

„Wir werden sicherstellen, dass der Bund auch zukünftig verfassungsmäßig alimentiert“ – Besoldungsrechtliche Entwicklungen in Bund und Ländern nach der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung 2 BvL 4/18 und vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18.

Zusammenfassung: Wie in Heft 5/2022 von „Die Öffentliche Verwaltung“ gezeigt wird, ist die Beamtenalimentation seit spätestens 2008 in allen deutschen Bundesländern nicht mehr amtsangemessen. Im Vorfeld der für dieses Jahr zu erwartenden bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Berliner A-Besoldung legt die Betrachtung die nach der Entscheidung vom 04. Mai 2020 (2 BvL 4/18) in Bund und Ländern vollzogenen besoldungsrechtlichen Entwicklungen und ihre Folgen dar. Sie zeigt, dass die Praxis dauerhafter Unteralimentation seitdem von keinem Besoldungsgesetzgeber beendet worden wäre. Stattdessen wird sie, fast ausschließlich fiskalpolitisch motiviert und von einem offensichtlich quer durch die Parteien getragenen Konsens begleitet, ungebrochen fortgesetzt, ohne dass die Gesetzgeber die daraus resultierenden Folgen für das Gemeinwesen, die Rechtsordnung, den Zustand des öffentlichen Diensts und nicht zuletzt auch für den einzelnen Beamten bislang hinlänglich beachtet hätten. Die schon fast gewohnheitsmäßig vollzogene Verletzung der Verfassung wird als notwendig dargestellt oder negiert.

Inhalt:

I. Einleitung	2
II. Die Sachlage im Vorfeld der konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18	5
III. Entwicklungen im Kontext zu erwartender weiterer und vorhandener Vorlagebeschlüsse	7
1. Thüringen	7
2. Hamburg	8
3. Sachsen-Anhalt	10
IV. Die neue bundesverfassungsgerichtliche Besoldungsdogmatik und die seit 2020 vollzogenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen	14
1. Die Entwicklung der Besoldungsdogmatik seit 2012	14
2. Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 29.09.2020	16
3. Die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 23.03.2021	18
4. Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.11.2021	22
V. Fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung	24
1. Das BBVAnpÄndG 2021/2022 – Vertagung als Prinzip?	25
2. Die „Corona-Sonderprämie 2022“ als Ausfluss konsensualer Besoldungsgesetzgebung?	27
3. Fiskalpolitik als sachlich unbegründete Besoldungsgesetzgebung	31
a) Baden-Württemberg	31
b) Mecklenburg-Vorpommern	32
c) Hessen	35
d) Nordrhein-Westfalen	37
e) Schleswig-Holstein	40
aa) Fiskalpolitisch motivierte Problembetrachtungen	40
bb) Maßnahmen im Besoldungsrecht	42
(1) Streichung von Besoldungsgruppen	41
(2) „Familienergänzungszuschläge“	43
(3) „Hinzuverdienstgrenzen“	46
(4) Zwischenfazit	48
cc) Unzureichende Bemessungen	51
dd) Fazit	52
VI. Schlussbetrachtung	53

I. Einleitung

Bei ihrem Besuch der dbb Jahrestagung am 10. Januar 2022 in Berlin führte die neue Bundesministerin für Inneres und Heimat in ihrer Rede das im Titel dieser Betrachtung wiedergegebene Zitat aus. Die betreffende Passage lautete als Ganze:

„Mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem letzten Jahr zur amtsangemessenen Alimentation kann ich aber sagen: Wir können auch als Bund nicht untätig bleiben. In der letzten Wahlperiode konnte kein Konsens mehr hergestellt werden, aber das Thema steht ganz oben auf der Prioritätenliste. Wir werden für Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger eine zielorientierte und sachorientierte Lösung finden. Wir werden sicherstellen, dass der Bund auch künftig verfassungsmäßig alimentiert, was denn sonst! Wie ich höre, laufen dazu die Gespräche zwischen Ihnen und meiner Abteilung für den öffentlichen Dienst sehr konstruktiv und vertrauensvoll. Wenn die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zusätzliches Geld kostet, dann muss es uns das wert sein; und ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie nachher meinen Kollegen Lindner dazu auch ansprechen.“¹

Spätestens mit der Interjektion „was denn sonst“ stellte die Bundesministerin eine Kontinuität amtsangemessener Alimentation her, die in Zweifel gezogen werden muss. Denn wie sich für ausnahmslos alle Bundesländer zeigen lässt, verfehlt die von ihnen jeweils gewährte Nettoalimentation spätestens seit 2008 geringstenfalls in der untersten Besoldungsgruppe durchgehend die Mindestalimentation.² Damit aber wird den betroffenen Beamten³ eine Besoldung gewährt, die den absoluten Alimentationsschutz verletzt.⁴ Denn nur jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation genießt die Alimentation einen relativen Normbestandsschutz, darf der Gesetzgeber also Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist.⁵ Diesseits des absoluten Alimentationsschutzes hingegen, den die Mindestalimentation neben ihrer darüber hinaus indiziellen Bedeutung in der Betrachtung des vierten Parameters der ersten Prüfungsstufe in der Prüfsystematik des Bundesverfassungsgerichts darstellt, sind keinerlei Einschnitte in die Alimentation möglich.⁶ Denn da die Unterschreitung des 15 %igen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau grundgesetzgleiches Recht verletzte, läge ein elementarer verfassungsrechtlicher Verstoß vor, der so den absoluten Schutz des Alimentationsprinzips unterliefe.⁷

Die evident unangemessene Alimentationspraxis erstreckt sich dabei nicht nur auf die Landes-, sondern ebenso auch auf die Bundesbeamten, worauf im Verlauf der Betrachtung zurückzukommen sein wird. Wenn nun also das Thema „amtsangemessene Alimentation“ ganz oben auf der Prioritätenliste der neuen Bundesregierung stehen sollte, wie die Bundesministerin ausführte, dann hat das zumindest zuvor keinen Eingang in deren Koalitionsvertrag gefunden. Denn dort stehen hinsichtlich des öffentlichen Diensts des Bundes andere anvisierte Prioritäten ganz oben auf der Liste.⁸ Von ei-

1 Video ab Min. 6:23 unter <https://www.dbb.de/artikel/bundesinnenministerin-modernisierung-des-staates-gelingt-nur-mit-starkem-oeffentlichen-dienst.html> (25.01.2022).

2 *Torsten Schwan*, Das Alimentationsprinzip der Besoldungsordnung A 2008 bis 2020 – eine „teilweise drastische Abkopplung der Besoldung“ als dauerhafte Wirklichkeit?, DÖV Heft 5/2022 (demn.).

3 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet.

4 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04.05.2020 – 2 BvL 4/18 –, Rn. 47.

5 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, Rn. 111.

6 *Torsten Schwan*, Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung zur Prüfung einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZBR (demn.).

7 BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 (Fn. 5), Rn. 93 f. i.V.m. Rn 142.

8 Vgl. mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 8 ff., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (25.01.2022).

ner geplanten Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts findet man hingegen genauso wenig wie überhaupt nirgends das Thema amtsangemessene Alimentation angesprochen wird. Angesprochen wurde am Ende der Finanzminister, wenn auch nicht im Koalitionsvertrag, so doch in der zitierten Passage der Bundesministerin.

Damit ist das Thema dieser Betrachtung umrissen. Sie betrachtet im Vorfeld der konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18 die Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern im Gefolge der aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, durch die mit der direktiven Ausformung der Methodik zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation auf der einen Seite und der gewährten Nettoalimentation auf der anderen nun ein Instrument gegeben ist, ihren durch den absoluten Schutz des Alimentationsprinzips garantierten materiellen Gehalt konkret ebenfalls auch als indizielles Mittel festzustellen und so betrachten zu können, ob letztere mindestens eine Höhe erreicht, die ab dort und höher vom relativen Normbestandschutz umfasst ist.⁹

Die Betrachtung greift auf eine umfangreiche Recherche in den Parlamentsdatenbanken der Länder und des Bundestages zurück und versucht, auf gedrängtem Raum möglichst einen Überblick darüber zu geben, welche Maßnahmen und Entscheidungen im Verlauf der letzten rund eindreiviertel Jahre geplant bzw. umgesetzt und verabschiedet worden sind und aktuell in Planung stehen. Sie kann dabei zugleich auf verschiedene Darlegungen zurückgreifen, die in jener Zeit hier erschienen sind und beschränkt sich inhaltlich weitgehend darauf, Entwicklungen zu betrachten, die bislang noch nicht umfangreicher dargestellt worden sind, ohne dass sie den Anspruch hat und haben könnte, über einzelne Tiefenbohrungen hinaus Vollständigkeit in der Betrachtung der Entwicklungen beanspruchen zu können. Denn das würde den Rahmen ihrer Möglichkeiten sprengen. Ihr Schwerpunkt oder Focus liegen also nicht darauf, jede Einzelheit in der Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Länder en detail zu betrachten, sondern sie legt ihr Hauptaugenmerk im Sinne des Titels darauf, die Reaktion von Bund und Länder bzw. in den Ländern auf die genannte Besoldungsrechtsprechung in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken, um so die besoldungsrechtlichen Entwicklungen anhand der sie begleitenden oder ihnen zu Grunde liegenden politisch motivierten Gestaltungskonzepte und Interessen zu kontextualisieren.

Im Einzelnen wird zunächst die Sachlage im Vorfeld der konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18 dargestellt, von dem zu erwarten ist, dass es im Verlauf des Jahres zur Entscheidung ansteht. In einer am 10.01.2022 an das Bundesverfassungsgericht versandten Stellungnahme wird vor allem die unzureichende Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben durch das Abgeordnetenhaus von **Berlin** mitsamt ihrer Folgen betrachtet (II.). Daraufhin wird der Focus erweitert auf die Betrachtung der besoldungsrechtlichen Entwicklung in den Ländern **Thüringen**, **Hamburg** und **Sachsen Anhalt** im Kontext bereits vorhandener und weiterer zu erwartenden Vorlagebeschlüsse. Auch hier zeigt sich, dass es den drei Ländern als Konsequenz aus den aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen weitgehend nicht darum geht, die im Einzelfall vielfach vorhandenen Problematiken anzuerkennen, parlamentarisch zu beraten und zu debattieren sowie am Ende sachgemäßen Lösungen zuzuführen, sondern dass ihr hauptsächliches Interesse über die in den Parlamenten vertretenen Parteien hinweg fast geschlossen darin liegt, die Personalkosten möglichst gering zu halten, auch wenn das am Ende bedeutete, dass der offensichtlich evident sachwidrige Gehalt ihrer Besoldungsgesetzgebung damit ungebrochen fortgesetzt wird (III.).

Die verfassungsrechtlichen Problematiken werden im Anschluss an einem Abriss der sich seit 2012 zunehmend konkretisierten neuen Besoldungsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts umrissen,

9 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 53 ff. Vgl. zur Thematik insgesamt *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, S. 368 (370 ff.).

dem eine Betrachtung der seit Mai 2020 erfolgten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen über die A-Besoldung in **Hamburg, Schleswig-Holstein** und **Hessen** folgt (IV.). Obgleich die judikative Gewalt den Gesetzgebern nicht erst seit 2020 die wiederkehrend verfassungswidrigen Konsequenzen ihrer fiskalpolitisch motivierten Besoldungsgesetzgebung schlagend vor Augen führt, zeigen die aktuell laufenden und die vollzogenen Gesetzgebungsverfahren im **Bund** und **den Ländern** eine weiterhin ungebrochene Kontinuität, die de facto die verfassungsrechtliche Schiefelage der mindestens letzten 15 Jahre eher noch verstärkt, wie an den Beispielen **Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Nordrhein-Westfalen** und **Schleswig-Holstein** umfassend nachgewiesen wird (V.). Die sich daraus ergebenden Konsequenzen werden am Ende noch einmal gebündelt und auf die Frage zugespitzt, welche Folgen aus einer fortdauernden Kontinuität verfassungswidriger Besoldung für die Rechtsordnung und das Beamtenwesen resultieren, wenn also eine sich in Krisenzeiten ein weiteres Mal willkürlich zuspitzende Besoldungsgesetzgebung zur dauerhaften Verfassungswirklichkeit wird (VI.).

In der sich anschließenden Betrachtung wird maßgeblich zu beachten sein, dass der sachgemäße und also verfassungskonforme Gehalt einer Besoldungsgesetzgebung zuvörderst in der Form ihrer „Begründetheit“ zu suchen ist. Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht unlängst verdeutlicht, dass der Besoldungsgesetzgeber den aus der Verfassung abgeleiteten Prozeduralisierungsvorgaben zu genügen hat, wobei sich die Anforderungen der Prozeduralisierung unabhängig vom Regelungszweck allein auf Gesetzgebungsmaßnahmen im Besoldungsbereich beziehen und also auch dann zu beachten sind, wenn die Neuregelung nicht dem Zweck der Kostenreduzierung dient. Wenn es aber um dem Zweck der Kostenreduzierung geht – und das dürfte, wie gezeigt wird, in letztlich allen nachfolgend betrachteten Gesetzgebungsverfahren der Fall sein –, dann ergänzen sich die an den Besoldungsgesetzgeber gerichteten Prozeduralisierungspflichten gegenseitig.¹⁰ Er hat dementsprechend nicht nur die an ihn gerichteten Prozeduralisierungspflichten zu erfüllen, wenn er im Zuge von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung Einschnitte in die Alimentation vornimmt.¹¹ Jedoch obliegt ihm auch in diesem Fall nicht nur die Begründung, ob die Haushaltskonsolidierung noch weitere Maßnahmen erfordert, sondern ebenso, ob die vorgesehenen Maßnahmen das eigentliche Sparziel bereits überschreiten.¹² Darüber hinaus genügt es nicht, dass die geregelten Sparmaßnahmen lediglich unverbunden nebeneinander stehen.¹³ Dahingegen müssen sie hinreichend konkretisiert werden, weil sich formelhaften Erwägungen und entsprechende Rechtfertigung als unzureichend erweisen; insofern bedarf es wenigstens der konkreten Benennung der alternativ in Betracht gezogenen Mittel und der Gründe, die gegen deren Anwendung sprechen.¹⁴ Hinsichtlich der Sozialverträglichkeit und unter Gleichheitsgesichtspunkten sind ebenso nachvollziehbare Erläuterungen etwa zur Auswahl des von der Absenkungsregelung betroffenen Personenkreises erforderlich und sachgemäß zu erörtern.¹⁵ Wenn auch der Gesetzgeber wegen des ihm unverändert zustehenden weiten Gestaltungsspielraums nicht in Bezug auf jede Detailfrage rechtfertigungspflichtig ist, reicht den Prozeduralisierungsvorgaben jedoch keine Begründung, die sich als Ansammlung scheinbar zufälliger Einzelregelungen darstellt.¹⁶ Ebenso wenig sollten pauschalisierende Mutmaßungen ausreichen, um den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers adäquat zu füllen; das nur umso mehr, wenn die Gesetzesbegründung selbst bereits ihren prozedural nicht hinreichenden Gehalt erkennen lässt.¹⁷

So verstanden obliegt dem Besoldungsgesetzgeber auch über das Ziel der Haushaltskonsolidierung hinweg – wie eingangs des letzten Absatzes hervorgehoben – die Pflicht einer sachgemäßen Proze-

10 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Oktober 2018 – 2 BvL 2/17 –, Rn. 36.

11 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 28 ff.

12 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 29.

13 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 30.

14 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 30.

15 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 30.

16 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 31.

17 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 37 f.

duralisierung seiner Entscheidungen. Wenn ihn also der ihm unverändert zustehende weite Gestaltungsspielraum nicht hinsichtlich jeder Detailfrage rechtfertigungspflichtig sein lässt, so hat eine Begründung aber, sofern sie vorgenommen wird, sachgerecht, inhaltlich abwägend und offensichtlich hinreichend zielgenau zu geschehen.¹⁸ In diesem Sinne sollte es zu verstehen sein, dass eine bloße Begründbarkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung genügt und dass jene auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung, zielt.¹⁹ Dabei kann sich die Gesetzesbegründung zwar an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientieren; der Gesetzgeber hat dabei aber ebenso zu beachten, dass sich Wertungen bisheriger Entscheidungen auf die konkrete Gesetzeslage der betrachteten Zeit bezogen haben und deshalb nicht so ohne Weiteres auf die heutige übertragen werden können.²⁰ Am Ende muss die Pflicht zu einer hinreichenden Prozeduralisierung der Besoldungsgesetzgebung im Sinne ihrer Eigenständigkeit als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips mindestens im ausreichenden Maße vom Besoldungsgesetzgeber und unabhängig von Anhaltspunkten für eine Verletzung des absoluten oder relativen Alimentationsschutzes erfüllt werden, da sie ansonsten ihre Funktion, den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers durch eine Art Selbstvergewisserung zu kanalisieren, nicht erfüllen könnte.²¹ In diesem Sinne tritt sie neben die auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materiell-rechtliche Dimension des Alimentationsprinzips und dient seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung.²² Denn wie eine hinreichende Erfüllung der materiellen Dimension bedarf es ebenso prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird, und auch und gerade deshalb genügt eine bloße Begründbarkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung.²³ Nicht eine „bloße Begründbarkeit“, sondern eine sachgemäße „Begründetheit“ ist die zweite der beiden notwendigen Bedingungen – ist die „zweite Säule“ – für eine mit der Verfassung im Einklang stehende Besoldungsgesetzgebung. Ist auch nur eine der beiden das Alimentationsprinzip stützenden „Säulen“ nicht tragfähig errichtet, kann die betreffende Besoldungsgesetzgebung keinen Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht beanspruchen. Hierauf wird im Verlauf der Betrachtung wiederkehrend zurückzukommen sein.

II. Die Sachlage im Vorfeld der konkreten Normenkontrollverfahren

Mit Datum vom 10.01.2022 ist eine gemeinsam erarbeitete umfangreiche Stellungnahme der Kanzlei Merkle & Rühmkorf in den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18 über den Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 an das Bundesverfassungsgericht gesandt worden.²⁴ Sie betrachtet zunächst die im Hinblick auf das BerlBVAnpG 2021²⁵ und RBesRepG 2009-2015²⁶ vom Abgeordnetenhaus von Berlin höchst unzureichend umgesetzten Vorgaben aus der Entscheidung des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020.²⁷ Damit verfolgt sie das Ziel, vor der in diesem Jahr zu erwartenden Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der A-Besoldung im Land Berlin in den Jahren 2008 bis 2015 die zahlreichen Unzulänglichkeiten und Widersprüche in den aktuellen Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen. Dazu greift sie

18 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 32 ff.

19 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 130.

20 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 33.

21 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 38.

22 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 96.

23 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 130.

24 BVerfG, Beschluss vom 22.09.2017 – 2 C 8.17 u.a.

25 Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2021 und zur Änderung weiterer Vorschriften (BerlBVAnpG 2021) vom 09. Februar 2021 (GVBl. 2021 S. 146).

26 Gesetz über die rückwirkende Herstellung verfassungskonformer Regelungen hinsichtlich der Besoldung in den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 und der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (RBesRepG 2009-2015) vom 23. Juni 2021 (GVBl. 2021 S. 678).

27 BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 (Fn. 4).

zunächst auf zwei im Verlauf des letzten Jahres hier veröffentlichte Untersuchungen zurück.²⁸ Als Ergebnis werden so die Konsequenzen aus der mangelnden Berücksichtigung der Sonderzahlung im Jahr 2003, aus der Ausblendung der Problematiken hinsichtlich des Nominallohnindex, aus der unzureichenden Bemessung der Mindestalimentation, aus der fehlenden Gesamtbetrachtung und Gesamtabwägung sowie aus der Bemessung evident sachwidriger Erhöhungsbeträge der Familienzuschläge für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 verdeutlicht. Im Anschluss betrachtet sie noch einmal gesondert das in den Gesetzgebungsverfahren bemessene Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation und geht dabei insbesondere der Frage nach, welche Grundbesoldung das Land Berlin seinen Beamten bis zum Ende des Jahres 2021 schuldet, um so aufzuzeigen, dass das bemessene Grundsicherungsniveau aktuell um 18 % zu gering bemessen worden ist. Als Folge werden weiterhin bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein verheiratete Beamte mit zwei Kindern unterhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert und wird entsprechend die Mindestalimentation, die also zwingend der Besoldungsgruppe A 5 zu gewähren wäre, nicht einmal in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11 erreicht. Ein verheirateter Beamter mit zwei Kindern wird in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 um mindestens 27,9 % zu gering besoldet und entsprechend in den weiteren Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8, A 9, A 10 und A 11 um 27,3 %, 26,3 %, 25,1 %, 22,5 %, 18,4 % und 6,5 % unterhalb jenes Betrags, der einem verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 mindestens zustände.

Auch darauf aufbauend, werden am Ende mehrere weitere relevante Themen benannt und betrachtet, die weder der Vorlagebeschluss noch die beiden genannten Untersuchungen erörtert haben: die Anregung, das vorliegende Verfahren mit dem Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25.10.2021²⁹ sowie mit weiteren Vorlageverfahren des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, die das Bundesverfassungsgericht unter dem Aktenzeichen 2 BvL 8/16³⁰ und 20 bis 21/17³¹ führt, zu verbinden, die Frage einer sich ggf. für den Zeitraum von 2008 bis 2016 auf die gesamte A-Besoldung beziehenden Verfassungswidrigkeit und ob es darüber hinaus überlegenswert sei, der hohen Zahl an weiteren Klägern vergangenheitsbezogen über eine Vollstreckungsanordnung die Möglichkeit einzuräumen, eventuell unmittelbare Zahlungsansprüche vor den Verwaltungsgerichten gegen das Land Berlin geltend zu machen, und zwar eventuell über das Jahr 2016 hinaus, sowie die Problematik der höheren Steuerprogression bei Nachzahlungen und das Gebot effektiven Rechtsschutzes.

Mit dieser Stellungnahme tritt die Kanzlei im Vorfeld der für das Jahr 2022 zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in die konkrete Vorbereitung des Aussetzungs- und Vorlageverfahrens ein, das mit hoher Wahrscheinlichkeit ähnlich wie schon die beiden Entscheidungen vom 04. Mai 2020³² nicht nur für das Land Berlin (und im Hinblick auf die zweite der gerade genannten Entscheidungen für das Land Nordrhein-Westfalen) eine grundsätzliche Bedeutung entfalten sollte, sondern über das Land hinaus als erstes der derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Aussetzungs- und Vorlageverfahren über die Beamtenbesoldungsgesetzgebung von mittlerweile acht Bundesländern den Auftakt bildet für eine fortgesetzt zu erwartende Weiterentwick-

28 *Torsten Schwan*, Willkürliche Bemessungsverfahren als Zukunft deutscher Beamtenbesoldung? Die Vorlage des Berliner Senats zur Beschlussfassung über BerlBVAnpG 2021 im Spiegel der bundesverfassungsgerichtlichen Dogmatik zum Alimentationsprinzip, <https://www.berliner-besoldung.de/gutachten-bestaetigt-berlbvanpg-2021-vor-saetzlich-verfassungswidrig> (11.01.2022); *Ders.*, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten im Gefolge des BerlBVAnpG 2021 – eine vergleichende Betrachtung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation zur Klärung der vom Land Berlin vollzogenen Unteralimentation, <https://www.berliner-besoldung.de/berliner-besoldung-bis-weit-in-den-gehobenen-dienst-hinein-unterhalb-der-grundsicherung/> (11.01.2022).

29 VG Berlin, Beschluss vom 25.10.2021 - 7 K 456/20.

30 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 02.06.2016 – 4 B 1.09.

31 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.10.2017 – 4 B 33.12 u.a.

32 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 4) und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17.

lung der sich bundesverfassungsgerichtlicherseits ab 2012 zunehmend konkreter abzeichnenden Neufassung der Besoldungsdogmatik.

III. Entwicklungen im Kontext zu erwartender weiterer und vorhandener Vorlagebeschlüsse

Denn dabei ist zu bedenken, das neben Berlin mittlerweile Vorlagen zur Beamtenbesoldung der Länder Bremen,³³ Hamburg,³⁴ Hessen,³⁵ Niedersachsen,³⁶ Saarland,³⁷ Sachsen-Anhalt³⁸ und Schleswig-Holstein³⁹ beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind und dass davon auszugehen ist, dass in nächster Zeit Thüringen als neuntes Land folgen dürfte, nachdem im Vorfeld des am 02.11.2021 verabschiedeten Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts⁴⁰ sein verfassungswidrige Gehalt nicht nur von Gewerkschaften und Verbänden, sondern auch durch ein unabhängiges Rechtsgutachten und den wissenschaftlichen Dienst des Landtags in einer so hohen Zahl an Problematiken nachgewiesen worden ist, dass die Thüringer Landesregierung ebenso wie die im Thüringer Landtag vertretenen Parteien vor der Schlussabstimmung kaum zu einem anderen Ergebnis hatten kommen können, woraus sie allerdings nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen haben (1.). Hamburg strebt als Konsequenz aus der dem Land unlängst verwaltungsgerichtlich attestierten Verfassungswidrigkeit seines Besoldungsgesetzes im Zeitraum 2011/12 bis 2019 an, seine Beamten in großer Zahl de facto in Klageverfahren zu zwingen, sofern sie ihre Ansprüche aufrechterhalten wollten (2.). Sachsen-Anhalt hat zwar Ende 2021 explizit auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reagiert, um aber aus einer ebenfalls fiskalpolitischen Motivation heraus keine sachlich hinreichenden Korrekturen seiner Besoldungsgesetzgebung vorzunehmen (3.).

1. Thüringen

Mit Abschluss des gerade genannten Gesetzgebungsverfahrens hat das Thüringer Finanzministerium entschieden, eine vom tbv vorgeschlagene Musterklagevereinbarung zur vorläufigen Wahrung des Rechtsfriedens abzulehnen, obgleich allein im Jahr 2020 knapp 14.000 Widersprüche gestellt worden waren.⁴¹ Stattdessen ist geplant, in den nächsten Wochen die für 2020 und 2021 getätigten Widersprüche für einen Großteil der Beamten abschlägig zu bescheiden, sodass den betroffenen Beamten zur Wahrung ihrer Ansprüche ausschließlich der Klageweg bliebe.⁴² Als Konsequenz dürfte neben der öffentlichen Verwaltung zunächst ebenfalls die Verwaltungsgerichtsbarkeit einer extremen Mehrbelastung ausgesetzt werden, um am Ende auch dem Bundesverfassungsgericht ein kräftebindendes Verwaltungsaufkommen zu beschere, obgleich mittlerweile selbst die Thüringer Regierungsparteien in weiten Teilen zu der Überzeugung gekommen sein dürften, dass das oben genannte Thüringer Gewährleistungsgesetz verfassungswidrig ist.⁴³ Nicht umsonst ist die Landesregierung auf Antrag der Regierungsparteien ab diesem Jahr – und damit beginnend zum letzten Jahr

33 VG Bremen, Beschluss vom 17.03.2016 – 6 K 276/14 u.a.

34 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020 – 20 K 7510/17 u.a.

35 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021 – 1 A 863/18.

36 BVerwG, Beschluss vom 30.10.2018 – 2 C 32.17 u.a.

37 OVG des Saarlandes, Beschluss vom 15.05.2018 – 1 A 22/16.

38 VG Halle, Beschluss vom 11.07.2017 – 5 A 111/16.

39 Zuletzt Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021 – 2 LB 93/18; zuvor Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 20.09.2018 – 12 A 69/18.

40 Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts vom 02.11.2021 (GVBl. 2021 S. 547).

41 Ebd., vgl. a. <https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/gesetz-beschlossen-was-im-landtag-geschah/> (16.01.2022).

42 <https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/klage-erheben-rechte-sichern/> (16.01.2021).

43 Vgl. a. *Torsten Schwan*, Was folgt aus der Verabschiedung der Thüringer Aliments-Neufassung, <https://www-berliner-besoldung.de/nachbetrachtung-zur-verabschiedung-des-thueringer-alimentsgesetzes/> (16.01.2022).

– aufgefordert, „jährlich für das vorangegangene Jahr zu ermitteln, ob die die [sic.] Voraussetzungen für eine verfassungsgemäße Besoldung nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 vorgelegen haben“, um daraufhin den Landtag über das Ergebnis zu informieren.⁴⁴ Wäre man stattdessen überzeugt von der diesbezüglichen Arbeit der eigenen Landesregierung, müsste man diese offensichtlich nicht ultimativ dazu auffordern, „nach Vorliegen aller zu berücksichtigenden Berechnungsgrößen dem [sic.] Landtag zu unterrichten. Für den Fall, dass eine verfassungsgemäße Alimentation nicht gewährleistet sein sollte, wird die Landesregierung zudem aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem das Thüringer Besoldungsgesetz rückwirkend ab dem vorangegangenen Jahr verfassungskonform angepasst wird.“⁴⁵ Wenn nun die Landesregierung auf der Basis eines selbst in weiten Kreisen der Regierungsparteien offensichtlich kaum mehr vorhandenen Vertrauens in deren Kompetenz, einen verfassungskonformen Besoldungsgesetzesentwurf erstellen zu können, entschieden hat, die aktuellen Widersprüche nicht ruhend zu stellen, sondern sie negativ zu bescheiden, um so die genannte Klagewelle mit den weiteren beschriebenen Konsequenzen zu initiieren, dann ist ihr wohl tatsächlich nur noch Realitätsverweigerung zu attestieren, wie das der tbb unlängst getan hat.⁴⁶

Der vielfach fragwürdige Gehalt des Gesetzes war zuvor nicht nur im Anhörungsverfahren umfassend deutlich geworden, sondern wurde ebenfalls durch ein Gutachten des renommierten Verfassungsrechtlers Ulrich Battis und eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags bestätigt.⁴⁷ Da über das Gesetzgebungsverfahren bereits ausführlich berichtet worden ist, muss es nicht noch einmal gesondert betrachtet werden.⁴⁸ Im aktuellen Gesetzgebungsverfahren zur Übertragung der Tarifeinigung im Öffentlichen Dienst der Länder vom 29.11.2021 auf die Thüringer Beamten ist dahingegen derzeit erneut eine sachgerechte Prozeduralisierung nicht erkennbar, da die entsprechend zu beachtenden Direktiven des Bundesverfassungsgerichts nicht auf den Inhalt des Gesetzentwurfs angewandt werden (vgl. unten S. 27 ff.).⁴⁹

2. Hamburg

Thüringen folgt mit seinem Beispiel Hamburg, dem Ende des vorletzten Jahres in einem Vorlagebeschluss durch das Verwaltungsgericht Hamburg eine verfassungswidrige Alimentation seiner Beamten für den Zeitraum von 2012 bis 2019 attestiert worden war,⁵⁰ was augenscheinlich zur Folge hatte, dass das Land im Anschluss keine Anstalten gemacht hat, die Voraussetzungen für eine amtsangemessene Alimentation zu schaffen, sondern vielmehr im April 2021 durch das Personalamt zuvor ruhend gestellte Widersprüche nun ebenfalls abschlägig beschied (vgl. zu den Entscheidungen des Verwaltungsgerichts unten S. 16 ff.).⁵¹ Im Vorfeld hatte das Land in der Vergangenheit getätigte Zusagen, dass ein Widerspruch gegen die gewährte Besoldung nach 2012 bis zu einer rechtsgültigen

44 TH-Drs. 7/4268 vom 20.10.2021, S. 1.

45 TH-Drs. 7/4268 (Fn. 44) S. 1 f.

46 <https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/landesregierung-leidet-unter-realitaetsverweigerung/>;
<https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/widerspruch-auch-in-2021-einlegen/> (16.01.2021).

47 Ulrich Battis, Rechtsgutachten zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation vom 05.07.2021; TH-Drs. 7/4188 vom 13.10.2021, https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/83638/gutachtliche_stellungnahme_des_wissenschaftlichen_dienstes_wd_9_21_betreffend_die_gewaehrleistung_einer_verfassungsgemaessen_alimentation.pdf (16.01.2021).

48 Vgl. Torsten Schwan, Battis-Gutachten veröffentlicht, <https://www.berliner-besoldung.de/battis-gutachten-veroeffentlicht/> (16.01.2022); Ders., Wider aller Vernunft. Auch Thüringen steht vor der Verabschiedung einer evident verfassungswidrigen Besoldungsanpassung, <https://www.berliner-besoldung.de/wider-aller-vernunft-auch-thueringen-steht-vor-der-verabschiedung-einer-evident-verfassungswidrigen-besoldungsanpassung/> (16.01.2022). Vgl. darüber hinaus die umfangreiche Dokumentation unter <https://www.thueringer-beamtenbund.de/amtsangemessene-alimentation/> (16.01.2022).

49 TH-Drs. 7/4522 vom 08.12.2021, S. 4 f.

50 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020 (Fn. 34).

51 <https://www.anwalt24.de/fachartikel/beamtenrecht/55826> (14.01.2022).

Entscheidung nicht nötig sei, offensichtlich nachträglich zurückgezogen,⁵² um dann für die Zukunft Rückstellungen für das Risiko von Besoldungs- und Versorgungsnachzahlungen zu bilden,⁵³ wobei es die Höhe der 2011/2012 mit hoher Wahrscheinlichkeit sachwidrig eingesparten Kosten auf 385 Mio. € bezifferte.⁵⁴ Zwischenzeitlich hatte mit über 22.000 Beamten mehr als die Hälfte der Hamburger Beamtenschaft im Kalenderjahr 2020 Widerspruch gegen die ihnen gewährte Besoldung eingelegt.⁵⁵ Ab Herbst letzten Jahres scheint das Land nun seinen eingeschlagenen Weg fortzusetzen, indem es ebenfalls die Widersprüche gegen seine Bescheide aus dem April 2021 in Teilen negativ zu bescheiden beginnt.⁵⁶ Eine schlüssige Antwort darauf, wieso es stattdessen nicht wie in der Vergangenheit eine Musterklage unter Aufrechterhaltung einer Ruhendstellung der hohen Zahl an Widersprüchen zugelassen habe, konnte oder wollte der Senat zwischenzeitlich nicht geben, so wie er sachlich zweifelhaft hervorhob: „Eine Vielzahl von Beamtinnen und Beamten hat einen Antrag auf amtsangemessene Alimentation für Zeiträume ab dem Jahr 2013 gestellt (siehe hierzu Drs. 22/2846 und 22/2997). Diese Anträge wurden durch das Personalamt als unbegründet zurückgewiesen.“⁵⁷ Denn die Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in ihren genannten Vorlagebeschlüssen für den Zeitraum von 2012 bis 2019 zu einem deutlich anderen Ergebnis gekommen. Darin sollte sachlich betrachtet erst einmal Begründung genug liegen; denn sie folgt den bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven, ist umfassend vorgenommen und weist dabei ein so hohes Maß der seit spätestens 2012 fortgesetzter Unteralimentation nach, dass offensichtlich erst einmal davon auszugehen sein dürfte, dass die aus der Vergangenheit herrührenden Anträge auf eine amtsangemessene Alimentation kaum unbegründet sein sollten.⁵⁸

Von daher droht durch die Ablehnung einer Musterklage und das rigorese Bescheiden der in hoher Zahl getätigten Widersprüche ebenso in Hamburg eine Klagewelle, ohne dass es den Senat in diesem Zusammenhang weitergehend zu interessieren scheint, dass die Belastung der Hamburger Verwaltungsgerichte nicht erst seit gestern hoch ist.⁵⁹ Denn nicht umsonst gelingt es jenen weiterhin kaum, die Anzahl anhängiger Verfahren mittels einer hierzu ausreichenden Anzahl an Entscheidungen zu reduzieren, was sich auch in Thüringen nicht anders zeigt.⁶⁰ Das dürfte mit erklären, wieso schon heute die durchschnittliche Verfahrensdauer von Hamburger Verwaltungsgerichten im Bundesvergleich mit am höchsten liegt und also um rund 18 % länger ausfällt als im Durchschnitt aller Länder.⁶¹ Dass sich zugleich in der Bevölkerung insgesamt die Kritik an den Gerichten am Stärksten in ebenjener als zu lang empfundenen Verfahrensdauer bricht, scheint seitens des Senats billigend in Kauf genommen zu werden.⁶² Nicht umsonst sind „die lange Verfahrensdauer vieler Prozesse und die Überlastung der deutschen Gerichte [...] bereits seit vielen Jahren die mit Abstand am häufigs-

52 <https://www.dbb-hamburg.de/aktuelles/news/senat-brueskiert-seine-beamtinnen-und-beamten/> (14.01.2022). Vgl. diesbezüglich ebenfalls die ausweichende Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage unter HH-Drs. 22/2385 vom 08.12.2020, S. 2 ff. sowie die nicht weiter überprüfbare unter HH-Drs. 22/2846 vom 22.01.2021, S. 2 f.

53 HH-Drs. 22/3821 vom 06.04.2021.

54 HH-Drs. 22/2997 vom 02.02.2021, S. 2.

55 HH-Drs. 22/2846 vom 22.01.2021, S. 1; vgl. a. <https://www.dbb-hamburg.de/aktuelles/news/mehr-als-22000-beamtinnen-widersprechen-dem-senat/> (14.01.2022).

56 <https://www.kanzlei-general.com/aktuelles.html>; https://www.anwalt.de/rechtstipps/teilwiderspruchsbescheide-amtsangemessene-besoldung-hamburg-verjaehrung-droht-194283.html?__cf_chl_jschl_tk__=451.0uoLFamNze-QTRk9iWpjWnXekuWFiqJxRzXRdXyc-1641894038-0-gaNycGzNCP0 (14.01.2022).

57 HH-Drs. 22/4376 vom 25.05.2021.

58 Zum gleichen Ergebnis gelangt *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

59 Vgl. HH-Drs. 21/14817 vom 06.11.2018; vgl. auch die bezüglich der möglichen Klagewelle ausweichende Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage unter HH-Drs. 22/4376 vom 25.05.2021.

60 Vgl. die tabellarischen Darlegungen von Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Verwaltungsgerichte 2020, erschienen am 30.08.2021 (Fachserie 10 Reihe 2.4), S. 15 f.

61 Ebd., S. 23 ff.

62 Vgl. zur Kritik Institut für Demoskopie Allensbach, Roland Rechtsreport 2021. Einstellung der Bevölkerung zum deutschen Justizsystem und zur außergerichtlichen Konfliktlösung, Einstellung der Bevölkerung zu den Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Corona-Pandemie, S. 16 f.

ten vorgetragenen Kritikpunkte am deutschen Rechts- und Justizsystem“.⁶³ Entsprechende landesregierungsseitigen Maßnahmen dürften so verstanden angesichts dessen, dass weiterhin „im detaillierten Bild vom deutschen Rechtssystem die kritischen Stimmen eindeutig“ überwiegen würden und „[v]ergleichsweise wenige Bürger [...] ausdrücklich positiven Aussagen über die Justiz“ zustimmen,⁶⁴ kaum der Förderung der Rechtstreue in der Bevölkerung dienen.

Darüber hinaus sollte sich zeigen, ob in nächster Zeit weitere Landesregierungen unter der Zielmaßgabe, möglichst umfassende Personalkosteneinsparungen aufrechtzuerhalten, dem Beispiel beider Länder folgen werden, indem sie die verbeamteten Beschäftigten ebenso mittels abschlägigen Bescheids ihres Widerspruchsverfahrens in den Klageweg zwingen, ohne den diese ihre Ansprüche dann nicht mehr aufrechterhalten könnten.

3. Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat Ende 2021 mit seinem Dritten Dienstrechtsänderungsgesetz explizit auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht reagiert.⁶⁵ Dabei hat es vorweg korrekt hervorgehoben: „Bei Zugrundelegung des Maßstabs aus den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts in Sachsen-Anhalt wäre die Besoldung im Ergebnis jedoch nicht amtsangemessen“⁶⁶ und die verfassungsrechtlich korrekte Reparatur für den Zeitraum ab 2008 angekündigt.⁶⁷ Es entschloss sich dazu unter einer fiskalischen Begründung nicht für eine Erhöhung der Grundgehaltssätze, sondern strebte die Reparatur ausschließlich durch eine nachträgliche Erhöhung von Familienzuschlägen an, was bei Haushaltsausgaben von rund 12,42 Mrd. € im Haushaltsjahr 2021 für den Zeitraum von 2008 bis 2021 zu einmaligen Mehrkosten von 140 Mio. € sowie ab 2022 zu jährlichen Mehrkosten von 40 Mio. € führen sollte.⁶⁸ Dahingegen sei eine Erhöhung der Grundgehaltssätze

„nicht umgesetzt [worden], denn durch die Familienzuschläge soll ein familienbedingter Mehrbedarf kompensiert werden, ohne dass ein Rückgriff auf die familienneutralen Bestandteile in der Besoldung erforderlich ist. Durch eine Erhöhung der Grundgehaltssätze würde dieses Ziel jedoch verfehlt, weil die Grundgehaltssätze auch Berechtigten ohne Kinder zustehen und deren Bedarf an einer amtsangemessenen Lebensführung befriedigen sollen. Es entstünden ferner weitere Mehrkosten gegenüber diesem Gesetzentwurf in Höhe von über 600 Mio. Euro für den Zeitraum bis 2021 und an jährlichen Mehrkosten in Höhe von geschätzten 170 Mio. Euro ab dem Jahr 2022.“⁶⁹

Damit aber verfehlt das fiskalisch begründete Gesetz die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung grundlegend. Denn das Bundesverfassungsgericht bemisst das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation zwar anhand einer jeweils vierköpfigen Familie.⁷⁰ Diese Bemessungen dienen aber zunächst einmal nur zur Betrachtung der indiziellen Bedeutung im Rahmen des vierten Prüfparameters der ersten Prüfungsstufe, um so im Prüfverfahren Aussagen über eine gegebenenfalls vorhandene Missachtung des gebotenen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau in der untersten Besoldungsgruppe anstellen zu können.⁷¹ Die entsprechende Prüfung erfolgt von daher *anhand* einer jeweils vierköpfigen Familie, aber *nicht ausschließlich für* jene. Sofern also im Prüfverfahren deutlich wird, dass die Nettoalimentation, die einem verheirateten Beamten mit zwei Kin-

63 Ebd., S. 17.

64 Ebd., S. 18.

65 Drittes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 01.12.2021 (GVBl. 2021 S. 550).

66 ST-Drs. 8/138 vom 07.09.2021, S. 3.

67 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 4 ff.

68 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 6. Vgl. zu den Haushaltsausgaben im Jahr 2021 unter https://mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/haushalt/interaktiver-haushalt/interaktiver-haushalt-ausgaben/?no_cache=1 (18.01.2021).

69 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 5.

70 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 46 ff.

71 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 46.

dem gewährt wird, der nach der ersten Erfahrungsstufe der untersten Besoldungsgruppe besoldet wird, unterhalb der Mindestalimentation liegt, so liegt hier sowohl – wie gerade dargelegt – ein Indiz für eine nicht mehr verfassungskonforme Alimentation als auch darüber hinaus eine Verletzung des absoluten Alimentationsschutzes vor.⁷² Durch die Verletzung des absoluten Alimentationsschutzes besteht dann also mindestens Handlungsbedarf hinsichtlich der vierköpfigen Beamtenfamilie – daraus aber wie der Gesetzentwurf zu schließen, dass kein Handlungsbedarf für weitere Beamte und Beamtengruppen bestehen sollte, ist nicht so ohne Weiteres möglich. Denn der absolute Alimentationsschutz kann sich nicht bloß auf Beamte mit Familien erstrecken, um dem Alimentationsprinzip Rechnung zu tragen.

Wenn die Gesetzesbegründung die indizielle Bedeutung des Mindestabstandsgebots folglich dahingehend verkürzt, dass die Entscheidung „in dem Verfahren 2 BvL 4/18 [...] potenziell jede Beamtin oder jeden Beamten *mit zumindest einem im Familienzuschlag berücksichtigten Kind*“ betreffen solle,⁷³ dann missachtet sie den über Beamte mit Kindern hinausreichenden absoluten Schutz des Alimentationsprinzips. Als Folge kommt sie so ihrer Prozeduralisierungspflicht nicht hinreichend nach, da die Entscheidung, eine wieder mit der Verfassung im Einklang stehende Alimentation ausschließlich über die Erhöhung von Familienzuschlägen erreichen zu wollen, offenlässt, ob sie dieses Ziel tatsächlich auch für alle von der rechtlichen Regelung betroffenen Beamten erreicht. Die vom Land vorgenommene Prozeduralisierung zielt insofern durchaus berechtigt auf die Herstellung von Entscheidungen und folglich nicht bloß auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung.⁷⁴ Sie lässt jedoch offen, ob sie tatsächlich gleichheitsgerecht vollzogen wird.

Um nun diese Frage zu klären, ob eine gleichheitsgerecht vollzogene gesetzliche Regelung gegeben ist, hätte im Gesetzgebungsverfahren für jedes Jahr ab 2008 die dreistufige Prüfung durchgeführt werden sollen.⁷⁵ Dem wird zwar in Teilen nachgekommen, indem angelehnt an verschiedene aufgeführte Drucksachen auf vergangenheitsbezogene Daten verwiesen wird, jedoch werden die Parameter der ersten Prüfungsstufe an keiner Stelle für den gesamten Zeitraum ausgewiesen, sondern wiederkehrend nur in Teilen betrachtet.⁷⁶ Als Folge gelangt die Gesetzesbegründung zu keiner konsistenten Gesamtabwägung, die also weiterhin nicht prüft, inwiefern das jeweilige Maß der Unter- oder Überschreitung der Parameterwerte der ersten Prüfungsstufe eine jeweilige Entscheidung zugunsten einer ausschließlichen Erhöhung der Familienzuschläge sachgerecht herstellen könnte oder das nicht könnte.⁷⁷ Dabei wird zugleich wiederkehrend deutlich, dass der Vergleich auf der zweiten Prüfungsstufe keine Begründung für die ausschließliche Erhöhung der Familienzuschläge liefern könnte: „Darüber hinaus können Familienzuschläge, die – unabhängig von der Besoldungsgruppe – die Bruttobesoldung erhöhen, als attraktivitätssteigerndes Merkmal *zumindest für verheiratete Beamtinnen und Beamte bzw. Beamtinnen und Beamte mit Kindern gewertet werden*, da in der Privatwirtschaft die familiären Verhältnisse die Höhe des Bruttoverdienstes in der Regel nicht beeinflussen.“⁷⁸ Denn das Leistungsprinzip beinhaltet nicht, dass der Dienstherr die Bestenauswahl auf Beamte mit Familien eingrenzt, sondern sieht grundlegend eine Bestenauswahl vor, die sich in keine Abhängigkeit vom Familienstand begeben kann.⁷⁹ Am Ende wird dann zwar ein „Zwischenergebnis zur zweiten [Prüfungs-]Stufe“ formuliert, das aber ausschließlich das Jahr 2021 heranzieht, um dann nicht mit der weiteren Betrachtung und Abwägung im Sinne der zweiten Prüfungsstufe

72 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4 [4/18]), Rn. 48. Vgl. zur Problematik ebenfalls *Schwan*, Mindestbesoldung (Fn. 6).

73 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 37; Hervorhebungen durch d.V.

74 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, Rn. 130.

75 Vgl. BVerfG, Urteil vom 05. Mai 2015 (Fn. 74), Rn. 97 ff.; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 (Fn. 5), Rn. 76 ff.; BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 29 ff.

76 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 56 ff. i.V.m. S. 224 ff.

77 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 73 ff.

78 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 84; Hervorhebungen durch d.V.

79 Diese Kritik kann ebenfalls nicht durch ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 41 ff. entkräftet werden.

fortzufahren und ohne daraufhin endgültige Ergebnisse oder die Betrachtung der dritten Prüfungsstufe zu präsentieren.⁸⁰ Damit aber sollten weiterhin die vom Besoldungsgesetzgeber zu erfüllende prozeduralen Pflichten verletzt werden, was mindestens zur Folge haben dürfte, dass die Entscheidung, die verfassungswidrige Alimentation ausschließlich mittels der Erhöhung der familienbezogener Besoldungsbestandteile heilen zu wollen, nach wie vor nicht sachgerecht begründet wird.

Statt einer konsistenten Prüfung sowohl der gewährten Alimentation als auch der Entscheidungen zur Wiederherstellung ihres amtsangemessenen Gehalts erfolgt kurze Zeit später die vertiefende Betrachtung der Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der gewährten Nettoalimentation.⁸¹ Sie war zuvor an verschiedenen Orten en passant eingeführt worden.⁸² Hier zeigt sich zunächst, dass die Gesetzesbegründung an einer zentralen Stelle nicht die Rechtsprechung des Bundessozial- und Bundesverwaltungsgerichts beachtet, auf die auch das Bundesverfassungsgericht abstellt, indem sie nicht die angemessene Höhe der zu beachtenden Heizkosten unabhängig von der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft beurteilt.⁸³ Dahingegen führt die Gesetzesbegründung aus: „Es werden die Werte für das 95 %-Perzentil der Kosten für Unterkunft und Heizung insgesamt zugrunde gelegt. Der Heizspiegel findet demnach keine Anwendung.“⁸⁴ Auf dieser sachlich unangemessenen Basis legt die Bemessung schließlich durchgehend deutlich zu geringe warme Unterkunfts-kosten für sämtliche Jahre ab 2008 zu Grunde und geht beispielsweise für die Jahre 2008 und 2020 von warmen Unterkunfts-kosten in Höhe von 594,- und 811,- € aus.⁸⁵ Auf Grundlage der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben sind realitätsgerecht jedoch 720,- und 869,58 € zu betrachten.⁸⁶ Damit wären 2008 und 2020 realitätsgerecht 126,- € und 58,58 € bzw. rund 21 % und sieben % höhere warme Unterkunfts-kosten zu Grunde zu legen als von der Gesetzesbegründung vorausgesetzt, was zur Folge hat, dass der Gesetzentwurf in allen von ihm betrachteten Jahren sachwidrig von einem zu geringen Grundsicherungsniveau und einer zu geringen Mindestalimentation ausgeht.⁸⁷

Darüber hinaus sollte ebenso die Bemessung der Bruttobesoldung und Nettoalimentation verschiedentlich sachlich falsch vorgenommen worden sein. Denn sie geht zunächst einmal für die Jahre 2008 bis 2011 von der Besoldungsgruppe A 3 als unterste der Besoldungsordnung aus.⁸⁸ Allerdings sah die Gesetzeslage bis März 2011 die Besoldungsgruppe A 2 als die niedrigste an.⁸⁹ Auch können Stellen- und Amtszulagen anders, als es die Gesetzesbegründung voraussetzt, nicht so ohne Weiteres in die Bemessung mit einbezogen werden.⁹⁰ Denn entsprechend unklare Bemessungen hat zunächst das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen, worin ihm das Bundesverfassungsgericht aktuell gefolgt ist.⁹¹ Dementsprechend hat es klargestellt, dass der Bezugspunkt der Bemessung das Gehalt als Ganzes sein muss, weshalb neben dem Grundgehalt nur solche Bezügebestandteile zu berücksichtigen sind, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden.⁹² Das Besoldungsgesetz Sachsen-Anhalt sieht nun aber Amts- und Stellenzulagen nur für herausgehobene Funktionen

80 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 88.

81 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 91 ff.

82 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 37 ff., 44 ff., 70.

83 BSG, Urteil vom 02.07.2009 – B 14 AS 36/08 R –, LS. 1 und BVerfG, Beschluss vom 4.5.2020 (Fn. 4), Rn. 141, vgl. zur tieferen Begründung auch *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

84 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), Anlage 1, S. 91.

85 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), Anlage 1, S. 91 und 146.

86 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 3 i.V.m. Tabelle 4.

87 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), Anlage 1, S. 91 ff.

88 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), Anlage 1, S. 94 ff.

89 Vgl. Art. 1 § 15 (2) des Besoldungs- und Versorgungsergänzungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (Landesbesoldungsgesetz LBesG LSA) v. 8.2.2011 (GVBl. 2011 S. 68, 101), der zum 01.04.2011 die Tabellenwerte der Besoldungsgruppen A 2 und A 3 strich und die entsprechend betroffenen Beamten in die Besoldungsgruppe A 4 überleitete.

90 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), Anlage 1, S. 94 ff.

91 BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 (Fn. 4), Rn. 73 i.V.m. Rn. 147.

92 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 73.

vor; sie dürfen „nur für die Dauer der Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion gewährt werden“.⁹³ Damit sind sie bei der Betrachtung der gewährten Nettoalimentionation nicht heranzuziehen, was beispielsweise für die Jahre 2012 und 2020 zu einer Verringerung der gewährten Bruttobesoldung um 81,03 € und 99,13 € führt.⁹⁴ Schließlich geht die Bemessung ab 2019 von zu geringen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen aus.⁹⁵ Als Folge der dargestellten Problematiken setzt die Begründung durchgehend eine zu hohe Bruttobesoldung mit der Folge voraus, dass ebenso die gewährte Nettoalimentionation in der Realität ausnahmslos niedriger als betrachtet ausgefallen ist.

Auf Grundlage der sachlich falschen Bemessungen legt die Gesetzesbegründung in allen betrachteten Jahren eine zu geringe Differenz zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentionation zu Grunde, die sie für die Jahre 2008 mit rund 4,6 % und 2020 mit rund 6,1 % bemisst.⁹⁶ Unter Beachtung realitätsgerechter Werte, die allerdings hinsichtlich der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für die der Sozialtarife über weite Strecken noch zu gering veranschlagt werden, ist stattdessen von einer Differenz von 12,8 % im Jahr 2008 und von 9,8 % im Jahr 2020 auszugehen, die also unter Heranziehung realitätsgerechter Daten für die gerade genannten Kosten noch einmal jeweils größer ausfallen wird.⁹⁷ Diese also noch einmal höher vorauszusetzende Differenz zwischen der Mindest- und der gewährten Nettoalimentionation veranschaulicht nur umso mehr, dass die Entscheidung, die verfassungswidrig zu geringe Beamtenalimentionation in Sachsen-Anhalt mittels der ausschließlichen Erhöhung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile heilen zu wollen, nur auf Grundlage evident sachwidriger Entscheidungen erfolgt und deshalb genauso wie die zuvor betrachtete Thüringer Besoldungsgesetzgebung zu keinem mit der verfassungsmäßigen Ordnung im Einklang stehenden Ergebnis führt. Das Bemühen des Besoldungsgesetzgebers, anders als die meisten anderen Länder nach rund anderthalb Jahrzehnten wieder zu einer verfassungskonformen Besoldung zurückkehren zu wollen, ist von daher positiv zu würdigen. Die unzureichenden Entscheidungen und Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden sollte, könnten jedoch augenscheinlich keinen Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht beanspruchen.

Da auch in diesem Fall das Ziel deutlich zu erkennen ist, mittels nicht sachgerechter Entscheidungen Personalkosten zu sparen, zeigt sich auch in Sachsen-Anhalt eine deutlich fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung, wie sie uns unten anhand weiterer Gesetzgebungsverfahren noch einmal umfassender begegnen wird (vgl. ab S. 24). Bei Personalkosten von insgesamt 2,982 Mrd. € im Jahr 2021⁹⁸ führen jährliche Mehrkosten in Höhe von 40 Mio. € zu deren Erhöhung um 1,34 %, während Mehrkosten in Höhe von 170 Mio. € eine Erhöhung um 5,7 % ausmachten. Dabei ist zugleich zu beachten, dass die verhältnismäßig geringen Auswirkungen der jeweiligen Erhöhungswerte auf die Personalkosten ihren Grund nicht nur in den gezeigten ungenügenden Bemessungen finden, sondern auch darin, dass der Anteil der Beamten und Richter im öffentlichen Landesdienst mit 26.830 bei 107.895 Beschäftigten mit einer Quote von rund 25 % vergleichsweise gering ist.⁹⁹ So sind beispielsweise in Baden-Württemberg von den insgesamt 321.115 im Landesdienst Beschäftigten rund 188.000 Beamte und Richter.¹⁰⁰ Die Quote liegt dort also mehr als doppelt so hoch wie in

93 Art. 1 § 40 (1) i.V.m. § 40 (4) LBesG LSA v. 8.2.2011 (Fn. 89).

94 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 113.

95 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 145 ff.; *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 6.

96 ST-Drs. 8/138 (Fn. 66), S. 50.

97 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

98 https://mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/haushalt/interaktiver-haushalt/interaktiver-haushalt-ausgaben/?no_cache=1 (18.01.2021).

99 Die Zahlen beschreiben den Personalstand am 30.06.2019, vgl. Statistisches Landesamt (Hrsg.), Statistischer Bericht *Schulden und Finanzvermögen, Personal, Halle (Saale) 2020*, S. 17.

100 Vgl. <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2020089> (18.01.2022) i.V.m. <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/haushalt-finanzen/oeffentlicher-dienst/beamte-und-richter/> (18.01.2022). Die Zahlen beziehen sich auf die Jahre 2020 und 2022 werden also leicht voneinander abweichen.

Sachsen-Anhalt, sodass eine Rückkehr zu einer amtsangemessenen Alimentation dort deutlich stärkere finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt hat (vgl. unten S. 31 f.).

IV. Die neue bundesverfassungsgerichtliche Besoldungsdogmatik und die seit 2020 vollzogenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen

Nachdem das Bundesverfassungsgericht nicht zuletzt wegen des weiten Entscheidungsspielraums, über den der Besoldungsgesetzgeber in der Ausgestaltung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation verfügt, bis in die beginnenden 2010er Jahre Vorlagebeschlüsse in weit überwiegender Zahl negativ entschieden hat, zeichnet sich seitdem eine neue Besoldungsdogmatik und damit einhergehend ein grundlegender Wandel in der Rechtsprechung ab, der „bei den Dienstherren zunächst – so scheint es – ungläubiges Staunen“ hergerufen hat, weil seitdem wiederkehrend eine verfassungswidrige Unteralimentation festgestellt worden ist.¹⁰¹ Dabei ist weiterhin zu Grunde zu legen, dass dem weiten Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle entspricht.¹⁰² Von daher kann die Prüfung, ob der Gesetzgeber innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat, verfassungsrechtlich auch weiterhin nicht Aufgabe von Gerichten sein. Vielmehr entspricht dem verfassungsrechtlich weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der ein-fachgesetzlichen Regelung, die sich hinsichtlich der materiellen Kontrolle auf die Frage beschränkt, ob die Bezüge von Richtern, Staatsanwälte und Beamten evident unzureichend sind.¹⁰³

Wenn sich also seit den 2010er Jahren weiterhin dieser tradierte Blick auf die je eigenen Aufgaben der legislativen und judikativen Gewalt nicht verändert hat, so hat sich seitdem eine grundlegende Erweiterung des bundesverfassungsgerichtlichen Blickfelds zunächst einmal auf die Begründungspflichten des Besoldungsgesetzgebers vollzogen.¹⁰⁴ Damit Hand in Hand ging eine sich seitdem zunehmend konkretisierende Prüfsystematik, die die materielle Kontrolle anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen vollzieht.¹⁰⁵ Nachfolgend soll zunächst diese Entwicklung bis hin zur aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Mai 2020 überblicksartig betrachtet und im Anschluss knapp auf die anstehende Entscheidung zur Berliner A-Besoldung hin erweitert werden (1.), um danach die seitdem vollzogenen drei verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Hamburg (2.), Schleswig-Holstein (3.) und Hessen (4.) in ihren für die weitere Rechtsprechung wichtigsten Folgerungen und gegebenenfalls offenen Fragestellungen zu betrachten.

1. Die Entwicklung der Besoldungsdogmatik seit 2012

2012 hatte das Bundesverfassungsgericht unter anderem entschieden, dass der Besoldungsgesetzgeber prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen zu beachten hat, es also der prozeduralen Sicherungen bedarf, damit

101 *Gisela Färber/Lutz Rodermond*, Neuere Entwicklungen in der Beamtenbesoldung seit 2018, ZBR 2021, S. 181 (181); vgl. zur neueren Besoldungsrechtsprechung *Monika Böhm*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung, ZBR 2018, S. 222 (225 ff.); *Martin Stuttmann*, Die Besoldungsrevolution des BVerfG. Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau, NVwZ-Beilage 2020, S. 83; *Schwan*, Direktiven.

102 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), LS. 3.

103 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 27.

104 *Josef Franz Lindner*, Die „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips – zur Begründungspflicht des Besoldungsgesetzgebers, ZBR 2019, S. 83 (85); deutlich kritischer *Arno Wieckhorst*, Die Begründungspflicht des Besoldungsgesetzgebers als zahnloser Tiger, DÖV 2021, S. 361 ff.

105 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 27.

die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich eingehalten wird, da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbare Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert.¹⁰⁶ Zeitgleich entwickelte es erste noch allgemeine Grundsätze und Berechnungskriterien zur Betrachtung der Frage, ob der Besoldungsgesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Gestaltungsperspektive auch materiell hinreichend nachkommt.¹⁰⁷ Damit zeichnete sich die im Entstehen begriffene neue Besoldungsdogmatik ab, die entsprechend diskutiert wurde.¹⁰⁸ 2015 legte es mit zwei wegweisenden Entscheidungen zur R- und A-Besoldung¹⁰⁹ materiell die Grundfesten der neuen Dogmatik zum Alimentationsprinzip, indem es ein detailliertes Prüfprogramm zur Betrachtung des verfassungskonformen Gehalts der den Beamten gewährten Alimentation entwickelte.¹¹⁰ 2017 betrachtete es das Abstandsgebot als einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums in seiner engen Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz, um damit dem Besoldungsgesetzgeber zu untersagen, ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnet.¹¹¹ 2018 hielt es fest, dass das besondere Treueverhältnis Beamte nicht dazu verpflichtet, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen, dass deshalb also ein gegebenenfalls notwendiges Sparvolumen über die Beamtenbesoldung hinweg gleichheitsgerecht zu erwirtschaften ist und dass die Einhaltung prozeduraler Anforderungen den Besoldungsgesetzgeber neben der Beachtung seiner auf eine Evidenzkontrolle beschränkten materiellen Dimension in dessen Flankierung, Absicherung und Verstärkung besonders bindet.¹¹² 2020 hat es schließlich das Verhältnis der verschiedenen Prüfungsstufe und Prüfparameter zueinander und das Bemessungsverfahren des Grundsicherungsniveaus und der gewährten Nettoalimentation weiterhin präzisiert, um so noch einmal die aus dem Alimentationsprinzip resultierende Verpflichtung des Dienstherrn darzulegen, Richtern und Staatsanwälten nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.¹¹³

Die zur Entscheidung anstehende Aussetzungs- und Vorlageverfahren über die Berliner A-Besoldung dürften die 2020 formal anhand der R-Besoldung vollzogenen Direktiven zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der gewährten Nettoalimentation¹¹⁴ nun entsprechend mindestens auf die A-Besoldung der Berliner Landes- und Kommunalbeamten sowie die entsprechenden Beamten der anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts übertragen. Ob und gegebenenfalls in welcher Form das Bundesverfassungsgericht seine neue Besoldungsdogmatik noch weitergehend konkretisieren und präzisieren könnte, ist heute noch nicht hinreichend absehbar. Betrachtet man dessen Rechtsprechung seit 2012, so hat sich das Bundesverfassungsgericht allerdings seitdem – wie gerade skizziert – kontinuierlich gezwungen gesehen, den weiten Entscheidungsspielraum, den der Besoldungsgesetzgeber bei der Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG re-

106 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, LS. 4.

107 BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 144 ff., 166 ff., 175 ff.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 03. Mai 2015 – 2 BvL 17/08 –, Rn. 23 ff.

108 Vgl. bspw. *Michael Droege*, Die Alimentation des Verwaltungspersonals – Zur Reichweite der Grundrechtsdogmatik in einer institutionellen Garantie –, DÖV 2014, S. 785 ff.; *Ders.*, Das Alimentationsprinzip in Zeiten der Schuldenbremse, LKRZ 2014, S. 177 ff. *Frank-Rüdiger Jach*, Grundsätze amtsangemessener Beamtenbesoldung, RiA 2014, S. 1 ff.

109 BVerfG, Urteil vom 05. Mai 2015 (Fn. 74) und BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 (Fn. 5).

110 *Josef Franz Lindner*, Besoldung und „Schuldenbremse“ – Analyse der neuen Dogmatik des BVerfG zum Alimentationsprinzips –, BayVBl. 2015, S. 801 ff.

111 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, LS. 1 u. 2.

112 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), LS. 1 u. 2.

113 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), LS. 1-7.

114 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 46 ff.

sultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation besitzt, zunehmend einzuschränken. Die Gesetzgebungsverfahren, wie sie im letzten Jahr in Berlin,¹¹⁵ in Mecklenburg-Vorpommern,¹¹⁶ im Bund¹¹⁷ und in Thüringen¹¹⁸ vollzogen worden sind und sich am Ende des Jahres in Sachsen-Anhalt und Hessen noch weiter fortgesetzt haben,¹¹⁹ während zeitgleich der Hessische Verwaltungsgerichtshof der Landesregierung attestierte, dass die Beamtenbesoldung in Hessen ab 2013 durchgehend nicht mit der Verfassung im Einklang gestanden habe und auch hier die Beamten der unteren Besoldungsgruppen unterhalb des Grundsicherungsniveau alimentiert werden würden,¹²⁰ lassen vermuten, dass der Einschränkungsprozess des weiten Entscheidungsspielraums kaum mit den letzten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen aus dem 2020 enden wird.¹²¹ Nicht umsonst zeigt ein im nächsten Monat erscheinender und auf umfangreichen Betrachtungen und Berechnungen beruhender Beitrag in „Die Öffentliche Verwaltung“, dass seit spätestens 2008 die den Landes- und Kommunalbeamten sowie den Beamten der anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gewährte Nettoalimentation in allen Bundesländern und in jedem Jahr ohne Ausnahme materiell evident unzureichend geblieben ist.¹²² Der Beitrag schließt damit inhaltlich und methodisch an dem im letzten Jahr an gleicher Stelle erbrachten Nachweis an, dass heute die Besoldungsordnungen A, B und R in Deutschland allesamt materiell unzureichend sein sollten.¹²³

2. Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 29.09.2020

Ende September 2020 fasste das Verwaltungsgericht Hamburg insgesamt fünf Vorlagebeschlüsse die Hamburger A-Besoldung der Jahre 2011/2012 bis 2019 betreffend; ihr Ausgangspunkt war die Reduzierung der Höhe der vom Land gewährten jährlichen Sonderzahlung im Jahr 2011, was 2012 zu verschiedenen Klageerhebungen gegen die ab jenem Zeitraum gewährte Alimentation vor dem Verwaltungsgericht geführt hatte.¹²⁴ Das Gericht hatte diese Verfahren Anfang März 2013 ausgesetzt und den Aussetzungsbeschluss im August 2017 nach der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung vom 05. Mai 2015 aufgehoben.¹²⁵

In seinen aktuellen Entscheidungen betrachtete es zunächst jeweils zwei bis vier der fünf Parameter der ersten Prüfungsstufe als wiederkehrend deutlich erfüllt. Jene Vermutung sah es auf der zweiten

115 BerlBVAnpG 2021 (Fn. 25).

116 Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 11.05.2021 (GOVBl. 2021 S. 600).

117 Gesetz zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2021/2022 und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 09.07.2021 (BBVAnpÄndG 2021/2022) (BGBl. 2021 S. 2444); vgl. auch <https://www.berliner-besoldung.de/bbvanpaendg-2021-2022-am-gestrigen-tage-vom-bundesrat-verabschiedet/> (16.01.2022).

118 Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts vom (Fn. 40); vgl. auch <https://www.berliner-besoldung.de/wider-aller-vernunft-auch-thueringen-steht-vor-der-verabschiedung-einer-evident-verfassungswidrigen-besoldungsanpassung/> (16.01.2022).

119 Drittes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 01.12.2021 (Fn. 65); Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2022 und 2023 und zur Gewährung einer Corona-Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie (HBesVAnpG 2022/2023) vom 08.12.2021 (GVBl. 2021 S. 871).

120 https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/beamtenbesoldung-in-hessen-verfassungswidrig-zu-niedrig_144_556664.html <https://www.dbb-hessen.de/aktuelles/news/urteil-ministerpraesident-bouffier-fremdelt-mit-verfassung-und-rechtsprechung/> (16.01.2022).

121 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 4) und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 9).

122 Schwan, Alimentationsniveau (Fn. 2).

123 Ders., Direktiven (Fn.) S. 368 ff.

124 Vgl. jeweils VG Hamburg, Beschlüsse vom 29.09.2020, die im Einzelnen den Zeitraum ab 2011 und die Besoldungsgruppe A 13 – 20 K 7506/17 – bzw. ab 2012 die Besoldungsgruppen A 9 – 20 K 7517/17 –, A 9 und A 10 – 20 K 7510/17 –, A 11 – 20 K 7511/17 – und A 15 – 20 K 7509/17 – betrachten.

125 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 20 K 7510/17 (Fn. 34), Rn. 18; BVerfG, Urteil vom 05. Mai 2015 (Fn. 74).

Prüfungsstufe durchgehend als bestätigt an, nachdem es unter anderem Kürzungen im Beihilferecht, seit langer Zeit nicht erhöhte Zulagen, die seit 1993 in den nächsten rund zehn Jahren schrittweise vorgenommene Absenkung der jährlichen Sonderzahlung durch ihr Einfrieren auf die Höhe jenes Jahres, die Abschaffung der Ruhegehaltsfähigkeit der Polizeizulage 1998, die Kürzung des Ruhegehaltssatzes auf höchstens 71,75 % 2001, die Streichung des Urlaubsgelds im Jahre 2004¹²⁶ und schließlich die Kürzung der Sonderzahlungen 2011 hervorgehoben hatte.¹²⁷ Das Maß der sich insgesamt zeigenden Unteralimentation war dabei für das Verwaltungsgericht in allen Jahren durchgehend so hoch, dass es von einer Prüfung der Prozeduralisierungspflichten absah.¹²⁸ Zugleich machte es den Trend aus, dass die Anzahl und Höhe der Parameter in den höheren Besoldungsgruppen tendenziell deutlicher erfüllt worden seien als in den niedrigeren.¹²⁹ Die Ursache sah es darin, dass die Abschmelzung der Sonderzahlung 2004 und 2011 in den unteren Besoldungsgruppen prozentual tendenziell weniger stark ausgefallen sei als in den höheren.¹³⁰

Darüber hinaus sah es die Unterschreitung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau im gesamten Betrachtungszeitraum als erfüllt an.¹³¹ Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau sei in allen betrachteten Jahren „durchgehend für die jeweils unterste Besoldungsgruppe bei weitem unterschritten“ worden.¹³² Die der untersten Besoldungsgruppe A 4 gewährte Nettoalimentation habe dabei auch in Hamburg in allen Jahren noch unterhalb des Grundsicherungsniveaus gelegen und in den neun Jahren zwischen 2011 und 2019 zu einem Fehlbetrag von insgesamt mehr 46.000,- € geführt.¹³³ Dabei musste das Verwaltungsgericht die Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe zu gering ansetzen und konnte jene der Sozialtarife nicht betrachten, da bislang jeweils keine realitätsgerechten Werte vorliegen, was an dieser Stelle zu keiner realitätsgerechten Betrachtung führen musste; tatsächlich werden die hier zu Grunde zu legenden Kosten insofern noch einmal deutlich höher liegen, was den Fehlbetrag vergrößern wird.¹³⁴ Darüber hinaus sollte das Bundesverfassungsgericht klären, ob die vom Verwaltungsgericht Hamburg zu Grund gelegte Amtszulage und eine kinderbezogene jährliche Sonderzahlung in die Betrachtung der Nettoalimentation mit einzubeziehen ist¹³⁵ und ob hinsichtlich der Heizkosten in Hamburg tatsächlich eine 85 m² oder nicht eher eine 90 m² große Wohnung bei der Bemessung zu beachten wäre.¹³⁶ Auch zieht das Verwaltungsgericht hier am Ende nicht jeweils die Abrechnungsdaten des Vorjahrs heran, wie es das Bundesverfassungsgericht vorgibt, sondern des aktuellen, was offensichtlich zu einer überwiegend zeitversetzten Ungenauigkeit führt.¹³⁷ Am Ende hat es sich veranlasst gesehen, weil in den Agglomerationen das 95 %-Perzentil seit 2017 durch eventuelle statistische Verzerrungen im Gefolge überproportional hohe Kosten bei der Unterbringung von Grundsicherungsberechtigten in Flüchtlingsunterkünften

126 Vgl. bspw. VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 20 K 7510/17 (Fn. 34), Rn. 105 ff.

127 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7510/17 (Fn. 34), Rn. 121 f.

128 Vgl. bspw. VG Hamburg Beschluss vom 29.09.2020, 7510/17 (Fn. 34), Rn. 126.

129 Vgl. VG, Hamburg Beschlüsse vom 29.09.2020, 20 K 7510/17 (Rn. 34) und 20 K 7517/17 (Fn. 124), jeweils Rn. 104, 20 K 7511/17, Rn. 113, 20 K 7506/17, Rn. 112, 20 K 7509/17, Rn. 104.

130 Vgl. für die entsprechenden Jahre VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7510/17 (Fn. 34), Rn. 58, 65, 66 und 67 sowie VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 66, 73, 74, 75.

131 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7510/17 (Fn. 34), Rn. 68 ff.

132 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7510/17 (Fn. 34), Rn. 69.

133 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 110.

134 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 92 ff. Vgl. zur Problematik auch *Schwan*, Direktiven (Fn. 9), S. 371.

135 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn.124), Rn. 101.

136 Vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 90 bzw. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2, Tabelle 4).

137 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 62 f. i.V.m. BVerwG, Beschluss vom 22.09.2017 – 2 C 56.16 –, Rn. 170 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 91 bzw. *Schwan*, Direktiven (Fn. 9), S. 371 f. bzw. *Ders.*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

gegebenenfalls verzerrt werden kann, sich diesbezüglich von der Bundesagentur für Arbeit korrigierte Werte übermitteln zu lassen.¹³⁸

3. Die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 23.03.2021

In mehreren Entscheidungen aus dem Herbst 2018 hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht verschiedene Klagen von in den Besoldungsgruppen A 7 bis A 16 besoldeten Beamten mit einer Ausnahme als unbegründet abgewiesen, aber wegen der grundsätzlichen Bedeutung die Berufung zugelassen.¹³⁹ Im Fall einer in der Besoldungsgruppe A 7 besoldeten Justizobersekretärin hatte es einen Vorlagebeschluss gefasst, nachdem drei der vom Bundesverfassungsgericht für die Prüfung auf der ersten Stufe benannten Parameter eine Verletzung des Alimentationsprinzips – zum Teil deutlich – indiziert hätten,¹⁴⁰ auch die Gesamtabwägung zu keinem anderen Ergebnis geführt habe¹⁴¹ und das Gericht nicht zu dem Schluss gekommen war, dass die Unteralimentation im Ausnahmefall verfassungsrechtlich zu rechtfertigen gewesen wäre.¹⁴² Das Land musste sich also spätestens seit diesem Datum darüber im Klaren gewesen sein, dass seine Alimentationspraxis als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden konnte.¹⁴³

Bei den vier Klägern im Berufungsverfahren handelt es sich um nach A 13, A 15 und A 16 besoldete Lehrkräfte. Der Ausgangspunkt auch ihrer Klagen war der Wegfall der jährlichen Sonderzahlung im Jahr 2007 für die Besoldungsgruppen ab A 10 aufwärts.¹⁴⁴ Mit Datum vom 23.03.2021 hat das Schleswig-Holsteinische Obergericht die Verfahren zu einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.¹⁴⁵ Dabei kam es in der Betrachtung der ersten Prüfungsstufe zu dem Schluss, dass die Besoldungsentwicklung so stark hinter den Tarifverdiensten im öffentlichen Dienst, den Verbraucherpreisen und dem Mindestabstandsgebot zurückgeblieben sei, dass für das Jahr 2007 indiziell von einer verfassungswidrigen Unteralimentation auszugehen sei.¹⁴⁶ Insbesondere der Besoldungsindex bleibe deutlich hinter dem Verbraucherpreisindex zurück¹⁴⁷ und die gewährte Besoldung wahre bis hinauf zur Besoldungsgruppe A 7 nicht das Mindestabstandsgebot.¹⁴⁸ Von daher sei von einem „Verstoß des Mindestabstandsgebots dieses Ausmaßes das gesamte Besoldungsgefüge“ betroffen.¹⁴⁹ Denn auch auf der zweiten Prüfungsstufe konnte das Gericht keine gegenläufigen Aspekte erkennen, die die Vermutung der evidenten Unangemessenheit der Alimentation hätten entkräften können.¹⁵⁰

Dahingegen hätten neben der Absenkung des Weihnachtsgeld 2003 und dessen Streichung 2007 auch weitere Einschnitte die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation erhärtet. So habe der Wegfall des Urlaubsgelds für die Besoldungsgruppen ab A 11 aufwärts ab dem Jahr 2004 zu einer weiteren Kürzung der Alimentation geführt;¹⁵¹ auch seien „spürbare Einschnitte im Bereich der Beihilfe“ vorgenommen worden, namentlich der ersatzlose Wegfall ärztlicher Wahlleistungen ab

138 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020, 7506/17 (Fn. 124), Rn. 87. Vgl. auch *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 3.

139 Vgl. jeweils Schleswig-Holsteinisches VG, Beschlüsse vom 20.09.2018 – 12 A 68/18 –, 12 A 79/18 –, 12 A 70/18 –, 12 A 80/18 –, – 12 A 71/18.

140 Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 20.09.2018, 12 A 69/18 (Fn. 139), Rn. 69ff.

141 Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 20.09.2018, 12 A 69/18 (Fn. 139), Rn. 163 ff.

142 Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 20.09.2018, 12 A 69/18 (Fn. 139), Rn. 183 ff.

143 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI_VG/21092018_Beamtenbesoldung.html (28.01.2022).

144 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021 (Fn. 39), Rn. 2 ff., Rn. 83.

145 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 52.

146 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39) Rn. 75 ff.

147 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39) Rn. 90.

148 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 105, vgl. a. ebd., Rn. 127 ff.

149 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), LS.

150 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 140.

dem Jahr 1998 und ein Wechsel von Einzelselbstbehalten ab 2005, darüber hinaus sei das Selbstzahlprinzip zu beachten, dem Beihilfeberechtigte unterliegen.¹⁵² Zugleich hätten Einschnitte im Bereich des Versorgungsrechts wie die Erhöhung der für die Erreichung des maximalen Ruhegehaltsatzes erforderliche ruhegehaltstfähige Dienstzeit von 35 auf 40 Jahre 1992, die ab 1999 vorgenommene Rücklagestellung, die 2001 vollzogene Absenkung der maximalen ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge von 75 % auf 71,75 % sowie die Absenkung des jährlichen Steigerungssatzes von 1,875 % auf 1,79375 % ebenfalls die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation erhärtet.¹⁵³ Auch hätten 2007 trotz der „sehr hohe[n] Anforderungen an den beruflichen Werdegang und die Qualifikation“ der Ämter des vormals höheren Diensts 90 % der bundesweit vergleichbar leitenden und 83 % der ebenfalls über ein Hochschulabschluss verfügenden Vollzeitbeschäftigten einen höheren Verdienst als in der Eingangsstufe nach A 13 besoldete Beamte verzeichnet; deren Besoldung habe nur knapp über dem arithmetischen Mittel der Verdienste aller männlichen Vollzeitbeschäftigten bundesweit gelegen.¹⁵⁴ Entsprechend hätten 2007 70 % bzw. 59 % der leitenden Vollzeitbeschäftigten über einen höheren Verdienst verfügt als die nach A 15 und A 16 in der Eingangsstufe besoldeten Beamten; deren Besoldung habe in der Besoldungsgruppe A15 zudem unterhalb des arithmetischen Mittels der Verdienste der Leistungsgruppe 1 „Leitende Stellung“ gelegen und die der Besoldungsgruppe A16 nur knapp darüber.¹⁵⁵

Auf Grundlage der Betrachtung beider Prüfungsstufen sah das Oberverwaltungsgericht eine „Abkopplung der Besoldung der Beamtinnen und Beamten von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung“ in Schleswig-Holstein, die allein schon deshalb nicht durch kollidierendes Verfassungsrecht zu rechtfertigen wäre, da das den Beamten abverlangte „Sonderopfer“ nicht Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung gewesen wäre.¹⁵⁶ Das „unzulässige Sonderopfer“ sei fiskalisch motiviert „einzig mit Blick auf die finanzielle Situation der öffentlichen Hand“ vollzogen worden, „die Einschnitte als Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes“ hätten von daher keine sachliche Begründung erfahren.¹⁵⁷ In Anbetracht der evidenten Sachwidrigkeit verzichtete das Gericht im Anschluss auf eine weitere Betrachtung der ungenügenden Prozeduralisierung.¹⁵⁸

Ähnlich wie hinsichtlich der Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Hamburg gibt auch die präzise Entscheidungsbegründung des Oberverwaltungsgerichts dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, verschiedene Fragen und Problematiken weiter auszuschärfen. So behandelt das Oberverwaltungsgericht die Frage, ob in der Betrachtung des Mindestabstandsgebots als indizieller Parameter der ersten Prüfungsstufe Amtszulagen bei der Bemessung der gewährten Nettoalimentation in der untersten Besoldungsgruppe zu beachten seien oder nicht, ebenfalls als unerheblich, da das Mindestabstandsgebot 2007 selbst trotz deren Beachtung in deutlicher Form verletzt sei.¹⁵⁹ Da die Mindestalimentation aber nicht nur eine Bedeutung als indizielles Maß auf der ersten Prüfungsstufe hat, sondern gleichzeitig als 115 %ige Grenze zum Grundsicherungsniveau den Betrag markiert, diesseits der absolute Alimentationsschutz zu beachten ist, weshalb unterhalb der Mindestalimentation Kürzungen oder Einschnitte in die Besoldung ausgeschlossen sind,¹⁶⁰ sollte es eventuell doch in jedem Fall darauf ankommen, welche Bezügebestandteile im Bemessungsverfahren zu beachten

151 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 142, vgl. Art. 1 § 9 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen vom 12.11.2003 (GVObI. 2003 S. 546).

152 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 154 f.

153 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 156.

154 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 144 ff.

155 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 150.

156 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 157 ff.

157 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 159.

158 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 160 f.

159 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 110 i.V.m. Rn. 112.

160 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 47 f.; *Schwan*, Mindestbesoldung (Fn. 6).

sind, nicht umsonst können (Amts-)Zulagen einen erheblichen Anteil an der Gesamthöhe der Alimentation haben, wie weiter oben gezeigt worden ist (vgl. oben S. 12 f.). Da es aber für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation auf deren Gesamthöhe ankommt, ist folglich die Höhe eventueller Nachzahlungsansprüche auch von ihnen abhängig.¹⁶¹ Auch von daher hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass neben dem Grundgehalt ebenso Bezügebestandteile zu berücksichtigen sind, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden.¹⁶² In diesem Sinne kann offensichtlich nicht ohne Weiteres von einer Sachaufklärung absehen werden, ob allen in der untersten Besoldungsgruppe besoldeten Beamten eine Amtszulage gewährt wird oder nicht.¹⁶³

Darüber hinaus müssen in der Betrachtung als absolute Grenze, unterhalb derer der absolute Alimentationsschutz zu beachten ist, die realitätsgerechten Kosten für Bildung und Teilhabe sowie die für die Sozialtarife bislang von den prüfenden Gerichten – wie vom Oberverwaltungsgericht be-rechtigt hervorgehoben – ebenso wie eventuelle „geldwerte Vorteile wegen der erheblichen Schwierigkeiten[,] diese Höhe nachträglich festzustellen, nicht berücksichtigt werden, solange auch ohne deren Berücksichtigung der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau nicht gewährt“ sei.¹⁶⁴ Das gilt allerdings entsprechend nicht für den Besoldungsgesetzgeber, der auch diesbezüglich in jedem Fall verpflichtet ist, realitätsgerechte Bemessungen vorzunehmen.¹⁶⁵ So oder so wäre sicherlich eine Präzisierung der nötigen Bemessungsverfahren vonseiten des Bundesverfassungsgerichts sinnvoll, um entsprechende Unklarheiten zu beseitigen.

Problematisch geht das Oberverwaltungsgericht dahingegen in der Bemessung der warmen Unterkunftskosten vor, da es ebenfalls nicht beachtet, dass die angemessene Höhe der zu ermittelnden Heizkosten unabhängig von der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu beurteilen ist, weshalb es offensichtlich fragwürdig die Werte für das 95 %-Perzentil der Kosten für Unterkunft und Heizung insgesamt zugrunde legt (vgl. zur Problematik oben, S. 12).¹⁶⁶ Als Folge der gerade dargelegten Problematiken sollte die Differenz zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation 2007 größer gewesen sein als die 6,8 %, von denen es ausgeht.¹⁶⁷

Im Hinblick darauf, dass das Land aktuell ein Gesetzentwurf vorlegt, der wie unten dargelegt einen grundlegenden Systemwechsel durch eine „Modifikation des Familienmodells“ plant (vgl. S. 40 ff.), ist es von einigem Interesse, dass solche Planungen bereits in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden sind, da nach Ansicht des Landes bereits im Frühjahr 2021 „die vom Bundesverfassungsgericht herangezogene Alleinverdiener(in)-Familie nicht [mehr] zeitgemäß“ gewesen sei.¹⁶⁸ Allerdings war es dem Land auch schon vor rund einem Jahr nicht gelungen, den ungenügenden Charakter der angestellten Ideen sachlich zu begründen. In Anbetracht der evident sachwidrigen Gestaltung der Schleswig-Holsteinischen Alimentation hat das Oberverwaltungsgericht das Land deshalb bereits im Frühjahr 2021 darauf hingewiesen, dass die „geringe Anzahl von Beamtinnen und Beamten mit Kindern und Zuordnung in Steuerklasse 3 auch nicht gegen das oben bereits für geeignet erklärte Vergleichsmodell einer vierköpfigen Familie [spricht], bei der ein Mitglied Alleinverdienerin oder Alleinverdiener ist. Es muss nämlich bedacht werden, dass die Entscheidung, dieser Beamtinnen und Beamten gegen Kinder beziehungsweise gegen das ‚Alleinverdiener(in)-Mo-

161 BVerfG, Beschluss vom 05. Mai 2015 (Fn. 74), Rn. 93.

162 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 73.

163 Vgl. Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, 2 LB 93/18 (Fn. 39), Rn. 110 i.V.m. Rn. 112.

164 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, 2 LB 93/18 (Fn. 39), Rn. 117. Vgl. hinsichtlich der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe darüber hinaus berechtigt auch ebd., Rn. 123. Vgl. zur Problematik insgesamt BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 70 f.

165 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 142.

166 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 120.

167 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 124.

168 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, (Fn. 39), Rn. 32.

dell‘ nicht unbedingt freiwillig erfolgt ist, sondern gerade wegen des Umstands, dass die Alimentation zu gering ist und diese es sich schlicht nicht leisten konnten.“¹⁶⁹

Damit wies bereits das Oberverwaltungsgericht zentrale Teile der weiter unten betrachteten Kreationen mit Blick auf eine offensichtlich mittlerweile mehr als fünfzehnjährige Unteralimentation der schleswig-holsteinischen Beamten in deutlicher Form zurück, was hier vollumfänglich zitiert werden soll, um damit unter anderem zu verdeutlichen, dass die weiter unten erfolgende Kritik für das Land kaum überraschend kommen dürfte.¹⁷⁰

„Entgegen den Ausführungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ist dieses [vom Bundesverfassungsgericht aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete; d. Verf.] Familienmodell auch noch – zumindest für das hier streitgegenständliche Jahr 2007 – als zeitgemäß anzusehen. Zwar trifft es zu, dass mittlerweile in vielen Familien beide Elternteile (Eheleute) arbeiten gehen und so gemeinsam für den Familienunterhalt sorgen, aber dies ist immer noch nicht als der ausnahmslose Regelfall anzusehen und schon gar nicht für das zu beurteilende Jahr 2007. Der Gesetzgeber hat im Bürgerlichen Gesetzbuch keineswegs das Modell einer Familie mit zwei Verdienern als den Regelfall manifestiert. § 1360 BGB in der seit dem 1. Januar 2002 geltenden Fassung regelt, dass die Ehegatten einander verpflichtet sind, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten (Satz 1) und dass, wenn einem Ehegatten die Haushaltsführung überlassen ist, dieser seine Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts erfüllt (Satz 2). Aus dieser gesetzlichen Regelung folgt, dass die Eheleute keineswegs gehalten sind, beide einer Beschäftigung nachzugehen, um ihrer Verpflichtung nachzukommen. Das Bürgerliche Gesetzbuch typisiert vielmehr die Familie mit einer Alleinverdienerin oder einem Alleinverdiener als ein (Regel-)Modell, welches nach wie vor in der Gesellschaft vertreten wird und daher einer entsprechenden Regelung bedarf. Bestätigt wird dies für das Jahr 2007 auch durch § 1570 BGB in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung. Hiernach kann ein geschiedener Ehegatte von dem anderen Unterhalt verlangen, solange und soweit von ihm wegen der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht erwartet werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass gerade in den ersten Monaten und Jahren nach der Geburt ein Elternteil wegen der Kinderbetreuung unter Umständen überhaupt nicht arbeiten gehen kann. Erst seit dem 1. August 2013 besteht für jedes Kind zwischen 1 und 3 Jahren ein Rechtsanspruch auf eine Kita-Betreuung gemäß § 24 Abs. 2 SGB VIII in der seit dem 1. August 2013 geltenden Fassung. Zu einer Änderung des genannten § 1570 BGB kam es erst durch Gesetz vom 21. Dezember 2007 (BGBl I S. 3189) mit Wirkung zum 1. Januar 2008. Nach Satz 1 dieser neuen Regelung kann ein geschiedener Ehegatte von dem anderen wegen der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes für mindestens drei Jahre nach der Geburt Unterhalt verlangen.

Im Übrigen stellt sich die Frage, welches Vergleichsmodell anstatt der vierköpfigen Familie, bei der ein Mitglied Alleinverdiener oder Alleinverdienerin ist, herangezogen werden soll. Würde man auf eine Familie abstellen, in der beide Elternteile arbeiten gehen, würde die Schwierigkeit bestehen, dass der Besoldungsgesetzgeber ermitteln müsste, welche weiteren Einkünfte aus einer Beschäftigung der Familie durchschnittlich zur Verfügung stünden. Aber eine so durchgeführte durchschnittliche Betrachtung birgt die Gefahr in sich, dass Familien, die weniger als das durchschnittliche Einkommen zur Verfügung haben, unangemessen alimentiert werden könnten. Eine jeweils durchzuführende Einzelfallbetrachtung ist dem Besoldungsgesetzgeber im abstrakten Gesetzgebungsverfahren nicht möglich. Dies spricht dafür, an dem Vergleichsmodell einer vierköpfigen Familie, bei der ein Mitglied Alleinverdiener oder Alleinverdienerin ist, festzuhalten.“¹⁷¹

169 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021 (Fn. 39), Rn. 110.

170 Vgl. zur offensichtlich auch nach 2007 gegebenen Unteralimentation *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

171 Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021 (Fn. 39), Rn. 107 f.

4. Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.11.2021

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat Ende 2021 zwei Vorlagebeschlüsse gefasst, die die A-Besoldung im Zeitraum von 2016 bis 2020¹⁷² und die W-Besoldung von 2013 bis 2020¹⁷³ betrachteten. Im ersten Fall hatte das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main die Klage eines in der Besoldungsgruppe A 6 eingruppierten Justizwachmeisters Anfang 2018 noch zurückgewiesen.¹⁷⁴ Nachdem es auf der ersten Prüfungsstufe keinen der fünf Parameter als erfüllt angenommen und auch die prozeduralen Anforderungen als hinreichend beachtet angesehen hatte, hatte es die Betrachtung beendet und vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Berufung zugelassen.¹⁷⁵

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof sieht nun auf Grundlage der neuen bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsdogmatik für den betrachteten Zeitraum eine durchgehende Verletzung des Mindestabstandsgebots „bis deutlich über die Besoldungsgruppe A 6 hinaus“ als gegeben an.¹⁷⁶ Diesen Sachverhalt zeigt er in minutiösen Berechnungen anhand verschiedener Besoldungsgruppen, sodass er es wegen der massiven Verletzung des absoluten Alimentationsschutzes im Anschluss nicht mehr als notwendig erachtet, weitere Betrachtungen anzustellen, sondern nur noch festhält: „Dieser Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot ist keiner Rechtfertigung zugänglich“.¹⁷⁷

Innerhalb der minutiösen und präzisen Berechnungen geht er aber ebenso wie das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht von offensichtlich sachlich falschen warmen Unterkunftskosten aus, indem er gleichfalls problematisch die Werte für das 95 %-Perzentil der Kosten für Unterkunft und Heizung insgesamt zugrunde legt (vgl. zur Problematik oben, S. 12).¹⁷⁸ Dieses Vorgehen führt ihn beispielsweise für das Jahr 2016 zu monatlichen warmen Unterkunftskosten in Höhe von 1000,- €. ¹⁷⁹ Legt man dahingegen realitätsgerechte kalte Unterkunftskosten von 950,- € sowie entsprechende Heizkosten von 161,68 € zu Grunde, sind warme Unterkunftskosten von 1111,68 € zu beachten, die folglich um über 110,- € höher ausfallen als vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof angenommen.¹⁸⁰ Das sozialhilferechtliche Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation erhöhen sich dadurch noch einmal erheblich; als Folge hätte die in der untersten Besoldungsgruppe gewährte Nettoalimentation 2016 nicht rund 1.180,- € unterhalb des Grundsicherungsniveaus gelegen, wovon der Gerichtshof ausgeht, sondern rund 2.520,-.¹⁸¹ Ein verheirateter Beamter mit zwei Kindern, der in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 besoldet worden ist, wäre so 2016 nicht um 4,2 % unterhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert worden, sondern um mindestens rund 8,5 %. Diese systematische Verzerrung der Unterkunftskosten findet sich in allen betrachteten Jahren, weshalb am Ende auch der prozentuale Fehlbetrag von 9,3 % im Jahr 2020 als zu gering betrachtet werden sollte. Er dürfte insgesamt bei über 10,9 % gelegen haben und damit mehr als 25 % unterhalb der Mindestalimentation.¹⁸²

Zugleich konnte auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof trotz einer Anfrage an die Bundesagentur für Arbeit keine realitätsgerechten Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe zu Grunde

172 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021 (Fn. 35).

173 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021 – 1 A 2704/20.

174 VG Frankfurt am Main, Urteil vom 12.03.2018 – 9 K 324/17.F.

175 BVerwG, Beschluss vom 22. September 2017 – BVerwG 2 C 56.16.

176 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 71.

177 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 94.

178 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 76.

179 VGH Hessen, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 93.

180 Vgl. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 3 i.V.m. Tabelle 4.

181 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 93.

182 Vgl. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

legen, da jene aufgrund fehlender statistischer Erfassung keine belastbaren Auskünfte erteilen konnte.¹⁸³ Auch nimmt der Verwaltungsgerichtshof keine Betrachtung der Sozialtarife vor. Die realitäts-gerechte Bemessung dieser beiden Faktoren dürfte die Differenz zwischen der Mindest- und der ge-währten Nettoalimentation noch einmal recht deutlich vergrößern, sodass davon auszugehen ist, dass die Unteralimentation des gerade genannten Beamten sicherlich deutlich mehr als zehn Prozent unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen sollte.¹⁸⁴

Darüber hinaus stellen sich hinsichtlich der Betrachtung der gewährten Nettoalimentation auch in diesem Verfahren ähnliche Fragen, wie sie bereits weiter oben betrachtet wurden, nämlich die Amtszulagen betreffend,¹⁸⁵ aber auch im Hinblick darauf, dass bei der Bemessung der Bruttobesoldung nicht der Zeitpunkt der Besoldungsanpassung Beachtung findet.¹⁸⁶ Der Hessische Verwaltungsgerichtshof sieht von einer entsprechenden „Spitzausrechnung“ ab, da auch ohne sie ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot als hinreichendes Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation gegeben sei.¹⁸⁷ Der Besoldungsgesetzgeber müsste jedoch wegen des absoluten Alimentationsschutzes offensichtlich präziser vorgehen, jedenfalls mindestens, sofern die in der Eingangsstufe der untersten Besoldungsgruppe gewährte Nettoalimentation die Mindestalimentation nur knapp übersteigen würde (vgl. zum prinzipiellen Charakter oben S. 10 f.).

Auf Grundlage der ansonsten präzise durchgeführten Bemessung kommt der Hessische Verwaltungsgerichtshof zu dem Schluss, dass das Mindestabstandsgebot im Jahr 2016 bis in die Besoldungsgruppen A 9 und in den nachfolgenden Jahren bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein verletzt worden sei, womit „auch die deutlich unter den genannten Besoldungsgruppen liegende Besoldung nach Besoldungsgruppe A 6 im genannten Zeitraum durchgängig gegen das Mindestabstandsgebot“ verstoße.¹⁸⁸ Im Parallelverfahren zeigte es darüber hinaus argumentativ schlüssig, dass eine solch extreme Unteralimentation nicht anders zu beheben sein könne, als gleichfalls durch die Anhebung der Grundgehaltssätze.¹⁸⁹

Da dem Land der problematische Gehalt seiner Besoldungspraxis am Tag der Entscheidungsverkündung vielleicht nicht in jedem Fall en detail, jedoch insgesamt in weit überwiegender Form bekannt gewesen sein muss, ist es nur umso frappierender, in welcher Form es sich am 30.11.2021 in der mündlichen Verhandlung äußerte:

„Für den Beklagten sei derzeit nicht erkennbar, wie die Einhaltung des Mindestabstandsgebots verlässlich geprüft werden könne. Bei der Bestimmung des im Falle des Beklagten maßgeblichen Grundsicherungsbetrags für eine vierköpfige Bedarfsgemeinschaft (zwei Erwachsene, zwei minder-jährige Kinder) verblieben weiterhin erhebliche Unsicherheiten. Diese seien der Grund dafür, dass dem Beklagten derzeit noch keine abschließende Feststellung möglich sei, in welchem Umfang die hessische Besoldung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge und mit welchen Aus-wirkungen auf den Haushalt zu rechnen sei. Der Beklagte könne derzeit nicht ausschließen, dass dem Mindestabstandsgebot je nach den heranzuziehenden Berechnungsschritten bis in die Besoldungsgruppe A 10 nicht genügt werde. Daher könne der Beklagte auch noch keine Auswirkungen auf den Haushalt beziffern. Der Beklagte könne daher auch noch nicht abschätzen, ob und wie sich die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG auf die künftige Besoldungssituation auswirken werde, zumal

183 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 94.

184 Vgl. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 2.

185 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 80 und 83.

186 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 84.

187 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 84.

188 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 92.

189 Hessischer VGH, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 173), S. 77 ff.

noch nicht absehbar sei, welche Folgen die derzeitigen Abweichungen hinsichtlich Ausgaben und zukünftigen Steuereinnahmen auf Grund der Pandemie haben würden.“¹⁹⁰

V. Fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung

Im Kontext der gerade gezeigten judikativen Entscheidungen und Entwicklungen ist es auf den ersten Blick sachlich nur umso unverständlicher, dass sich ein dreiviertel Jahre nach der grundlegenden Präzisierung der neuen bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsdogmatik bislang weiterhin kein Besoldungsgesetzgeber nicht nur nicht aufgefordert sieht, tatsächlich daranzugehen, wieder einen verfassungskonformen Zustand herzustellen, sondern dass dessen Wiederherstellung weiterhin dauerhaft auf die Zukunft vertagt wird. Die Besoldungsgesetzgeber führen damit ausnahmslos eine unter vielerlei Gesichtspunkten problematische – weil mit der Rechtsordnung nicht vereinbare – Kontinuität fort, obgleich die Diskussion um fiskalisch motivierte Besoldungsgesetzgebungen schon recht bald nach der Föderalismusreform I aufgenommen und noch vor der einsetzenden Entwicklung einer neuen Besoldungsdogmatik unter anderem eine „finanzielle Ausblutung des Alimentationsprinzips“ konstatiert worden ist.¹⁹¹ Nicht umsonst erschien es dem Bundesverfassungsgericht bereits 2007 nicht mehr als „von vornherein ausgeschlossen, dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt“ hätten, „dass einzelne Beamtenengruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert“ werden würden.¹⁹²

Spätestens mit der beginnenden Ausformung der neuen Besoldungsdogmatik in den frühen 2010er Jahren nahm diese Diskussion noch einmal verstärkt Fahrt auf und ist seitdem nicht mehr abgeklungen. So ist die amtsangemessene Alimentation noch vor den beiden grundlegenden bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen des Jahres 2015 unter anderem als ein bloßer „Maßstabsbegriff“ beschrieben und darin die „Maßstabslosigkeit eines Maßstabsbegriff“ betrachtet worden.¹⁹³ Es wurden „große methodische und dogmatische Unsicherheiten in der absoluten wie relativen Bestimmung eines Mindestalimentationsniveaus und der dynamischen Anpassung der Alimentierung“ an die je gegebenen fiskalischen Bedingungen konstatiert, die nicht zu einer „Alimentation nach Kasenslage“ führen dürften.¹⁹⁴ Denn die Reföderalisierung des Besoldungsrechts legitimierte „nicht einseitig zum Abbau von staatlichen Leistungen“, sondern mache „es gegebenenfalls erforderlich, aufgrund der besonderen Situation in einem Bundesland die Besoldung nach oben hin anzupassen“, und zwar das nur umso mehr, als „dass eine starke Zersplitterung mit erheblichen Besoldungsdifferenzen zwischen den Ländern festzustellen“ sei und „von klaren, transparenten und nachvollziehbaren Besoldungsbedingungen nicht mehr flächendeckend gesprochen werden“ könne.¹⁹⁵

Nach den beiden Entscheidungen des Jahres 2015 setzte eine noch deutlich umfassendere Diskussionen zusammen mit der Betrachtung derer Inhalt, Bedeutung und Folgen ein, die hier nicht nachgezeichnet werden können und müssen.¹⁹⁶ Sicherlich nicht unberechtigt wurde nun das Bemühen des

190 Hessischer VGh, Beschluss vom 30.11.2021(Fn. 35), Rn. 33; vgl. zum Datum dieser Darlegung ebd., Rn. 38.

191 Jürgen Lorse, Reföderalisierung des Dienstrechts in Deutschland – Gesamtstaatliche Verantwortung oder Rückkehr zur Kleinstaaterei im deutschen Beamtenrecht, DÖV 2010, S. 829 (837).

192 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2007 – 2 BvR 1673/03 –, Rn. 34.

193 Droege, Alimentation (Fn. 108), S. 787.

194 Ders., Alimentationsprinzip (Fn. 108), S. 180 und 182.

195 Jach, Grundsätze (Fn. 108), S. 5. Peter Wild, Das Recht auf amtsangemessene Besoldung bei unverantwortlicher Haushaltspolitik, DÖV 2014, S. 192 ff. zeigt am Beispiel Nordrhein-Westfalen weitergehende übergreifende Ursachen für die heute fortbestehenden Zwangslagen, in die sich Bund und Länder über lange Zeiträume hineinbewegt haben.

196 Vgl. bspw. Böhm, Rechtsprechung (Fn. 101); Markus Jerxen, Besoldungsfragen vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Fabian Scheffczyk/Kathleen Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 4, S. 343 ff. kritisch Timo Hebel, Die

Bundesverfassungsgerichts betrachtet, stereotyp von den Besoldungsgesetzgebern „angeführte haushaltspolitische Gesichtspunkte für die Höhe der Besoldung zurückzudrängen und einzuhegen“.¹⁹⁷ Nicht umsonst müsse man weiterhin „angesichts einer erheblichen Personalkostenquote der Haushalte von Bund und Ländern und einer nicht selten anzutreffenden Geringschätzung des Berufsbeamtentums in Politik und Öffentlichkeit [...] kein Prophet sein, um Versuche der Politik zu prognostizieren, durch Besoldungs- und Versorgungskürzungen Einsparungen zu erzielen mit dem Zweck, einerseits der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) zu genügen und andererseits Spielräume für andere – populärere – Ausgaben zu generieren“.¹⁹⁸ Dabei rückten insbesondere *Martin Stuttmann*¹⁹⁹ und *Gisela Färber*²⁰⁰ die Auswirkungen der fiskalisch motivierten Besoldungsgesetzgebung zunehmend in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Mit der im nächsten Monat erscheinenden Beleuchtung der seit 2008 von allen Ländern ausnahmslos vollzogenen Unteralimentation dürfte die Diskussion noch einmal umfassendere Informationen zur Verfügung gestellt bekommen.²⁰¹ Dabei zeigt sich das so gewaltige wie verheerende Ausmaß der mindestens im 15. Jahr vollzogenen „Alimentation nach Kassenlage“ wie so oft gerade darin, dass es insbesondere auf den Rücken der Schwächsten ausgetragen wurde und wird: den in den unteren Besoldungsgruppen besoldeten Beamten und ihren Familien, die von der weit überwiegenden Zahl der Länder in allen Jahren durchgehend deutlich unterhalb der sozialen Sicherung alimentiert worden sind und werden.²⁰²

Nachfolgend sollen im Einzelnen das im letzten Jahr abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren des Bunds (1.), die aktuellen Gesetzgebungsverfahren im Gefolge der Tarifeinigung im öffentlichen Dienst der Länder (2.) und die fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung an weiteren bis heute vollzogenen bzw. aktuell geplanten Gesetzgebungsverfahren (3.) betrachtet und eingeordnet werden, um so den offensichtlich tiefgreifenden Konsens der deutschen Politik zu veranschaulichen, der nicht nur großen Teilen der deutschen Beamten und ihren Familien ein Leben nur unterhalb der Grundsicherung ermöglicht, die gemeinhin als „Hartz IV“ bezeichnet wird, sondern der deshalb – auf den Punkt gebracht – wiederkehrend die Rechtsordnung mit dem offensichtlich vorrangigeren Ziel beschädigt, Spielräume für andere und populärere Ausgaben zu generieren (Lindner).

1. Das BBVAnpÄndG 2021/2022 – Vertagung als Prinzip?

Nach der am 25.10.2020 erfolgten Tarifeinigung im öffentlichen Dienst setzte der Bund mit der Anpassung der Bezüge die „Alimentation nach Kassenlage“ (Droege) ungebremst fort.²⁰³ Nicht umsonst akzeptierte der Bundesgesetzgeber am Ende ohne Gegenstimmen und bei Enthaltung von Die Linke einen vonseiten der Bundesregierung als evident unzureichend gekennzeichneten Gesetzent-

verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Beamtenbesoldung nach der Richterbesoldungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Eine kritische Würdigung, ZBR 2015, S. 289 ff.

197 *Arne Pilniok*, Die Dogmatik des Alimentationsprinzips zwischen Kontinuität und Innovation: Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Richterbesoldung, ZBR 2015, S. 361 (365).

198 *Josef Franz Lindner*, „Schuldenbremse“ (Fn. 110) S. 801.

199 *Martin Stuttmann*, Zeitenwende – Die Bestimmung der Minimalbesoldung nach dem BVerfG, NVwZ 2015, S. 1007 ff.; *Ders.*, BVerfG zur A-Besoldung: Die Besoldung aller Besoldungsgruppen muss angehoben werden, NVwZ 2016, S. 184 ff.; *Ders.*, BVerwG: Alle Besoldungsgruppen erheblich anheben, NVwZ 2018, S. 552 ff.; *Ders.*, Besoldungsrevolution (Fn. 101).

200 *Gisela Färber*, Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Besoldung und Versorgung, ZBR 2018, 228 ff.; *Dies./Rodermond*, Entwicklungen (Fn. 101).

201 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

202 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

203 Gesetz zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2021/2022 und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Fn. 117). Die Entwicklung ist von *Torsten Schwan*, Wie geht es weiter mit der Bundesbesoldung deutscher Beamtinnen und Beamter, <https://www.berliner-besoldung.de/wie-geht-es-weiter-mit-der-bundesbesoldung-deutscher-beamtinnen-und-beamter/> (17.01.2022) weitergehend dargelegt worden, sodass an dieser Stelle eine tiefergehende Betrachtung und Einordnung nicht nötig ist.

wurf, der keine Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation vornahm, um am Ende festzustellen: Es bleibe „die bundesbesoldungsgesetzliche Umsetzung der vorgenannten Beschlüsse des BVerfG den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs bzw. einer eigenständigen Gesetzesinitiative der Bundesregierung vorbehalten“.²⁰⁴ Entsprechende Beratungen, die also zumindest die eigenen prozeduralen Pflichten betrachtet oder beachtet hätten, fanden aber nach Vorlage des Gesetzentwurfs letztlich genauso wenig statt, wie es bis heute auch keine weitere Gesetzesinitiative der Bundesregierung gegeben hätte, was zur Folge hat, dass den Bundesbeamten bis weit in den mittleren Dienst hinein nach wie vor nicht einmal eine Alimentation auf Grundsicherungsniveau gewährt wird.²⁰⁵

Anfang 2021 war zunächst noch ein Referentenentwurf in das Anhörungsverfahren gegangen, der eine Bruttobesoldung von 3.933,55 € für eine vierköpfige Beamtenfamilie vorgesehen hatte, mit der die von jenem Entwurf noch bemessene Mindestalimentation überschritten werden sollte; auf diese ursprüngliche Planung konnte sich das Bundeskabinett aber im Anschluss nicht einigen, sodass die aktuell gewährte Bruttobesoldung bei nur 2.921,74 € liegt und damit mehr als 1.000,- unterhalb der ursprünglichen Planung.²⁰⁶ Sie verbleibt so um mindestens rund zehn Prozent unterhalb des Grundsicherungsniveaus und um mindestens rund 25 % unterhalb der Mindestalimentation.²⁰⁷ Als Folge gewährt der Bund heute eine Nettoalimentation, die monatlich um mehr als 730,- € unterhalb dessen liegt, was der ursprüngliche Referentenentwurf als amtsangemessen und noch verfassungskonform betrachtet hatte. Damit wird das vom ursprünglichen Referentenentwurf ermittelte Grundsicherungsniveau um monatlich 284,28 € (9,8 %) unterschritten; die zunächst bemessene Mindestalimentation wird um monatlich 719,87 € verfehlt.²⁰⁸ Zwar war all das bei der Verabschiedung und Ausfertigung des Gesetzes bekannt.²⁰⁹ Die Herstellung einer wieder amtsangemessenen Alimentation wurde jedoch – wie im letzten Absatz gezeigt – vorsätzlich auf die Zukunft verschoben, sodass das zum Bruttogehalt in Höhe von 3.933,55 € äquivalente Grundgehalt von 3.340,63 €, das sich nach Abzug der gewährten Familienzuschläge ergibt, aktuell von keiner Besoldungsgruppe bis einschließlich A 7 erreicht wird. Erst in der 7. Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8, der fünften der Besoldungsgruppe A 9, der dritten der Besoldungsgruppe A 10 und durchgehend ab der Besoldungsgruppe A 11 wird ein entsprechend höheres Grundgehalt gewährt. Insofern gesteht die aktuelle Gesetzgebung Beamten der Besoldungsgruppe A 10 erst ab dem sechsten Dienstjahr, der Besoldungsgruppe A 9 erst ab dem zwölften Dienstjahr und der Besoldungsgruppe A 8 erst nach dem 20. Dienstjahr sowie den darunterliegenden Besoldungsgruppen zu keiner Zeit eine Grundbesoldung zu, die im Rahmen des ursprünglichen Referentenentwurfs zwingend entsprechenden Beamten in der Einstufungsstufe der untersten Besoldungsgruppe A 3 zuzuerkennen wäre. Diese extreme Lücke offenbart den materiell evident unzureichenden Charakter des Entwurfs. Er führt in letzter Konsequenz dazu, dass selbst die Alimentation von Beamten des mittleren Dienstes nicht einmal das Grundsicherungsniveau erreicht.²¹⁰

204 BT-Drs. 19/28677 vom 19.04.2021, S. 40. Vgl. zum Abstimmungsverhalten das Plenarprotokoll 19/233 vom 10.06.2021, S 30016.

205 *Torsten Schwan*, BBVAnpÄndG 2021/2022 am gestrigen Tag vom Bundesrat verabschiedet, <https://www.berliner-besoldung.de/bbvvanpaendg-2021-2022-am-gestrigen-tage-vom-bundesrat-verabschiedet/> (17.01.2022).

206 *Torsten Schwan*, Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung zu BBVAnpÄndG 2021/2022 als Verstoß gegen die materielle und prozedurale Dimension des Alimentsationsprinzips, S. 5 ff.; Anlage 1 unter <https://www.berliner-besoldung.de/wie-geht-es-weiter-mit-der-bundesbesoldung-deutscher-beamtinnen-und-beamter/> (17.01.2022).

207 *Schwan*, Gesetzentwurf (Fn. 206), S. 8.

208 *Schwan*, Gesetzentwurf (Fn. 206), S. 8 f.

209 *Schwan*, Gesetzentwurf (Fn. 206), S. 9.

210 *Torsten Schwan*, Die aus dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu BBVAnpÄndG 2021/2022 resultierenden Folgen, S. 1; Anlage 2 unter <https://www.berliner-besoldung.de/wie-geht-es-weiter-mit-der-bundesbesoldung-deutscher-beamtinnen-und-beamter/> (17.01.2022).

Nicht umsonst werden auf Basis der von der vormaligen Bundesregierung durchgeführten Berechnungen heute in der Besoldungsgruppe A 7 besoldete verheiratete Bundesbeamte mit zwei Kindern erst nach fünf Dienstjahren auf Hartz IV-Niveau alimentiert, das also die Bundesrepublik Deutschland seinen Bewohnern als absolut niedrigstes Maß zum physischen Überleben garantiert.²¹¹ All jene und die entsprechend geringer besoldeten Beamten würden insofern sich und ihre Familie besser stellen, wenn sie aus dem Dienst scheiden und danach keiner geregelten Tätigkeit mehr nachgehen würden. Denn das wäre für sie ökonomisch deutlich vorteilhafter, als ihr Dienstverhältnis weiter aufrechtzuerhalten.²¹²

Wie in der Einleitung festgehalten, ist erst unlängst ein weiteres Mal von prominenter Seite eine zukünftig amtsangemessene Alimentation angekündigt und ist sie dabei wie eine Selbstverständlichkeit behandelt worden.²¹³ Nichtsdestotrotz hat es diese Ankündigung trotz aller ins Feld geführten Dringlichkeit nicht einmal in den Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung geschafft (vgl. oben S. 2 f.). Eine verfassungskonforme Gesetzgebung ist deshalb weiterhin nicht absehbar, was vor allem an den mit einer wieder amtsangemessenen Alimentation einhergehenden Personalmehrkosten liegen dürfte. Das sollte gleichfalls den in der Einleitung zitierten Appell der Bundesministerin für Inneres und Heimat an ihre Zuhörer erklären, entsprechend auf den Bundesminister der Finanzen einzuwirken. Von ihm erfolgte jedoch auf der dbb Jahrestagung keinerlei Bekenntnis zu einer amtsangemessenen Alimentation. Dahingegen brachte er die Sachlage eher unfreiwillig, aber dabei inhaltlich trefflich auf den Punkt:

„Und auf der anderen Seite hat man erlebt, so wurde mir gesagt, dass auf den Dating-Plattformen die Berufsbezeichnung Beamtin und Beamter besonders attraktiv ist. Dahinter stecken natürlich Klischees, Klischees von einem guten Einkommen bei gleichzeitig geringer Arbeitsbelastung. Sie wissen, ich weiß, das hat nichts mit der Realität zu tun und deshalb sollten wir diese Klischees hinter uns lassen.“²¹⁴

Die „finanzielle Ausblutung des Alimentationsprinzips“ (Lorse) setzt sich folglich auch auf Bundesebene ungebremsst fort. Über wiederkehrende Ankündigungen hinaus erfolgte bis heute keine erkennbare Gesetzesinitiative, die die im letzten Jahr eingestandene deutliche Verletzung des Alimentationsprinzips beendete.

2. Die „Corona-Sonderprämie 2022“ als Ausfluss konsensualer Besoldungsgesetzgebung?

Wie vormals der Bund waren und sind auch die Landesparlamente im Gefolge der am 29.11.2021 vollzogenen Tarifeinigung im öffentlichen Dienst der Länder aufgefordert, das Tarifergebnis in der von ihnen zu entscheidenden Form auf ihre Landesbeamte zu übertragen. Sie vollziehen aktuell allerdings weitgehend nur das im letzten Jahr vom Bundesgesetzgeber gezeigte Handeln nach und haben eine im Tarifvertrag für das Jahr 2022 vorgesehene sogenannte „Corona-Sonderprämie“ ohne tiefere Betrachtung und angemessene Prozeduralisierung bereits wie Niedersachsen einstimm-

211 Schwan, Folgen (Fn. 210), S. 2 ff.

212 Schwan, Folgen (Fn. 210), S. 3.

213 Vgl. darüber hinaus ebenso das im Januar 2021 mit der Bundesministerin des Inneren und Heimat dem dbb gegebene Interview, dbb magazin Januar/Februar 2022, S. 23; <https://www.dbb.de/artikel/faeser-wollen-vorbild-und-an-treiber-fuer-den-digitalen-staat-sein.html> (17.01.2022).

214 Vgl. das Video seiner Rede ab Min. 4:28 unter <https://www.dbb.de/artikel/lindner-leistungsaehiger-oeffentlicher-dienst-unerlaesslich-fuer-wirtschaftliches-wachstum.html> (17.01.2022).

mig verabschiedet²¹⁵ bzw. wie Baden-Württemberg,²¹⁶ Bayern,²¹⁷ Berlin,²¹⁸ Brandenburg,²¹⁹ Bremen,²²⁰ Hamburg,²²¹ Mecklenburg-Vorpommern,²²² Rheinland-Pfalz,²²³ Saarland,²²⁴ Sachsen,²²⁵ Sachsen-Anhalt,²²⁶ Schleswig-Holstein²²⁷ und Thüringen²²⁸ die Übertragung als Kabinettsbeschluss entsprechend vorbereitet. Dieses recht einheitliche Vorgehen deutet mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf einen weitgehend übergreifenden Konsens zwischen den Landesregierungen und den in den Parlamenten vertretenen Parteien hin, die sowohl prozedural als auch materiell unzureichende Gesetzgebungstätigkeit ungebrochen fortsetzen zu wollen, wofür noch weitere Indizien sprechen.

So fand zwar das oben behandelte Dritte Dienstrechtsänderungsgesetz in Sachsen-Anhalt die Gegenstimmen von Bündnis 90/Die Grünen; jedoch stimmte neben den Regierungsparteien ebenso Die Linke bei Enthaltung der Alternative für Deutschland für das Gesetz, obgleich letztere zuvor einen von allen anderen Parteien zuvor abgelehnten Änderungsantrag eingebracht hatte.²²⁹ Das oben betrachtete Thüringer Gesetz ist zwar bei Enthaltung der Oppositionsparteien nur mit den Stimmen der Regierungsparteien angenommen worden.²³⁰ Dem war allerdings wie oben skizziert deutliche Gegenwehr durch die Gewerkschaften und Verbände vorausgegangen, die die Oppositionsparteien zunächst einmal zu einer sachlichen Einkehr bewogen hat; zuvor hatte der Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags die Verabschiedung des Gesetzentwurfs jedoch noch unter Zustimmung aller Parteien bei Enthaltung der Alternative für Deutschland empfohlen.²³¹ Entsprechend erfolgten die Besoldungsgesetzgebungen in Berlin²³² und in Hessen²³³ einstimmig. Auch hebt die

215 Vgl. beispielsweise Art. 6 Abs. 3 des Niedersächsischen Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 16.12.2021 (GVBl. 2021 S. 883); die Vorlage wurde ohne Änderung auf Grundlage der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 08.12.2021 entsprechend einstimmig angenommen, vgl. den Stenografischen Bericht der 126. Sitzung des Niedersächsischen Landtags am 16.12.2021, S. 11890 f.

216 Vgl. den Entwurf S. 6 ff. unter <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-ueber-eine-einmalige-corona-sonderzahlung-an-besoldungsempfaengerinnen-und-empfaenger-baden-wuerttembergs/> (26.01.2022).

217 Bayerische Staatskanzlei, Pressemitteilung Nr. 7 vom 17.01.2022, <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-17-januar-2022/> (17.01.2022).

218 BE-Drs. 19/0095 vom 11.01.2022, S. 3 f.

219 BB-Drs. 7/4852 o.D. [07.01.2022]; S. 7.

220 Der Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, Pressemitteilung vom 11.01.2022, Senat beschließt Corona-bedingte Sonderzahlung für Beamtinnen und Beamte, <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/senat-beschliesst-corona-bedingte-sonderzahlung-fuer-beamtinnen-und-beamte-375689?asl=bremen02.c.732.de> (17.01.2022).

221 HH-Drs. 22/6962 vom 11.01.2022, S. 5.

222 MV-Drs. 8/236 vom 11.01.2022, S. 7.

223 Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz, Mitteilung vom 10.01.2022 Ministerrat billigt im Grundsatz Gesetzentwurf zur Erhöhung der Beamtenbesoldung, <https://fm.rlp.de/de/presse/detail/news/News/detail/ministerrat-billigt-im-grundsatz-gesetzentwurf-zur-erhoehung-der-beamtenbesoldung/> (23.01.2022). Die Mitteilung kündigt zwar an, die „jüngste Präzisierungen des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentationshöhe“ zu beachten. Allerdings soll die „Adaption der rheinland-pfälzischen Bezüge an die Alimentationsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [...] mit Mehrkosten in einer Größenordnung von jährlich rund 14 Millionen Euro verbunden“ sein, was nicht ausreichen kann, um mindestens die ebenfalls in Rheinland-Pfalz vorliegende Lücke zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentations zu schließen, vgl. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

224 SL-Drs. 16/1878 vom 12.01.2022, S. 13 f.

225 SN-Drs. 7/8828 vom 19.01.2022 S. 7.

226 ST-Drs. 8/476 vom 09.12.2021, S. 5.

227 SH-Drs. 19/3557 vom 13.01.2022, S. 10; die Drucksache verweist ebd., S. 3 hinsichtlich einer amtsangemessenen Alimentation auf die SH-Drs. 19/3428 o.D. [01.12.2021].

228 TH-Drs. 7/4522 (Fn. 49), S. 4.

229 Vgl. Stenografischer Bericht 8/6 vom 18.11.2021 über die 6. Sitzung des Landtags von Sachsen-Anhalt, S. 163 f. Vgl. zum genannten Änderungsantrag ST-Drs. 8/388 vom 17.11.2021.

230 *Schwan*, Verabschiedung (Fn. 12).

231 *Schwan*, Vernunft (Fn. 16).

232 Plenarprotokoll 18/71 der 71. Sitzung am 28.01.2021, S. 8489 f.

233 Plenarprotokoll 20/90 der 90. Sitzung am 08.12.2021, S. 7313.

Schleswig-Holsteinische Landesregierung hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Problematik seiner „Modifikation des Familienmodells“ sowohl den „fachlichen Austausch mit anderen Ländern“ hervor als auch, „dass in einem Teil der Länder durchaus vergleichbare Ansätze geprüft werden“ würden.²³⁴

In einem solchen Kontext ist es wenig verwunderlich, wenn die Bayerische Landesregierung in der Beantwortung einer Anfrage im Sommer 2021 ohne sichtbare Reaktion der Opposition hervorhob, dass sie sich auch ein Jahr nach der Veröffentlichung der maßgeblichen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung außerstande sehe, von anderen Ländern deutlich schneller vollzogene Datenabfragen durchzuführen und die Daten entsprechend auszuwerten, und dass ebenfalls der Willensbildungsprozess, wie nun auf jene Entscheidung zu reagieren sei, innerhalb der Staatsregierung noch nicht abgeschlossen wäre: „Aussagen zu [...] einem Handlungsbedarf in Bayern können insofern zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht getroffen werden. Die Berechnungen und Auswertungen werden mit entsprechender Priorität vorangetrieben.“²³⁵ Eine solche Priorisierung hat in Bayern aber bis Anfang 2022 zu keiner weiteren erkennbaren Entwicklung geführt, was beispielsweise ebenfalls für Brandenburg, Bremen oder das Saarland²³⁶ gilt, in deren Parlamentsdatenbank bislang keine entsprechenden Dokumente zur Wiederherstellung einer amtsangemessenen Alimentation nachweisbar wären. Zwar hatte die SPD-Fraktion im Oktober 2021 einen Antrag an den Landtag formuliert, der die Bayerische Staatsregierung auffordern sollte, einen verfassungskonformen Gesetzentwurf einzubringen.²³⁷ Er wurde allerdings rund einen Monat später ohne weitere Begründung zurückgezogen.²³⁸ Die Sächsische Staatsregierung sah Anfang 2021 ähnlich wie die Bayerische Landesregierung von der Beantwortung einer Anfrage hinsichtlich des amtsangemessenen Charakters der sächsischen Richter-Besoldung ab, da solche Fragen „auf eine Bewertung gerichtet [seien], die die Staatsregierung bisher nicht getroffen“ habe, da die „Entscheidungsgründe der o. g. Beschlüsse vom 4. Mai 2020 [...] derzeit auf mögliche Auswirkungen auf die sächsischen Besoldungsregelungen geprüft“ werden würden, aber „die Prüfung noch nicht abgeschlossen“ sei.²³⁹ Die niedersächsische Landesregierung hat im Sommer 2021 hinsichtlich einer Kleinen Anfrage ebenfalls „nach den letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts noch ungeklärte Rechtsfragen“ konstatiert, diese aber sachlich falsch konkretisiert, da anders als von ihr dargestellt weder die ins Feld geführten bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven bezüglich der Höhe der Wohnkosten noch die der Krankenversicherungsbeiträge Fragen offenlassen.²⁴⁰ Auf dieser sachlich unangemessenen Grundlage wurde weiterhin ins Feld geführt, es sei „zunächst eine Entscheidung mit Bindungswirkung für Niedersachsen abzuwarten, bevor hieraus konkrete Folgerungen für die niedersächsische Besoldung gezogen werden“ könnten.²⁴¹

Die „Corona-Sonderprämie“ ist von den Bundesländern einheitlich als Einmalzahlung konzipiert worden und wird über das Jahr 2022 hinaus Folgen für das Alimentationsniveau nach sich ziehen, da bis in den Dezember hinein keine Besoldungsanpassungen vorgesehen sind. Prozedural wird sie

234 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 11.

235 BY-Drs. 18/17687 vom 08.10.2021, S. 2.

236 Das Saarland hat zwar im Oktober 2021 die geltenden gesetzlichen Regelungen im Gesetz Nr. 2042 zur Neuregelung des Beamtenbesoldungs- und -versorgungsrechts im Saarland vom 13. Oktober 2021 (ABl. I 2021 S. 2547) zusammengeführt und dabei angekündigt, dass vom Regelungsinhalt „im Wesentlichen der Status Quo“ gesichert werde, wenn auch „punktuell notwendige Änderungen infolge der Entwicklung in anderen Rechtsgebieten sowie der (höchstrichterlichen) Rechtsprechung vorgenommen werden“ würden (SL-Drs. 1678-NEU vom 05.07.2021, S. 2). Die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzips fand dabei aber praktisch keine Beachtung.

237 BY-Drs. 18/18376 vom 13.10.2021.

238 BY-Drs. 18/18781 vom 09.11.2021.

239 SN-Drs. 7/5179 vom 09.02.2021, S. 3.

240 NI-Drs. 18/9606 o.D. [01.07.2021], S. 1.

241 NI-Drs. 18/9606 o.D. (Fn. 240), S. 1.

als „eine Unterstützung des Dienstherrn zur Abmilderung der *zusätzlichen* Belastung durch die Corona-Krise“ betrachtet.²⁴² So verstanden handle es „sich bei ihr um eine Sonderzahlung des Dienstherrn, die im Sinne des § 3 Nummer 11a EStG zur Abmilderung der *zusätzlichen* Belastungen durch die Corona-Krise als *zusätzliche* Unterstützung zu den ohnehin geschuldeten Bezügen gewährt“ werde.²⁴³ Die weitgehend einheitliche Form ergibt sich aus der Konzeption von § 3 Nummer 11a Einkommensteuergesetz, der „zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn vom Arbeitgeber in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 31. März 2022 auf Grund der Corona-Krise an seine Arbeitnehmer in Form von Zuschüssen und Sachbezügen gewährte Beihilfen und Unterstützungen bis zu einem Betrag von 1.500 Euro“ steuerfrei stellt und entsprechend bis zum genannten Stichtag gewährt werden muss.²⁴⁴ Da sie von daher zur Kompensation oder Abmilderung sowie als Anerkennungsleistung betrachtet und zugleich als nicht tabellenwirksam keine über das Jahr 2022 hinausreichende Wirkung entfaltet, wird sie bei der gerichtlichen Prüfung der Parameter der ersten Prüfungsstufe oder spätestens entsprechend der dargelegten Wirkung auf der zweiten so zu betrachten sein. Die Landesbeamten würden bei einer 2022 fortgesetzten Inflationsrate auf der Höhe des Jahres 2021 mit einem entsprechenden Reallohnverlust von 3,1 % in das Jahr 2023 starten, da die auf das Jahr 2023 ausgerichtete Besoldungserhöhung von 2,8 % sie prinzipiell nicht kompensieren könnte. Die also heute weiterhin in allen Bundesländern sehr deutlich nicht mehr amtsangemessene Alimentation wird so im Verlauf des Jahres real noch weiter abgesenkt werden. Nicht umsonst hat unlängst beispielsweise das Ifo-Institut seine Inflationsprognose für das Jahr 2022 von 3,3 % auf 4 % angehoben, womit auch 2022 der Anstieg der Verbrauchpreise deutlich oberhalb der Besoldungserhöhung läge.²⁴⁵ Darüber hinaus musste und muss den Besoldungsgesetzgebern im Gesetzgebungsverfahren ebenfalls bewusst gewesen sein, dass die 2021 von den Ländern gewährten Besoldungserhöhungen von 1,2 bis 1,7 % mit starken Reallohn- bzw. Einkommensverluste verbunden gewesen sind.²⁴⁶ Zwischen 2017 und 2020 hatten die dort vorgenommenen Besoldungserhöhungen bei einem vergleichsweise geringen Anstieg der Verbraucherpreise wieder reale Einkommenssteigerungen nach sich gezogen.²⁴⁷ Dieser Prozess ist 2021 jedoch nicht nur zum Erliegen gekommen, sondern abrupt abgebrochen, ohne dass die Besoldungsgesetzgeber daraus zureichende Schlüsse gezogen hätten. Auch darin offenbart sich, dass die fiskalisch motivierte Besoldungsgesetzgebung trotz der aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von ausnehmend allen Besoldungsgesetzgeber im Kern ungebrochen fortgesetzt wird, was nachfolgend an weiteren aktuellen Gesetzgebungsverfahren vertiefend betrachtet werden soll.

3. Fiskalpolitik als sachlich unbegründete Besoldungsgesetzgebung

Nicht umsonst offenbaren die gerade abgeschlossenen oder sich derzeit vollziehenden Beispiele Baden-Württemberg (a), Mecklenburg-Vorpommern (b), Hessen (c), Nordrhein-Westfalen (d) und Schleswig-Holstein (e) den überbordenden Faktor, den die Kostenminimierung in der Besoldungsgesetzgebung ausmacht. In diesem Zusammenhang wäre zwar zunächst zu beachten, dass es sich „bei der Haushaltskonsolidierung um eine nach dem Maßstab des Grundgesetzes legitime gesetzgeberische Zwecksetzung“ handle, „welcher der Gesetzgeber auch bei der Besoldungsfestsetzung Rechnung zu tragen“ habe, dass aber auf der anderen Seite „fiskalpolitische Erwägungen allein den Grundsatz einer amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken“ vermögen könnten, „weil andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere“ laufen würde.²⁴⁸ Darüber hinaus

242 Vgl. bspw. HE-Drs. 20/6690 vom 09.11.2021, S. 1; Hervorhebung d.V.

243 So bspw. BE-Drs. 19/0095 (Fn. 218), S. 4; Hervorhebungen d.V.

244 Art.1 Abs. 2 AbzStEntModG vom 02.06.2021 (BGBl. I 2021 S. 1259).

245 Pressemitteilung „Unternehmen wollen Preise erhöhen“ vom 07.02.2022 <https://www.ifo.de/node/67886> (08.02.2022).

246 <https://oeffentlicher-dienst.info/beamte/land/tr/2019/> (06.02.2022)

247 Färber, Entwicklungen (Fn. 101), S. 181. Vgl. für die Zeit vor 2017 Färber, Aspekte (Fn. 200), S. 231 f., auch mit wichtigen methodischen Hinweisen hinsichtlich der Konzeption des dritten Parameters der ersten Prüfungsstufe.

248 TH-Drs. 7/4188 (Fn. 47), S. 27 f.

wären selbst dann, wenn eine verfassungswidrige Unteralimentation innerhalb einer Haushaltsnotlage verfassungsrechtlich als Ausnahmefall gerechtfertigt werden könnte, die entsprechenden Wertentscheidungen gemäß dem Grundsatz der praktischen Konkordanz, also im Wege der gegenseitigen Abwägung, zu einem schonenden Ausgleich zu bringen, wobei die Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung auch dann nur in Ansatz gebracht werden kann, wenn sie „Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist, das anhand einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien – gegebenenfalls unter ergänzender Heranziehung der im Rahmen eines Konsolidierungs- oder Sanierungshilfverfahrens getroffenen Vereinbarungen – erkennbar sein muss“.²⁴⁹ So verstanden wird im jeweiligen Einzelfall auf die „Begründetheit“ der geplanten Maßnahmen oder vollzogenen Entscheidungen im Sinne der eingangs nachgezeichneten prozeduralen Pflichten des Besoldungsgesetzgebers zurückzukommen sein (vgl. oben, S. 4 f.).

a) Baden-Württemberg

Die baden-württembergische Landesregierung plant derzeit nach eigenem Bekunden mittels eines sogenannten „Vier-Säulen-Modells“ den eingestandenen verfassungswidrigen Gehalt der Beamtenbesoldung zu beheben, ohne dass bislang allerdings ein Gesetzentwurf vorläge. Allerdings hat offensichtlich bereits das Ende Dezember 2021 verabschiedete Staatshaushaltsgesetz 2022 erste entsprechende Vorbereitungen getroffen und das Finanzministerium zur Umsetzung besoldungsrechtlicher Änderungen ermächtigt, in verschiedenen Besoldungsgruppen des mittleren und gehobenen Dienstes Ämter anzuheben und in gleicher Zahl die niederwertigeren Stellen zu streichen: „Voraussetzung für die Schaffung der Planstellen ist, dass im Rahmen einer Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg entsprechende Ämteranhebungen vorgenommen beziehungsweise Überleitungsregelungen getroffen wurden. Die Schaffung der Planstellen ist frühestens am Tag des Inkrafttretens der vorgenannten Änderungen möglich. Die insoweit geschaffenen Stellen gelten als planmäßig. Die Stellenzugänge und Stellenwegfälle sind im nächsten Staatshaushaltsplan zu veranschlagen.“²⁵⁰ Im Gesetzgebungsverfahren hat der Finanzminister wiederkehrend hervorgehoben, dass sich das Land „in dieser Pandemie massiv verschuldet“ habe, „dass die finanziellen Spielräume sehr, sehr begrenzt sein“ würden und dass man „Maß bei den Ausgaben“ halten sowie „ohne neue Kredite auskommen und eine halbe Milliarde Euro nutzen“ werde, „um Coronaschulden zurückzuführen“.²⁵¹ Zugleich hatte er neben der Schaffung neuer Stellen eine hohe Zahl an weiteren Ausgabenfelder hervorgehoben und gewürdigt.²⁵² Am Ende fehlte zwar nicht, dass man „zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts umsetzen“ müsse, „die mit der Beamtenversorgung und der Beamtenbesoldung zu tun“ hätten und „unmittelbar und strukturell mit Mehrkosten verbunden“ wären.²⁵³

Jedoch hob das Ministerium für Finanzen zwei Monate später in einem Gespräch mit dem Beamtenbund – Tariftunion hervor, dass eine offensichtlich verfassungskonforme Anhebung der Grundgehaltssätze zu Mehrkosten in Höhe von 2,9 Mrd. € führen würde, sodass andere Maßnahmen geplant werden würden, die die entsprechenden Mehrkosten auf rund 178 Mio € begrenzen sollten.²⁵⁴ Selbst wenn also die Voraussetzungen für eine Einschränkung des Alimentationsprinzips als Folge einer

249 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 92 ff.

250 § 3 Abs. 22 des Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 (Staatshaushaltsgesetz 2022 – StHG 2022) (GBl. 2021 S. 1012).

251 Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 17/17 vom 27.10.2021, S. 791.

252 Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 17/17 (Fn. 251), S. 791 ff.

253 Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 17/17 (Fn. 251), S. 794. Vgl. bezogen auf die verschiedenen Themen von der Stoßrichtung wiederkehrend ähnlich Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 17/18 vom 10.11.2021, S. 847 ff. und Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 17/25, S. 1350 ff.

254 <https://www.bbw.dbb.de/aktuelles/news/verfassungskonforme-besoldung-das-land-macht-sich-auf-den-weg/> (17.01.2022).

Haushaltsnotlage sachlich zu rechtfertigen wären, dürfte der extreme Unterschied zwischen den beiden Werten schon für sich genommen darauf hinweisen, dass der Besoldungsgesetzgeber bislang kaum einen Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz gesucht haben sollte, der innerhalb eines umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung so auch kaum gleichheitsgerecht zu vollziehen wäre; denn dazu fallen die geplanten Mehrkosten von 178 Mio. € offensichtlich deutlich zu gering aus. Ginge es doch gemessen an den Ausgaben des Landes im Jahre 2021, die 52,6 Mrd. € betragen haben sollen, um Mehraufwendungen um rund 5,5 %, sofern eine offensichtlich verfassungskonforme Regelung anvisiert werden würde, bzw. um 0,34 % im Hinblick auf die geplante Regelung.²⁵⁵

Darüber hinaus soll die Differenz zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation ein weiteres Mal nur mittels Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen ausgeglichen werden, wie sie das Bundesverfassungsgericht bereits 2018 als nicht gleichheitsgerecht vollzogen in der Besoldungspraxis des Landes gerügte hatte.²⁵⁶ Denn neben der Streichung und Anhebung verschiedener Besoldungsgruppen bis zur Besoldungsgruppe A 11 und dem Wegfall der Erfahrungsstufen 1 und 2 bis hinauf in die Besoldungsgruppe A 10 plant das Ministerium die Differenz zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation unter anderem ebenfalls mittels Anhebung unterschiedlich hoher familienbezogener Zulagen bis hinauf in die Besoldungsgruppe A 14 auszugleichen.²⁵⁷

Da bereits heute über ein Drittel der Haushaltsaufwendungen aus Personalkosten bestehen, scheint sich Baden-Württemberg erneut über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinwegsetzen zu wollen, obgleich jenes dem Land unlängst erst eine ungenügende materielle und prozedurale Gesetzgebung bestätigt und zugleich darauf hingewiesen hat, dass sich Landesregierung und Landtag vor ihren Entscheidungen bewusst darüber gewesen seien, „dass die Beamten und Richter in der Vergangenheit bereits erhebliche Konsolidierungsbeiträge erbracht hätten“ und obgleich Baden-Württemberg seit 2008 regelmäßig zu den Ländern zählt, die bundesweit mit den höchsten Fehlbetrag zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation aufweist. Jener betrug 2020 mehr als 26 %, worin sich die genannten potenziellen Mehrkosten von 2,9 Mrd. € spiegeln.²⁵⁸ Dieses Bewusstsein sollte heute weiterhin ungebrochen vorhanden sein, führt aber offensichtlich nach wie vor nicht dazu, dass sich die baden-württembergische Landesregierung hinsichtlich der Besoldungsgesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden zu fühlen scheine, worin sie sich mit weiteren Oppositionsparteien in Übereinstimmung sehen dürfte.²⁵⁹

b) Mecklenburg-Vorpommern

Am 11.05.2021 verabschiedete der Landtag Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern.²⁶⁰ Es umfasst eine Reihe von Neuregelungen, und zwar insbesondere im Artikel 1 das novellierte Besoldungsgesetz des Landes. Im Gesetzgebungsverfahren ging es unter anderem zunächst um die Konsolidierung des Besoldungsrechts im weiteren Gefolge der Föderalismusreform I sowie um die Fachkräftegewinnung und deren Bindung.²⁶¹ Im Hinblick auf die Fachkräftegewinnung stellte der Gesetzentwurf fest, dass Mecklenburg-Vorpommern bundesweit „in den An-

255 <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/haushalt-finanzen/haushalt/einnahmen-und-ausgaben/> (17.01.2022).

256 Vgl. zur Kritik der mangelnden Beachtung des Gebots der Besoldungsgleichheit BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 24 ff.

257 <https://www.bbw.dbb.de/aktuelles/news/verfassungskonforme-besoldung-das-land-macht-sich-auf-den-weg/> (17.01.2022).

258 *Schwan*, Alimentationsniveau, Tabelle 7; vgl. zum vorherigen Zitat BVerfG Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 30.

259 <https://www.bbw.dbb.de/aktuelles/news/viel-uebereinstimmung-in-den-sachfragen/> (03.02.2022).

260 Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 11.05.2021 (GOVBl. 2021 S. 600).

261 MV-Drs. 7/5440 vom 14.10.2021, S. 7 ff.

fangsgrundgehältern der Besoldungsgruppen A 13 und A 14 mittlerweile auf den letzten Platz und in der Besoldungsgruppe R 1 auf den vorletzten Platz zurückgefallen“ sei, weshalb in diesen Besoldungsgruppen die Streichung der ersten Erfahrungsstufe vorgenommen werden sollte.²⁶² Im Anschluss erkannte die Landesregierung die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunächst explizit an, um diese dann allerdings auf den „Mindestabstand *in den unteren Besoldungsgruppen* zur Grundsicherung für Arbeitssuchende“ zu verkürzen.²⁶³ Dementsprechend wurde eine bereits ein Jahr zuvor in das Landesrecht eingeführte Regelung nun tradiert:

„(1) Soweit die Nettoalimentation den Mindestabstand von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende, die einer Leistungsempfängerin oder einem Leistungsempfänger für sich und eine vergleichbare Familie zur Sicherung des Lebensunterhalts zusteht, unterschreitet, wird ein Zuschlag zur Besoldung nach § 2 Absatz 1 gewährt. Der Zuschlag wird in Höhe des Differenzbetrages gewährt, der erforderlich ist, um den Mindestabstand der Nettoalimentation von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende gemäß Satz 1 zu wahren.

(2) Die jeweils maßgebliche Höhe des Zuschlags wird durch die für das Besoldungsrecht zuständige oberste Landesbehörde festgestellt.“²⁶⁴

2019 war die Landesregierung davon ausgegangen, dass eine Verletzung des Mindestabstandsgebots in der Besoldung des Landes „nicht erkennbar“ sei; nichtsdestotrotz hatte es die neue gesetzliche Regelung auf den Weg gebracht, weil in dem Fall, dass „in einem besonders atypisch gelagerten Einzelfall, den der Besoldungsgesetzgeber nicht gesehen hat, der Mindestabstand nicht eingehalten“ wäre, „der Dienstherr wegen der Bindung an Gesetz und Recht (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) gegenwärtig dennoch daran gehindert [wäre], eine höhere als die gesetzlich geregelte Besoldung zu gewähren (Gesetzesvorbehalt der Besoldung)“.²⁶⁵ Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sei der Dienstherr „im Sinne der Gewährung einer verfassungsgemäßen Besoldung dazu ermächtigt, im Falle einer Unterschreitung des Mindestabstands einen Zuschlag in der Höhe zu gewähren, der erforderlich ist, um den Mindestabstand der Nettoalimentation von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende zu wahren.“²⁶⁶

Unabhängig davon, dass eine solche gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich kaum Bestand haben könnte, da der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen hat, dass ein „besonders atypisch gelagerte[r] Einzelfall“ nicht gegeben sein kann, da die Mindestalimentation vom absoluten Alimentationsschutz umfasst wird, weshalb bereits im Gesetzgebungsverfahren den Abschluss eines entsprechend gelagerten „Einzelfalls“ zu gewährleisten und garantieren ist,²⁶⁷ musste die Landesregierung im aktuellen Gesetzentwurf nun zugestehen, dass im Land eine flächendeckende Unteralimentation gegeben war, die sich vormals also nicht auf einen „besonders atypisch gelagerten Einzelfall“ beschränkt hatte, weshalb die aktuelle Überführung der zitierten Regelung in die neue Gesetzgebung sachlich als nicht minder fragwürdig anzusehen ist, die zunächst wie folgt betrachtet wurde:

262 MV-Drs. 7/5440 (Fn. 261), S. 8. Eine weitere Reflexion möglicher Folgen wurde nicht vorgenommen, die sich u.a. darin zeigen, dass sich auf Basis der bis Ende 2020 geltenden Besoldung der Abstand zwischen den Eingangsstufe der Besoldungsgruppen A 13 und A 15 um rund sechs und entsprechend zwischen A 14 und A 15 um rund sieben Prozentpunkte verringert.

263 MV-Drs. 7/5440 (Fn. 261), S. 10; Hervorhebungen d.V.

264 Art. 1 § 73 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 260). Vgl. zur vormaligen Regelung Art. 7 § 29a des Gesetz über die Anpassung von Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezügen 2019, 2020 und 2021 und zur Änderung weiterer besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 19. November 2019 (GOVBl. 2019 S. 678).

265 MV-Drs. 7/4000 vom 19.08.2019, S. 57.

266 MV-Drs. 7/4000 (Fn. 265), S. 58.

267 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 47 f.

„Am 30. November 2019 ist der durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. November 2019 (GVOBl. M-V S. 678, 680) in das Landesbesoldungsgesetz eingefügte § 29a in Kraft getreten, der als § 73 in den Entwurf für ein neues Landesbesoldungsgesetz übernommen worden ist. Nach dieser Vorschrift wird ein Zuschlag zur Besoldung gewährt, soweit die Nettoalimentation den Mindestabstand von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende unterschreitet, die einer Leistungsempfängerin oder einem Leistungsempfänger für sich und eine vergleichbare Familie zur Sicherung des Lebensunterhalts zusteht. [Absatz] Für die Anwendung dieser Vorschrift werden auf Grundlage des vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rechenweges die seit dem 30. November 2019 fehlenden Bruttobeträge ermittelt, die für eine verfassungsgemäße Nettoalimentation entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes erforderlich sind.“²⁶⁸

Zur Begründung der nun tradierten Neuregelung wurde später weitgehend unverändert auf die vormalige Darlegung zurückgegriffen.²⁶⁹ Allerdings hatte der Gesetzentwurf zwischenzeitlich festgehalten, dass auf Grundlage der aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung „im Besoldungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern ein Anpassungsbedarf bei der Besoldung bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 6 für eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern“ bestehe.²⁷⁰ Deshalb nähme der Gesetzentwurf „für die Besoldungsgruppen A 4, A 5 und A 6 gestaffelte Erhöhungsbeträge für den Familienzuschlag ab der Stufe 3 (zweites und weitere berücksichtigungsfähige Kinder) vor, mit denen der sich aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes ergebende jeweilige Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitssuchende gewahrt werden“ solle.²⁷¹

Der sachlich unangemessene Gehalt jener Regelung zeigt sich nun darin, dass nicht beachtet wird, dass ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot insofern das gesamte Besoldungsgefüge betrifft, als dass sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist.²⁷² Wenn also – wie vom Gesetzentwurf hervorgehoben – nicht nur einem „besonders atypisch gelagerten Einzelfall“ der untersten Besoldungsgruppe, der Besoldungsgruppe A 4, keine Alimentation oberhalb der Mindestalimentation gewährt wird, die gesetzliche Regelung aber nur die Differenz bis 15 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus ausgleicht, dann wird offensichtlich mindestens den oberhalb der untersten Besoldungsgruppe liegenden Besoldungsgruppen, hier also A 5 und A 6, keine amtsangemessene Alimentation gewährt, da auch ihnen als Folge aus § 73 Abs. 1 des Gesetzes nur ein Zuschlag bis zur Höhe der Mindestalimentation zuerkannt werden kann. Damit aber läge ein offensichtlicher Verstoß gegen das systeminterne Abstandsgebot vor – es würden keine unterschiedlichen Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter gewährt werden –, das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums vom Gesetzgeber allerdings nicht nur zu berücksichtigen, sondern auch zu beachten ist.²⁷³ Wenn also ein sich entsprechend „ergebender Anpassungsbedarf [...] mit dem nächsten Besoldungsanpassungsgesetz beziehungsweise temporär im Rahmen der Anwendung von § 73 des Landesbesoldungsgesetzes umgesetzt werden“ würde, so entpuppte sich das als eine offensichtlich sachwidrige Regelung.²⁷⁴ Die gegebenenfalls betroffenen Beamten höherwertiger Ämter könnten durch sie nicht amtsangemessen alimentiert werden. Die Regelung kann von daher keinen Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht finden.

268 SH-Drs. 7/5440 vom 14.10.2020, S. 10.

269 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 250 ff.

270 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 2.

271 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 11.

272 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), LS. 5.

273 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 (Fn. 4), LS. 1 und 2.

274 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 11, vgl. darüber hinaus auch ebd., S.168 ff. und 383 ff.

Darüber hinaus sind die vom Gesetzentwurf jeweils präsentierten Erhöhungswerte nachhaltig in Zweifel zu ziehen, da jener zum einen an keiner Stelle seiner prozeduralen Verpflichtung nachkam und die entsprechenden Bemessungen des Grundsicherungsniveaus, der Mindest- und gewährten Nettoalimentation vornahm. Stattdessen postulierte er auf sachlich unklarer Grundlage: Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner aktuellen Entscheidung

„die Berechnungsweise des Grundsicherungsniveaus konkretisiert, anhand derer auch in Mecklenburg-Vorpommern der Abstand der Nettoalimentation zum Grundsicherungsniveau zu überprüfen war. Im Rahmen dieser Prüfung wurde in den Besoldungsgruppen A 4 (Erfahrungsstufen 1 und 2), A 5 und A 6 (jeweils Erfahrungsstufe 1) festgestellt, dass die Nettoalimentation der entsprechenden verheirateten oder verpartnerten Beamtinnen und Beamten mit zwei Kindern hinter der zuvor dargestellten Mindestalimentation zurückbleibt. Die Anpassung der Erhöhungsbeträge stellt den Abstand von mehr als 15 Prozent zum Grundsicherungsniveau einer vierköpfigen Familie wieder her.“²⁷⁵

Denn zum anderen beziffert der Gesetzentwurf die nachträglichen Mehrkosten zur Behebung des eingestandenem Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebots für die vier Kalenderjahre 2017 bis 2020 auf insgesamt 30.000,- €, worin sich die Konsequenz der das Alimentationsprinzip missachtenden gesetzlichen Regelung offenbart.²⁷⁶ Denn die Differenz zwischen der Mindest- und der entsprechend in der untersten Besoldungsgruppe gewährten Nettoalimentation betrug in jedem der genannten Jahr jeweils mehr als 20 %.²⁷⁷ Nicht umsonst hatte der Gesetzentwurf eingangs schlüssig dargelegt, dass das Land bundesweit in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppen A 13 und A 14 auf den letzten Platz und in der Besoldungsgruppe R 1 auf den vorletzten Platz zurückgefallen wäre (vgl. oben, S. 32 f.). Kaum besser hatten sich bis 2020 die Zahlen für die Besoldungsgruppen A 7 und A 9 entwickelt, wie der DGB-Besoldungsreport festhielt.²⁷⁸ Von daher waren ebenso die geplanten Mehrkosten für eine ab 2021 geplante wieder amtsangemessene Alimentation in Höhe von 190.000,- € offensichtlich unzureichend.²⁷⁹ Ihre Ursache fanden die verschwindend geringen Mehrkosten darin, dass der Familienzuschlag in den beiden ersten Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 4 durch den Erhöhungswert für das zweite Kind um 175,- € angehoben werden sollte und in der jeweils ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppen A 5 und A 6 um 158,- und 115,- €. ²⁸⁰ Weitere Maßnahmen zur Wiederherstellung einer amtsangemessenen Alimentation waren nicht vorgesehen und wurden nicht verabschiedet. Darin zeigt sich ebenfalls der weiterhin verfassungswidrige Gehalt der gesetzlichen Regelung. Die Neufassung des Besoldungsgesetzes wurde bei Enthaltungen und Gegenstimmen aus den Reihen der Alternative für Deutschland ansonsten geschlossen von allen anderen Parteien angenommen.²⁸¹

c) Hessen

Mitte Oktober 2021 einigten sich die Tarifparteien im Öffentlichen Dienst des Landes Hessen auf einen Tarifabschluss.²⁸² Am 09.11.2021 legten die beiden Regierungsfractionen einen dringlichen Gesetzentwurf zur Besoldungsanpassung mit dem Ziel der Übertragung der Tarifergebnisse auf die hessischen Beamten vor.²⁸³ In ihm zeigte sich wie auch später in den Ausführungen des Landes vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof (vgl. oben S. 22 ff.), dass sich die Regierungsfractionen

275 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 213.

276 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 20.

277 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

278 DGB-Besoldungsreport 2020, S. 6 und 8 unter <https://www.dgb.de/themen/++co++6f00b15e-1777-11eb-b72e-001a4a160123> (03.02.2022).

279 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), S. 20.

280 SH-Drs. 7/5440 (Fn. 268), Anhang 10, S. 108.

281 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 7/121 vom 05.05.2021, S. 32.

282 Vgl. zur Tarifeinigung bspw. unter <https://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/tr/2021/> (02.02.2022).

283 HE-Drs. 20/6690 (Fn. 242).

des verfassungswidrigen Gehalts der vom Land gewährten Alimentation bewusst waren. Nicht umsonst befand er, dass die weitere Ausgestaltung einer amtsangemessenen Besoldung „anhand der Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung festgelegt hat, [...] zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen“ würde.²⁸⁴ Die mit der Übertragung einhergehenden Mehrkosten bezifferten die Regierungsfractionen für das aktuelle Jahr auf 140 Mio. € im Besoldungs- und 28 Mio. € im Versorgungsbereich sowie entsprechend auf 161 Mio. € und 93 Mio. € für das kommende Jahr; die Besoldungserhöhung um 2,8 % zum August 2022 würden mit 49 Mio € zu Buche schlagen.²⁸⁵

Mit diesen Zahlen offenbarte der Gesetzentwurf nicht nur die gewaltigen Dimensionen der in den letzten anderthalb Jahrzehnten verfassungswidrig eingesparten Personalkosten, sondern auch die nicht minder hohen Kosten, die auf das Land zukommen, wenn es zu einer amtsangemessenen Alimentation zurückkehrt. Denn wenn eine 2,8 %ige Erhöhung der Besoldung zum August des Jahres 2022 zu Mehrkosten von rund 49 Mio. € führen sollte, dann sollte eine einprozentige Erhöhung pro Monat Mehrkosten von etwa 3,5 Mio. € nach sich ziehen. Eine einprozentige jährliche Erhöhung der Besoldung machte dann offensichtlich rund 42 Mio. € Mehrkosten aus. Da davon auszugehen ist, wie oben gezeigt wurde (vgl. S. 22), dass die Alimentation um mehr als 25 % erhöht werden muss, um wieder eine amtsangemessene Höhe zu garantieren, der geplante Landeshaushalt für das Jahr 2022 Ausgaben von insgesamt 31,7 Mrd. € vorsah, dann ist zukünftig mit entsprechenden jährlichen Mehrausgaben von deutlich mehr als drei Prozent zu rechnen, ohne dass in dieser Summe bereits die Mehrkosten für eine entsprechend amtsangemessene Versorgung inbegriffen wären.²⁸⁶

Als der Gesetzentwurf in erster Lesung auf der 88. Landtagssitzung am 11.11.2021 behandelt wurde, fand zwar zunächst eine kontroverse Debatte statt.²⁸⁷ Sie basierte unter anderem darauf, dass der Gesetzentwurf den prozeduralen Anforderungen nicht einmal in Ansätzen genügte, da er unter anderem zwingend zu vollziehende Begründungen durch allgemeine Erwägungen über mögliches zukünftiges Handeln ersetzte, um entsprechend wie oben schon hervorgehoben zu schließen: „Die weitere Prüfung und Umsetzung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts bleibt einem gesonderten Verfahren vorbehalten.“²⁸⁸ Am Ende erfolgte aber sowohl seine Überweisung an den Innenausschuss des Hessischen Landtags²⁸⁹ als auch dessen Beschlussempfehlung am 25.11.2021 einstimmig.²⁹⁰ Rund eine Woche vor der für den 08.12.2021 geplanten zweiten und dritten Lesung legte der Hessische Verwaltungsgerichtshof seine beiden Entscheidungen vor, was überregional für Aufmerksamkeit sorgte.²⁹¹ Auch das dürfte mitverantwortlich dafür gewesen sein, dass der Landtag nun noch kontroverser als in der ersten Lesung debattierte.²⁹² Nicht umsonst wurde die verfassungswidrige Besoldungssituation schon in der morgendlichen Haushaltsdebatte wiederholt zum Thema gemacht.²⁹³ Auch wurde der wiederkehrende Verfassungsbruch in der nachmittäglichen zweiten Lesung mit Ausnahme von Bündnis 90/DIE GRÜNEN von allen anderen Parteien in den Mittelpunkt

284 HE-Drs. 20/6690 (Fn. 242), S. 1 und 10 sowie ähnlich S. 11.

285 HE-Drs. 20/6690 (Fn. 242), S. 2.

286 Vgl. HE-Drs. 20/6395 vom 15.09.2021, S. 26.

287 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/88 vom 11.11.2021, S. 7124 ff.

288 HE-Drs. 20/6690 (Fn. 242), S. 11.

289 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/88 (Fn. 287), S. 7131.

290 HE-Drs. 20/6813 vom 25.11.2021.

291 Vgl. bspw. <https://www.zeit.de/news/2021-11/30/beamtenbesoldung-urteil-erwartet> (02.02.2022); <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/hessen-besoldung-von-beamten-fuer-verfassungswidrig-erklaert-17660081.html> (02.02.2022); <https://www.spiegel.de/karriere/besoldung-hessische-beamte-bekamen-jahrelang-zuwenig-geld-a-8c5efade-ca38-4e2d-b515-875c3ef95947> (02.02.2022).

292 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/90 vom 08.12.2022, S. 7272 ff.

293 So vonseiten der SPD, Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/90 (Fn. 292), S. 7221; Ministerpräsident Bouffier, ebd., S. 7228; AfD, ebd., S. 7230 und FDP, ebd., S. 7241.

gerückt, um damit den politischen Gegner beharken zu können.²⁹⁴ Die dritte Lesung fand schließlich einvernehmlich zu späterer Stunden statt.²⁹⁵ Der Gesetzentwurf wurde einstimmig verabschiedet.²⁹⁶

d) Nordrhein-Westfalen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung plant im Frühjahr 2022 ein Paket von drei gesetzlichen Regelungen, „welches neben der Übertragung der Tarifeinigung auf den Beamten- und Richterbereich auch die Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation der vierköpfigen Familie (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18)“ vorsehe.²⁹⁷ Sie interpretiert damit aber bereits im Vorfeld ihrer Maßnahmen die genannte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung ebenfalls sachlich problematisch, da diese nicht die „Alimentation der vierköpfigen Familie“ behandelt, sondern unter anderem Direktiven zur Bemessung der Mindestalimentation erstellt, die Beachtung finden müssen bei der Prüfung des verfassungskonformen Gehalts des jeweils zu betrachtenden Besoldungsgesetzes. Der verfassungskonforme Gehalt kann dabei nicht auf die vierköpfige Beamtenfamilien verkürzt werden, da es verfassungsrechtlich keine Regelungen geben kann, die die amtsangemessene Alimentation auf vierköpfige Beamten- und Richterfamilien begrenzen könnten (vgl. zur prinzipiellen Problematik oben S. 10 f.).

Ohne dass jenes „Gesetzespaket“ hier im Detail betrachtet werden könnte, lässt sich die Problematik der geplanten Regelungen bereits an wenigen Beispielen exemplifizieren.²⁹⁸ So plant ebenfalls die nordrhein-westfälische Landesregierung der in einem hohen Maße gegebenen Unteralimentation²⁹⁹ in Fortführung der gerade skizzierten fehlerhaften Betrachtung ab Dezember 2022 durch stark erhöhte Familienzuschläge zu begegnen, die darüber hinaus sowohl nach Besoldungsgruppen als auch regional differenziert werden sollen.³⁰⁰ Während die Differenzierung nach Besoldungsgruppen insgesamt nur zu marginalen Unterschieden führt, hat die Differenzierung der Familienstufen nach dem Wohnort, aufbauend auf den Wohngeldstufen des Wohngeldgesetzes, stark unterschiedliche Familienzuschlagsbeträge je Kind zur Folge.³⁰¹ Bislang weisen die Familienzuschläge in der ersten Stufe eine Höhe von 143,16 € auf und in der zweiten und dritten jeweils einheitlich 130,87 €. ³⁰² Die geplante Neuregelung sieht in der ersten Stufe der Besoldungsgruppen A 7 und A 8 unabhängig vom Wohnort 147,18 € vor, an einem Wohnort der Mietenstufe I in der zweiten 134,53 € und in der dritten 362,08 €; an einem Wohnort der Mietenstufe VI (der höchsten in Nordrhein-Westfalen) sollen in der zweiten Familienstufe 548,09 € und in der dritten 780,03 € gewährt werden. Während also an einem Wohnort der Mietenstufe I die beiden ersten Familienstufen entsprechend der Tarifeinigung im Öffentlichen Dienst der Länder um jeweils 2,8 % angehoben werden, erfährt die entsprechende dritte Familienstufe eine Anhebung um rund 177 %. An einem Wohnort der Mietenstufe VI erfolgt

294 Vgl. die entsprechenden Ausführungen vonseiten der AfD, Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/90 (Fn. 292), S. 7273 f.; FDP, ebd., S. 7274 f.; Die Linke, ebd., S. 7275 f.; SPD, ebd., S. 7276 f.; CDU, ebd., S. 7277 sowie vonseiten der Landesregierung ebd., S. 7278.

295 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/90 (Fn. 292), S. 7278.

296 Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/90 (Fn.292), S. 7313. GVBl. 2021 S. 871.

297 NW-Vorlage 17/6317 vom 17.01.2022, S. 1.

298 Das „Gesetzespaket“ wird von der NW-Vorlage 17/6269 vom 11.01.2022 den Abgeordneten des Landtags zur Kenntnis gegeben.

299 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2) betrachtet für das Jahr 2020 eine Lücke zwischen der gewährten Netto- und der Mindestalimentation von mindestens 18,8 %, die wegen der im Jahr 2021 nur gering ausgefallenen Besoldungserhöhung aktuell kaum geringer sein dürfte.

300 Vgl. Artikel 6 des Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften unter NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 72; vgl. zur Fortführung der fehlerhaften Betrachtungsweise deren Wiederholung eingangs der Lösungsdarstellung unter NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 63.

301 Vgl. NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), Anhang 6 Anlage 13, S. 82.

302 NW-Drs. 17/6681 vom 27.06.2019, Anhang 29 Anlage 13, S. 55.

eine Anhebung der zweiten Familienstufe um rund 319 % und der dritten um rund 496 % gegenüber 2021.

Eine sachliche Rechtfertigung für diese Entscheidungen ist dabei dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.³⁰³ Spätestens die stark ungleiche Behandlung des zweiten gegenüber dem ersten Kind hätte aber differenziert betrachtet und gerechtfertigt werden müssen, da hier offensichtlich ein Systemwechsel vorliegt, dessen Notwendigkeit sachlich zu begründen gewesen wäre, da Systemwechsel in besonderem Maße mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig sind, weshalb gerade sie der besonderen prozeduralen Sorgfalt bedürfen, da vom Gesetzgeber, wenn er von der einen auf eine andere Gestaltungsvariante übergeht, zu beachten ist, dass neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge getan wird.³⁰⁴ Ohne eine solche Begründung liegt hier aber offensichtlich sowohl ein Verstoß gegen die den Besoldungsgesetzgeber treffenden Prozeduralisierungspflichten als auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Darüber hinaus bleibt ebenfalls unklar, wieso die regionale Differenzierung an den Familienzuschlag gebunden wird. Sind doch im Verlauf der letzten Jahre die Unterkunftskosten in Nordrhein-Westfalen nicht nur für mehrköpfige Familien, sondern generell stark angestiegen.³⁰⁵ Auch von daher ist davon auszugehen, dass die geplante Regelung als elementarer Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu betrachten ist, da die stark erhöhten Familienzuschläge nur für einen kleinen Teil der Beamten Verbesserungen bieten, von denen deutlich größere Teil vorsätzlich ausgeschlossen werden. Zugleich liegt den gerade dargelegten Entscheidungen keine konkrete Bemessung der Mindest- und Nettoalimentation zu Grunde, was als eine weitere Verletzung der prozeduralen Pflichten zu betrachten ist.³⁰⁶ Als Konsequenz führen die geplanten Regelungen dazu, dass ebenfalls verheirateten Anwärtern mit zwei Kindern an einem Wohnort, der der Mietenstufe VI unterliegt, entsprechende Familienzuschläge in Höhe von 927,31 € gewährt werden sollen.³⁰⁷ Damit wird der Anwärtergrundbetrag in Höhe von 1.349,78 € allerdings um rund 69 % erhöht.³⁰⁸ Eine solche Regelung führte insofern zu einer Art Nebenbesoldung, die sich ganz sicher nicht hinsichtlich des Leistungsprinzips und des allgemeinen Gleichheitssatzes sachgerecht begründen ließe, da auch hier offensichtlich keine Gleichbehandlung im Sinne des Leistungsprinzips erfolgt. Darüber hinaus sieht es das Bundesverfassungsgericht als praktisch selbstverständlich an, dass der Kindesunterhalt einer Familie mit einem oder zwei Kindern ganz überwiegend aus den allgemeinen, d.h. „familienneutralen“ Gehaltsbestandteilen bestritten werden kann, weshalb die hinzutretenden kinderbezogenen Gehaltsbestandteile erheblich unterhalb der Beträge bleiben können, die die Rechtsordnung als Regelsätze für den Kindesunterhalt als angemessen erachtet und veranschlagt.³⁰⁹ Auch das verdeutlicht den verfassungswidrigen Gehalt der geplanten Regelung.

Am Ende basiert das Fundament insgesamt auf einem offensichtlich vorsätzlich falschen Verständnis der Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Jener Vorsatz lässt sich daran ablesen, dass die entsprechende Gesetzesbegründung die zu beachtende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus zunächst umfassend referiert, um sie dann allerdings hinsichtlich der Unterkunftskosten gezielt falsch anzuwenden.³¹⁰ Die maßgebli-

303 Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf unter NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 87 ff.

304 BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 163 ff. i.V.m. Rn. 157.

305 Vgl. beispielsweise den umfangreichen Nachweis, den das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem letzten Sozialbericht führt, NW-Vorlage 17/4608 vom 01.02.2021, S. 132 ff.

306 Vgl. zur prozeduralen Pflicht des Besoldungsgesetzgebers, entsprechende Bemessungen vorzunehmen, BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 72.

307 Vgl. NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), Anhang 6 Anlage 13, S. 83.

308 Vgl. zum Anwärtergrundbetrag unter Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), Anhang 7 Anlage 12, S. 35.

309 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, Rn. 65.

310 Vgl. NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 88 ff.

chen bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven betrachten hinsichtlich der kalten Unterkunftskosten das 95 %-Perzentil als Grundlage einer realitätsgerechten Bemessung des Grundsicherungsniveaus und weisen eine am Wohngeld orientierte Methodik explizit zurück, da sich der Besoldungsgesetzgeber einer aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Verpflichtung nicht mit Blick auf Sozialleistungsansprüche entledigen kann.³¹¹ Jenes 95 %-Perzentil betrug in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 1.000,- €. ³¹² Darüber hinaus ist es dem Besoldungsgesetzgeber *nach* der realitätsgerecht vorgenommenen Bemessung des Grundsicherungsniveaus, der Mindest- und der tatsächlich gewährten Nettoalimentation gestattet, anhand der Mietenstufen des Wohngeldgesetzes die Besoldung regional zu differenzieren.³¹³ Er darf also eine sich an den Mietenstufen orientierende Abstufungen der Besoldung vornehmen, muss dafür aber *zuvor* erst einmal auch hinsichtlich der Unterkunftskosten eine realitätsgerechte Basis schaffen. Denn auf dieser Basis hat eine nachfolgend vorgenommene Besoldungsdifferenzierung neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge zu tun.³¹⁴ Damit hat der Besoldungsgesetzgeber hinsichtlich der Beachtung realitätsgerechter Unterkunftskosten Sorge zu tragen, dass die von ihm vorgenommene Regelung nicht zu einer offensichtlichen Verzerrung der Besoldungsstruktur mit der Folge führe, dass vielfach eine (regionale) Einebnung sowohl der Wertigkeit von Ämtern als auch der Staffelung von Gehältern zu erwarten wäre.³¹⁵ Dem Gesetzespaket sind aber an keiner Stelle entsprechende Bemessung zu entnehmen. Dahingegen wird sachwidrig sogleich auf die Mietenstufen abgestellt.³¹⁶ Das dürfte einer der zentralen Gründe dafür sein, dass die verpflichtend zu erfolgende Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation sowie die Gegenüberstellung der gewährten Nettoalimentation unterlassen wird.³¹⁷ Denn die Wohngeldsätze insbesondere in den unteren Mietenstufen verfehlen das 95 %-Perzentil erheblich, wodurch keine realitätsgerechte Betrachtung der kalten Unterkunftskosten möglich ist. So liegt beispielsweise der Höchstbetrag für eine vierköpfige Familie in der Mietenstufe I bei 568,- € und damit um mehr als 40 Prozent unterhalb des 95 %-Perzentils.³¹⁸

Die Kosteneinsparungen durch die offensichtlich ebenfalls nicht gleichheitsgerecht vollzogene Besoldungsanpassung fallen genauso wie in Baden-Württemberg immens aus. So geht die Landesregierung davon aus, dass durch „die Neuregelung der Alimentation von Familien mit einem oder zwei Kindern [...] für den Landeshaushalt ab dem Jahr 2022 Mehrausgaben von jährlich rd. 445,3 € Mio. Euro“ entstehen würden.³¹⁹ Zugleich hebt sie Mehrkosten von rund 56 Mio. € durch die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um 2,8 % im Dezember 2022 hervor.³²⁰ Auf dieser Grundlage ist davon auszugehen, dass durch eine einprozentige Erhöhung der Grundgehaltssätze monatliche Mehrkosten von rund 20,- Mio. € bzw. jährlich 240 Mio. € entstehen würden. Da von einer Lücke von rund 20 % zwischen der Mindest- und tatsächlich gewährten Nettoalimentation aus-

311 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 55 ff.

312 Bundesagentur für Arbeit, Aktualisierung der Auswertung zum Verfahren einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Bundesbesoldungsgesetzes (Vorgang 2 BvL 4/18), Erstellungsdatum: 18.05.2021.

313 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 61.

314 BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 157

315 Vgl. zur Problematik umfassend *Schwan*, Direktiven (Fn. 9), S. 375 ff. Analog zu dem ebd., S. 377 Fn. 105 genannten Beispiel wäre in Nordrhein-Westfalen beispielsweise die Stadt Duisburg (Mietenstufe III) in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zur Landeshauptstadt Düsseldorf (Mietenstufe VI) zu betrachten, vgl. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Mietenstufen nach Ländern ab dem 1. Januar 2020 (Anlage zu § 1 Absatz 3 der Wohngeldverordnung; Stand: Januar 2020), S. 58.

316 Vgl. NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 89, die dort im ersten Absatz hier sachwidrig auf BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 32), Rn. 75 abstellt.

317 Vgl. NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 96 ff.

318 Vgl. Anlage 1 zu § 12 (1) WoGG (BGBl. I 2019 S. 1881).

319 NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 63.

320 Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen unter NW-Vorlage 17/6269 (Fn. 298), S. 20.

zugehen ist,³²¹ würde also eine Anhebung der Grundgehaltssätze zu Mehrkosten von knapp fünf Mrd. € führen; sie würden dann also mehr als zehn Mal so hoch liegen, worin sich der extreme Verstoß gegen das allgemeine Gleichheitsgebot bricht. Da das Land 2022 von Einnahmen und Ausgaben von rund 87,5 Mrd. € ausgeht,³²² benutzt es also weiterhin die ihm unterworfenen Beamten mittels eines „Sonderopfers“ zur Haushaltskonsolidierung.

e) Schleswig-Holstein

Einen noch viel grundlegenderen Systemwechsel plant derzeit die schleswig-holsteinische Landesregierung, die die bundesverfassungsgerichtliche Betrachtung der vierköpfige Alleinverdienerfamilie als aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße durch eine „Modifikation des Familienmodells“ und auf dessen Basis entwickelte „Familienergänzungszuschläge“ und „Hinzuverdienstgrenzen“ abgelöst sehen will.³²³ Da Systemwechsel wie oben bereits hervorgehoben in besonderem Maße mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig sind, ist vom schleswig-holsteinischen Besoldungsgesetzgeber zu erwarten, dass er nun eine besondere prozedurale Sorgfalt walten lässt und grundlegend darauf achtet, dass neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge getan wird.³²⁴ Insofern soll der Focus der nachfolgend Betrachtung insbesondere auf die weiter oben in der Einleitung bereits hervorgehobene „Begründetheit“ der geplanten Entscheidungen gelegt werden, um zu prüfen, ob die Gesetzesbegründung die von ihr geforderte besondere prozedurale Sorgfalt walten lässt (vgl. oben, S. 4 f.). Die nachfolgende Betrachtung fällt deutlich umfangreicher aus als die der Entwicklung in den anderen Ländern, da nur so die Konsistenz der geplanten gesetzlichen Regelungen angemessen in den Blick genommen werden kann.

aa) Fiskalpolitisch motivierte Problembetrachtungen

Die schleswig-holsteinische Landesregierung gesteht in ihrem Gesetzentwurf zunächst ebenfalls ein, dass die Besoldungsgesetzgebung des Landes „derzeit weder einen hinreichenden Abstand zur sozialen Grundsicherung noch eine amtsangemessene Alimentation für Beamtinnen und Beamten mit Familie bei mehr als zwei Kindern“ gewährleiste.³²⁵ Zugleich begegnet sie der wiederholten Kritik, auch die von ihr geplante Gesetzgebung sei ausschließlich fiskalisch motiviert,³²⁶ mit eingeschränkter Zustimmung.³²⁷ Darüber hinaus befürwortet sie eine „aus besoldungsfachlicher Sicht durchaus sinnvolle Anhebung der Grundgehälter“, um dann jedoch zu betonen, diese könne „aufgrund der finanzpolitischen Vorgaben nicht vom FM vorgeschlagen werden“.³²⁸ Damit aber stellt sie ihre anvisierten Entscheidungen am Ende unter vor allem fiskalpolitische Maßgaben; denn wegen des nicht hinreichenden Abstands zur sozialen Sicherung seien zwar „besoldungsrechtliche Korrekturen erforderlich“, diese müssten sich jedoch „an den Möglichkeiten des für das Land Machbaren orientieren“.³²⁹ Nicht die Gesetzgebungskompetenz, über die der Gesetzgeber wegen seines hier weiten Gestaltungsspielraum in umfänglichem Maße verfügt, wird so in den Mittelpunkt gerückt, sondern die anvisierten Maßnahmen und vorgeschlagenen Entscheidungen werden von Beginn an vom fiskalisch motivierten Blick geleitet.

321 Vgl. *Schwan*, Minestalimentation (Tabelle 7).

322 https://www.haushalt.fm.nrw.de/grafik/index.php?year=2022&data_type=2&type=-1 (23.01.2022).

323 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 48 ff. Vgl. zur direktiven Betrachtung der vierköpfige Alleinverdienerfamilie in der Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfG, Beschlus vom 04. Mai (Fn. 4), Rn. 47.

324 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 163 ff. i.V.m. Rn. 157.

325 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 43.

326 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 14 f.

327 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 17.

328 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 18.

329 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 43.

Von daher ist es methodisch nur konsequent, dass die Gesetzesbegründung in der einleitenden Problembeschreibung nicht das Ziel darlegt, mittels eines Systemwechsels und also durch eine „Modifikation des Familienmodells“ das Schleswig-Holsteinische Besoldungsrecht gegebenenfalls an gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte anpassen zu wollen, um jenes damit in eine entsprechend identifizierte (und begründete) Realität zu stellen, sondern dass das Problem ausschließlich darin gesehen wird, dass sich „beim Bund und den Ländern gezeigt“ habe, dass „die Besoldung in unterschiedlichem Umfang nicht den vom Bundesverfassungsgericht definierten Anforderungen“ entsprechen würde.³³⁰ Insofern wird zwar methodisch schlüssig der Entwurf eines „Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern“ vorgelegt: Denn das geplante Gesetz entpuppt sich so im kursiv hervorgehobenen Abschnitt als direkte Reaktion auf die eine der beiden bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen vom 04. Mai 2020 und im nicht kursiv hervorgehobenen Abschnitt auf die andere.³³¹ Auch gelingt zunächst eine zutreffende Problembeschreibung, wenn hervorgehoben wird, die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen reichten „nicht aus, um das für den nötigen Abstand zur Grundsicherung erforderliche Niveau zu sichern. Von daher bedarf es in einem ersten Schritt der gezielten Bereinigung dieser Problematik,“³³² sodass es um die „strukturellen Stärkung der Besoldung und [...] Einhaltung der Kriterien der Amtsangemessenheit der Alimentation“ gehen müsse.³³³ Jedoch verdeutlicht die dargelegte Methodik durchgehend, dass sie nicht bezweckt, inmitten eventuell stark veränderter gesellschaftlicher und rechtlicher Bedingungen eine grundlegende Reform des Besoldungsrechts vorzunehmen, das dann den vom Bundesverfassungsgericht dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird. Stattdessen werden die Problem- und Zielbetrachtung von einer weitgehend genau umgekehrten Logik geleitet: Ausgehend vom einzuhaltenden Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung soll das Besoldungsrecht so im Sinne der geplanten „Modifikation des Familienmodells“ verändert werden, dass die Ziele einer fiskalisch motivierten Gesetzgebung erreicht werden, weshalb die gesellschaftlichen und rechtlichen Bedingungen praktisch zwangsläufig als stark verändert wahrgenommen werden müssen. Denn ohne eine solche Wahrnehmung liefe die angestrebte Methodik sachlich ins Leere. Hier liegt der Kern der Gesetzesbegründung verborgen, ohne den diese kaum angemessen durchdrungen werden kann.

Die aus einer solchen Methodik entwickelten Maßnahmen entspringen neben dem Besoldungsrecht Regelungen in der Beamtenversorgung, im Beihilferecht und in der Heilfürsorge, wie sie der Gesetzentwurf eingangs skizziert.³³⁴ Da die geplanten besoldungsrechtlichen Entscheidungen die weitestgehenden Folgen zeitigen würden, sollen sie zunächst hinsichtlich ihrer Begründetheit und möglicher Folgen betrachtet werden.

bb) Maßnahmen im Besoldungsrecht

Als erste Maßnahme hebt der Gesetzentwurf zunächst die „Streichung der Besoldungsgruppe A 5“ hervor,³³⁵ verschweigt dabei aber, dass erst zum 01.01.2021 die Beamten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 4 in das der jeweiligen Laufbahn entsprechende Amt der Besoldungsgruppe A 5 übergeleitet worden waren.³³⁶ Die derzeit geplante gesetzliche Regelung kann aber sachlich nicht hinreichend ohne die Beachtung der bereits vollzogenen prozeduralisiert werden. Deshalb sollen zunächst beide Prozesse in ihrem jeweils gegenseitigen Bezug betrachtet werden (1). Stehen sie doch im engen

330 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 2.

331 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4); BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 32).

332 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 2.

333 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 3.

334 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 3 ff.

335 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 3 f.

336 Art. 1 Abs. 9 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften vom 08.09.2020 (GVBl. 2020 S. 516).

Verhältnis zu den geplanten „Familienergänzungszuschlägen (2) und der Kreierung von „Hinzuverdienstgrenzen“ (3).

(1) Streichung von Besoldungsgruppen

Mit Datum vom 01.01.2021 hat der Gesetzgeber die Besoldungsgruppen A 2 und A 3 aus der Besoldungsordnung gestrichen und die Besoldungsgruppe A 4 als nicht besetzt deklariert.³³⁷ Darüber hinaus wurden die Grundgehaltssätze erhöht, sodass der Grundgehaltssatz in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 nun 2.376,57 € betrug.³³⁸ Dabei wurden die Grundgehaltssätze in den ersten drei jeweils ausgewiesenen Erfahrungsstufen aller Besoldungsgruppen jeweils um drei, zwei und ein Prozent angehoben, während die Grundgehaltssätze ab der vierten Erfahrungsstufe über die regelmäßige Besoldungsanpassung hinaus keine Erhöhung erfahren hatten, was mit der „qualitätssichernde Funktion der Besoldung [für] die dauerhafte Gewinnung hinreichend qualifizierter Nachwuchskräfte“ begründet wurde.³³⁹ Eine darüber hinausgehende Betrachtung und Begründung wurde an keiner weiteren Stelle vorgenommen.³⁴⁰ Auch wurde hervorgehoben, dass zwar die Besoldungsgruppen A 2 und A 3 nicht mehr belegt seien, jedoch bislang weiterhin Einstellungen in der Besoldungsgruppe A 4 vorgenommen worden würden und in wenigen Einzelfällen noch aktive Beamten in sie eingruppiert seien.³⁴¹ Sie wurden nun zum 01.01. in die Besoldungsgruppe A 5 übergeleitet.³⁴²

Bis zum 31.12.2020 hat der Grundgehaltssatz in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 noch 2.277,96 € betragen und in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 4 2.261,56 €. ³⁴³ Durch die dargelegte Neuregelung hatte sich die Besoldung eines entsprechend übergeleiteten Beamten der vormaligen Besoldungsgruppe A 4 vom 31.12.2020 zum 01.01.2021 um rund 115 € bzw. um rund 5,1 % erhöht, ohne dass er nun über eine größere Qualifikation oder Leistungsfähigkeit verfügt hätte, was für sich genommen mit einiger Wahrscheinlichkeit darauf hindeutet, dass hier keine gleichheitsgerechte Entscheidung getroffen worden sein dürfte, da insbesondere Beamten mit einer höheren Leistungsfähigkeit ab der vierten Erfahrungsstufen bei ebenfalls gleichbleibender Leistungsfähigkeit keine entsprechenden Erhöhungsbeträge erfuhren. Wenn die Gesetzesbegründung hervorhob, dass „mit dem Wegfall der unteren Besoldungsgruppen dem vom Bundesverfassungsgericht definierten Abstandsgebot der Alimentation zur sozialen Grundsicherung Rechnung getragen“ werden würde, unterließ sie an gleicher Stelle eine Betrachtung der möglichen Auswirkung für den systeminternen Besoldungsvergleich.³⁴⁴ Darüber hinaus offenbarte sich auch in jener Begründung der vorrangig fiskalpolitisch motivierte Gehalt der Regelung: Denn der Wegfall der vormals untersten Besoldungsgruppe führte die gewährte Nettoalimentation zwar offensichtlich näher an die für sie zu beachtende Mindestalimentation heran, brachte ansonsten aber den in höheren Besoldungsgruppen alimentierten Beamten keine Verbesserungen.

337 Art. 1 Abs. 10 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften (Fn. 336).

338 Art. 1 Abs. 11 Anhang 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften (Fn. 336).

339 SH-Drs. 19/2043 vom 03.03.2020, 7 f., vgl. zur gesetzlichen Regelung Art. 1 Abs. 4 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften (Fn. 336).

340 SH-Drs. 19/2043 (Fn. 339), S. 70.

341 SH-Drs. 19/2043 (Fn. 339), S. 8, vgl. auch ebd. S. 14; ebd., S. 70 nennt nur eine Überschrift ohne weitere Ausführungen.

342 Art. 1 Abs. 9 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften (Fn. 336).

343 Art. 2 Abs. 4 Anlage 5 BVAnpG 2019 - 2021 vom 29.05.2019 (GVOBl. 2019 S. 120).

344 SH-Drs. 19/2043 (Fn. 339), S. 8.

Mit der aktuell geplanten Streichung der Besoldungsgruppe A 5 und der Überleitung in die zweite Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6³⁴⁵ erhöht sich der Grundgehaltssatz der davon betroffenen Beamten – und darin ebenfalls der bis zum 31.12.2020 in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 4 besoldeten Beamten – nun im aktuellen Gesetzentwurf auf 2.478,40 €. ³⁴⁶ Der entsprechende Grundgehaltssatz soll so um 101,83 € bzw. um rund 4,3 % steigen, womit sich vom 31.12.2020 bis zum Inkrafttreten des Gesetzes die Besoldung der betreffenden Beamten, die vormals in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 4 eingruppiert waren, um rund 9,4 % erhöhen soll. Ein solcher Erhöhungswert sollte aber wie bereits hervorgehoben weder mit Art. 3 Abs. 1 GG noch mit dem Leistungsprinzip in Übereinstimmung gebracht werden können sowie mit hoher Wahrscheinlichkeit das systeminterne Abstandsgebot verletzen. Nicht umsonst sind im schleswig-holsteinischen Landesdienst die Funktionen der Beamtinnen und Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen, wogegen hier offensichtlich verstoßen wird.³⁴⁷ Denn auch die zeitversetzte Überleitung in am Ende zwei jeweils höher besoldete Besoldungsgruppen müsste sachgerecht begründet werden. Tatsächlich werden sie aber wiederkehrend mit vor allem fiskalischen Ausführungen erklärt. In diesem Sinne führt der aktuelle Gesetzentwurf beispielsweise aus: „Mit dem Wegfall der unteren Besoldungsgruppen soll gleichzeitig dem vom Bundesverfassungsgericht definierten Abstandsgebot der Alimentation zur sozialen Grundsicherung Rechnung getragen werden, das sich an den Maßstäben alleinverdienender Beamtinnen und Beamten mit einer vierköpfigen Familie orientiert. [Absatz] Im Ergebnis ist daher eine generelle Streichung dieser unteren Besoldungsgruppen auch ein Zeichen gestärkter Attraktivität für diesen Bereich.“³⁴⁸ Mit dem Rekurs auf das Mindestabstandsgebot gerät aber sowohl sachlich als auch prozedural noch einmal verstärkt die Frage in den Mittelpunkt, ob tatsächliche Notwendigkeiten und fortschreitende gesellschaftliche Entwicklungen gegeben sind, die es dem Gesetzgeber innerhalb seiner verhältnismäßig weiten Gestaltungsfreiheit erlaubten, das Besoldungsrecht entsprechend anzupassen, oder ob den geplanten gesetzlichen Regelungen von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen bzw. sie äußerste Grenzen überschreiten, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen.³⁴⁹ Diese Frage gerät bei Betrachtung weiterer besoldungsrechtlicher Planungen noch einmal sehr viel stärker in den Focus.

(2) „Familienergänzungszuschläge“

Die im direkten Anschluss geplante besoldungsrechtliche Entscheidung, die Familienzuschläge pro Kind um 40,- € pro Monat anheben zu wollen, dürfte für sich genommen verfassungsrechtlich unbedenklich sein.³⁵⁰ Denn der Familienzuschlag als ein selbständig neben den Grundgehaltssätzen stehender Bestandteil der Besoldung kann vom Gesetzgeber solange verändert werden, solange er damit die sich aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Folgen angemessen berücksichtigt bzw. ggf. beachtet, was für sich genommen solange der Fall ist, wie die Entscheidung gleichheitsgerecht vollzogen wird und nicht gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums verstößt. Da die entsprechenden Zuschläge allen Beamten mit Kindern einheitlich gewährt werden sollen und solange damit für keine weiteren Beamten ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip verbunden ist, sollte die geplante Regelung mit der Verfassung im Einklang stehen – in diesem Zusammenhang wird dann jedoch zum ersten Mal die geplante „Modifikation des Familienmodells“ ersichtlich, nachdem der Gesetzentwurf sachlich unsinnig festhält: „Unabhängig von den in diesem

345 Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 4 und Art. 1 Abs. 8 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 23 f.

346 Art. a Abs. 11 Anlage 5 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 27 f.

347 § 21 SHBesG vom 26.01.2012 (GVObI. 2012 S. 153).

348 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 4. Vgl. insgesamt Vgl. SH-Drs. 19/2043 (Fn. 339), S. 8 f., 14, 18 ff.; SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 3 f., 8, 13 ff., 54 f. i.V.m. S. 8.

349 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 (Fn. 10), Rn. 18.

350 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 5.

Gesetzentwurf vorgesehenen sonstigen Regelungen kann in den unteren Besoldungsgruppen weiterhin ein Fehlbetrag bezüglich der Einhaltung des Abstandsgebotes zur sozialen Grundsicherung gegeben sein.³⁵¹ Denn ein solcher Fehlbetrag innerhalb einer gesetzlichen Regelung, die ihn ja entsprechend gestaltet, kann sachlich nicht unabhängig von ihr gegeben sein, sondern bleibt ihr Resultat. Sachlich richtig wäre folglich die Formulierung, dass als Resultat der geplanten gesetzlichen Regelungen am Ende ein Fehlbetrag zum gebotenen Mindestabstand übrigbleibe. Damit aber würde der Gesetzentwurf eingestehen, dass es ihm trotz seiner mathematischen Fixierung auf das Mindestabstandsgebot sachlich nicht gelungen ist, ausreichende gesetzliche Regelungen zu gestalten, die die verfassungsrechtlich nicht statthafte Verletzung des Mindestabstands zur Grundsicherung überwinden würden. Statt nun also diesen Mangel einzugestehen, um ihn daraufhin mittels verfassungsrechtlich statthafter Regelungen sachlich zu überwinden, schlägt der Gesetzentwurf im direkten Anschluss „Familienergänzungszuschläge“ als eine weitere Maßnahme zur „Einhaltung des Abstandsgebotes zur sozialen Grundsicherung“ vor:

„Der Familienergänzungszuschlag stellt eine neue Form einer bedarfsorientierten Besoldungskomponente zur Abgeltung besonderer Spitzenbelastungen im unteren Besoldungsbereich sowie bei mehr als zwei Kindern dar. Die Bedarfsorientierung bezieht sich dabei auf das Familieneinkommen in Form des Gesamtbetrags der Einkünfte im Sinne des Einkommenssteuerrechts. Dieser Punkt stellt damit insoweit *eine Abkehr von der Alleinverdienstannahme* dar. Ein Verstoß gegen das allgemeine Abstandsgebot ergibt sich aus dieser spezifischen bedarfsbezogenen Leistung nicht.“³⁵²

Das Zitat führt die grundlegende Maßgabe ein, um die es dem Gesetzentwurf hinsichtlich des „Familienergänzungszuschlags“ geht, indem es die Differenz zwischen der grundgesetzgleich zu gewährenden Mindestalimentation als Folge des absoluten Alimentationsschutzes und der tatsächlich gewährten Nettoalimentation als eine „besondere Spitzenbelastung im unteren Besoldungsbereich“ betrachtet, die mittels jenes Zuschlag abzugelten sei, indem eine „Abkehr von der Alleinverdienstannahme“ vollzogen werde solle, um so eine nicht in Höhe der Mindestalimentation gewährte Nettoalimentation fiskalisch motiviert als keinen Verstoß gegen den absoluten Alimentationsschutz betrachten zu können. Es geht dem Entwurf also auf den Punkt gebracht nicht darum, das Besoldungsrecht im Sinne des dem Gesetzgeber obliegenden weiten Entscheidungsspielraum als Folge grundlegend veränderter gesellschaftlicher Bedingungen jenen Veränderungen sachgerecht anzupassen und dabei also zugleich zu prüfen, wie die Folgen der Gesetzesänderungen in Einklang mit den aus dem Alimentationsprinzip resultierenden gesetzgeberischen Pflichten zu bringen sind, sondern vielmehr identifiziert die Gesetzesbegründung, wie eingangs dargelegt, dass sich „beim Bund und den Ländern gezeigt“ habe, dass „die Besoldung in unterschiedlichem Umfang nicht den vom Bundesverfassungsgericht definierten Anforderungen“ entsprechen würde,³⁵³ worin sich eine Verletzung des Alimentationsprinzips zeigt, weshalb zum einen nach Möglichkeiten gesucht wird, das Besoldungsrecht so zu ändern, dass diese Verletzung nicht gegeben sei, und zum anderen nach veränderten gesellschaftlichen Bedingungen gefahndet wird, die diese Änderung rechtfertigen bzw., kaum überspitzt formuliert, die Verletzung fiskalisch motiviert weiterbestehen lassen sollen. Unter einem solchen Focus werden sachgerechte Alternativen wie die Anhebung der Grundgehaltssätze oder die Gewährung von einheitlichen Sonderzahlungen nicht in Erwägung gezogen, sondern wird zusammenfassend betont:

„Mit den einkommensabhängig ausgestalteten Familienergänzungszuschlägen wird dagegen die familienbezogene Komponente bedarfsgerecht auf die Fälle beschränkt, in den ein tatsächlicher Fehlbetrag zur sozialen Grundsicherung festgestellt wird. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die vorstehend aufgezeigten Alternativen zu aktuell unvertretbaren Mehrbelastungen des Haushalts füh-

351 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 5.

352 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 5; Hervorhebung durch d. Verf.

353 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 2.

ren würden. Es ist daher sinnvoll, dass ein Weg gewählt wird, der die Verfassungskonformität bei vertretbarer Haushaltsbelastung sichert.“³⁵⁴

Die finanziellen Mehrkosten einer solchen „bedarfsorientierten“ Besoldungsgesetzgebung sollen sich für das Land im Jahr 2022 hinsichtlich Familien mit bis zu zwei Kindern auf eine Mio. € und hinsichtlich Familien mit mehr als zwei Kindern „abhängig vom tatsächlichen Bild der Einkommenssituation“ auf zwischen fünf bis zehn Mio. € belaufen; die Gesamtkosten sämtlicher geplanten Maßnahmen werden für das Jahr 2022 auf 27 bis 32 Mio € sowie mit weiteren einmaligen Mehrkosten von darüber hinaus 16 Mio. € veranschlagt.³⁵⁵ Bei geplanten Gesamtausgaben von rund 14,418 Mrd. € hätten die geplanten Mehrkosten einen Anteil zwischen 0,19 und 0,33 % am Landeshaushalt des Jahres 2022.³⁵⁶ Da davon auszugehen ist, dass die Differenz zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation in Schleswig-Holstein 2020 mehr als 23 % betragen hat, zeigt sich hier die Folge der fiskalischen Motivation.³⁵⁷ Denn in Anbetracht von rund 46.000 Dienstverhältnissen kann die in einem solch hohen Maße bestehende Unteralimentation sachgerecht nicht durch fiskalische Mittel in der vom Land veranschlagten Höhe behoben werden.³⁵⁸ Deshalb führt der Entwurf im Anschluss weiter aus:

„Zur Frage der Alleinverdienstannahme ist anzumerken, dass keine grundlegende Abkehr [von der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie; d. Verf.] mit dem Gesetzentwurf verfolgt wird. Nur bei der bedarfsgerechten Ausgestaltung der Familienergänzungszuschläge zur Deckung der Spitzenbelastungen eines tatsächlich verbleibenden Fehlbetrages in der Frage des Abstandsgebotes zur sozialen Grundsicherung wird auf das Familieneinkommen abgestellt. Dieses folgt der vom Bundesverfassungsgericht angesprochenen stärkeren Orientierung an den tatsächlichen Verhältnissen (Rd. Nr. 47 der Entscheidung vom 4. Mai 2020). Im Übrigen bleibt die bestehende Besoldungssystematik unverändert.“³⁵⁹

Damit hält der Gesetzentwurf in seinem sachlichen Gehalt fest, dass er die vierköpfige Alleinverdienerfamilie als eine vom Bundesverfassungsgericht aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße für all jene Fälle anerkennt, in denen nicht der absolute Alimentationsschutz verletzt ist; sofern jener jedoch verletzt sei, werde „zur Deckung der Spitzenbelastungen eines tatsächlich verbleibenden Fehlbetrages in der Frage des Abstandsgebotes zur sozialen Grundsicherung [...] auf das Familieneinkommen abgestellt“. So betrachtet missachtet der Gesetzentwurf aber an entscheidender Stelle, dass der Gesetzgeber bei der Regelung der Besoldung im Rahmen seines ihm in diesem Bereich grundsätzlich zustehenden weiten Gestaltungsspielraums zu beachten hat, dass die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentation nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe ist.³⁶⁰ Dabei wäre ebenfalls zu beachten, dass die innerhalb des Beamtenverhältnisses geltenden Bindungen des Art. 33 Abs. 5 GG einem besoldungsrechtlichen Systemwechsel verfassungsrechtliche Grenzen ziehen. Denn zwar ist es in der Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit des Alimentationsprinzips angelegt, dass es dem Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Realisierung des Anspruchs jedes Beamten auf amtsangemessene Alimentation eröffnet. Wenn der Gesetzgeber aber von der einen auf eine andere Gestaltungsvariante übergeht, dann muss

354 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 7.

355 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 8 f.

356 Vgl. zu den bereinigten Ausgaben für das Jahr 2022 unter SH-Drs. 19/3200 vom 31.08.2021, S. 3.

357 Vgl. zur genannten Differenz zwischen Mindest- und Nettoalimentation bei *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 7.

358 Vgl. zur Zahl der Dienstverhältnisse den aktuellen Personalstrukturbericht der Landesregierung unter SH-Drs. 19/2660 vom 15.12.2020, S. 20.

359 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 20.

360 BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 (Fn. 360), Rn. 53.

er neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge tun, worauf abschließend noch einmal zurückzukommen wäre.³⁶¹

Insofern müsste eine so weitgehend in das Alimentationsprinzip eingreifende Entscheidung – wenn sie sich überhaupt verfassungsrechtlich rechtfertigen ließe – nun umfassend begründend tätig werden, um sachlich darzulegen, dass die anvisierte gesetzliche Regelung weder die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums noch die sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben verletzen sollte.³⁶² Stattdessen setzt der Gesetzentwurf die Betrachtung weiterhin vor allem fiskalpolitisch motiviert fort: „Für die geforderte Erhöhung der Endgrundgehälter wird mit Blick auf die vorrangig notwendige Stärkung des Einstiegsbereichs kein Erfordernis gesehen. Dies auch schon deshalb, weil aufgrund der Maßgeblichkeit als Ruhegehaltfähiger Dienstbezug damit eine deutliche Steigerung der Haushaltsbelastung im Bereich der Beamtenversorgung resultieren würde.“³⁶³ Damit aber missachtet die schleswig-holsteinische Landesregierung weiterhin, dass allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken vermögen, da in diesem Fall die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere liefe.³⁶⁴

(3) „Hinzuverdienstgrenzen“

Der dargestellt „verfassungsrechtliche Leerlauf“, der sich in der möglichen deutlichen Verringerung des Familieneinkommens durch die geplante Form der zu gewährenden Besoldung zeigt, mündet schließlich in einem „kinderbezogenen Auffangbetrag bei Alleinverdienerfamilien“.³⁶⁵ Seiner Kreation geht ein rund elfseitiger Exkurs voraus, der über weite Strecken ohne erkennbare konkrete sachliche Zusammenhänge offenbar die Darstellung von Entscheidungen zur „Modifikation des Familienmodells“, also ihre nachträgliche Begründung bezweckt, nicht aber deren Herstellung, also Prozeduralisierung zum Ziel hat, was ebenfalls kaum den einem Gesetzesvorhaben gestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen kann.³⁶⁶ Der fiskalische Sinn der geplanten Regelung besteht darin, den genannten „Auffangbetrag“ zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation bis zur vollen Höhe nur Alleinverdienerfamilien zu gewähren und sich damit de facto eines Teiles der Alimentationspflicht zu entledigen, nämlich sofern ein „Hinzuverdienst“ durch den Ehepartner vorhanden ist:

„Für das Jahr 2022 ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Nettoalimentation einer dreiköpfigen bzw. vierköpfigen Alleinverdienerfamilie in den unteren Besoldungsgruppen (A 6 – A 9) und der Grundsicherung ein Fehlbetrag, der ausgeglichen werden muss, um den Abstand von 15 % zur Grundsicherung zu wahren. Neben der allgemeinen Erhöhung der kindbezogenen Familienzuschläge wird mit Hilfe eines kindbezogenen Auffangbetrages *bei Alleinverdienerfamilien* gewährleistet, dass der Beamtin oder dem Beamten eine ausreichende Alimentation zur Verfügung steht, die dem Amt angemessen ist und zur Unterhaltung der Familie mit bis zu zwei Kindern ausreicht.“³⁶⁷

Denn sobald beide Ehepartner zum Familieneinkommen beitragen, soll korrespondierend mit der Höhe der Mindestalimentation „eine jährliche Hinzuverdienstgrenze je Besoldungsgruppe und Stufe für den mitverdienenden Ehegatten, Lebenspartner bzw. Elternteile aufgeführt [werden], um in der operativen Umsetzung den Anspruch auf Zahlung des Ergänzungszuschlags einfacher prüfen zu

361 BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 157.

362 BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), LS. 2.

363 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 21.

364 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 94.

365 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 67.

366 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 43 ff. Vgl. zu den sich dem Besoldungsgesetzgeber stellenden prozeduralen Anforderungen BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 96 f.

367 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 67.

können. Sollte der Gesamtbetrag der Einkünfte des Ehegatten, Lebenspartners bzw. Elternteils unter der jährlichen Hinzuverdienstgrenze liegen, entsteht ein Anspruch auf Zahlung des ausgewiesenen Ergänzungszuschlags“. ³⁶⁸ Aus einer solchen Kreation des Besoldungsrechts folgte, dass der Fehlbetrag zur Mindestalimentation ab einer bestimmten Höhe nur alleinverdienenden Beamten gewährt werden sollte. Denn sofern beide Ehepartner zum Familieneinkommen beitragen, sollte in den betroffenen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen ein gegebener Fehlbetrag zwischen der Mindest- und der gewährten Nettoalimentation durch den „Hinzuverdienst“ des Ehepartners ausgeglichen werden. Nur wenn jener „Hinzuverdienst“ nicht bis zur Höhe der Mindestalimentation heranreichte, sollte der dann weiterhin vorhandene Fehlbetrag vom Land ausgeglichen werden. Die entsprechenden Werte der „Hinzuverdienstgrenze“ führt der Gesetzentwurf an anderer Stelle für jede betroffene Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppen A 6 bis A 9 auf. ³⁶⁹

Dort zeigt sich die erste Konsequenz der angestrebten Regelung: Ein systeminterner Alimentsabstand soll zwischen den dieser Regelung unterworfenen Beamtenfamilien in den Besoldungsgruppen A 6 bis A 9 nicht mehr gewährleistet werden: Das Bruttogehalt eines entsprechend alleinverdienenden Beamten beträgt dann für dreiköpfige Familien einheitlich 38.802,- € und für vierköpfige 43.017,- €. ³⁷⁰ Darüber hinaus wird die Nettoalimentation in den Besoldungsgruppen A 6 bis A 8 entsprechend kreiert und liegt für eine dreiköpfige Familie bei einheitlich 31.710,01 € und für eine vierköpfige bei 38.788,67 €. ³⁷¹

Die zweite Konsequenz ergibt sich für die entsprechend betroffenen Beamtenfamilien mit einem „hinzuverdienenden Ehepartner“. Denn dessen „Hinzuverdienst“ vermindert nun den bis zur Höhe der Mindestalimentation gewährten „Familienergänzungszuschlag“. Die daraus resultierende jährliche „Hinzuverdienstgrenze“ werden als Bruttowert ausgewiesen und betragen für den Ehepartner einer dreiköpfigen Familie, sofern der verbeamtete Ehepartner sich beispielsweise in der zweiten Erfahrungsstufe befindet, in der Besoldungsgruppe A 6 3.444,- €, A 7 2.880,- € und A 8 880,- € sowie entsprechend für eine vierköpfige Familie in der Besoldungsgruppe A 6 5.292,- €, A 7 4.728,- €, A 8 3.408,- € und A 9 1.056,- €. ³⁷² In diesem Sinne hebt der Gesetzentwurf hervor: „Ein Hinzuverdienst von Ehegatten, Lebenspartner oder sonstigen Unterhaltspflichtigen ist unschädlich, solange die Einkommensgrenzen des neu geschaffenen § 45 a SHBesG nicht überschritten werden.“ ³⁷³

Während also bislang die niedrigste amtsangemessene Nettoalimentation für einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern, der in der ersten Erfahrungsstufe der untersten Besoldungsgruppe besoldet wird, durch den absoluten Alimentschutz auf Höhe der vom Gesetzentwurf mit 38.788,67. € ausgewiesenen Mindestalimentation zu liegen hat, sodass der Gesetzentwurf als verfassungsrechtlich geringste Bruttobesoldung einen Betrag von 43.017,- € zu Grunde legt, soll dieser Betrag nun de jure durch „hinzuverdienende“ Ehepartner mittels der kreierten „Hinzuverdienstgrenze“ in Höhe von 5.292,- € auf bis zu 37.725,- € zurückgesetzt werden, womit die so gewährte Bruttobesoldung 12,3 % unterhalb des Betrags von 43.017,- € läge, der laut Gesetzentwurf zur Mindestalimentation führen sollte. ³⁷⁴ Für den einem Beschäftigungsverhältnis unterliegenden Ehepartner bedeutete dies de facto, dass er im Maximalfall bis zu 5.292,- € seines Bruttolohns an das Land abzuführen hätte, um so durch seinen „Hinzuverdienst“ den Differenzbetrag zwischen der zu gewährenden Mindest- und tatsächlich gewährten Nettoalimentation auszugleichen, was unter den Bedingungen des Mindestlohns in Höhe von 9,82 € einer Aneignung von rund 539 Arbeitsstunden gleich-

368 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 67 f.

369 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 10, S. 31 ff.

370 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 10, S. 31. Die Rechtsgrundlage soll der kreierte § 45 a sein, vgl. ebd., S. 24 f.

371 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 10, S. 31. Die Rechtsgrundlage soll der kreierte § 45 a sein, vgl. ebd., S. 24 f.

372 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 10, S. 31 ff.

373 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 72.

374 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 31 i.V.m. S. 77.

käme, die also vom entsprechenden, „hinzuverdienenden“ Ehepartner zunächst zu leisten wären, bis auch seine Einkünfte wieder zum Familieneinkommen beitragen und jenes durch seine Lohntätigkeit erhöhte.³⁷⁵ In einer 40-stündigen Vollzeittätigkeit müsste jener Ehepartner also zunächst rund 13,5 Wochen seiner Lohntätigkeit nachgehen, bevor diese tatsächlich auf die Höhe des Familieneinkommens durchschlüge. Eine Teilzeittätigkeit erhöhte jenen Zeitraum entsprechend. Läge die Arbeitszeit über das Jahr gesehen durchschnittlich unterhalb von rund 10,4 Wochenstunden, hätte sie keine Auswirkungen auf die Höhe des Familieneinkommens; der Ehepartner würde dann faktisch durch seine Berufstätigkeit nicht zu diesem beitragen, da das Land den betreffenden Betrag als „Familienergänzungszuschlag“ gewähren würde, sofern der Ehepartner keiner beruflichen Tätigkeit nachginge.

Für viele betroffenen Familien würden die geplanten gesetzlichen Regelungen zukünftig de facto bedeuten, dass sie bei zeitlich gleich bleibender Lohntätigkeit des Ehepartners über ein deutlich geringeres Familieneinkommen gegenüber heute verfügten, da aus dem bisherigen Verdienst des Ehepartners nun ein „Hinzuverdienst“ werden würde, der erst oberhalb der „Hinzuverdienstgrenze“ das Familieneinkommen vergrößerte.

(4) Zwischenfazit

Aus der geplanten gesetzlichen Regelung leitet sich ein Bündel an Fragen ab, von denen hier nur wenige angerissen werden können und von der keine in der Gesetzesbegründung beantwortet wird, obgleich der Gesetzgeber wie oben bereits hervorgehoben neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge tun muss, möchte er in Systemwechseln von der einen auf eine andere Gestaltungsvariante übergehen.³⁷⁶

Die geplanten Regelungen würden es den Ehepartnern von verheirateten Beamten mit einem oder zwei Kindern gesetzlich deutlich erschweren, zum Familieneinkommen beizutragen, wenn deren entsprechender Beitrag in der Praxis mindestens ab bzw. bis zu einer bestimmten Höhe negativ auf die Alimentation des betroffenen Beamten anzurechnen wäre. Wie das vor den Wertung des Art. 3 Abs. 1 GG vollzogen werden sollte, bleibt dabei genauso unklar wie die Frage, ob die Regelung mit Art. 6 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen wäre. Denn offensichtlich wäre es für eine nicht geringe Zahl an Beamten finanziell sinnvoller, die Ehe nun scheiden zu lassen. Damit sollte zum einen die „Hinzuverdienstgrenze“ für viele Familie entfallen, da davon auszugehen wäre, dass nicht geringe Teile der entsprechend geschiedenen und nicht verbeamteten Partner dann keinen oder geringeren Unterhaltspflichten unterliegen dürften. Zum anderen dürften durch die nun nicht mehr gegebene Möglichkeit, dass im Sinne der „Hinzuverdienstgrenze“ vom Dienstherrn auf die Einkünfte des Partners zurückgegriffen werden könnte – jedenfalls solange der geschiedene Partner nicht unterhaltspflichtig wäre –, die Nettoeinkünfte, über die die Familie nun verfügten, vielfach höher liegen, da die erhöhte steuerliche Veranlagung der nun nicht mehr Verheirateten sich für sie zwar nachteilig auswirkte, was jedoch insbesondere bei geringen Einkünften des „hinzuverdienenden“ Partners die monetären Vorteile nicht überwiegen sollte. Eine gesetzliche Regelung, die entsprechende Folgen nach sich ziehen könnte, wäre aber offensichtlich nicht mit Art. 6 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen.

Darüber hinaus würden Ehepartner von betroffenen Beamten nun anders behandelt werden als Ehepartner von Arbeitnehmern. In der Praxis würde das Ehepaar diesbezüglich weitgehend wie eine der sozialen Sicherung unterworfenen verheirateten Bedarfsgemeinschaft betrachtet werden, womit der Beamte über die Einkünfte des Ehepartners quasi in eine Art Bedarfsverhältnis gestellt werden würde; damit aber würde der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung und dem erwerbstä-

³⁷⁵ Vgl. zur Höhe des Mindestlohns § 1 Nr. 3 MiLoV3 vom 09.11.2020 (BGBl. I 2020 S. 2356).

³⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 2012 (Fn. 106), Rn. 157.

tigen Beamten geschuldete Unterhalt verwischt werden, der besondere ökonomische Schutz des Alimentationsprinzips verkehrte sich offensichtlich ins Gegenteil.³⁷⁷

Auch stellt der Gesetzentwurf nur in einem weiteren Sinne allgemeine Betrachtungen über Einkünfte des Ehepartners an und betrachtet dabei ausschließlich jene aus abhängiger Arbeit, ohne weiterhin zu beachten, dass im Sinne von § 2 Absatz 3 des Einkommensteuergesetzes der Gesamtbetrag der Einkünfte der Familie steuerlich zu Grunde zu legen ist.³⁷⁸ Unklar bleibt, wie dementsprechend mit weiteren Kapitaleinkünften von Beamtenfamilien wie Mieteinnahmen oder Aktiengewinne verfahren werden solle, die offensichtlich ebenfalls Teil des Familieneinkommens sind.³⁷⁹ Wenn der Gesetzentwurf meint, darüber hinaus die Anzahl der von der „Regelung zum Familienergänzungszuschlag für die ersten zwei Kinder“ Betroffenen auf „einen vergleichsweise sehr kleinen Personenkreis [...] von max. ca. 2 % der Beamtinnen und Beamten“ eingrenzen zu können, „wobei sich die Zahl der Anspruchsberechtigten aufgrund der Einkommensabhängigkeit noch deutlich“ verringern würde,³⁸⁰ dann schlägt auch diese Begründung sachlich nicht durch, da sich der vom Alimentationsprinzip garantierte Schutz auf ausnahmslos alle Beamte erstreckt und folglich auch verheiratete Beamte mit einem oder zwei Kindern nicht von ihm ausgeschlossen werden können, unabhängig davon, wie groß die Zahl dieser Beamten auch sei. Darauf hat bereits das Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht das Land in gebührender Form hingewiesen und solche Kreationen als „gänzlich unerheblich“ zurückgewiesen, ohne dass die Landesregierung auch daraus eine sachgemäße Konsequenz gezogen hätte: „Es ist die Pflicht des Besoldungsgesetzgebers auch diese Beamtinnen und Beamte amtsangemessen zu alimentieren und diese nicht mit einem Verweis, es handele sich um einige ‚Exoten‘, als unbeachtlich zu bewerten. Dieses Verständnis widerspricht dem Auftrag des Besoldungsgesetzgebers, das Verhältnis zwischen Treuepflicht der Beamtinnen und Beamten und Fürsorgepflicht des Dienstherrn ins Gleichgewicht zu bringen.“³⁸¹ Begründet doch das Beamtenverhältnis für den Beamten und den Dienstherrn je selbständige Pflichten, die unmittelbar aus dem Gesetz folgen und nicht vertraglich vereinbart werden: Der Beamte hat die Pflicht, dem Dienstherrn seine Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, dieser ist verpflichtet, jenem den amtsangemessenen Unterhalt für sich und seine Familie zu gewähren.³⁸²

Ähnlich unklar bleibt im Gesetzentwurf ebenfalls, wie der Vergleichsstatus des jeweiligen Beamten wäre, sofern nicht einer der beiden Ehepartner abhängig beschäftigt wäre, sondern wenn beide Ehepartner Beamte wären, da sich auch diesbezüglich keine Aussagen oder Regelungen im Gesetzentwurf finden. Zu fragen wäre nun, ob in diesem Fall die amtsangemessene Alimentation nur für einen der beiden garantiert werden würde – oder würden beide Ehepartner im Sinne des Alimentationsprinzips amtsangemessen alimentiert werden, was bedeutete, dass Ehen zweier Beamter anders betrachtet werden müssten als Ehen zwischen einem Beamten und einem abhängig Beschäftigten, was sich offensichtlich gleichfalls kaum vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigen ließe.

Darüber hinaus stellte sich die Frage, da weiterhin die Erwerbsquote von Männern deutlich höher ist,³⁸³ sie darüber hinaus sehr viel seltener als Frauen in Teilzeit beschäftigt sind³⁸⁴ und sich zeitlich

377 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 47.

378 Vgl. die geplante gesetzliche Regelung unter § 45 a (1) und (2), SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 24. Eine sachlich angemessene Betrachtung der daraus folgenden Konsequenzen findet sich im Gesetzentwurf nicht.

379 § 2 (1) i.V.m. § 2 (3) EStG vom 08.10. 2009 (BGBl. I 2009 S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20.08.2021 (BGBl. I 2021 S. 3932).

380 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 57.

381 Beide Zitate Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 23.03.2021, 2 LB 93/18 (Fn. 39), Rn. 110.

382 BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 (Fn. 360), Rn. 40.

383 Die Erwerbstätigenquote von Frauen lag 2020 bei 76,9 % und bei Männern bei 83,2 %, vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/198921/umfrage/erwerbstaetigenquote-in-deutschland-und-eu-nach-geschlecht/> (27.01.2021).

384 Die Teilzeitquote von erwerbstätigen Frauen und Männern mit minderjährigen Kindern im Haushalt lag 2019 66,2 % und 6,4 %; 33,8 % der betreffenden Frauen waren in Vollzeit erwerbstätig und 93,6 % der Männer, vgl. <https://>

erheblich kürzer in die Familienarbeit einbinden,³⁸⁵ ob eine entsprechende Regelung nicht genau das Gegenteil dessen befördern würde, was eigentlich familienpolitisch nicht nur gefördert werden soll und muss, sondern im Hinblick auf den in den nächsten Jahren noch weiter zunehmenden Fachkräftemangel sicherlich gesellschaftlich auch dringend nötig sein dürfte, dass nämlich auch Frauen deutlich stärker als in der Vergangenheit die Möglichkeit gegeben werden muss, Erwerbsarbeit nachzugehen.³⁸⁶ Wenn allerdings die Erwerbsarbeit für Ehepartner von Beamten nicht voll auf das Familieneinkommen durchschlägt und in sicherlich nicht seltenen Fällen keinerlei Auswirkungen auf die Höhe des Familieneinkommens zeitigte, dann sollte das jenen Zielen kaum zuträglich sein. Wenn der Gesetzentwurf berechtigt feststellt, dass die „Gründung einer Familie [...] zu einer vorübergehenden Verminderung der Erwerbstätigkeit der Frauen insbesondere in Gestalt von Teilzeitbeschäftigung“ führe, dann kann es nicht im Interesse der Landesregierung sein, diesen Prozess durch die geplante gesetzliche Regelung noch einmal deutlich verstärken zu wollen, da das offensichtlich den eigentlichen Zielen der Landesregierung entgegensteht.³⁸⁷ Damit aber sollte die geplante gesetzliche Regelung ebenso quer zu den aus Art. 3 Abs. 2 GG abzuleitenden Forderungen stehen.

Zugleich sind von der geplanten Regelung am stärksten die jeweils unteren Erfahrungsstufen und damit potenziell die Fachkräfte betroffen, die die Landesregierung mit seiner geplanten gesetzlichen Regelung nach eigener Darstellung vor allem erreichen wolle. Nicht umsonst hebt sie hervor, dass sich die angestrebten Regelungen „in den Kontext anderer schon durch frühere Gesetzesvorhaben umgesetzte Besoldungsverbesserungen ein[fügt], mit denen zugleich ein Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des Beamtentums geleistet worden“ sei.³⁸⁸ Wenn also das Land in der Vergangenheit die Besoldung unterer Erfahrungsstufen prozentual stärker angehoben hat als die höherer, um damit die Attraktivität des Beamtentums zu stärken, dann kann es sachlich kaum einleuchten, dass nun Ehepartner von in der untersten Erfahrungsstufe eingruppierten Beamten einen verkappten Beitrag von bis zu 12,3 % zur Alimentationshöhe beitragen sollen. Denn damit wird gerade keine „Attraktivitätssteigerung“ erzielt, sondern eine solche Regelung muss eine in gehörigem Maße abschreckende Wirkung auf potenzielle Fachkräfte entfalten, die den sich auch in Schleswig-Holstein zunehmend zeigenden Fachkräftemangel nicht verringern, sondern vergrößern müsste.³⁸⁹ Es verwundert deshalb kaum, dass die anderen norddeutschen Länder keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf vorgetragen haben.³⁹⁰ Denn die potenziell abschreckende Wirkung auf mögliche Fachkräfte dürfte ihnen offensichtlich zum Vorteil gereichen.³⁹¹

Am Ende benutzt der Gesetzentwurf darüber hinaus mit der Mindestalimentation keine für eine solche Regelung sinnvolle Basis, da auch hinsichtlich der zu gewährenden Alimentation zunächst einmal grundsätzlich die Bruttobesoldung in den Blick zu nehmen wäre, so wie das der Gesetzentwurf auch in der Konstruktion der „Hinzuverdienstgrenzen“ vollzieht.³⁹² Allerdings findet sich auch für

de.statista.com/statistik/daten/studie/38796/umfrage/teilzeitquote-von-maennern-und-frauen-mit-kindern/
(27.01.2021).

385 *Martin Bujard, Ralina Panovad*, Zwei Varianten der Rushhour des Lebens: Lebensentscheidungen bei Akademikerinnen und Zeitbelastung bei Familien mit kleinen Kindern, *Bevölkerungsforschung aktuell* 1(2016), S. 11 (15).

386 Vgl. für Schleswig-Holstein bspw. <https://www.frau-und-beruf-sh.de/> (27.01.2021); <https://www.ib-sh.de/produkt/landesprogramm-arbeit-aktion-a4-beratung-frau-beruf/> (27.01.2021).

387 Vgl. zum Zitat SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 49. Vgl. zur genannten Zielsetzung beispielsweise https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeitsmarkt/frau_beruf_a4.html (27.01.2022).

388 Vgl. SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 54.

389 Vgl. hinsichtlich des Fachkräftemangels und den Zielsetzungen der Landesregierung bspw. <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Arbeit/Fachkraefteinitiative/fachkraefte.html> (27.01.2022).

390 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 9 f.

391 Die Positionierung hinsichtlich des Fachkräftemangels wird von allen Bundesländern vorangetrieben, vgl. bspw. HH-Drs. 22/1079 vom 15.09.2020.

392 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 31 f. Vgl. darüber hinaus im Hinblick auf die abzuleitenden Konsequenzen *Schwan*, Mindestbesoldung (Fn. 6).

sie im Gesetzentwurf keine sachliche Regelhaftigkeit. Denn die zu Grunde gelegten Bruttowerte sind am Ende ohne sachliche Regelung weitgehend willkürliche Setzungen, die sich derzeit zufällig an den bislang gewährten Bruttobezügen orientieren.³⁹³ Wieso aber gerade diese Beträge und nicht höhere oder tiefere prozentuale Anteile als 12,3 % herangezogen werden, bleibt ebenfalls ohne sachliche Begründung. Dabei könnte nun ohne eine aus dem Alimentationsprinzip abgeleitete Regelung und entsprechend dem Alimentationsschutz unterworfenene rechtliche Bindung bei gleichbleibender Mindestalimentation auch eine deutlich höhere „Hinzuverdienstgrenze“ kreierte werden, die im Extremfall auf Höhe der Mindestalimentation liegen könnte, sodass am Ende die kreierte „Hinzuverdienstgrenze“ mit der Mindestalimentation für alle Besoldungsgruppen in eins fallen könnte und dann die alleinverdienenden Beamten mit Kindern gewährte Nettoalimentation für alle Besoldungsgruppen auf Höhe der Mindestalimentation läge und nicht mehr wie derzeit geplant „nur“ für die der Besoldungsgruppen A 6 bis A 8. Am Ende würden der Beamte und seine Familie dann de facto nicht mehr vom Dienstherrn alimentiert werden müssen, sondern die Alimentationspflicht könnte entsprechend auf den Ehepartner übertragen werden und ansonsten – sofern dessen Verdienst nicht bis zur Mindestalimentation hinreichte – über den entsprechenden „Fehlbetrag“ vom Dienstherrn ausgeglichen werden. Das Recht auf eine amtsangemessene Alimentation würde so in Gänze zu einer Gunst verkommen können – wie es heute bereits hinsichtlich der willkürlichen „Bemessungsgrenze“ von 12,3 % in Teilen geplant ist –, was im Hinblick auf die vorrangig fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung, wie sie sich auch und in noch einmal deutlich extremerer Form in diesem Gesetzentwurf zeigt, bedenkliche Möglichkeiten schaffen würde. Denn schon heute zeigt sich – wie oben skizziert – an den vom Gesetzentwurf erwarteten Mehrkosten von jährlich nur einer Mio. € für den „Ergänzungszuschlag 1. und 2. Kind“, dass die Pflicht zur Gewährung einer amtsangemessene Alimentation auch von Beamten mit Kindern in den unteren Besoldungsgruppen de facto bereits in einem weitgehenden Maße auf deren Ehepartner abgewälzt werden soll.³⁹⁴

cc) Unzureichende Bemessungen

Darüber hinaus erfolgt die vorgenommene Bemessung des Grundsicherungsniveaus wiederkehrend fehlerhaft. So bemisst der Gesetzentwurf ebenfalls die Kosten für die Unterkunft nicht im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven, nach denen kalte Unterkunfts- und Heizkosten getrennt voneinander zu betrachten sind (vgl. oben S. 12).³⁹⁵ Die warmen monatlichen Unterkunfts-kosten werden so mit 1.150,- € zu Grunde gelegt. Betrachtet man stattdessen realitätsgerecht das 95 %-Perzentil der laufenden Unterkunfts-kosten für das Jahr 2020 in Höhe von 1.050,- €³⁹⁶ sowie die Heizkosten in Höhe von 160,15 €,³⁹⁷ so sind Unterkunfts-kosten mindestens in Höhe von 1.210,15 € zu beachten, die also um rund 5,2 % höher liegen als vom Gesetzentwurf veranschlagt. Auch bleibt die Methodik zur Bemessung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe eventuell unklar.³⁹⁸ Denn Durchschnittswerte in der Form, wie sie vom Gesetzentwurf herangezogen werden, sollten mit hoher Wahrscheinlichkeit kein insgesamt realitätsgerechtes Ergebnis abbilden können.³⁹⁹ Gleichfalls problematisch ist, dass Kosten für die Kinderbetreuung nicht mit herangezogen werden, obgleich jene offensichtlich anfallen, sodass die vollzogene Begründung ebenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit fragwürdig bleibt.⁴⁰⁰ In diesem Zusammenhang wäre darüber hinaus zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht gerade diese Kosten als von „erheblicher praktischer Bedeutung“ ansieht.⁴⁰¹ Fragwürdig ist schließlich auch, dass die Sozialtarife ohne eine Gewichtung betrachtet werden, was

393 Vgl. SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 5, S. 28.

394 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 8.

395 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 60 ff. bzw. Anlage 1 S. 77.

396 Bundesagentur für Arbeit, Aktualisierung (Fn. 312).

397 Vgl. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2), Tabelle 4.

398 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 62 bzw. Anlage 1 S. 77.

399 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 55 f. iV.m. 78 f.

400 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 63 f. bzw. Anlage 1 S. 77; vgl. a. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

401 BVerfG, Beschluss vom 04. Mai 2020 (Fn. 4), Rn. 60.

kaum zu einem realitätsgerechten Ergebnis führen kann.⁴⁰² Als Folge des fehlerhaften und darüber hinaus mit hoher Wahrscheinlichkeit wiederkehrend problematischen Bemessungsverfahrens wird das Grundsicherungsniveau mit 33.729,28 € offensichtlich zu gering betrachtet, was zwangsläufig für die Mindestalimentation in Höhe von 38.788,68 € entsprechend gilt.⁴⁰³

Ebenfalls problematisch ist die Bemessung der gewährten Nettoalimentation gestaltet. So sollte wie weiter oben bereits dargelegt die Amtszulage mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in eine Betrachtung der Nettoalimentation der Besoldungsgruppe A 6 mit einfließen dürfen (vgl. oben S. 12 f.). Ohne ihre Beachtung würde der monatliche Betrag der Nettoalimentation um 41,90 € sinken.⁴⁰⁴ Darüber hinaus werden mit 466,- € womöglich zu geringe monatliche Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung beachtet.⁴⁰⁵ Denn am Ende bleibt unklar, auf welcher Basis die letztlich nur postulierte Entlastung von monatlichen privaten Krankenversicherungskosten in Höhe von ca. 177 €, die sich aus der Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes für den Ehepartner auf 90 Prozent ergeben sollen, bestimmt wird.⁴⁰⁶ Nicht umsonst werden die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung einer dreiköpfigen Familie mit 7.212,- um jährlich 1.620,- höher betrachtet als die einer vierköpfigen Familie.⁴⁰⁷ Laut Mitteilung des PKV-Verbands wären für das Jahr 2021 zunächst einmal Kosten in Höhe von 633,70 € anzusetzen.⁴⁰⁸ Als Folge der unklaren Prozeduralisierung kann ebenfalls nicht überprüft werden, ob eine sachgerechte Ermittlung des Steuerbetrags stattgefunden hat, da der hierfür nötige sogenannte BEG-Betrag, der steuerlich geltend zu machen wäre, im Gesetzentwurf nicht mitgeteilt wird.⁴⁰⁹

dd) Fazit

Während also das Grundsicherungsniveau und damit die zu Grunde zu legende Mindestalimentation offensichtlich zu gering bemessen wird, wird die Nettoalimentation augenscheinlich zu hoch angesetzt. Obgleich der Gesetzgeber die Besoldungsgruppe A 4 zum Januar 2021 ersatzlos gestrichen hat, den aktuellen Bemessungen nach der geplanten Streichung der Besoldungsgruppe A 5 als unterste Besoldungsgruppe nun bereits die zweite Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 zu Grunde liegt und offensichtlich ein zu gering bemessenes Grundsicherungsniveau und eine zu hoch bemessene Nettoalimentation betrachtet werden, verbleibt die geplante Nettoalimentation in der untersten Erfahrungsstufe der untersten Besoldungsgruppe A 6 am Ende statt um mindestens 15 % nur um 3,27 % oberhalb der Mindestalimentation, sodass hier noch immer ein jährlicher Fehlbetrag von 3.957,46 € bis zur Mindestalimentation zu verzeichnen ist.⁴¹⁰

Dabei ist darüber hinaus zu beachten, dass die in der Vergangenheit bereits gesetzlich vollzogene Streichung der untersten besetzten Besoldungsgruppen A 4 und die nun geplante der Besoldungsgruppe A 5 sowie der Wegfall der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsordnung A mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gleichheitsgerecht vollzogen worden sind bzw. geplant werden sollen, sodass die Regelungen nur für einzelne Beamte und Beamtengruppen eine Besserstellung nach sich gezogen haben und entsprechend zukünftig ziehen sollen, aber für den weit überwiegenden Anteil der Beamten keine Veränderungen bedeuteten. Nichtsdestotrotz führen diese Veränderungen zu einem um 9,4 % höheren Grundgehalt in der nun zur Bemessung der zu gewährenden Nettoalimentation

402 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 65 bzw. Anlage 1 S. 77; vgl. a. *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

403 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 66 bzw. Anlage 1 S. 77.

404 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 66 bzw. Anlage 2b, S. 79.

405 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 66 f. bzw. Anlage 2b, S. 79.

406 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 74.

407 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 2a i. V.m. Anlage 2 b, S. 78 f.

408 Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie laut Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020.

409 BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 (Fn. 1), Rn. 79; vgl. Art. 1 Nr. 4b BürgEntlG-KV v. 16.7.2009 (BGBl. I 2009 S. 1959).

410 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), Anlage 2b, S. 79.

heranzuziehenden untersten Besoldungsgruppe (vgl. oben S. 42 f.), sodass neben der unzureichenden Bemessung der Mindest- und der zu gewährenden Nettoalimentation ebenfalls die mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gleichheitsgerechten Anhebungen dazu führen, dass die so bemessene Nettoalimentation überhaupt noch 3,27 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegt – mit hoher Wahrscheinlichkeit liegt sie realitätsgerecht betrachtet auch weiterhin deutlich unterhalb des Grundsicherungsniveaus.

In diesem Problem, so ist zu vermuten, liegt der tiefere Sinn eines „kinderbezogenen Auffangbetrags bei Alleinverdienerfamilien“ und der „Modifikation des Familienmodells“. Denn sobald keine Alleinverdienerfamilie betrachtet wird, sondern beide Ehepartner im vom Gesetzentwurf kreierten Sinne zum Familieneinkommen beitragen sollten, könnte jene für die Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation unzureichende Differenz zwischen der Mindest- und zu gewährenden Nettoalimentation mittels des geplanten „Auffangbetrags“ gegengerechnet und dem absoluten Alimentationsschutz entzogen werden. Darin findet die in Deutschland bislang am Weitesten auf die Spitze getriebene fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung ihren tieferen Sinn:

„Während die grundlegende Möglichkeit der Fortentwicklung des Dienstrechts unstrittig und in Art. 33 Abs. 5 GG ausdrücklich angesprochen ist, lassen sich schon aufgrund des Pilotcharakters der vorgesehenen Regelungen verfassungsrechtliche Risiken letztlich nicht ausschließen. *Dieses muss im Interesse der Fortentwicklung eines zukunftsfähigen Beamtenrechts hingenommen werden.* Der Umstand, dass sich die Rechtsprechung bislang nicht mit dem Thema befasst hat, ist damit zu erklären, dass es an vergleichbaren Ansätzen bislang fehlte und diese somit nicht auf den gerichtlichen Prüfstand gestellt werden konnten.“⁴¹¹

VI. Schlussbetrachtung

Mit dem geplanten Systemwechsel treibt das Land Schleswig-Holstein die fiskalpolitisch motivierte Besoldungsgesetzgebung der letzten rund anderthalb Jahrzehnte bundesweit bislang auf die Spitze. Es wird sich zeigen, wie zunächst der Finanzausschuss des Landtags auf die von ihm erbetene Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes reagieren wird, die ihm bis zum 23.02.2022 vorliegen sollte.⁴¹² Ähnliche Rechtskreationen stellte vor wenigen Tagen die rheinland-pfälzische Landesregierung in Aussicht.⁴¹³ Sie soll in der 17. Plenarsitzung am 16.02.2022 in erster Beratung Thema sein.⁴¹⁴ Auch auf sie wird beizeiten zurückzukommen sein.

Die gezeigte Motivation zur Kosteneinsparung dürfte maßgeblich erklären, wieso unlängst neben Schleswig-Holstein ebenfalls Berlin, Hamburg und Hessen hinsichtlich der ihnen judikativ bestätigten Probleme nicht wie verfassungsrechtlich erwartbar reagierten, sondern wie von Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen bereits vollzogen und von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen geplant die Gewährung einer offensichtlich unzureichenden Alimentation ungebremst fortsetzen oder wie in Hamburg und Thüringen versuchen, sich berechtigter Alimentationsansprüche durch das abschlägige Bescheiden von Widersprüchen zu entledigen. Auf die daraus resultierenden Probleme hat unlängst erst die Präsidentin des Hamburgischen Obergerichtes, Anne Groß, hingewiesen, indem sie auf Nachfrage hervorhob: „Dass in der Vergangenheit verwaltungsgerichtliche Entscheidungen durch die Exekutive nicht umgesetzt wurden, macht mich nachdenklich. Dies berührt die Grundfesten unseres Rechtsstaates. Es ist wichtig

411 SH-Drs. 19/3428 (Fn. 227), S. 11; Hervorhebungen durch d. Verf.

412 Vgl. die Nr. 4 des Kurzberichts über die 124. Sitzung des Finanzausschusses am 13.01.2022 unter https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/aussch/finanz/bericht_seite/ (31.01.2022).

413 RP-Drs. 18/2300 vom 08.02.2022.

414 Einladung zur 16. und 17. Plenarsitzung am 16. und 17.02.2022 vom 11.02.2022.

für uns alle, für unser gesellschaftliches Zusammenleben, dass die Regeln des Rechtsstaates von allen Beteiligten befolgt werden.“⁴¹⁵

Da also mindestens im mittlerweile 15. Jahr ununterbrochen eine, so betrachtet, fast schon gewohnheitsmäßige Verletzung des in Art. 33 Abs. 5 GG beinhalteten Rechts auf eine amtsangemessene Alimentation von sämtlichen Dienstherrn ausnahmslos vollzogen wird und wenn darüber hinaus daraus mindestens in den gerade genannten Beispielen trotz der sich mittlerweile im elften Jahr vollziehenden fortgesetzten und umfassenden bundesverfassungsgerichtlichen Neuentwicklung seiner Besoldungsdogmatik nun weiterhin nicht wirklich substanzielles politisches Handeln im Einklang mit unserer Rechtsordnung resultiert, dann dürfte zu vermuten sein, dass es für die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht folgenlos bleiben kann, wenn die deutschen Gesetzgeber ihren ihnen im Hinblick auf das Besoldungsrecht gegebenen weiten Entscheidungsspielraum entsprechend maßlos überspannen und überdehnen. So müssen am Ende fast zwangsläufig „(beamten-)politische Entscheidungen durch eine dafür letztlich nicht zuständige Stelle getroffen“ werden,⁴¹⁶ um dem Recht dauerhaft wieder Geltung verschaffen zu können – und da die beständige Geltung des Rechts vom Bundesverfassungsgericht, falls nötig, nur direktiv durchgesetzt werden kann, zeigt sich, dass eine nicht geringe Zahl deutscher Landesparlamente weiterhin gezielt daran arbeitet, in einem der landespolitisch wichtigsten Kompetenzfelder, das ihnen verbleibt – dem Besoldungsrecht, zu dessen Veränderung sie seit der Föderalismusreform I konkurrenzlos ermächtigt sind –,⁴¹⁷ ihren sachlichen Entscheidungsspielraum systematisch weiter einzuschränken und auszuhöhlen. Genau solche zweckrationale parlamentarische Selbstverzwergungsprozesse dürften zu einem nicht geringen Teil mitverantwortlich dafür sein, dass das Vertrauen der Bevölkerung in demokratische Institutionen und politische Mandatsträger zunehmend genauso schwindet wie der damit einhergehende Respekt vor ihnen.⁴¹⁸

Der demokratiegefährdende Gehalt, von dem der Deutsche Richterbund hinsichtlich des letzten Berliner Gesetzgebungsverfahrens gesprochen hat, und den ähnlich unlängst ebenfalls *Ulrich Battis* hervorhob, wenn er das generelle besoldungspolitische Handeln im Freistaat Thüringen seit 2008 als „unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich“ einordnete, findet hier eine seiner offensichtlich maßgeblichen Entsprechungen.⁴¹⁹ Rund ein Jahr, nachdem wir an dieser Stelle am Beispiel Berlins die Frage aufgeworfen haben, ob willkürliche Bemessungsverfahren zur Zukunft deutscher Beamtenbesoldung werden würden,⁴²⁰ muss diese Frage für eine mittlerweile gehörige Anzahl von Dienstherrn bejaht werden. Vor rund anderthalb Jahren erschien es hinsichtlich der im Einzelnen mit Gesetzeskraft vom Bundesverfassungsgericht erlassenen Direktiven und im Angesicht dessen, dass die bundesdeutschen Besoldungsgesetzgeber nach Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden sind, noch

„schlechterdings ausgeschlossen, dass die Besoldungsgesetzgeber die Besoldung der Jahre 2021 ff. nicht grundlegend nach oben anpassen. Ebenso undenkbar ist es, dass die nach GG Art. 20 III an Gesetz und Recht gebundenen Finanzministerien, die die Besoldungstabellen ausarbeiten, an den nunmehr klar verdeutlichten Vorgaben des Grundgesetzes vorbeigehen. Es besteht für beide die ob-

415 <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article213096684/Hamburger-Gerichtspräsidentin-Gross-Justiz-urteilt-nicht-nach-Stimmungen.html> (17.01.2022).

416 *Böhm*, Rechtsprechung (Fn. 101), S. 227.

417 Art. 1 Abs. 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006 (BGBl. I 2006 S. 2034).

418 <https://www.koerber-stiftung.de/vertrauen-in-demokratische-institutionen-schwindet-2509> <https://www.koerber-stiftung.de/programme-a-z/lebendige-buergergesellschaft/demokratie-in-der-krise> (16.01.2022).

419 *Mirko Prinz*, Neujahrsgrüße an das Abgeordnetenhaus, <https://www.berliner-besoldung.de/neujahrsgruesse-an-das-abgeordnetenhaus/> (16.01.2022); *Schwan*, *Battis-Gutachten* (Fn. 48).

420 *Schwan*, *Bemessungsverfahren* (Fn. 28).

jektive, unmittelbar aus der Verfassung folgende Pflicht, die Besoldungen so an GG Art. 33 V anzupassen, wie das BVerfG es vorgibt.“⁴²¹

Das Jahr 2021 offenbarte stattdessen wiederkehrend eine mittlerweile andere Verfassungswirklichkeit, sodass es wie oben gezeigt auch in diesem Jahr hinsichtlich der noch laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Übertragung der Tarifvereinbarung im Öffentlichen Dienst der Länder als sicher gelten kann, dass das grundgesetzgleiche Recht auf eine amtsangemessene Alimentation auch weiterhin mit der Folge suspendiert bleiben wird, dass einer hohen Zahl von Beamten – zumal jene mit Familie – in den unteren Besoldungsgruppen nach wie vor nur ein Leben unterhalb des Existenzminimums kargen dürfen. Um dem endlich substanziell entgegenzuwirken, haben im letzten Jahr nicht umsonst alle Landesbünde des dbb die gemeinsame Forderung nach einer bundeseinheitlichen Besoldung aufgestellt.⁴²² Dieser Forderung hat sich beispielsweise ebenso der Bundesverband der Justizwachtmeister angeschlossen.⁴²³ Eine länderübergreifende Expertenkommission des DRB plädiert dafür, mindestens bundeseinheitliche Standards zu schaffen. Denn die mit der Föderalisierung der Gesetzgebungskompetenz eingetretene Zersplitterung des Besoldungsgefüges habe sich als nachteilig erwiesen. Sie dürfe nicht weiter vertieft werden.⁴²⁴ Darüber hinaus zeigte eine noch vor den aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen veröffentlichte Studie den wiederkehrenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Mindestversorgung von verheirateten Versorgungsempfängern und nicht minder von verheirateten Versorgungsempfängern mit Kindern.⁴²⁵ Durch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte die Frage, inwiefern sich die Versorgung in Bund und Ländern heute im Ganzen oder in Teilen noch als amtsangemessen darstellte, einen deutlich drängenderen Charakter aufweisen, ohne dass die Besoldungsgesetze und Gesetzentwürfe von Bund und Ländern in den letzten rund eindreiviertel Jahren hierauf eine befriedigende Antwort gegeben hätten. In der Regel haben sie sich auch dieser Frage nicht gestellt.

Am Ende korrespondiert die den Besoldungsgesetzgeber treffende Pflicht zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG mit dem grundgesetzgleichen Recht des Beamten auf eine amtsangemessene Alimentation. Sein „grundgesetzgleiches Recht ist darauf gerichtet, dass der Staat die durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geschaffene persönliche Grundstellung des Beamten nicht verletzt“.⁴²⁶ Das „ungläubige Staunen“, das die Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch 2015 und 2017 bei den Dienstherren darüber auslöste, dass ihnen eine verfassungswidrige Unteralimentation attestiert wurde, dürfte mittlerweile verflogen sein.⁴²⁷ Die 2020 noch realistisch erscheinende Erwartung, dass „die Gesetzgeber entweder aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht oder gezwungen durch Klagen von Beamten der unteren Besoldungsgruppen die gesamten Besoldungstabellen entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben umgestalten“ würden, hat sich seitdem nicht bewahrheitet.⁴²⁸ Die Besoldungsgesetzgeber sind stattdessen insgesamt und offensichtlich weitestgehend konsensual den mindestens im 15. Jahr beschrittenen Weg verfassungswidriger Unteralimenta-

421 *Stuttman*, Besoldungsrevolution (Fn. 101), S. 88.

422 <https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/gemeinsame-forderung-nach-bundeseinheitlicher-besoldung-gemeinsame-aktion-von-tbb-dbb-und-allen-dbb-landesbuenden/> (18.01.2022).

423 <https://www.bundesverband-justizwachtmeister.de/bundeseinheitliche-besoldung-unumgaenglich/> (18.01.2022).

424 <https://www.richterbesoldung.de/besoldung-versorgung/besoldungsmeldungen/meldung/news/dr-b-dringt-auf-neugestaltung-der-besoldung> (18.01.2022).

425 *Mathias Feißkohl*, Die Gewährleistung der amtsangemessenen Alimentation in der Mindestversorgung. Ein empirischer Vergleich der beamtenrechtlichen Mindestversorgung mit dem sozialrechtlichen Existenzminimum, Speyer Forschungsberichte 292, Speyer 2019, S. 61 ff. und 65 ff.; vgl. a. *Färber*, Aspekte (Fn. 200), S. 237.

426 *Timo Hebler*, Die Pflicht zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 V GG, JA 2014, S. 731 (733).

427 *Färber*, Entwicklungen (Fn. 101), S. 181.

428 *Stuttman*, „Besoldungsrevolution“ (Fn. 101), S. 88.

tion ungebrochen weitermarschiert.⁴²⁹ Nachdem ihnen das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren „kaum Schlupflöcher gelassen“ bzw. sie nicht nur „durch detailscharfe, verfassungsgerichtlich überprüfbare Kriterien zur Bestimmung amtsangemessener Besoldungshöhe, sondern auch verfahrensrechtlich an eine ganz kurze Leine“ genommen hat,⁴³⁰ versuchen sie nun in einem mindestens weit überwiegenden Maße nicht mehr, „die Folgen des neuen Mindestabstandsgebots im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen zu minimieren“,⁴³¹ wovon man noch vor den aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen hatte ausgehen können, sondern überschreiten ihn mittlerweile, wie in dieser Betrachtung umfassend gezeigt worden ist, beträchtlich.

Der Bundesratspräsident hat nach seinem Amtsantritt im Herbst letzten Jahres bedenkenswert hervorgehoben: „Ich bin froh, dass wir in einem demokratischen Rechtsstaat leben, in dem es mir möglich war, gegen meine Observation [durch den Verfassungsschutz; d. Verf.] zu klagen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass von Anfang an alle Ansatzpunkte meiner unangenehmen Begleitung verfassungswidrig waren. Es war eine unglaubliche Anmaßung, mich 30 Jahre als Verdachtsfall zu führen.“⁴³² Es wird sich weiterhin nun zeigen müssen, wie mit den Rechten anderer verfahren wird, denen jene vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls zugesprochen worden und die allerdings nicht Bundesrats- und Ministerpräsidenten sind.

429 *Schwan*, Alimentationsniveau (Fn. 2).

430 *Lindner*, „zweite Säule“ (Fn. 104), S. 83 f.

431 *Stuttman*, „Besoldungsrevolution“ (Fn. 101), S. 88 f.

432 <https://www.pressreader.com/germany/ostthuringer-zeitung-schmolln/20211104/281500754477772> (18.01.2022).