

Wahr oder nicht wahr, das ist hier die Frage – Antworten zur Gesetzesqualität der Fortschrittskoalition

Vorspann: Ende Januar 2023 hat das Bundesministerium des Inneren und für Heimat einen Referentenentwurf online gestellt, der im gleichen Zeitraum ins Anhörungsverfahren gegangen ist. Er betrachtet die Besoldungsordnung A bis weit in den gehobenen Dienst hinein als verletzt und soll nun das Besoldungsniveau hinreichend reparieren. Der Beitrag stellt im Rahmen von Anfragen an den Parlamentarischen Staatssekretär Johann Saathoff die bisherige Vergeblichkeit des Unterfangens dar. Dazu zeigt er die sachfremden und unsachlichen materiell-rechtlichen Erwägungen und den die prozeduralen Anforderungen verfehlenden Gehalt der Gesetzesbegründung auf, die beide seine Verabschiedung und Ausfertigung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung verhindern. Als Ergebnis liegt die weithin ungenügende Gesetzesqualität im Besoldungsrecht des Bunds offen, was mit einer Anfrage an den Staatssekretär verbunden wird, mit der ein Überdenken der diesbezüglich unzureichenden Qualitätsansprüche der Bundesregierung ermöglicht wird.

Inhaltsangabe

I. Einleitung	1
II. Fragen an den Parlamentarischen Staatssekretär Johann Saathoff	4
1. <i>Eine erste Anfrage und deren Beantwortung</i>	4
2. <i>Eine zweite Anfrage und deren Beantwortung</i>	9
3. <i>Zwischenfazit</i>	10
III. Betrachtung des eklatant verletzten Mindestabstandsgebots	11
1. <i>Bemessung der Mindestalimentation und der materiell-rechtlichen Fehlbeträge 2022</i>	11
2. <i>Bemessung der Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge 2022</i>	14
IV. Die Kritik des Deutschen Richterbunds am aktuellen Gesetzentwurf	18
1. <i>Tenor der Kritik</i>	19
2. <i>Zur Kritik im Einzelnen</i>	19
3. <i>Ergebnisse im Kontext der sich selbst gesetzten Qualitätsansprüche der Bundesregierung</i>	24
V. Eine weitere Anfrage an den Staatssekretär und ihre Folgen	25
1. <i>Die weitere Anfrage in ihrem allgemeinen Fragekontext</i>	25
2. <i>Ein Mailwechsel mit der Internetplattform abgeordnetenwatch.de</i>	27
VI. Zur prozeduralen und materiell-rechtlichen Dimension der Besoldungsgesetzgebung	37
1. <i>Das zunehmend präzisierete Konkretisierungsgebot</i>	37
2. <i>Folgen des Konkretisierungsgebots für das aktuelle Gesetzgebungsverfahren</i>	39
VII. Erneute Anfrage und ihre Reaktion auf sie	43

I. Einleitung

Wenn der Prinz von Dänemark, dessen bekanntem Monolog der Titel dieses Beitrags in rhetorischer Veränderung entlehnt ist, in der Mitte der Tragödie die Bühne betritt, dann sehen wir den tief zweifelnden wie verzweifelten Menschen, den wir als das betrachten dürfen, was er – übertragen auf unsere Zeit – gleichfalls ist: ein Berufspolitiker in von starken Umbrüchen geprägten Zeiten, der sich fragt, was richtig und was falsch sei, dabei keine hohe Meinung von seiner Profession parat hat, so dass er sich ihr gar nicht erst zurechnet, um nach einem Ausweg zu suchen, welcher im Sinnbild des lebend unmöglichen Traums eher eine Dystopie sein mag, ansonsten aber als Eskapismus gelesen werden darf. Am Ende entpuppt sich die Tragik – vereinfacht betrachtet – sowohl in seinem wiederkehrenden Zuwarten, das die Zeitläufte verschlimmert, als auch in den noch nicht von modernen verfassungsrechtlichen Fesseln eingehegten Umständen, in denen er davon überzeugt sein darf, dass „Gewissen Feige aus uns allen“ mache, um an beiden zu leiden: an seinem Gewissen wie an den Umständen, die es mit zu dem gemacht haben, was es ist.

Heute nimmt uns sowohl das Verfassungsrecht als auch das daraus erwachsene einfachgesetzliche Recht einen großen Teil von Gewissensentscheidungen ab, denen sich Hamlet in seiner Zeit ausgesetzt sah, jedenfalls solange wir uns an das geltende Recht gebunden sehen. Denn in seinem Rahmen sind viele Fragen gegenstandslos, an denen Shakespeare seinen Helden kranken ließ: So ist im modernen Verfassungsstaat die Frage nach den möglichen Mitteln zur Rache deutlich klarer beantwortet, weshalb sie sich im Idealfall nicht oder nicht so unregelt stellt, wie sie sich dem dänischen Prinzen offenbarte; denn auf dem Boden des Rechtsstaats kann und muss sich niemand mehr fragen, ob und wann und wie er¹ den Mord an einen Angehörigen rächen will, ob und wann und wie er also – in den Kategorien des modernen Rechts – ggf. ebenfalls einen Mord, ob er Totschlag oder eine vorsätzliche Tötung begehen bzw. eine fahrlässige Tötung in Kauf nehmen wollte. Das moderne Recht beruhigt das Gewissen oder kann es zumindest beruhigen, nämlich solange sich das Individuum an es erinnert und sich nicht von seinem Boden absentiert. Damit befriedet es die Gesellschaft, weil sich auf seinem Boden vielen Fragen nicht mehr stellen, an denen der literarische Rächer des Vätertodes leidet, um sich, sein Nahumfeld und gehörige Teile von Schutzbefohlenen in Tod und Verderben zu stürzen. Zwar kann nun auch das moderne Recht nicht die Rache aus der Welt schaffen; es zivilisiert aber idealerweise selbst sie: eine der großen Errungenschaften der Menschheitsgeschichte, weshalb wir alle, die wir dem bundesdeutschen Recht unterworfen sind, weiterhin aktives Interesse an seiner Erhaltung haben sollten und weshalb Amtsträger der Bundesrepublik Deutschland für und auf dessen Erhaltung einen Eid leisten.

Der Boden des Rechtsstaats ist so verstanden ein reichhaltiges Feld – auf dem wiederkehrend zwar auch eigentümliche Blüten blühen; aber das darf in Freiheit gerne in Kauf genommen werden, solange sie im Recht gedeihen. Denn im Idealfall tragen auch jene Blüten zur gesellschaftlichen Resilienz bei und stärken die Gesellschaft bindende Einheit, da sie den Meinungsstreit in Recht und Freiheit fordern. Und so war es am Ende eine Einheit ohne Recht, eine nur zufällige Freiheit, die der Prinz von Dänemark im Rahmen seiner Tragödie zwangsläufig verliert, wenn sie sich nicht schon zuvor als reine Fiktion entpuppt hatte – und um die Einheitsfiktionen im rechtsfreien Raum, die Shakespeare in der Tragödie gründlich (wie man heute sagt) dekonstruiert, auf uns Heutige zu übertragen: Auch die deutsche Geschichte des letzten Jahrhunderts, der wiederkehrend der Rechtsstaat abgetrotzt und leidvoll entrissen werden musste, um schließlich zu einer Einheit in Recht und Freiheit zurückkehren zu dürfen, kann davon ganze Heerscharen an Liedern singen: ohne Recht keine Freiheit und ohne beides keine Einheit, jedenfalls keine, die nicht gern auf Friedhöfen endete.

Diesen Prolog vorweggeschickt, gilt es, mit wenigen Federstrichen das Thema dieses Beitrags einzugrenzen. Er hat in der genannten rhetorischen Veränderung des bekannten Zitats nicht gleich die gesamte Palette des Lebens und Sterbens zum Thema, also das Sein oder Nichtsein, jedoch mit einem aktuellen Gesetzentwurf der Bundesregierung auch kein ganz kleines, nämlich die Frage nach dem Wahren und Guten in der Politik, mit der wir uns weiteren Einlassungen des Prinzen von Dänemark zuwenden dürfen, der in seinem Monolog zunächst in den Raum stellt, wer „des Mächtigen Druck, [...] des Rechtes Aufschub, den Übermut der Ämter“ ertrüge, wenn ihm die Selbsttötung eine ruhevolle Alternative böte, um halb fragend, halb feststellend fortzufahren, dass „wir die Übel, die wir haben, lieber ertragen als zu unbekanntem fliehn“, und um nun bei dem oben angeführten Gewissenszitat anzukommen. Dass in Anbetracht dieser Konstellation am Ende der Rest Schweigen sein wird, kann man sich bereits zu diesem Zeitpunkt des Schauspiels bildhaft ausmalen.

1 Nachfolgend wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet.

Bei dem in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehenden Gesetzentwurf handelt es sich um den „Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Bundesbesoldung und -versorgung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“, der Anfang des Jahres ins Anhörungsverfahren gegangen und im Zuge dessen vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) öffentlich gestellt worden ist.² An ihn und an die mit ihm verbundenen Folgen gerichtet, stellen sich Hamlets Fragen aufs Neue: Wer muss des Mächtigen Druck und des Rechtes Aufschub sowie den mit ihnen verbundenen Übermut der Ämter ertragen; und wäre ein solches Ertragen richtiger oder besser, als eben zu etwas Unbekanntem zu fliehen, das anders, als vom Prinzen in seinen Umständen begriffen, kein zwangsläufig unbekanntes Übel sein muss, das seine Krankheit zum Tode wurde?

An diesen Gesetzentwurf richtet sich der sich anschließende Text, der vordergründig der Frage nachgeht, wie es politische Verantwortungsträger rechtfertigen, dass er in seinen wesentlichen Inhalten auf sachfremden und unsachlichen Erwägungen beruht, also die Wahrheit schuldig bleibt, so dass er im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung weder als Gesetz verabschiedet noch ausgefertigt werden kann (IV.), da er die heute weiterhin eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots (III.) nicht sachgerecht behebt.

Damit verbunden zeigt sich, dass vom Entwurf Betroffene in einer lebendigen Demokratie nicht so ohne Weiteres bereit sind, des Mächtigen Druck, des Rechtes Aufschub und den Übermut der Ämter zu ertragen, sondern vielmehr sachliche Antworten auf ein sachliches Problem erwarten, namentlich dass ein von der Bundesregierung und dem Parlament eingestandener verfassungswidriger Zustand für die Gegenwart und Zukunft beendet wird, dass entsprechend im Zuge des letzten Gesetzgebungsverfahrens gemachte Zusagen eingehalten werden, nämlich dass die sachgerechte Korrektur für ausnahmslos alle der verfassungswidrigen Norm Unterworfenen im Rahmen einer verfassungskonformen Regelung rückwirkend bis 2021 vollzogen werden wird, und dass der Dienstherr zusammengekommen nun seinen Teil der gegenseitigen Treuepflicht einlöst, die er seit langer Zeit wesentlich wie willentlich und also zielgerichtet schuldig bleibt (II.).

In diesem Rahmen sind seit dem Herbst des letzten Jahres über sieben Dutzend öffentliche Anfragen im Internetportal [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) an einen der Verantwortungsträger im BMI gerichtet worden, was auch mit daran liegen dürfte, dass er sich ihnen ausnahmslos gestellt und anders als manch anderer Politiker nicht ausgewichen ist, wenn sich auch in seinen Antworten zunehmend das zwangsläufige Problem widerspiegelt, dass nämlich ein im hohen Maße auf sachfremden und unsachlichen Erwägungen beruhender Gesetzentwurf mitsamt seiner vielfach sachwidrigen Begründung nicht sachgerecht gerechtfertigt werden kann. Als Folge überlagern und überfrachten zunehmend Wahrheits- und Gewissensfragen das eigentlich Sachfragen beinhaltende Gesetzgebungsverfahren, was der Lösung der vorhandenen Sachprobleme und damit dem formellen Verfahren kaum zuträglich sein kann (V.) – die offensichtliche Rechtsstaatsverletzung oder wenigstens der Versuch der mittelbaren Verkürzung der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG, der in der Verbindung des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens mit den Folgen des letzten betrachtet werden kann, rücken es näher an den Prinzen von Dänemark und seine Zeit heran, als uns Heutigen das lieb sein dürfte.

2 Referentenentwurf Bundesbesoldungs- und -versorgungsangemessenheitsgesetz – BBVAngG (Bearbeitungsstand: 16.01.2023) unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/D3/BBVAngG.pdf;jsessionid=0065D5CE1489B2CDDDB081CC845A02B86.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 <17.07.2023>.

Denn tatsächlich müsste es spätestens im heutigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens darum gehen, die vom Gesetzgeber anzuerkennende prozedurale und materiell-rechtliche Dimension sachgerecht zu beachten, da das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung der letzten Jahre keine Zweifel an den sich dem Besoldungsgesetzgeber stellenden Anforderungen gelassen hat, denen er also im Rahmen unserer verfassungsmäßigen Ordnung nicht ausweichen kann und denen er sich deshalb stellen muss, um damit Schaden vom Gemeinwesen abzuwenden, das Grundgesetz zu achten und zu wahren und so den Übermut der Ämter sowie den damit verbundenen Aufschub des Rechtes zu beenden (VI.). Von daher ist am Ende des Textes eine zuvor erfolgte Anfrage im Rahmen dieses Beitrags wiederholt und ist entsprechend auf sie wie dort wiedergegeben reagiert worden (VII.). In diesem Fall wird, davon darf man in der Bundesrepublik zum Glück ausgehen, der Rest nicht Schweigen sein.

II. Fragen an den Parlamentarischen Staatssekretär Johann Saathoff

1. Eine erste Anfrage und deren Beantwortung

Am 25.06.2023 stellte der Nutzer Martin T. dem Bundestagsabgeordneten Johann Saathoff (SPD), der als Parlamentarischer Staatssekretär im BMI u.a. die Abteilung Öffentlicher Dienst betrachtet,³ auf der Internetplattform [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) folgende Fragen:

„Sehr geehrter Herr Saathoff,

ich bin momentan in der Besoldungsgruppe A6. Im Entwurf für das Gesetz zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Besoldung ist geplant, dass die Besoldungsgruppe A4 und A5 in Stufe 5 und die in Besoldungsgruppe A6 in Stufe 3 festgesetzt werden. Demnach würde ein A4 oder A5 Beamter aber mehr verdienen als ein A6 Beamter, ist das bei der Planung nicht aufgefallen?

2. Frage die nicht aus dem Entwurf hervor geht. Wird es auch eine Nachzahlung hinsichtlich der neuen Stufenfestsetzung geben?

Vielen Dank im Voraus für ihre Antwort“.⁴

Die erste Frage bezog sich auf den in der Einleitung genannten Referentenentwurf. Er zielt im Art. 1 auf die Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes ab und sieht hier u.a. zwar vor, dass die regelmäßige Festsetzung des Grundgehaltssatzes in der Stufe 1 fortgeführt werden solle, soweit keine anzuerkennenden Erfahrungszeiten vorliegen würden, dass aber Beamten bei der Einstellung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 4 oder A 5 jeweils das Grundgehalt der Stufe 5, der Besoldungsgruppe A 6 der Stufe 3 und der Besoldungsgruppe A 7 der Stufe 2 zu gewähren sei.⁵ Die Folgen für die Grundgehaltssätze hält die Tabelle 1 fest.⁶

3 Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat, Organisationsplan (Stand: 15.04.2023) unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/organigramm-bmi.pdf;jsessionid=7D0A08651CAAC2F751B30ED859A98104.1_cid332?__blob=publicationFile&v=69 <17.07.2023>.

4 <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/amtsangemessene-besoldung-anhebung-der-stufen-in-den-besoldungsgruppen-a4-a7> <17.07.2023>.

5 Art. 1 Abs. 1 Nr. 18 lit. c des Referentenentwurfs (Fn. 2), S. 10.

6 Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 11 des Referentenentwurfs (Fn. 2), S. 35.

Tabelle 1: Geplante Grundgehaltssätze (€) in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 7

	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	--	--	--	--	2.707,47	2.771,42	2.834,04	2.895,40
A 6	--	--	2.677,42	2.749,20	2.823,61	2.895,40	2.974,99	3.044,17
A 7	--	2.697,03	2.805,37	2.916,26	3.024,59	3.134,23	3.216,46	3.298,67

Als Konsequenz der geplanten Eingangsstufenbesoldung sollen zukünftig im Zuge der parallelisierten Erfahrungszeiten folgende Grundgehaltssätze in den genannten Besoldungsgruppen gewährt werden (Tabelle 2).⁷

Tabelle 2: Geplante Grundgehaltssätze (€) im Zuge parallelisierter Erfahrungszeiten

	ab dem ersten Jahr	ab dem vierten Jahr	ab dem siebten Jahr	ab dem zehnten Jahr
A 5	2.707,47	2.771,42	2.834,04	2.895,40
A 6	2.677,42	2.749,20	2.823,61	2.895,40
A 7	2.697,03	--	--	--

Damit zeigt sich entsprechend der zitierten Frage, dass einem in die Besoldungsgruppe A 6 eingruppierten Beamten regelmäßig in den ersten neun Jahren und einem in die Besoldungsgruppe A 7 eingruppierten Beamten regelmäßig in den ersten drei Jahren seiner Berufstätigkeit ein niedrigeres Grundgehalt gewährt werden soll als einem entsprechenden Beamten, der in die Besoldungsgruppe A 5 eingruppiert ist. Im Ergebnis soll ein höherwertiges Amt drei bzw. neun Jahre lang geringer besoldet werden als ein niedrigeres Amt, ohne dass der Gesetzentwurf eine entsprechende Ämterneubewertung vornimmt, die als solche sachlich auch nicht möglich wäre. Denn dabei wäre zunächst zu beachten, dass die Wertigkeit eines Amtes insbesondere durch die Verantwortung und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt wird und dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden, weshalb als Folge des Leistungs- und des Laufbahnprinzips eine Staffelung der Gehälter gewährleistet sein muss. Zugleich sind amtsangemessene Gehälter so zu bemessen, dass sie eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht.⁸ Dem Gesetzgeber ist es deshalb bereits schon nicht gestattet, die Abstände zwischen zwei zu vergleichende Besoldungsgruppen ganz oder im Wesentlichen einzuebene; denn das wäre mit dem Abstandsgebot als eigenständigem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums unvereinbar.⁹ So verstanden ist es materiell-rechtlich erst recht ausgeschlossen, ein niedrigeres Amt regelmäßig höher zu besolden, und zwar auch dann nicht, wenn der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren eine solche Begründung vornehmen wollte und sie in den Gesetzgebungsmaterialien dokumentieren würde, wenn also der Gesetzgeber prozedural beachten würde, dass er von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des

⁷ § 27 Abs. 3 BBesG i.d.F. der Bekanntmachung v. 19.06.2009 (BGBl. I 2009 S. 1434), zuletzt geändert d. Art. 73 d. Ges. v. 20.08.2021 (BGBl. I 2021 S. 3932).

⁸ BVerfGE 155, 1 (22 f. Rn. 43).

⁹ BVerfGE 155, 1 (23 Rn. 45).

Besoldungsgefüges in dem Fall Gebrauch machen kann, wenn er im Gesetzgebungsverfahren jene neue Wertigkeit von Besoldungsgruppen zueinander hinreichend dokumentiert.¹⁰

Betrachtet man den Gesetzentwurf unter den gerade dargelegten Prämissen, dann wird recht schnell deutlich, dass ihm eine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und damit ein sachgerechte Neustrukturierung des Besoldungsgefüges nicht zu entnehmen ist. Denn die Begründung der geplanten Maßnahme führt nur aus:

„Im einfachen Dienst ist die Erbringung einer vollwertigen Leistung kaum von einer beruflichen Erfahrung abhängig, so dass auch ohne Vorerfahrung eine entsprechende Leistung erbracht werden kann. Es ist demnach sachlich gerechtfertigt, in einer höheren Stufe zu beginnen. Für die weitere berufliche Entwicklung stehen dann bei Beamtinnen und Beamten im einfachen Dienst sowie Soldatinnen und Soldaten noch drei höhere Erfahrungsstufen zu Verfügung. Im mittleren Dienst gilt dies in geringerem Maße, so dass der Einstieg je nach Besoldungsgruppe auf die Stufen 3 und 2 angehoben wird. Letztlich dient der reguläre Einstieg in höhere Erfahrungsstufen für Beamtinnen und Beamte im einfachen Dienst sowie Soldatinnen und Soldaten in der Besoldungsgruppe A 4 Stufe 5, in der Besoldungsgruppe A 5 Stufe 5, in der Besoldungsgruppe A 6 in Stufe 3 und in der Besoldungsgruppe A 7 in Stufe 2 auch der Sicherstellung einer ausreichenden Mindestalimentation.“¹¹

Eine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit ist der zitierten Darstellung nicht zu entnehmen. Denn eine neue Wertigkeit von Besoldungsgruppen zueinander wird nicht begründet, sodass davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber keine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit vornehmen will. Darüber hinaus klingt zwar eine Neustrukturierung des Besoldungsgefüges für die Besoldungsgruppen A 4 bis A 7 an. Jedoch erfolgt, wenn überhaupt, eine sachlich allenfalls sehr oberflächliche Anmerkung hinsichtlich der Laufbahnen des einfachen Diensts, der als Einstiegsamt die Besoldungsgruppen bis einschließlich A 4 umfasst.¹² Auch damit ist aber offensichtlich keine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit verbunden, da der erste Satz des Zitats eine augenscheinlich generelle Auffassung wiedergibt, nämlich die zeitlich übergreifende Einschätzung, dass im einfachen Dienst die Erbringung einer vollwertigen Leistung kaum von einer beruflichen Erfahrung abhängig sei, so dass auch ohne Vorerfahrung eine entsprechende Leistung erbracht werden könne. Damit aber bleibt die Betrachtung der Ämterwertigkeit offensichtlich unverändert, sodass hier ihre Neueinschätzung nicht erfolgt.

Entsprechendes gilt ebenso hinsichtlich der Begründung der Neustrukturierung des Besoldungsgefüges im mittleren Dienst; auch hier ist eine veränderte Betrachtung der Ämterwertigkeit der Begründung nicht zu entnehmen, sodass eine sachgerechte Veränderung der Ämterwertigkeit, sofern sie mit der Neustrukturierung des Besoldungsgefüges verbunden werden sollte, ebenfalls nicht zu erkennen ist. Nicht umsonst wird die Neustrukturierung unverhohlen mit der abschließenden Ausführung zum Mindestabstandsgebot verbunden, welches aber kein unmittelbar amtsbezogenes Kriterium wie der Dienstrang ist und von daher zur Abstufung der unterschiedlichen Wertigkeit von Ämtern sachlich nicht taugt, da der Mindestabstand zur Grundsicherung nicht hinreicht, um sicherzustellen, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspie-

¹⁰ BVerfGE 145, 304 (329 Rn. 79).

¹¹ Referentenentwurf (Fn. 2), S. 68.

¹² § 23 Abs. 1 Nr. 1 BBesG i.d.F. der Bekanntmachung v. 19.06.2009 (BGBl. I 2009 S. 1434), zuletzt geändert d. Art. 73 d. Ges. v. 20.08.2021 (BGBl. I 2021 S. 3932).

geln muss.¹³ So verstanden schließt die zitierte Darstellung mit einer unsachlichen Erwägung; denn sofern der Gesetzgeber eine besoldungsmäßige Neubewertung eines Amtes vornimmt, ohne die dem Amt zugrunde liegenden Anforderungen zu verändern, muss er dafür Sorge tragen, dass eine derartige besoldungsrechtliche Neubewertung immer noch den (unveränderten) Anforderungen des Amtes und dessen prägenden Merkmalen gerecht wird.¹⁴ Eine solche Begründung ist dem Zitat aber nicht zu entnehmen – unabhängig davon, dass sie sachlich auch nicht möglich gewesen wäre, da die geringere Besoldung eines höherwertigen Amtes – wie gezeigt – evident sachwidrig und damit nicht gestattet ist.

Die gerade angestellte Einordnung zusammenfassend, kann festgestellt werden: Der Fragesteller hatte dem Staatssekretär in seinem Beitrag sachlich goldene Brücken gebaut, indem er nachfragte, ob die sachwidrige Regelung „bei der Planung nicht aufgefallen“ sei. Es dürfte anzunehmen sein – darauf wird gleich zurückzukommen sein –, dass genau das der Fall gewesen ist. Von daher fiel die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs nur umso überraschender aus:

„Sehr geehrter Herr T.,

vielen Dank für Ihre Frage. Sie beziehen sich ja im Grunde auf einen nicht gegebenen Unterschied zwischen einfachem Dienst und mittlerem Dienst zum Zeitpunkt der Verbeamtung. Es stimmt, zum Zeitpunkt der Einstellung wird der Beamte der A5 zunächst etwas mehr Grundgehalt bekommen als der A6-Beamte in Stufe 3.

Allerdings gibt es auch einen großen Unterschied. Während in der A4 und der A5 nur noch drei höhere Erfahrungsstufen zur Verfügung stehen, sind es im mittleren Dienst fünf Stufen. Dadurch wird der A6 Beamte insgesamt ein deutlich höheres Grundgehalt beziehen als der Beamte des einfachen Dienstes.

Letztlich dient der reguläre Einstieg in höhere Erfahrungsstufen für Beamtinnen und Beamte im einfachen Dienst sowie in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 in Stufe 3 auch der Sicherstellung einer ausreichenden Mindestalimentation. Das BVerfG hat die Anhebung der Einstiegsgehälter als Option zur Sicherstellung einer verfassungsgemäßen Alimentation ausdrücklich mit in den Blick genommen.

Das alles ist aber vor dem Hintergrund eines noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens zu betrachten.

Mit freundlichen Grüßen

Johann Saathoff“.¹⁵

Der Staatssekretär hält zunächst im ersten Absatz fest, dass es „im Grunde“ hinsichtlich der Höhe der Grundgehaltssätze keinen „Unterschied zwischen einfachem Dienst und mittlerem Dienst zum Zeitpunkt der Verbeamtung“ geben würde, was eher etwas euphemistisch formuliert ist, da ja durchaus ein Unterschied vorhanden ist, der aber zum Nachteil der höherwertigen Ämter ausfällt, sodass zwar wesentlich Ungleiches weitgehend ungleich behandelt wird, jedoch wie eben gezeigt in evident sachwidriger Art und Weise zuungunsten der höherwertigen Ämter. Hinsichtlich der sogenannten „neuen“ Formel des Ersten Senats wäre hier also zunächst einmal zu beachten, dass das Gleich-

13 BVerfGE 155, 1 (22 f. Rn. 43).

14 BVerfGE 130, 263 (295 f.).

15 <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/amtsangemessene-besoldung-anhebung-der-stufen-in-den-besoldungsgruppen-a4-a7> <17.07.2023>.

heitsgrundrecht „vor allem dann verletzt [ist], wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“.¹⁶ Die Ungleichbehandlung beachtet entsprechend nicht die unterschiedliche Ämterwertigkeit und kann von daher nicht verhältnismäßig erfolgen. Denn zur Begründung einer Ungleichbehandlung von Personengruppen reicht es nicht aus, dass der Normgeber ein seiner Art nach geeignetes Unterscheidungsmerkmal berücksichtigt hat. Vielmehr muss auch für das Maß der Differenzierung ein innerer Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung bestehen, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht anführen lässt.¹⁷ Ein sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt liegt aber offensichtlich nicht vor, wenn ein höherwertiges Amt niedriger besoldet wird als ein geringeres Amt. Darüber hinaus findet sich zwar ab dem zehnten Jahr nach der Verbeamtung tatsächlich kein Unterschied zwischen den Grundgehaltssätzen der Besoldungsgruppen A 5 und A 6, womit nun aber wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird, was entsprechend den gerade gemachten Ausführungen gleichfalls eine evidente Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG darstellt.

Diese Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes versucht die Antwort im zweiten Absatz durch eine sachfremde Erwägung zu überspielen, indem sie eine Art durchschnittliche Lebenszeitbesoldung ins Auge fasst, die aber ebenfalls im Gegensatz zur vom Gesetzgeber auch diesbezüglich zu beachtenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht. Denn der Gesetzgeber unterliegt der Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, was bedeutet, dass die Besoldung von Richtern, Staatsanwälten und Beamten zu der Einkommenssituation und -entwicklung der Gesamtbevölkerung in Bezug gesetzt werden muss.¹⁸ Dies kann aber offensichtlich nicht auf einen langen Zeitraum übertragen zukunftsorientiert geschehen. Nicht umsonst hat der Gesetzgeber bei der Bemessung der Besoldung zu berücksichtigen, dass diese dem Richter, Staatsanwalt und Beamten über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen muss. Das Alimentationsprinzip verlangt – parallel zu der Konstellation eines familiär bedingten Unterhaltsbedarfs –, durch eine entsprechende Bemessung der Bezüge zu verhindern, dass das Gehalt infolge eines Anstiegs der allgemeinen Lebenshaltungskosten aufgezehrt wird und dem Richter, Staatsanwalt oder Beamten infolge des Kaufkraftverlustes die Möglichkeit genommen wird, den ihm zukommenden Lebenszuschuss zu wahren.¹⁹ Auch dieser Verpflichtung kann der Besoldungsgesetzgeber aber nur konkret und eben nicht über einen längeren Zeitraum zukunftsorientiert anhand einer nicht hinreichend prognostizierbaren durchschnittlichen Lebenszeitbesoldung nachkommen. Entsprechend flankiert der Staatssekretär die evident sachwidrige Begründung aus dem ersten Absatz mit einer sachfremden Erwägung, die ebenfalls keine hinreichende begründende Qualität aufweist.

Die evident sachwidrige Begründung und sachfremde Erwägung münden schließlich in einer ähnlich unsachlichen Erwägung, wie sie auch die Gesetzesbegründung vornimmt. Denn auch der Staatssekretär verbindet am Ende mit seiner Darstellung im dritten Absatz seiner Antwort genauso wie zuvor die Gesetzesbegründung die vorgenommene Neustrukturierung der Besoldungsstruktur

16 Nußberger, in: Sachs-Battis, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 3, Rn. 8 ff.

17 BVerfGE 124, 199 (219 f. Rn. 86).

18 BVerfGE 155, 1 (20 f. Rn. 38); BVerfGE 140, 240 (282 f. Rn. 83).

19 BVerfGE 155, 1 (21 f. Rn. 40); BVerfGE 140, 240 (283 f. Rn. 86).

im einfachen und mittleren Dienst mit einer Darstellung zum Mindestabstandsgebot, das wie oben gezeigt aber kein unmittelbar amtsbezogenes Kriterium und deshalb zur Sicherstellung einer sachgerechten Abstufung der unterschiedlichen Wertigkeit von Ämtern untauglich ist. Insofern schließt auch dieses Zitat mit einer unsachlichen Erwägung, die ebenfalls die Frage des Nutzers nicht klärt, sodass am Ende offenbleibt, ob die evident sachwidrige Regelung „bei der Planung nicht aufgefallen“ sei. Weil sich für sie nun aber keine Begründung im Gesetzentwurf findet, die wegen ihres prinzipiellen sachwidrigen Gehalts auch nicht weiter möglich gewesen wäre, darf jedoch genau das begründet angenommen werden, was für sich genommen bereits ein bezeichnendes Licht auf die bisherige Qualität des Gesetzgebungsverfahrens werfen dürfte.

2. Eine zweite Anfrage und deren Beantwortung

Da die Antwort des Staatssekretärs für informierte Leser unbefriedigend bleibt, wiederholte zwei Tage später der weitere Nutzer Christian B. sie, indem er unter dem Betreff „Nachfrage zur Vorfrage Anhebung der Stufen A4-A7. Ist dem BMI bei der Erstellung bewusst gewesen, dass damit der Entwurf das Abstandsgebot missachtet?“ ausführte:

„Nachfrage bzgl. der Anhebung der Eingangssämer. Wie wurde die Entscheidung im Referentenentwurf, dass ein Beamter A5 Eingangssamt Stufe 5 mehr Grundgehalt zusteht als ein A6 Eingangssamt Stufe 3 begründet?

Besonders im Hinblick auf den Bruch des hergebrachten Abstandsgebots und der Ämterwertigkeit?

Der Entwurf ‚schreit‘ doch schon förmlich nach Widersprüchen und ggf. Klagen.

Für Ihre Meinung wäre ich dankbar, da ich selbst bei jetzigen Stand davon betroffen wäre.

Vielen Dank!“²⁰

Wie gerade gezeigt, war die Nachfrage sachlich berechtigt, da eine regelmäßig höhere Besoldung eines niedrigeren Amtes als evident sachwidrige Regelung keinen Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht haben kann und weil weiterhin unklar war, ob das bei der Planung im BMI nicht aufgefallen war. Der Staatssekretär beantwortete die Frage wie folgt:

„Moin Herr B.,

vielen Dank für Ihre Nachfrage. Die Begründung finden Sie im Referentenentwurf vom 16. Januar auf Seite 68. Für die Frage des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen ist das jeweilige Endgrundgehalt maßgebend, weshalb das Abstandsgebot nach wie vor beachtet wird. Wie ich schon in der vorherigen Frage ausführte, dient der reguläre Einstieg in höhere Erfahrungsstufen für Beamtinnen und Beamte im einfachen Dienst sowie in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 in Stufe 3 auch der Sicherstellung einer ausreichenden Mindestalimentation. Das BVerfG hat die Anhebung der Einstiegsgehälter als Option zur Sicherstellung einer verfassungsgemäßen Alimentation ausdrücklich mit in den Blick genommen.

Mit freundlichen Grüßen

Johann Saathoff“.²¹

²⁰ <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/nachfrage-zur-vorfrage-anhebung-der-stufen-a4-a7-ist-dem-bmi-bei-der-erstellung-bewusst-gewesen-dass-damit> <17.07.2023>.

²¹ Ebd.

Mit dem Verweis auf die S. 68 des Referentenentwurfs schloss die Antwort nun explizit an seine nicht sachgerechte Begründung an, wie sie oben betrachtet worden ist. Auch deshalb mündete die Antwort erneut in der unsachlichen Erwägung des Mindestabstandsgebots, um zuvor die Frage nach den materiell-rechtlichen Forderungen, wie sie sich aus dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit dem Leistungsprinzip aus Art. 33 Abs. 2 GG ergeben, mit einem Rekurs auf eine mögliche Form der Prüfung des amtsangemessenen Gehalts der gewährten Nettoalimentation anhand des Indizes der Endstufenbesoldung im Zuge des systeminternen Besoldungsvergleichs zu beantworten, um so aber nur die prinzipielle Unterscheidung zwischen der materiell-rechtlichen Dimension des Alimentationsprinzips und der indiziellen Prüfung, ob das Alimentationsprinzip verletzt ist, aufzuheben. Damit aber blieb die formell zu beachtende prinzipielle Unterscheidung von materiellen und indiziellen Strukturanforderungen unberücksichtigt.²² Denn das Bundesverfassungsgericht führt zur indiziellen Prüfung einer Alimentation an, dass ein im Rahmen der Gesamtabwägung zu gewichtendes *Indiz* für eine unzureichende Alimentation bereits dann vorliegt, wenn die Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen in den zurückliegenden fünf Jahren um mindestens 10 % abgeschmolzen worden sind.²³ Diesen systeminternen Besoldungsvergleich nimmt es *im Prüfverfahren* regelmäßig anhand der Endstufen des Grundgehaltssatzes vor.²⁴ Von der so vorgenommenen indiziellen Prüfung ist aber der materiell-rechtlich Anspruch eines jeden Beamten – und nicht nur des in der Endstufe besoldeten Beamten – auf eine amtsangemessene Alimentation systematisch zu trennen. Entsprechend ist die Behauptung, für „die Frage des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen“ sei „das jeweilige Endgrundgehalt maßgebend, weshalb das Abstandsgebot nach wie vor beachtet“ werde, materiell-rechtlich sachfremd, da eine solche Betrachtung formell nicht die oben gezeigte evidente Verletzung des Abstandsgebots in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 in den Blick nehmen und auch nicht den grundrechtsgleichen Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation von in den unteren Erfahrungsstufen eingruppierten Beamten garantieren könnte. Damit aber wurde auch diese Nachfrage nicht sachgerecht beantwortet.

3. Zwischenfazit

Zusammengefasst haben die Reaktionen auf die zitierten Fragen der beiden Nutzer keine sachliche Aufklärung erbracht, da sie weder die Frage beantwortet haben, ob nun die geplante, evident sachwidrige Regelung bislang im BMI nicht aufgefallen sei, noch überhaupt den sachwidrigen Gehalt der geplanten Regelungen als solchen anerkannt haben. Damit haben sie weitgehend nur das gezeigt, was prinzipiell auch kaum anders möglich ist, nämlich dass eine evident sachwidrige Regelung nur mit sachfremden und unsachlichen Erwägungen gestützt werden kann, die aber als solche keine begründende Qualität entfalten können, nicht zuletzt, weil eben eine evident sachwidrige Regelung prinzipiell nicht sachlich zu begründen ist. In diesem Sinne korrespondieren die beiden Reaktionen mit der Qualität des Gesetzentwurfs: Der Entwurf lässt sich sachlich nicht rechtfertigen, da er wegen seines wiederkehrend sachfehlerhaften Charakters keiner sachlichen Begründung zugänglich ist. Darauf hat bereits der Deutsche Richterbund (DRB) im Anhörungsverfahren umfassend hingewiesen.²⁵ Er widerlegt damit den mit dem Gesetzentwurf verfolgten Anspruch, den das BMI wie folgt formuliert hat:

²² Vgl. zur prinzipiellen Unterscheidung beider Strukturanforderungen bei *Schwan*, ZBR 2023, S. 181 (183).

²³ BVerfGE 155, 1 (23 Rn. 45).

²⁴ BVerfGE 139, 64 (141 Rn. 174, 145 Rn. 188); BVerfGE 140, 240 (309 Rn. 151, 311 Rn. 155, 314 Rn. 164).

²⁵ Stellungnahme Nr. 5/23 zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsangemessenheitsgesetzes (BBVAngG), Februar 2023 unter: https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB_230228_Stn_Nr_5_BBVAngG.pdf <17.07.2023>.

„Mit dem Gesetzentwurf zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Alimentation beim Bund werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2020 umgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat in Entscheidungen zum Besoldungsrecht der Länder Maßstäbe zur plausiblen und realitätsgerechteren Bestimmung der Mindestalimentation für die Besoldungsberechtigten konturiert und deren Auswirkungen auf das Besoldungsgefüge aufgezeigt. Mit dem Gesetzentwurf kommt der Bund seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nach und passt die Besoldungsstruktur an eine realitätsgerechtere Ermittlung der Bedarfe der Besoldungsberechtigten und der zu berücksichtigenden Familienmitglieder an.“²⁶

Um nachfolgend die Kritik des DRB am Gesetzentwurf in ihrem sachlichen Gehalt aufschlüsseln zu können, soll zunächst der aktuell gegebene Verletzungsgrad der Besoldungsordnung A betrachtet werden. Denn erst auf dieser Grundlage lässt sich der Handlungsbedarf ermesen, der vom Gesetzgeber weiterhin verpflichtend einzulösen ist.

III. Betrachtung des eklatant verletzten Mindestabstandsgebots

Die Mindestalimentation ist die 15 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegende Vergleichsschwelle zur tatsächlich gewährten Nettoalimentation. Da sie dem absoluten Alimentationsschutz unterliegt, sind Einschnitte in sie nicht gestattet.²⁷ Anhand der Ermittlung der Mindest- und der 2022 gewährten Nettoalimentation soll zunächst das Maß der materiell-rechtlichen Einschnitte in die Alimentation im direkten Vorfeld des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens betrachtet werden (1.). Aus dem Grad der Verletzung lassen sich Folgen für das gesetzgeberische Handeln ableiten, die zur Deckung des jeweiligen Bedarfs beachtet werden sollten. Das Bundesverfassungsgericht hat dafür mit seiner Betrachtung der Mindestbesoldung unlängst einen indiziellen Vergleichsparameter in seine Rechtsprechung eingeführt, der es ermöglicht, eine verfassungswidrig verletzte Besoldungssystematik sachlich aufzuschließen, um so konkrete Ableitungen treffen zu können, welche Maßnahmen sich als Folge der Verletzung sachlich begründen lassen und welche nicht.²⁸ Um ihn damit zur Analyse der aktuellen Bundesbesoldung fruchtbar zu machen, wird nachfolgend die Mindestbesoldung am Ausgangspunkt der geplanten Regelungen bemessen (2.), sodass im Anschluss die sachliche Kritik des DRB am aktuellen Gesetzentwurf systematisch aufgeschlüsselt werden kann.

1. Bemessung der Mindestalimentation und der materiell-rechtlichen Fehlbeträge 2022

Das Maß der Unteralimentation soll zunächst sichtbar gemacht werden, indem es nachfolgend für das Jahr 2022 und also an seinem Ausgangspunkt für die zurzeit geplanten Maßnahmen offengelegt wird. Dazu muss zunächst der realitätsgerechte Grundsicherungsbedarf ermittelt werden, um so der auf seiner Grundlage erstellten Mindest- die 2022 tatsächlich gewährte Nettoalimentation gegenüberstellen zu können. Der daraus ableitbare Grad der Verletzung zeigt materiell-rechtlich den Handlungsbedarf, der vom Gesetzgeber nicht außer Acht gelassen werden kann.²⁹

²⁶ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/BBVAngG.html> <17.07.2023>.

²⁷ BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

²⁸ Schwan, ZBR 2023, S. 181 (183 ff.).

²⁹ Schwan, ZBR 2022, S. 154 (S. 155 f.).

Zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus sind zunächst die Regelsätze in Höhe von 1.441,56 € heranzuziehen.³⁰ Darüber hinaus ist ab dem Juli 2022 der Kindersofortzuschlag in Höhe von 20 € je Kind zu beachten.³¹ Auch ist vom Gesetzgeber 2022 eine Einmalzahlung in Höhe von 200,- € für erwachsene Leistungsberechtigte zur Abfederung der Folgen der COVID-19-Pandemie gewährt worden.³² Die kalten Unterkunftskosten sind anhand des von der Bundesagentur für Arbeit erstellten aktuellen 95 %-Perzentils als Summe der laufenden Unterkunfts- und Betriebskosten für das Bundesland Bayern als das Gebiet mit den entsprechend höchsten Kosten zugrunde zu legen und haben 2021 1.379,- € betragen.³³ Die Heizkosten sind mit Blick auf die Einheitlichkeit der Bemessungsmethodik am selben Rechtskreis auszurichten und lagen laut dem aktuellen Heizspiegel mit den Abrechnungsdaten des Vorjahrs bei 25,91 € je qm,³⁴ wobei eine Wohnfläche von 90 qm zu Grunde zu legen ist,³⁵ sodass realitätsgerecht von monatlichen Kosten in Höhe von 194,33 € auszugehen ist. Hinsichtlich der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie des monetären Gegenwerts der Sozialtarife wird mangels einer hinreichenden Alternative auf die streckenweise veralteten Datensätze des Gesetzentwurfs zurückgegriffen; dabei wird der Rundfunkbeitrag hier ebenfalls betrachtet.³⁶ Als Ergebnis werden das folgende Grundsicherungsniveau und die entsprechende Mindestalimentation zugrunde gelegt (Tabelle 3).

Tabelle 3: Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation 2022

Grundsicherungsbedarf	Kosten
Regelsätze	1.441,56 €
Kindersofortzuschlag	20,00 €
Einmalzahlung	33,34 €
Kalte Unterkunftskosten	1.379,00 €
Heizkosten	194,33 €
Bedarfe für Bildung und Teilhabe	151,22 €
Sozialtarife	19,00 €
Grundsicherungsniveau	
Monatsbetrag	3.238,45 €

30 § 2 RBSFV 2022 (BGBl. I 2022 4389).

31 Art. 1 Ziff. 2 § 72 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlags und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze v. 23.05.2022 (BGBl. I 2022 S. 760).

32 Art. 1 Ziff. 2 § 73 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlags und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze v. 23.05.2022 (BGBl. I 2022 S. 760).

33 Bundesagentur für Arbeit, Aktualisierung der Auswertung zum Verfahren einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Bundesbesoldungsgesetzes (Vorgang 2 BvL 4/18): Jahresdurchschnittswerte 2021 (Erstellungsdatum: 13.05.2022), Laufende Kosten für die Unterkunft: 95 %-Perzentil der Größenklasse für Bedarfe an Partner-Bedarfsgemeinschaften mit zwei Kindern.

34 CO2Online (Hrsg.), Heizspiegel 2022, S. 4, Kosten für Wärmepumpen bei einer Gebäudefläche von 100 bis 250 m².

35 Ziff. 22.2 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren über die Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 (WFB 2012) v. 11.01.2012 (AllMBl. 2012 S. 20), die zuletzt durch Bekanntmachung v. 28.11.2019 (BayMBl. Nr. 533) geändert worden ist.

36 Referentenentwurf (Fn. 25), S. 56 f.

Jahresbetrag	38.861,40 €
Mindestalimentation (115 % des Grundsicherungsbedarfs)	
Monatsbetrag	3.724,22 €
Jahresbetrag	44.690,64 €

Dem Grundsicherungsniveau und der Mindestalimentation ist die tatsächlich gewährte Nettoalimentation gegenüberzustellen. Sie ist wegen der 2022 vollzogenen Novellierung des Besoldungsrechts als nach den jeweiligen Monaten gewichteter durchschnittlicher Mittelwert zu erstellen, womit der verpflichtenden Forderung des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen ist, dass der Bezugspunkt des Vergleichs mit dem Grundsicherungsniveau das Gehalt als Ganzes ist.³⁷ Entsprechend kann hier nicht auf eine pauschalisierte jahresbezogene Betrachtung zurückgegriffen werden, sondern muss eine „Spitzausrechnung“ erfolgen.³⁸ Nicht umsonst hebt der Zweite Senat hervor, dass es für Zeiträume, in denen nicht bereits auf Grundlage der vereinfachten Berechnung der Besoldungsentwicklung eine Vermutung für eine unzureichende Alimentation besteht, angezeigt erscheint, den Zeitpunkt zu berücksichtigen, in dem die Besoldungserhöhung tatsächlich erfolgt ist.³⁹ Entsprechend sind auf den Grundgehaltssatz in der Eingangsstufe des untersten Amtes in Höhe von 2.360,26 €⁴⁰ sowie die familienbezogenen Komponenten in Höhe von 447,29 € abzustellen.⁴¹ Von der Bruttobesoldung ist die Steuerlast in Höhe von 960,- € in Abzug zu bringen.⁴² Zur so bemessenen Nettobesoldung ist das Kindergeld in Höhe von monatlich 219 € pro Kind zu addieren⁴³ und sind die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von monatlich 633,70 € für eine vierköpfige Beamtenfamilie zu subtrahieren.⁴⁴ Die entsprechende Nettoalimentation sowie die Fehlbeträge gibt die Tabelle 4 wieder.

Tabelle 4: 2022 gewährte Nettoalimentation und Fehlbeträge

Nettoalimentation (Bes.-Gr. A 3/1)	Beträge
Jahresbruttobezüge	33.690,60 €
- Einkommenssteuer	960,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	7.604,40 €

37 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

38 BVerfGE 155, 1 (65 f. Rn. 147 f.) i.V.m. BVerwGE 160, 1 (44 Rn. 178).

39 BVerfGE 155, 1 (69 f. Rn. 164).

40 Das Grundgehalt betrug von Januar bis März 2022 nach Anhang 1 zu Art. 2 Nr. 2 d. BBVAnpÄndG 2021/2022 v. 09.07.2021 (BGBl. I 2022 S. 2444) 2.328,82 € und ab April nach Anhang 6 zu Art. 4 Nr. 2 2.370,74 €, sodass 2022 eine „spitz“ bemessene Grundbesoldung in Höhe von 2.360,26 € gewährt worden ist.

41 Die familienbezogenen Besoldungskomponenten betragen von Januar bis März 2022 nach Anhang 2 zu Art. 2 Nr. 2 d. BBVAnpÄndG 2021/2022 v. 09.07.2021 (BGBl. I 2022 S. 2444) 441,75 € und ab April nach Anhang 7 zu Art. 4 Nr. 2 449,13 €, sodass 2022 „spitz“ bemessene Zuschläge in Höhe von 447,29 € gewährt worden sind.

42 Zugrundegelegt werden: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 33.690,60 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils von 510,70 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

43 § 6 (1) BKGG in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.01.2009 (BGBl. I 2009 S. 142, 3177), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes v. 22.11.2021 (BGBl. I 2021 S. 4906).

44 Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021

+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	30.382,20 €
Monatliche Nettoalimentation	2.531,85
Fehlbeträge zur Grundsicherung	
Absoluter Fehlbetrag in €	706,60 €
Absoluter Fehlbetrag in %	21,8 %
Fehlbeträge zur Mindestalimentation	
Absoluter Fehlbetrag in €	1.192,37 €
Absoluter Fehlbetrag in %	32,0 %

2022 hat die gewährte Nettoalimentation das Grundsicherungsniveau um mehr als 21 % und die Mindestalimentation um mehr als 32 % unterschritten. Die Verfehlung des Mindestabstandsgebots fällt damit noch einmal höher aus, als es das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Berliner Besoldung festgestellt hat: Dort war das Mindestabstandsgebot während der Jahre 2009 bis 2015 zwischen 24 und 29 % unterschritten worden.⁴⁵ Eine solche hohe Unterschreitung des Mindestabstandsgebots hat es als eine „eklatante Verletzung“ betrachtet,⁴⁶ um im Zuge der Gesamtabwägung zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Bemessung der betrachteten Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen R 1 bis R 3 im verfahrensgegenständlichen Zeitraum nicht mehr amtsangemessen gewesen ist.⁴⁷ Von daher soll nachfolgend der Verletzungsgrad der Grundgehaltssätze der Bundesbesoldung untersucht werden, wie er sich im vergangenen Jahr dargestellt hat, um so die geplanten Maßnahmen des Gesetzentwurfs schlüssig analysieren zu können.

2. Bemessung der Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge 2022

In seiner Entscheidung vom 04. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht mit der „Mindestbesoldung“ einen weiteren Vergleichsparameter zur ersten Prüfungsstufe hinzugefügt, ohne dass das bislang von den Gesetzgeber sachgerecht beachtet worden wäre.⁴⁸ Auch der hier betrachtete Gesetzentwurf macht davon bislang keine Ausnahme; denn den heute vorliegenden Gesetzgebungsmaterialien sind keine entsprechende Dokumentation und Bemessung zu entnehmen. Die maßgebliche Bedeutung auch dieses Parameters verdeutlicht das Bundesverfassungsgericht allein damit, dass es ihn in einem Leitsatz hervorhebt und ausgestaltet. Von daher darf davon ausgegangen werden, dass er zukünftig noch weiter konkretisiert werden wird:

„Beim systeminternen Besoldungsvergleich ist neben der Veränderung der Abstände zu anderen Besoldungsgruppen in den Blick zu nehmen, ob in der untersten Besoldungsgruppe der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau eingehalten ist. Ein Verstoß gegen dieses Mindestabstandsgebot betrifft insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Die indizielle Bedeutung für die verfassungswidrige Ausgestaltung der zur

45 BVerfGE 155, 1 (66 Rn. 153 f.).

46 BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

47 BVerfGE 155, 1 (72 Rn. 176).

48 Vgl. im Folgenden *Schwan*, ZBR 2022, S. 154 (156 ff.); *Ders.*, Stellungnahme zum amtsangemessenen Gehalt der vom Bundesland Schleswig-Holstein 2022 gewährten Beamtentalimentation (05.05.2023), S. 19 ff. unter: <https://www.dbb-sh.de/aktuelles/news/auch-die-neuen-besoldungsvorschriften-sind-verfassungswidrig/> <17.07.2023>.

Prüfung gestellten Besoldungsgruppe ist dabei umso größer, je näher diese an der Grenze zur *Mindestbesoldung* liegt und je deutlicher der Verstoß ausfällt.“⁴⁹

Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung verknüpft die beiden hergebrachten Grundsätze zum Abstandsgebot eng miteinander: Auf Grundlage der Mindestalimentation, die den vom absoluten Alimentationsschutz umfassten niedrigst möglichen *materiellen* Ausgangspunkt einer Alimentation beschreibt, führt das Bundesverfassungsgericht nun einen *indiziellen* Vergleichsparameter in das Prüfverfahren ein, mit dem der absolute und prozentuale Verletzungsgrad der jeweiligen Besoldungsordnung betrachtet werden kann. Darin zeigt sich die Intention der „Mindestbesoldung“, indem sie indiziell über die Betrachtung des materiellen Betrags der Mindestalimentation hinausgreift. Denn der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, wie er bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau Rechnung trägt, weshalb sich nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen lässt, ob eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zu einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe führt. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist jedoch nur

„umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur *Mindestbesoldung* liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.“⁵⁰

So lässt sich hinsichtlich einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation anhand der materiellen Beträge der Grad einer Unteralimentation nur in Ansätzen ablesen. Denn hier fehlt ein Vergleichsgegenstand, da eine materiell verfassungswidrig ausgestaltete Besoldungsordnung sich nicht systematisch mit einer anderen vergleichen lässt: Eine nicht verfassungskonform ausgestaltete Besoldungssystematik lässt deshalb keine sachlich hinreichende Vergleichsmöglichkeit zu. Allerdings kann man im Prüfverfahren mittels einer präzisen Ausformung des Prüfparameters indiziell Aufschluss über den Verletzungsgrad einer Besoldungsordnung gewinnen, wobei darin ihr eigentlicher Zweck liegt, da die Parameter der ersten Prüfungsstufe nur einen Orientierungscharakter aufweisen.⁵¹ Die Mindestbesoldung kann dabei den sachlich geringstmöglichen materiellen Ausgangspunkt einer Alimentation – die Mindestalimentation – mit der auf ihm aufbauenden Besoldungssystematik verklammern und so Aussagen ermöglichen, wann die Wahrscheinlichkeit für eine Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe gegeben ist, sofern eine verfassungswidrig ausgestaltete Besoldungssystematik nachgewiesen ist. Denn die Wahrscheinlichkeit hierfür ist, wie gerade zitiert, umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, was also indiziell bedeutet: Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, wovon die Betrachtung der Grundgehaltssätze als dessen Hauptkomponente kaum aus-

49 BVerfGE 155, 1 (1 f. LS. 5); Hervorhebung durch d. A.

50 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49); Hervorhebung durch d. A.

51 BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

genommen werden könnte. Nicht umsonst hat ein Besoldungsgesetzgeber, sofern er sich trotz einer anhand der Mindestbesoldung deutlich indizierten Verletzung der Besoldungsordnung gegen die Erhöhung der Grundgehaltssätze entscheiden will, das Indiz der Mindestbesoldung für die unzureichende Ausgestaltung der höheren Besoldungsgruppe mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einzustellen.⁵² Je deutlicher also der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückblieben, desto mehr sachlich stichhaltige Gründe müssten dafür sprechen und vom Besoldungsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren ins Feld geführt werden, keine signifikante Erhöhung von Grundgehaltssätzen vorzunehmen.

In der weiteren Verknüpfung des indiziellen Vergleichsparameters mit den sich dem Besoldungsgesetzgeber stellenden prozeduralen Anforderungen zeigt sich sein wesentlicher Gehalt, der methodisch wie folgt ausgeformt werden kann: Zur Betrachtung der Mindestbesoldung ist der Weg zur Bemessung der Nettoalimentation methodisch umzukehren. Ausgehend von der Mindestalimentation wird zunächst die Nettobesoldung bemessen, die exakt auf Höhe der Mindestalimentation liegt, wodurch die „äquivalente Nettobesoldung zur Mindestalimentation“ oder kürzer: die „äquivalente Nettobesoldung“ betrachtet wird. Von der Mindestalimentation wird hierzu zunächst das Kindergeld abgezogen und werden dann die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung addiert.

Zur so bemessenen „äquivalenten Nettobesoldung“ ist danach mittels des Steuerrechners des Bundesfinanzministeriums die Einkommensteuerlast hinzuzurechnen, wozu zunächst die Summe aus „äquivalenter Nettobesoldung“ und Steuerlast abgeschätzt und dann anhand des Steuerrechners konkretisiert wird. Als Ergebnis der Addition wird das Bruttogehalt abgebildet, dessen Summe exakt auf der Höhe der Mindestalimentation liegt; es ist entsprechend als das „Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation“ bzw. kürzer: als „Besoldungsäquivalent“ zu verstehen. Zieht man von diesem Äquivalenzwert mit Ausnahme des tatsächlich gewährten Grundgehaltssatzes sämtliche weitere gewährte Komponenten der Bruttobesoldung ab, also hier die Familienzuschläge, erhält man am Ende den Betrag eines Grundgehaltssatzes, der auf Höhe der Mindestalimentation liegt, also das „Grundgehaltsäquivalent zur Mindestalimentation“ oder kürzer: das „Grundgehaltsäquivalent“.

Auf dieser Basis erhält das Prüfverfahren indiziell den absoluten und prozentuale Fehlbetrag im Sinne der Mindestbesoldung. Mittels der Grundgehaltssätze lässt sich nun anhand der Grundgehaltstabelle indizieren, welche Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, sodass der Grad der Verletzung der Besoldungssystematik erkennbar wird: Die absoluten und prozentualen Fehlbeträge zeigen die indizielle Höhe des Verstoßes, und die weitere indizielle Betrachtung zeigt, welche und wie viele Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben. Da die Erstellung der Indizes und die Berechnung der Parameter möglichst einfachen und klaren Regeln folgen soll, werden nachfolgend sämtliche Beträge auf ganze Zahlen aufgerundet, auf eventuelle „Spitzausrechnungen“ wird verzichtet (Tabelle 5).⁵³

52 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

53 Vgl. allgemein BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

Tabelle 5 Indizielle Mindestbesoldung und Fehlbeträge sowie indizielle Verfehlung

Mindestalimentation	44.661,00 €
- Kindergeld	5.256,00 €
+ Kranken- und Pflegeversicherung	7.605,00 €
Äquivalente Nettobesoldung	47.040,00 €
+ Einkommensteuer ⁵⁴	5.710,00 €
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation	52.750,00 €
- Familienzuschlag	5.368,00 €
Grundgehaltsäquivalent:	
Jahresbetrag	47.382,00 €
Monatsbetrag	3.949,00 €
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 3, Stufe 1) zum Jahresende 2022	2.371,00 €
Indizieller Fehlbetrag	1.578,00 €
Indizieller Fehlbetrag	40,0 %
Indizielle Verfehlung bis	A 12/1

Ende 2022 verfehlten indiziell sämtlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen bis einschließlich der Besoldungsgruppen A 9, die fünfte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10, die zweite Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11 und auch noch die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 12 das Grundgehaltsäquivalent.⁵⁵ Die Verletzung des Mindestabstandsgebots betraf indiziell mit zehn der 14 Besoldungsgruppen und mit 64 von 112 Tabellenfeldern weit mehr als die Hälfte der Besoldungssystematik. Die Grundbesoldung war am Ende des Jahres indiziell um fast 40 % zu gering bemessen worden. Das Mindestabstandsgebot war damit indiziell, entsprechend wie es dem Berliner Gesetzgeber unlängst vom Bundesverfassungsgericht attestiert worden ist, ebenso im Bund deutlich verletzt.⁵⁶ Wie in Berlin missachtete die Verletzung offensichtlich nicht nur „die unterste[n] Besoldungsgruppe[n]“, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf einen neuen Ausgangspunkt und eine konsistente Besoldungssystematik hervorhebt.⁵⁷ Dahingegen sind 2022 auch im Bund sämtliche Besoldungsgruppen bis weit in den gehobenen Dienst hinein als indiziell verletzt zu betrachten. Eine solche Verletzung kann aber nicht ohne Folgen für das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen sein.⁵⁸

54 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 52.750,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 510,70 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

55 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Anhang 6 zu Art. 4 Nr. 2 des BBVAnpÄndG 2021/2022 v. 09.07.2021 (BGBl. I 2022 S. 2444).

56 BVerfGE 155, 1 (49 Rn. 100).

57 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

58 Vgl. im Folgenden auch *Schwan*, ZBR 2023, S. 181 (182 ff.).

Denn nicht umsonst zeigt die gerade vollzogene Betrachtung der Besoldungsordnung A eine eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots, das hinsichtlich des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen auf *alle Besoldungsgruppen* ausstrahlen muss.⁵⁹ Entsprechend hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass die Wahrscheinlichkeit für eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges mitsamt der Erhöhung der Grundgehaltssätze nur umso größer ist, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen davon betroffen sind.⁶⁰

Das Ergebnis der gerade angestellten Betrachtung indiziert von daher in einem eklatanten Maße die unzureichende Ausgestaltung der Besoldung auch der höheren Besoldungsgruppen. Damit kann das Gewicht dieser Umstände in der Gesamtabwägung zu keinem anderen Ergebnis führen, als dass der Gesetzgeber auch und gerade die Grundgehaltssätze deutlich anzuheben hat, da sich alles andere als Folge der erdrückenden Indizienlage offensichtlich nicht sachgerecht begründen ließe (vgl. hierzu unten unter VI.). Sind doch im Gesetzgebungsverfahren sowohl die Höhe des indiziellen Fehlbeitrags (die Mindestbesoldung wird um rund 40 % verfehlt) als auch die Anzahl der von der Verfehlung indiziell betroffenen Besoldungsgruppen (weit über die Hälfte der Besoldungssystematik ist von ihr betroffen) prozedural sachgerecht zu beachten, damit der Gesetzgeber sicherstellt, dass am Ende das gewährte Besoldungsniveau materiell eine amtsangemessene Alimentation garantiert.⁶¹ Diese sachgerechte Beachtung muss die Konsequenzen des Zusammenspiels beider Abstandsgebote in Rechnung stellen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt. Darauf weist auch der Gesetzentwurf berechtigt hin –⁶² um jedoch aus der Reproduktion der dargelegten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Konsequenzen zu ziehen. Denn tatsächlich ist dem Gesetzentwurf keine Analyse der eingestanden verfassungswidrigen Besoldungssystematik zu entnehmen, weshalb er im Ergebnis nicht beachtet, dass diesseits des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes einer Besoldung, das vom absoluten Alimentationsschutz umfasst ist, keine Einschnitte vorgenommen werden können und dass jenseits jenes Mindestmaßes Kürzungen oder andere Einschnitte nur durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden dürfen, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen. Zu solchen systemimmanenten Gründen können zwar finanzielle Erwägungen hinzutreten. Das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.⁶³

IV. Die Kritik des Deutschen Richterbunds am aktuellen Gesetzentwurf

Ein solches Konzept findet sich aber weder in der Gesetzesbegründung, noch werden hinreichende sachliche Gründe aus dem Bereich des Systems der Beamtenbesoldung ins Feld geführt, um entsprechende Einschnitte wie die weiterhin aufrechterhaltenen zu rechtfertigen, was nachfolgend gezeigt wird. Denn in der Gesetzesbegründung bleibt unbeachtet, dass es hinsichtlich der Mindestalimentation um Einschnitte in das vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestmaß einer

59 BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

60 Vgl. a. BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

61 Schwan, ZBR 2022, S. 154 (160).

62 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 55.

63 BVerfGE 155, 1 (47 Rn. 95).

Besoldung geht, die aber durch jenen ausgeschlossen werden. Darüber hinaus kommt der Gesetzgeber mit seiner Gesetzesbegründung weiterhin den prozeduralen Anforderungen nicht sachgerecht nach. Nicht umsonst findet sich in der Begründung hinsichtlich der Zentralfrage nach der amtsangemessenen Höhe der Grundgehaltssätze als Hauptkomponente des Besoldungsniveaus kein Aufschluss, worin sich auch an dieser Stelle ihr sachwidriger Charakter widerspiegelt. Unter diesem Fokus ist die nachfolgend betrachtete Kritik des DRB zu lesen. Denn er kommt unter Betrachtung ähnlicher Überlegungen wie den gerade angestellten zu einem deutlich anderen Bild als dem vom BMI im Zitat am Ende des vorletzten Abschnitts suggerierten, was nachfolgend in der Analyse des Gesetzentwurfs betrachtet werden soll.

1. Tenor der Kritik

Der DRB hält in seiner Stellungnahme zunächst im Tenor fest, dass der Gesetzentwurf in wesentlichen Teilen dem Grundgesetz widersprechen würde und ebenso personalwirtschaftlich fragwürdig sei. Die Tabellengehälter der Beamten- und Richterschaft würden durch neue wohnort- und familienbezogene Leistungen, die künftig bis zu einem Drittel der Gesamtbesoldung ausmachten, verwässert und intransparent ausgestaltet. Dem Leistungsprinzip werde in Abkehr von allgemein geltenden Vergütungsstandards zu wenig Beachtung geschenkt. So solle einem Beamten bei Dienstantritt in einer ungelerten Tätigkeit, weil er verheiratet sei und zwei Kinder habe, künftig ein höheres Einkommen haben als ein Beamter, der ein dreijähriges Studium absolviert habe und in seiner Laufbahn bereits befördert worden, aber ledig und kinderlos sei. Solche Regelungen stellten das gesamte Verdienstgefüge auf den Kopf und gewährten Leistungen für Beamtenkinder, die für Kinder nicht verbeamteter Eltern niemals gewährt werden würden. Das sei ungerecht und inakzeptabel.⁶⁴

Entsprechend werde das grundlegende Prinzip, dass die Besoldung dem jeweiligen Amt angemessen sein müsse, nicht aber dem Familienstand, der Kinderzahl oder dem Wohnort, aus offenbar kurzsichtigen fiskalischen Gründen heraus außer Kraft gesetzt, weshalb der Gesetzentwurf das gravierende Ausmaß der aktuellen Unterbesoldung verschleierte, während es stattdessen gesetzgeberisch und politisch zu veranlassen sei, was das Bundesverfassungsgericht bereits in den Entscheidungen zum Mindestabstandsgebot und zum Streikverbot für Beamte eindeutig festgestellt habe: Es bräuchte eine signifikante Erhöhung der (Tabellen-)Besoldung von Beamten, Richtern und Staatsanwälten in Deutschland.⁶⁵

2. Zur Kritik im Einzelnen

Die Folgen der zusammengefassten, übergreifenden Problematiken betrachtet der DRB danach im Einzelnen, wozu er zuvor herausstellt, dass der Gesetzentwurf nicht das Ziel habe, den den Gesetzgeber treffenden Verfassungsauftrag zu verwirklichen und eine amtsangemessene Besoldung herzustellen, weshalb er es zwangsläufig verfehle. So beschränke sich der Gesetzentwurf hinsichtlich des Mindestabstandsgebots darauf, es in einem reinen Rechenexempel einhalten zu wollen, um dabei jedoch methodisch unzureichend vorzugehen und entsprechend Mittel zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügten. Als Ergebnis werde das Besoldungssystem gleich-

64 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 1.

65 Ebd.

sam auf den Kopf gestellt. Denn anstatt die Besoldung am jeweils ausgeübten Amt zu orientieren, würden die verfassungsrechtlichen Vorgaben durch soziale Besoldungsparameter wie Familienstand, Kinderzahl und Wohnort erheblich verwässert.⁶⁶ Das mache aus der bisher am Leistungsprinzip orientierten Besoldung ein Entgeltsystem, das nach Art einer Sozialleistung am individuellen Bedarf ausgerichtet sei und deshalb den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums widerspreche. Die Neuregelung führe am Ende zu personalpolitischen Verwerfungen im gesamten Besoldungsgefüge, was sich auch auf das Verhältnis zu den Angestelltenvergütungen auswirke, welche aus gutem Grund von den Tarifvertragsparteien unabhängig von den vorgenannten sozialpolitischen Gesichtspunkten ausgestaltet worden seien.⁶⁷ Damit verfehle der Gesetzentwurf den den Gesetzgeber als Folge von Art. 33 Abs. 5 GG treffenden Verfassungsauftrag grundlegend, Beamte und ihre Familie entsprechend ihrem Dienstrang lebenslang amtsangemessen zu alimentieren.

Nicht umsonst entwickle er bereits keine Vorstellung davon, welche Besoldung welchem Amt angemessen sei, und beschränke sich nur darauf, offensichtliche Verfassungswidrigkeiten durch systemwidrige punktuelle Aufstockungsregelungen beseitigen zu wollen, was zu den im Tenor herausgestellten Problemen führe.⁶⁸ Denn heute würden dem niedrigst besoldeten Amt ein monatliches Grundgehalt von 2.370,74 € und Familienzuschläge in Höhe von 449,13 € gewährt werden.⁶⁹ Der Anteil der familienbezogenen Besoldungskomponenten am Besoldungsniveau beträgt also rund 16 %. Der Gesetzentwurf sieht nun bei einem monatlichen Grundgehalt von 2.650,03 €, die dem das Amt bekleidenden Beamten durch die Überleitung in die fünfte Erfahrungsstufe der nächsthöheren Besoldungsgruppe gewährt werden soll, familienbezogene Besoldungskomponenten in Höhe von 1.138,88 € vor.⁷⁰ Ihr Anteil am Besoldungsniveau solle damit auf 30 % angehoben werden.⁷¹ Damit aber werde sehenden Auges gegen das Leistungsprinzip verstoßen, das weder Selbstzweck noch lästiges Anhängsel des Dienstrechts sei, sondern die Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung garantiere.⁷² Denn der verheiratete Beamte mit zwei Kindern des einfachen Diensts solle nun höher besoldet werden als ein unverheirateter und kinderloser Beamter, der in derselben Dienststelle in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 11 besoldet werde, sodass die Amtsbezogenheit der Besoldung nicht mehr gewährleistet werde.⁷³

Ebenso verstoße die geplante Novellierung des Beihilferechts gegen das Leistungsprinzip, indem sie ebenfalls allein das Ziel der verfassungswidrigen Kostensenkung verfolge.⁷⁴ Denn ihr gehe es allein um die Herstellung des Mindestabstands der Besoldung zur Grundsicherung und die Umgehung einer gebotenen Besoldungserhöhung aus Gründen, die außerhalb der Wertungen des Art. 33 Abs. 5 lägen.⁷⁵ Auf Grundlage der lange tradierten und von niemandem je kritisierten Tarife hätten sich 2022 monatliche Kosten in Höhe von rund 635,- € ergeben.⁷⁶ Der Gesetzentwurf beziffert den PKV-

66 Vgl. zur konkretisierten Darlegung des für die Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation unzureichenden Charakters jener sozialen Besoldungsparameter ebd., S. 21 ff.

67 Ebd., S. 2.

68 Ebd., S. 3.

69 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 9.

70 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 56.

71 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 24.

72 Ebd., S. 23 f.

73 Ebd., S. 24 f.

74 Ebd., S. 28 ff.

75 Ebd., S. 29.

76 Ebd., S. 9 i.V.m. S. 28; wie oben dargelegt betragen die vom PKV-Verband angegebenen Kosten 2021 633,70 €.

Beitrag auf Grundlage sachwidriger Erwägungen auf nun nur noch 413,24 €. ⁷⁷ Damit postuliert er mehr als 220,- € geringere monatliche Kosten als bislang, wobei es ihm mit der Erhöhung der Beihilfesätze für Angehörige nicht um die Beseitigung einer Ungerechtigkeit des Beihilfe- und Beamtenrechts gehe. ⁷⁸ Stattdessen werde auch mit dieser geplanten Regelung ausschließlich das Ziel verfolgt, die sachlich gebotene Besoldungserhöhung aus Gründen zu vermeiden, die außerhalb der Wertungen des Art. 33 Abs. 5 GG lägen. ⁷⁹

Darüber hinaus genügten ebenso die weitere Tatsachenermittlung und ihre Darlegung nicht den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten prozeduralen Anforderungen. Stattdessen missachte der Gesetzentwurf sie wiederkehrend, und zwar weiterhin vor allem im Hinblick auf das Mindestabstandsgebot. ⁸⁰ Denn jenes zeige sich als gravierend verletzt, während der Gesetzentwurf die notwendigen Werte nur unzureichend und zum Teil methodisch falsch ermittle. ⁸¹ Allein damit aber werde die hier besonders gewissenhaft wahrzunehmende Sorgfaltspflicht verletzt und bliebe nicht hinreichend beachtet, dass das Mindestabstandsgebot den vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Teil der zu gewährenden Nettoalimentation garantiere, in den der Gesetzgeber keine Einschnitte vornehmen dürfe. ⁸²

Der Gesetzentwurf kommt zu dem Schluss, „dass das Nettoeinkommen rund 30 Euro über der verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestalimentation“ liege, was „116 Prozent des ermittelten durchschnittlichen Lebensunterhalts“ einer vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft entsprechen und deshalb das Mindestabstandsgebot einhalten würde. ⁸³ Der DRB stellt hingegen fest, dass der Gesetzentwurf zunächst nicht den aktuellen Grad der Verletztheit der Besoldungsordnung prüfe, was zur Folge habe, dass er keine Vorstellung entwickeln könne, welcher Handlungsbedarf tatsächlich bestehe. ⁸⁴ Zugleich bemesse er die der untersten Besoldungsgruppe zukünftig zu gewährende Alimentation zum Teil anhand allgemein nicht zugänglicher Quellen, was die Rechtsschutzgarantie der Normunterworfenen unterlaufe; denn sie könnten nun weder prüfen, ob der Gesetzentwurf die verfassungsrechtlichen Anforderungen einhalten würde, noch wäre ihnen auf dieser Grundlage die hinreichende Risikoabschätzung eines Rechtsstreits möglich. ⁸⁵ Zugleich erfolgten sachlich falsche Zuordnungen, was der Qualität der Besoldungsprüfung ebenfalls kaum zuträglich sein könne. ⁸⁶ Darüber hinaus werde das Grundsicherungsniveau in mehrfacher Hinsicht methodisch unzureichend und inhaltlich unzutreffend ermittelt. ⁸⁷

So würde die Vergleichsberechnung zunächst veraltete Regelsätze heranziehen, sodass dieser Bedarfsposten deutlich zu gering ausfalle. ⁸⁸ Tatsächlich legt der Entwurf die Regelsätze des vergangenen Jahrs in Höhe von monatlich 1.441,56 €, ergänzt um den Kindersofortzuschlag zugrunde. ⁸⁹ Die Regelsätze für 2023 betragen allerdings 1.610,- €, was bei der Veröffentlichung des Entwurfs be-

77 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 57.

78 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 28.

79 Ebd., S. 29.

80 Ebd., S. 4.

81 Ebd., S. 6.

82 Ebd. S. 8.

83 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 59.

84 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 9; vgl. zur vertieften Analyse ebd., S. 19 ff.

85 Ebd.

86 Ebd.

87 Ebd. S. 10.

88 Ebd.

89 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 56 ff. Vgl. a. oben S. 12 f., Tabelle 3.

reits längere Zeit bekannt gewesen ist.⁹⁰ Sie werden so um knapp 170,- € und also um mehr als zehn % zu gering bemessen.

Darüber hinaus seien auch die kalten Unterkunftskosten nicht realitätsgerecht ermittelt worden.⁹¹ Der Gesetzentwurf legt anhand der Mietenstufe VII des Wohngeldgesetzes monatliche kalte Unterkunftskosten in Höhe von 1.171,50 € zugrunde.⁹² Eine solche auf den Mietenstufen beruhende Methodik hat das Bundesverfassungsgericht jedoch mit Blick auf Einlassungen der Bundesregierung untersagt:

„Dass die Auffassung der Bundesregierung, diese Methodik sei auch für die Bestimmung der Mindestalimentation heranzuziehen, nicht zutreffen kann, folgt schon daraus, dass sie in ihrer Stellungnahme die Beamten ausdrücklich auf den Wohngeldbezug verweist. Der Besoldungsgeber kann sich seiner aus dem Alimentsprinzip ergebenden Verpflichtung aber nicht mit Blick auf Sozialleistungsansprüche entledigen; die angemessene Alimentation muss durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden“.⁹³

Dahingegen hat es wie oben dargelegt das von der Bundesagentur für Arbeit erhobene 95 %-Perzentil als realitätsgerecht betrachtet.⁹⁴ Der hier zugrundezulegende Höchstwert betrug für den Betrachtungszeitraum 2021 1.379,- €. ⁹⁵ Das evident sachwidrige Verfahren des Gesetzentwurfs legt entsprechend mehr als 200,- € monatlich zu geringe kalte Unterkunftskosten zugrunde, die so um mehr als 15 % zu gering ausfallen, selbst wenn man nur die veralteten Beträge aus dem Jahr 2021 heranzieht.

Darüber hinaus bemängelt der DRB ebenfalls die Bemessung der Heizkosten; denn auch sie fielen erheblich zu gering aus.⁹⁶ Der Entwurf hebt auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 ab und legt auf dieser Grundlage Kosten in monatlicher Höhe von 129,72 € zugrunde, was er als einen realitätsnahen Ansatz begreift.⁹⁷ Der DRB führt nun berechtigt aus, dass das Bundesverfassungsgericht zur realitätsgerechten Bemessung auf den aktuellen Heizspiegel für Deutschland mit den Vergleichswerten des Vorjahrs abstellt und dabei den Höchstwert für den jeweiligen Energieträger heranzieht.⁹⁸ Da der Heizspiegel für das Jahr 2023 noch nicht vorliegt, ist entsprechend auf den des letzten Jahrs abzustellen, auch wenn dabei in Rechnung zu stellen ist, dass 2023 als Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine von noch einmal deutlich höheren Heizkosten auszugehen sein dürfte. Entsprechend müssen mindestens monatliche Heizkosten in Höhe von 194,33 € beachtet werden.⁹⁹ Stattdessen legt der Gesetzentwurf mindestens rund 65,- € zu geringe monatliche Heizkosten zugrunde und verfehlt eine realitätsgerechte Betrachtung hier um mehr als 33 %.

90 Anlage zu § 28 Abs. 5 SGB XII, zuletzt geändert d. Art. 5 Abs. 5 i.V.m. Art. 5 Abs. 17 des Bürgergeld-Gesetzes v. 16.12.2022 (BGBl. I 2022 S. 2328).

91 Stellungnahme (Fn. 25), S. 10 f.

92 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 58.

93 BVerfGE 155, 1 (29 Rn. 56).

94 BVerfGE 155, 1 (31 ff. Rn. 59 ff.). Vgl. oben S. 12.

95 Bundesagentur für Arbeit, Aktualisierung der Auswertung zum Verfahren einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Bundesbesoldungsgesetzes (Vorgang 2 BvL 4/18), Frage 3, Laufende Kosten der Unterkunft: 95 %-Perzentil der Größenklassen für Bedarfe an Partner-Bedarfsgemeinschaften mit zwei Kindern, Jahresdurchschnittswerte 2021, Erstellungsdatum: 13.05.2022. Heranzuziehen sind die Werte für das Bundesland Bayern. Die deutlich höheren Werte für das Bundesland Hamburg können nicht herangezogen werden, vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 29.09.2020 – 20 K 7506/17 –, Rn. 87.

96 Ebd., S. 11 f.

97 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 60 i.V.m. ebd., 58.

98 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 11 f.; vgl. im Folgenden a. *Schwan*, DÖV 2022, S. 198 (202 ff.).

99 Vgl. oben S. 12.

Schließlich hebt der DRB ebenfalls berechtigt hervor, dass die Sozialtarife sowohl methodisch als auch vom Ergebnis her grob falsch ermittelt werden würden.¹⁰⁰ Auch hier werde zunächst auf eine nicht mehr aktuelle Datenbasis zurückgegriffen. Zugleich würden gezielt Datensätze verwendet, auf die es sachlich nicht ankomme. Entsprechend wird die Bemessung hier als deutlich unzureichend erachtet.

In Konsequenz der dargelegten Problematiken übersteige die herangezogene Besoldung das Grundversicherungsniveau nicht um 16 %, wie das der Gesetzentwurf behaupte, sondern sie verfehle es um rund 20 %. Die Mindestalimentation werde damit um rund 35 % unterschritten, weshalb das Alimentationsprinzip nicht nur für die zur Prüfung gestellte unterste Besoldung erheblich verletzt sei, sondern ebenso für zahlreiche darüber liegende Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen.¹⁰¹ Man müsse davon ausgehen, dass mindestens das untere Drittel der Besoldungsordnung A das Mindestabstandsgebot verfehle, wobei der Entwurf auch diesen Zusammenhang sorgsam verschweige.¹⁰²

Darüber hinaus sei auch der weitere systeminterne Besoldungsvergleich in Zweifel zu ziehen, da es mit hoher Wahrscheinlichkeit seinem Sinn widerspreche, in der konkreten Prüfung die geänderten Familienzuschläge einschließlich des alimentativen Ergänzungszuschlags und der Abschmelzbeträge nicht mit zu berücksichtigen, wie es im Entwurf geschehe.¹⁰³ Dahingegen würde der vorgesehene Paradigmenwechsel danach verlangen, die deutlich aufgestockten sozialen Besoldungsparameter in den Besoldungsvergleich mit einzubeziehen; denn sie hätten einen erheblichen Einfluss auf den Abstand zwischen den Besoldungsgruppen.¹⁰⁴ Auch hätte die mit dem Paradigmenwechsel einhergehende Abschmelzung von Besoldungsabständen und die daraus resultierende Neustrukturierung des Besoldungsgefüges einer Neueinschätzung der Ämterwertigkeit mitsamt einer sachlichen Begründung bedurft, die der Entwurf aber – wie oben bereits dargelegt – jeweils weder beabsichtige noch erkennen ließe.¹⁰⁵

Das Ergebnis des vielfach auf sachwidrigen, sachfremden und unsachlichen Erwägungen beruhenden Vorgehens verdeutlicht darüber hinaus die zweite Stufe des bundesverfassungsgerichtlichen Prüfverfahrens, die der Gesetzentwurf allerdings gar nicht erst betritt, da er davon ausgeht, dass er den verfassungsrechtlich geschuldeten Unterhalt seiner Beamten und ihrer Familien vollumfänglich garantiere, sodass er von einer weiteren Untersuchung absieht.¹⁰⁶ Diese Ansicht sei aber unzutreffend und verkürzend, so wie die Ausklammerung der zweiten Prüfungsstufe unzulässig sei.¹⁰⁷ Denn der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Vergleich der absoluten Verdienstverhältnisse der entsprechenden vier Leistungsgruppen anhand der vom Statistischen Bundesamt aufbereiteten Verdienststatistik zeige, dass die Beamtenbesoldung in allen Leistungsgruppen deutlich hinter den Verdiensten der vergleichbar qualifizierten Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft zurückbleibe. So würde selbst die jeweilige Endbesoldung in den vier Leistungsgruppen die entsprechenden durchschnittlichen Verdienste in der Gesamtwirtschaft nur geringfügig übersteigen, während die Eingangsbesoldung jeweils erheblich unter dem Verdienstdurchschnitt der entsprechenden Leistungs-

100 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 12 wie auch im Folgenden.

101 Ebd., S. 13 f. Die Bemessung für 2022 zeigt bereits einen Fehlbetrag von mindestens rund 32 %, vgl. oben S. 11 ff.

102 Ebd., S. 20. Wie oben gezeigt, unterschritten 2022 in der Besoldungsordnung A indiziell deutlich mehr als die Hälfte der Tabellenfelder die Mindestbesoldung, vgl. oben S. 17, Tabelle 5.

103 Stellungnahme (Fn. 25), S. 6 f.

104 Ebd. S. 7 f.

105 Ebd. S. 8. Vgl. hierzu oben S. 5 ff.

106 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 60.

107 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 14.

gruppe läge. Die Beamtenschaft würde im Ergebnis in allen Laufbahnen strukturell zu niedrig besoldet und also unteralimentiert werden.¹⁰⁸

Dieser Befund gelte ebenso uneingeschränkt für die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten.¹⁰⁹ Nicht umsonst lägen die Verdienste von mehr als 60 % der Richter und Staatsanwälte deutlich unterhalb des durchschnittlichen Verdienstes von Beschäftigten in leitender Tätigkeit der Gesamtwirtschaft.¹¹⁰ Tatsächlich übersteige erst die Besoldungsgruppe R 3 den Durchschnittsverdienst in der Leistungsgruppe 1.¹¹¹ Selbst die Besoldung der in die Besoldungsgruppe R 6 eingruppierten beisitzenden Richter an den fünf obersten Gerichtshöfen des Bundes überschreite den Durchschnittsverdienst aller Beschäftigten in leitender Tätigkeit nur um etwas mehr als 30 %; sie betrage dabei weniger als das 2,5-fache des durchschnittlichen Bruttoverdienstes aller Vollzeitbeschäftigten in der Gesamtwirtschaft.¹¹² Die Richter-Besoldung läge sowohl deutlich unter der im europäischen Durchschnitt als auch unter den Verdiensten von Juristen in der bundesdeutschen Privatwirtschaft und in den Anwaltskanzleien.¹¹³

3. Ergebnisse im Kontext der sich selbst gesetzten Qualitätsansprüche der Bundesregierung

Die auf Basis von umfangreichen Zahlenmaterial erstellten Ergebnisse erhärten auf beiden Prüfungsstufen die Vermutung einer aktuell gravierenden Unteralimentation, wie sie im vormaligen Gesetzgebungsverfahren 2021 auch eingeräumt worden ist, ohne dass sich der Gesetzgeber auch dort veranlasst gesehen hätte, sie gezielt ins Auge zu fassen oder gar überwinden zu wollen.¹¹⁴ Denn die verfassungsrechtlich zwangsläufig notwendigen Schritte zur Umsetzung des Mindestabstandsgebots waren gezielt auf die Zukunft verschoben worden und sollten „einer neuen Gesetzesinitiative der Bundesregierung in der nächsten Legislaturperiode vorbehalten bleiben“.¹¹⁵ Angesichts dieser 2021 nicht vollzogenen Anpassung des Bundesbesoldungsgesetzes an die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts hatte der Bund ab jenem Jahr gegenüber allen Besoldungs- und Versorgungsberechtigten auf das Erfordernis einer haushaltsjahrnahen Geltendmachung wie auch auf die Erhebung der Einrede der Verjährung verzichtet, weshalb Widersprüche gegen die Höhe der Besoldung oder Versorgung ab dem Jahr 2021 als nicht mehr erforderlich betrachtet worden waren.¹¹⁶ Nur wegen dieser Zusicherung dürfte die Ausfertigung des Gesetzes vollzogen worden sein, das gezielt eine verfassungswidrige Rechtslage aufrechterhalten hat. Nicht umsonst hatte das Bundespräsidialamt vor der Ausfertigung zugesichert, den eindeutig nachgewiesenen evident sachwidrigen und unzureichenden Charakter des verabschiedeten Gesetzes mit der größtmöglichen Sorgfalt zu prüfen, um auf dieser Grundlage zu einer Entscheidung zu gelangen.¹¹⁷

108 Ebd., S. 15 ff.

109 Ebd., S. 17.

110 Ebd., S. 17 f.

111 Ebd., S. 18.

112 Ebd.

113 Ebd., S. 19.

114 Vgl. BT-Drs. 19/28677 v. 19.04.2021, S. 40.

115 RdSchr. d. BMI v. 14.6.2021 unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14062021_D3302009421.htm <17.07.2023>.

116 Ebd.

117 Schreiben vom 17.06.2021 an den Autor. Vgl. zum Vorgang unter <https://www.berliner-besoldung.de/bbvanpaendg-2021-2022-am-gestrigen-tage-vom-bundesrat-verabschiedet/> <17.07.2023>.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf behauptet nun der Gesetzgeber, die eingestanden verfassungswidrige Gesetzeslage zu beheben, ohne sich im Ergebnis tatsächlich veranlasst zu sehen, zu einer amtsangemessenen Alimentation aller seiner Beamten, Richter und Staatsanwälte zurückkehren zu wollen und also ohne dieses Ziel tatsächlich zu verfolgen. Damit aber konterkariert die Bundesregierung sehenden Auges den eigenen Anspruch, den sie in ihrem Koalitionsvertrag formuliert hat, nämlich die Qualität der Gesetzgebung verbessern zu wollen, um auch so das Parlament als Ort der Debatte und der Gesetzgebung und das Vertrauen in alle staatlichen Institutionen und Verfassungsorgane zu stärken:

„Demokratie lebt vom Vertrauen in alle staatlichen Institutionen und Verfassungsorgane. Wir werden daher das Parlament als Ort der Debatte und der Gesetzgebung stärken. [Absatz]. Wir wollen die Qualität der Gesetzgebung verbessern. Dazu werden wir neue Vorhaben frühzeitig und ressortübergreifend, auch in neuen Formaten, diskutieren. Wir werden dabei die Praxis und betroffene Kreise aus der Gesellschaft und Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments besser einbinden [...] Wir werden ein digitales Gesetzgebungsportal schaffen, über das einsehbar ist, in welcher Phase sich Vorhaben befinden. Dort werden wir öffentliche Kommentierungsmöglichkeiten erproben. Gesetzentwürfen der Bundesregierung wird künftig eine Synopse beigefügt, die die aktuelle Rechtslage den geplanten Änderungen gegenüberstellt. Wir wollen Gesetze verständlicher machen.“¹¹⁸

Da die Bundesregierung in ihrem Anspruch ernst genommen werden darf, die öffentliche Kommentierungsmöglichkeiten aber bis auf Weiteres ihrer Erprobung harren, von einer Qualitätsverbesserung der Besoldungsgesetzgebung darüber hinaus nachgewiesenermaßen keine Spur zu finden ist, die Bundesregierung sich vielmehr wissentlich und willentlich anschickt, die verfassungswidrige Unteralimentation seiner Bediensteten gezielt fortzusetzen, sollte Johann Saathoff zunächst auf [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) Gelegenheit gegeben werden, die Zielsetzung der Bundesregierung weiter zu verfolgen, nämlich durch mehr Transparenz unsere Demokratie zu stärken und die sie leitenden Prinzipien offenen Regierungshandelns – Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit – zu praktizieren.¹¹⁹ Entsprechend wurde am 30.06.2023 eine weitere Nachfrage an ihn gerichtet.

V. Eine weitere Anfrage an den Staatssekretär und ihre Folgen

1. Die weitere Anfrage in ihrem allgemeinen Fragekontext

Dabei darf zunächst vorweggeschickt werden, dass der Staatssekretär die vom Koalitionsvertrag benannten Prinzipien lebt, auch wenn er sich hinsichtlich der Besoldungsgesetzgebung offensichtlich ebenfalls in den Fesseln befindet, die sich die Bundesregierung selbst gezielt angelegt hat. Seit dem direkten Vorfeld seiner 2013 erfolgten Direktwahl in den 18. Deutschen Bundestag sind ihm auf der Plattform 138 Fragen gestellt worden, die er allesamt beantwortet hat, und zwar in der Regel innerhalb kurzer Zeit.¹²⁰ In ihnen hat er wiederkehrend glaubhaft gemacht, dass es keine Floskel ist, dass ihn in seiner politischen Tätigkeit u.a. der Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ – das Prinzip der

118 Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) v. 07.12.2021, S. 9 f. unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> <17.07.2023>.

119 Ebd., S. 10.

120 <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff> <17.07.2023>.

Vertragstreue – leitet, ohne dass dieser ihn automatisch dazu verleitet, nicht seinem Gewissen zu folgen.¹²¹ Darüber hinaus wird aus seinen Antworten deutlich, dass er sich im Rahmen seines Mandats als Interessenvertreter seiner Wähler begreift, der dabei nicht das ggf. vorhandene Spannungsverhältnis mit übergreifenden Interessen aus den Augen verliert.¹²² Zugleich hat er wiederkehrend glaubhaft gemacht, dass er auch kritischeren (Rück-)Fragen nicht aus dem Weg geht.¹²³ Entsprechend verwundert es nicht, dass ihm seit Bekanntwerden des Gesetzentwurfs bzw. im Rahmen der allgemein geplanten Novellierung des Besoldungsrechts seit dem Herbst des letzten Jahres eine Vielzahl an thematischen Fragen – mehr als 80 Fragen – gestellt worden ist, so wie er in seinen Antworten wiederholt die eigene Mitverantwortung am Gesetzentwurf betont hat.¹²⁴ Allein die Anzahl der Fragen sollte verdeutlichen – seit Ende Oktober 2022 bezieht sich die weit überwiegende Zahl der an ihn gerichteten Fragen auf das Besoldungsrecht –, dass das Thema keiner geringen Zahl an Betroffenen „unter den Nägeln“ brennen dürfte. Im Rahmen der bislang in diesem Beitrag festgehaltenen Darlegungen wurde unter dem Betreff „Erneute Nachfragen zu den beiden Vorfragen: Aus welcher Motivation heraus geben Sie in diesen Fällen evident sachwidrige Antworten?“ die folgende Anfrage an ihn auf der Internetplattform gestellt:

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär,
in ihren Antworten vom 27.06. und 29.06. rechtfertigen Sie ein verfassungsrechtlich nicht statthaftes höheres Einstiegsgehalt für in die Besoldungsgruppe A 5 eingruppierte Beamte gegenüber entsprechenden Beamten der Besoldungsgruppe A 6, anstatt sich als in Verantwortung stehender Amts- und Mandatsträger der offensichtlich nötigen Antwort zu stellen: sich für die Korrektur der geplanten verfassungswidrigen Entscheidung einzusetzen. Aus Art. 20 Abs. 3 GG resultiert für Amtsträger die Bindung an Recht und Gesetz. Als Abgeordneter sind Sie darüber hinaus an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Von daher möchte ich Ihnen zwei Fragen stellen:

1. Wieso rechtfertigen Sie mit sachlich evident falschen Antworten eine sachlich nicht zu rechtfertigende Planungsentscheidung?
2. Empfinden Sie es als Amtsträger nicht als problematisch, entsprechend evident sachwidrige Antworten zur Rechtfertigung einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Planung zu geben?“¹²⁵

Nachdem das Portal standardmäßig den Eingang und das bevorstehende Gegenlesen bestätigt hatte, schrieb das Moderatorenteam am folgenden Tag die folgende Antwort:

121 Vgl. <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/232862> <17.07.2023>.

122 Vgl. bspw. <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/266376> <17.07.2023>.

123 Vgl. bspw. <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/303023> <17.07.2023>.

124 Die Auszählung beginnt mit der verstärkt einsetzenden Fragestätigkeit seit Ende Oktober 2022, vgl. als hier gesetzter Ausgangspunkt <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/johann-saathoff/fragen-antworten/wann-wird-ein-gesetzesentwurf-bzgl-amsangemessener-alimentation-auf-bundesebene-veroeffentlicht> <17.07.2023>.

125 Anfrage vom 30.06.2023 unter [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de).

„Guten Tag Torsten Schwan,

vielen Dank für Ihre Nachricht an Johann Saathoff über [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de).

Wir müssen Ihnen allerdings mitteilen, dass wir Ihre Nachricht in der uns vorliegenden Version nicht freischalten, da sie gegen den Moderations-Codex verstößt. Sie fällt in die Kategorie:

- Beiträge, die keine Frageabsicht oder Aufforderung zur Stellungnahme erkennen lassen und hauptsächlich dem Zweck der Meinungsäußerung oder Kommentierung dienen

Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass wir auf [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) auf das Frage- und Antwort-Format großen Wert legen.

Daher würden wir uns freuen, wenn Sie Ihr Anliegen noch einmal in konkreten und offenen Fragen formulieren würden.

Bitte beachten Sie, dass Sie die Frage ERNEUT auf [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) im Eingabefeld auf der Profilseite von Johann Saathoff stellen müssen, da wir sie nur auf diesem Wege bearbeiten können.

Wir werden Johann Saathoff Ihre Nachricht aber zur Kenntnisnahme weiterleiten (aus Datenschutzgründen ohne Ihre e-Mail-Adresse).

Wir hoffen auf Ihr Verständnis und darauf, dass Sie [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) weiterhin nutzen.

Wenn Sie Fragen zur Moderationsentscheidung haben, dann bitten wir um eine kurze Rückmeldung an moderation@abgeordnetenwatch.de. Bitte verändern Sie dabei NICHT den Betreff und Ursprungstext der eMail, damit eine zeitnahe Bearbeitung Ihrer Anfrage stattfinden kann.

Den Moderations-Codex finden Sie unter: <https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex>

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Moderations-Team von [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de).¹²⁶

2. Ein Mailwechsel mit der Internetplattform [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de)

Die Antwort der Plattform war sachlich nachvollziehbar. Denn im Sinne des „Codex für die Moderation von Anfragen“ war es verständlich, dass der zuständige Moderator die Anfrage ohne tiefere Kenntnis von der Materie und ihrer sachlichen Hintergründe hauptsächlich dem Zweck der Meinungsäußerung oder Kommentierung zuordnete.¹²⁷ Nicht umsonst dürfte es für ihn kaum entscheidbar gewesen sein, ob es sich bei der Aussage, dass in die Besoldungsgruppe A 5 eingruppierte Beamte als Folge des Entwurfs ein höheres Einstiegsgehalt erhalten würden als entsprechende Beamte der Besoldungsgruppe A 6, um eine Tatsache oder nur um eine Behauptung handeln würde, ob es sich also bei der Anfrage um einen der Beiträge handeln würde, „die Tatsachenbehauptungen, Zitate und Statistiken (Zahlen) enthalten, die nicht mit Quellen belegt werden“ würden, was ebenfalls unter den Moderations-Codex fällt. Gleiches gilt offensichtlich für den Sachverhalt, ob eine solche Regelung tatsächlich verfassungswidrig sei; denn die Antworten auf diese Fragen aus den Tiefen des Besoldungsrechts dürften kaum zum Allgemeingut gehören.

¹²⁶ Mail vom 01.07.2023 an den Autor.

¹²⁷ <https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex> <17.07.2023>.

Auf der anderen Seite beschränkt die Internetplattform die Anzahl der für eine Anfrage zur Verfügung stehenden Zeichen auf 200 und die zu ihrer Begründung auf 1.000 Zeichen. Denn die Möglichkeit, deutlich längere Begründungstexte schreiben zu können, dürfte auf angeschriebene Politiker und ihre Mitarbeiter wiederkehrend eher abschreckend wirken, da das Lesen und Bearbeiten dann mit einem deutlich höheren Zeitaufwand verbunden wäre oder sein könnte. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens hatte aber die Anfrage den Sachverhalt nur auf knappem Raum ausbreiten können, was sie insbesondere zwar mit Rückbezug auf die beiden vorherigen Anfragen und deren Beantwortung getan hatte. Damit aber konnte insgesamt der Eindruck entstehen, dass hier aus ggf. tendenziösen Gründen heraus provokante Fragen gestellt werden würden.

Tatsächlich aber waren die Fragen weder tendenziös noch provokant gemeint: Denn wie oben gezeigt, ist ein regelmäßig höheres Einstiegsgehalt für in die Besoldungsgruppe A 5 eingruppierte Beamte gegenüber entsprechende Beamte der Besoldungsgruppe A 6 verfassungsrechtlich nicht statthaft und von daher sachlich nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus sind die im Rahmen der beiden vorherigen Anfragen gegebenen Antworten evident falsch, wie das ebenfalls oben nachgewiesen worden ist. Von daher sollte eine Nachfrage sachlich legitim sein, ob es ein Amtsträger nicht als problematisch empfinden würde, evident sachwidrige Antworten zur Rechtfertigung einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Planung zu geben. Nicht umsonst hat es sich die Bundesregierung zum Ziel gemacht, eine Kultur des Respekts zu befördern, „Respekt für andere Meinungen, für Gegenargumente und Streit, für andere Lebenswelten und Einstellungen“,¹²⁸ will sie „eine neue Kultur der Zusammenarbeit etablieren, die auch aus der Kraft der Zivilgesellschaft heraus gespeist“ werde,¹²⁹ hebt sie hervor, dass sie „auf gleichberechtigte Teilhabe achten“ werde.¹³⁰ Gemessen an diesen Ansprüchen sollten auch kritische Nachfragen gestattet sein, die sachlich das Ziel verfolgen, ebenfalls das friedliche Zusammenleben und den Zusammenhalt in einer vielfältigen Gesellschaft zu stärken und also „divergierende Interessen konstruktiv auszuhandeln“¹³¹ – auch wenn all das in 988 Zeichen, mit denen die Begründung erfolgte, offensichtlich nicht hinreichend präzisiert werden konnte, worin sich schon hier das abzeichnete, was in den kommenden Tagen zunehmend deutlicher wurde: dass das Internetportal abgeordnetenwatch.de in diesem Fall der falsche Ort für eine entsprechende Anfrage ist, was aber weniger an dem Internetportal als vielmehr an der komplexen Problematik der Materie liegt, wie die letzten Seiten mit hoher Wahrscheinlichkeit hinreichend gezeigt haben dürften.

Um nun bei dem Internetportal nicht den ggf. vorhandenen Eindruck zu hinterlassen, dass es sich bei der Anfrage um einen reinen Meinungsbeitrag handeln würde, entschloss ich mich, im Sinne der offerierten Rückmeldungsmöglichkeit sowohl die ihr zugrundeliegende Motivation als auch das mit ihr verbundene Erkenntnisinteresse darzulegen, um darüber hinaus eingangs hervorzuheben, dass ich seine nachvollziehbare Entscheidung akzeptieren und respektieren würde:

128 Koalitionsvertrag (Fn. 118), S. 7.

129 Ebd., S. 8.

130 Ebd., S. 9 f.

131 Ebd., S. 103.

„Sehr geehrtes Moderations-Team,

haben Sie vielen Dank für Ihre Rückmeldung, die ich logischerweise akzeptiere und respektiere, da es mir nicht ansteht, den von Ihnen formulierten und einheitlich angewandten Moderations-Codex anders auszulegen als Sie. Zugleich nehme ich meine Frageabsicht allerdings anders wahr und ist sie auch anders gemeint, als sie bei Ihnen ankommt. Ich möchte Ihnen diese Ansicht kurz darlegen, um die Motivation meiner von mir nicht als Kommentierung gemeinten Fragen darzulegen.

Wie Ihnen ggf. bekannt ist, arbeite ich seit geraumer Zeit zum Thema Besoldungsrecht und habe gerade erst wieder einen Beitrag veröffentlicht, der sich mit den vom Bundesverfassungsgericht für die nächste Zeit angekündigten Entscheidungen über die Besoldungsgesetze der Länder Bremen für den Zeitraum 2013 und 2014, Niedersachsen für den Zeitraum 2005 bis 2012 sowie 2014 bis 2016 und Schleswig-Holstein für das Jahr 2007 beschäftigt (vgl. zur Ankündigung des Bundesverfassungsgerichts auf der Seite 106 des Jahresberichts über das letzte Jahr unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/jahresbericht_2022.pdf?blob=publicationFile&v=3; vgl. hierzu meinen letzten Beitrag in der Zeitschrift für Beamtenrecht aus dem Juni dieses Jahres unter www.zbr-online.de/click_buy/2023/schwan.pdf).

Was für Sie höchstwahrscheinlich wie eine Kommentierung erscheinen muss (das schätze ich zumindest), ist nun der Tatsache geschuldet, dass die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich der Ämterwertigkeit eindeutig ist: Aus dem Leistungsprinzip aus Art. 33 Abs. 2 GG entspringt in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Pflicht des Gesetzgebers, ein höherwertiges Amt ausnahmslos höher zu besolden als ein geringer bewertetes Amt. Das hat das Bundesverfassungsgericht unlängst in wie gesagt ständiger Rechtsprechung in seiner letzten Entscheidung 2 BvL 4/18 vom 04. Mai 2020 wiederholt: Dem Gesetzgeber ist es nicht gestattet, Abstände zwischen zwei unterschiedlich bewertete Ämter übermäßig einzuschmelzen oder gar ganz einzuebnen (vgl. ab der Randnummer 42 ff. in der genannten Entscheidung unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/ls20200504_2bv1000418.html). Entsprechend ist es dem Gesetzgeber erst recht nicht gestattet, das Grundgehalt höherwertiger Ämter niedriger zu bemessen als das eines geringer bewerteten Amtes. Eine solche Entscheidung – ein höher bewertetes Amt nicht sachlich angemessen höher zu besolden – betrachtet das Bundesverfassungsgericht als ‚evident sachwidrig‘, was bedeutet, es ist eindeutig sachwidrig und damit in jedem Fall verfassungswidrig. Entsprechend stelle ich das in meiner Hinleitung zu den beiden Fragen fest.

Denn Herr Saathoff hat in seiner ersten Antwort vom 27.06. den Umstand, der nicht wegdiskutiert werden kann, zunächst unumwunden zugegeben. Dabei bezieht auch er sich, genauso wie der ursprüngliche Fragesteller, auf die entsprechend geplante Regelung, die wie folgt aussieht: In Art. 1 Abs. 1 Nr. 18 lit c des Gesetzentwurfs soll geregelt werden, dass das Grundgehalt in den Besoldungsgruppen A 4 und A 5 als Einstiegsgehalt nach der fünften Erfahrungsstufe gewährt werden solle und in der Besoldungsgruppe A 6 nach der dritten Erfahrungsstufe (vgl. S. 10 unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/D3/BBVAngG.pdf;jsessionid=1FAE1FA3F28831611D7768861D466BCD.2_cid295?blob=publicationFile&v=3). Als Folge würden sich mit Inkrafttreten des Gesetzes für die betroffenen Beamten folgende Grundgehaltssätze ergeben (vgl. auf der S. 35 des gerade verlinkten Entwurfs):

A 5/5: 2.707,47 € A 6/3: 2.677,42 €

A5/6: 2.771,42 € A 6/4: 2.749,20 €

A5/7: 2.834,04 € A 6/5: 2.823,61 €

A5/8: 2.895,40 € A 6/7: 2.895,40 €

Damit würde sich in der Praxis folgende Realität ergeben, sobald ein nach A 5/5 bis A 5/7 eingruppiertes Beamten in das nächst höhere Beförderungsniveau eingruppiert werden würde, würde er in dem nun höherwertigen Amt nach A 6/3 bis A 6/5 jeweils niedriger besoldet werden: Die Beförderung würde sich für ihn also negativ auswirken, was zur Folge haben muss, dass die betroffenen Beamten tendenziell alles tun werden, um der Beförderung zu entgehen – darin liegt der evident sachwidrige Gehalt der geplanten Regelung. Entsprechend hat der Fragesteller darauf abgestellt, ob das bei der Planung nicht aufgefallen sei. Denn zum einen wird diese Regelung für jeden ersichtlich keinen Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht haben können; zum anderen wird sie bis dahin das Leistungsprinzip im Öffentlichen Dienst nachhaltig beschädigen, da, wie gerade schon gesagt, ein Anreiz geschaffen wird, durch Minderleistung im niedriger bewerteten Amt zu bleiben, um so das höhere Gehalt zu erhalten – hauptsächlich Leidtragender wäre dabei neben dem einzelnen Beamten, der vor der Beförderung zurückschreckt, vor allem die Gesellschaft: Denn die Besoldungsgruppen A 5 und A 6 finden sich zu einem großen Teil im Justizwesen, das ob der nicht selten schwierigen Bedingungen, unter denen dort die Kolleginnen und Kollegen ihren Dienst verrichten müssen, kein Konterkarieren des Leistungsprinzips gebrauchen kann.

All das – davon darf man ausgehen – ist auch Herrn Saathoff als Staatssekretär im Bundesinnenministerium bekannt, das den Gesetzentwurf federführend erstellt hat. Was also wie eine Kommentierung aussehen mag, soll dahingehend den Sachverhalt auf engem Raum verdeutlichen – womit wir zugleich die generelle Problematik im Besoldungsrecht der letzten mindestens 15 Jahre vor uns haben.

Denn tatsächlich finden wir seit 2008 auch heute weiterhin eine in allen 17 Rechtskreisen vielfach extreme Unteralimentation insbesondere der unteren Besoldungsgruppen vor, was in der Rechtswissenschaft heute unbestritten ist (den umfangreichen Nachweis habe ich letztes Jahr an dieser Stelle geführt: <https://www.doev.de/ausgaben/5-2022/>). Die Gesetzgeber setzen dabei in den letzten Jahren leider wissentlich und willentlich nicht die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung sachgerecht um, wozu sie aus Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. § 31 BVerfGG verpflichtet wären, sondern sie missachten diese bis heute in allen Rechtskreisen systematisch. Das hat bspw. dazu geführt, dass letztes Jahr mit Ulrich Battis einer der maßgeblichen bundesdeutschen Verfassungs- und Besoldungsrechtler die Problematik im damaligen sächsischen Gesetzgebungsverfahren in aller gebotenen Deutlichkeit betrachtet und entsprechend begründet hervorgehoben hat (Prof. Battis neigt wie alle ernstzunehmenden Rechtswissenschaftler nicht zur Übertreibung und pflegt entsprechend die die Rechtswissenschaft prägende Sachlichkeit): ‚Angesichts der Dreistigkeit dieses offensichtlich inzwischen über Jahre hinweg länderübergreifend konzertierten Verfassungsbruchs verbietet sich inzwischen jegliche diplomatische Zurückhaltung. Vielmehr ist einmal mehr herauszustellen, dass hier mit voller Absicht die eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, deren Bindungswirkung § 31 BVerfGG sowie zuletzt auch die Verfassung selbst, insbesondere die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG offen missachtet werden. Der Unterzeichner hat bereits bei früheren Gelegenheiten deutlich gemacht, dass die fortgesetzte Missachtung der Judikate von Bundesverfassungsgericht und Verwaltungsgerichtsbarkeit rechtsstaatsgefährdend ist. [Absatz] Die (Landes-)Besoldungsgesetzgeber führen mit dieser Art der Gesetzgebung letztlich eine Verfassungskrise herbei, die über den eigentlichen Regelungsbereich hinaus weitreichende Auswirkungen haben wird. Nicht nur wird damit die Autorität des Bundesverfassungsgerichts beschädigt, sondern darüber hinaus die Integrität und damit auch die Funktionalität des Beamtentums insgesamt untergraben. Damit steuert der Besoldungsgesetzgeber im Ergebnis genau in die entgegengesetzte Richtung der vom Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung verfolgten Zielsetzung.‘ (Vgl. die S. 13 f. unter: https://www.sbb.de/fileadmin/user_upload/www_sbb_de/pdf/2022/GK_und_FK/Stellungnahmen/StN_Battis_4_Gesetz_dienstl_Vorschriften_10_2022.pdf)

In diesen Kontext ist nun leider ebenfalls sowohl der Gesetzentwurf aus dem Bundesinnenministerium einzuordnen als auch das hier bestenfalls instrumentelle Handeln von Herrn Saathoff (den ich ansonsten durchaus schätze; es geht mir hier nicht darum, ihn als Person anzugreifen). Entsprechend ist dieser Gesetzentwurf bspw. vom Deutschen Richterbund, der ebenfalls in seinen Stellungnahmen generell zu keiner Unsachlichkeit, sondern in der Regel zur für die Rechtswissenschaft typischen diplomatischen Zurückhaltung neigt, in scharfer Form zurückgewiesen worden, indem er (um nur eines von vielen Beispielen zu zitieren) in aller gebotenen Form festhält: ‚Der Entwurf missachtet den verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag des Besoldungsgesetzgebers nach Art. 33 Abs. 5 GG.‘ (vgl. die Stellungnahme zum aktuellen Gesetzentwurf unter: <https://www.drj.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/5-2023>).

Was also in der Herleitung meiner Frage wie eine Kommentierung erscheinen mag, hat stattdessen eine andere Funktion: Es soll den Sachverhalt in seiner juristischen Dimension präzise darlegen, soweit wie das mit 1.000 Zeichen machbar ist und es damit erschweren, dass Herr Saathoff auf das Thema weiterhin so reagieren kann, wie er das in den beiden Antworten zuvor getan hat: evident sachwidrig in der Tradition, die ich hier anhand einiger Quellen aus dem in der Rechtswissenschaft der letzten Jahre deutlich weitergehenden Diskurs skizziert habe – denn ein offensichtliches Abheben auf ein über die Lebenszeit durchschnittliches Besoldungsmodell, wie er das im zweiten Absatz seiner Antwort vom 27.06. vollzieht, ist verfassungsrechtlich betrachtet evident sachwidrig: Es missachtet gezielt die auch diesbezüglich eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an die der Gesetzgeber als Folge von Art. 20 Abs. 3 GG unmissverständlich gebunden ist.

Und damit entpuppt sich schließlich meine mich tiefergehend leitende Motivation, die mich also auch hinsichtlich dieser beiden an Herrn Saathoff gestellten Fragen leitet: Der sich ungebrochen in den Umfragen und Wahlergebnissen zeigende Aufstieg der offen rechtsextremen AfD ist nicht allein, aber auch nicht zuletzt Folge einer in Teilen nicht sachgerechten Gesetzgebung, die insbesondere demokratische Strukturen und Prozesse beschädigt, wie sich das hinsichtlich des Themas ‚Besoldungsrecht‘ leider eindrücklich zeigt. Es ist dabei unabhängig davon, dass hier das grundrechtsgleiche Recht der betroffenen Beamtinnen und Beamten gezielt missachtet wird, m.E. gesellschaftlich mindestens nicht ungefährlich, dass von dieser Missachtung zu einem nicht geringen Teil Sektoren des Öffentlichen Diensts betroffen sind, die von ihrer Tendenz her eher zu konservativen Ansichten neigen – worin sich wiederkehrend Schnittmengen zur AfD zeigen könnten – und die darüber hinaus die Staatsgewalt ausgestattet mit Waffengewalt vollziehen. Als Beamter genauso wie als Staatsbürger sehe ich auch hier Entwicklungen mit Sorge, die mich darin antreibt, mich recht stark und dabei grundsätzlich in diplomatischer Zurückhaltung und also – so hoffe ich – sachgerecht in das Thema einzubringen. Ulrich Battis’ Worte: ‚Die (Landes-)Besoldungsgesetzgeber führen mit dieser Art der Gesetzgebung letztlich eine Verfassungskrise herbei, die über den eigentlichen Regelungsbereich hinaus weitreichende Auswirkungen haben wird‘, sollten insbesondere hinsichtlich der ‚weitreichenden Auswirkungen‘, die er offensichtlich genauso wie ich auch uns vorstellen können, m.E. nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Sie erstrecken sich nämlich nicht allein nur auf das Rechtswesen, sondern legen ggf. auch weiterhin gesellschaftliche Probleme so scharf mit an, das mich das mit recht tiefer Sorge erfüllt in einer stark von Umbrüchen und Krisen geprägten Zeit, die als solche umso mehr fordert, dass unsere demokratischen Standards hochgehalten und verteidigt werden. Sie sind es, die uns vor den Umbrüchen und Krisen am besten schützen. Entsprechend sind meine beiden Fragen und deren Herleitung zu verstehen und finden sie in den hier getätigten Darlegungen ihre Begründung. Es geht mir mit den beiden Fragen und deren sachlichen Herleitung nicht um eine Meinungsäußerung oder Kommentierung; es geht mir darum, die skizzierten Ausflüchte zu erschweren, die leider alle Besoldungsgesetzgebungen in Bund und Länder der letzten Jahre begleiten und die unserem Gemeinwesen Schaden zufügen, was nicht zu tolerieren ist.

In diesem Sinne und
Mit freundlichen Grüßen
Torsten Schwan“.¹³²

Mit dieser Darlegung war für mich die Anfrage in ihrer mich leitenden Motivation geklärt, sodass ich mit ihr nun abgeschlossen hatte. Allerdings erhielt ich daraufhin eine weitere Antwort vom Portal:

„Sehr geehrter Herr Schwan,
vielen Dank für Ihre ausführliche Rückmeldung.

Wir können Ihre Frage dann freigeben, wenn Sie eine offene und konkrete Formulierung finden und Ihren ‚Vorwurf‘ begründen bzw. belegen können, wie Sie es untenstehend getan haben.

Ihre Frage: ‚Aus welcher Motivation heraus geben Sie in diesen Fällen evident sachwidrige Antworten?‘ unterstellt, der Abgeordnete würde dies absichtlich tun, aus einem Kalkül heraus. Das wissen wir aber nicht. Daher ist die Formulierung der Fragestellung hier zu tendenziös. Worin besteht das Antwortinteresse?

Daher wäre es zielführend, wenn Sie versuchen Ihre Frage offener zu stellen, so dass Herr Saathoff auch die Möglichkeit hat sich und seine Antwort zu erklären.

Vielen Dank für Ihr Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen

D. B.

(abgeordnetenwatch.de)

- Leitung der Moderation -

Den Codex für die Moderation finden Sie hier:

<https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex>“.¹³³

Auch diese Antwort war für mich sachlich schlüssig, da ich zwar u.a. mit dem Verweis auf die umfassend begründete Position des DRB oder auch auf die nicht minder begründeten Darlegungen Ulrich Battis’ das wissentliche und willentliche sowie zielgerichtete Handeln der Gesetzgeber dargelegt hatte, aber kaum erwarten konnte (und es auch weiterhin nicht kann), dass das für Dritte, die sich nicht umfassend mit der Materie beschäftigt haben, tatsächlich umstandslos ersichtlich wäre. Insofern war für mich die Entscheidung des Internetportals weiterhin zu respektieren und zu akzeptieren.

132 Mail an abgeordnetenwatch.de v. 01.07.2023.

133 Mail an den Autor v. 03.07.2023. Um den Datenschutz zu gewährleisten, habe ich hier wie im Folgenden den Namen anonymisiert.

Auf der anderen Seite muss m.E. aber bei hinreichender Betrachtung des Sachverhalts von einem Kalkül und einer Absicht ausgegangen werden, weshalb ich es bereits zuvor als sachlich nicht sinnvoll betrachtet hatte, die Frage abzuändern, und zwar das nur umso mehr, als dass sie ja vom Portal bereits an den Staatssekretär versendet war, sodass eine Umformulierung dort als eine Veränderung meiner Auffassung hätte wahrgenommen werden können, die nicht gegeben war und sich auch solange nicht einstellen wird, bis mir mit ggf. plausiblen sachlichen Gründen ein Gegenteil verständlich gemacht werden würde. Von daher entschloss ich mich zur folgenden Antwort:

„Sehr geehrter Herr B.,

haben Sie vielen Dank für Ihre erneute Antwort. Wie schon in der Einleitung meiner letzten Mail hervorgehoben, akzeptiere und respektiere ich Ihre Entscheidung, die mir aus dem Codex, den sich abgeordnetenwatch selbst gegeben hat, verständlich ist und darüber hinaus in dem verdienstvollen Rahmen Ihrer Plattform nachvollziehbar. Die Problematik hinsichtlich einer anderen konkreten Formulierung und ihrer Begründung ist nun allerdings eine zweifache:

1. Ein Beleg für meine Ansicht ist – wie in meiner letzten Mail gezeigt – mit 1.000 Zeichen nicht möglich. Denn für Ihre hinreichende Begründung bedarf es deutlich mehr als jenen Umfang.

2. Ich muss davon ausgehen, dass Herr Saathoff – den ich wie gesagt persönlich durchaus schätze – seine Antwort gezielt sachwidrig vornimmt; denn die Alternative wäre deutlich weniger charmant: Als Parlamentarischer Staatssekretär im BMI erstreckt sich seine Verantwortung auch auf die Abteilung D Öffentlicher Dienst, die dem Staatssekretär Bernd Krösser unterstellt ist (vgl. unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/organigramm-bmi.pdf;jsessionid=7D0A08651CAAC2F751B30ED859A98104.1_cid332?__blob=publicationFile&v=69). Aus den mir bekannten Äußerungen und Stellungnahmen von Herrn Saathoff darf man von daher schließen, dass er sich gemäß seiner Aufgabe gewissenhaft mit dem Besoldungsrecht, wie es im Referat D 3 angesiedelt ist, beschäftigt hat. Er muss von daher wissen, dass seine eingangs getätigte Darlegung, dass es ‚im Grunde [...] einen nicht gegebenen Unterschied zwischen einfachem Dienst und mittlerem Dienst zum Zeitpunkt der Verbeamtung‘ gäbe, sachlich falsch ist. Denn das BBesG regelt die verschiedenen Laufbahnen in § 23 gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, wonach wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu betrachten ist (vgl. zum BBesG <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BBesG.pdf>). Gleiches gilt für das sich anschließende Abheben auf eine durchschnittliche Lebenszeitbesoldung, wie er sie im zweiten Absatz seiner Antwort vollzieht. Denn es ist in jedem Fall sachlich ausgeschlossen, ein niedrigeres Amt auch nur zeitweilig regelmäßig höher zu besolden; dazu habe ich ja in meiner letzten Mail bereits umfassend Stellung genommen. Da die entsprechende Begründung dieses Faktums durch das Bundesverfassungsgericht eindeutig ist, muss auch hier davon auszugehen sein, dass das auch Herr Saathoff weiß. Am Ende hebt Herr Saathoff im dritten Absatz auf einen von ihm – genauso wie vom Gesetzentwurf – vollzogenen Zusammenhang der geplanten Novellierung mit dem sog. Mindestabstandsgebot ab, wobei auch dieser von ihm hier hergestellte Zusammenhang sachlich hier nicht angeführt werden kann. Denn das Mindestabstandsgebot ist kein unmittelbar amtsbezogenes Kriterium wie der Dienstrang und taugt von daher nicht zur Abstufung der unterschiedlichen Wertigkeit von Ämtern, da der Mindestabstand zur Grundsicherung sachlich nicht hinreicht, um sicherzustellen, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss (vgl. auch die in meiner letzten Mail genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 43; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/ls2-0200504_2bvl000418.html)

Damit bleibt aber jede der drei Darlegungen sachlich falsch – und jede der drei Darlegungen tangiert ein so einfaches Feld des Besoldungsrechts, dass die Alternative meiner ‚Unterstellung‘, Herr Saathoff handle hier wider besseren Wissens, deutlich weniger schmeichelt haft oder charmant wäre: Denn die Alternative wäre, dass er es nicht besser wüsste – und damit müsste man davon ausgehen, dass er entweder nicht in der Lage sei, sich in die Materie so hinreichend einzuarbeiten, dass er bereits recht einfache sachliche Zusammenhänge nicht verstünde, oder dass er nicht die notwendige Einarbeitung in diesen zentralen Teil seines Aufgabengebiets vollzogen hätte und als Folge also recht freihändig in jedem Teil seiner Antwort sachlich falsch antwortete – die Alternative wäre also: Herr Saathoff wäre entweder nicht in der Lage, sein Staatssekretärsamt hinreichend auszufüllen, oder er wäre dessen nicht willens und würde dennoch – eben recht freihändig – von der Leber weg öffentliche Antworten geben, die hier sachlich durchgehend falsch sind.

Beide im letzten Absatz skizzierten Alternativen sind aber abwegig: Herr Saathoff hat in der Vergangenheit gezeigt, dass er sich hinlänglich genug im Besoldungsrecht auskennt, um in diesem Fall eine sachgerechte Antwort zu geben, die da lautete: Die Frage sei sachlich berechtigt gestellt worden, die geplante Regelung ist nicht möglich, weil verfassungswidrig. Darüber hinaus hat er auch in anderen Fällen seine sowohl hohe Intelligenz als auch seine hohen rhetorischen Fähigkeiten unter Beweis gestellt.

Als Ergebnis kann deshalb meiner Meinung nach kein anderer Schluss möglich sein, als dass hier ein Politiker aus dem Interesse auch seiner Regierung heraus das tut, was Politiker nun einmal wiederkehrend auch tun (sie sind hier nicht viel besser, dürfte man annehmen, als der Rest der Bevölkerung, meine Person eingeschlossen): Er sagt hier absichtlich, also aus einem Kalkül heraus, die Unwahrheit – und damit, finde ich, darf sich ein Politiker durchaus auch konfrontiert sehen. Denn wir alle dürfen zum Glück damit rechnen, dass man auch uns fragt, wieso wir – also aus welcher Motivation heraus und mit welchem Kalkül – die Unwahrheit sagen, wenn wir sie denn sagen.

In diesem Sinne ist meine Frage zu verstehen – und mein Antwortinteresse ist ein recht einfaches: Herr Saathoff kann darauf eine ehrliche Antwort geben und/oder eine nachvollziehbare. Das würde mich interessieren – nicht zuletzt im Hinblick darauf, was der DRB zu diesem Gesetzentwurf geschrieben hat: <https://www.drb.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/5-2023> Denn der DRB zeigt in seiner lesenswerten Stellungnahme ein in einem solch hohen Maße instrumentelles Handeln in diesem Gesetzentwurf auf, dass ich weiterhin finde, es ist nicht ehrabschneidend, entsprechende Nachfragen zu stellen.

In diesem Sinne

Mit freundlichen Grüßen

Torsten Schwan“¹³⁴

Spätestens mit dieser Antwort dürfte das Internetportal sachlich überzeugt worden sein, dass es in und mit der Anfrage nicht um eine tendenziöse Frage ging, und ebenso, dass das Kalkül des Gesetzentwurfs genauso wie der Antworten des Staatssekretärs auf die beiden Anfragen hinreichend nachgewiesen worden war. Zugleich wurde sachlich noch einmal deutlich, was im Verlauf des Mailverkehrs immer klarer geworden war, dass das Portal aus Gründen, die es nicht zu verantworten hat, nicht der richtige Ort für die entsprechende Anfrage war. In diesem Sinne las sich für mich die weitere Antwort:

134 Mail an abgeordnetenwatch.de v. 03.07.2023.

„Sehr geehrter Herr Schwan,

vielen Dank für Ihre Rückmeldung, die ich inhaltlich total nachvollziehen kann.

Ich fürchte, dass unsere Frageplattform dann tatsächlich nicht das geeignete Medium ist, um diese Sache mit Herrn Saathoff auszudiskutieren. Ich kann Ihren Vorwurf Herrn Saathoff über absolut verstehen. Ohne klare ‚Belege‘, die in 1.000 Zeichen und generell schwierig sind, in dieser Sache, kann Herr Saathoff jede Frageveröffentlichung monieren und auf unseren Codex verweisen und wir wären gezwungen, Ihre Nachfragen immer wieder abzumoderieren. Das wäre nicht zielführend.

Ich würde Ihnen gerne weiter entgegenkommen und bessere Vorschläge unterbreiten, wie wir die Frage unterkriegen, habe aber keine gute Idee, wie das konkret umzusetzen wäre.

Wenn Ihnen noch etwas einfällt, melden Sie sich gerne.

Mit freundlichen Grüßen

D. B.

(abgeordnetenwatch.de)

- Leitung der Moderation -

Den Codex für die Moderation finden Sie hier: <https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex>¹³⁵.

Im Verlauf und als Ergebnis des Mailverkehrs reifte dahingegen die Idee für diesen Text, dessen Ziel es also ist, sowohl die Problematiken des aktuellen Gesetzentwurfs und der Antworten des Staatssekretärs aufzuklären als auch damit zur weiteren Versachlichung des Gesetzgebungsverfahrens beizutragen. Denn insbesondere die Versachlichung des evident unzureichenden Gesetzentwurfs, der mit vielfach sachwidrigen und unsachlichen Erwägungen keine Rückkehr zu einer amtsangemessenen Alimentation und damit zu einer verfassungskonformen Gesetzeslage erreichen kann und der durch die Vielzahl seiner sachwidrigen Begründungen den Gesetzgebungsprozess beschädigt, was – sachlich betrachtet – jeweils nicht im Interesse der Bundesregierung liegen kann, und zwar das allein deshalb schon nicht, weil ein verfassungswidriges Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG weder verabschiedet noch am Ende ausgefertigt werden darf, also insbesondere die Versachlichung des evident unzureichenden Gesetzentwurfs sollte innerhalb des laufenden Gesetzgebungsverfahrens oberste Priorität genießen. In diesem Sinne entwickelte ich in einer weiteren Mail und als Antwort auf den abschließenden Absatz der letzten Mail die Idee zum vorliegenden Text:

„Sehr geehrter Herr B.,

ich kann wiederum wie ja schon gesagt sowohl Ihren Codex als auch die Umfangbegrenzung zur Begründung einer Frage gut nachvollziehen. Denn ohne eine strikte Umfangbegrenzung würden sich sicherlich nicht wenige Nutzer nicht kurz halten (ich wäre wiederkehrend ebenfalls solch ein Fall), was dann aber bei nicht wenigen Politikern dazu führen dürfte, dass sie eher nicht antworten würden, da sie nicht die Zeit fänden, regelmäßig(er) lange Fragetexte zu lesen. Insofern sehe ich es ebenfalls als sinnvoll an, den Frageumfang zu begrenzen. Darüber hinaus konnte ich Ihnen die Sachlage und darin mein Erkenntnisinteresse darlegen – ohne diese Darlegung müsste oder könnte aber meine Frage(stellung) für

135 Mail an den Autor v. 04.07.2023.

manchen Leser nicht hinreichend aufgeschlüsselt werden, was gleichfalls – sofern das zur Regel würde – den von mir geteilten Zielen von [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) zuwiderlaufen könnte. In diesem Sinne war (und ist) meine jeweils einleitende Mitteilung zu verstehen, dass ich die Nicht-Veröffentlichung meiner Fragen akzeptiere und respektiere.

Zurzeit überlege ich, ob ich aus den Fragen an Herrn Saathoff und seinen bisherigen Antworten sowie unserem Mailwechsel einen Text mache, den ich ihm am Ende zusende und ihm darin die Möglichkeit geben würde, meine Fragen als Abschluss des Texts auch unter der Garantie zu beantworten, dass ich sie nicht kommentieren werde. Damit läge dann ein identisches Ergebnis vor, als wenn die Fragen unter [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) veröffentlicht worden wären; zugleich würde dann das Thema im Text kontextualisiert, sodass sich jede Leserin und jeder Leser ein eigenes Bild machen könnte. Den so vollzogenen Text könnte man dann bspw. bei meinen Kollegen der Berliner-Besoldung veröffentlichen. Sofern ich so vorgehen würde, würde ich Ihnen den Text vor der Veröffentlichung und bevor ich ihn Herrn Saathoff zumailen würde, zusenden, sodass Sie betrachten könnten, ob er so für Sie und [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) in Ordnung wäre. Was meinen Sie...?!

Zugleich hat mir [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) in der ursprünglichen Antwort auf meine Anfrage geschrieben, dass die Fragen – ohne Weitergabe meiner Mail-Adresse – an Herrn Saathoff weitergeleitet worden sind. Daran anschließend könnte die Fragestellung entsprechend wie gerade skizziert anschließen. Liegen Herrn Saathoff meine Fragen vor?

Mit wie immer freundlichen Grüßen nach Hamburg

Torsten Schwan“.¹³⁶

Das Internetportal bestätigte mir am Ende das Einverständnis mit dem ihm skizzierten Vorgehen:

„Sehr geehrter Herr Schwan,

das können wir gerne so machen.

Ihre Fragen wurden an Herrn Saathoff weitergeleitet. Ob Sie dem Abgeordneten auch vorgelegt wurden bzw. ob er seine Mails selbst checkt, oder ob dies von seinem Büro gemacht wird, kann ich Ihnen nicht sagen.

Ihre Mailadresse dürfen wir aus Datenschutzgründen nicht an den Abgeordneten übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

D. B.

([abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de))

- Leitung der Moderation -

Den Codex für die Moderation finden Sie hier: <https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex>“.¹³⁷

136 Mail an [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) v. 04.07.2023.

137 Mail an den Autor v. 04.07.2023.

VI) Zur prozeduralen und materiell-rechtlichen Dimension der Besoldungsgesetzgebung

Das Bundesverfassungsgericht hat in vier seiner seit 2012 vollzogenen Entscheidungen zum Rechtssprechungswandel im Besoldungsrecht eingehend Stellung zu den den Gesetzgeber treffenden prozeduralen Anforderungen genommen, die hier zunächst noch einmal im Sinne eines übergreifenden Überblicks zusammengefasst werden sollen. Denn dabei hat es weiterhin nicht offengelassen, dass die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft ist und dass diese als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension treten und seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung dienen.¹³⁸ Zugleich hat es klargestellt, dass eine Einschränkung dahingehend, dass eine unzureichende Begründung nur dann zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt, wenn sich zuvor Anhaltspunkte für eine Verletzung des absoluten oder relativen Alimentationsschutzes ergeben haben, die Ausgleichsfunktion der prozeduralen Anforderungen, den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers durch eine Verpflichtung zur Selbstvergewisserung zu kanalisieren, unterlaufen würde.

Entsprechend hat es den Gesetzgeber angehalten, dass für ihn aus dem Prozeduralisierungsgebot in erster Linie Begründungspflichten folgen.¹³⁹ Denn zwar schuldet der Gesetzgeber nach überkommener Auffassung von Verfassungen wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz. Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird. Nach gefestigter Rechtsprechung des Senats ist der Gesetzgeber daher gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung.

1. Das zunehmend präzisierete Konkretisierungsgebot

Bereits 2012 hat der Zweite Senat im gerade dargelegten Rahmen das den Besoldungsgesetzgeber treffende Prozeduralisierungsgebot weitergehend präzisiert und diesen Präzisierungsprozess seitdem kontinuierlich vertieft. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 2012 festgehalten, dass prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten sich dem Besoldungsgesetzgeber sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in

138 BVerfGE 155, 1 (47 f. Rn. 96) wie auch im Folgenden.

139 BVerfGE 155, 1 (48 f. Rn. 97) wie auch im Folgenden.

Gestalt von Systemwechseln stellen.¹⁴⁰ 2015 hatte es die Frage der „Begründetheit“ einzelner Maßnahmen hervorgehoben,¹⁴¹ um die mit ihr verbundenen Anforderungen 2018 ein weiteres Mal zu präzisieren.

Hier hat es zunächst wiederholt, dass der Besoldungsgesetzgeber den aus der Verfassung abgeleiteten Prozeduralisierungsvorgaben zu genügen hat.¹⁴² Die sich aus den Anforderungen der Prozeduralisierung ergebenden Begründungspflichten sind vom Gesetzgeber dabei auch dann zu beachten, wenn die Neuregelung nicht dem Zweck der Kostenreduzierung dient. Der Gesetzgeber hat deshalb die an ihn gerichteten Pflichten nicht nur dann zu erfüllen, wenn er im Zuge von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung Einschnitte in die Alimentation vornimmt.¹⁴³ Sofern er jedoch entsprechende Einsparungsziele verfolgt, hat er aber sowohl zu begründen, ob die Haushaltskonsolidierung noch weitere Maßnahmen erfordert, als auch, ob die vorgesehenen Maßnahmen das eigentliche Sparziel bereits überschreiten.¹⁴⁴ Darüber hinaus dürfen die Sparmaßnahmen nicht lediglich unverbunden nebeneinander stehen und müssen sie im Sinne des Konkretisierungsgebots hinreichend nah bestimmt werden, da formelhafte Erwägungen und entsprechende Rechtfertigungen zur sachlichen Begründung unzureichend sind. Von daher bedarf es wenigstens der konkreten Benennung der alternativ in Betracht gezogenen Mittel und der Gründe, die gegen deren Anwendung sprechen.¹⁴⁵ Dabei sind hinsichtlich der Sozialverträglichkeit und unter Gleichheitsgesichtspunkten ebenso nachvollziehbare Erläuterungen etwa zur Auswahl des von der Absenkungsregelung betroffenen Personenkreises erforderlich und sachgemäß zu erörtern.¹⁴⁶ Zwar ist der Gesetzgeber wegen des ihm unverändert zustehenden weiten Gestaltungsspielraums nicht in Bezug auf jede Detailfrage rechtfertigungspflichtig; zur Erfüllung der Prozeduralisierungsvorgaben reicht jedoch keine Begründung aus, die sich als Ansammlung scheinbar zufälliger Einzelregelungen darstellt.¹⁴⁷ Genauso wenig reichen pauschalisierende Mutmaßungen aus, um den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers adäquat zu füllen, und zwar das nur umso mehr, sofern die Gesetzesbegründung selbst bereits ihren prozedural nicht hinreichenden Gehalt erkennen lässt.¹⁴⁸

So verstanden obliegt dem Besoldungsgesetzgeber auch über das Ziel der Haushaltskonsolidierung hinweg, also in jedem Fall, die Pflicht einer sachgemäßen Prozeduralisierung seiner Entscheidungen. Zwar lässt ihn sein weiter Gestaltungsspielraum nicht hinsichtlich jeder Detailfrage rechtfertigungspflichtig sein; jedoch hat eine Begründung, wenn sie vorgenommen wird, sachgerecht, inhaltlich abwägend und hinreichend zielgenau zu erfolgen.¹⁴⁹ Darin aber zeigt sich der übergreifende Zweck des Prozeduralisierungsgebots, dass also eine bloße Begründbarkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung genügt und dass die Prozeduralisierung auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begrün-

140 BVerfGE 130, 263 (263 LS. 4).

141 BVerfGE 139, 64 (109 Rn. 88).

142 BVerfGE 149, 382 (403 f. Rn. 36). Vgl. im Folgenden auch *Torsten Schwan*, „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, S. 4 f. unter: <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2022/02/Besoldungsrechtliche-Entwicklungen-in-Bund-und-Laendern-Februar-2022.pdf> <17.07.2023>.

143 BVerfGE 149, 382 (398 ff. Rn. 28 ff.).

144 BVerfGE 149, 382 (399 Rn. 29).

145 BVerfGE 149, 382 (399 f. Rn. 30).

146 BVerfGE 149, 382 (399 f. Rn. 30).

147 BVerfGE 149, 382 (400 Rn. 31).

148 BVerfGE 149, 382 (404 ff. Rn. 37 f.).

149 BVerfGE 149, 382 (400 ff. Rn. 32 ff.).

dung, zielt.¹⁵⁰ Denn am Ende muss die Pflicht zu einer hinreichenden Prozeduralisierung der Besoldungsgesetzgebung als Folge 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.¹⁵¹ So verstanden tritt sie neben die auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materiell-rechtliche Dimension des Alimentationsprinzips und dient seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung.¹⁵²

Zusammengefasst kann also festgehalten werden: Wie der hinreichenden Erfüllung der materiellen Dimension bedarf es ebenso prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird, weshalb eine bloße Begründbarkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung genügen kann:¹⁵³ 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.

2. Folgen des Konkretisierungsgebots für das aktuelle Gesetzgebungsverfahren

Unter Beachtung der gerade referierten Bedingungen dürfte schwerlich behauptet werden können, dass der Gesetzentwurf die an ihn gestellten prozeduralen Anforderungen sachgerecht erfüllt. Nicht umsonst hebt der DRB in seiner Stellungnahme berechtigt hervor, dass der Gesetzgeber in Anbetracht der weiterhin gegebenen eklatanten Unteralimentation zunächst einmal

„sämtliche Handlungsmöglichkeiten [hätte] betrachten müssen. Auch das ist indes nicht geschehen. Vielmehr geht der Entwurf auf die Erhöhung der Grundgehaltssätze, nachdem er sie als theoretische Möglichkeit erwähnt hat, nicht weiter ein und benennt auch keine Gründe, warum sie nicht in Betracht kommt (S. 55)“.¹⁵⁴

An der im Zitat genannten Stelle hat der Gesetzentwurf zunächst einmal sachgerecht festgehalten, dass der Gesetzgeber

„die Grundbesoldung so zu bemessen [habe], dass – zusammen mit den personenstandsbezogenen Zuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder – eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann. Je deutlicher dabei der Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher muss es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen (vgl. BVerfGE 155, 1, 25 Rn. 49). Im Bund wird auf

150 BVerfGE 155, 1 (48 f. Rn. 97).

151 BVerfGE 149, 382 (405 f. Rn. 38).

152 BVerfGE 155, 1 (47 f. Rn. 96).

153 BVerfGE 155, 1 (48 f. Rn. 97).

154 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 20.

der Grundlage des gegenwärtigen Besoldungsniveaus das Mindestabstandsgebot in Gebieten mit den höchsten Unterkunftskosten bei Berücksichtigung der Bedarfe des Ehegatten und der ersten beiden Kinder für das Jahr 2022 noch nicht einmal mit dem in der Besoldungsgruppe A 10 (Erfahrungsstufe 2), also in dem ersten Beförderungsamte der Laufbahn des gehobenen Dienstes gezahlten Grundgehalt einschließlich der gewährten Familienszuschläge eingehalten. Das zeigt, wie weit – in Abhängigkeit von der Familiengröße und der Höhe der Unterkunftskosten im Bundesgebiet – der Verstoß gegen das Mindestabstandsgebots in das Besoldungsgefüge hineinreicht. Vor diesem Hintergrund dürfen sich die Maßnahmen des Besoldungsgesetzgebers zur Gewährleistung einer verfassungsmäßigen Familienalimention nicht auf untere Besoldungsgruppen beschränken, sondern müssen das Besoldungsgefüge insgesamt in den Blick nehmen.“¹⁵⁵

Im Zitat wird zunächst eingestanden, dass das Mindestabstandsgebot bis in den gehobenen Dienst hinein verletzt ist, dass also selbst hier keine Alimention gewährt wird, die verpflichtend als geringst möglicher Betrag der untersten Besoldungsgruppe A 3 zu gewähren wäre. Damit wird berechtigt festgehalten, dass eine Unteralimentation in mindestens acht der 14 Besoldungsgruppen, also in der überwiegenden Zahl der Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A, zu verzeichnen ist, wobei – wie oben gezeigt – 2022 das Mindestabstandsgebot indiziell tatsächlich selbst noch von der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 12 verfehlt worden ist, sodass entsprechend zehn der 14 Besoldungsgruppen als verletzt betrachtet werden können (vgl. oben unter III. 2).

Als Folge einer solchen Betrachtung hätte der Gesetzentwurf nun zunächst einmal beachten müssen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Erhöhung der Grundgehaltssätze

„umso größer [ist], je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können“.¹⁵⁶

Denn nicht umsonst betrifft eine Verletzung des Mindestabstandsgebots

„insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Das für das Verhältnis zwischen den Besoldungsgruppen geltende Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber dazu, bei der Ausgestaltung der Besoldung ein Gesamtkonzept zu verfolgen, das die Besoldungsgruppen und Besoldungsordnungen zueinander in Verhältnis setzt und abhängig voneinander aufbaut. Erweist sich die Grundlage dieses Gesamtkonzepts als verfassungswidrig, weil für die unterste(n) Besoldungsgruppe(n) die Anforderungen des Mindestabstandsgebots missachtet wurden, wird der Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Stufung in Frage gestellt. Der Besoldungsgesetzgeber ist danach gehalten, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen.“¹⁵⁷

155 Referentenentwurf (Fn. 2), S. 54 f.

156 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

157 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

Unter Beachtung der Tatsache, dass derzeit weiterhin nicht nur „für die unterste(n) Besoldungsgruppe(n) die Anforderungen des Mindestabstandsgebots missachtet“ werden, sondern dass von der Missachtung des Mindestabstandsgebots die überwiegende Anzahl der Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A betroffen sind, darf es als Folge des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen als prozedural ausgeschlossen angesehen werden, dass eine hinreichend sachgerechte Gesetzesbegründung erstellt werden könnte, ohne nicht auch eine deutliche Anhebung der Grundgehaltssätze zu vollziehen, wie das im Allgemeinen an anderer Stelle umfassender gezeigt und methodisch begründet worden ist¹⁵⁸ und wie das konkret und sachlich begründet auch vom DRB gefordert wird.¹⁵⁹ Entsprechend hätte nun eine sachgerechte Begründung erstellt werden müssen, die also eine Entscheidung hätte herstellen sollen, mit der die Anhebung der Grundgehaltssätze hätte ausgeschlossen werden können. Diese hätte allerdings wie gesagt kaum erstellt werden können, da der Gesetzentwurf selbst feststellt, dass die Anforderungen des Mindestabstandsgebots aktuell eklatant missachtet werden, sodass der Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Stufung der Grundgehaltssätze in Frage gestellt und der Besoldungsgesetzgeber entsprechend gehalten ist, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt der Grundbesoldung zu bestimmen.

Stattdessen geht die Gesetzesbegründung allerdings auf die Erhöhung der Grundgehaltssätze nicht weiter ein, so wie das auch der DRB in seiner Stellungnahme im Anhörungsverfahren festhält, und benennt auch keine Gründe, warum sie nicht in Betracht kommt, sondern betrachtet sie allenfalls als eine theoretische Möglichkeit. Auch darin zeigt sich ihr evident sachwidriger Charakter, und zwar das nur umso mehr, als dass die tatsächlich vom Gesetzentwurf „vorgesehenen Maßnahmen auch für sich betrachtet verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig und zum Teil auch eindeutig verfassungswidrig“ sind, wie das die Stellungnahme des DRB weiterhin detailliert nachweist, ohne dass das hier noch einmal wiederholt werden müsste.¹⁶⁰

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht unterdessen deutlicher als bislang die Bedeutung des Prozeduralisierungsgebots für die gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers in den Mittelpunkt gerückt.¹⁶¹ Dabei hat es insbesondere klargestellt, wie mit nachträglichen Begründungen zu verfahren ist, für die sich also kein im Gesetzgebungsverfahren vollzogener Bezug findet. Solche Ausführungen betrachtet das Bundesverfassungsgericht nun als nicht hinreichend, indem es darlegt, dass das Anführen weiterer Gründe, die weder im Gesetzentwurf noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Begründung herangezogen werden, angesichts der Begründungspflicht des Gesetzgebers ein unzulässiges Nachschieben von Gründen darstellt, weshalb diese Gründe bei der gerichtlichen Kontrolle außer Betracht bleiben müssen.¹⁶² Damit präzisiert der Senat weiterhin, was es bedeutet, dass die Prozeduralisierung „auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung“ abziele.¹⁶³ Denn die Herstellung von Entscheidungen kann nur vorbereitet werden, bevor diese vollzogen werden; ihre nachträgliche Rechtfertigung kann entsprechend, wie es der Senat nun feststellt, keine begründende Qualität entfalten, was bedeutet,

158 Schwan, ZBR 2022, S. 154 (159 f.) und 2023, S. 181 (183 f.)

159 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 20 f.; vgl. darüber hinaus auch VGH Hessen, Beschl. v. 30.11.2021 – 1 A 2704/20 –, S. 64 ff. v. 87.

160 Stellungnahme Nr. 5/23 (Fn. 25), S. 22 ff.

161 BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18; vgl. nachfolgend auch *Schwan*, Weitere Normenkontrollanträge vor der Entscheidung – Betrachtungen zur Frage, wieso Verfahren zur Besoldung in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ausgewählt wurden, unter: <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2023/03/Weitere-Normenkontrollantraege-vor-der-Entscheidung-5.pdf> <17.07.2023>.

162 BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 149.

163 BVerfGE 155, 1 (48 f. Rn. 97).

dass der Gesetzgeber bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verpflichtet wäre, den Abschluss zu erhöhender Grundgehaltssätze mindestens für die von der Verletzung des Mindestabstandsgebots unmittelbar betroffenen Besoldungsgruppen – also mindestens bis in die Besoldungsgruppe A 12 hinein – als eine geeignete Maßnahme zur Wiederherstellung einer amtsangemessenen Alimentation sachgerecht zu begründen.

Ein weiteres Kernelement der genannten aktuellen Entscheidung ist darüber hinaus die Feststellung, dass es in den entsprechenden Fällen, in denen ein fester und exakt bezifferbarer Betrag der Verfassung nicht unmittelbar zu entnehmen ist, wie das auch für die Besoldungsgesetzgebung gilt, eben der *konkreten* prozeduralen Sicherungen bedarf.¹⁶⁴ Denn auch damit wird weiterhin deutlich gemacht, was es heißt, dass eine bloße Begründbarkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung genügt, wie das das Bundesverfassungsgericht seit 2015 regelmäßig wiederholt:¹⁶⁵ Das damit weiterhin präzisierete Konkretisierungsgebot füllt nun vertieft mit Leben, was der Senat 2018 – wie oben dargelegt – noch allgemeiner betont hatte, nämlich dass es mit formelhaften Erwägungen und pauschalisierenden Mutmaßungen nicht hinreichend zu erfüllen ist.¹⁶⁶ Noch einmal deutlich präzisierter, stellt der Zweite Senat nun klar, dass nicht nur nachvollziehbare Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe des jeweiligen materiellen Guts gegeben sein und dabei die vom Gesetzgeber vorgenommenen Größenordnungen sowohl genannt als auch hinreichend konkretisiert werden müssen, sondern dass der Gesetzgeber darüber hinaus sachlich berechtigte Kritik bereits im Gesetzgebungsverfahren hinlänglich entkräften muss, sodass die Begründung in ihrem sachlichen Gehalt nachvollzogen werden kann.¹⁶⁷

Mit dieser letzten Präzisierung sollte aber, sofern diese Anforderung dem Grundsatz nach auf das Besoldungsrecht übertragen werden wird (wovon auszugehen sein dürfte, da die aktuelle Begründung grundsätzlich auf die bundesverfassungsgerichtliche Besoldungsrechtsprechung rekurriert),¹⁶⁸ eine gehörige Aufwertung des Anhörungsverfahrens einhergehen, das den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften als Beteiligungsrecht bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse eingeräumt wird. Denn wenn sachlich berechtigt hervorgebrachte Kritik bereits im Gesetzgebungsverfahren hinlänglich entkräftet werden muss, damit die Gesetzesbegründung später gegebenenfalls die gerichtliche Kontrolle bestehen kann, wird das Anhörungsverfahren zu einer tatsächlich kraftvollen Kompensations- oder Ausgleichsmaßnahme für die Gewerkschaften, mit ihrer Stimme gehört zu werden, wie das das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit noch eher angedeutet hatte.¹⁶⁹ Dieser kraftvolle Charakter würde sich nun offensichtlich nur umso mehr zeigen, als dass das Bundesverfassungsgericht zugleich unmissverständlich klarstellt, dass sachfremde Erwägungen keine Gewähr für eine hinreichende Begründung liefern können, da sie nicht dazu geeignet sind, die jeweilige Entscheidung des Gesetzgebers nachvollziehbar zu machen.¹⁷⁰ Das flankiert die bereits 2018 klargestellte Richtlinie, dass lediglich formelhafte Erwägungen zur Rechtfertigung des betreffenden gesetzgeberischen Handelns unzureichend sind, dass also

164 BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 150 ff.

165 Vgl. zuletzt BVerfGE 155, 1 (48 Rn. 97); BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 131.

166 BVerfGE 149, 382 (398 Rn. 27 ff.).

167 BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 151 ff.

168 Vgl. BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 128 ff.

169 BVerfGE 148, 296 (381 Rn. 175).

170 BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, Rn. 157 ff.

sachlich nachvollziehbare Erläuterungen nicht zuletzt hinsichtlich der Höhe des jeweiligen materiellen Guts für eine hinreichende Gesetzesbegründung erforderlich sind.¹⁷¹

Zusammengenommen wird also in der aktuellen Rechtsprechung des Zweiten Senats das gerade zitierte Resümee des Prozeduralisierungsgebots, wie er es seit 2015 regelmäßig hervorhebt, noch einmal klarer, nämlich dass die Prozeduralisierung auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung ziele. Denn wenn die gewerkschaftlichen Beteiligungsrechte unlängst erst als „deutlich ausbaufähig“ betrachtet worden waren, dann sollte mit der anzunehmenden Übertragung der präzisierten Anforderungen auf die bundesverfassungsgerichtliche Besoldungsrechtssprechung eine eindeutige Kompensation für das Beamten untersagte Streikrecht gegeben sein.¹⁷² Ob diese Kompensation in der sich abzeichnenden Form zureichen würde, die Amtsangemessenheit der Besoldung gerichtlich kontrollierbar zu machen, müsste sich zeigen.¹⁷³ Ihre Verletzung bliebe aber zumindest nicht mehr sanktionslos, wie das wiederholt berechtigt kritisiert worden ist.¹⁷⁴

Hinsichtlich des aktuellen Gesetzentwurfs dürfte die weitere Präzisierung des Konkretisierungsgebots allerdings so oder so bedeuten, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren nun die sachlich berechtigt hervorgebrachte Kritik des DRB (genauso wie die in den weiteren Stellungnahmen im Zuge des Anhörungsverfahrens eingebrachte sachliche Kritik) hinlänglich entkräftet werden muss, damit die Gesetzesbegründung später gegebenenfalls die gerichtliche Kontrolle bestehen kann. Das sollte aber in Anbetracht der oben gezeigten sachfremden und unsachlichen Erwägungen, die dem Entwurf sein Gepräge geben, kaum möglich sein, ohne einen weitgehend neuen Gesetzentwurf zu erstellen, der am Ende sachlich geeignete Maßnahmen zur Überwindung der eingestandenen eklatanten Unteralimentation finden müsste. Damit müsste dieser notwendigerweise vollständig erneuerte Gesetzentwurf ebenfalls garantieren, dass auch die aus beiden Abstandsgeboten resultierenden Forderungen eine verfassungsrechtlich hinreichende Beachtung fänden.

VII. Erneute Anfrage und ihre Reaktion auf sie

Als Folge des Mailwechsels mit dem Internetportal abgeordnetenwatch.de hatte ich mich entschlossen, Johann Saathoff die Möglichkeit zu geben, die ursprüngliche Anfrage unter den gleichen Bedingungen wie im Portal öffentlich zu beantworten (vgl. oben meine Mail vom 04.07.2023 unter V. 2), sodass er die Garantie hatte, dass seine Antwort unverändert und ohne weiteren Kommentar von meiner Seite, diesen Beitrag abschließend, abgedruckt werden würde. Entsprechend hatte ich am 17.07.2023 sein Abgeordnetenbüro mit der Bitte um Weiterreichung des nachfolgend zitierten Anschreibens, das die unveränderte Anfrage enthielt, und dieses Beitrags angemalt:

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

mit Datum vom 30.06.2023 habe ich auf abgeordnetenwatch.de eine Anfrage an Sie gestellt, die das Portal aus den in der Anlage erörterten Gründen nicht veröffentlicht und Ihnen im Sinne seines Moderationscodex ohne die Übermittlung meiner Mailadresse zugesandt hat. In der Anfrage komme ich in ggf. auf den ersten Blick provokanter Weise auf zwei Anfragen weiterer Nutzer des Portals zurück, die Sie in den Tagen zuvor sachlich falsch beant-

171 BVerfGE 149, 382 (399 Rn. 30).

172 Vgl. zur Kritik bei Lorse, ZBR 2018, S. 325 (331).

173 Vgl. ebenso v. Roetteken, ZBR 2018, S. 292 (297); Battis, ZBR 2018, S. 289 (291); Böhm, ZBR 2019, S. 73 (75 f.).

174 Vgl. nur zuletzt Tietze/Wolff, ZBR 2019, S. 78 (82) m.w.N.

wortet hatten. In dem diesen Schreiben beigefügten Beitrag stelle ich die Umstände der beiden Anfragen dar, weise den sachlich falschen Gehalt Ihrer Antworten umfassend nach und stelle beides in den größeren Kontext des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens, dessen sachfremde und unsachliche Erwägungen sowie deren sachwidrige Begründung dort gleichfalls dokumentiert und herausgearbeitet werden. Jener beigefügte Beitrag endet bislang mit diesem Schreiben an Sie (vgl. dort die Seite 43 f.); er wird am 28.07.2023 auf der Internetseite „berliner-besoldung.de“ in unveränderter Art und Weise veröffentlicht werden.

In dem angefügten Beitrag geben ich Ihnen die Gelegenheit, wenn Sie das wollen, die Anfrage so zu beantworten, wie Ihnen das auf abgeordnetenwatch.de möglich gewesen wäre, d.h., sofern Sie die Anfrage bis zum 27.07.2023 beantworten, werde ich diese Antwort im direkten Anschluss an dieses im Beitrag ebenfalls dokumentierte Schreiben unverändert einfügen und daran keinen Kommentar von meiner Seite anschließen. Der Beitrag wird also entweder mit der Dokumentation dieses Schreibens oder mit Ihrer auf dieses Schreiben folgenden Antwort enden.

Entsprechend möchte ich hier noch einmal meine Anfrage vom 30.06. wiederholen (die sich in dem beigefügten Anschreiben auf der Seite 26 und als Zitat auf der Seite 44 findet):

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

in ihren Antworten vom 27.06. und 29.06. rechtfertigen Sie ein verfassungsrechtlich nicht statthaftes höheres Einstiegsgehalt für in die Besoldungsgruppe A 5 eingruppierte Beamte gegenüber entsprechenden Beamten der Besoldungsgruppe A 6, anstatt sich als in Verantwortung stehender Amts- und Mandatsträger der offensichtlich nötigen Antwort zu stellen: sich für die Korrektur der geplanten verfassungswidrigen Entscheidung einzusetzen. Aus Art. 20 Abs. 3 GG resultiert für Amtsträger die Bindung an Recht und Gesetz. Als Abgeordneter sind Sie darüber hinaus an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden.

Von daher möchte ich Ihnen zwei Fragen stellen:

1. Wieso rechtfertigen Sie mit sachlich evident falschen Antworten eine sachlich nicht zu rechtfertigende Planungsentscheidung?
2. Empfinden Sie es als Amtsträger nicht als problematisch, entsprechend evident sachwidrige Antworten zur Rechtfertigung einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Planung zu geben?‘

Ich würde mich über eine Antwort freuen und verbleibe

Mit freundlichen Grüßen

Torsten Schwan

Anlage“.¹⁷⁵

Das Abgeordnetenbüro bestätigte am 18.07. den Eingang des Schreibens, um am 27.07. wie folgt zu antworten:

„Sehr geehrter Herr Dr. Schwan,

im Namen von Herrn PSt Saathoff danke ich Ihnen für Ihr Schreiben vom 17. Juli 2023. Ihren Ausführungen liegt nicht der aktuelle Gesetzentwurf zugrunde. Vor dem Hintergrund des Tarifabschlusses vom 22. April 2023 ist zunächst das Gesetzgebungsverfahren zu des-

¹⁷⁵ Schreiben vom 17.07. an Johann Saathoff unter der Adresse johann.saathoff@bundestag.de.

sen Übertragung auf die Besoldungs- und Versorgungsberechtigten des Bundes vorgezogen betrieben und vom Kabinett am 13. Juli 2023 beschlossen worden.

Die Ressortabstimmungsprozesse zum BBVAngG konnten daher noch nicht abgeschlossen werden.

Mit freundlichen Grüßen“.