



Sächsischer Richterverein – Der Landesvorsitzende
Reinhard Schade, Lessingstr. 7, 02625 Bautzen

Herrn
Staatsminister
Hartmut Vorjohann
Carolaplatz 1
01097 Dresden

Der Landesvorsitzende
Reinhard Schade

Lessingstr. 7
02625 Bautzen

Telefon:
03591/361-142

E-Mail:
Reinhard.Schade@lggr.justiz.sachsen.de

Bautzen, 17. Oktober 2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

der Sächsische Richterverein (SRV) bedankt sich für die Gelegenheit der Stellungnahme zu dem o.g. Referentenentwurf und äußert sich folgendermaßen:

Der vorliegende Entwurf ist nicht geeignet, eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende und den Erwartungen von 36.000 Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern entsprechende Besoldung im Freistaat Sachsen zu gewährleisten. Mit dem Ziel, die finanziellen Konsequenzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für den Freistaat so gering wie nur irgend möglich zu halten, wählt er bewusst Mittel, bei denen die Verletzung des Grundgesetzes auf der Hand liegt.

Dies stört das Vertrauen der Staatsdiener gegenüber ihrem Dienstherrn nachhaltig, das seit den Besoldungskürzungen in der Folge der Föderalismusreform nie wieder vollständig hergestellt wurde.

Gegen Besoldungsbescheide auf der Grundlage einer solchen Regelung werden sich die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger – angeführt von ihren Interessenvertretern, namentlich dem SRV – mit



allen Mitteln wehren. Der Besoldungsfrieden würde durch dieses Gesetz schwer gestört und auf absehbare Zeit nicht mehr herzustellen sein und zudem der Staatshaushalt mit dem Risiko von Nachzahlungen in nicht kalkulierbarer Höhe belastet.

Der SRV empfiehlt vor allem:

1. im Zuge der Übertragung der Tarifeinigung die Grundgehälter um 3,2 % zu erhöhen,
2. zur Herstellung des Mindestabstands der Besoldung von der Grundsicherung zusätzlich eine lineare Erhöhung der Grundgehälter nicht unter 5 % vorzusehen,
3. Anpassungen, die zur Herstellung einer verfassungsgemäßen Besoldung oder zur Korrektur fehlerhafter Prognosen notwendig sind, für alle Betroffenen unabhängig von individuellen Rechtsbehelfen rückwirkend vorzunehmen.

Im Einzelnen:

I. Zum Gesetzentwurf

Der Entwurf ist in jeder Hinsicht verfassungsrechtlich nicht ausreichend und nicht geeignet, den Besoldungsfrieden herzustellen.

Die Tarifübernahme ist unzureichend.

Der Entwurf missachtet die Pflicht des Gesetzgebers die Besoldung amtsangemessen auszugestalten. Er benennt dies nicht als zu erreichendes Ziel, sondern beschränkt sich darauf, offensichtliche Verfassungswidrigkeiten beseitigen zu wollen, tut aber so, als seien bereits damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt.

Soweit der Entwurf die Umsetzung des Beschlusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 zum Mindestabstand der Besoldung von der Grundsicherung (BVerfGE 155, 1) betrifft, ist er formell wie inhaltlich unzureichend. Er erweckt den Eindruck, die Verfassungswidrigkeit der Besoldung zu beseitigen, jedoch nur unter Zuhilfenahme zahlreicher verfassungsrechtlich fragwürdiger Operationen, die in ihrer Gesamtheit vor den Gerichten keinen Bestand haben werden.



1. Zur Übertragung der Tarifeinigung

Bei der Übertragung der Tarifeinigung ist nicht allein die lineare Erhöhung im Tarifiergebnis zu berücksichtigen, sondern auf dessen Volumen abzustellen, das 3,2 % beträgt.

Zwar ist der Besoldungsgesetzgeber – auch angesichts der grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Tarifentlohnung und der Beamtenbesoldung – von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität zu den Tarifiergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 139, 64 <114 f. Rn. 100>; 140, 240 <281 Rn. 79>; 145, 304 <339 Rn. 110>). Er darf die Tarifiergebnisse bei der Festsetzung der Beamtenbesoldung aber nicht in einer über die Unterschiedlichkeit der Entlohnungssysteme hinausgehenden Weise außer Betracht lassen (BVerfGE 155, 1 <Rn 35>).

Dieser Grundsatz lässt sich nur wahren, wenn bei der Übertragung der Tarifeinigung auf das Volumen der Tarifeinigung abgestellt wird. Im Tarifbereich bestehen sehr große Gestaltungsmöglichkeiten, die im Beamtenbereich nicht bestehen. Dies betrifft namentlich jede Art sozialer Staffelungen und alle Formen vornehmlich sozial- oder umweltpolitisch motivierte Leistungen, angefangen von Sockelbetragserhöhungen bis hin zu Monatskarten für den ÖPNV. Solche Gestaltungen können gleichwohl bei der Übertragung der Tarifeinigung nicht deshalb unberücksichtigt bleiben, weil sie mit dem Besoldungsgefüge nicht vereinbar sind. Vielmehr ist der Wert, den die entsprechenden Leistungen ausmachen, festzuhalten. Er muss den Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern ebenso zufließen, lediglich in der Form, wie sie mit dem Besoldungsrecht vereinbar ist, also in aller Regel durch entsprechende lineare Anhebungen der Tabelle. Dies muss auch dann gelten, wenn – wie hier – im Tarifbereich Volumenanteile an Beschäftigtengruppen fließen, die im Beamtenbereich nicht vorhanden sind. Es liegt in der Natur des Systems, dass die Beschäftigtengruppen im Tarif und im Beamtenbereich nicht vollständig identisch sind. Dennoch stellt das Bundesverfassungsgericht auf die Tarifeinigung im öffentlichen Dienst ab. Dies muss dann auch konsequent umgesetzt werden, wozu hier auch eine lineare Erhöhung der Grundgehälter und Zuschläge um **3,2 %** gehört.

2. Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers im Besoldungsrecht

Der Entwurf missachtet den verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag des Besoldungsgesetzgebers nach Art. 33 Abs. 5 GG.



Zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das Alimentationsprinzip. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber. Das Alimentationsprinzip wird von verschiedenen Determinanten geprägt. Es verpflichtet den Dienstherrn, Beamte und Richter sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Besoldung stellt in diesem Zusammenhang kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar. Sie ist vielmehr ein „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Richter- und Beamtenverhältnis verbundene Pflicht, unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit - grundsätzlich auf Lebenszeit - die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen die Dienstpflichten nach Kräften zu erfüllen. Die Gewährleistung einer rechtlich und wirtschaftlich gesicherten Position, zu der die individuelle Garantie einer amtsangemessenen Besoldung und Versorgung durch das Alimentationsprinzip und die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Durchsetzung wesentlich beitragen, bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot, während diese umgekehrt eine gerichtliche Kontrolle der Alimentation erfordern; diese Strukturprinzipien sind untrennbar miteinander verbunden. Im Rahmen seiner Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentation hat der Gesetzgeber auch die Attraktivität der Dienstverhältnisse von Richtern und Staatsanwälten für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.

Dieser Auftrag erfordert, dass der Gesetzgeber Vorstellung davon entwickelt, welche Besoldung welchem Amt angemessen ist. Das gilt grundsätzlich bereits, wenn ein vorhandenes Besoldungssystem lediglich fortgeschrieben werden soll. Es gilt jedoch in besonderer Weise, wenn – wie hier – eine grundlegende Veränderung vorgenommen wird.

Diesem Anspruch genügt der Entwurf nicht. Er stellt solche Überlegungen nicht an, sondern beschränkt sich darauf, offensichtliche Verfassungswidrigkeiten beseitigen zu wollen. Der Regelungsauftrag geht aber darüber hinaus, denn zu regeln ist die amtsangemessene Besoldung, nicht lediglich eine Besoldung die gerade so die offensichtliche Verfassungswidrigkeit vermeidet.

3. Prozedurale Anforderungen

Der Entwurf ist sehr umfassend und detailliert begründet. Dennoch genügt er den prozeduralen Anforderungen an ein Besoldungsgesetz nicht.

a) Maßstab und Bedeutung

Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung (BVerfGE 149, 382 <395 Rn. 20>; 155, 1 <Rn. 96>). Zwar schuldet der Gesetzgeber von Verfassungs 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 (BVerfGE 130, 263 <301>; 155, 1 <Rn. 96>).

Für den Besoldungsgesetzgeber folgen aus dem Prozeduralisierungsgebot in erster Linie Begründungspflichten (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 139, 64 <126 f. Rn. 129>; 140, 240 <296 Rn. 112>; 149, 382 <395 Rn. 21>). Der Gesetzgeber ist 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 (vgl. BVerfGE 139, 64 <127 Rn. 130>; 140, 240 <296 Rn. 113>; 149, 382 <395 f. Rn. 21>; 155, 1 <Rn. 97>).



Eine Verletzung der Anforderungen an die Prozeduralisierung kann ihrerseits bereits die Verfassung verletzen, ohne dass es eines Verstoßes des Inhalts des Gesetzes gegen die Verfassung bedarf, weil anderenfalls die Ausgleichsfunktion der prozeduralen Anforderungen unterlaufen würde, den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers durch eine Verpflichtung zur Selbstvergewisserung zu kanalisieren (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 139, 64 <127 Rn. 130>; 140, 240 <296 Rn. 113>; 149, 382 <395 Rn. 21>; 155, 1 <Rn. 96>).

b) Ermittlung der Parameter der ersten Prüfungsstufe

aa) Für den Nominallohnindex (zweiter Parameter) für das Jahr 2021 greift der Entwurf auf eine nicht zugängliche Mitteilung des statistischen Landesamtes zurück (Seite 203). Maßgeblich sind jedoch die Zahlen des Statistischen Bundesamtes. Diese stehen zur Verfügung. Danach beträgt der Nominallohnindex für den Freistaat Sachsen im Jahr 2021 3,3 %. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich die Werte für die Jahre 2022-2024 kaum zuverlässig prognostizieren. Es ist damit zu rechnen, dass der zugrunde gelegte Wert von 4,5 % eher am unteren Ende der realistischen Erwartungen liegt.

Die Entwurf führt zudem aus (Seite 306 ff.), dass der landesbezogene Nominallohnindex (zweiter Parameter der ersten Prüfungsstufe) in Ostdeutschland und Sachsen kein sachlich richtiges Kriterium für die Beurteilung der Besoldungsentwicklung sei, weil dieser Index mit dadurch geprägt werde, in welcher Geschwindigkeit die Einkommen im Osten sich an die Einkommen im Westen Deutschlands annäherten, und so den Aufholprozess beschreibe, der für die Beamtenbesoldung bereits mit dem Wegfall der Ost-Absenkung vollzogen worden sei (Seite 306).

Diese Ausführungen sind falsch.

Gewiss kann man über die Eignung des Nominallohnindex im Zusammenhang mit der Beurteilung der Besoldungsentwicklung diskutieren, weil dieser auch andere Gesichtspunkte – namentlich die Entwicklung der Arbeitszeiten – nicht hinreichend berücksichtigt. Es ist jedoch ein beispielloser Vorgang, dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Umsetzung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorzulegen und dabei zu behaupten, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts falsch sei. Überdies ignoriert der Entwurf an dieser Stelle, dass das Bundesverfassungsgericht schon mit dem Beschluss, mit dem es im Jahr 2017 unter anderem die sächsischen Regelungen zur Besoldungsabsenkung aufhob, festgestellt hat, dass der Aufholprozess seit 2005 praktisch stagniert (BVerfGE 145, 304 <Rn. 118>).



Dagegen argumentiert der Entwurf mit einem angeblichen Aufholprozess, den es so nicht gibt. Vielmehr ist die Entwicklung des Nominallohnindexes allgemein auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Ostdeutschland und in Sachsen zurückzuführen, an dem die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von Verfassung wegen zu partizipieren haben.

bb) Auch für den Verbraucherpreisindex (dritter Parameter) für das Jahr 2021 stehen die maßgeblichen Daten des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung (Seite 204). Danach beträgt der Verbraucherpreisindex für den Freistaat Sachsen im Jahr 2021 3,1 %. Auch insoweit sind Prognosen für die Jahre 2022-2024 mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

c) Ermittlung des Grundsicherungsniveaus

Nach dem vorstehenden Maßstab ist die Höhe des Grundsicherungsniveaus unzureichend ermittelt, mindestens aber unzureichend dargestellt.

aa) Entgegen der Auffassung des Entwurfs (Seite 205) können Mehrbedarfe nicht unberücksichtigt bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hat an der zitierten Stelle, den Mehrbedarf für eine Bagatellgröße gehalten, weil er in dem konkreten Fall weniger als einen Euro monatlich betrug. Das ist angesichts einer monatlichen Höhe von 2,35 € im Jahr 2020 aber offenbar nicht mehr der Fall. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Mehrbedarf nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2021 bereits 5,67 € monatlich betrug. Dies sind keine Bagatellwerte mehr, zumal der Referentenentwurf auch Leistungen für das Jobticket in Höhe von weniger als 2 € pro Monat nicht als Bagatelle behandelt.

bb) Der Betrachtung der Jahre 2011-2017 (Seiten 212 ff.) liegen zum großen Teil keine ermittelten Werte zugrunde, sondern rückwirkend errechnete Wert. Das dürfte angesichts des Ermittlungsaufwandes ausnahmsweise hinnehmbar sein, ist aber grundsätzlich nicht unproblematisch, weil es sich letztlich um eine Art von Schätzung handelt.

cc) Die Berechnung der Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie der Sozialtarife greift auf Daten zurück, die nicht allgemein zugänglich sind. Um den Anforderungen an die Richtigkeit der Ermittlungen und die Nachvollziehbarkeit der ermittelten Werte zu genügen, sind die Quellen einem Gesetzentwurf als Anlage beizufügen.

dd) Die Berechnung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Seite 255) ist – auch unter Berücksichtigung der Inanspruchnahmequote – rechnerisch nicht nachvollziehbar, weil zum



Teil durchschnittliche Monatsbeträge angegeben werden, bei denen es sich nicht um die Höhe der jeder Bedarfsgemeinschaft durchschnittlich gewährten Leistung handelt, sondern um die Höhe der Leistung, die Antragstellern innerhalb eines Monats durchschnittlich gewährt wurden. Das ist erst bei genauerem Hinsehen erkennbar, weil Kindern in Bedarfsgemeinschaften nicht monatlich 148,92 € (jährlich also 1.763 €) für Klassenfahrten bewilligt werden. In der Folge ist nicht erklärbar, wie die Summe aus den Einzelwerten rechnerisch ermittelt wurde.

ee) Soweit es die Zukunft betrifft, also bereits die Zeit ab 2023, kann der Gesetzentwurf keine realistische Berechnung vornehmen, nicht nur wegen der Verwerfungen in der wirtschaftlichen Entwicklung aufgrund der aktuellen Krisen, sondern auch wegen Änderungen des Bundesrechts. Der Mindestlohn steigt auf 12 €/h, was nachhaltige Wirkungen auf den Nominallohnindex haben wird. Zudem soll 2023 ein Bürgergeld eingeführt werden, durch das die Regelbedarfe in der Grundsicherung durchschnittlich um mehr als 10 % steigen werden. Diese Änderungen müssten mit berücksichtigt werden, können es derzeit aber noch nicht, weil die Änderungen noch nicht beschlossen und ihre Wirkungen nicht genau bekannt sind.

4. Höhe des Grundsicherungsniveaus

Über die bereits festgestellten Mängel in prozeduraler Hinsicht hinaus ist das Grundsicherungsniveau auch seiner Höhe nach unzutreffend berechnet. Die Berechnung ist dargelegt für das Jahr 2018 (Seite 254 ff.). Fehlerhaft ist insbesondere die Berücksichtigung einer sogenannten Inanspruchnahmequote.

Der Entwurf berücksichtigt Leistungen für Bildung und Teilhabe und andere Leistungen, die Grundsicherungsempfängern zur Verfügung stehen, nicht in vollständiger Höhe, sondern nur anteilmäßig in Höhe einer „Quote der tatsächlichen Inanspruchnahme“ (Seite 255). Ausgehend davon, wie viele Bedarfsgemeinschaften diese Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen haben, werden diese Leistungen nur in Höhe dieser Quote für die weitere Berechnung berücksichtigt.

Dies ist fehlerhaft. In der umzusetzenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und auch in dessen übriger Rechtsprechung ist ein solcher Rechenschritt nicht vorgesehen. Er widerspricht auch den Prinzipien der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Berechnung des Grundsicherungsniveaus. Danach kommt es allein darauf an, ob Leistungen lediglich in sogenannten atypischen Sonderfällen gewährt werden; solche Leistungen dürfen



tatsächlich bei der Berechnung des Grundsicherungsniveaus unberücksichtigt bleiben (BVerfGE 155, 1 <Rn. 142>). Dies steht im Zusammenhang mit der übrigen Vorgehensweise des Bundesverfassungsgerichts, nicht auf Durchschnittswerte abzustellen, sondern lediglich Extremwerte unberücksichtigt zu lassen. Wird so vorgegangen, wie es das Bundesverfassungsgericht tut, ist die jeweilige Leistung zu 100 % und nicht lediglich im Verhältnis der tatsächlichen Inanspruchnahme zu berücksichtigen, sobald sie von mehr als 5 % der Personengruppe in Anspruch genommen wird. Dementsprechend ist als Leistung für Bildung und Teilhabe im Jahr 2021 statt der angegebenen 57,45 € ein Monatsbetrag von 117,12 € pro Kind, also und ein gewichteter Jahresbetrag von **1.561,59 €** für 2 Kinder zugrunde zu legen. Das berücksichtigt auch, dass einige der Positionen, für die Monatsbeträge angegeben sind, tatsächlich nicht monatlich, sondern nur jährlich anfallen.

Dies gilt ebenso für die Sozialtarife. Soweit hier eine Inanspruchnahme zu berücksichtigen ist, so könnte sich lediglich um die Quote handeln, mit der die entsprechende Einrichtung von der Bevölkerung im Durchschnitt genutzt wird.

So führt der Entwurf etwa für den Zoo Dresden aus, dass jeder Einwohner der Landeshauptstadt den Zoo im Durchschnitt 1,6-mal im Jahr besucht und der Preisnachlass für Besucher mit Dresden-Pass, den Grundsicherungsempfänger erhalten, 4 € pro Person beträgt (Seite 256). Damit beträgt der Preisvorteil pro Jahr 25,60 €. Der Entwurf erkennt allerdings nur einen Preisvorteil von 4,03 € im Jahr an (Seite 257), weil Empfänger von Grundsicherungsleistungen den Zoo nur deutlich seltener als die Gesamtbevölkerung besuchen, nämlich nur etwa alle 7 Jahre. Diese Erkenntnis kann Anlass zu der Frage geben, ob die Grundsicherungsleistungen einschließlich der Sozialtarife ausreichend sind, um den Empfängern von Grundsicherungsleistung eine gleichmäßige Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben zu gestatten. Jedenfalls kann man nicht, wie das der Entwurf tut, deshalb auch den Beamten in der niedrigsten Besoldungsgruppe darauf festlegen, ebenso den Zoo nur alle 7 Jahre zu besuchen und nicht wie der Durchschnitt der Bevölkerung 1,6-mal im Jahr, also alle 7,5 Monate.

Dasselbe gilt für die übrigen Einrichtungen, die Kinderbetreuung und den öffentlichen Nahverkehr.

Da die Besucherfrequenz für die verschiedenen Museen nicht ermittelt worden ist, müsste hier ein Durchschnitt der Vergünstigungen herangezogen werden, der mit 3 € pro Nutzung zu beziffern ist, weil dies der Vergünstigung in den staatlichen Kunstsammlungen entspricht und

diese die größte Zahl der Museen in der Landeshauptstadt ausmachen. Für Museen und Bäder ergibt sich daraus ein anzusetzender Jahresbetrag von 65,60 €.

Ohne Anrechnung der Inanspruchnahmequote ergeben sich für die Kinderbetreuung ein Monatsbetrag von 108,19 € für 2 Kinder und für den Nahverkehr ein Monatsbetrag von 25,66 € pro Erwachsenen oder 51,62 € pro Bedarfsgemeinschaft.

Dadurch ergibt sich einschließlich der Rundfunkgebühr für alle **Sozialtarife** ein anzusetzender Jahresbetrag in Höhe von **2.189,73 € im Jahr 2018**. Die Werte für die übrigen Jahre sind entsprechend anzupassen.

5. Höhe des Besoldungsniveaus

Die Höhe des Besoldungsniveaus ist unzutreffend bestimmt.

a) Amtszulage

In der Berechnung wird eine nicht berücksichtigungsfähige Amtszulage berücksichtigt.

Für das Besoldungsniveau sind nur solche Bezügebestandteile zu berücksichtigen, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden (BVerfGE 155, 1 <Rn. 73>). Maßgeblich ist die Besoldungsgruppe als Ausdruck der Wertigkeit des Statusamts, nicht das dem Statusamt zugeordnete und mit einer entsprechenden Bezeichnung versehene Laufbahnamt. An dieses und nicht an das Statusamt knüpft aber die Amtszulage an. Hinzu kommt, dass die Amtszulage von Gesetzes wegen nicht allen Beamten der untersten Besoldungsgruppe gewährt wurde und wird. Dass möglicherweise tatsächlich alle Beamten die Zulage erhalten, spielt keine Rolle, weil dies nicht in der erforderlichen Weise nach außen erkennbar ist.

Wird die Amtszulage berücksichtigt, erreicht das Einkommen des Referenzbeamten fast dasjenige des Beamten in A6. Die Besoldungsgruppe A6 gehört als Eingangsamt zur Laufbahn der 2. Einstiegsebene der Laufbahngruppe 1. Ein solches Amt erfordert anders als die Ämter der 1. Einstiegsebene der Laufbahngruppe 1 eine Laufbahnausbildung. Die entsprechenden Beamten sind mithin erheblich höher qualifiziert. Dieser Umstand kann für den nötigen Mindestabstand zur Grundsicherung, deren Bezug keine berufliche Qualifikation erfordert, nicht bedeutungslos sein. Vieles spricht dafür, dass in einem solchen Fall der Abstand zwischen Grundsicherung und Besoldung größer als 15 % sein muss.

b) Jobticket

In der Berücksichtigung des Jobtickets liegt ein mehr als nur geringfügiges verfassungsrechtliches Risiko.

Bezugspunkt des Besoldungsniveaus ist das Gehalt als Ganzes. Das Jobticket ist kein Bestandteil der Bezüge des Beamten. Inwieweit geldwerte Vorteile außerhalb der Besoldung zu berücksichtigen sind, hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Hier könnte eine Parallele zur einkommensteuerrechtlichen Behandlung naheliegen. Anders als etwa ein Dienstwagen zur Privatbenutzung dürfte das Jobticket jedoch steuerrechtlich nicht als Einkommen zu berücksichtigen sein.

Überdies ist die Besoldung in Geld zu gewähren, nicht in Naturalleistungen oder geldwerten Vorteilen. Es ist allein Sache des Beamten, darüber zu entscheiden, wofür er das seinem Amt angemessene Einkommen verwendet. Soweit der Dienstherr ihm darüber hinaus weitere Vergünstigungen gewähren will, kann er das gern tun. Seine Pflicht, die amtsangemessene Besoldung in Geld zu leisten, wird dadurch nicht berührt, denn er kann sich diese Vergünstigungen nicht auf das amtsangemessene Besoldungsniveau anrechnen lassen. Das ist so selbstverständlich, dass das Bundesverfassungsgericht sich noch nicht die Mühe machen musste, das auszusprechen. Sollte der Entwurf unverändert bleiben, wird es dafür allerdings die Gelegenheit erhalten.

6. Spitzausrechnung auf Kante

Der Entwurf berechnet die einzelnen Werte und auch die Ergebnisse einschließlich des zu erreichenden „Zielwertes“ von 115 % des Grundsicherungsniveaus geradezu centgenau. Dies täuscht einerseits eine Genauigkeit vor, die der Entwurf nicht gewährleisten kann, weil etliche Werte auch in den Jahren 2018 und 2019, für die vergleichsweise genaue Ausgangsdaten vorliegen, auf Schätzungen, Rundungen (z.B. rundet die Bundesagentur für Arbeit die Leistungen für die Kosten von Unterkunft und Heizung auf volle 50 €) und Gewichtungen (die aus anderen Gründen beanstandete Inanspruchnahmequote wird teilweise auf Zehntelpro mille genau angegeben, was angesichts der zweifelhaften Datengrundlage scheinbar genau ist) beruhen und mithin arithmetisch nicht in der angegebenen Weise exakt sind. Das gilt umso mehr für Jahre, für welche die Ergebnisse lediglich fortgeschrieben wurden, auch wenn diese Fortschreibung nach bestem Wissen und Gewissen erfolgt sein sollte.



Diese Berechnungsweise verstößt zugleich gegen die Ablehnung einer sogenannten Spitzausrechnung durch das Bundesverfassungsgericht.

Die Besoldung steht im Zusammenhang mit der in zwei Richtungen wirkenden beamtenrechtlichen Treuepflicht. So wie der Beamte nicht die ihm gebührende Besoldung auf Heller und Pfennig ausrechnen soll, weil sie sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ergibt, so ist es auch dem Dienstherrn verwehrt, die Bemessung der amtsangemessenen Besoldung allein als arithmetischen Vorgang zu begreifen. Erforderlich sind wertende Betrachtungen, für die die vorgegebenen Berechnungen die äußersten Grenzen darstellen, ohne deren Einhaltung die Besoldung evident ungenügend ist, die aber nicht das Niveau der angemessenen Besoldung definitiv und abschließend bestimmen (BVerfGE 155, 1 <Rn. 30 f.>). Aus der beamtenrechtlichen Treuepflicht folgt zudem, dass der Dienstherr die Besoldung nicht – wie es bei der Spitzausrechnung unweigerlich die Folge ist – in einer Weise ausgestalten darf, dass letztlich erst im Nachhinein erkennbar ist, ob die Untergrenzen eingehalten sind. Der Dienstherr darf den Beamten nicht faktisch dazu zwingen, in jedem Jahr einen Rechtsstreit gegen seinen Dienstherrn führen zu müssen, um sich die Chance auf eine amtsangemessene Besoldung zu erhalten. Mit einem auf längere Zeit, insbesondere einem auf Lebenszeit angelegten wechselseitigen Treueverhältnis ist solches Gebaren grundsätzlich unvereinbar, denn es Ausweis strukturell fehlender Verlässlichkeit und Treue einer Seite.

Genau so geht aber dieser Entwurf vor. Er rechnet – wie gezeigt inhaltlich zweifelhaft – einen centgenauen Betrag aus, dessen es bedürfe, um die Grenze von 115 % ebenso centgenau einzuhalten und gewährt Leistungen exakt in der so bestimmten Höhe. Er gibt auf diese Weise vor, die verfassungsrechtlichen Erfordernisse erfüllt zu haben. Das Gegenteil ist der Fall, denn einerseits fehlt die erforderliche Abwägung und andererseits werden die Beamten durch den fehlenden Sicherheitspuffer in dem System gezwungen, in jedem Jahr ihrer Besoldung zu widersprechen. Denn erst lange nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres wird klar sein, ob die Annahmen des Entwurfs zutrafen und die Besoldung wenigstens nach der Auffassung des Entwurfs zumindest nicht offensichtlich verfassungswidrig ist.

7. Handlungsbedarf und Umsetzungswege

An der Grenze zwischen einem Verstoß gegen die prozeduralen und gegen die materiellrechtlichen Anforderungen bewegt sich die Analyse der Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung des Mindestabstands zwischen Besoldung und Grundsicherung.



a) Maßstab

Wie bei der Festsetzung der Bezüge hat der Gesetzgeber einen weiten – allerdings keinen grenzenlosen – Gestaltungsspielraum, um den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau Rechnung zu tragen. Neben der Anhebung der Grundgehaltssätze und Veränderungen im Beihilferecht kommt insbesondere auch eine Anhebung des Familienzuschlags in Betracht (vgl. BVerfGE 140, 240 <287 Rn. 94>). Ob eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zu einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe führt, lässt sich daher nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist 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 (BVerfGE 155, 1 <Rn. 49>).

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, zunächst auf der Grundlage der geltenden Besoldung festzustellen, wie viele Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen die Grenze von 115 % der Grundsicherungsleistungen unterschreiten. Erst ausgehend von dieser Feststellung kann geprüft werden, welche Maßnahmen als geeignet infrage kommen, um den Mindestabstand herzustellen.

b) Anwendung durch den Entwurf

Diesen notwendigen Schritt unterlässt der Entwurf vollständig.

aa) Der Entwurf erwähnt schon den Fehlbetrag nicht, um den die niedrigste Besoldungsgruppe unterhalb der Grenze von 115 % des Grundsicherungsniveaus liegt.

Er ergibt sich in den dargestellten Berechnungen annäherungsweise unter Heranziehung der Position „Nachzahlung Art. 3, § 87 SächsBesG“. Es handelt sich dabei nicht um eine Nachzahlung, die der Beamte bereits erhalten hat, sondern um jene Nachzahlung, die ihm aufgrund dieses Gesetzes erst noch gewährt werden soll. Demnach beträgt die niedrigste Besoldung im Jahr 2018 nach der Berechnung des Entwurfs ca. 28.050 €; dieser Betrag ergibt sich, wenn

man vom angegebenen Nettoeinkommen die Nachzahlung abzieht (Seite 259 f.). Dieser Wert ist in etwa 500 € höher als das von Entwurf mit 27.560 € angegebene Grundsicherungsniveau (Seite 258).

Selbst nach Auffassung des Finanzministeriums liegt die niedrigste Besoldung nur 1,77 % über dem Grundsicherungsniveau. Dieser Umstand zeigt, wie sehr die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in den letzten Jahren vernachlässigt wurden. Die Zahlen bestätigen nur empirisch die längst schmerzlich gefühlte Wahrheit.

Dieser Wert bedeutet, dass bei einem absoluten Jahresfehlbetrag von reichlich 3.600 € eine **Lücke von knapp 15 % zu schließen** ist. Diese Größenordnung entspricht in etwa sechs jährlichen Besoldungserhöhungen.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der Entwurf diesen Zusammenhang sorgsam verschwiegt. Er lässt sich aber wie gezeigt aus den angegebenen Zahlen ableiten.

bb) Von der Feststellung ausgehend, dass eine Lücke von knapp 15 % der geringsten Besoldung zu schließen ist, hätte der Entwurf weiter betrachten müssen, wie viele Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen von der Verletzung des Mindestabstandsgebots betroffen sind.

Ausgehend von dem absoluten Jahresfehlbetrag von 3.600 € jährlich ergibt sich ein monatlicher Fehlbetrag von 300 €. Wegen der vom Entwurf berücksichtigten Amtszulage bedeutet dies bezogen auf die Besoldungstabelle vom November 2018, dass erst bei einem Beamten mit einem Grundgehalt von mindestens 2.530 € das Mindestabstandsgebot nicht verletzt ist (tatsächlich ist der Wert noch höher, weil die Steuerprogression hier zur Vermeidung einer Spitzausrechnung unberücksichtigt bleibt). Dieser Wert wird in der Besoldungsgruppe A4 nicht, in A5 in der siebenten, in A6 in der sechsten, in A7 in der vierten und in A8 in der dritten Erfahrungsstufe erreicht. Erst in A9 wird der Grenzwert in keiner Erfahrungsstufe unterschritten. Von 118 Tabellenfeldern der Besoldungsordnung A unterschreiten 22 Tabellenfelder, also etwa 20 % den Grenzwert.

Sodann hätte der Entwurf sämtliche Handlungsmöglichkeiten betrachten müssen. Das ist indes nicht geschehen. Vielmehr geht der Entwurf auf die Erhöhung der Grundgehaltssätze, nachdem er sie als theoretische Möglichkeit erwähnt hat, gar nicht weiter ein und benennt



auch keine Gründe, warum diese nicht in Betracht kommt (Seite 198). Er erwähnt lediglich – insoweit allerdings zutreffend –, dass eine erhebliche Anhebung der Familienzuschläge, wie sie in einigen anderen Bundesländern vorgesehen ist, verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist, weil sie dem Leistungsprinzip widerspricht und – worauf der Entwurf allerdings nicht eingeht – nicht erklären kann, warum Kinder von Beamten und Richtern höhere staatliche Leistungen erhalten sollen als alle anderen Kinder. Sodann wendet sich der Entwurf der Beihilferegulierung zu und erklärt, dass diese vom Bundesverfassungsgericht selbst als Möglichkeit in den Raum gestellt worden sei. Dies allein ist jedoch keine hinreichende Begründung. Zur inhaltlichen Bewertung der Beihilferegulierung wird später noch mehr ausgeführt.

Zudem verweist der Entwurf ansatzweise auf die wegen der geringen Anzahl der Begünstigten vergleichsweise geringen Kosten des Beihilfemodells. Nicht im Entwurf aber in Gesprächen wird deutlich gemacht, dass eine Erhöhung der Grundgehaltssätze von allen Lösungswegen der teuerste und nicht finanzierbar wäre, wobei die möglichen Kosten bisher für keines der Lösungsmodelle beziffert wurden. Das Finanzierungsargument wäre überdies nicht tragfähig. Es geht hier um die Erfüllung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs. Solange Haushaltsmittel für Zwecke zur Verfügung stehen, für die keine vergleichbar gewichtigen Gründe bestehen, kann die Erfüllung verfassungsrechtlicher Ansprüche nicht hintangestellt werden. Reichen die verfügbaren Finanzmittel zur Erfüllung aller staatlichen Aufgaben nicht aus, ist Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Dass dieser Zustand vorliegen würde, behauptet die Staatsregierung nicht.

c) Ordnungsgemäßes Vorgehen

aa) Bei ordnungsgemäßigem Vorgehen ergibt sich allerdings eine noch größere Lücke, die zu schließen ist.

Für das Jahr 2018 ist – berichtigt um die fehlerhaft berücksichtigte Inanspruchnahmequote – von einem um ca. 930 € höheren Grundsicherungsniveau auszugehen, das deshalb rund 28.500 € beträgt. Hieraus ergibt sich eine Mindestbesoldung von 32.775 €. Die geringste Besoldung sollte, um Prognosefehler zu vermeiden, daher mindestens etwa 32.800 € betragen. Zugleich ist für das Jahr 2018 – berichtigt um die fehlerhaft berücksichtigte Amtszulage und das Jobticket – von einer um etwa 900 € geringeren niedrigsten Besoldung auszugehen, die deshalb rund 27.150 € beträgt.



Tatsächlich liegt die niedrigste Besoldung damit noch deutlich, nämlich knapp 5 %, unter dem Grundsicherungsniveau! Der Abstand der niedrigsten Besoldung zur Mindestbesoldung beträgt 21 %, der absolute Jahresfehlbetrag 5.650 €, der Monatsfehlbetrag 470 €. Erst ab einer Grundbesoldung von etwa 2.700 € wäre der Grenzwert nicht mehr unterschritten. Dieses Niveau wird in der Besoldungstabelle ab November 2008 in A4 und A5 nicht, in A6 in der Endstufe, in A7 in der sechsten, in A8 in der fünften und in A9 der zweiten Erfahrungsstufe erreicht. Von 118 Tabellenfeldern der Besoldungsordnung A unterschreiten 32 Tabellenfelder, also fast 30 % den Grenzwert.

8. Einzelne Maßnahmen zur Herstellung des Mindestabstands

Angesichts der Größe der zu schließenden Lücke – selbst der Lücke in der vom Entwurf benannten Größe – bedarf es einer linearen Erhöhung der Tabelle, zumindest als eine von mehreren Maßnahmen. Ohne eine lineare Erhöhung der Tabelle entstehen Unwuchten im Besoldungssystem und wird insbesondere das Binnenabstandsgebot verletzt, weil Leistungen, deren Höhe nicht durch das Amt bestimmt werden, gegen das Leistungsprinzip verstoßen und die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen einebnen, ohne dass dies mit einer anderen Bewertung der Ämter selbst verbunden wäre.

Dass es allein mit familienbezogenen (Beihilfe-)Leistungen nicht sein Bewenden haben kann, ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass die umzusetzende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unter anderem zu einem unverheirateten und kinderlosen Richter ergangen ist. Wenn die Besoldung auch solcher Personen verfassungswidrig war, würde sich daran durch die in diesem Entwurf vorgesehenen Regelungen nichts ändern. Schon deshalb sind sie unzureichend.

Im Übrigen sind die vorgesehenen Maßnahmen auch für sich betrachtet verfassungsrechtlich mindestens fragwürdig und zum Teil auch verfassungswidrig.

a) Streichung der Besoldungsgruppe A4 (Artikel 3 Nr. 2)

Die Streichung der Besoldungsgruppe A4 kann der Gesetzgeber nicht als Mittel zur Herstellung des Mindestabstands nutzen.

Den Mindestabstand zwischen Grundsicherung und niedrigster Besoldung hat das Bundesverfassungsgericht nur deshalb auf lediglich 15 % festgelegt, weil das Gericht davon ausging,



dass der Dienst als Beamter im niedrigsten Amt keine besonderen Qualifikationen voraussetzt. Auf diese Weise wollte es sicherstellen, dass jemand, der arbeitet, ein höheres Einkommen erhält, als jemand der nicht arbeitet. Es konnte davon ausgehen, dass jeder Empfänger von Grundsicherungsleistungen theoretisch jederzeit das am geringsten besoldete Amt eines Beamten übernehmen könnte, weil dieses keine besonderen Qualifikationen voraussetzt. Ist dies aber nicht mehr der Fall, muss die niedrigste Besoldung einen größeren Abstand zur Grundsicherung wahren, weil qualifizierte Tätigkeiten wertvoller sind als nicht qualifizierte.

Da ein Amt der – künftig – niedrigsten Besoldungsgruppe A5 nicht mehr ohne Qualifikation ausgeübt werden kann, denn der Entwurf betont selbst, dass die bisher in A4 ausgeübten Tätigkeiten solch hohe Anforderungen an die Qualifikation stellen, dass sie in A5 eingeordnet werden und überdies mit einer Amtszulage bedacht werden müssten. Ob diese Einordnung sachlich gerechtfertigt ist, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Es führt jedenfalls dazu, dass in Sachsen kein Amt mehr den Erwartungen des Bundesverfassungsgerichts an das Amt mit der niedrigsten Besoldung erfüllt. Entsprechend muss der Abstand dieses Amtes zur Grundsicherung auch größer sein als 15 %, nämlich mindestens 20 %.

b) Erhöhung der Beihilfesätze für Familienangehörige (Artikel 5 Nr. 1 Buchst. f - § 80 Abs. 7 Nr. 2 SächsBG)

aa) Im Ausgangspunkt zutreffend geht der Entwurf davon aus, dass Veränderungen in der Beihilfe Einfluss auf die Berechnung des Abstandes zwischen Besoldung und Grundsicherung haben. Der Entwurf suggeriert aber die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Diese reicht indes wesentlich weniger weit, als der Entwurf meint.

Der Entwurf betont, dass das Bundesverfassungsgericht selbst auf die Möglichkeit von Änderungen in der Beihilfe hingewiesen habe. Das trifft zu, und es verbietet sich gewiss, Hinweise des Gerichts zu ignorieren. Der Hinweis ist aber ein tragender Teil der damaligen Entscheidung. Es birgt jedoch erhebliche Risiken, das Lösungskonzept allein auf einen nicht tragenden Entscheidungsteil zu stützen und ihm so ein Gewicht zu verleihen, das ihm nicht zukommt. Dass solche Obiter dicta keine verlässliche Auskunft über die verfassungsrechtlichen Anforderungen geben, hat sich mit Blick auf den hier vorliegenden Gegenstand in der Vergangenheit bereits erwiesen. So hatte das Bundesverfassungsgericht auch schon mit Bezug auf



Sachsen ausgeführt, dass keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des Mindestabstandsgebots bestünden (BVerfGE 140, 240 <Rn. 95>). Heute wissen wir, dass diese – damals die Entscheidung nicht tragende – Aussage unzutreffend war.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht auch auf die Möglichkeit familienbezogener Leistungen hingewiesen. Der Entwurf geht aber selbst davon aus, dass deren Erhöhung verfassungsrechtlich nicht tragfähig wäre.

Insofern ist es äußerst leichtfertig, allein aus dem Hinweis auf die Möglichkeit von Änderungen in der Beihilfe zu schließen, dass das gesamte Problem auch allein durch Änderungen in der Beihilfe gelöst werden könne, und die rechtliche Tragfähigkeit dieses Lösungsweges nicht selbständig zu prüfen.

bb) Die vorgesehene Regelung verstößt ebenso wie eine signifikante Erhöhung der Familienzuschläge gegen das Leistungsprinzip und damit gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die nach Artikel 33 Abs. 5 GG bei der Fortschreibung des Beamtenrechts nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten sind.

Ein hergebrachter Grundsatz ist es, dass den Beamten ein angemessener Lebensunterhalt nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren ist (stRspr seit 1958 in BVerfGE 8, 1). Dieses Alimentationsprinzip ist weder Selbstzweck noch lästiges Anhängsel des Dienstrechts. Vielmehr bilden Dienstbezüge, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (BVerfGE 21, 329). Der Gesetzgeber muss bei der Regelung des Besoldungsniveaus beachten, dass das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte attraktiv sein muss. Er muss das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung, die Verantwortung des Amtes, die Beanspruchung des Amtsinhabers beachten. Und er muss berücksichtigen, dass zu den Bedürfnissen, die der arbeitende Mensch soll befriedigen können, nicht nur die Grundbedürfnisse des Menschen gehören, sondern auch ein Minimum an „Lebenskomfort“ gehört (BVerfGE 44, 249). Die Gewährleistung dieses Inhalts



des Alimentationsprinzips bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot der Beamten (Beschluss vom 4. Mai 2020, Leitsatz 2 und Rn. 24).

cc) Hiergegen verstößt die Regelung.

Zunächst zeigt der Entwurf deutlich, dass es bei der Erhöhung der Beihilfesätze für Angehörige nicht um die Beseitigung einer Ungerechtigkeit des Beihilfe- oder des Beamtenrechts geht. Seit geradezu unvordenklicher Zeit sind die Beihilfesätze für Angehörige unverändert gewesen. Niemand hat daran jemals Anstoß genommen. Selbst aus der Beamten- und Richterschaft ist zu keinem Zeitpunkt ernsthaft die Forderung nach einer Veränderung, insbesondere nach einem Gleichlauf mit der kostenlosen Mitversicherung der Angehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung erhoben worden. Vielmehr ist die Ausgestaltung der Beihilfe in ihrer hergebrachten Form Ausdruck des Alimentationsprinzips. Der Dienstherr sorgt für den Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie. Anders als in der Sozialversicherung ist die Sorge für die Lebensrisiken zu allererst Sache des Beamten selbst. Damit ist ebenfalls anders als in der Sozialversicherung die Absicherung solcher Risiken nicht einer Solidargemeinschaft überantwortet. Beihilfe wird nur gewährt, weil die volle Last der Krankenkosten den Beamten überfordern könnte. Entsprechend ist die Beihilfe kein Versicherungssystem, sondern wird nur bei tatsächlich entstehenden Kosten und auch nur auf Antrag nach Vorleistung durch den Beamten gewährt.

Wollte der Gesetzgeber eine Harmonisierung zwischen Beihilfe und gesetzlicher Krankenversicherung erreichen, würde er das Antragssystem für Beihilfeleistungen abschaffen, Beamte mit Leistungskarten ausstatten, wie gesetzlich Versicherte sie in Form der Versicherungskarten haben, und selbst in Vorleistung für die Krankenkosten gehen, anstatt die Abrechnung den Beamten in der Hoffnung zu überlassen, dass sie sie nicht vornehmen werden. Neben dem Kostenaspekt ist dieses Abrechnungssystem eine Ursache dafür, dass für Kinder, für die die Wahl zwischen gesetzlicher Familienversicherung oder Beihilfeanspruch besteht, überwiegend die gesetzliche Versicherung gewählt wird und der Staat insoweit Gesundheitskosten von Kindern überproportional der Sozialgemeinschaft überbürdet.

Wollte der Gesetzgeber eine Harmonisierung zwischen Beihilfe und gesetzlicher Krankenversicherung erreichen, würde er die Beihilfe so ausgestalten, dass für Beamte keine Risikoaufschläge in der privaten Krankenversicherung anfielen, denn auch in der gesetzlichen Krankenversicherung hängen die Beiträge nicht von individuellen Krankheitsrisiken ab. Wollte der



Gesetzgeber eine Harmonisierung zwischen Beihilfe und gesetzlicher Krankenversicherung erreichen, würde er den Selbstbehalt in der Beihilfe (§ 60 SächsBhVO) abschaffen. Er war als Kostendämpfungspauschale eingeführt worden, um den Gleichlauf mit der Praxisgebühr in der gesetzlichen Krankenversicherung zu schaffen. Die Praxisgebühr ist schon längst abgeschafft. Der Selbstbehalt besteht dagegen immer noch. Angeblich dient er nunmehr anderen Zwecken. Diese anderen Zwecke haben aber keinen Bezug zum Beihilferecht, sondern bestehen in dem Universalanliegen, bei Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern so sehr zu sparen, bis sie sich wehren und ein verfassungsgerichtliches Urteil nach dem anderen erstreiten.

dd) Sozialpolitische Erwägungen, die man hier eventuell anführen wollte, dürfen bei den unterschiedlichen Höhen der Beihilfesätze nur insoweit eine Rolle spielen, als es um die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips geht, denn über die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips hinaus dürfen sozialpolitische Erwägungen nicht in das Besoldungsrecht einfließen (BVerfGE 140, 240 <Rn. 91>). Es lässt sich jedoch nicht erkennen, dass der Entwurf hinsichtlich der Höhe der Beihilfesätze für Angehörige ein sozialstaatliches Defizit ausgemacht hätte, das zu beseitigen wäre. Es geht ausdrücklich einzig und allein um die Herstellung des Mindestabstands der Besoldung von der Grundsicherung. Das hat mit Sozialstaatsaspekten des Beihilferechts nichts zu tun.

ee) Schließlich kaschiert das Beihilfemodell nur unzureichend, dass es in derselben Weise verfassungswidrig ist, wie es eine Erhöhung der Familienzuschläge wäre. Niemand kann ernsthaft glauben, dass in der Sache identische Leistungen nur deshalb unterschiedlich zu beurteilen sind, weil sie anders bezeichnet werden. Würde der Gesetzgeber nicht die Beihilfesätze erhöhen, sondern einen Zuschlag auf die Besoldung in der Höhe der Versicherungsbeiträge gewähren, würde dies unzweifelhaft dem Leistungsprinzip widersprechen. Es würde sich um eine Leistung handeln, deren Höhe nicht amtsbezogen ausgestaltet ist. Auch bei Maßnahmen wie der Anhebung von Familienzuschlägen und der Erhöhung von Beihilfesätzen sind die sich aus dem Abstandsgebot ergebenden Konsequenzen zu berücksichtigen und die Maßnahmen entsprechend auszugestalten (BVerfGE 140, 240 <Rn. 94>). Das ist hier offensichtlich nicht geschehen. Es führt in der Sache dazu, dass sich die Binnenabstände letztlich genauso verringern, wie dies bei einer – aus diesem Grunde vom Entwurf selbst für verfassungsrechtlich nicht tragfähig gehaltenen – Erhöhung der Familienzuschläge der Fall sein würde.

Zudem handelt es sich um eine Leistung, die nur auf der Grundlage eines Bedarfs gewährt wird. Besoldung ist allerdings nicht auf der Grundlage von Leistungen zur Befriedigung eines



tatsächlichen Bedarfs auszugestalten, sondern in der Form von Geldzahlungen, die nach der Wertigkeit des Amtes zu bemessen sind. Die Besoldung zum Teil danach auszugestalten, welche Bedarfe vorliegen, ist ein Paradigmenwechsel, der den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums widerspricht und überdies auch mit anderen Systemen der Einkommenszuordnung nicht vereinbar ist, sieht man einmal vom Kommunismus ab.

c) Erhöhung des Beihilfesatzes für Beamte (Art. 5 Nr. 1 Buchst. f - § 80 Abs. 7 Nr. 1 SächsBG)

Aus denselben Gründen wie die Erhöhung der Beihilfesätze für Familienangehörige ist auch die Erhöhung des Beihilfesatzes für den beihilfeberechtigten Beamten verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

Hinzu kommt ein Verstoß gegen die Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 3 Abs. 1 GG, Artikel 18 SächsVerf). Danach dürfen wesentliche gleiche Sachverhalte nicht ohne rechtfertigenden Grund ungleich und wesentlich ungleiche Sachverhalte nicht ohne rechtfertigenden Grund gleichbehandelt werden.

Bislang erhalten Beamte mit zwei berücksichtigungsfähigen Kindern einen Beihilfesatz von 70 %, der nach Wegfall der Berücksichtigungsfähigkeit der Kinder wieder auf den üblichen Satz von 50 % zurückfällt. Der höhere Wert beruhte auf sozialstaatlichen Gründen, die aber eine weitere Erhöhung nach bisheriger Auffassung nicht tragen würde. Hieran hat sich nichts geändert. Auch der Gesetzentwurf gibt für eine Änderung dieser Auffassung nichts her.

Besonders auffällig wird dieser Verstoß, weil es bei dem erhöhten Beihilfesatz bleibt, auch wenn die Kinder nicht mehr berücksichtigungsfähig sind. Es gibt keinen sachlichen Grund, Beamten einen höheren Beihilfesatz zu gewähren, weil sie Kinder hatten, die nicht mehr berücksichtigungsfähig sind, als Beamten, die nie Kinder hatten. Der einzige Grund für diese Regelung besteht darin, dass anderenfalls die Beamten mit berücksichtigungsfähigen Kindern eine Anwartschaftsversicherung für künftige Leistungen, wenn die Kinder nicht mehr berücksichtigungsfähig sind, abschließen müssten, was zu weiteren in die Berechnung einzustellenden Ausgaben führen würde.

Die „Verstetigung“ des höheren Beihilfesatzes für Beamte mit ehemaligen Kindern verstößt auch insoweit gegen den Gleichheitssatz, als die Gewährung des höheren Beihilfesatzes von einem Stichtag abhängt, für den es keine sachliche Rechtfertigung gibt. Es gibt keinen – beihilfebezogenen – Grund, dass Beamte, deren Kinder am Stichtag bereits nicht mehr berücksichtigungsfähig sind, auf dem bisherigen Beihilfesatz verbleiben, während Beamte, deren



Kinder erst später nicht mehr berücksichtigungsfähig sind, auch nach diesem Zeitpunkt den höheren Beihilfesatz behalten. Wenn es um die Verwirklichung von Sozialstaatlichkeit in Form der Gratifikation von Kindererziehung gehen würde, wäre dieses Ergebnis offensichtlich fehlerhaft.

Es zeigt sich vielmehr, dass es allein darum geht, rechnerisch das Ergebnis von 15 % auf dem billigsten Weg zu erreichen, ohne die Konsequenzen für die vom Bundesverfassungsgericht noch nicht ausdrücklich behandelten Fälle zu ziehen. Dies lässt sich auch nicht mit dem Argument rechtfertigen, dass der Staat hier aus fiskalischen Gründen mehr leistet, als er leisten müsste. Auch „fiskalisch bedingte Mehrleistungen“ müssen dem Gleichheitssatz entsprechen.

II. Politische Empfehlungen

1. Übertragung der Tarifeinigung

Die Empfehlung einer anderen Übertragung der Tarifeinigung wurde oben bereits rechtlich begründet. Einer darüberhinausgehenden politischen Begründung bedarf es nicht.

2. Lineare Tabellenerhöhung

Über die oben ausgeführten rechtlichen Gründe für die Notwendigkeit auch eine lineare Tabellenerhöhung zur Herstellung des Mindestabstands hinaus ist ein solcher Schritt auch politisch erforderlich. Noch immer wird das Verhältnis zwischen Staatsdienern und Dienstherrn durch die Streichung des Weihnachtsgeldes belastet, die nie vollständig ausgeglichen wurde. Daher hängt die Besoldungsentwicklung der Entwicklung der Tarifeinkommen, wo die Jahressonderzahlung auch weiterhin gewährt wird, hinterher.

Es wäre ein wichtiges Zeichen an die Beamten- und Richterschaft, diese Schlechterstellung endlich zu beseitigen.

3. Rückwirkung auch ohne Widerspruch

Der Entwurf operiert mit zahlreichen Unbekannten. Es wird sich erst lange nach Ablauf eines Kalenderjahres herausstellen, ob die Besoldung in dem Kalenderjahr den Mindestanforderungen genügt. Da die Besoldung sehr auf Kante genäht ist, ist die Gefahr des Verstoßes gegen die Mindestanforderungen sehr hoch. Insofern wäre es zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber regeln würde, dass Nachzahlungen, die aufgrund von Prognosefehlern oder Fehleinschätzungen zur Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes herrühren, unabhängig davon erfolgen werden, dass der Einzelne einen Widerspruch erhoben hat. Anderenfalls müssten alle Beamten und Richter in jedem Jahr vorsorglich Widerspruch erheben. Das verursacht ihnen und dem Landesamt für Steuern und Finanzen vermeidbaren Aufwand und Ärger.

Mit freundlichen Grüßen

Reinhard Schade