

Die Vorsitzende

Bayerischer Richterverein e.V., c/o VRIOLG Barbara Stockinger,  
OLG München, Nymphenburger Straße 16, 80335 München

Bayerisches Staatsministerium  
der Finanzen und für Heimat

Odeonsplatz 4  
80539 München

Ihr Zeichen,  
Ihre Nachricht vom  
23-P 1502.1-2/10  
17. August 2022

Bitte bei Antwort angeben  
Unser Zeichen  
brv/bs

31. August 2022

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung orts- und familienbezogener Besoldungsbestandteile;  
Verbandsinformation**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für das oben näher bezeichnete Schreiben und die damit erfolgte Übersendung des Gesetzesentwurfs nebst Begründung danke ich.

Der Bayerische Richterverein e. V. (BRV) beschränkt sich angesichts der Kürze der in der Ressortabstimmung gewährten Stellungnahmefrist und der noch bevorstehenden vollständigen Verbändeanhörung auf die folgenden grundsätzlichen Anmerkungen zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Neuausrichtung orts- und familienbezogener Besoldungsbestandteile:

Der BRV begrüßt, dass nach über zwei Jahren seit der Verkündung der letzten beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17 u. a.) auch im Freistaat Bayern der Handlungsbedarf und die Notwendigkeit einer Anpassung des bayerischen Besoldungswesens erkannt wurden.

Der BRV stimmt auch grundsätzlich mit der Bayerischen Staatsregierung darin überein, dass ein modernes Staatswesen und erstarkender, leistungsfähiger öffentlicher Dienst, wie er im Freistaat Bayern in der Vergangenheit zu finden war, nur durch eine überfällige Verbesserung der Besoldungsstruktur zu erreichen sein wird. Dieses Ziel lässt sich allerdings mit einem

**Barbara Stockinger**  
Vorsitzende Richterin am  
Oberlandesgericht

**Dienstlich:**  
Oberlandesgericht München  
Nymphenburger Straße 16, 80335 München  
Telefon: 089 5597-5647  
E-Mail: Barbara.Stockinger@olg-m.bayern.de

**Privat:**  
Telefon: 0172 9168428  
E-Mail: Barbara.Stockinger@bayrv.de

**Internet:**  
<http://www.bayrv.de/>

Sammelsurium an Zulagen, um Dienstanfänger über die prekären Besoldungsstrukturen hinwegzutäuschen und überhaupt noch qualifizierten Nachwuchs gewinnen zu können, nicht erreichen.

Das Fehlen einer amts- und verfassungsangemessenen Alimentation der Richter und Staatsanwälte ist erst kürzlich sogar von der Kommission der Europäischen Union in deren Bericht zur Rechtsstaatlichkeit in Europa 2022 vom 13.07.2022 angemahnt und Verbesserungen als dringend notwendige bezeichnet worden (Europäische Kommission, SWD<2022> 505 final, S. 3).

Der Gesetzesentwurf stellt hierfür einen aus hiesiger Sicht verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Ansatz dar. Er wird absehbar keiner (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle standhalten. Der Entwurf genügt nicht den prozeduralen Anforderungen an ein Besoldungsgesetz. Ihm liegen rein ergebnis- und zielorientierte Annahmen zu Grunde, deren Vorhandensein mehr politischer (Wunsch-)Vorstellung als konkreter Begründbarkeit entspringen.

Der Gesetzgeber ist 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 ausreichenden Darlegung niederschlagen.

Eine bloße Begründbarkeit genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. 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 in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf nachträgliche Begründung (BVerfGE 139, 64 <Rn. 130>; 140, 240 <Rn. 113>).

Diesem Maßstab genügt der Gesetzesentwurf nicht. Wesentliche Berechnungsfaktoren sind unzureichend ermittelt oder ihre Ermittlung ist zumindest nicht in einer Weise transparent gemacht, dass sie nachvollzogen werden kann. Einer gerichtlichen Überprüfung wird dies nicht standhalten.

Die Annahme, dass praktisch jeder Ehegatte oder Lebenspartner einer Beamtenfamilie mit zwei Kindern ein durchschnittliches Jahresbruttoeinkommen von mindestens 20.000,00 € erzielt, findet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Grundlage. Auf die behaupteten tatsächlichen Verhältnisse kommt es damit nicht weiter an.

Mit Blick auf die Einhaltung des Mindestabstandsgebots der Besoldung von der Grundsicherung bricht der Gesetzesentwurf mit der bisherigen Bezugsgröße der Besoldung. Eine

Anpassung der Bezugsgröße an geänderte gesellschaftliche Verhältnisse ist nicht grundsätzlich abzulehnen. Allerdings wird der Gesetzentwurf den Folgen eines solchen Schrittes nicht gerecht.

Mit der Änderung der verfassungsgerichtlichen Bezugsgröße setzt sich der Gesetzentwurf in offenen Widerspruch zu dem Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts, ohne den Widerspruch sachgerecht aufzulösen. Das Leitbild der Besoldung hat nicht nur Bedeutung für das Mindestabstandsgebot.

Es ist vor allem Teil des Referenzsystems selbst, auf dessen Grundlage der Besoldungsgesetzgeber die Angemessenheit der Besoldung beurteilt. Amtsangemessene Beamten- und Richterbezüge sind so zu bemessen, dass sie Beamten und Richtern eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht (vgl. BVerfGE 117, 330 <355>). Ändert der Gesetzgeber den Referenzrahmen, muss er anhand des neuen Referenzrahmens die Angemessenheit der Besoldung insgesamt neu bewerten.

Dies unterlässt der Gesetzentwurf vollständig.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass beide Ehegatten durch Arbeit zum Familienunterhalt beitragen. Damit bedarf es sowohl für die Angemessenheit der Besoldung als auch für das Mindestabstandsgebot anderer Parameter. Diese benennt der Gesetzentwurf nicht. Damit verstieße der Dienstherr gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation, denn er hat kein Referenzsystem mehr, an dem er die Angemessenheit beurteilen könnte.

Die unverrückbare Erkenntnis einer verfassungswidrigen Besoldungsstruktur bis einschließlich zur Grundbesoldung im (Beförderungs-)Amt der Besoldungsgruppe A 10 ist für jedermann im Freistaat Bayern beschämend. Es sind aber nicht die Beamten und Richter, die dies zu verantworten haben. Vielmehr müssen sie es seit Jahren hinnehmen. Die Bereitschaft, dies klaglos fortzuführen, ist erschöpft.

Es sind unwiderlegbar unter anderem die Sparmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte, allen voran die „Nullrunden“ in den Jahren 2004 bis 2007, die zu einem derartigen Absacken des gesamten Besoldungsgefüges geführt haben.

Bis heute sind diese dem öffentlichen Dienst auferlegten „Sonderopfer“ trotz schon damals gebotener Besoldungserhöhungen nie ausgeglichen worden. Sie wirken dauerhaft fort. Gleiches gilt für die Abschmelzung der Sonderzahlung und die ersatzlose Streichung des Urlaubsgeldes. Mehr als eine überwiegend den Tarifabschlüssen im Öffentlichen Dienst angenäherte Besoldungserhöhung ist seit über 20 Jahren nicht mehr erfolgt.

Nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich infolgedessen erst ab der Besoldungsgruppe A 11 ein Einhalten des Mindestabstands zur Grundsicherung feststellen.

Die Aufstockung des neuen Orts- und Familienzuschlags für die Besoldungsgruppen A 3 und A 10 nach Maßgabe von Tabelle 2 der Anlage 5 mag hierin seine Begründung finden. Die – erstmalige – Wahrung des gebotenen Abstands begründet allerdings gerade nicht eine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Besoldung aller höheren Besoldungsgruppen. Dies umso weniger, als gegenläufig die Besoldung von Beamten bis zur Besoldungsgruppe A 7 selbst in der jeweils höchsten Erfahrungsstufe nie den Mindestabstand wahrt.

Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechend folgt aus dem Umstand, dass mehr als die Hälfte der Tabelle der Besoldungsordnung A als verfassungswidrig anzusehen ist, mehr als nur ein Indiz dafür, dass die Besoldungsstruktur im Freistaat Bayern insgesamt verfassungswidrig niedrig ist.

In diesem Zusammenhang darf nicht außer Acht gelassen werden, dass beispielsweise jedem Euro Zuverdienst brutto eines Beamten in der Besoldungsgruppe A 12, Erfahrungsstufe 4, ein Lohn- bzw. Einkommenssteuerabzug von rund 40 % gegenübersteht.

Dies bedeutet nichts anderes, als dass bei Auszahlung der monatlichen Besoldung in derselben juristischen Sekunde sogleich 40 % - und mehr – jeder Besoldungserhöhung wieder in die öffentlichen Kassen zurückfließen.

Der bislang reflexhaft vorgebrachte Einwand nicht finanzierbarer Personalaufwendungen und Versorgungslasten ist weder sachlich zu rechtfertigen noch im Hinblick auf die Leistungsbereitschaft und Loyalität aller Beamten und Richter länger akzeptabel.

Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet sodann die nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aller ledigen und kinderlos verheirateten Beamten und Richter im Hinblick auf den neu einzuführenden Orts- und Familienzuschlag.

Der Gesetzentwurf vermag nicht im Ansatz zu begründen, weshalb eine in Anlehnung an die „Progression“ der sieben Mietenstufen nach § 12 WoGG ähnliche Staffelung des Orts- und Familienzuschlags auch in den neu einzuführenden Stufen L und V unterbleiben kann.

Die mangelnde sachliche Rechtfertigbarkeit wird dadurch umso deutlicher, als der Gesetzentwurf eine Staffelung der Zulage zum neuen Orts- und Familienzuschlag für Beamte der Besoldungsgruppen A 3 bis A 10 unter Berücksichtigung der sieben Mietenstufen ohne Weiteres darzustellen vermag.

In dem Gesetzentwurf wird vollständig verkannt, dass auch außerhalb des Ballungs- und Verdichtungsraums München die Wohn- und Lebenshaltungskosten in mindestens gleichem Maße steigen und damit die dort lebenden und arbeitenden Beamten und Richter über Gebühr belasten. Es ist nicht erkennbar, dass etwa Gas- und Strompreise nur in der vorgenannten Region regelrecht explodieren.

Dies sind, in der gebotenen Kürze, nur die fundamentalen Kritikpunkte, die der Rechtsstaatsmäßigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs entgegenzuhalten sind und auch vor dem Bundesverfassungsgericht entgegenzuhalten sein werden.

Der BRV behält sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren vor, auf weitere schon jetzt absehbare Schwächen und Unzulänglichkeiten einzugehen, sofern nicht ohnehin eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs vorgenommen wird.

Mit freundlichen Grüßen

