

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
21. September 2022

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen
brv/bs

2. November 2022

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

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. hält hierzu die vorgebrachten Einwendungen in der Stellungnahme vom 31.08.2022 aufrecht.

Davon abzuweichen gibt aus hiesiger Sicht auch das Schreiben des BayStMFH vom 21.09.2022 keine Veranlassung:

1. Die dortigen Annahmen lassen sich für uns nicht mit den Ausführungen des BVerfG im Beschluss vom 04.05.2020 in Einklang bringen.
 - a. Das Bundesverfassungsgericht hat in der in vorgenanntem Schreiben angeführten Fundstelle ausgeführt (BVerfG, Urt. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18, juris, Rn. 47 – Hervorhebung nicht im Original):

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/>

(...) Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte ist nach wie vor davon auszugehen, dass die Besoldungsgesetzgeber das Grundgehalt von vornherein so bemessen, dass - zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder - eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann, so dass es einer gesonderten Prüfung der Besoldung mit Blick auf die Kinderzahl erst ab dem dritten Kind bedarf (vgl. BVerfGE 44, 249 <272 f.>; 81, 363 <377 f.>; 99, 300 <315 f.>). Die vierköpfige Alleinverdienerfamilie ist demnach eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht Leitbild der Beamtenbesoldung. Auch hinsichtlich der Strukturierung der Besoldung verfügt der Besoldungsgesetzgeber über einen breiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 44, 249 <267>; 81, 363 <376>; 99, 300 <315>). Es besteht insbesondere keine Verpflichtung, die Grundbesoldung so zu bemessen, dass Beamte und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können. Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, etwa durch höhere Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind stärker als bisher die Besoldung von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen.

- b. Das Bundesverfassungsgericht hat somit lediglich die Möglichkeit aufgezeigt, eine verfassungskonforme Besoldung, gerade auch von kinderreichen Beamten-, Richter- und Staatsanwaltsfamilien, unter anderem über höhere Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind herzustellen.

Dabei hat es aber zugleich darauf hingewiesen, dass einer solchen „mono-dimensionalen“ Lösung Grenzen gezogen sind (BVerfG, Urt. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18, juris, Rn. 49 – Hervorhebung nicht im Original):

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 Verstoßes 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. Die Verletzung des Mindestabstandsgebots bei einer niedrigeren Besoldungsgruppe ist daher (nur) ein Indiz für die unzureichende Ausgestaltung der höheren Besoldungsgruppe, das mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einzustellen ist.

- c. Der Rekurs auf eine alle Erwerbstätige erfassende Statistik (aus dem Jahre 2018) allein trägt den Geboten der Prozeduralisierung keine ausreichende Rechnung.

Nichts anderes gilt für die pauschal herangezogene Fiktion eines Zuverdienstes von 20.000,00 € brutto durch den Ehegatten. Aus der vorgenannten Statistik ergibt sich, dass im Freistaat Bayern im Jahr 2018 von nicht ganz 80 % erwerbstätigen Müttern eines Kindes im Alter von sechs bis 18 Jahren mehr als 61 % „lediglich“ teilzeitbeschäftigt gewesen waren.

Der Gesetzesbegründung lässt sich kein Nachweis dafür entnehmen, dass das Gros der erwerbstätigen Mütter respektive Ehegatten im Allgemeinen, erst recht als Mitglied einer mehrköpfigen Richter- oder Beamtenfamilie mit (mindestens) zwei Kindern, überhaupt einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (kann), die auch nur annähernd an den angenommenen Betrag von 20.000,00 € herankommt.

Dieser Betrag entspringt zudem allein der Vorgabe im Beamtenrecht (Art. 96 Abs. 1 Satz 1 BayBG), wonach Ehegatten mit einem Gesamtbetrag an eigenen Einkünften (§ 2 Abs. 3 EStG) von mehr als 20.000,00 € keine Beihilfeberechtigung haben.

- d. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die zu berücksichtigende Besoldung eines „Eingangsbeamten“ gegenüber der der momentanen Grundsicherung einer vierköpfigen Familie nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wie folgt darstellt:

Beamtenfamilie (Alleinverdiener, A 3)		Grundsicherungsempfänger-Familie	
Bruttobezüge (Erfahrungsstufe 2)	29.266,32 €	Regelsätze	17.298,72 €
zzgl. familienbezogene Bezügebestandteile	+ 5.226,36 €	zzgl. Wohnkosten	+ 14.454,00 €
zzgl. jährliche Sonderzahlung	+ 1.807,16 €	zzgl. Heizkosten	+ 1.443,48 €
abzgl. Einkommensteuer (LSt.-Kl. III, 2 Kinder)	- 2.376,00 €	zzgl. Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)	+ 1.062,24 €

Beamtenfamilie (Alleinverdiener, A 3)		Grundsicherungsempfänger-Familie	
abzgl. Beiträge für eine die Beihilfe ergänzende Krankenversicherung	- 7.473,36 €	zzgl. staatlicherseits gewährte Leistungen zu vergünstigtem Sozialtarif	+ 1.557,36 €
zzgl. Kindergeld	+ 5.256,00 €		
		Zwischensumme	35.815,80 €
		x 1,15	41.188,17 €
Summe	31.706,48 €	Summe	41.188,17 €

- e. Selbst bei Berücksichtigung des sogenannten „Systemwechsels“ und des angedachten neuen Orts- und Familienzuschlags ergibt sich nur für einen in einer Gemeinde der höchsten Mietstufe VII wohnenden, folglich im Ballungsraum München lebenden, verheirateten Beamten mit zwei kindergeldberechtigten Kindern erst ab der Besoldungsgruppe A 10 eine gerade noch so verfassungskonforme Besoldung:

Beamtenfamilie (Alleinverdiener, A 10)		Grundsicherungsempfänger-Familie	
Bruttobezüge (Erfahrungsstufe 2)	39.047,04 €	Regelsätze	17.298,72 €
zzgl. familienbezogene Bezügebestandteile (OFK Stufe 2, OK VII)	+ 7.534,44 €	zzgl. Wohnkosten	+ 14.454,00 €
zzgl. jährliche Sonderzahlung	+ 2.858,10 €	zzgl. Heizkosten	+ 1.443,48 €
abzgl. Einkommensteuer (LSt.-Kl. III, 2 Kinder)	- 5.660,00 €	zzgl. Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)	+ 1.062,24 €
abzgl. Beiträge für eine die Beihilfe ergänzende Krankenversicherung	- 7.473,36 €	zzgl. staatlicherseits gewährte Leistungen zu vergünstigtem Sozialtarif	+ 1.557,36 €
zzgl. Kindergeld	+ 5.256,00 €		
		Zwischensumme	35.815,80 €
		x 1,15	41.188,17 €
Summe	41.562,22 €	Summe	41.188,17 €

- f. Damit dürfte die grundsätzliche Unzulänglichkeit der Besoldungstabelle(n), auch in der künftig vorgesehenen Ausbringung des neuen Orts- und Familienzuschlags, evident sein. Darüber hinaus erscheinen auch angesichts der momentanen Entwicklung, namentlich der Wohn- und Heizkosten einerseits sowie der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, wonach nicht auf einen spezifischen Wohnort eines Beamten abzustellen ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18 -, juris, Rn. 59 f.), die im Einzelnen angesetzten Beträge für Wohn- und Heizkosten sowie die Heranziehung der höchsten Ortsklasse des künftigen Orts- und Familienzuschlags nicht zwingend.

Aber auch so ist davon auszugehen, dass die Besoldung im Freistaat Bayern im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG nicht verfassungsgemäß ist.

Bis einschließlich zur Besoldungsgruppe A 9, absehbar sogar bis A 10 bei realitätsgerechterer Berechnung, ist dies sogar evident (vgl. BVerfG, Urt. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18 -, juris, Rn. 48 – Hervorhebung nicht im Original):

Wird bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips.

- g. Es kann nicht im Interesse des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat und der Bayerischen Staatsregierung sein, dass dies so bleiben wird.

Angesichts des langjährigen Anspruchs der Bayerischen Staatsregierung auf die bundesweit attraktivste Besoldung überrascht dies, da andere Landesregierungen zwischenzeitlich deutliche Aufholbemühungen unternommen haben und auch weiterhin unternommen werden.

2. Der Gesetzentwurf gibt überdies auch anderweitig Anlass zur Befürchtung, dass die Einführung des neuen Orts- und Familienzuschlags mittel- und langfristigen ungewollte Auswirkungen haben werden.

- a. Die Heimatstrategie der Bayerischen Staatsregierung hat sich eine Stärkung der bayerischen Regionen vorgenommen.

Die angedachte Ausgestaltung des neuen Orts- und Familienzuschlags erweist sich demgegenüber als Förderung des Ballungsraumes München unter gleichzeitiger besoldungsmäßiger Abkoppelung und Benachteiligung des gesamten übrigen Freistaats und seiner dort wohnenden Richter und Beamten.

Dies wird zunächst im Zuge der allein für Gemeinden mit der Mietenstufe VII relevant werdenden Einführung der Stufe L des neuen Orts- und Familienzuschlags deutlich.

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt dies mit den besonders in der Landeshauptstadt angestiegene Wohn- und Lebenshaltungskosten.

Die Fokussierung darauf und auf kinderreiche Beamtenfamilien weist erhebliche Schwächen und Widersprüche auf, zu denen sich die Gesetzesbegründung nicht verhält.

- b. So fehlt es schon an einem nachvollziehbaren und den prozeduralen Anforderungen gerecht werdenden Nachweis dafür, dass sich nur oder jedenfalls nur in besonders zu berücksichtigendem, sich von der allgemeinen Preissteigerung „in der Fläche“ noch einmal signifikant abhebenden Umfang allein im Ballungsraum München die Wohn- und Lebenshaltungskosten derart gesteigert haben und noch steigern werden, um besondere Berücksichtigung zu finden.

Darüber hinaus vermag die Gesetzesbegründung nicht zu erklären, weshalb trotz wiederholt anderweitig angenommener allgemein gestiegener Wohn- und Lebenshaltungskosten noch nicht einmal eine abgestufte Partizipation aller lediger Richter und Beamter in den übrigen Städten und Kreisen, etwa durch vergleichbare Degression wie in der Tabelle 2 der Anlage 5 über die „unteren“ Mietstufen, in Betracht kommen kann.

- c. Es erschließt sich auch nicht, weshalb in Gemeinden der Mietstufen VII der Orts- und Familienzuschlag für Ledige betragsmäßig mit dem für kinderlos Verheiratete übereinstimmt.

Gleiches gilt für die überstarke Degression des Orts- und Familienzuschlags der Stufe V über die Ortsklassen VI und niedriger im Vergleich zur Degression der Stufen 1 und 2 des Orts- und Familienzuschlags.

Die als "Ersatz" für den derzeitigen Familienzuschlag der Stufe 1 (verheiratet, ohne Kinder) angedachte Orts- und Familienzuschlag der Stufe V offenbart zudem eine irritierende Fokussierung allein auf die Belange der in der Landeshauptstadt sowie der umliegenden Gemeinden mit der Mietstufe VII wohnenden Richter und Beamte.

Die daneben kaum übersehbare Besoldungskürzung aller andernorts wohnenden verheirateten Richter und Beamten findet in der gesamten Gesetzesbegründung nicht einmal ansatzweise eine Erwähnung.

- d. Im Kern führt die derzeit beabsichtigte Ausgestaltung der Stufe V zu nichts anderem, als dass alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger, die bis zum 31.12.2022 die Voraussetzungen für den Erhalt des derzeitigen Familienzuschlags Stufe 1 erfüllen, im günstigsten Fall bis zum Ruhestandseintritt respektive dem eigenen Ableben nur noch den Familienzuschlag der Stufe 1 in der Höhe vom 31.12.2022 erhalten werden.

Von allen künftigen (positiven) Besoldungsanpassungen werden allerdings auch diese

Richter und Beamte, in jeder Besoldungsgruppe, dauerhaft abgekoppelt.

Gerade in Zeiten erhöhter Teuerung wird somit ein kaufkraftmäßiges Schwinden des bisherigen Familienzuschlags, der bislang als (fester) Bestandteil der Besoldung, und zwar der Grundbezüge (Art. 2 Abs. 2 Nr. 4 BayBesG), angesehen worden ist und auch weiterhin angesehen werden soll, eintreten, was im deutlichen Widerspruch zum Alimentationsgrundsatz steht.

- e. Ungünstiger wird der künftige Verlauf indessen für alle Besoldungsempfänger, die ab dem 01.01.2023 erst noch ein berücksichtigungsfähiges Kind bekommen oder bei denen ein bis zum 31.12.2022 berücksichtigungsfähiges Kind, etwa durch Abschluss dessen Ausbildung, nicht mehr zu berücksichtigen sein wird.

Denn diese werden durch „Verlust“ ihres bislang besoldungsrechtlich noch zu berücksichtigenden Kindes vom bisherigen Familienzuschlag der Stufe 2 (verheiratet, 1 Kind) in den neuen Orts- und Familienzuschlag der Stufe V überführt.

Selbst für diejenigen, die in Gemeinden der Mietenstufe VII wohnen (z. B. in den Städten Dachau, Fürstenfeldbruck, München oder Starnberg sowie im Kreis München), führt dies zu Besoldungsnachteilen.

Der Familienzuschlag der Stufe 1, der künftig durch den Orts- und Familienzuschlag der Stufe V ersetzt werden soll, wird ab dem 01.12.2022 149,64 € betragen. Der Orts- und Familienzuschlag der Stufe V in der Ortsklasse VII soll demgegenüber ab dem 01.01.2023 lediglich 136,21 € betragen.

Für Besoldungsempfänger, die in Gemeinden der zweithöchsten Mietenstufe VI wohnen (z. B. in den Städten Erding, Freising oder Wolfratshausen sowie in Gemeinden in den Kreisen Fürstenfeldbruck oder Starnberg), wird der Besoldungsverlust deutlich massiver ausfallen. Denn hier wird der Orts- und Familienzuschlag ab dem 01.01.2023 nur 68,11 € betragen – eine Absenkung der monatlichen Besoldung um 81,53 €.

Verheiratete Richter und Beamte, die ihren Wohnsitz in „günstigeren“ Städten oder Kreisen der Mietenstufe V haben (z. B. in den Städten Bad Tölz, Nürnberg, Regensburg oder Rosenheim sowie in den Kreisen Stephanskirchen und Dachau), erhalten, sobald der neue Orts- und Familienzuschlag der Stufe V für sie beachtlich wird, nur noch 34,05 € - dies wird einer Absenkung deren monatlichen Besoldung um über 100,00 €, nämlich um 115,59 € entsprechen.

Alle verheirateten Besoldungsempfänger, die im „übrigen“ Freistaat und damit außerhalb der Ballungsräume wohnen, sollen künftig sogar nur noch 20,85 € als Orts- und Familienzuschlag der Stufe V erhalten – für diese wird sich die monatliche Besoldungskürzung auf über 120,00 €, nämlich 128,79 €, belaufen.

Bezogen auf das zu den Grundbezügen gehörende Grundgehalt, etwa eines

Besoldungsempfängers der Besoldungsgruppe A 10 in der Erfahrungsstufe 2, werden sich die Grundbezüge bei unterstelltem „Wegfall“ des einzigen kindergeldberechtigten Kindes zum Ablauf des 31.12.2022 zum 01.01.2023 von derzeit monatlich 3.403,56 € brutto¹ auf dann nur noch 3.274,77 €² reduzieren.

Prozentual entspricht dies einer Besoldungsabsenkung in Höhe von fast 4 % – in Zeiten eines allgemeinen Preisanstiegs von 10 %³ und mehr!

Für die niedrigeren Besoldungsgruppen wird sich die Besoldungsabsenkung entsprechend noch stärker auswirken.

Dem Grunde nach sollen die an sich begrüßenswerten Aufstockungen der Familienzuschläge für Besoldungsempfänger mit Kindern offenbar durch entsprechende langfristige Reduzierung der Besoldung bzw. Versorgung aller nicht in oder unmittelbar um die Landeshauptstadt herum wohnenden Besoldungs- und Versorgungsempfänger subventioniert werden.

- f. Hinzu tritt, dass die „stärkere Fokussierung auf Familien mit Kindern“⁴ keineswegs konsistent ausfällt.

Der Begründung des Gesetzentwurfs lässt sich nicht entnehmen, weshalb in der Zeit vom 01.01.2020 bis zum 01.01.2023 bei Familien mit einem oder zwei Kindern ein gestiegener Aufwand an Wohn- und Lebenshaltungskosten angenommen wird, der bei Familien mit drei oder vier Kindern so nicht zu finden ist.

Dem neu vorgesehenen Orts- und Familienzuschlag der Stufen 1 und 2, der für verheiratete Richter und Beamte mit einem oder zwei Kindern gelten soll, ist, über alle Ortsklassen hinweg, eine deutlich stärkere Steigerung vom 01.01.2020 bis zum 01.01.2023 immanent, als dies bei weiter zu berücksichtigenden Kindern, insbesondere dem dritten und dem vierten Kind, vorgesehen ist.

So steigt der Orts- und Familienzuschlag der Stufen 1 und 2 über die vorgenannten drei Jahre selbst in der untersten Ortsklasse I von 266,28 € auf 277,58 in Stufe 1, mithin um 11,30 €, und von 389,02 € auf 405,52 € in Stufe 2, mithin um 16,50 €.

In der höchsten Ortsklasse VII steigen die Zuschläge indessen von 288,67 € auf 436,84 €, also um 148,17 €, respektive von 539,46 € auf 627,87 €, also um 88,41 €.

Die Zuschläge für das dritte und vierte Kind sollen über denselben Zeitraum dagegen in der untersten Ortsklasse I nur von 380,38 € respektive 455,38 € auf 396,51 € respektive

¹ BesGr. A10, Stufe 2, FZ Stufe 1, ab 01.12.2022.

² BesGr. A10, Stufe 2, OFZ Stufe V OK IV, ab 01.01.2023.

³ VPI 9,6 % von Januar 2022 bis September 2022, vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik, Verbraucherpreisindex für Bayern – Monatliche Indexwerte von Januar 2015 bis September 2022, S. 5.

⁴ So Gesetzentwurf, S. 27, 33, 43.

474,69 €, somit um 16,13 € für das dritte und um 19,31 € für das vierte Kind, steigen. Selbst in der höchsten Ortsklasse VII ist eine Steigerung lediglich von 440,96 € auf 459,66 € respektive von 640,96 € auf 668,14 € und somit um 18,70 € für das dritte Kind und um 27,18 € für das vierte Kind vorgesehen.

Es erschließt sich nicht, weshalb die Steigerung der Wohnkosten im Ballungsraum München in den vergangenen Jahren vornehmlich nur Familien mit einem oder zwei Kindern belasten soll und Familien mit drei oder mehr Kindern eine vergleichsweise deutlich niedrigere Mehrbelastung erfahren haben sollen.

Ebenso wenig erschließt es sich, dass die allgemeinen Lebenshaltungskosten jenseits der Wohnungskosten außerhalb des Ballungsraums München derart niedrig sind, dass selbst in der nächstniedrigen Ortsklasse VI die Steigerungen über drei Jahre hinweg in der Spitze (Orts- und Familienzuschlag Stufe 2) nicht einmal 100,00 € erreichen, nämlich lediglich gerade mal 86,43 €. Für die niedrigere Stufe 1 beläuft sich die Steigerung nur auf 51,47 €, für die Zuschläge für das dritte und vierte Kind auf gerade mal 18,16 € und 25,57 €.

Die angedachte Steigerung der auf die Alimentation von Familien mit Kindern fokussierten Neuausrichtung der orts- und familienbezogenen Besoldungsbestandteile erreicht über drei Jahre hinweg bei Familien mit vier Kindern gerade mal einen Ausgleich des Kaufkraftverlustes in Höhe von 8 %. Bei Familien mit zwei Kindern beträgt derselbe Ausgleich demgegenüber über 16 %.

Dies allerdings jeweils nur im Ballungsraum München.

In der Fläche, namentlich in den Wohnorten der Ortsklassen I und II, erreicht der vorgenannte Ausgleich sowohl für Familien mit „nur“ zwei Kindern wie auch für Familien mit vier Kindern gerade mal 4 %.

3. Dem Bayerischen Richterverein e. V. ist unverändert daran gelegen, das Bayerische Staatsministerium der Finanzen und für Heimat bei der (Wieder-)Herstellung einer verfassungskonformen Besoldung aller Richter und Beamten zu unterstützen. Der vorliegende Gesetzesentwurf erreicht dieses Ziel aus den genannten Gründen allerdings bislang nicht und bedarf aus Sicht unseres Verbandes einer weiteren Überarbeitung.

Mit freundlichen Grüßen

