

### Schriftlicher Bericht

#### **Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/5132

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 19/5328

Berichterstattung: Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 19/5328, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss bei der Schlussabstimmung mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktion der CDU zustande. Zuvor hatte der federführende Ausschuss eine Einzelabstimmung zu den einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfs durchgeführt. Dabei hatten die Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU und der AfD gegen die Beschlussempfehlung des Ausschusses zu Artikel 5 gestimmt, die Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hatten dafür gestimmt. Der Beschlussempfehlung zu den übrigen Artikeln hatte der Ausschuss bei der Einzelabstimmung jeweils einstimmig zugestimmt, zu den Artikeln 3 und 4 bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD.

Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Der Gesetzentwurf wurde am 27.08.2024 beim Landtag eingebracht und auf Antrag der Landesregierung am selben Tag direkt an die Ausschüsse überwiesen. Um das von der Landesregierung verfolgte und vom federführenden Ausschuss mehrheitlich unterstützte Ziel, eine Verkündung des Gesetzes noch vor dem 01.11.2024 herbeizuführen, erreichen zu können, mussten die Beratungen in den Ausschüssen bereits am 18.09.2024 abgeschlossen werden. In diesem Zeitraum musste auch die nach Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführt werden. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat darauf hingewiesen, dass er angesichts dieses sehr gedrängten Zeitplans seiner Aufgabe, die Ausschüsse zu dem Gesetzentwurf rechtlich zu beraten und dabei insbesondere seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, nur eingeschränkt habe erfüllen können.

Seitens der Fraktion der CDU wurde die Kürze des Beratungsverfahrens vor allem im federführenden Ausschuss insbesondere im Hinblick auf die in Artikel 5 Nr. 6 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung des § 64 des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes (NBeamtVG), durch die die Anrechnung von Verwendungseinkommen auf die Versorgungsbezüge nach Erreichen der Altersgrenze gestrichen werden soll, bemängelt und gefordert, zumindest diesen Punkt in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren mit mehr Zeit für die Beratung zu behandeln. Einen entsprechenden Antrag seitens der Fraktion der CDU auf Vertagung im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen lehnte der Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU und der AfD ab. Aus dem genannten Grund enthielten sich die Ausschussmitglieder der Fraktion der CDU in den Ausschüssen bei der Schlussabstimmung jeweils der Stimme und stimmten bei der Einzelabstimmung zu Artikel 5 im federführenden Ausschuss gegen die Beschlussempfehlung des Ausschusses.

Seitens der Fraktion der AfD wurde im federführenden Ausschuss auf die verfassungsrechtlichen Bedenken des GBD im Hinblick auf den Familienergänzungszuschlag nach § 36 a des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes (NBesG) hingewiesen. Die Ausgestaltung des Familienergänzungszuschlags sei deswegen nicht nur verfassungsrechtlich zweifelhaft, sondern widerspreche auch dem

Leistungsprinzip, weil es Beförderungen nicht hinreichend honoriere. Ferner wurde bemängelt, dass die Streichung der Hinzuverdienstgrenze bei sogenannten Verwendungseinkommen bereits bei Erreichen der Altersgrenze zwar möglicherweise kurzfristig zur Lösung des Problems des Fachkräftemangels beitragen könne, jedoch kein dauerhaft tragfähiges Konzept darstelle.

Seitens der die Landesregierung tragenden Fraktionen wurde darauf hingewiesen, dass durch die Änderung des § 64 NBeamtVG lediglich ein Teil des Beschlusses der Landesregierung vom 14.05.2024 „Sicherung einer angemessenen Personalausstattung der Landesverwaltung in Bezug auf den demografischen Wandel - demografiefeste Landesverwaltung“ umgesetzt werde. Außerdem gelte die Übergangsregelung in § 64 Abs. 2 Satz 3 NBeamtVG nur noch bis zum 30.09.2024, sodass auch insoweit kurzfristiger Handlungsbedarf bestehe. Ferner solle die Möglichkeit, nach Erreichen der Regelaltersgrenze weiter im Landesdienst beschäftigt zu werden, ohne dass dies zu Einbußen bei den Versorgungsbezügen führe, nicht länger als nötig verzögert werden, um alsbald möglichst viele Fachkräfte gewinnen zu können. Im Übrigen sei der Zeitraum, der für die Beratung des Gesetzesentwurfs in den Ausschüssen zur Verfügung gestanden habe, in der Tat recht knapp bemessen. Man wolle intern besprechen, wie man künftig ein besseres Verfahren erreichen könne.

Den vom Ausschuss unterbreiteten Empfehlungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

**Zu Artikel 1 (Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2024/2025 [NBVAnpG 2024/2025]):**

**Zu § 2 (Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Jahr 2024):**

**Zu den Absätzen 1 und 2:**

Zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldungshöhe hat der GBD darauf hingewiesen, dass diese, wie in der Entwurfsbegründung dargestellt, den Anforderungen des in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) enthaltenen Alimentationsprinzips genügen müsse und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auf drei Stufen zu prüfen sei (u. a. BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 - 2 BvL 4/18 -, BVerfGE 155, 1, juris Rn. 21 ff., m. w. N.). Auf der ersten Stufe sei anhand von fünf Parametern zu ermitteln, ob eine Vermutung für eine verfassungswidrig zu niedrige Besoldung bestehe. Auf der zweiten Stufe sei unter Heranziehung weiterer Kriterien eine Gesamtabwägung vorzunehmen. Würden auf der ersten Stufe mindestens drei Parameter nicht eingehalten, bestehe die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation, die im Rahmen der Gesamtabwägung auf der zweiten Stufe widerlegt oder erhärtet werden könne. Würden auf der ersten Stufe alle Parameter eingehalten, werde eine angemessene Alimentation vermutet, ohne dass es dann auf der zweiten Stufe noch einer besonderen Prüfung bedürfte. Würden auf der ersten Stufe ein oder zwei Parameter nicht eingehalten, sei im Rahmen der Gesamtabwägung auf der zweiten Stufe eine eingehende Würdigung vorzunehmen. Besondere Bedeutung komme dabei dem vierten Parameter („systeminterner Besoldungsvergleich“) zu. Im Rahmen der Prüfung dieses Parameters sei zu ermitteln, ob einerseits ein hinreichender Abstand zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen gewahrt bleibe („Abstandsgebot“) und ob andererseits die Besoldung einen Abstand von mindestens 15 % zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau wahre („Mindestabstandsgebot“). Ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot stelle schon für sich genommen stets eine Verletzung des Alimentationsprinzips dar. Soweit sich nach der Prüfung auf den ersten beiden Stufen ergebe, dass die Alimentation verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei, sei auf einer dritten Stufe zu prüfen, ob dieser Verfassungsverstoß verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden könne. Im vorliegenden Fall komme die Landesregierung nach ihren Berechnungen und Bewertungen zu dem Ergebnis, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Höhe der Besoldung im Jahr 2024 zwar auf der ersten Prüfungsstufe den zweiten Parameter („Entwicklung der Nominallöhne“) nicht einhalte, dies jedoch bei der auf der zweiten Prüfungsstufe vorzunehmenden Gesamtabwägung nicht zur Annahme einer verfassungswidrigen Unteralimentation führe. Im Jahr 2025 würden hingegen schon auf der ersten Prüfungsstufe, soweit zum jetzigen Zeitpunkt schon eine Berechnung und Bewertung möglich sei, alle Parameter eingehalten. Diese Berechnungen und Bewertungen könne er, der GBD, mangels eigener Kenntnis der zugrunde liegenden Daten zwar nicht im Einzelnen nachprüfen. Sie schienen ihm bei der ihm nur möglichen summarischen Prüfung jedoch grundsätzlich plausibel. Ausgenommen von dieser Einschätzung sei

allerdings jeweils der vierte Parameter auf der ersten Prüfungsstufe („systeminterner Besoldungsvergleich“), und zwar aus folgenden Gründen:

Die Anforderungen des Mindestabstandsgebots (15 % über Grundsicherungsniveau) würden nach den Berechnungen und Bewertungen der Landesregierung bei Besoldungsempfängerinnen und -empfängern mit einem Kind oder mehreren Kindern für das Jahr 2024 nur eingehalten, weil der Familienergänzungszuschlag nach § 36 a NBesG in der Fassung der Artikel 2 und 7 des vorliegenden Gesetzentwurfs und die im Jahr 2024 einmalig gewährte Sonderzahlung in Höhe von 1 000 Euro pro erstem und zweitem Kind nach § 63 a NBesG in der Fassung des Artikels 3 Nr. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs berücksichtigt würden. Für das Jahr 2023 bedürfe es außerdem einer rückwirkenden Erstreckung des Anwendungsbereichs des Familienergänzungszuschlags auf Familien mit nur einem Kind. Ohne diese Besoldungsbestandteile läge für betroffene Besoldungsempfängerinnen und -empfänger in den Jahren 2023 und 2024 unstreitig eine verfassungswidrige Unteralimentation vor. Für das Jahr 2025 enthalte der Gesetzentwurf in der Begründung zudem keine Berechnung und Bewertung; insoweit solle die Bewertung und Berechnung „in einem gesonderten Verfahren erfolgen“. Dies sei nach Einschätzung des GBD mit mehreren erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden:

1. Die Ausgestaltung des Familienergänzungszuschlags nach § 36 a NBesG, auch in seiner Fassung nach den Artikeln 2 und 7 des vorliegenden Gesetzentwurfs, begegne nach Auffassung des GBD nach wie vor erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese beruhten insbesondere darauf, dass die Gewährung des Familienergänzungszuschlags zwar einerseits wohl dazu führe, dass das Mindestabstandsgebot gewahrt werde, es andererseits jedoch dazu komme, dass die Gesamthöhe der Besoldung - einschließlich der familienbezogenen Besoldungsbestandteile - für alle Besoldungsempfängerinnen und -empfänger in der gleichen familiären Situation, die den Familienergänzungszuschlag erhielten, über mehrere Besoldungsgruppen hinweg jeweils auf exakt 15 % über dem Grundsicherungsniveau nivelliert und die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen damit insoweit vollständig eingeebnet würden. Das bedeute z. B., dass eine Beamtin in einem Amt der Besoldungsgruppe A 7 („mittlerer Dienst“) mit einem Kind und ohne Hinzuverdienst eines unterhaltsverpflichteten Partners in Summe exakt die gleiche Besoldung erhalte wie eine Beamtin in einem Amt der Besoldungsgruppe A 9 („gehobener Dienst“) in der gleichen familiären Situation. Das bedeute aber z. B. auch, dass eine solche Beamtin, die in ein Amt der Besoldungsgruppe A 8 oder A 9 befördert werde, infolge der Beförderung in Summe keine höhere Besoldung erhalten werde als es zuvor der Fall war. Eine solche vollständige Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen halte er, der GBD, mit Blick auf das Abstandsgebot für verfassungsrechtlich in erheblichem Maße bedenklich.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG verpflichte das Alimentationsprinzip „den Dienstherrn, [Richterinnen, Richter, Beamtinnen und Beamte] sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen ... einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren“ (BVerfGE 1551, 1, juris Rn. 23, m. w. N.). „Die Amtsangemessenheit der Alimentation der [Richterinnen, Richter, Beamtinnen und Beamten] bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen (...). Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die ‚amts‘-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (...). Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. ... Amtsangemessene Gehälter sind auf dieser Grundlage so zu bemessen, dass sie [Richterinnen, Richtern, Beamtinnen und Beamten] eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht“ (BVerfGE 1551, 1, juris Rn. 43, m. w. N.).

Der GBD sei der Auffassung, dass es nach diesen Maßstäben sehr zweifelhaft sei, ob es mit dem Alimentationsprinzip in seiner Ausprägung als Abstandsgebot vereinbar sei, verschiedenen Besoldungsempfängerinnen und -empfängern in einer gleichen familiären Situation, aber unterschiedlichen Besoldungsgruppen in Summe jeweils eine exakt gleich hohe Besoldung zu gewähren. Denn nach seiner Auffassung spiegele sich infolge einer solchen Einebnung die *unterschiedliche Wertigkeit* der Ämter in den unterschiedlichen Besoldungsgruppen eben *nicht*, wie vom BVerfG gefordert, gerade auch „in der Besoldungshöhe“ wider.

Das Finanzministerium (MF) hat hierzu zunächst darauf hingewiesen, dass auch die Gewährung eines kinderbezogenen Familienzuschlags nach den §§ 34 bis 36 NBesG in bestimmten Familienkonstellationen schon seit Langem dazu führen könne, dass eine Besoldungsempfängerin oder ein Besoldungsempfänger einer niedrigeren Besoldungsgruppe eine höhere Gesamtbesoldung beziehe als eine ledige Besoldungsempfängerin oder ein lediger Besoldungsempfänger einer höheren Besoldungsgruppe. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen seien dem MF nicht bekannt.

Hinsichtlich dieser Argumentation hat der GBD nur darauf hingewiesen, dass zum einen in dem vom MF gebildeten Fall Besoldungsempfängerinnen und -empfänger in unterschiedlichen familiären Situationen miteinander verglichen würden und zum anderen eine Beförderung wegen des höheren Grundgehalts und des gleich hoch bleibenden Familienzuschlags eine Erhöhung der Gesamtbesoldung zur Folge hätte, was beim Familienergänzungszuschlag nach § 36 a NBesG in den von ihm, dem GBD, in Betracht gezogenen Fällen wegen der unterschiedlichen Höhe des Familienergänzungszuschlags aber nicht der Fall sei. Diese Argumentation des MF überzeuge ihn daher nicht.

Des Weiteren ist das MF der Einschätzung des GBD im Wesentlichen mit folgenden Argumenten entgegengetreten:

- Das systeminterne Abstandsgebot beziehe sich allein auf die absolute Höhe des *Grundgehalts* nebst familienstands*unabhängigen* Besoldungsbestandteilen wie Amtszulagen und Sonderzahlungen. Das Grundgehalt sei dabei stets als Einheit zu betrachten, weil es unabhängig der persönlich-individuellen Familienkonstellation gewährt werde, und könne nicht in familienbezogene und familienneutrale Bestandteile untergliedert werden.
- Mit einem Erfahrungsstufenaufstieg oder einer Beförderung steige zum einen die absolute Höhe des Grundgehalts und damit auch der *ruhegehaltfähige* Anteil der Besoldung (das Grundgehalt sei ruhegehaltfähig, die kinderbezogenen Besoldungsbestandteile seien es nicht; siehe § 3 NBeamtVG). Zum anderen sei insbesondere mit dem höheren Amt auch die *Perspektive auf Beförderung* in das nächsthöhere Amt verbunden. Das Amt der höheren Besoldungsgruppe sei daher in jedem Fall „werthaltiger“ als das Amt der niedrigeren Besoldungsgruppe.
- Die vom GBD kritisierte vollständige Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen durch Berücksichtigung familienbezogener Besoldungsbestandteile werde nur in seltenen Ausnahmefällen vorkommen. Dabei gehe das MF davon aus, dass die im Besoldungsrecht herkömmlich zugrunde gelegte „Alleinverdienerfamilie“ inzwischen nicht mehr den typischen Regelfall, sondern den atypischen Ausnahmefall bilde. *Typischer Regelfall* sei mittlerweile die „*Hinzuverdienerfamilie*“, für die - bei Überschreiten der jeweiligen Hinzuverdienstgrenze - der Familienergänzungszuschlag nicht gewährt werde, sodass es insofern auch nicht zu einer Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen komme. Der Familienergänzungszuschlag, der in einzelnen Anwendungsfällen tatsächlich zu den vom GBD dargestellten Folgen führen könne, diene ausschließlich dazu, *in atypischen Einzelfällen* von Beamten- und Richterfamilien mit mindestens einem gemeinsamen Kind, in denen die Ehe- oder Lebenspartnerin oder der Ehe- oder Lebenspartner mit keinem oder nur einem geringen Hinzuverdienst zum Familieneinkommen beitrage, den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau sicherzustellen.

Diese Argumentation des MF sei, so der GBD, für sich genommen nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Sie berücksichtige jedoch - und das sei aus Sicht des GBD von besonderer Bedeu-

tung - nicht, dass alle betroffenen Besoldungsempfängerinnen und -empfänger in der Vergleichsgruppe, deren Besoldung in der Höhe auf exakt 15 % über Grundsicherungsniveau nivelliert werde, jeweils einen genau gleich hohen Anteil ihrer Besoldung für den Unterhalt ihrer Familie aufwenden müssten, sodass ihnen jeweils auch nur ein genau gleich hoher Anteil ihrer Besoldung für den eigenen Lebensunterhalt verbleibe. Bezogen auf den für den eigenen Lebensunterhalt verbleibenden Besoldungsanteil verfügten alle betroffenen Besoldungsempfängerinnen und -empfänger in der Vergleichsgruppe also über eine jeweils genau gleich hohe Besoldung, obwohl die Ämter in den höheren Besoldungsgruppen im Vergleich zu denjenigen in den niedrigeren Besoldungsgruppen mit höherwertigeren Funktionen verbunden sind.

Wegen der weiteren Einzelheiten verwies der GBD auf den Gesetzentwurf in der Drs. 18/11498, unsere Vorlage 8 dazu - dort insbesondere das auf S. 13 abgedruckte Schaubild - und den Schriftlichen Bericht in Drs. 18/11738 sowie den Gesetzentwurf in der Drs. 19/2229 (dort Artikel 3 Nr. 2 und in der Begründung S. 39), unsere Vorlage 9 dazu (S. 3 ff.) und den Schriftlichen Bericht in Drs. 19/3064 (S. 5 ff.). Sowohl das MF als auch der GBD hielten an ihren jeweiligen Auffassungen fest. Einschlägige Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit des Familienergänzungszuschlagsmodells, wie es in Niedersachsen, aber auch in einer Reihe weiterer Bundesländer gewählt wurde, liege - so der GBD -, soweit ersichtlich (noch) nicht vor.

2. Selbst wenn man von einer Verfassungsmäßigkeit der Ausgestaltung des Familienergänzungszuschlags nach § 36 a NBesG als solchem ausgehen sollte, wäre aus Sicht des GBD zweifelhaft, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, diesen Zuschlag nicht zu gewähren, weil die Ehe- oder Lebenspartnerin oder der Ehe- oder Lebenspartner der Besoldungsempfängerin oder des Besoldungsempfängers mit ihrem oder seinem Einkommen ebenfalls zum Unterhalt der Kinder, für die eine gemeinsame Unterhaltspflicht besteht, beitrage, also nicht nur auf das Einkommen der Besoldungsempfängerin oder des Besoldungsempfängers, sondern auf das „Familieneinkommen“ abzustellen. Denn im Ergebnis bedeute dies, dass sich der Dienstherr hinsichtlich seiner Pflicht, die Besoldungsempfängerin oder den Besoldungsempfänger und ihre oder seine Familie amtsangemessen zu alimentieren, dadurch entlaste, dass er einen Teil dieser Alimentation nicht zahle, weil die Familie über noch ein anderweitiges Einkommen verfüge. Diesen Aspekt habe er, der GBD, bei seiner verfassungsrechtlichen Prüfung des Familienergänzungszuschlags bisher außer Betracht gelassen. Es sei aus seiner Sicht aber zu berücksichtigen, dass das BVerfG bisher in ständiger Rechtsprechung das tradierte Modell der „Alleinverdienerfamilie“, in der nur die Besoldungsempfängerin oder der Besoldungsempfänger den Unterhalt für sich und ihre oder seine Familie aus der Besoldung aufbringt, zugrunde lege. Zwar habe es das BVerfG ausdrücklich für zulässig erachtet, die Höhe der Besoldung „etwa durch höhere Familienzuschläge ... stärker als bisher von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen“ (BVerfGE 155, 1, juris Rn. 47), und es sei sicher richtig, wie die Landesregierung geltend mache, dass die „Alleinverdienerfamilie“ längst nicht mehr der typischen Lebenswirklichkeit entspreche. Ob damit auch das Abstellen auf das „Familieneinkommen“, wie es in § 36 a NBesG vorgesehen sei, zulässig sei, habe das BVerfG aber bisher nicht entschieden. Dass das Abstellen auf das „Familieneinkommen“ verfassungsgemäß sei, könnte aus Sicht des GBD schon deshalb zweifelhaft sein, weil die Besoldung nach der Rechtsprechung des BVerfG ein „Korrelat“ für die lebenslange Treuepflicht der Richterin, des Richters, der Beamtin oder des Beamten sei (BVerfGE 155, 1, juris Rn. 24) und es erklärungsbedürftig sei, warum sich der Dienstherr von seiner entsprechenden Verpflichtung gegenüber der Besoldungsempfängerin oder dem Besoldungsempfänger entlasten können sollte, „nur“ weil ein Familienangehöriger über zusätzliches Einkommen verfüge und daraus einen Teil des Unterhalts für die Kinder bestreiten könne, den bei einer Alleinverdienerin oder einem Alleinverdiener der Dienstherr bestreiten müsste.

Das MF hat darauf entgegnet, dass es sich dem BVerfG zufolge bei der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie um eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße und nicht um ein Leitbild der Beamtenbesoldung handele (BVerfGE 155, 1, juris Rn. 47). Wie in der Drs. 18/11498 bereits ausführlich dargestellt, habe sich das Bürgerliche Gesetzbuch insbesondere mit der Reform des Ehe- und Familienrechts aus dem Jahr 1977 von dem Leitbild der Hausfrauenehe verabschiedet und in § 1360 die gleichrangige Verpflichtung der Ehegatten eingeführt, durch Arbeit und Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten und autonom über

die Aufgabenverteilung in der Ehe und den Umfang der Erwerbstätigkeit zu entscheiden. In der Folge sei es konsequent, dass dieses Familienleitbild mit der Einführung des Familienergänzungszuschlags zum 01.01.2023 auch Einzug in das Besoldungsrecht und in die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gehalten habe. Einen Wechsel des Familienmodells vollzogen mittlerweile immer mehr Länder. So werde ein Ehegatteneinkommen nicht nur in Niedersachsen, sondern auch in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen - in den meisten Fällen in einem dem niedersächsischen Familienergänzungszuschlag vergleichbaren Modell - berücksichtigt. Die nicht genannten Länder hätten zum Ausgleich von Defiziten beim Mindestabstand der Besoldung zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau entweder die Beihilfesätze für berücksichtigungsfähige Familienangehörige auf bis zu 90 % angehoben oder die kinderbezogenen Familienzuschlagsbeträge deutlich erhöht, was wiederum zu einer aus Sicht des MF ungerechtfertigten Verschiebung des Verhältnisses der Besoldungsbestandteile zueinander führe (für Ehepartner und zwei Kinder würden monatlich bis zu 1 500 Euro Familienzuschlag ausgezahlt, in Niedersachsen seien es bis zu 600 Euro bei einem Anfangsgrundgehalt von etwa 2 500 Euro in der Besoldungsgruppe A 5).

Dass die „Alleinverdienerfamilie“ nicht mehr der typischen Lebenswirklichkeit entspreche, sei auch aus Sicht des GBD nicht zu bestreiten. Es sei aus seiner Sicht nur nicht gesichert, dass sich der Dienstherr hinsichtlich seiner Alimentationspflicht zum Teil durch die Anrechnung des Einkommens eines anderen Familienmitglieds entlasten dürfe. Zumindest habe das BVerfG in seiner bereits mehrfach zitierten Entscheidung festgestellt, dass sich der Besoldungsgesetzgeber seiner aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Verpflichtung jedenfalls nicht mit Blick auf Sozialleistungsansprüche entledigen könne; „die angemessene Alimentation [müsse] durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden“ (BVerfGE 155, 1, juris Rn. 56). Ob für das Einkommen anderer Familienmitglieder etwas anderes gelten könne, könne er, der GBD, in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit zwar nicht abschließend beurteilen. Er sehe insoweit jedoch ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko. Dies gelte jedenfalls dann, wenn das Einkommen der Ehe- oder Lebenspartnerin oder des Ehe- oder Lebenspartners ungeachtet des eigenen Anteils der Besoldungsempfängerin oder des Besoldungsempfängers an der Unterhaltspflicht für die Kinder in Anspruch genommen werde, wie es in § 36 a NBesG vorgesehen sei. Denn zum einen dürfte der Dienstherr verpflichtet sein, wenigstens in Höhe der eigenen Unterhaltspflicht der Besoldungsempfängerin oder des Besoldungsempfängers eine verfassungsgemäße Alimentation zu gewähren. Zum anderen bedeute der Zugriff auf das gesamte Einkommen der Ehe- oder Lebenspartnerin oder des Ehe- oder Lebenspartners unabhängig von der Höhe der jeweiligen Unterhaltspflicht letztlich, dass die Familie der Besoldungsempfängerin oder des Besoldungsempfängers wie eine sozialhilferechtliche Bedarfsgemeinschaft behandelt werde, bei der zur Ermittlung des Bedarfs ebenfalls auf das Einkommen aller Familienmitglieder abgestellt werde. Dass eine solche Gleichstellung einer Beamten- oder Richterfamilie mit einer sozialhilferechtlichen Bedarfsgemeinschaft mit dem Alimentationsprinzip vereinbar sei, halte er, der GBD, für sehr zweifelhaft.

3. Ferner könnte aus Sicht des GBD fraglich sein, ob es, selbst wenn das Abstellen auf das „Familieneinkommen“ grundsätzlich zulässig sein sollte, auch zulässig wäre, dies praktisch *nur beim Familienergänzungszuschlag*, grundsätzlich aber nicht bei den sonstigen (familienbezogenen) Besoldungsbestandteilen zu tun, so wie es im NBesG der Fall sei. So komme es z. B. für die Gewährung des kinderbezogenen Familienzuschlags nach den §§ 34 bis 36 NBesG nicht auf das „Familieneinkommen“, sondern ausschließlich auf die Besoldungsempfängerin oder den Besoldungsempfänger selbst an; ob noch andere Familienmitglieder durch ihr Einkommen zum Unterhalt der Kinder beitragen (könnten), sei insoweit unerheblich. Diese Frage sei praktisch allein bei der Gewährung des Familienergänzungszuschlags nach § 36 a NBesG relevant. Das sei zumindest nicht konsistent.

Das MF hat hierauf entgegnet, die Besoldung von Richterinnen, Richtern, Beamtinnen und Beamten orientiere sich zuallererst an Aufgabe und Stellung des zugewiesenen Dienstpostens durch Gewährung eines dienstpostenabhängigen Grundgehalts, das zudem bereits erbrachte Erfahrungszeiten durch aufsteigende Erfahrungsstufen zusätzlich berücksichtige. Dazu kämen

dienstpostenabhängige Zulagen und Zuschläge. In einem weiteren Schritt würden familienbezogene Besoldungsbestandteile gewährt, sofern die Voraussetzungen für diese vorlägen (Familienzuschlag, kinderbezogene Sonderzahlungen). Sollten diese Besoldungsbestandteile in ihrer Summe den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand der Besoldung zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau nicht gewährleisten, werde ein Familienergänzungszuschlag zum Ausgleich des rechnerischen Defizits gewährt. Da dieses Defizit jedoch faktisch nur bestehe, wenn es innerhalb der Beamten- oder Richterfamilie keinen Hinzuverdienst der Ehe- oder Lebenspartnerin oder des Ehe- oder Lebenspartners, die oder der nach bürgerlichem Recht ebenfalls zum Familienunterhalt verpflichtet sei, gebe, habe der Gesetzgeber entschieden, diesem Umstand durch eine Hinzuverdienstgrenze im Rahmen der Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung eines Familienergänzungszuschlags Rechnung zu tragen. Die Berücksichtigung eines Hinzuverdienstes auch bei bereits seit Langem bestehenden Besoldungsbestandteilen würde eine grundsätzliche Systemveränderung mit umfangreichen Besitzstandsansprüchen wegen potenzieller Anspruchsverluste nach sich ziehen und sei zum jetzigen Zeitpunkt nicht Gegenstand der besoldungsfachlichen Grundüberlegungen des MF.

Ob diese Argumentation verfassungsrechtlich tragfähig sei, könne er, der GBD, in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beurteilen. Auch insoweit verbleibe nach seiner summarischen Einschätzung aber zumindest ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko.

4. Nach der Rechtsprechung des BVerfG, so der GBD, müsse der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren sich vergewissern und damit insbesondere schon vor seiner Beschlussfassung begründen, inwieweit die Anforderungen an eine verfassungsgemäße Besoldungshöhe eingehalten werden (BVerfGE 155, 1, juris Rn. 96 f., m. w. N.). Insoweit werde sich der Gesetzgeber (der Landtag) zwar wohl die Darlegungen der Landesregierung im Gesetzentwurf zu eigen machen dürfen. Dies liefere jedoch im vorliegenden Fall für die Besoldung im Jahr 2025 hinsichtlich des vierten Parameters auf der ersten Prüfungsstufe *zum Mindestabstandsgebot* ins Leere, weil die Entwurfsbegründung insoweit *für das Jahr 2025* überhaupt *keine Darlegungen* enthalte. Die Überprüfung dieses Punktes solle, so die Entwurfsbegründung, vielmehr „einem gesonderten Verfahren“ vorbehalten werden, ohne dass ersichtlich wäre, wie ein solches Verfahren ausgestaltet und wann es durchgeführt werden solle. Sollte dieser Teil der Begründung nicht noch in diesem Gesetzgebungsverfahren (oder spätestens vor Inkrafttreten der Besoldungserhöhung zum 01.02.2025) nachgeholt werden, dürfte darin nach Einschätzung des GBD wohl ein Verstoß gegen die vom BVerfG festgestellte verfassungsrechtliche Begründungspflicht des Gesetzgebers liegen.

Das MF entgegnet hierzu, ihm sei bewusst, dass es Sorge dafür zu tragen habe, dass der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau auch für das Jahr 2025 sichergestellt werde. Es halte es jedoch für fachlich nicht vertretbar, aus den in der Entwurfsbegründung genannten Gründen (sinkende Inflationsrate, weiterhin steigende Kosten für Unterkunft und Heizung, eine angekündigte, aber zum Zeitpunkt der Fertigung des Gesetzentwurfs und seiner Begründung noch nicht konkret benannte Anhebung des Kindergelds sowie zu diesem Zeitpunkt nicht veröffentlichte Regelbedarfssätze für das Jahr 2025) eine realitätsgerechte Prognose des sozialrechtlichen Grundsicherungsniveaus für das Jahr 2025 zu erstellen. Zwischenzeitlich sei das MF aufgrund der fortgeschrittenen Erkenntnislage auf Fachebene in erste Vorüberlegungen zur Gewährleistung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands der Besoldung zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau auch für das Jahr 2025 eingetreten. Aus seiner Sicht dürfte dem verfassungsrechtlich gebotenen Begründungsanspruch Genüge getan sein, wenn die prognostizierende Berechnung bei Vorliegen von für eine belastbare Prognose ausreichenden Daten zeitnah vorbereitet und der zugehörige Gesetzentwurf zur Umsetzung der sich daraus möglicherweise ergebenden besoldungsrechtlichen Konsequenzen nicht grundlos verzögert werde.

Der GBD hat hierzu ausgeführt, auch er sehe die praktischen Schwierigkeiten, die sich aus den vom BVerfG aufgestellten Anforderungen an die Begründung eines besoldungsrechtlichen Gesetzentwurfs ergäben, insbesondere, wenn die Daten, die für eine Berechnung und Bewertung der einzelnen Parameter noch nicht oder zumindest noch nicht in hinreichend gesicherter Form zur Verfügung stünden. Hierbei sei auch zu berücksichtigen, dass die Einhaltung der Anforderungen des BVerfG hinsichtlich des Mindestabstandsgebots für ein bestimmtes Jahr im Grunde

immer erst im Nachhinein geprüft werden könne, nämlich dann, wenn das tatsächliche Grund sicherungsniveau für das betreffende Jahr feststehe (so wie sich hier im Nachhinein herausgestellt habe, dass für das Jahr 2023 die rückwirkende Erstreckung des Familienergänzungszuschlags auch auf Familien mit nur einem Kind erforderlich sei, um das Mindestabstandsgebot auch in diesen Fällen einhalten zu können). Angesichts dessen könne auch der GBD nicht genau feststellen, welche Anforderungen sich aus der Rechtsprechung des BVerfG hinsichtlich der Begründungspflichten des Gesetzgebers in Fällen wie diesem im Einzelnen ergäben. Nach seiner Einschätzung wäre es aber wohl zumindest mit einem verfassungsrechtlichen Risiko verbunden, wenn der Gesetzgeber für das Jahr 2025 keinerlei konkrete Berechnungen und Bewertungen vornähme. Dieses verfassungsrechtliche Risiko ließe sich wohl (nur) dadurch vermeiden, dass die Landesregierung noch vor Ablauf des Jahres 2024 prüfe und gegenüber dem Landtag darlege, ob die Bemessung der Besoldung ab dem Jahr 2025 den Anforderungen des Mindestabstandsgebots voraussichtlich genügen werde. Erforderlichenfalls könne dann noch im Jahr 2024 eine gesetzgeberische Korrektur vorgenommen werden.

Der Ausschuss hat die unterschiedlichen Auffassungen des GBD und des MF zur Kenntnis genommen, empfiehlt aber keine Änderungen der Absätze 1 und 2 oder des § 36 a NBesG.

#### **Zu Absatz 4:**

Zu dieser Regelung, die Ausnahmefälle betrifft, die von den allgemeinen Bestimmungen der Absätze 1 und 2 nicht erfasst werden oder die aus sachlichen Gründen abweichend zu regeln sind, empfiehlt der Ausschuss Anpassungen an § 3 Abs. 1 des Entwurfs und § 2 Abs. 3 NBVAnpG 2022.

Satz 1 regelt, dass die Erhöhung des Grundgehalts auch für Bestandsfälle gilt, die statt eines Grundgehalts eine Grundvergütung (Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen) erhalten. Die Verweisung auf Absatz 1 soll hier vereinfacht werden, weil mit der entsprechenden Geltung die dort im einleitenden Satzteil geregelte pauschale Erhöhung um 200 Euro zum 1. November 2024 gemeint ist.

Satz 2 betrifft Personen, die Versorgungsbezüge aus den im aktiven Bereich weggefallenen Besoldungsgruppen A 1 bis A 4 erhalten. Die Personen, deren Versorgungsbezüge in festen Beträgen festgesetzt sind (das betrifft v. a. vor 1977 geschiedene Personen), sollen hier gestrichen und in Anlehnung an § 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 des Entwurfs und § 2 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 NBVAnpG 2022 in dem empfohlenen Satz 2/2 Nr. 2 geregelt werden, weil die Versorgung in diesen Fällen nicht pauschal, sondern linear erhöht werden soll.

Die empfohlenen Sätze 2/1 und 2/2 betreffen Versorgungsbezüge, die nicht nach den allgemeinen beamtenversorgungsrechtlichen Bestimmungen berechnet werden (also nur Bestandsfälle). Diese Versorgungsbezüge sollen linear um einen geringfügig niedrigeren Anpassungsprozentsatz von 4,66 Prozent erhöht werden, der berücksichtigt, dass in die Versorgungsberechnung auch statische Bezügebestandteile einfließen können. Dieser Regelungsmechanismus entspricht § 3 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Entwurfs sowie § 2 Abs. 3 Sätze 3 und 4 NBVAnpG 2022.

Satz 3 schreibt den Kürzungsbetrag aufgrund der teilweisen Eingliederung der allgemeinen Stellenzulage nach Nr. 27 der Vorbemerkungen zu den (Bundes-)Besoldungsordnungen A und B durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) um den Anpassungssatz von 4,76 Prozent fort. Die Vorschrift entspricht § 3 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs sowie § 2 Abs. 3 Satz 5 NBVAnpG 2022.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):**

##### **Zu § 36 a (Familienergänzungszuschlag):**

##### **Zum einleitenden Änderungsbefehl:**

Die Angabe der Fundstelle der letzten Änderung des Gesetzes ist aus rechtsförmlichen Gründen zu berichtigen.



**Zu Nummer 1 (Absatz 1):**

Wegen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungstechnik ist sehr unübersichtlich, für welche Zeiträume welche Fassungen des § 36 a NBesG gelten sollen. Letztlich sollen alle Änderungen der Absätze 2, 3, 4 und 6 rückwirkend zum 01.01.2023 gelten. Absatz 1 soll hingegen in der Zeit vom 01.01.2023 in der Fassung nach der hiesigen Nummer 1 gelten und ab dem 01.01.2024 in der Fassung nach Artikel 7 des Entwurfs. Das ist für die Rechtsunterworfenen wie die Rechtsanwender sehr schwer zu überblicken und zu handhaben und daher nach Einschätzung des Ausschusses streit- und fehlerträchtig. Er empfiehlt daher, in Artikel 7 den Artikel 4 Nr. 2 Buchst. a des Haushaltsbegleitgesetzes 2024 nicht zu ändern, sondern dort (rückwirkend zum 01.01.2024) gänzlich zu streichen und stattdessen hier die für die jeweiligen Zeiträume anzuwendenden Fassungen des Absatzes 1 in zwei gesonderten Sätzen auszuformulieren. Diese Regelungen sollen dann - wie alle übrigen Änderungen des § 36 a NBesG - einheitlich (durch Artikel 9 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs) rückwirkend zum 01.01.2023 in Kraft gesetzt werden.

**Zu Nummer 2 (Absatz 2):**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Fassung des Absatzes 2 soll nach Artikel 9 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs zwar rückwirkend zum 01.01.2023 in Kraft treten, von diesem Zeitpunkt an aber auch für die Zukunft gelten. Sie könnte daher auch für Richterinnen und Richter (und nicht nur für Beamtinnen und Beamte) gelten. Um dem Rechnung zu tragen, sollen zum einen gegenüber der geltenden Fassung der Regelung die Worte „einer Beamtin oder eines Beamten“ gestrichen werden. Sie sind auch entbehrlich, weil in Absatz 1 in der ab dem 01.01.2024 geltenden Fassung der Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten ohnehin einleitend aufgeführt wird.

Zum anderen dürften sich die Worte „für zwei Kinder“ in der bisherigen Fassung des Absatzes 2 auf die Worte „der familienbezogenen Besoldungsbestandteile und des Kindergeldes“ beziehen und damit regeln, dass die für zwei Kinder gewährten familienbezogenen Bestandteile und das für zwei Kinder gezahlte Kindergeld zu berücksichtigen sind. Nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung würden sich die Worte „für dieses Kind oder diese Kinder“ auf das Wort „Nettoalimentation“ beziehen. Die Nettoalimentation wird aber nicht „für ein Kind“ gewährt. Deshalb soll auch auf die in der Entwurfsfassung vorgesehenen Worte „für dieses Kind oder diese Kinder“ verzichtet werden.

**Zu Nummer 2/1 - neu - (Absatz 3)**

Der Ausschuss empfiehlt, die Worte „einer Beamtin, eines Beamten, einer Richterin oder eines Richters“ zu streichen. Zur Begründung wird auf den ersten Absatz der Erläuterung zu Nummer 2 (Absatz 2) verwiesen.

**Zu Artikel 3 (Weitere Änderungen des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):****Zum einleitenden Änderungsbefehl:**

Auch hier ist die Angabe der Fundstelle der letzten Änderung des Gesetzes aus rechtsförmlichen Gründen zu berichtigen.

**Zu Nummer 1 (§ 63 a):**

Die Regelung soll nach Artikel 9 Abs. 1 des Entwurfs am 01.11.2024 in Kraft treten. Dann wäre aber unklar, welche Bedeutung in Satz 2 die Worte „während des Jahres“ haben sollen, also ob Satz 2 auch für Personen gelten soll, die zwischen Januar und Oktober 2024 in den Ruhestand treten oder nur für solche, die im November in den Ruhestand treten. Das MF hat erklärt, die zuletzt genannte Variante sei nicht beabsichtigt, und spricht sich deswegen dafür aus, die Regelung mit Wirkung vom 01.01.2024 in Kraft treten zu lassen. Siehe dazu die entsprechende Empfehlung des Ausschusses zu Artikel 9 Abs. 2 Nr. 2.

**Zu Nummer 4 (Anlagen 5, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16 und 17):**

In der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fassung der Anlage 8 ist versehentlich nicht die durch Artikel 4 Nr. 4 Buchst. e Doppelbuchst. II des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 320) der Besoldungsgruppe A 13 angefügte Fußnote 14 berücksichtigt. Aufgrund dieses Redaktionsversehens soll auf Bitte des MF die Anlage 8 berichtigt werden.

**Zu Artikel 4 (Weitere Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):**

Auch hier soll die Anlage 8 aus den in der vorstehenden Erläuterung zu Artikel 3 Nr. 4 genannten Gründen redaktionell berichtigt werden.

**Zu Artikel 5 (Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes):****Zu Nummer 0/1 (§ 14 Abs. 1 Satz 1):**

Die Empfehlung enthält eine Folgeänderung zu Nummer 8 Buchst. b.

**Zu Nummer 2 (§ 34 Abs. 2):**

Der Ausschuss empfiehlt, den Änderungsbefehl zu berichtigen. Da die neuen Sätze 1 bis 3 an die Stelle der bisherigen Sätze 1 und 2 treten, soll der bisherige Satz 3 zum neuen Satz 4 werden. Satz 3 des Entwurfs soll erst in Nummern und dann in Buchstaben untergliedert werden. Zu Satz 3 Nr. 1 Buchst. a empfiehlt der Ausschuss eine grammatikalische Korrektur. Die Empfehlung zu Satz 3 Nr. 2 dient der Klarstellung und Vereinfachung. Dazu hat das MF mitgeteilt, dass „Kind im Sinne der Nummer 1 Buchst. a“ hier bedeuten soll „ihr oder sein dem Grunde nach kindergeldberechtigendes Kind“. Zudem soll übereinstimmend mit Nummer 1 Buchst. a formuliert werden („fremder Obhut anzuvertrauen“ statt „in fremde Obhut zu geben“).

**Zu Nummer 3 (§ 36):**

Das MF hat im Ausschuss erläutert, dass die Alternative „während der Dienstzeit benötigt“ (neben der Alternative „zur Dienstausbübung benötigt“) Gegenstände erfassen soll, die auch während der Dienstzeit (einschließlich des Weges) persönlich benötigt werden (z. B. Sonnenbrille, Portmonee, privates Handy, Rucksack/Handtasche, Fahrrad, Kraftfahrzeug usw.). An dem erforderlichen „Bezug zur dienstlichen Sphäre“ (Begründung, Drs. 19/5132, S. 45) fehle es hingegen, wenn Gegenstände zufällig aus privaten Gründen mitgeführt würden, z. B. zur Nutzung in der Pause oder im Anschluss an den Dienst (privates Tablet, Tennisschläger, private Einkäufe o. ä.).

**Zu Nummer 4 (§ 56):**

Die Empfehlung zu Buchstabe b enthält eine Folgeänderung zu Nummer 8 Buchst. b.

**Zu Nummer 6 (§ 64):****Zu Buchstabe a (Absatz 1 Sätze 2 und 3):**

Die in der Entwurfsregelung enthaltene Streichung der Hinzuverdienstgrenze ab Erreichen der Altersgrenze wurde in der Ausschussberatung ausführlich erörtert.

Seit der Schaffung des § 64 NBeamtVG im Jahr 2011 gilt in Niedersachsen (wie schon zuvor gemäß § 53 BeamtVG), dass Versorgungsberechtigten, die ein Erwerbseinkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst (sogenanntes Verwendungseinkommen) beziehen, die Versorgungsbezüge

gekürzt werden, soweit sie eine Höchstgrenze übersteigen, die bei Ruhestandsbeamtinnen und -beamten in der Regel bei 100 Prozent ihrer ruhegehaltfähigen Dienstbezüge liegt (§ 64 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NBeamtVG). Begründet wurde diese Anrechnung mit dem Grundsatz der Vermeidung einer Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen (vgl. dazu nur *Plog/Wiedow*, BBG, Bd. 2, BeamtVG, § 53 Rn. 190 m. w. N.). Im Jahr 2019 ist durch § 64 Abs. 2 Satz 2 NBeamtVG die Höchstgrenze um 25 Prozent erhöht worden, aber erst drei Jahre nach Erreichen der Regelaltersgrenze, um eine zeitliche Überschneidung mit der Möglichkeit, den Ruhestand nach § 36 NBG um bis zu drei Jahre hinauszuschieben, zu vermeiden. Damit sollte die (Weiter-)Beschäftigung von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten attraktiver gestaltet werden (siehe Drs. 18/2331, S. 2 und 29 f.). Für die Zeit vom 01.10.2022 bis 30.09.2024 ist durch § 64 Abs. 2 Satz 3 NBeamtVG die Höchstgrenze um weitere 25 Prozentpunkte erhöht worden (also auf 150 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge). Begründet wurde dies ebenfalls mit den Schwierigkeiten bei der Deckung von Fachkräftebedarf aus dem Kreis der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten (Drs. 18/11737, S. 4 f.).

Die Entwurfsregelung in Absatz 1 Sätze 2 und 3 lässt die Höchstgrenze nun unmittelbar nach Erreichen der für die versorgungsberechtigte Person jeweils einschlägigen Altersgrenze, nicht erst drei Jahre später, entfallen, und zwar vollständig (so wie schon bisher bei Erwerbseinkommen, das kein Verwendungseinkommen ist). Bei einer 100-prozentigen Weiterbeschäftigung einer Ruhestandsbeamtin auf ihrer bisherigen Stelle (sei es als Lehrerin oder als Ministerialdirigentin) entspricht dies weiteren ca. 22 Prozentpunkten (die Kumulation von Versorgungsbezügen und Brutto-Arbeitsentgelt ergibt in solchen Fällen also ca. 172 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge).

Die zeitliche Überschneidung mit dem möglichen Hinausschieben des Ruhestandes nach § 36 NBG hat der Ausschuss in Kauf genommen, d. h. es soll zukünftig möglich sein, den Ruhestand entweder aufzuschieben und als Beamtin oder Beamter weiterzuarbeiten oder sich in den Ruhestand versetzen zu lassen und als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer tätig zu sein. Das MF hat dazu mitgeteilt, es hänge vom Einzelfall ab, ob für eine Beamtin oder einen Beamten eine Weiterbeschäftigung durch Hinausschieben des Ruhestandes nach § 36 NBG oder durch Abschluss eines Arbeitsvertrages günstiger sei. Wenn die Beamtin oder der Beamte den Höchstruhegehaltssatz von 71,75 Prozent noch nicht erreicht habe, was gerade in Ämtern, die eine akademische Vorbildung erforderten, aber auch bei längerer Teilzeit nicht ungewöhnlich sei, dann könne es durchaus vorteilhaft sein, den Ruhestand nach § 36 NBG hinauszuschieben und so die Pensionshöhe zu steigern. Demnach werde § 36 NBG durch die Entwurfsregelung der Anwendungsbereich nicht vollständig entzogen. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion äußerte insoweit allerdings die Vermutung, dass es angesichts der finanziellen Auswirkungen zukünftig nur noch sehr wenige Anwendungsfälle des § 36 NBG geben werde.

Das MF hat zu der Entwurfsregelung ergänzend mitgeteilt, dass diese der Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung vom 14.05.2024 „Sicherung einer angemessenen Personalausstattung der Landesverwaltung in Bezug auf den demografischen Wandel - demografiefeste Landesverwaltung“ diene. Der Kabinettsbeschluss habe vorgesehen, Hinzuverdienstregelungen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, die die jeweils geltende gesetzliche Altersgrenze erreicht haben, auch in Bezug auf Einkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst zu streichen. Insofern sollen künftig Einkünfte aus dem öffentlichen Dienst und privatwirtschaftliches Erwerbseinkommen gleichbehandelt werden. Es könne angesichts des sich abzeichnenden und teilweise bereits eingetretenen Fachkräftemangels für Dienstherren und Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes von Interesse sein, Beamtinnen und Beamte über die Altersgrenze hinaus zu beschäftigen. Für Beamtinnen und Beamte werde die Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst durch die Entwurfsregelung attraktiver. Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes ständen bezüglich der Arbeitskraft der an einer Weiterbeschäftigung interessierten Ruhestandsbeamtinnen und -beamten in Konkurrenz zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft. Da ein privatwirtschaftliches Erwerbseinkommen im Gegensatz zu einem Einkommen aus dem öffentlichen Dienst bereits jetzt nach Erreichen der Altersgrenze nicht auf die Versorgung angerechnet werde, hätten öffentliche Arbeitgeber bezüglich der Weiterbeschäftigung der eigenen Pensionärinnen und Pensionäre einen klaren Wettbewerbsnachteil gegenüber der Privatwirtschaft. Auch ein Vergleich mit dem Recht der gesetzlichen Rentenversicherung spreche für die geplante Lockerung der Hinzuverdienstregelungen in der Beamtenversorgung. Zwar handele es sich bei der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung um unterschiedliche Al-

tersicherungssysteme, die nur sehr bedingt miteinander vergleichbar seien. Mit Blick auf die weitgehende Lockerung der Anrechnungsvorschriften auf vorgezogene Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten durch das Achte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (8. SGB IV-Änderungsgesetz - 8. SGB IV-ÄndG) vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2759) - auf Altersrenten würde ein Hinzuverdienst schon seit jeher nicht angerechnet - erscheine eine Lockerung der Hinzuverdienstregelungen im Beamtenversorgungsrecht aber nicht abwegig. Auf Nachfrage eines Ausschussmitglieds der CDU-Fraktion legte das MF dem federführenden Ausschuss mehrere Vergleichsrechnungen für weiterbeschäftigte Ruhestandsbeamte der BesGr. A 13 und Tarifbeschäftigte der EG 13 vor.

Der GBD hat in verfassungsrechtlicher Hinsicht darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei der Regelung der Versorgung der Beamtinnen und Beamten das Alimentationsprinzip als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG zu beachten habe und dabei nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) verstoßen dürfe. In diesen Grenzen verfüge der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum, der sich auch auf strukturelle Veränderungen erstrecke, solange dadurch die für die Institution des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen unverändert blieben (BVerfGE 145, 1, 12 f. [Rn. 27] m. w. N.). Artikel 33 Abs. 5 GG schütze die Beamtinnen und Beamten nicht nur in ihrer persönlichen Rechtsstellung als grundrechtsgleiches Recht, sondern diene zugleich der Garantie des Rechtsstaats durch die Legalität und Neutralität der Verwaltung, auch als ausgleichender Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften (vgl. zum Ganzen nur *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 50 ff. m. w. N.), und entfalte demnach auch dann seine Wirkung, wenn sich die persönliche Rechtsstellung der Beamtinnen und Beamten nicht verschlechtere.

Vor diesem Hintergrund sei verfassungsrechtlich aus Sicht des GBD im Hinblick auf die Entwurfsregelung allein maßgeblich, ob der in den bisherigen Regelungen zum Ausdruck kommende Grundsatz der Vermeidung einer Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen - wie das Alimentationsprinzip an sich (vgl. dazu nur BVerfGE 150, 169, 180 ff. [Rn. 28 ff.]) - zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zähle. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sei mit hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Artikels 33 Abs. 5 GG der Kernbereich der Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums als verbindlich anerkannt und gewahrt worden seien. Die Voraussetzungen der Traditionalität und Substantialität müssten kumulativ vorliegen, d. h. nicht jede beamtenrechtliche Regelung, die sich als hergebracht erweist (Traditionalität), werde von der institutionellen Garantie erfasst. Geschützt seien nur Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägten (Substantialität), sodass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde (zum Ganzen: BVerfGE 145, 1, 8 [Rn. 16 f.] m. w. N.).

Der GBD erklärte dazu, dass bereits die Traditionalität der Vermeidung einer Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zweifelsfrei festgestellt werden könne. Allerdings nehme auch das MF an, dass im Beamtenversorgungsrecht seit jeher, also auch in dem für die hergebrachten Grundsätze relevanten Zeitraum unter der Weimarer Reichsverfassung, vorgesehen gewesen sei, Erwerbseinkommen aus dem öffentlichen Dienst auf die Versorgungsbezüge anzurechnen (dazu *Plog/Wiedow*, BBG, Bd. 2, BeamtVG, § 53 Rn. 8 ff.). An der erforderlichen Substantialität bestünden allerdings aus Sicht des GBD erhebliche Zweifel. Zwar möge das Bild des Berufsbeamtentums durch die Anrechnung berührt sein, weil es denkbar erscheine, dass die Neutralität eines kurz vor seiner Pensionierung stehenden Beamten durch die Aussicht auf einen anschließenden Arbeitsvertrag bei seinem Dienstherrn auf die Probe gestellt werde. Dies gelte jedoch ähnlich auch im Hinblick auf einen möglichen Arbeitsvertrag bei einem privaten Arbeitgeber. Außerdem müsse berücksichtigt werden, dass jedenfalls das Ausmaß der Anrechnung auch in der Vergangenheit Wandlungen unterworfen gewesen sei. Nach Auskunft des MF sei der Regelungshistorie des § 53 BeamtVG und seiner Vorgängervorschriften sowie der entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu entnehmen, dass wiederholt arbeitsmarktpolitische Überlegungen eine Rolle bei der Ausgestaltung der Anrechnung gespielt hätten. So sei in Zeiten der faktischen Vollbeschäftigung die Anrechnung großzügiger geregelt worden (z. B. § 179 NBG in der Fassung von 1974) als in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit (z. B. § 53 a BeamtVG in der Fassung von 1992 mit der Ausweitung der Anrechnung auf privatwirtschaftliches Erwerbseinkommen). Vor diesem Hintergrund falle es schwer, die Anrechnung von Verwendungseinkommen auf die Versorgungsbezüge als das Bild des

Berufsbeamtentums maßgeblich prägend anzusehen. Hinzu komme, dass die Entwurfsfassung die Anrechnung von Erwerbseinkommen jedenfalls nicht vollständig aufhebe. Für alle Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, die die Altersgrenze noch nicht erreicht haben, gelte sie im bisherigen Umfang weiter. Nach Auskunft des MF solle damit Fehlanreize für einen vorzeitigen Ruhestandseintritt entgegengewirkt werden. Das MF hat in diesem Zusammenhang außerdem darauf hingewiesen, dass auch andere Länder auf eine Anrechnung von Verwendungseinkommen ab Erreichen der Altersgrenze vollständig verzichteten - so die Länder Hessen (§ 57 HessBeamtVG), Sachsen (§ 72 Abs. 1 Satz 2 SächsBeamtVG) und Nordrhein-Westfalen (§ 66 Abs. 13 LBeamtVG NRW, bisher befristet bis zum 31.12.2024, allerdings sei geplant, die Befristung zu verlängern oder aufzuheben). Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese landesrechtlichen Regelungen seien nicht bekannt geworden. Vor diesem Hintergrund teilte der GBD mit, dass im Ergebnis, soweit es sich in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit beurteilen lasse, wenig dafür spreche, in der Entwurfsregelung einen Verstoß gegen Artikel 33 Abs. 5 GG zu sehen.

Die verfassungsrechtliche Einschätzung des GBD und die Hinweise des MF hat sich der Ausschuss zu eigen gemacht. Sowohl im federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen als auch im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen wurde allerdings streitig diskutiert, ob die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung im Beamtenversorgungsrecht in diesem eiligen Gesetzgebungsverfahren zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung beraten und beschlossen werden oder einem regulären Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben sollte (siehe oben).

**Zu Buchstabe d (Absatz 4 Satz 2):**

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung (vgl. die Absätze 8 und 9).

**Zu Buchstabe e (Absatz 7):**

Zu den Doppelbuchstaben bb und dd wird eine redaktionelle Vereinfachung empfohlen. Durch die Empfehlung zu Doppelbuchstabe cc/1 wird ein redaktioneller Fehler berichtigt.

**Zu Nummer 7 (§ 66):**

Die Empfehlung zu Buchstabe a dient der redaktionellen Vereinfachung. Zu Buchstabe b empfiehlt der Ausschuss eine Folgeänderung zu Nummer 8 Buchst. b.

**Zu Nummer 8 (§ 78):**

Zu Buchstabe a empfiehlt der Ausschuss, die Entwurfsregelung als Absatz 7 einzufügen. Dies führt zu redaktionellen Folgeänderungen in den Buchstaben b und c sowie in den Empfehlungen zu Nummer 0/1, Nummer 4 Buchst. b, Nummer 7 Buchst. b und Nummer 12/1. Die Empfehlung zu Buchstabe d enthält eine redaktionelle Anpassung an die in Buchstabe a eingefügte Abkürzung „NKomVG“.

**Zu Nummer 10 (§ 82 Abs. 3 Satz 2):**

Es handelt sich um redaktionelle Berichtigungen.

**Zu Nummer 12/1 - neu - (§ 90 Abs. 5 Nr. 3):**

Die Empfehlung enthält eine Folgeänderung zu Nummer 8 Buchst. b.

**Zu Artikel 7 (Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2024):**

Siehe die Erläuterung zu Artikel 2 Nr. 1 des Entwurfs. In der Folge der dort empfohlenen Neufassung des § 36 a Abs. 1 NBesG soll Artikel 4 Nr. 2 Buchst. a des Haushaltsbegleitgesetzes 2024 aus den

dort dargelegten Gründen hier nicht neu gefasst, sondern (mit Wirkung zum 01.01.2024) gestrichen werden.

**Zu Artikel 9 (Inkrafttreten):**

**Zu Absatz 2:**

**Zu Nummer 1:**

Siehe die Erläuterung zu Artikel 2, dort insbesondere zu Nummer 1.

**Zu Nummer 2:**

Siehe die Erläuterung zu Artikel 3 Nr. 1.

(Verteilt am 19.09.2024)