

Gesetzentwurf

Hannover, den 12.07.2022

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur amtsangemessenen Alimentation

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur amtsangemessenen Alimentation

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Finanzministerium.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung des Ministerpräsidenten
Barbara Havliza

Entwurf
Niedersächsisches Gesetz
zur amtsangemessenen Alimentation

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes

Das Niedersächsische Besoldungsgesetz vom 20. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 308; 2017 S. 64), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 883), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 2 Nr. 3 erhält folgende Fassung:
„3. der Familienzuschlag und der Familienergänzungszuschlag,“.
2. Der Überschrift des Dritten Teils werden die Worte „und Familienergänzungszuschlag“ angefügt.
3. Nach § 36 wird der folgende § 36 a eingefügt:

„§ 36 a

Familienergänzungszuschlag

(1) ¹Besteht ein Anspruch auf Gewährung eines Familienzuschlags für zwei Kinder, so ist darüber hinaus ein Familienergänzungszuschlag zu gewähren, wenn die mit unterhaltspflichtige Ehepartnerin, der mit unterhaltspflichtige Ehepartner, die mit unterhaltspflichtige Lebenspartnerin oder der mit unterhaltspflichtige Lebenspartner der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters über kein Jahreseinkommen in Höhe mindestens des Zwölfwachen des Höchstbetrags einer geringfügigen Beschäftigung gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 des Vierten Buchs des Sozialgesetzbuchs verfügt. ²Jahreseinkommen im Sinne dieses Gesetzes ist die Summe aus dem Gesamtbetrag der Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes (EStG) und den Lohn- und Einkommensersatzleistungen im Sinne des § 32 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG.

(2) ¹Besteht ein Anspruch auf Gewährung eines Familienzuschlags für drei Kinder, so ist darüber hinaus ein Familienergänzungszuschlag zu gewähren, wenn die mit unterhaltspflichtige Ehepartnerin, der mit unterhaltspflichtige Ehepartner, die mit unterhaltspflichtige Lebenspartnerin oder der mit unterhaltspflichtige Lebenspartner der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters über kein Jahreseinkommen in Höhe der um 1 500 Euro erhöhten Hinzuverdienstgrenze nach Absatz 1 Satz 1 verfügt. ²Für jedes weitere Kind, für das ein Anspruch auf Gewährung eines Familienzuschlags besteht, ist darüber hinaus ein Familienergänzungszuschlag zu gewähren, wenn die mit unterhaltspflichtige Ehepartnerin, der mit unterhaltspflichtige Ehepartner, die mit unterhaltspflichtige Lebenspartnerin oder der mit unterhaltspflichtige Lebenspartner der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters über kein Jahreseinkommen in Höhe der um 1 200 Euro erhöhten Hinzuverdienstgrenze nach Satz 1 verfügt.

(3) Für die Gewährung eines Familienergänzungszuschlags nach den Absätzen 1 und 2 gilt § 11 Abs. 1 entsprechend.

(4) Die Landesregierung wird ermächtigt, die jeweils maßgebliche Höhe des Familienergänzungszuschlags zur Herstellung eines Mindestabstands der Nettoalimentation von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie die Einzelheiten des Verfahrens durch Verordnung zu regeln.“

4. § 63 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 2 werden der Betrag „920 Euro“ durch den Betrag „1 200 Euro“, der Betrag „300 Euro“ durch den Betrag „500 Euro“ und der Betrag „150 Euro“ durch den Betrag „250 Euro“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 werden in Halbsatz 1 der Betrag „170 Euro“ durch den Betrag „250 Euro“ und in Halbsatz 2 der Betrag „450 Euro“ durch den Betrag „500 Euro“ ersetzt.
5. Nach § 73 wird der folgende § 73 a eingefügt:

„§ 73 a

Anpassung der Erfahrungsstufen zum 1. Januar 2023

¹Beamtinnen und Beamte, deren Grundgehalt sich am 31. Dezember 2022 nach Besoldungsgruppe A 5, A 6 oder A 7 und Erfahrungsstufe 1 bestimmt, werden zum 1. Januar 2023 in die Erfahrungsstufe 2 übergeleitet. ²Mit der Überleitung nach Satz 1 beginnt die in der Erfahrungsstufe 2 abzuleistende Erfahrungszeit.“

6. Nummer 1 der Anlage 5 (zu § 7 Abs. 2, § 25 Abs. 1 sowie den §§ 28 und 33) erhält folgende Fassung:

„1. Besoldungsordnung A

Gültig ab 1. Januar 2023

Besoldungsgruppe	Erfahrungszeit je Stufe 2 Jahre				Erfahrungszeit je Stufe 3 Jahre				Erfahrungszeit je Stufe 4 Jahre			
	Erfahrungsstufe											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A 5		2 445,50	2 505,25	2 564,99	2 624,75	2 684,51	2 744,27	2 804,02				
A 6		2 484,70	2 550,30	2 615,90	2 681,50	2 747,13	2 812,74	2 878,35	2 943,94			
A 7		2 573,94	2 656,51	2 739,05	2 821,62	2 904,16	2 986,75	3 045,70	3 104,65	3 163,65		
A 8		2 657,71	2 728,26	2 834,05	2 939,84	3 045,64	3 151,48	3 222,00	3 292,50	3 363,05	3 433,57	
A 9		2 816,09	2 885,48	2 998,40	3 111,32	3 224,24	3 337,17	3 414,76	3 492,70	3 574,13	3 656,22	
A 10		3 016,03	3 112,47	3 257,13	3 401,82	3 549,25	3 702,21	3 804,19	3 906,17	4 008,13	4 110,12	
A 11			3 440,56	3 593,97	3 750,70	3 907,47	4 064,20	4 168,75	4 273,20	4 377,73	4 482,21	4 586,69
A 12				3 879,75	4 066,58	4 253,49	4 440,37	4 564,96	4 689,51	4 814,11	4 938,69	5 063,29
A 13				4 352,21	4 554,03	4 755,82	4 957,58	5 092,15	5 226,69	5 361,22	5 495,76	5 630,29
A 14				4 579,31	4 840,98	5 102,65	5 364,35	5 538,81	5 713,27	5 887,70	6 062,18	6 236,66
A 15						5 606,38	5 894,06	6 124,26	6 354,41	6 584,60	6 814,78	7 044,94
A 16						6 186,89	6 519,62	6 785,85	7 052,06	7 318,27	7 584,44	7 850,63

7. Anlage 7 erhält folgende Fassung:

„Anlage 7

(zu § 34 Satz 3)

Familienzuschlag

(Monatsbeträge)

Gültig ab 1. Januar 2023

	Stufe 1 (§ 35 Abs. 1)	Stufe 2 (§ 35 Abs. 2)
Besoldungsgruppen A 5 bis A 8	142,80 Euro	270,96 Euro
übrige Besoldungsgruppen	149,94 Euro	278,10 Euro

Bei mehr als einem berücksichtigungsfähigen Kind erhöht sich der Familienzuschlag

für das zweite berücksichtigungsfähige Kind um 128,16 Euro

für das dritte und jedes weitere berücksichtigungsfähige Kind um 450,96 Euro.

Erhöhungsbetrag für die Laufbahngruppe 1

In der Laufbahngruppe 1 erhöht sich in den Besoldungsgruppen

A 5 bis A 9 der Familienzuschlag in den Stufen 2 und 3 für

jedes berücksichtigungsfähige Kind um 100,00 Euro“.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes

Das Niedersächsische Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung vom 2. April 2013 (Nds. GVBl. S. 73), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 883), wird wie folgt geändert:

1. In § 57 Abs. 3 Satz 1 werden der Betrag „170 Euro“ durch den Betrag „250 Euro“ und der Betrag „450 Euro“ durch den Betrag „500 Euro“ ersetzt.
2. In § 64 Abs. 3 Satz 2 werden der Betrag „920 Euro“ durch den Betrag „1 200 Euro“ und der Betrag „300 Euro“ durch den Betrag „500 Euro“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 treten Artikel 1 Nr. 4 und Artikel 2 am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziel des Gesetzes

Seit dem Inkrafttreten der für das Dienstrecht maßgebenden Föderalismusreform zum 1. September 2006 und der daraus resultierenden Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern hat sich eine erhebliche Auseinanderentwicklung im Bereich des Besoldungsniveaus ergeben. In jüngerer Vergangenheit hat sich zudem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wiederholt mit der Prüfung der Amtsangemessenheit der Alimentation in Bund und Ländern und den sich aus Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes sowie den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ergebenden Spielräumen der Gesetzgebung auseinandergesetzt (BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 - und Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 -). Mit seinen Beschlüssen vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 - und - 2 BvL 6/17 u. a. - hat das BVerfG in der Fortentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung zur Amtsangemessenheit der Alimentation insbesondere die Vorgaben für die zwingende Einhaltung eines Mindestabstandes zur sozialen Grundsicherung und zur Gewährleistung einer ausreichenden Alimentation von alleinverdienenden Beamtinnen und Beamten mit Familie bei mehr als zwei Kindern geschärft.

Gegenstand dieses Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der sich aus den jüngsten Beschlüssen des BVerfG ergebenden Anforderungen. In einem seiner Beschlüsse vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 - konkretisiert das BVerfG die Vorgaben zum erforderlichen Mindestabstand der Besoldung zum Grundsicherungsniveau. Der andere Beschluss - 2 BvL 6/17 u. a. - befasst sich mit der Alimentation von Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern mit drei und mehr Kindern und entwickelt insoweit auch die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zur Alimentation von Familien mit mehr als zwei Kindern fort (Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 -).

Den jüngsten Ausführungen des BVerfG folgend wird der Mindestabstand zur Grundsicherung unterschritten, wenn die Nettoalimentation in der ersten Erfahrungsstufe der untersten Besoldungsgruppe unter Berücksichtigung der familienbezogenen Bezügebestandteile und des Kindergelds um weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau liegt (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47 ff.). Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation höherer Besoldungsgruppen, bei denen das Mindestabstandsgebot selbst gewahrt ist, lässt sich eine solche Schlussfolgerung nicht ohne Weiteres ziehen. Eine Verletzung dieses Mindestabstandsgebots betrifft jedoch insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist.

Wird der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips.

Das zur Bestimmung der Mindestalimentation herangezogene Grundsicherungsniveau umfasst alle Elemente des Lebensstandards, der den Empfängern von Grundsicherungsleistungen staatlicherseits gewährt wird, unabhängig davon, ob diese zum von Verfassungs wegen garantierten Existenzminimum zählen oder über dieses hinausgehen und ob zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse Geldleistungen gewährt oder bedarfsdeckende Sach- beziehungsweise Dienstleistungen erbracht werden (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 50). Der Gesetzgeber ist gehalten, sämtliche ihm zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten hinsichtlich der Höhe der Grundsicherungsleistungen auszuschöpfen, um die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen. Dabei stellen die konkreten Ausführungen des BVerfG keine für den Besoldungsgesetzgeber in jeder Einzelheit verbindliche Berechnungsgrundlage dar. Ihm stünde es insbesondere frei, die Höhe des Grundsicherungsniveaus mithilfe einer anderen plausiblen und realitätsgerechten Methodik zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 53).

Die darüber hinausgehenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur amtsangemessenen Alimentation von Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern mit mehr als zwei unterhaltsberechtigten Kindern hat das BVerfG in seinen Beschlüssen vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75 -, vom 22. März 1990 - 2 BvL 1/86 - und vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 - konkretisiert. Den Ausführungen des BVerfG folgend hat der Besoldungsgesetzgeber die Besoldung so zu regeln, dass Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger nicht vor die Wahl gestellt werden, entweder

eine ihrem Amt angemessene Lebensführung aufrechtzuerhalten oder, unter Verzicht darauf, eine Familie zu haben und diese entsprechend den damit übernommenen Verpflichtungen angemessen zu unterhalten. Deshalb kann bei der Beurteilung und Regelung dessen, was eine amtsangemessene Besoldung ausmacht, die Zahl der Kinder nicht ohne Bedeutung sein. Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes belasse dem Gesetzgeber insoweit allerdings einen Gestaltungsspielraum. Das BVerfG geht aufgrund der bisherigen Praxis des Besoldungsgesetzgebers davon aus, dass er die Grundbesoldung so bemisst, dass sie (zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder) in allen Stufen der Besoldungsordnung im Wesentlichen amtsangemessen ist. Der Gesetzgeber überschreitet hingegen seinen Gestaltungsspielraum, wenn er den Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern zumutet, für den Unterhalt dritter und weiterer Kinder auf die familienneutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen, um den Bedarf ihrer Kinder zu decken.

Die damit verbundene, mit wachsender Kinderzahl fortschreitende Auszehrung der familienneutralen Gehaltsbestandteile ist nicht hinnehmbar, weil so die Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger mit mehreren Kindern den ihnen zukommenden Lebenszuschuss nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen können (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 6/17 u. a. -, Rn. 29 ff.).

Bei der Bemessung des zusätzlichen Bedarfs, der für dritte und weitere Kinder entsteht und vom Dienstherrn über die Alimentation der Zwei-Kinder-Familie hinaus zu decken ist, kann der Gesetzgeber vom Grundsicherungsmehrbedarf dritter und weiterer Kinder ausgehen. Bedarfssätze, die an dem äußersten Mindestbedarf eines Kindes ausgerichtet sind, also insbesondere die Leistungen der sozialen Grundsicherung, sind ihrem Zweck nach jedoch staatliche Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherheit. Die Alimentation von Richterinnen, Richtern, Beamtinnen und Beamten und ihren Familien ist demgegenüber etwas qualitativ Anderes. Diesen Unterschied muss die Bemessung des Gehalts deutlich werden lassen. Dabei lässt auch hier ein um 15 % über dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf liegender Betrag den verfassungsgeborenen Unterschied zwischen der von der Grundsicherung zu leistenden Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs und dem den Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern sowie ihren Familien geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 6/17 u. a. -, Rn. 31 f.).

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienststrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der entsprechenden 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. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, das heißt zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind, auch wenn diese für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums gemäß Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes genießen. Bei der Umsetzung der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung.

Diese ist der Verfassung jedoch nicht unmittelbar als fester und exakt bezifferbarer Betrag zu entnehmen, insofern stellt die in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie dar. Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte Lösung - hinsichtlich Struktur und Höhe der Alimentation - unterliegt allerdings der gerichtlichen Kontrolle (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 23, 25 f.).

Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte geht das BVerfG davon aus, 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, sodass es einer gesonderten Prüfung der Besoldung mit Blick auf die Kinderzahl erst ab dem dritten Kind bedarf. Die vierköpfige Alleinverdienerfamilie ist demnach eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht aber das Leitbild der Beamtenbesoldung. Auch hinsichtlich der Strukturierung der Besoldung verfügt der Besoldungsgesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. Es besteht insbesondere keine Verpflichtung, die Grundbesoldung so zu bemessen, dass Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können. Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, stärker als bisher die Besoldung von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen. Dass bei der Berechnung des für alle Besoldungsgruppen gleich hohen Mindestmehrbetrags für dritte und weitere Kinder davon ausgegangen wird, dass die Besoldungsempfängerin oder der Besoldungsempfänger die Familie allein unterhält, ist auch in Bezug auf dritte und weitere Kinder ein aus der bisherigen Besoldungspraxis und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung abgeleiteter Kontrollmaßstab. Er stellt sicher, dass der Familie für das dritte und jedes weitere Kind der am Grundsicherungsniveau orientierte Mindestmehrbetrag auch dann zur Verfügung steht, wenn der andere Elternteil gar nichts zum Familieneinkommen beisteuern kann (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 6/17 u. a. -, Rn. 37). Eine Modifikation des Familienmodells ist jedoch unerlässlich, um den seit langer Zeit bestehenden gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden besoldungsrechtliche Anpassungen der Regelungen des Landes Niedersachsen vorgenommen, um weiterhin sowohl einen hinreichenden Abstand zur sozialen Grundsicherung sowie eine amtsangemessene Alimentation für Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger mit drei und mehr Kindern im verfassungsrechtlichen Rahmen gewähren zu können.

Unter Nutzung der sich aus der Rechtsprechung des BVerfG ergebenden Gestaltungsspielräume setzt der Gesetzentwurf auf eine Kombination verschiedener finanzieller Komponenten, die Fehlbeiträge ausgleichen und gleichzeitig übermäßig hohe kinderbezogene Familienzuschläge vermeiden sollen.

Für die Feststellung der Handlungsoptionen des Gesetzgebers zur Gewährung einer verfassungsgemäßen Besoldung ist das Fortentwicklungsgebot des Artikels 33 Abs. 5 des Grundgesetzes für das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu beachten. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG werden die hergebrachten Grundsätze und mithin die Institution des deutschen Berufsbeamtentums durch Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes jedoch nicht um ihrer selbst willen geschützt. Die Verfassungsbestimmung konserviere nicht „das Gestrige“, sondern übernehme nur die tradierten und funktionswesentlichen Grundstrukturen des Berufsbeamtentums. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hätten das Berufsbeamtentum insoweit als ein Instrument zur Sicherung von Rechtsstaat und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstanden. Hierfür erschien ihnen ein auf Sachwissen gegründeter, unabhängiger Beamtenapparat unerlässlich. Die für den Kerngehalt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geltende Beachtungspflicht versperre zwar den Weg zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber. Solange eine strukturelle Veränderung an den für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen nicht vorgenommen werde, stehe Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts aber nicht entgegen. In der Pflicht zur „Berücksichtigung“ sei vielmehr eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit „in die Zeit“ zu stellen. Die Strukturentscheidung des Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes belasse ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen und den Funktionen anzupassen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt. Veränderungen, mit denen die Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums aufrechterhalten und seine Leistungsfähigkeit gesteigert werden sollen, verstießen daher nur dann gegen Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes, wenn sie in den Kernbestand von Strukturprinzipien eingreifen. Das Grundgesetz erlaube damit eine stete Fortentwicklung, die das

Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anpasst (Beschluss des BVerfG vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02, Rn. 50 ff.).

Im Rahmen des breiten Gestaltungsspielraums ist der Gesetzgeber somit nicht verpflichtet, die Grundbesoldung so zu bemessen, dass Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können.

Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, die tatsächlichen Lebensverhältnisse stärker in den Blick zu nehmen. Die Vergleichsbetrachtung zwischen Alimentation und Grundsicherung muss in derjenigen Familienkonstellation erfolgen, die der gesetzgeberischen Grundkonstellation entspricht.

Die Alleinverdienerfamilie stellt in der gesamtgesellschaftlichen Realität nicht mehr das bevorzugte Lebensmodell dar. Gesellschaftliches Grundmodell ist auf Grundlage allgemeiner statistischer Auswertungen heute vielmehr die Doppel- beziehungsweise Hinzuverdienerehe. So konnte beispielsweise das Statistische Bundesamt in 2021 feststellen, dass im Jahr 2019 rund 75 % der Mütter in Deutschland mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren erwerbstätig waren, bei einem Anteil der erwerbstätigen Väter mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren rund 93 %. Der Anteil ist in den letzten Jahren zudem stark gestiegen. 2009 lag er noch bei rund 67 % der Frauen mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren (Pressemitteilung Nr. N 017 des Statistischen Bundesamts vom 5. März 2021). Auch die Wissenschaft verfolgt im Anschluss an die verfassungsgerichtliche Alimentationsrechtsprechung einen ähnlichen Ansatz. So ist laut Frau Prof. Dr. Gisela Färber und Herrn Lutz Rodermond die Alleinverdienerehe „für weite Teile der Bevölkerung kein Leitbild mehr. Der Qualifikationsgrad und die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen auch mit Kindern, der für Beamtinnen in ähnlicher Weise gilt wie für die Partnerinnen von männlichen Beamten, stehen dieser zur Fiktion geronnenen Lebensrealität geradezu diametral entgegen“ (Zeitschrift für Beamtenrecht 6/2021, Seite 186). Gestützt wird die tatsächliche Situation durch die langjährige, zivilrechtliche Entwicklung, angefangen bereits bei dem 1958 in Kraft getretenen Gleichberechtigungsgesetz und der Reform des Ehe- und Familienrechts aus dem Jahr 1977, mit der sich das Bürgerliche Gesetzbuch von dem Leitbild der Hausfrauenehe verabschiedet und in § 1360 die gleichrangige Verpflichtung der Ehegatten eingeführt hatte, durch Arbeit und Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten und autonom über die Aufgabenverteilung in der Ehe und den Umfang der Erwerbstätigkeit zu entscheiden.

Vergleicht man die Entwicklung des Besoldungsrechts mit der Entwicklung des Zivilrechts, so ist zusammenfassend festzustellen, dass die besoldungsrechtlichen Regelungen bis zum Inkrafttreten des Gleichberechtigungsgesetzes von 1958 ein Spiegelbild der zivilrechtlichen ehe- und familienrechtlichen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts gewesen sind. Für den Zeitraum danach ist hingegen eine Auseinanderentwicklung beider Rechtsbereiche festzustellen. Zwar entsprach die besoldungsrechtliche Grundannahme der Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern dem im Bürgerlichen Gesetzbuch angelegten Regelmodell der Hausfrauenehe. Gleichwohl hätte nach dem Inkrafttreten des Gleichberechtigungsgesetzes ebenfalls schon das davon abweichende Modell der gemeinsamen Verpflichtung beider Eheleute zur Sicherung des Familienunterhalts durch eine differenzierende Regelung über den Familienzuschlag zu den unterschiedlichen Fallkonstellationen der Erwerbstätigkeit der Eheleute in das Besoldungsrecht aufgenommen werden können. Mit der Reform des Ehe- und Familienrechts im Jahr 1977 hat sich das Besoldungsrecht dann vollständig von den Regelungen der §§ 1356 und 1360 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) abgekoppelt. Es ist seither versäumt worden, das in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommene Grundmodell, dass beide Eheleute die gemeinschaftliche Verpflichtung zum Familienunterhalt haben, als Besoldungsgrundmodell in das Besoldungsrecht zu übernehmen.

In der Folge dieser gesellschaftlichen Veränderungen hat der Gesetzgeber auch im Beamtenrecht Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie getroffen, indem er beispielsweise die Teilzeitbeschäftigung und die Familienpflegezeit eingeführt und weitreichende Flexibilisierungen in Bezug auf mobiles Arbeiten ermöglicht hat. Vor diesem Hintergrund erfolgt in Niedersachsen nunmehr auch im Besoldungsrecht eine Abkehr von der Alleinverdienerfamilie als maßgebendes Modell. Das bisherige Modell der Alleinverdienerehe wird um Regelungen ergänzt, die der beiderseitigen Verpflichtung der Eheleute zum Unterhalt der Familie Rechnung tragen. Den unterschiedlichen Familienkonstellationen, nämlich einerseits der klassischen Alleinverdienerfamilie und andererseits der

gemeinsamen Berufstätigkeit von Mann und Frau gerecht werdende besoldungsrechtliche Differenzierungen sind vonnöten, um auch das Besoldungsrecht angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte „in die Zeit“ zu stellen. Der hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums, nach dem die Alimentation für eine Alleinverdienerfamilie auskömmlich sein muss, wird durch die Berücksichtigung des Ehegatteneinkommens in Bezug auf die Unterhaltsverpflichtungen gegenüber den Kindern nicht als solcher außer Kraft gesetzt. Das Ehegatteneinkommen wird jedoch dort berücksichtigt, wo es vorhanden ist. Soweit nur ein Ehegatte das Familieneinkommen erwirtschaftet, weil dem anderen Ehegatten die Haushaltsführung überantwortet ist (§ 1360 BGB), bleibt es für die Bemessung der Auskömmlichkeit der Alimentation bei den vom BVerfG entwickelten Grundsätzen. Ist hingegen ein zweites Einkommen vorhanden, soll dieses folgerichtig für die Ermittlung der Auskömmlichkeit der Alimentation in Bezug auf die Kosten, die durch Kinder entstehen, berücksichtigt werden. Dies ergibt sich aus der zivilrechtlichen Regelung des § 1360 BGB, der seit der Reform des Ehe- und Familienrechts im Jahr 1977 eine uneingeschränkte Unterhaltspflicht beider Ehegatten gegenüber der Familie begründet.

Zugleich wird durch die Berücksichtigung des Familieneinkommens in Bezug auf die Unterhaltsverpflichtungen gegenüber der Familie die spätestens mit der Reform des Ehe- und Familienrechts im Jahr 1977 verloren gegangene Parallelität zwischen den Unterhaltsverpflichtungen aus den zivilrechtlichen Bestimmungen über die Ehe und der beamtenrechtlichen Alimentation wiederhergestellt.

Die Berücksichtigung des Familieneinkommens bei der Bestimmung der Alimentation für Familien mit Kindern steht auch nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerfG, denn bei der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie handelt es sich dem Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47 zufolge um eine aus der bisherigen und seit Jahrzehnten unveränderten Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht hingegen um das Leitbild der Beamtenbesoldung. Ebenso lässt sich der Entscheidung des BVerfG zu Familien mit drei und mehr Kindern entnehmen, dass das Besoldungsrecht offen ist für eine Weiterentwicklung (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 6/17 u. a. -, Rn. 25 ff.).

Der Gesetzesentwurf greift diese Option auf, indem er für die Ermittlung der notwendigen Alimentation für Familien mit Kindern sowohl in Bezug auf den Abstand zur Grundsicherung als auch in Bezug auf den Mehrbedarf bei Familien mit drei und mehr Kindern die jeweilige Einkommenssituation der Familie berücksichtigt.

Diese Differenzierung ist geboten, um kaum mehr zu vermittelnde Verwerfungen innerhalb des Besoldungssystems insgesamt wie auch im Verhältnis zu den Tarifbeschäftigten zu vermeiden. Denn außerhalb des beamtenrechtlichen Besoldungsrechts ist die individuelle Familiensituation für die Vergütung der individuellen Tätigkeit irrelevant. Der nach den Entscheidungen des BVerfG notwendige Korrekturbedarf bei der Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit Familie und Kindern ist erheblich, obwohl schon nach gegenwärtigem Recht über die Familienzuschläge Gehaltskomponenten beträchtlichen Umfangs gewährt werden. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich jedoch nicht allein darauf, das Familieneinkommen bei der Ermittlung der notwendigen Alimentation zu berücksichtigen. Vielmehr setzt die Lösung des verfassungsrechtlichen Alimentationsproblems auf eine Kombination verschiedener Bausteine.

a) Anhebung der jährlichen Sonderzahlung

Die niedersächsischen Probleme in der Einhaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau begründen sich nicht zuletzt in der Streichung der Sonderzahlung vor knapp 20 Jahren. Zum besseren Verständnis wird nachfolgend die Entwicklung der Sonderzahlung in Niedersachsen dargestellt:

- Bis zum Jahr 2003 erhielten Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes Niedersachsen eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 65 % der maßgebenden Monatsbezüge zuzüglich eines Sonderbetrags in Höhe von 25,56 Euro für jedes berücksichtigungsfähige Kind.
- Im Jahr 2004 wurde die Sonderzahlung auf monatlich 4,17 % der für das jeweilige Jahr zustehenden Bezüge gekürzt, woraus sich bei Betrachtung des gesamten Kalenderjahres 2004 eine Son-

derzahlung in Höhe von etwa 50 % eines Monatsbezuges ergab. Die Sonderzahlung für berücksichtigungsfähige Kinder blieb unverändert, aktiven Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 wurde darüber hinaus ein Zusatzbetrag von 120 Euro gezahlt.

- In den Jahren 2005 und 2006 entfielen die Sonderzahlungsbeträge nahezu gänzlich. Lediglich aktive Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 erhielten einen einmaligen jährlichen Sonderzahlungsbetrag in Höhe von 420 Euro. Die kinderbezogene Sonderzahlung blieb unverändert.
- Im Jahr 2007 gab es eine einmalige Sonderzahlung in Höhe von 860 Euro für Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter sowie in Höhe von 614 Euro für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Zudem wurde die kinderbezogene Sonderzahlung für dritte und weitere Kinder auf 400 Euro angehoben.
- In den Jahren 2008 bis 2019 erhielten aktive Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 weiterhin einen einmaligen jährlichen Sonderzahlungsbetrag in Höhe von 420 Euro. Zudem wurde die jährliche Sonderzahlung für berücksichtigungsfähige Kinder für erste und zweite Kinder auf jeweils 120 Euro angehoben, für dritte und weitere Kinder betrug sie weiterhin 400 Euro.
- Ab dem Jahr 2020 wurde die jährliche Sonderzahlung für aktive Beamtinnen und Beamte bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 8 auf 920 Euro angehoben. Alle übrigen aktiven Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter erhalten seitdem eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 300 Euro. Die jährliche Sonderzahlung für berücksichtigungsfähige Kinder wurde für erste und zweite Kinder auf jeweils 170 Euro und für dritte und weitere Kinder auf jeweils 450 Euro angehoben.

Mit einer Anhebung der Sonderzahlung für alle Besoldungsgruppen werden alle Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger gleichermaßen unabhängig von einer individuellen Betroffenheit der Problematik des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau begünstigt.

Dies ist vor dem Hintergrund der Streichung der Sonderzahlung, die ebenfalls alle Besoldungsgruppen betraf und für die Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger oberhalb der Besoldungsgruppe A 8 erst im Jahr 2020 grundsätzlich wieder eingeführt wurde, auch notwendig.

b) Streichung der ersten Erfahrungsstufe in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 7

Die Konkretisierung der Anforderungen zur Ermittlung des Mindestabstands zur Grundsicherung durch das BVerfG haben ein grundsätzliches Problem offenkundig werden lassen. Der allgemeine Lebensstandard und damit einhergehend die Ansprüche, die im Bereich der Grundsicherung entstanden sind, sind in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter gestiegen. Neue Komponenten, die es früher nicht gegeben hat, sind hinzugetreten. In den letzten Jahren sind zudem die Wohnkosten stark angestiegen.

Für den einfachen Dienst hat der verfassungsrechtlich einzuhaltende Mindestabstand der Besoldung zum Grundsicherungsniveau durch dessen stetige Steigerung zu einer Schieflage geführt, die einen strukturellen Eingriff in das Besoldungsgefüge erforderlich macht. Um diese Schieflage zu beseitigen und den Beamtinnen und Beamten der unteren Besoldungsgruppen mit Kindern mehr Abstand zum Grundsicherungsniveau zu verschaffen, soll die in den unteren Besoldungsgruppen bis A 7 nach der Besoldungstabelle bisher noch vorgesehene erste Erfahrungsstufe zum 1. Januar 2023 entfallen.

c) Erhöhung des kinderbezogenen Familienzuschlags um 100 Euro

Als weitere Komponente soll der Familienzuschlag für erste und zweite Kinder in der Laufbahngruppe 1 in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 9 und für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen monatlich um 100 Euro je Kind erhöht werden. Diese Anhebung unabhängig von der Familienkonstellation der Alleinverdienerfamilie oder des Mitverdienstes beider Ehegatten ist sachgerecht, um den gestiegenen Ansprüchen gerecht zu werden. Familien mit Kindern in den unteren Besoldungsgruppen sollen insoweit unabhängig vom Hinzuverdienst des Ehegatten gestärkt und der gestiegene Mehrbedarf für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Zudem trägt auch diese Erhöhung zugleich zur Gewährleistung des Mindestabstands zur Grundsicherung und zur Gewährleistung einer ausreichenden Alimentation für Familien mit drei und mehr Kindern bei.

d) Familienergänzungszuschlag in den unteren Besoldungsgruppen

Für Alleinverdienerfamilien mit zwei Kindern in den unteren Besoldungsgruppen und für Alleinverdienerfamilien mit drei und mehr Kindern in sämtlichen Besoldungsgruppen soll sichergestellt werden, dass über die vorstehend dargestellten Verbesserungen hinaus die nach der Entscheidung des BVerfG zur Wahrung des Abstands zur Grundsicherung erforderliche Alimentation stets gewährt wird. In das Besoldungsgesetz wird deshalb eine Regelung über einen Familienergänzungszuschlag aufgenommen, der immer dann gewährt werden soll, wenn das gemeinsame Einkommen beider unterhaltspflichtiger Elternteile nicht ausreicht, um das für die Herstellung des verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau notwendige Nettogehalt zu erreichen. Der Familienergänzungszuschlag stellt eine neue Form einer bedarfsorientierten Besoldungskomponente zur Abgeltung besonderer Spitzenbelastungen bei Familien mit zwei und mehr Kindern dar. Die Bedarfsorientierung bezieht sich dabei auf das gemeinsame Einkommen beider unterhaltspflichtiger Elternteile. Insoweit erfolgt eine Abkehr von der bisher generell zugrunde gelegten Alleinverdienstannahme.

Ein Verstoß gegen das allgemeine Abstandsgebot ergibt sich aus dieser zielgruppengenauen familienbezogenen Leistung, die ausschließlich im Falle eines in der jeweiligen Besoldungsgruppe tatsächlich festgestellten Ergänzungsbedarfs zur Sicherung des Abstandes zur Grundsicherung greift, nicht. Das allgemeine Abstandsgebot bezieht sich vorrangig auf die Ausgestaltung von Grundgehältern. Die Frage der Einbeziehung besonderer bedarfsorientierter Leistungen in der Besoldung wurde bislang nicht entschieden, das BVerfG spricht in seiner Entscheidung vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47 und 49 aber ausdrücklich von der Möglichkeit, etwa durch höhere Familienzuschläge die Besoldung stärker als bisher von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Regelung zum Familienergänzungszuschlag für Familien mit zwei und mehr Kindern durch die Einführung einer Hinzuverdienstgrenze nur für einen vergleichsweise kleinen Personenkreis greifen wird. In Niedersachsen gibt es etwa 107 000 Kinder von Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern, von denen etwa 5 % als erste und zweite Kinder in den unteren Besoldungsgruppen und weitere 10 % als dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen rein theoretisch einen zusätzlichen Alimentsbedarf auslösen könnten. Ein allgemeiner Verbesserungsbedarf für alle Besoldungsgruppen lässt sich hieraus nicht ableiten, vielmehr wird die vorstehende Überlegung aufgegriffen, die individuelle Familiensituation zu berücksichtigen. Ist kein Einkommen eines weiteren unterhaltsverpflichteten Elternteils vorhanden, wird über den Familienergänzungszuschlag sichergestellt, dass der vom BVerfG geforderte Mindestabstand von 15 % der Besoldung zum Grundsicherungsniveau im Einzelfall gewährt wird.

Ist hingegen ein zweites Einkommen verfügbar, fließt dieses in die Vergleichsberechnung zur Feststellung eines Ergänzungszuschlagsbedarfs ein und führt je nach dessen Höhe zu einem Entfall des Anspruchs auf den Familienergänzungszuschlag.

Die Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge um 100 Euro für erste und zweite Kinder in der Laufbahngruppe 1 in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 9 und für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen wirkt aufgrund der gesetzlich vorgesehenen entsprechenden Anwendung auch im Rahmen der Beamtenversorgung.

Im Rahmen des verfassungsrechtlich anerkannten Gestaltungsspielraums wäre in Bezug auf das allgemeine Abstandsgebot der Alimentation zur sozialen Grundsicherung anstelle der vorgesehenen Regelungen zum Familienergänzungszuschlag auch eine Regelung über eine über die bereits vorgesehenen Erhöhungen hinaus deutlich spürbare Anhebung der Grundgehälter, der jährlichen Sonderzahlung oder der allen gleichermaßen zustehenden Familienzuschläge denkbar. Insbesondere die letztgenannte Alternative hätte jedoch eine deutliche Verlagerung des Besoldungsschwerpunkts in Richtung der familienorientierten Bestandteile zulasten der eigentlichen Grundbesoldung zur Folge, die in einem Widerspruch zum Leistungsgrundsatz stünde, der sich an dem übertragenen Amt und der dahinterstehenden Verantwortung orientieren muss. Mit den einkommensabhängig ausge-

stalteten Familienergänzungszuschlägen hingegen wird die familienbezogene Komponente bedarfsgerecht auf die Fälle beschränkt, in denen ein tatsächlicher Fehlbetrag zur sozialen Grundsicherung festgestellt wird.

2. Haushaltmäßige Auswirkungen

Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 beträgt die haushaltswirtschaftliche Belastung des Landes aus der Anhebung der jährlichen Sonderzahlungen rund 32,4 Millionen Euro pro Jahr.

Für das Haushaltsjahr 2023 betragen die haushaltswirtschaftlichen Belastungen des Landes zudem aus der Streichung der ersten Erfahrungsstufe in den Besoldungsgruppen bis A 7 rund 0,5 Millionen Euro sowie aus der Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge rund 21,7 Millionen Euro.

Aus der Einführung des Familienergänzungszuschlags werden sich ab dem Haushaltsjahr 2023 immer dann haushaltmäßige Auswirkungen für das Land ergeben, wenn die Hinzuverdienstgrenze vom anderen unterhaltspflichtigen Elternteil unterschritten wird. Da diese Anspruchsberechtigung von sehr persönlichen Lebensumständen beeinflusst wird, kann weder hinsichtlich der voraussichtlichen Anzahl der Zahlfälle noch hinsichtlich der individuellen Betragshöhe in Abhängigkeit berücksichtigungsfähiger Kinder eine belastbare Aussage getroffen werden, sodass auch dadurch bedingte Kosten nicht konkret beziffert werden können. Die individuelle Höhe des Familienergänzungszuschlags wird jedoch die individuelle Höhe der Hinzuverdienstgrenze nicht überschreiten.

Die zu erwartenden Belastungen sind durch die Ansätze im Haushaltsplan 2022/2023 gedeckt.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung sind nicht erkennbar.

4. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern sind ebenfalls nicht erkennbar.

Der Gesetzentwurf unterscheidet insbesondere bezüglich des Familienergänzungszuschlags weder zwischen alleinverdienenden noch zwischen hinzuverdienenden Frauen und Männern. Die Alleinverdienerfamilie stellt heute nicht mehr das bevorzugte Lebensmodell in der gesamtgesellschaftlichen Realität dar. Auf Grundlage allgemeiner statistischer Auswertungen ist heute vielmehr die Doppel- oder Hinzuverdienerreihe als gesellschaftliches Grundmodell anzusehen. Der vorgesehene Familienergänzungszuschlag ist aufgrund seiner Höhe nicht geeignet, Frauen und Männer von der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit abzuhalten. Allenfalls in Einzelfällen könnte es für den hinzuverdienenden Ehe- oder Lebenspartner finanziell günstiger sein, den Umfang ihrer oder seiner Tätigkeit zu verringern oder diese ganz aufzugeben.

5. Auswirkungen auf Familien

Die Alimentation für Familien mit Kindern wird durch die Anhebung der kinderbezogenen Familienzuschläge für erste und zweite Kinder in den unteren Besoldungsgruppen und für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen spürbar verbessert. Durch die Schaffung einer Verordnungsermächtigung zur Festsetzung von differenzierten Familienergänzungszuschlägen werden zudem Familien mit zwei und mehr Kindern ohne zusätzliche Einkünfte eines weiteren unterhaltspflichtigen Elternteils darüber hinaus in ihren individuell pauschalen Bedürfnissen unter Bezugnahme auf den verfassungsrechtlich einzuhaltenden Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau zusätzlich unterstützt.

6. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen sind nicht erkennbar.

7. Beteiligungen

Folgende Gewerkschaften und Verbände sind im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf beteiligt worden:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV),

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB),
- Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion (NBB) sowie
- Niedersächsischer Richterbund (NRB).

Diese Gewerkschaften und Verbände haben zum Gesetzentwurf Stellung genommen.

Der NBB und der NRB vermissen die dringend erforderliche Anpassung für alle Beamtinnen und Beamten in Niedersachsen, die beispielsweise durch Erhöhung der Grundgehaltsstufen realisierbar gewesen wäre. Das geplante Gesetz genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, denn der Befund des Gesetzgebers und des Bundesverfassungsgerichts, dass die Alimentation nicht mehr amtsangemessen ist, könne nachhaltig als Problem nur gelöst werden, indem das gesamte Gefüge der Alimentation erhöht wird.

Diese Maßnahme wäre sicherlich geeignet, um den Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau zu gewährleisten. Eine vom Tarifergebnis abweichende Linearerhöhung wäre sozialpolitisch nicht vertretbar und würde zu einer hohen Haushaltsbelastung führen.

Der NRB weist zudem darauf hin, dass die Besoldungshöhe als Attraktivitätsaspekt wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung sei.

Die finanzielle Attraktivität einer Tätigkeit im Beamtenverhältnis ist ein Element der Amtsangemessenheit der Alimentation. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält verschiedene finanzielle Besserstellungen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter. Darüber hinaus hat die Landesregierung einen weiteren Entwurf eines Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Jahr 2022 sowie zur Änderung versorgungsrechtlicher Vorschriften ausgearbeitet, der mit der zeit- und inhaltsgleichen Übernahme des Tarifergebnisses für den Bereich der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) die finanzielle Teilhabe der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sichert. Derzeit finden die beiden Gesetzgebungsverfahren parallel statt. Die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes und seiner Fachkräfte ist weiterhin ein wesentliches Anliegen der Besoldungspolitik und unter Berücksichtigung der haushaltswirtschaftlichen Erfordernisse bei Entscheidungen über besoldungsrechtliche Maßnahmen zu berücksichtigen.

Weiterhin kritisieren sowohl der DGB als auch der NRB, dass bei den Regelungen des Gesetzesentwurfs, die die Höhen der Bezüge und der Bezügebestandteile regeln, jeweils die konkreten Begründungen, welche Faktoren der Ermittlung der Beträge zugrunde liegen, und eine Erläuterung einer vorzunehmenden Abwägung fehlen würden.

In der Begründung zum Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Jahr 2022 sowie zur Änderung versorgungsrechtlicher Vorschriften wird die verfassungsrechtlich erforderliche Prüfung für die zum 1. Dezember 2022 vorgesehene Besoldungs- und Versorgungsanpassung umfassend vorgenommen. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen zusätzlichen Verbesserungen verstärken die positiven Ergebnisse der Prüfung der einzelnen vom BVerfG definierten Parameter. Zur Einhaltung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau wird mit diesem Gesetzentwurf neben den übrigen vorgesehenen Maßnahmen der hinzuverdienstabhängige Familienergänzungszuschlag eingeführt. Die grundsätzliche Systematik der Vergleichsberechnung des Besoldungsniveaus mit dem Grundsicherungsniveau wird nachstehend konkret dargestellt. Eine detaillierte Vergleichsberechnung zur Begründung der Höhe der zu gewährenden Familienergänzungszuschläge soll in der Begründung zu der von der Landesregierung bekanntzugebenden Verordnung erfolgen. Die Verordnung kann erlassen werden, wenn die Verordnungsermächtigung durch Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs erteilt wurde.

Sofern sich die Stellungnahmen der Gewerkschaften und Verbände auf bestimmte Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen, werden diese im Zusammenhang mit der jeweiligen Vorschrift erörtert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Zu Nummer 1:

Die Regelung beinhaltet die Aufnahme der nach Nummer 3 neu eingeführten Familienergänzungszuschläge in den Katalog der Dienstbezüge.

Zu Nummer 2:

Die Regelung beinhaltet die Aufnahme der nach Nummer 3 neu eingeführten Familienergänzungszuschläge in die Abschnittsüberschrift.

Zu Nummer 3:

Die Vorschrift regelt den neu eingeführten einkommensabhängigen Familienergänzungszuschlag. Der Zuschlag ergänzt die um 100 Euro für erste und zweite Kinder in den unteren Besoldungsgruppen und für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen vorgesehene allgemeine Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge nach den §§ 34 bis 36 (vgl. Nummer 7 zu Anlage 7) als Beitrag zur Sicherstellung der Anforderungen an das Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung. Während die Erhöhung des Familienzuschlags um 100 Euro für Kinder auch für die Beamtenversorgung gilt (§ 57 Abs. 1 des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes), wird der Familienergänzungszuschlag nur Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern gewährt, bei denen die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Die Bemessung der erforderlichen Familienergänzungszuschläge berücksichtigt die in der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 - und - 2 BvL 6/17 u. a. - aufgezeigten Maßstäbe zur Ermittlung des zugrunde zu legenden Grundsicherungsniveaus einer vierköpfigen Familie. Für dritte und weitere Kinder ist der über eine vierköpfige Familie hinausgehende Grundsicherungsmehrbedarf der Vergleichsberechnung zugrunde zu legen.

Die Hinweise des BVerfG zur Bestimmung der Höhe des Grundsicherungsniveaus gemäß den jüngsten Leitentscheidungen stellen allerdings keine für den Besoldungsgesetzgeber in jeder Einzelheit verbindliche Berechnungsgrundlage dar. Vielmehr steht es ihm frei, die Höhe des Grundsicherungsniveaus mithilfe einer realitätsgerechten Methodik zu bestimmen (vgl. BVerfG - 2 BvL 4/18, Rn. 50).

Das alimentationsrechtlich relevante Grundsicherungsniveau errechnet sich aus den sozialrechtlichen Regelbedarfen, den Kosten der Unterkunft, den Bedarfen für Bildung und Teilhabe, den Kinderbetreuungskosten und den sogenannten Sozialtarifen.

Die sozialrechtlichen Regelbedarfe werden gemäß § 28 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) auf der Grundlage bundesweiter Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelt, jährlich angepasst und in der Anlage zu § 28 SGB XII ausgewiesen. Gemäß § 20 Abs. 4 des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB II) ist für zwei in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebende Ehegatten die Regelbedarfsstufe 2 maßgeblich. Für die Kinder richtet sich die Regelbedarfsstufenzuordnung nach dem Lebensalter.

Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres sind der Regelbedarfsstufe 6 zugeordnet, Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres der Regelbedarfsstufe 5 und Jugendliche vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres der Regelbedarfsstufe 4. Den Ausführungen des BVerfG folgend kann für die Ermittlung eines Durchschnittsbetrags auf die im Existenzminimumbericht der Bundesregierung etablierte Berechnungsmethode zurückgegriffen werden, bei der die Regelbedarfssätze mit der Anzahl der für die einzelnen Regelbedarfsstufen relevanten Lebensjahre gewichtet werden (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 54).

Für das Jahr 2023 wurden in der Anlage zu § 28 SGB XII noch keine Regelsätze bekannt gegeben, somit kann dessen Höhe lediglich prognostiziert werden.

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, sofern diese angemessen sind. Den Ausführungen des BVerfG folgend wird die Höhe der grundsicherungsrechtlichen Kosten der Unterkunft realitätsgerecht erfasst,

wenn die von der Bundesagentur für Arbeit länderspezifisch erhobenen und in ihrer Auskunft übermittelten Daten über die tatsächlich anerkannten Bedarfe (95-Prozent-Perzentil) zugrunde gelegt werden. Hierbei handelt es sich um den Betrag, mit dem im jeweiligen Jahr bei rund 95 % der Partner-Bedarfsgemeinschaften mit zwei Kindern der anerkannte monatliche Bedarf für laufende Kosten der Unterkunft abgedeckt worden ist. Der Anteil der Haushalte, bei denen ein noch höherer monatlicher Bedarf für die laufenden Kosten der Unterkunft anerkannt worden ist, liegt bei unter 5 %. Auf diese Weise werden die tatsächlich als angemessen anerkannten Kosten der Unterkunft erfasst, während zugleich die statistischen Ausreißer, die auf besonderen Ausnahmefällen beruhen mögen, außer Betracht bleiben. Damit wird sichergestellt, dass die auf dieser Basis ermittelte Mindestbesoldung unabhängig vom Wohnort des Beamten ausreicht, um eine angemessene Wohnung bezahlen zu können (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 59). Die von der Bundesagentur für Arbeit bis 2020 bereitgestellten Daten weisen das 95-Prozent-Perzentil der Kosten für Unterkunft und Heizung insgesamt aus. Zur Ermittlung des Mehrbedarfs für Unterkunft und Heizung für dritte und weitere Kinder wird die Differenz des 95-Prozent-Perzentils einer Partner-Bedarfsgemeinschaft mit zwei Kindern und des 95-Prozent-Perzentils einer Partner-Bedarfsgemeinschaft mit drei Kindern herangezogen. Für das Jahr 2023 wurden noch keine Beträge bekannt gegeben, weshalb auf Prognosewerte zurückzugreifen ist.

Die Werte hinsichtlich der Unterkunfts- und Heizkosten wurden angesichts der besonderen Bedeutung und Schwierigkeiten der Marktsituation bewusst so angesetzt, dass Sicherheitszuschläge in diesem Segment auskömmlich vorhanden sind.

Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene hat der Gesetzgeber über den Regelbedarf hinaus Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (im Folgenden: Bildung und Teilhabe) gesondert erfasst. Auch sie zählen zum sozialhilferechtlichen Grundbedarf (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 64 ff.). Für die Bestimmung des Grund sicherungsniveaus können im Ausgangspunkt alle Bedarfe des § 28 SGB II in Betracht gezogen werden. Nur wenn feststeht, dass bestimmte Bedarfe auf außergewöhnliche Lebenssituationen zugeschnitten sind und deshalb tatsächlich nur in Ausnahmefällen bewilligt werden, können sie außer Ansatz bleiben. Dabei hat das BVerfG zwar darauf hingewiesen, dass die zusätzlichen Bedarfe für Bildung und Teilhabe eingerechnet werden müssen. Es hat aber nicht gesagt, dass die Summe aller möglichen Zuschüsse kumulativ, ununterbrochen und auf höchstem Niveau angesetzt werden müssen. Ein solch konstruierter Berechnungsmodus der maximalen Bildung und Betreuung wäre realitätsfremd und würde zu einem absurden Kostenansatz führen. Daher sind die möglichen Bedarfe mit Sorgfalt und Augenmaß zu ermitteln.

Dem Grunde nach sind Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten, der persönliche Schulbedarf, das Mittagessen in Gemeinschaftsverpflegung sowie die Kosten der Teilhabe bei sozialen, sportlichen und kulturellen Aktivitäten zu berücksichtigen. Zur Ermittlung eines realitätsgerechten Ansatzes können die Ausgaben mit der Zahl derjenigen ins Verhältnis gesetzt werden, die den jeweiligen Bedarf auch tatsächlich geltend machen. Fallen bestimmte Bedarfe nur in bestimmten Altersstufen an, wie etwa der Schulbedarf oder Klassenfahrten, ist wie bei den Regelsätzen ein gewichteter Durchschnitt zu bilden. Als Richtwert ist grundsätzlich von denjenigen Beträgen auszugehen, für deren Höhe sich aus dem Gesetz ein Anhaltspunkt ergibt.

Bei Schülerinnen und Schülern werden die tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten anerkannt (§ 28 Abs. 2 SGB II). Die für Niedersachsen maßgeblichen Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten lassen sich mithilfe einer Statistik des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales und Jugend über gemeldete Ausgaben und Fallzahlen zur Bildung und Teilhabe ermitteln, somit ist eine zusätzliche Orientierungsgröße vorhanden. Nach allem ergibt sich ein altersgewichteter Betrag von rund 3 Euro monatlich.

Auch die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit persönlichem Schulbedarf ist anzuerkennen (§ 28 Abs. 3 SGB II). Diese Bedarfe werden gemäß § 34 Abs. 3 a SGB XII wie auch die Regelsätze auf der Grundlage bundesweiter Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelt, jährlich angepasst und in der Anlage zu § 34 SGB XII ausgewiesen.

Für das Jahr 2023 wurden in der Anlage zu § 34 SGB XII noch keine Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf bekannt gegeben, weshalb auf Prognosewerte zurückzugreifen ist. Die

als Rechengröße benötigten Regelsätze für das Jahr 2023 werden angemessen erhöht und ergeben einen gewichteten Betrag von monatlich 8,83 Euro.

Bei Schülerinnen und Schülern, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind, werden die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen anerkannt (§ 28 Abs. 4 SGB II). Gemäß § 114 des Niedersächsischen Schulgesetzes besteht im Regelfall ein Anspruch auf Kostenübernahme der Schülerbeförderung durch die Landkreise und kreisfreien Städte, sodass etwaige zusätzlich anzuerkennende Aufwendungen vorliegend schon im Grundsatz nicht entstehen.

Nehmen Schülerinnen, Schüler und Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird, an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung teil, werden auch die dafür entstehenden Aufwendungen im Rahmen der Bildung und Teilhabe anerkannt (§ 28 Abs. 6 SGB II). Zu den Aufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung hat der Gesetzgeber mit § 77 Abs. 11 SGB II zu erkennen gegeben, dass er bereits anfänglich mit zusätzlichen Leistungen in Höhe von 26 Euro monatlich rechnet. Unter Zugrundelegung eines angemessen erhöhten Betrages ergibt sich bei einer im besten Fall nahezu durchgehenden Verköstigung in Kindergarten und Schule ein gewichteter Betrag von monatlich 21,67 Euro.

Schließlich werden für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft pauschal 15 Euro monatlich anerkannt, sofern bei Leistungsberechtigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, im Zusammenhang mit der Teilnahme an Aktivitäten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern (z. B. Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und Freizeiten tatsächliche Aufwendungen entstehen (§ 28 Abs. 7 SGB II).

Für Bildung und Teilhabe insgesamt summieren sich die aus dem Gesetz abgeleiteten und altersgewichteten Monatsbeträge (3 Euro + 8,83 Euro + 21,67 Euro + 15 Euro) auf 48,50 Euro pro Kind beziehungsweise auf 97 Euro für zwei Kinder. Dieser an pauschalierten Werten orientierte Betrag wurde auf volle 100 Euro monatlich aufgerundet, um etwaigen weiteren Bedarfen pauschal Rechnung zu tragen. Eine darüber hinausgehende Orientierung an atypischen Sonderfällen ist jedoch nicht geboten (vgl. BVerfG - 2 BvL 4/18, Rn. 52).

Die den Ausführungen des BVerfG zufolge ebenfalls zu berücksichtigenden Kinderbetreuungskosten werden in Niedersachsen nicht in Ansatz gebracht. Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, haben bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Kinder, die das dritte Lebensjahr vollendet haben, haben bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 2 und 3 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs).

Der Umfang der täglichen Förderung für Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres richtet sich nach dem individuellen Bedarf, der in der Regel bei grundsicherungsberechtigten Familien nur in Einzelfällen vorhanden ist. Auch bei Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern, die die Voraussetzungen zur Gewährung eines Familienergänzungszuschlags erfüllen, ist ein individueller Bedarf zur Inanspruchnahme der frühkindlichen Förderung nur in Ausnahmefällen anzunehmen. Für Kinder ab Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt ist zur Gewährleistung des Mindestumfangs des Förderangebots für alle Kinder mindestens an fünf Tagen in der Woche vormittags eine Kernzeit von mindestens vier Stunden anzubieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege - NKiTaG). Da für diese Kinder ab dem ersten Tag des Monats, in dem sie das dritte Lebensjahr vollenden, bis zu ihrer Einschulung jedoch ein Anspruch auf beitragsfreie Förderung bis zu acht Stunden täglich besteht (§ 22 Abs. 2 Sätze 1 und 2 NKiTaG), sind auch für diese Betreuungszeiten keine Vergünstigungen von Grundsicherungsberechtigten gegenüber Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfängern feststellbar.

Das BVerfG stellt zudem fest, dass der Lebensstandard der Grundsicherungsempfänger nicht allein durch als solche bezeichnete Grundsicherungsleistungen bestimmt wird. Ihnen werden darüber hinaus Dienstleistungen zu einem vergünstigten „Sozialtarif“ angeboten. Diese geldwerten Vorteile werden nicht in der Statistik der Grundsicherungsbehörden erfasst. Gleichwohl können sie bei einer realitätsgerechten Ermittlung des den Grundsicherungsempfängern gewährleisteten Lebensstandards

nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben. Es handelt sich um Bedürfnisse, deren Erfüllung die öffentliche Hand für jedermann als so bedeutsam erachtet, dass sie Grundsicherungsempfängern entsprechende Leistungen mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Lage kostenfrei oder vergünstigt zur Verfügung stellt und hierfür öffentliche Mittel einsetzt. Die gewährten Vorteile sind überwiegend regional und fallen nach den Lebensumständen der Betroffenen höchst unterschiedlich aus. Insoweit ist der Besoldungsgesetzgeber gefordert, die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten, um Art und Ausmaß der geldwerten Vorteile zu ermitteln und die Höhe der Besoldung diesen kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 69 ff.).

Mangels vorhandener Daten aus regionalen Erhebungen sind verwertbare Ansätze für das Land in Gänze nicht vorhanden. Exemplarisch hat sich aber gezeigt, dass Vergünstigungen teilweise zwar angeboten werden (beispielsweise verbilligte Gebühren in Vereinen, Kinderermäßigungen, vergünstigte Eintritte in Museen und kulturellen Einrichtungen, Vergünstigungen in Freizeiteinrichtungen), diese aber einerseits tatsächlich nur in einem vernachlässigbaren Umfang in Anspruch genommen werden und andererseits sich mit dem Anwendungsbereich des § 28 Abs. 7 SGB II vielfach decken.

Oftmals unterscheiden angebotene Kindertarife beispielsweise auch nicht danach, ob die Eltern Grundsicherungsempfänger sind oder nicht. Eine zusätzliche Ersparnis pro Kind im Sinne eines geldwerten Vorteils kann demzufolge nicht in nennenswertem Umfang festgestellt werden. Hinzu kommt, dass die tatsächlichen Zahlbeträge zu § 28 Abs. 7 SGB II erfahrungsgemäß etwa die Hälfte des gesetzlichen Richtwerts von 15 Euro ausmachen, sodass alleine darin ein hinreichender Sicherheitszuschlag besteht, der eine weitere Hinzurechnung geldwerter Vorteile für Kinder entbehrlich macht.

Für deren Eltern kann der Landesgesetzgeber im Sinne eines Sicherheitszuschlages als pauschale Ersparnis für vergünstigte Vereinsmitgliedschaften, verbilligte Museumseintritte oder reduzierte Theaterkarten einen Betrag von monatlich 10 Euro ansetzen, auch wenn diese Leistungen praktisch nur in einem verschwindend geringen Umfang in Anspruch genommen werden.

Dazu addiert sich der Rundfunkbeitrag in Höhe von 220,32 Euro jährlich, da Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger auf Antrag von der Beitragspflicht befreit werden (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags) und sich dadurch ein quantifizierbarer geldwerter Vorteil ergibt. Insgesamt ist im Bereich der Sozialtarife seitens der Eltern mit einem Ansatz für geldwerte Vorteile in Höhe von 340,32 Euro jährlich auszugehen.

Weitere Ansätze für Vorteile aufseiten der Grundsicherung sind nicht ersichtlich. Soweit etwa regionale Verkehrsverbünde im ÖPNV überhaupt vergünstigte Tarife und Fahrpreise für Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger anbieten, besteht für Beamtinnen und Beamte ebenso grundsätzlich die Möglichkeit, vergünstigte persönliche Zeitkarten (Jobticket), die an das Dienstverhältnis gebunden sind, in Anspruch zu nehmen.

Da sich die gesamten Ermäßigungen im Sozialtarif auf die Erwachsenentarife beziehen und es für Kinder in der Regel keine zusätzlichen Ermäßigungen gibt, wird für dritte und weitere Kinder kein zusätzlicher „Sozialtarif“ in Ansatz gebracht.

Zur Vergleichsberechnung mit dem Grundsicherungsniveau werden alle Besoldungsbestandteile berücksichtigt, die sich für Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter mit zwei oder mehr Kindern ergeben. Dazu gehören das Grundgehalt, die allgemeine Stellenzulage, der Familienzuschlag und die Sonderzahlung. Die Bruttobesoldung ist um die Lohnsteuer und gegebenenfalls den darauf entfallenden Solidaritätszuschlag der Steuerklasse III unter Berücksichtigung der Anzahl der zu berücksichtigenden Kinderfreibeträge sowie um die Kosten der vom Verband der privaten Krankenversicherung e. V. ermittelten privaten Kranken- und Pflegeversicherung zu mindern. Für das Jahr 2023 werden die Versicherungsbeiträge anhand der durchschnittlichen Steigerungsrate berechnet. Der Nettobesoldung hinzuzurechnen ist das Kindergeld sowie der Hinzuverdienst des anderen unterhaltspflichtigen Elternteils.

Zum Ergebnis der Anhörung - nicht berücksichtigte Vorschläge -:

Der NRB rügt, dass der Gesetzesentwurf nur die Alimentation ab 2023 regle.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegt noch keine Entscheidung des BVerfG zur Besoldung in Niedersachsen vor, aus der sich eine Verletzung des Mindestabstandsgebots in Bezug auf die Besoldungsgruppe A 5 herleiten ließe. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar im Vorlagebeschluss vom

30. Oktober 2018 - 2 C 32.17, 2 C 34.17 - Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der niedersächsischen Besoldung geäußert. Eine Entscheidung des BVerfG steht aber aktuell noch aus. Ob und unter welchen Voraussetzungen sich eine Verletzung des Mindestabstands in der untersten Besoldungsgruppe auf höhere Besoldungsgruppen in den Jahren bis 2022 auswirken wird, ist bislang noch nicht entschieden.

Der DGB trägt vor, dass nach den Entscheidungen des BVerfG aus 2020 ein Familienergänzungszuschlag grundsätzlich nicht mit der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG vereinbar sei.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Einbeziehung eines Hinzuverdienstes von für die Kinder mit unterhaltspflichtigen Ehegatten und Lebenspartnern der niedersächsischen Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter erstmals konkret aufgegriffen. Die grundlegende Möglichkeit der Fortentwicklung des Dienstrechts ist in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ausdrücklich angesprochen. Bisher geht das BVerfG in seinen Beschlüssen davon aus, 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, sodass es einer gesonderten Prüfung der Besoldung mit Blick auf die Kinderzahl erst ab dem dritten Kind bedarf. Bei der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie handelt es sich demnach lediglich um eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht aber um ein unumstößliches Leitbild der Beamtenbesoldung.

Der DGB, der NBB und der NRB äußern darüber hinaus im Hinblick auf das aus Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes folgende Mindestabstandsgebot zum Grundsicherungsniveau sowie das allgemeine Abstandsgebot verfassungsrechtliche Bedenken.

Bezüglich des allgemeinen Abstandsgebotes ist festzustellen, dass mit dem bedarfsbezogenen Familienergänzungszuschlag keine generelle Einebnung der Gesamtbesoldung in den begünstigten Besoldungsgruppen erfolgen wird. In der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG wurde das Abstandsgebot ausschließlich auf die Grundgehälter bezogen. Im Gegensatz zu den Grundgehältern berücksichtigen kinderbezogene Familienzuschläge und der Familienergänzungszuschlag für zwei und mehr Kinder jedoch ausschließlich die jeweils konkrete familiäre Konstellation und den daraus resultierenden erhöhten Alimentationsbedarf.

Der NBB und die AG KSV kritisieren die Übernahme des Grundmodells der gemeinschaftlichen Unterhaltspflichtung in das Besoldungssystem. Der Gesetzgeber gehe damit über eine Weiterentwicklung der hergebrachten Grundsätze der Alimentierung hinaus. Die beabsichtigte Regelung erscheine zudem sehr verwaltungsaufwendig.

An der funktionswesentlichen Grundstruktur der Alimentation wird weiterhin festgehalten, denn durch den Familienergänzungszuschlag werden Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter in die Lage versetzt, unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich geforderten Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau den Lebensunterhalt ihrer Familie allein bestreiten zu können. Ist jedoch ein Hinzuverdienst des Ehe- oder Lebenspartners oberhalb bestimmter Betragsgrenzen vorhanden, unterstellt der Gesetzgeber, dass dieser Hinzuverdienst zum Bestreiten des Lebensunterhalts der Familie eingesetzt wird und eine Aufstockung der hinzuverdienstunabhängig zustehenden Beamtenbezüge insoweit nicht erforderlich ist, um den Mindestabstand des Familieneinkommens zum Grundsicherungsniveau zu gewährleisten. Mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand ist zu rechnen, dieser ist einer Änderung des Verfahrens jedoch stets immanent.

Zu Absatz 1:

Zu Satz 1:

Die Regelung sieht einen Zuschlag in den Fällen vor, in denen das Jahreseinkommen der mit unterhaltspflichtigen Ehepartnerin, des mit unterhaltspflichtigen Ehepartners, der mit unterhaltspflichtigen Lebenspartnerin oder des mit unterhaltspflichtigen Lebenspartners der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters im Kalenderjahr bestimmte Höchstgrenzen nicht überschreitet.

Die Hinzuverdienstgrenze bei zwei Kindern orientiert sich an der Verdienstgrenze geringfügig Beschäftigter.

Zu Satz 2:

Das Jahreseinkommen setzt sich zusammen aus dem Gesamtbetrag der Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes (EStG) und den Lohn- und Einkommensersatzleistungen im Sinne des § 32 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG, die zwar einkommensteuerfrei sind, aber dem Progressionsvorbehalt unterliegen. Dazu gehören beispielsweise Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld, Krankengeld, Mutterschaftsgeld und Elterngeld.

Zu Absatz 2:

Die Erhöhungsbeträge orientieren sich an den mit der Landesverordnung detailliert auszuweisenden Familienergänzungszuschlägen für dritte und weitere Kinder. Die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen trägt den in diesen Familienkonstellationen in der Regel bestehenden höheren finanziellen Erfordernissen Rechnung.

Zu Absatz 3:

Bei Teilzeitbeschäftigung der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters wird der Familienergänzungszuschlag im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt.

Zu Absatz 4:

Die Höhe der Familienergänzungszuschläge zur Erreichung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau und die zur Abwicklung der Auszahlung erforderlichen Anzeige- und Nachweispflichten sollen durch eine Verordnung der Landesregierung bekannt gegeben werden.

Zum Ergebnis der Anhörung - nicht berücksichtigte Vorschläge -:

Der NBB fordert, die Verordnungsermächtigung zu streichen und die jeweilige Höhe eines Familienergänzungszuschlages durch eine Anlage zum Niedersächsischen Besoldungsgesetz zu konkretisieren.

Die Verlagerung von Regelungen zu Betragshöhe und Verfahren in den Verordnungsbereich wurde aus pragmatischen Gründen gewählt. Es ist zu erwarten, dass die auszuweisenden Beträge regelmäßig den Entwicklungen des Grundsicherungsniveaus anzupassen sein werden. Auch bei Verordnungen sind Verbandsbeteiligungen vorgesehen, sodass zu gegebener Zeit auch insoweit die Gelegenheit zur Stellungnahme sowohl zum ersten Verordnungsentwurf als auch zu jeder Verwaltungsänderung gegeben sein wird. Mit diesem Gesetzentwurf wird die Grundsystematik der Berechnung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau vorgestellt und mit der Verordnung diese Systematik lediglich jahresbezogen konkret umgesetzt.

Zu Nummer 4:

Durch die Änderungen bei den jährlichen Sonderzahlungen werden die bisher gewährten Sonderzahlungsbeträge erhöht. Diese Maßnahme stellt einerseits eine finanzielle Besserstellung aller Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger dar und vermeidet andererseits die alternative übermäßige und damit schwer vermittelbare Erhöhung kinderbezogener Familienzuschläge bzw. Familienergänzungszuschläge.

Zum Ergebnis der Anhörung - nicht berücksichtigte Vorschläge -:

Der NBB wendet sich dagegen, dass für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger erneut keine jährliche Sonderzahlung vorgesehen sei.

Unter dem Aspekt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist es zulässig, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von Sonderzahlungen auszunehmen, da Sonderzahlungen nicht zum Kernbereich der Alimentation gehören und im Gegensatz zum Grundgehalt und den Amtszulagen auch nicht prägend für das statusrechtliche Amt einer Beamtin, eines Beamten, einer Richterin oder eines Richters sind. Die jährliche Sonderzahlung ist nach ihrem gesetzlichen Zweck darauf ausgerichtet, die Leistungen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter im aktiven Dienst und ihre Treue zum Dienstherrn zu honorieren. Zudem wird die Sonderzahlung als ein Baustein zur Gewährleistung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau angehoben. Mit diesem Gesetzentwurf soll ausschließlich die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung aktiver Beamtinnen, Beamter, Richterinnen und Richter erreicht werden.

Zu Buchstabe a:

Für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 wird die jährliche Sonderzahlung von 920 Euro auf 1 200 Euro angehoben. Für die übrigen Besoldungsgruppen wird die jährliche Sonderzahlung von 300 Euro auf 500 Euro angehoben. Für Anwärterinnen und Anwärter wird die jährliche Sonderzahlung von 150 Euro auf 250 Euro angehoben.

Zu Buchstabe b:

Die jährliche Sonderzahlung für erste und zweite Kinder wird von 170 Euro auf 250 Euro angehoben. Die jährliche Sonderzahlung für dritte und weitere Kinder wird von 450 Euro auf 500 Euro angehoben.

Zu Nummer 5:

Die Vorschrift berücksichtigt die Streichung der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsordnung A in Anlage 5 zum 1. Januar 2023. Die am 31. Dezember 2022 der Erfahrungsstufe 1 zugeordneten Beamtinnen und Beamten werden zum 1. Januar 2023 in die Erfahrungsstufe 2 übergeleitet. Die ausgewiesene Erfahrungsstufe 2 bildet ab dem 1. Januar 2023 die Einstiegsstufe. Eine Überleitungsregelung für die am 31. Dezember 2022 schon der Erfahrungsstufe 2 oder höher zugeordneten Beamtinnen und Beamten ist daher entbehrlich.

Zum Ergebnis der Anhörung - nicht berücksichtigte Vorschläge -:

Der DGB kritisiert die fehlende konkrete Begründung insbesondere in Bezug auf die Streichung der Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppen A 5, A 6 und A 7. Der NBB vermag den in der Gesetzesbegründung formulierten „strukturell erforderlichen Eingriff in das Besoldungsgefüge“ nicht zu erkennen und hielte es für erforderlich, in den Besoldungsgruppen bis A 7 eine „Parallelverschiebung“ über alle Erfahrungsstufen hinweg vorzunehmen. Des Weiteren fordert er, der Grundintention einer zu verbessernden Anfangsbesoldung für Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger gleichermaßen für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 folgend, aber auch um Abstandsgebote zwischen den einzelnen Laufbahnen und Besoldungsgruppen wiederherzustellen, gleichzeitig die Streichung der zweiten Erfahrungsstufe für die Besoldungsgruppen A 9 und A 10.

Anlass und Ziel dieses Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der sich aus der Rechtsprechung des BVerfG ergebenden Anforderung zur Gewährleistung des erforderlichen Mindestabstands der Besoldung zum Grundsicherungsniveau in vergleichbaren Familienkonstellationen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden mehrere Bausteine kombiniert und durch einen hinzuverdienstabhängigen Familienergänzungszuschlag ergänzt. Einer dieser Bausteine ist die Streichung der ersten Erfahrungsstufe zur Beseitigung der finanziellen Schieflage für den einfachen Dienst, die durch eine stetige Steigerung des allgemeinen Lebensstandards und der damit einhergehenden Ansprüche im Bereich der Grundsicherung entstanden ist. Weder eine Parallelverschiebung noch die Streichung der zweiten Erfahrungsstufe in den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 wären durch Anlass und Ziel des Gesetzes gedeckt, da der Anknüpfungspunkt der Überprüfung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau die niedrigste Erfahrungsstufe in der untersten Besoldungsgruppe ist.

Zu Nummer 6:

Mit dem Ersetzen der Tabelle über die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A (Nummer 1 in der Anlage 5) wird die Streichung der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsordnung A zum 1. Januar 2023 umgesetzt.

Zu Nummer 7:

Mit dem Ersetzen der Anlage 7 werden die kinderbezogenen Familienzuschläge für erste und zweite Kinder in der Laufbahngruppe 1 in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 9 sowie die kinderbezogenen Familienzuschläge für dritte und weitere Kinder in allen Besoldungsgruppen zum 1. Januar 2023 um jeweils 100 Euro erhöht. Auch diese Maßnahme trägt dazu bei, übermäßig hohe und damit schwer vermittelbare Familienergänzungszuschläge zu verringern.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes):

Zu Nummer 1:

Die kinderbezogene Sonderzahlung für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wird - wie die entsprechende Leistung für aktive Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter - um jeweils 80 Euro für erste und zweite bzw. um 50 Euro für dritte und weitere Kinder angehoben.

Zu Nummer 2:

Mit der Änderung wird die Höchstgrenze nach § 64 des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes um die den aktiven Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern zustehende Sonderzahlung an die geltenden Beträge angepasst.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Zu Absatz 1:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Regelungen.

Zu Absatz 2:

Das abweichende Inkrafttreten des Artikels 1 Nr. 4 und des Artikels 2 zum 1. November 2022 begründet sich in der Absicht, dass die Sonderzahlungsbeträge zeitgleich mit der durch den Entwurf des Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Jahr 2022 sowie zur Änderung versorgungsrechtlicher Vorschriften normierten Besoldungsanpassung für 2022 erhöht werden sollen.