

Dr. Torsten Schwan
Walter-Haas-Str. 33
49088 Osnabrück

**Stellungnahme zum amtsangemessenen Gehalt der vom Bundesland
Schleswig-Holstein im Jahr 2022 gewährten Beamtentalimentation**

Osnabrück, den 05. Mai 2023

Erstattet im Auftrag des Bundes Deutscher Rechtspfleger Landesverband Schleswig-Holstein

Inhaltsverzeichnis

I. Wesentliche Ergebnisse	3
II. Sachverhalt der Stellungnahme	4
1. <i>Gegenstand und Auftrag</i>	4
2. <i>Abstandsgebote und Nettoalimentation in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts</i>	4
a) Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation	4
b) Nettoalimentation	5
c) Abstandsgebot zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen	6
3. <i>Wesentliche Novellierung der Besoldungssystematik im Jahr 2022</i>	7
III. Bewertung	9
1. <i>Bemessung des Grundsicherungsniveaus, der Mindest- und gewährten Nettoalimentation</i>	9
a) Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation	9
aa) Betrachtung nach Maßgabe einer nicht realitätsgerechten Bemessung	10
bb) Betrachtung nach Maßgabe einer realitätsgerechteren Bemessung	11
b) Nettoalimentation und Fehlbetrag	14
aa) Betrachtung der Besoldungsordnung nach der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts	15
(1) Bemessung der 2022 gewährten Nettoalimentation und des Fehlbetrags	18
(2) Betrachtung der Mindestbesoldung als indizieller Vergleichsparameter	19
(3) Bemessung der indiziellen Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge	21
bb) Betrachtung der Besoldungsordnung vor der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts	25
(1) Bemessung der gewährten Nettoalimentation und des Fehlbetrags	25
(2) Bemessung der indiziellen Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge	26
2. <i>Im Jahr 2022 fortbestehender Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot</i>	29
a) Evident unzureichende Alimentation	29
b) Realitätsgerechtere Betrachtung der Mindestbesoldung	33
aa) Indizielle Prüfung der gewährten Alimentation vor der Novellierung des Besoldungsrechts	33
bb) Indizielle Prüfung der gewährten Alimentation nach der Novellierung des Besoldungsrechts	35
(1) Systeminterner Besoldungsvergleich der Eingangsstufenbesoldung	38
(2) Systeminterner Besoldungsvergleich der Endstufenbesoldung	39
c) Realitätsgerechterer Abstand zum Grundsicherungsniveau	40
d) Folgen einer gegebenenfalls in Teilen realitätsgerechten Bemessung	42
IV. Abschließendes Ergebnis	50
V. Anlagen	51

I. Wesentliche Ergebnisse

- Im Gefolge seines ab 2012 eingeleiteten Rechtsprechungswandels hat das Bundesverfassungsgericht 2017 das Abstandsgesetz zwischen den Besoldungsgruppen und 2020 das Mindestabstandsgesetz als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums betrachtet und dabei präzise ausgeformte Parameter entwickelt, um auch an ihnen den amtsangemessenen Gehalt einer zur Prüfung gestellten Besoldungssystematik zu untersuchen.
- Der Besoldungsgesetzgeber¹ hat bereits im Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbare Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe eines jeweiligen materiellen Guts zu garantieren und muss dem Verfahren sachgerechte Bemessungen zugrunde legen. Dieser prozeduralen Anforderung ist er im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend nachgekommen, da er unter anderem nicht mehr aktuelle Daten verwendet, keine realitätsgerechten Kinderbetreuungskosten vorgelegt und die warmen Unterkunftskosten sowie das 2022 gewährte Besoldungsniveau evident sachwidrig bemessen hat. Die Prüfung kann als Folge der verfehlten prozeduralen Anforderung in nur eingeschränkter Form erfolgen. Diese Verletzung der den Besoldungsgesetzgeber treffenden prozeduralen Verpflichtung führt zur Verfassungswidrigkeit der Norm.
- Im Vorfeld der Novellierung des Besoldungsrechts hat die der niedrigsten Besoldungsgruppe gewährte Nettoalimentation die als Folge der verfehlten prozeduralen Anforderung nur eingeschränkt bemessbare indizielle Mindestbesoldung um über 26 % unterschritten. Das Mindestabstandsgesetz zeigte sich bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein als verletzt. Zur Heilung der eklatant verletzten Besoldungssystematik hätte es einer beträchtlichen Erhöhung der Grundgehaltssätze bedurft, wie das der indizielle Parameter der Mindestbesoldung unabwendbar offenbart.
- Die dahingegen jeweils sachwidrig vollzogene Novellierung des Beihilferechts und des Alleinverdienermodells hat die eklatant verletzte Besoldungssystematik nicht geheilt. Denn die der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 gewährte Nettoalimentation lag Ende 2022 selbst unter einer eingeschränkt realitätsgerechten Betrachtung nur knapp neun % oberhalb des Grundsicherungsniveaus. Das Mindestabstandsgesetz zeigte sich im Jahr 2022 weiterhin bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein als verletzt und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch noch darüber hinaus verletzt gewesen sein.
- Denn legt man eine realitätsgerechtere Bemessung zugrunde, die beachtet, dass die neu eingeführte Regelung des Familienergänzungszuschlags und die Änderungen im Beihilferecht jeweils erst zum Mai 2022 vollzogen worden sind, hat die einem in der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 eingruppierten alleinverdienenden verheirateten Beamten mit zwei Kindern gewährte Nettoalimentation das Grundsicherungsniveau auf das ganze Jahr gesehen um nur 1,7 % überschritten. Unter einer vollständig realitäts- und also sachgerechten Konkretisierung ist von einer deutlich über die Besoldungsgruppe A 6 hinausgreifenden Verletzung des Mindestabstandsgesetzes auszugehen. 2022 werden große Teile der in der unteren Hälfte der Besoldungsordnung A besoldeten Beamten weiterhin unterhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert worden sein. Der eklatant verletzte absolute Alimentationsschutz strahlt als Folge des Abstandsgesetzes zwischen den Besoldungsgruppen auf die gesamte Besoldungssystematik aus und führt ebenfalls zur Verfassungswidrigkeit der Norm.

1 Nachfolgend wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet.

II. Sachverhalt der Stellungnahme

1. Gegenstand und Auftrag

Seit 2012 hat das Bundesverfassungsgericht einen umfassenden Rechtsprechungswandel vollzogen, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des ihn aus Art. 33 Abs. 5 GG treffenden Regelungsauftrags zu beachten hat.² Die jeweils entscheidungstragenden Gründe binden auch den Schleswig-Holsteinischen Landtag.³ Für die Besoldungssystematik der jeweiligen Besoldungsordnung sind insbesondere das Mindestabstandsgebot und das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen von grundlegender Bedeutung. Das Mindestabstandsgebot besagt, dass die dem Beamten zu gewährende Nettoalimentation nicht weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau liegen darf. Einschnitte in diese vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestalimentation sind dem Gesetzgeber nicht gestattet.⁴ Eng mit dem Mindestabstandsgebot verbunden ist das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen. Es verpflichtet den Gesetzgeber, die jedem Amt immanente Wertigkeit hinreichend zu beachten, die als Folge des Leistungs- und Laufbahnprinzips zu einer abgestuften Besoldung führt und ihn zwingt, Abstände zwischen zwei zu vergleichende Besoldungsgruppen nicht unstatthaft zu verringern.⁵

Der Unterzeichner ist mit Datum vom 06. April 2023 vom Bund Deutscher Rechtspfleger Landesverband Schleswig-Holstein beauftragt worden, im Rahmen von Klageverfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht eine Stellungnahme zum verfassungskonformen Gehalt der in Schleswig-Holstein gewährten Beamtenbesoldung zu erstellen. Sie soll die Vereinbarkeit des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 31.12.2022 mit Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 LVerf SH in Augenschein nehmen. Ihr Augenmerk richtet sich dabei insbesondere auf die Konsistenz der Besoldungssystematik und die eng mit ihr verbundenen Abstandsgebote sowie prozeduralen Anforderungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Besoldungsrechtsprechung betrachtet hat und zu deren Beachtung der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein bei der Festlegung der Besoldungshöhe verpflichtet ist.

2. Abstandsgebote und Nettoalimentation in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

a) Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation

Die Mindestalimentation ist die 15 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegende Vergleichsschwelle zur tatsächlich gewährten Nettoalimentation; da sie dem absoluten Alimentationsschutz unterliegt, sind Einschnitte in sie nicht gestattet.⁶ Das Grundsicherungsniveau umfasst alle einer

2 Vgl. nur *Stuttman*, NVwZ-Beilage 2020, S. 83 (83 f.); *Schwan*, DÖV 2021, S. 368 (369 f.); *Tepke/Becker*, ZBR 2022, S. 145 (146 ff.).

3 § 31 (1) Bundesverfassungsgerichtsgesetz i.d.F. v. 11.08.1993 (BGBl. I 1993 S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 d. Gesetzes v. 20.11.2019 (BGBl. I 2019 S. 1724).

4 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

5 BVerfGE 155, 1 (22 f. Rn. 43 i.V.m. Rn. 45). Vgl. zum engen Zusammenhang beider Abstandsgebote *Schwan*, Das im Wandel begriffene Alimentationsprinzip vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 2/16 bis 2 BvL 6/16, ZBR 2023, S. 181 (187 f.) (demn.).

6 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft staatlicherseits gewährten Grundsicherungsleistungen, unabhängig davon, ob es sich um Geld-, Sach- oder Dienstleistungen handelt.⁷ Seine Grundlage sind:

- die pauschalisierten Regelbedarfe für zwei Erwachsene und zwei nach dem Alter differenzierte Kinder, sie können realitätsgerecht anhand des Existenzminimumberichts der Bundesregierung bestimmt werden;⁸
- die sozialgesetzlich zu beachtenden Kosten der Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für die Sozialtarife, die der Gesetzgeber verpflichtend zu beobachten hat und realitätsgerecht in die Bemessung mit einfließen lassen muss;⁹
- die kalten Unterkunfts-kosten, die das Bundesverfassungsgericht realitätsgerecht anhand des von der Bundesagentur für Arbeit ermittelten sogenannten 95 %-Perzentils bemisst;¹⁰
- die unabhängig von der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu beurteilenden Heizkosten, die das Bundesverfassungsgericht anhand der „Kommunalen Heizspiegel“ bzw. des „Bundesweiten Heizspiegels“ als realitätsgerecht ermittelt begreift.¹¹

b) Nettoalimentation

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss bei der Bemessung einer amtsangemessenen Alimentation der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung und dem dem Beamten geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden.¹² Die als Vergleichsmaßstab zur Mindestalimentation herangezogene Nettoalimentation wird anhand einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie als aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße bemessen.¹³ Zugrunde zu legen ist ein in der niedrigsten Erfahrungsstufe der für aktive Beamte niedrigst ausgewiesenen Besoldungsgruppe eingruppierter Beamter.¹⁴

- Zur Bemessung heranzuziehen sind sein Grundgehalt und sämtliche weitere – einschließlich die familienbezogenen – Bezügebestandteile, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden.¹⁵
- Von dem so bemessenen Bruttoeinkommen ist die von ihm ausgehende Steuerlast unter Beachtung der absetzbaren Kosten für die die Beihilfeleistungen ergänzende Kranken- und Pflegeversicherung in Abzug zu bringen.¹⁶

7 BVerfGE 155, 1 (26 Rn. 50); vgl. im Folgenden auch *Schwan*, DÖV 2022, S. 199 ff.

8 BVerfGE 155, 1 (26 ff. Rn. 51 ff.).

9 BVerfGE 155, 1 (33 ff. Rn. 64 ff.).

10 BVerfGE 155, 1 (30 f. Rn. 59); vgl. auch hinsichtlich der Heizkosten *Schwan*, DÖV 2022, S. 201 ff.

11 BVerfGE 155, 1 (32 f. Rn. 62 f.) i.V.m. BVerwGE 160, 1 (42 Rn. 170). Das Bundesverwaltungsgericht legt den jeweils ausgewiesenen Höchstbetrag als realitätsgerecht zugrunde. Entsprechend sind mit hoher Wahrscheinlichkeit mittlerweile die in den Heizspiegeln aufgelisteten höheren Heizkosten für Wärmepumpen und nicht mehr die für Fernwärme heranzuziehen. Da darüber bislang keine abschließende bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung vorliegt, wird nachfolgend der niedrigere Betrag betrachtet.

12 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

13 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

14 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 74 f.).

15 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

16 BVerfGE 155, 1 (38 Rn. 79).

- Von der entsprechend ermittelten Nettobesoldung werden die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung subtrahiert, die genauso wie die steuerlich absetzbaren Kosten einer Mitteilung des PKV-Verbands entnommen werden können.¹⁷
- Am Ende ist das Kindergeld zu addieren.¹⁸

Die so bemessene Nettoalimentation muss ausnahmslos die vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestalimentation überschreiten, um den 115 %igen Abstand zum Grundsicherungsniveau zu garantieren.¹⁹

c) Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen

Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Die Amtsangemessenheit der Alimentation der Beamten bestimmt sich daher auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen.²⁰ 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.²¹ Daher bestimmt sich ihre Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. 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. Vergleiche sind dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern gerade auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten. Amtsangemessene Gehälter sind auf dieser Grundlage so zu bemessen, dass sie Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist im Lichte des Abstandsgebots eine alimentationsbezogene Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen durch eine zeitversetzte und/oder gestufte Inkraftsetzung der Besoldungserhöhung für Angehörige dieser Besoldungsgruppen als Ausdruck einer sozialen Staffelung.²² Der Besoldungsgesetzgeber entfernt sich dabei regelmäßig von der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die Bemessung der Alimentation – für alle Beamten – an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. Die von Verfassungs wegen geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach

17 BVerfGE 155, 1 (36 f. Rn. 76).

18 BVerfGE 155, 1 (38 Rn. 79).

19 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

20 BVerfGE 140, 240 (284 Rn. 89).

21 BVerfGE 140, 240 (284 f. Rn. 90) wie auch im Folgenden.

22 BVerfGE 140, 240 (285 f. Rn. 91) wie auch im Folgenden.

beliebig variable Größe, die sich einfach nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt. Dabei gilt es zu beachten, dass sich das Abstandsgebot mitnichten nur auf die Gewährung von Grundgehaltssätzen bezieht, wie es der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren sachwidrig vorausgesetzt hat.²³ Denn die Verkürzung des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen auf ein reines Rechenexempel ist nicht sachgerecht.²⁴

Vielmehr lässt das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung keinen Zweifel daran, dass weder eine *alimentationsbezogene* Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen gegenüber niedrigeren noch die Bemessung der *Alimentation* und der von Verfassungen wegen geschuldete *Alimentierung* dem Umfang nach wie eine beliebige variable Größe betrachtet werden könnten. Wenn auch die indizielle Prüfung des Abstandsgebots sich zunächst an den Grundgehaltssätzen orientieren kann, stellt das Bundesverfassungsgericht doch ebenso unmissverständlich klar, dass eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen infolge unterschiedlich hoher linearer Anpassungen bei einzelnen Besoldungsgruppen oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen einen Verstoß gegen das Abstandsgebot indizieren. Ein Verstoß liegt in der Regel bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 v.H. in den zurückliegenden fünf Jahren vor.²⁵ Eine Reduzierung des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen allein auf die Grundgehaltssätze entfernt sich sachwidrig von der Verpflichtung des Dienstherrn, alle seine Beamten unabhängig von ihrem Familienstand entsprechend den Forderungen aus Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 33 Abs. 5 GG zeitlebens *amtsangemessen* zu alimentieren und zu versorgen.

3. Wesentliche Novellierung der Besoldungssystematik im Jahr 2022

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat mit dem Gesetz zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern vom 24. März 2022²⁶ und dem Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein im Jahr 2022 (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2022 – BVAnpG 2022) vom 27. April 2022²⁷ dienstrechtliche Vorschriften beschlossen, mit denen insbesondere das Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein – SHBesG) vom 26. Januar 2012 geändert worden ist.²⁸

23 LT-Drs. 19/3428, S. 10 ff.

24 Vgl. LT-Drs. 19/3618, S. 11 i.V.m. S. 50 f. u. S. 63 ff.

25 BVerfGE 140, 240 (286 Rn. 92).

26 GVOBl. 2022 S. 309.

27 GVOBl. 2022 S. 526.

28 Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein v. 26.01.2012 (GVOBl. 2012 S. 153, 154), zuletzt geändert durch Art. 1 d. Ges. v. 06.12.2022 (GVOBl. 2022 S. 1002).

Mit dem Ziel einer strukturellen Stärkung der Besoldung und als Beitrag zur Einhaltung der Kriterien der Amtsangemessenheit der Alimentation hat das Gesetz zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern vom 24. März 2022 die Besoldungsgruppe A 5 gestrichen; die entsprechend betroffenen Beamten sind der Besoldungsgruppe A 6 zugeordnet worden, die damit zu der untersten Besoldungsgruppe der Besoldungsordnung geworden ist (Art. 1 Ziff. 4 i.V.m. Art. 1 Ziff 8). Damit sei gleichzeitig dem vom Bundesverfassungsgericht definierten Abstandsgebot der Alimentation zur sozialen Sicherung Rechnung getragen worden, was im Ergebnis auch ein Zeichen gestärkter Attraktivität darstellen solle.²⁹ Weiterhin sind mit augenscheinlich derselben Zielsetzung die der ersten Erfahrungsstufe zugeordneten Beamten in die zweite Erfahrungsstufe übergeleitet worden, womit die erste Erfahrungsstufe in der Besoldungsordnung A entfallen ist (Art. 1 Ziff 4). Sie war bislang bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 7 der Ausgangspunkt der entsprechenden Besoldungssystematik gewesen. Beide Maßnahmen sollten dazu dienen, die bislang vom Besoldungsgesetzgeber nicht vollständig erfasste Schieflage hinsichtlich des Mindestabstandsgebots mittels eines strukturellen Eingriffs in das Besoldungsgefüge zu korrigieren, um so den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Alimentation zu genügen.³⁰

Darüber hinaus ist der Familienzuschlag für die ersten beiden Kinder um jeweils 40 € angehoben worden (Art. 1 Ziff. 11 Anlage 6), um mit Blick auf das Abstandsgebot zur sozialen Sicherung eine zielgerichtete und bedarfsgerechte Lösung zu vollziehen.³¹ Die Erhöhung solle die Alimentation von Familien mit Kindern ein Stück weit verbessern und vermindere als weiterer Baustein den durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Mai 2020 entstandenen Alimentationsfehlbetrag zur Gewährleistung des Abstands zur Grundsicherung.³²

Zugleich ist ein kinderbezogener Familienergänzungszuschlag für drei- und vierköpfige Beamtenfamilien eingeführt worden, der zu gewähren ist, sofern das Familieneinkommen den 15-%igen Abstand zum Grundsicherungsniveau unterschreitet (Art. 1 Ziff. 5 Abs. 1). Diese allgemeine Aufangregelung stelle eine neue Form einer bedarfsorientierten Besoldungskomponente zur Abgeltung besonderer Spitzenbelastungen im unteren Besoldungsbereich dar und hebe auf das Familieneinkommen in Form des Gesamtbetrags der Einkünfte im Sinne des Einkommensteuerrechts ab, womit insoweit eine Abkehr der Alleinverdienstannahme einhergehe.³³ Denn sämtliche gesetzlich getroffenen Maßnahmen würde nicht ausreichen, um für die untersten Besoldungsgruppen die Wahrung des Abstands zur Grundsicherung sicherzustellen.³⁴ Mit der Regelung gehe darüber hinaus kein Verstoß gegen das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen einher, da dieses sich vorrangig auf die Ausgestaltung von Grundgehaltssätzen beziehe.³⁵ Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Regelung nur für einen vergleichsweise sehr kleinen Personenkreis greife.³⁶

29 LT-Drs. 19/3428, S. 4.

30 LT-Drs. 19/3428, S. 54.

31 LT-Drs. 19/3428, S. 5.

32 LT-Drs. 19/3428, S. 55.

33 LT-Drs. 19/3428, S. 5.

34 LT-Drs. 19/3428, S. 56.

35 LT-Drs. 19/3428, S. 56 f.

36 LT-Drs. 19/3428, S. 57.

Schließlich ist im Beihilferecht hinsichtlich einer vierköpfigen Beamtenfamilie der Beitragsbemessungssatz des Ehepartners von vormals 70 % auf 90 % angehoben worden (Art. 2 Ziff. 1), um damit ebenfalls die Einhaltung des Abstandsgebots zur Grundsicherung zu gewährleisten.³⁷ Mit dieser Regelung solle ein Hinweis des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen werden, wie durch mögliche Veränderungen des Beihilferechts eine weitere Komponente zur Gewährleistung einer ausreichenden Alimentation von Familien mit Kindern eingeführt werden könne.³⁸ Damit verbessere sich die Einkommenssituation von Familien in der Familienkonstellation der Alleinverdienerfamilie beträchtlich, weil die in die Vergleichsrechnung zur Feststellung des Abstands zur Grundsicherung einzuberechnenden Kosten für die private Krankenversicherung entsprechend sinken würden.³⁹

Mit dem Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2022 vom 27. April 2022 sind die linearen Besoldungsbezüge zum 01. Juni 2022 um 0,6 % erhöht worden (Art. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 1 Ziff. 4). Zum 01. Dezember 2022 erfolgte eine entsprechend Besoldungsanpassung um 2,8 % (Art. 2 Ziff. 2 i.V.m. Art. 2 Ziff. 3). Die neu eingeführten Familienergänzungszuschläge sind jeweils von den linearen Anpassungen ausgenommen worden, da sie als bedarfsbezogene Besoldungsbestandteile der Sicherung des Abstands zum sozialhilferechtlichen Grundsicherungsniveaus dienten und insoweit sich keine Notwendigkeit für ihre Anhebung aus neueren Entwicklungen im Sozial- und Besoldungsrecht ergeben hätte.⁴⁰ Denn im Ergebnis werde eine in allen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen amtsangemessene Alimentation gewährt.⁴¹ Die Familienergänzungszuschläge stellten Besoldungsleistungen dar, die allein der Sicherung des Mindestabstands zur sozialen Sicherung dienten. Da dieser Abstand gewahrt sei, sei keine Veränderung ihrer Höhe notwendig.⁴²

III. Bewertung

1. Bemessung des Grundsicherungsniveaus, der Mindest- und gewährten Nettoalimentation

Das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation sind im Gesetzgebungsverfahren wie eingangs dargelegt nach Maßgabe einer Methodik heranzuziehen, die deren realitätsgerechte Betrachtung ermöglicht. Der Gesetzgeber ist dieser Verpflichtung im Gesetzgebungsverfahren nicht sachgerecht nachgekommen (1 a). Als Konsequenz kann im Anschluss zunächst nur eine nicht realitätsgerechte Bemessung erfolgen (aa), die der weiteren Betrachtung in der Folge zugrunde gelegt wird (1 b). Darüber hinaus wird auf Grundlage öffentlich zugänglicher Daten ebenfalls eine realitätsgerechtere Bemessung vollzogen (bb), auf die die Stellungnahme am Ende zurückkommen wird (2).

a) Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation

Zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus sind neben den Regelsätzen⁴³ die kalten Unterkunftskosten anhand des von der Bundesagentur für Arbeit erstellten aktuellen 95 %-Perzentils als Summe

37 LT-Drs. 19/3428, S. 6.

38 LT-Drs. 19/3428, S. 55.

39 LT-Drs. 19/3428, S. 55 f.

40 LT-Drs. 19/3618, S. 3.

41 LT-Drs. 19/3618, S. 43 ff. i.V.m. S. 59 f.

42 LT-Drs. 19/3618, S. 60 f.

43 § 2 RBSFV 2022 v. 23.09.2021 (BGBl. I 2021 S. 4389).

der laufenden Unterkunfts- und Betriebskosten⁴⁴ und die Heizkosten anhand des aktuellen Heizspiegels mit den Abrechnungsdaten des Vorjahrs in Höhe von 24,71 € je qm heranzuziehen,⁴⁵ wobei eine Wohnfläche von 85 qm zu Grunde zu legen ist.⁴⁶ Die kalten Unterkunfts-kosten sind dabei, anders als das die Gesetzesbegründung sachwidrig voraussetzt,⁴⁷ getrennt von den Heizkosten zu betrachten, da nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts im SGB II die Angemessenheit der Höhe der Heizkosten unabhängig von der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu beurteilen ist.⁴⁸

aa) Betrachtung nach Maßgabe einer nicht realitätsgerechten Bemessung

Die im Gesetzgebungsverfahren sachwidrig vorgenommene Bemessung der warmen Unterkunfts-kosten in Höhe von monatlich 1.150,- €⁴⁹ verfehlt 2022 die nach der Methodik des Bundesverfassungsgerichts herangezogenen warmen Unterkunfts-kosten um monatlich 69,03 € und kann auch wegen dieser deutlichen Differenz nicht als realitätsgerecht betrachtet werden (vgl. Tabelle 1). Die Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe werden vom Gesetzentwurf mit monatlich 135,58 € ausgewiesen, die für die Sozialtarife und geldwerten Vorteile mit monatlich 19,- € und 17,50 €;⁵⁰ auf eine Betrachtung, ob die vom Land vorgenommene Bemessung hier hinreichend realitätsgerecht erfolgt, wird – trotz erheblicher Zweifel im einzelnen – nachfolgend zunächst verzichtet, wobei hierauf gleich noch einmal exemplarisch und am Ende vergleichend zurückzukommen ist (bb). Darüber hinaus sind vom Gesetzgeber im Jahr 2022 eine Einmalzahlung in Höhe von 200,- € für erwachsene Leistungsberechtigte zur Abfederung der Folgen der COVID-19-Pandemie⁵¹ sowie ein monatlicher Sofortzuschlag für von Armut betroffene Minderjährige und junge Erwachsene von monatliche 20,- € ab dem 01. Juli 2022 bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung zu beachten.⁵² Als Ergebnis gibt die Tabelle 1 den Grundsicherungsbedarf und die Mindestalimentation für das Jahr 2022 wieder, die der weiteren Betrachtung zugrunde gelegt werden.

44 Bundesagentur für Arbeit, Aktualisierung der Auswertung zum Verfahren einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Bundesbesoldungsgesetzes (Vorgang 2 BvL 4/18): Jahresdurchschnittswerte 2021 (Erstellungsdatum: 13.05.2022), Laufende Kosten für die Unterkunft: 95 %-Perzentil der Größenklasse für Bedarfe an Partner-Bedarfsgemeinschaften mit zwei Kindern (**Anlage 1**).

45 CO2Online (Hrsg.), Heizspiegel 2022, S. 4, Kosten für Fernwärme bei einer Gebäudefläche von 100 bis 250 m². Die zugrundezulegenden Kosten für Wärmepumpen beliefen sich auf 25,91 € pro qm.

46 Ziff. 3.2.2 der Verwaltungsbestimmungen zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz v. 22.08.2012 (Amtsbl Sch.-H. 2012, S. 790, berichtet S. 970), zuletzt geändert durch Nr. 5a der Änderung der Verwaltungsbestimmungen zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz v. 08.08.2017 (Amtsbl Schl.-H. 2017 Nr. 36, S. 1201).

47 LT-Drs. 19/3428, S. 60 f.

48 BVerfGE 155, 1 (30 f. Rn. 59 i.V.m. 63 Rn. 141); vgl. a. *Schwan DÖV* 2022, S. 201 ff.

49 LT-Drs. 19/3428, S. 79. In der konkreten Bemessung werden entsprechende monatliche Kosten von 1.147,- € zugrunde gelegt, vgl. LT-Drs. 19/3618, S. 54.

50 LT-Drs. 19/3428, S. 77.

51 Art. 1 Ziff. 2 § 73 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlags und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze v. 23.05.2022 (BGBl I 2022 S. 760).

52 Art. 1 Ziff. 2 § 72 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlags und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze v. 23.05.2022 (BGBl I 2022 S. 760).

Tabelle 1 Grundsicherungsbedarf und Mindestalimentation 2022

Regelsätze	1.456,00 €
+ Unterkunftskosten	1.044,00 €
+ Heizkosten	175,03 €
+ Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie Sozialtarife	135,58 €
+ Sozialtarife	19,00 €
+ Geldwerte Vorteile	17,50 €
+ Einmalzahlung	33,33 €
+ Monatlicher Sofortzuschlag (ab 01.07.2022)	40,00/2 €
Monatsbetrag	2.900,44 €
Jahresbetrag	34.805,28 €
Mindestalimentation (115 % des Grundsicherungsbedarfs)	
Monatsbetrag	3.335,51 €
Jahresbetrag	40.026,07 €

Das Ergebnis übersteigt die von der Gesetzesbegründung bemessene Mindestalimentation um jährlich knapp 1.260,- € (3,2 %),⁵³ wobei es wie bereits hervorgehoben ebenfalls nicht als realitätsgerecht begriffen werden kann. Denn die oben hervorgehobenen Zweifel hinsichtlich der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie die für die Sozialtarife und geldwerten Vorteile zeigen sich zunächst einmal in dem deutlichen Unterschied der betreffenden monatlichen Gesamtsumme von 172,08 € gegenüber den beispielsweise vom Thüringer Gesetzgeber herangezogenen Kosten, die sich in Thüringen 2021 auf 255,29 € erstreckt haben.⁵⁴ Hinsichtlich der vom Gesetzgeber in Schleswig-Holstein zugrunde gelegten Gesamtsumme sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei sachliche Probleme zu beachten, die im Ergebnis den evident sachwidrigen Gehalt der Bemessung der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie der Sozialtarife offenbaren.

bb) Betrachtung nach Maßgabe einer realitätsgerechteren Bemessung

Zunächst einmal legt der Gesetzgeber auch in Schleswig-Holstein in angreifbarer Weise zeitversetzte statistische Daten zugrunde, womit er die Kostensätze für Bildung und Teilhabe zu knapp ansetzt.⁵⁵ Unter Heranziehung aktueller Datensätze sind die entsprechenden Bedarfe nicht mit monatlich insgesamt 135,58 € zu betrachten, sondern realitätsgerecht mit jeweils 106,55 € pro Kind, also insgesamt mit 213,10 €, womit sie um insgesamt knapp 80 € höher ausfallen, als es die Gesetzesbe-

53 LT-Drs. 19/3618, S. 54.

54 TH-Drs. 7/3575 v. 23.06.2021, Anlage 8, S. 104. Vgl. im Folgenden a. *Schwan*, DÖV 2022, S. 200 f.

55 Vgl. zur zeitversetzten Methodik LT-Drs. 19/3428, S. 62, zur Kritik im Gesetzgebungsverfahren u.a. Umbruck 19/7169, S. 5 ff. Der Betrag von 135,58 € wird in LT-Drs. 19/3618, S. 54 der Berechnung zugrunde gelegt. Ebd., S. 52 f. führt die Begründung aus, dass hinsichtlich der Sozialtarife auf die Einkommens- und Verbraucherstichprobe des Jahrs 2019 zurückgegriffen worden sei.

gründung angenommen hat.⁵⁶ Ein weiterer maßgeblicher Unterschied ist, dass der Thüringer Gesetzgeber die länderspezifischen Betreuungskosten, die sich in Thüringen auf unter dreijährige Kinder erstrecken, im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beachtet und gewichtet herangezogen hat.⁵⁷ Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht die Kosten für die Kinderbetreuung bei der Bemessung des Grundsicherungsniveaus als von „erheblicher praktischer Bedeutung“ betrachtet.⁵⁸ Deshalb ist der Gesetzgeber verpflichtet, auch diesbezüglich 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.⁵⁹

Denn seit August 2019 ist in Deutschland die Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege für Kinder von Grundsicherungsempfängern beitragsfrei gestellt.⁶⁰ Dabei handelt es sich – anders als beim Kindergeld – nicht um eine Vergünstigung, die allen Kindern zuteil wird. Sie ist deshalb vom Gesetzgeber, sofern sie anfällt, bei der Ermittlung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe als vergünstigter Sozialtarif zu beachten. Darin liegt die vom Bundesverfassungsgericht hervor gehobene erhebliche praktische Bedeutung begründet. Die anfallenden Kosten sind von daher bedarfsgerecht und nach dem Lebensalter gewichtet, in dem sie anfallen, in die Bemessung der Sozialtarife mit einzubeziehen, was jenen Posten ggf. deutlich erhöhen muss.

Die Gesetzesbegründung referiert diese Sachlage zunächst sachlich korrekt.⁶¹ Darüber hinaus bemisst sie einen gewichteten jährlichen Höchstbetrag für zwei Kinder in Höhe von 2.281,73 € bei Annahme einer täglichen Betreuungszeit von fünf Stunden ab Vollendung des ersten bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahrs.⁶² Unabhängig davon, dass auch hier die Methodik zur Bemessung genauso wie der Ausschluss der unter einjährigen Kinder sachlich unklar bleiben, würde sich auf Grundlage des Gesetzentwurfs ein nach Alter gewichteter Kostenaufwand in den ersten 18 Lebensjahren von monatlich knapp 53,- € ergeben.⁶³ Im Anschluss postuliert die Gesetzesbegründung allerdings auf sachlich weiterhin nicht nachvollziehbarer Grundlage, die sich unter anderem schon allein durch die sachwidrige Bemessung der Mindest- und gewährten Nettoalimentation ergibt, die vollständige Befreiung von Betreuungskosten für die nach der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 alimentierten Beamten.⁶⁴ In der Bemessung des Grundsicherungsniveaus werden schließlich Kinderbetreuungskosten von monatlich 30,86 € zugrunde gelegt.⁶⁵ Ohne hinreichende sachliche Aufklärung wird hier hervorgehoben, dass die Erhöhung der Besoldung eine Nachberechnung der Kinderbetreuungskosten erfordert habe und jene der Systematik der LT-Drs. 19/3428 folge.⁶⁶ Auch diese nicht hinreichende Aufklärung verfehlt die prozeduralen Anforderungen, da als Folge nur eine eingeschränkte Prüfung und gerichtliche Kontrolle möglich ist.

56 *Färber*, ZBR 2023, S. 73 (76 ff.).

57 TH-Drs. 7/3575 v. 23.06.2021, S. 23 f. i.Vm. S. 52 ff u. Anlage 6, S. 98.

58 BVerfGE 155, 1 (35 Rn. 69).BVerfGE 155, 1 (35 Rn. 69).

59 BVerfGE 155, 1 (35 f. Rn. 71).

60 § 90 (4) SGB VIII i.d.F. des Art.2 Ziff. 2 Buchstabe c des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung v. 19. Dezember 2018 (BGBl I 2018 S. 2696).

61 LT-Drs. 19/3428, S. 63.

62 LT-Drs. 19/3428, S. 63 f.

63 Bei Zugrundelegung von fünf Lebensjahren, die die Gesetzesbegründung unter fragwürdigem Ausschluss des ersten Lebensjahrs voraussetzt, ergeben sich bei jährlichen Beiträgen von 2.281,73 € nach dem Alter gewichtete durchschnittliche monatliche Betreuungskosten von 52,82 € für zwei Kinder in deren ersten 18 Lebensjahren.

64 LT-Drs. 19/3428, S. 64 f.

65 LT-Drs. 19/3618, S. 54.

66 LT-Drs. 19/3618, S. 53.

Da die dargelegten Behauptungen auf Grundlage der sachlich unzureichenden Begründung entsprechend nicht hinreichend geprüft werden können, sollen auch diese Beitragskosten nachfolgend zunächst außerhalb der Betrachtung bleiben, da auch ohne ihre Beachtung der evidente Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot zweifelsfrei gegeben ist (Tabelle 1 i.V.m. Tabelle 8). Denn für diese Fälle hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass dann Feststellungen zu Art und Umfang der genannten geldwerten Vorteile mangels Entscheidungserheblichkeit entbehrlich sind.⁶⁷ Nichtsdestotrotz sollte davon auszugehen sein, dass der tatsächliche Fehlbetrag zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation offensichtlich noch einmal deutlich größer ist.

Denn legt man die genannten realitätsgerechten Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in monatlicher Höhe von 213,10 € und die offensichtlich sachlich nicht hinreichenden, jedoch realitätsgerechteren Betreuungskosten in Höhe von 52,82 € zugrunde, ergeben sich ein um 130,34 € höheres monatliches Grundsicherungsniveau sowie eine um 149,89 € höhere Mindestalimentation, die beide damit noch einmal jeweils um rund 4,5 % höher ausfielen, als das in der Tabelle 1 dokumentiert worden ist (Tabelle 2). Eine realitätsgerechter vollzogene Bemessung übersteigt die von der Gesetzesbegründung zugrunde gelegte Mindestalimentation im Jahr 2022 um rund 3.055,- € (7,9 %).⁶⁸ Die Betrachtung der Folgen soll am Ende der Stellungnahme erfolgen (vgl. unter III. 2).

Tabelle 2 Realitätsgerechterer Grundsicherungsbedarf und Mindestalimentation 2022

Regelsätze	1.456,00 €
+ Unterkunftskosten	1.044,00 €
+ Heizkosten	175,03 €
+ Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie Sozialtarife	213,10 €
+ Kinderbetreuungskosten	52,82 €
+ Sozialtarife	19,00 €
+ Geldwerte Vorteile	17,50 €
+ Einmalzahlung	33,33 €
+ Monatlicher Sofortzuschlag (ab 01.07.2022)	40,00/2 €
Monatsbetrag	3.030,78 €
Jahresbetrag	36.369,36 €
Mindestalimentation (115 % des Grundsicherungsbedarfs)	
Monatsbetrag	3.485,40 €
Jahresbetrag	41.824,76 €

⁶⁷ BVerfGE 155, 1 (35 f. Rn. 71).

⁶⁸ LT-Drs. 19/3618, S. 54.

b) Nettoalimentionation und Fehlbetrag

Auch hinsichtlich der Komponenten der Bruttobesoldung kann nicht der Gesetzesbegründung gefolgt werden.⁶⁹ Denn die von ihr zugrunde gelegten Beträge haben sich im Verlauf des Jahres durch verschiedene Novellierungen des Besoldungsrechts verändert, weshalb in der Tabelle 3 die 2022 tatsächlich gewährte Besoldung als realitätsgerechtes Pendant zum Grundsicherungsniveau und der Mindestbesoldung bemessen wird. Hierzu ist neben dem Grundgehalt der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 als die für aktive Beamte niedrigste ausgewiesene, die Amtszulage für den Zeitraum zu betrachten, da sie allen Beamten jener Besoldungsgruppe gewährt wird, darüber hinaus sind die familienbezogenen Besoldungskomponenten, etwaige Sonderzahlungen, einschließlich jener für die beiden Kinder, sowie die allgemeine Stellenzulage hinzuzuziehen.⁷⁰ Von der so bemessenen Bruttobesoldung ist die Steuerlast unter Beachtung der absetzbaren Kosten für die die Beihilfeleistungen ergänzende Kranken- und Pflegeversicherung zu subtrahieren.⁷¹ Die so erhaltene Nettobesoldung ist um die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung zu verringern, die wie die steuerlich absetzbaren Kosten einer Mitteilung des PKV-Verbands entnommen werden können.⁷² Am Ende ist das Kindergeld zu addieren.⁷³ Der so bemessenen Nettoalimentionation wird die Mindestalimention gegenübergestellt, um daraufhin den absoluten und prozentualen Fehlbetrag betrachten zu können.

Nachfolgend wird die Bemessung zunächst im Rückgriff auf das Postulat der Gesetzesbegründung vorgenommen, dass die Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes für den Ehepartner auf 90 % im Ergebnis zu geringeren Krankenversicherungskosten von ca. 177 € monatlich führen solle.⁷⁴ Dieses Postulat hat der PKV-Verband im Gesetzgebungsverfahren schlüssig, wenn auch nur exemplarisch, als nicht realitätsgerecht zurückgewiesen.⁷⁵ Auch hat der Wissenschaftliche Dienst des Landtags weitere verfassungsrechtliche Problematiken aufgezeigt, die mit der vom Gesetzgeber vorgenommenen rechtlichen Ausgestaltung verbunden sind.⁷⁶ Der Gesetzgeber hat beide Kritikpunkte im Gesetzgebungsverfahren sachlich nicht entkräften können, sodass die Begründung auch an diesen Stellen in ihrem sachlichen Gehalt nicht nachvollzogen werden kann.⁷⁷ Denn letztlich ist sie erneut nicht über formelhafte Erwägungen und pauschalisierende Mutmaßungen hinausgelangt, um damit ebenfalls das vom Bundesverfassungsgericht direktiv verlangte Konkretisierungsgebot zu verfehlen.⁷⁸ Nichtsdestotrotz soll zunächst die gewährte Nettoalimentionation unter Beachtung des fragwürdigen Postulats bemessen werden (aa).

69 LT-Drs. 19/3428, S. 79.

70 Vgl. auch nachfolgend BVerfGE 155, 1 (36 ff. Rn. 72 ff.).

71 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. I 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

72 Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021 (**Anlage 2**).

73 § 6 (1) BKG in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.01.2009 (BGBl. I 2009 S. 142, 3177), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes v. 22.11.2021 (BGBl. I 2021 S. 4906).

74 LT-Drs. 19/3428, S. 74.

75 Umdruck 19/7025, S. 3 ff. Vgl. darüber hinaus ebenso die Darlegungen des PKV-Verbands im aktuellen Gesetzgebungsverfahren des Bunds, die noch weitergehend auf verschiedene Problematiken entsprechender Regelungen hinweisen unter <https://www.pkv.de/positionen/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-sicherstellung-einer-amtsangemessenen-bundesbesoldung-und-versorgung-sowie-zur-aenderung-weiterer-vorschriften/> <14.04.2023>.

76 Umdruck 19/7271, S. 16.

77 Umdruck 19/7321, S. 11 ff.

Darüber hinaus ist hier ebenso beachtenswert, was der Deutsche Richterbund unlängst hinsichtlich des derzeit sachlich nicht minder fragwürdigen Gesetzentwurfs der Bundesregierung anmerkt:

„Die angegebenen Kosten für die private Krankenversicherung sind nicht belegt und auch nicht aus allgemein zugänglichen Quellen verifizierbar. Die prozeduralen Anforderungen dienen jedoch nicht allein der Selbstvergewisserung des Gesetzgebers. Sie haben auch die Funktion, dem Normunterworfenen die Prüfung zu ermöglichen, ob die verfassungsrechtlichen Anforderungen eingehalten sind und gegebenenfalls die Risiken eines Rechtsstreits abschätzen zu können. Das ist mit einem Verweis auf eine nicht publizierte Auskunft eines privaten Interessenverbandes zu Tarifen, die es zum Teil noch nicht gibt, nicht gewährleistet.“⁷⁹

Als Folge der berechtigten sachlichen Kritik wird nachfolgend ebenfalls die Besoldungssystematik vor der Novellierung des Besoldungsrechts betrachtet, wie das der Deutsche Richterbund an derselben Stelle anregt. Nicht umsonst zeigt die vorliegende Betrachtung, dass der Gesetzgeber auch in Schleswig-Holstein die ihn treffende Gestaltungsperspektive sachwidrig auf das Mindestabstandsgebot reduziert hat. Dessen ihn zwingend treffende Forderungen sind mittels Veränderungen im Beihilferecht unstatthaft umgangen worden. Denn der Gesetzgeber hat hier nicht hinreichend beachtet, dass diese außerhalb der Wertungen des Art. 33 Abs. 5 GG liegen.⁸⁰ Als Ergebnis sind die Grundhaltungen weiterhin nicht angehoben worden, obgleich das zwingend geboten gewesen wäre (bb).

aa) Betrachtung der Besoldung nach der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts

Die aktuellste Mitteilung des PKV-Verbands schreibt die Kosten einer vierköpfigen Beamtenfamilie bis in das Jahr 2021 fort und führt für jenes Jahr als Summe der Kosten 633,70 € sowie einen BEG-Anteil von 510,70 € aus.⁸¹ Unter Beachtung der durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 4,1 %, wie sie sich als Durchschnittswert aus den Erhöhungen der letzten zehn Jahre ergibt, werden nachfolgend für das 2022 prognostizierte Kosten in realitätsgerechter Höhe von 659,68 € sowie ein BEG-Anteil von 531,64 € herangezogen. Unter dem offensichtlich nicht realitätsgerechten Postulat, dass die Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes für den Ehepartner auf 90 % zu einer Entlastung von den (privaten) Krankenversicherungskosten in Höhe von ca. 177 € monatlich führen solle, sind von daher für das Jahr 2022 Kosten in Höhe von 482,68 € sowie ein BEG-Anteil von 389,04 € zugrunde zu legen; der BEG-Anteil umfasst damit 80,6 % der Kosten der Aufwendungen für die Krankheits- und Pflegevorsorge, wie das in der Vergangenheit laut der genannten Mitteilung des Verbands ebenso der Fall gewesen ist. Diese Annahme ist nötig, da auch an dieser Stelle die im Mindestmaß erforderliche Dokumentation der für die Fortschreibung der Besoldungshöhe nötigen

78 BVerfGE 149, 382 (398 Rn. 27 ff.); BVerfG, Urt. v. 24.01.2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 150 ff.; vgl. a. *Schwan*, Weitere Normenkontrollverfahren vor der Entscheidung – Betrachtungen zur Frage, wieso Verfahren zur Besoldung in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ausgewählt wurden, S. 4 ff. <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2023/03/Weitere-Normenkontrollantraege-vor-der-Entscheidung-5.pdf> <14.04.2023>.

79 DRB-Stellungnahme 5/2023 zum BBVAngG v. 27.02.2023, S. 9 unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB_230228_Stn_Nr_5_BBVAngG.pdf <14.04.2023>.

80 DRB-Stellungnahme 5/2023 zum BBVAngG v. 27.02.2023, S. 28 ff. unter https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2023/DRB_230228_Stn_Nr_5_BBVAngG.pdf <14.04.2023>.

81 Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung für eine vierköpfige Beamtenfamilie (beide Erwachsene 30 Jahre alt; Eintrittsalter 25 Jahre) laut Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021.

Daten im Gesetzgebungsverfahren fehlt, sodass sich deren Kontrolle auf entsprechende Annahmen beschränken muss.⁸²

Zur Betrachtung wird nachfolgend die 2022 tatsächlich gewährte Bruttobesoldung herangezogen, wie sie sich aus den verschiedenen im Laufe des Jahres vollzogenen Novellierungen ergibt. Wegen der genannten Novellierungen ist ein nach den jeweiligen Monaten gewichteter durchschnittlicher Mittelwert zu erstellen (Tabelle 3). Damit wird der verpflichtenden Forderung des Bundesverfassungsgerichts nachgekommen, dass der Bezugspunkt des Vergleichs mit dem Grundsicherungsniveau das Gehalt als Ganzes ist.⁸³ Denn das Bundesverfassungsgericht folgt in seiner aktuellen Rechtsprechung dem Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts, dass nicht auf eine pauschalisierte jahresbezogene Betrachtung zurückgegriffen werden könne, sondern dass wie bei der Berechnung des sozialhilferechtlichen Regelbedarfs auch hier eine „Spitzausrechnung“ erfolgen müsse.⁸⁴ Nicht umsonst hebt es hinsichtlich der Prüfung der Besoldungshöhe auch an anderer Stelle hervor, dass es für Zeiträume, in denen nicht bereits auf Grundlage der vereinfachten Berechnung der Besoldungsentwicklung eine Vermutung für eine unzureichende Alimentation besteht, angezeigt erscheint, den Zeitpunkt zu berücksichtigen, in dem die Besoldungserhöhung tatsächlich erfolgt ist.⁸⁵

Dabei hat die Gesetzesbegründung sachlich berechtigt hervorgehoben, dass die 2022 Beamten gewährte Corona-Sonderzahlung als besondere Besoldungsleistung wegen ihres Abgeltungscharakters besonderer Belastungen in der Prüfung des amtsangemessenen Gehalts der gewährten Alimentation unberücksichtigt bleiben muss.⁸⁶ Denn die Sonderzahlung habe allein dem Zweck gedient, die durch Arbeitsleistung bzw. Dienst erzeugte *zusätzliche* Belastung anzuerkennen.⁸⁷ Sie ist von daher berechtigt als keine allgemeine Einkommenserhöhung, sondern als eine spezielle zu leistende Sonderzahlung betrachtet worden.⁸⁸ Dieser Charakter einer im Sonderfall gewährten Zahlung zur Abgeltung zusätzlicher dienstlicher Mehrbelastungen macht sie einer Erschwerniszulage vergleichbar,⁸⁹ auch wenn sie nicht mit einer solchen gleichgesetzt werden kann.⁹⁰ Als Folge darf sie in die Betrachtung der 2022 gewährten Bruttobesoldung bzw. Nettoalimentation nicht mit einfließen. Die 2022 gewährte Bruttobesoldung als Ganze stellt sich wie folgt dar (Tabelle 3).

82 Vgl. zum fehlenden BEG-Anteil LT-Drs. 19/3428, S. 6, 55 f., 66 f., 74 f., 76 und 79.

83 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

84 BVerfGE 155, 1 (65 f. Rn. 147 f.) i.V.m. BVerwGE 160, 1 (44 Rn. 178).

85 BVerfGE 155, 1 (69 f. Rn. 164).

86 LT-Drs. 19/3618, S. 54 i.V.m. ebd., S. 2.

87 LT-Drs. 19/3557, S. 3.

88 LT-Drs. 19/3557, S. 5.

89 VG Koblenz, Urt. v. 22.11.2022 – 5 K 645/22 KO –, S. 8.

90 LG Lübeck, Beschl. v. 28.11.2022 – 7 T 365/22 –, Rn. 17 ff.

Tabelle 3 2022 gewährte Bruttobesoldung

	Jan.-Apr.	Mai	Jun.-Nov.	Dez.	M 2022
Grundgehalt A 6/2	2.478,40 € ⁹¹	2.478,40 € ⁹²	2.493,27 € ⁹³	2.563,08 € ⁹⁴	2.492,89 €
Familienzuschl. 1	143,67 € ⁹⁵	143,67 € ⁹⁶	144,53 € ⁹⁷	148,58 € ⁹⁸	144,51 €
Familienzuschl. 2	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
Familienzuschl. 3	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
+ Σ Familienzuschl.	389,49 €	469,49 €	472,31 €	485,54 €	445,57 €
+ Amtszulage	--- ⁹⁹	41,75 € ¹⁰⁰	42,00 € ¹⁰¹	43,18 € ¹⁰²	28,08 €
+ Jährl. Sonderzahl.	55,00 € ¹⁰³	55,00 €	55,00 €	55,00 €	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 € ¹⁰⁴	66,67 €	66,67 €	66,67 €	66,67 €
+ Allg. Stellenzulage	22,36 ¹⁰⁵	22,36 €	22,49 € ¹⁰⁶	23,12 € ¹⁰⁷	22,49 €
Monatsbetrag					3.110,70 €
Jahresbetrag					37.328,40 €

Die „Spitzausrechnung“ zeigt zunächst ohne Beachtung des Familienergänzungszuschlags ein um jährlich rund 1.510,- € geringeres Besoldungsniveau, als es die Gesetzesbegründung vorausgesetzt

91 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

92 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

93 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

94 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

95 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

96 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 6 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) wie auch im Folgenden.

97 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

98 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

99 Bis April 2022 ist der Besoldungsgruppe A 6 keine regelmäßige Amtszulage gewährt worden, vgl. Art. 1 Ziff. 10 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

100 Art. 1, Ziff. 10b) i.V.m. Anlage 8 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

101 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

102 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

103 § 6 (1) Nr. 1 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

104 § 7 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

105 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

106 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

107 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

hat.¹⁰⁸ Damit ist jene evident unzureichend von einer um 4 % zu hohen Bruttobesoldung im Jahr 2022 ausgegangen. Ursache ist, dass sie an der genannten Stelle evident sachwidrig von einer „Spitzausrechnung“ abgesehen und stattdessen die Dezemberbezüge für das gesamte Jahr 2022 herangezogen hat. Als Folge legt sie – ohne den nachfolgend noch nicht betrachteten Familienergänzungszuschlag – mit einer jährlichen Bruttobesoldung in Höhe von 38.839,04 € bzw. einer monatlichen von 3.236,59 € eine um monatlich knapp 126,- € (4,0 %) zu hohe Bruttobesoldung zugrunde.

Auf Grundlage der „spitz“ bemessenen Bruttobesoldung können zunächst die 2022 gewährte Nettoalimentation und der entsprechende Fehlbetrag ermittelt werden (1). Auf dieser Basis erfolgt die Prüfung der Besoldungssystematik mittels der Betrachtung der Mindestbesoldung (2). Sie ermöglicht die indizielle Prüfung des Grads der Verletzung der Besoldungsordnung und klärt damit die Frage, ob es dem Gesetzgeber im Rahmen der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts gestattet gewesen wäre, weiterhin von einer Anhebung der Grundgehaltssätze abzusehen (3).

(1) Bemessung der 2022 gewährten Nettoalimentation und des Fehlbetrags

Unter Beachtung der im Abschnitt II. 2b dargelegten Bemessungsgrundlage können mittels der in Tabelle 3 ermittelten Werte unter Heranziehung der Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von 482,68 € sowie eines BEG-Anteils von 389,04 € nachfolgend die 2022 gewährte Nettoalimentation und der Fehlbetrag zur Mindestalimentation betrachtet werden (Tabelle 4).

Tabelle 4 Gewährte Nettoalimentation und Fehlbetrag 2022

Grundgehalt	2.492,89 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Amtszulage	28,08 €
+ jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	22,49 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.110,70 €
Jahresbetrag	37.328,40 €
- Einkommensteuer ¹⁰⁹	2.116,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	5.792,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €

¹⁰⁸ LT-Drs. 19/3618, S. 54.

¹⁰⁹ Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 37.328,40 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 389,04 €.

Jahresnettoalimentation	34.676,24 €
Monatliche Nettoalimentation	2.889,69 €
Mindestalimentation	3.335,51 €
Absoluter Fehlbetrag	445,82 €
Prozentualer Fehlbetrag	13,4 %

Trotz der Streichung der Besoldungsgruppe A 5, nachdem bereits zum 01.01.2021 die Beamten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 4 in das der jeweiligen Laufbahn entsprechende Amt der Besoldungsgruppe A 5 übergeleitet worden waren,¹¹⁰ der Entscheidung, die Familienzuschläge pro Kind um 40,- € pro Monat anzuheben,¹¹¹ und der dargestellten Veränderung des Beihilferechts, die erst zum Mai des Jahres 2022 in Kraft getreten ist, ohne dass hier zunächst eine Vermittlung der Beträge vor und nach dem Mai 2022 erfolgen soll, die als Ergebnis den Fehlbetrag zwischen der Mindest- und der gewährten Nettoalimentation nicht unerheblich erhöhen müsste (vgl. unten in Abschnitt III. 2c), verbleibt am Ende zunächst eine Lücke von über 445,- € (13,4 %).¹¹² Um die Lücke zu schließen, müsste der sogenannte Familienergänzungszuschlag für jene Beamtenfamilie einem materiellen Nettobetrag von rund 450,- € pro Monat entsprechen. Bevor die Folgen der Einführung jenes Familienergänzungszuschlags betrachtet werden sollen (vgl. unten unter III. 2), soll zunächst der Grad der Verletzung der Besoldungsordnung nach der Novellierung des Besoldungsrechts betrachtet werden. Hierzu wird der neue Prüfparameter der „Mindestbesoldung“ als indizielle Vergleichsmöglichkeit herangezogen, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Rechtsprechung bislang entwickelt hat.

(2) Betrachtung der Mindestbesoldung als indizieller Vergleichsparameter

In seiner Entscheidung vom 04. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht mit der „Mindestbesoldung“ einen weiteren Vergleichsparameter zur ersten Prüfungsstufe hinzugefügt, was allerdings bislang von keinem Gesetzgeber sachgerecht beachtet worden ist.¹¹³ Auch das Land Schleswig-Holstein macht davon keine Ausnahme, da den Gesetzgebungsmaterialien keine entsprechende Dokumentation und Bemessung zu entnehmen sind. Die maßgebliche Bedeutung auch dieses Parameters verdeutlicht das Bundesverfassungsgericht allein damit, dass es ihn in einem Leitsatz hervorhebt und ausgestaltet. Von daher darf davon auszugehen sein, dass er zukünftig noch weiter konkretisiert werden wird:

110 Art. 1 Abs. 9 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften vom 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

111 LT-Drs. 19/3428, S. 5.

112 Die „Spitzausrechnung“ der Kosten für die Krankheitskosten- und Pflegeversicherung müsste neben dem entsprechenden Jahresbetrag ebenso den BEG-Anteil bemessen, was vom Gesetzgeber verpflichtend während des Gesetzgebungsverfahrens zu vollziehen gewesen wäre, um methodisch sachgerecht vorzugehen. Da der Gesetzgeber wie oben dargelegt von monatlich rund 177,- € niedrigeren Krankenversicherungskosten als Folge des veränderten Beihilferechts ausgeht (vgl. oben unter 1b), muss 2022 unter Beachtung der ersten vier Monate von um 708,- € höheren Kosten mit der Folge einer deutlich geringeren Nettoalimentation ausgegangen werden.

113 Vgl. im Folgenden *Schwan*, ZBR 2022, S. 156 ff.

„Beim systeminternen Besoldungsvergleich ist neben der Veränderung der Abstände zu anderen Besoldungsgruppen in den Blick zu nehmen, ob in der untersten Besoldungsgruppe der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau eingehalten ist. Ein Verstoß gegen dieses Mindestabstandsgebot betrifft insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Die indizielle Bedeutung für die verfassungswidrige Ausgestaltung der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe ist dabei umso größer, je näher diese an der Grenze zur *Mindestbesoldung* liegt und je deutlicher der Verstoß ausfällt.“¹¹⁴

Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung verkoppelt die beiden hergebrachten Grundsätze zum Abstandsgebot eng miteinander: Auf Grundlage der Mindestalimentation, die den vom absoluten Alimentationsschutz umfassten niedrigst möglichen *materiellen* Ausgangspunkt einer Alimentation beschreibt, führt das Bundesverfassungsgericht nun einen *indiziellen* Vergleichsparameter in das Prüfverfahren ein, mit dem der absolute und prozentuale Verletzungsgrad der jeweiligen Besoldungsordnung betrachtet werden kann. Darin zeigt sich die Intention der „Mindestbesoldung“, indem sie indiziell über die Betrachtung des materiellen Betrags der Mindestalimentation hinausgreift. Denn der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, wie er bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau Rechnung trägt, weshalb sich nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen lässt, ob eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zu einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe führt. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist jedoch nur „umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur *Mindestbesoldung* liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.“¹¹⁵

So lässt sich hinsichtlich einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation anhand der materiellen Werte der Grad einer Unteralimentation nur in Ansätzen ablesen. Denn hier fehlt ein Vergleichsgegenstand, da eine materiell verfassungswidrig ausgestaltete Besoldungsordnung sich nicht systematisch mit einer anderen vergleichen lässt, da eine nicht verfassungskonform ausgestaltete Besoldungssystematik keine sachlich hinreichende Vergleichsmöglichkeit zulässt. Indiziell kann aber im Prüfverfahren mittels einer präzisen Ausformung des Prüfparameters Aufschluss über den Verletzungsgrad einer Besoldungsordnung gewonnen werden. Denn darin liegt ihr eigentlicher Zweck, da die Parameter der ersten Prüfungsstufe nur einen Orientierungscharakter aufweisen.¹¹⁶ Die Mindestbesoldung kann dabei den sachlich geringstmöglichen materiellen Ausgangspunkt einer Alimentation – die Mindestalimentation – mit der auf ihm aufbauenden Besoldungssystematik verklammern und so Aussagen ermöglichen, wann die Wahrscheinlichkeit für eine Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe gegeben ist, sofern eine verfassungswidrig ausgestaltete Besoldungssystematik nachgewiesen ist. Denn die Wahrscheinlichkeit hierfür ist, wie gerade zitiert, umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Min-

114 BVerfGE 155, 1 (1 f. LS. 5); Hervorhebung durch d. A.

115 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49); Hervorhebung durch d. A.

116 BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

destbesoldung liegt, was also indiziell bedeutet: Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, wovon die Betrachtung der Grundgehaltssätze als dessen Hauptkomponente kaum ausgenommen werden könnte. Nicht umsonst hat ein Besoldungsgesetzgeber, sofern er sich trotz einer anhand der Mindestbesoldung deutlich indizierten Verletzung der Besoldungsordnung gegen die Erhöhung der Grundgehaltssätze entscheiden will, das Indiz der Mindestbesoldung für die unzureichende Ausgestaltung der höheren Besoldungsgruppe mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einstellen.¹¹⁷ Je deutlicher also der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückblieben, desto mehr sachlich stichhaltige Gründe müssten dafür sprechen und vom Besoldungsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren ins Feld geführt werden, keine signifikante Erhöhung von Grundgehaltssätzen vorzunehmen.

(3) Bemessung der indiziellen Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge

Wie an anderer Stelle ausgeführt und exemplarisch veranschaulicht, können zur Bemessung der Mindestbesoldung äquivalente Vergleichsberechnungen durchgeführt werden, die substantielle Aussagen über den Grad einer verfassungswidrig ausgestalteten Besoldung zulassen.¹¹⁸ Methodisch ist dafür der Weg zur Bemessung der Nettoalimentation umzukehren: Ausgehend von der Mindestalimentation wird zunächst die Nettobesoldung bemessen, die exakt auf Höhe der Mindestalimentation liegt, wodurch die „äquivalente Nettobesoldung zur Mindestalimentation“ oder kürzer: die „äquivalente Nettobesoldung“ betrachtet wird. Von der Mindestalimentation wird hierzu zunächst das Kindergeld abgezogen und werden dann die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung addiert.

Zur so bemessenen „äquivalenten Nettobesoldung“ ist danach mittels des Steuerrechners des Bundesfinanzministeriums die Einkommensteuerlast hinzuzurechnen, wozu zunächst die Summe aus „äquivalenter Nettobesoldung“ und Steuerlast abgeschätzt und dann anhand des Steuerrechners konkretisiert wird. Als Ergebnis der Addition wird das Bruttogehalt abgebildet, dessen Summe exakt auf der Höhe der Mindestalimentation liegt; es ist entsprechend als das „Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation“ bzw. kürzer: als „Besoldungsäquivalent“ zu verstehen. Zieht man von diesem Äquivalenzwert mit Ausnahme des tatsächlich gewährten Grundgehaltssatzes sämtliche weitere gewährte Komponenten der Bruttobesoldung ab, also hier die familienbezogenen Besoldungskomponenten, die Amts- und Stellenzulage sowie die Sonderzahlung, erhält man schließlich den Betrag eines Grundgehaltssatzes, der auf Höhe der Mindestalimentation liegt, also das „Grundgehaltsäquivalent zur Mindestalimentation“ oder kürzer: das „Grundgehaltsäquivalent“.

Auf dieser Basis erhält das Prüfverfahren indiziell den absoluten und prozentuale Fehlbetrag im Sinne der Mindestbesoldung. Mittels der Grundgehaltssätze lässt sich nun anhand der Grundgehaltstabelle indizieren, welche Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, sodass der Grad der Verletzung der Besoldungssystematik erkennbar wird: Die absoluten und

117 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

118 Schwan, ZBR 2022, S. 158 f.

prozentualen Fehlbeträge zeigen die indizielle Höhe des Verstoßes, und die weitere indizielle Betrachtung zeigt, welche und wie viele Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben. Da die Erstellung der Indizes und die Berechnung der Parameter möglichst einfachen und klaren Regeln folgen soll, werden nachfolgend sämtliche Beträge auf ganze Zahlen aufgerundet, auf eventuelle „Spitzausrechnungen“ wird verzichtet (Tabelle 5).¹¹⁹

Tabelle 5 Indizielle Mindestbesoldung und Fehlbeträge sowie indizielle Verfehlung

Mindestalimentation	40.027,00 €
- Kindergeld	5.256,00 €
+ Kranken- und Pflegeversicherung	5.793,00 €
Äquivalente Nettobesoldung	40.564,00 €
+ Einkommensteuer ¹²⁰	3.904,00 €
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation	44.468,00 €
- Familienzuschlag	5.347,00 €
- Amtszulage	337,00 €
- Sonderzahlung	660,00 €
- Sonderzahlung	800,00 €
- Allgemeine Stellenzulage	270,00 €
Grundgehaltsäquivalent:	
Jahresbetrag	37.054,00 €
Monatsbetrag	3.088,00 €
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresbeginn 2022	2.479,00 €
Absoluter Fehlbetrag	609,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	19,7 %
Indizielle Verfehlung bis	A 10/2
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresende 2022	2.564,00 €
Absoluter Fehlbetrag	524,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	17,0 %
Indizielle Verfehlung bis	A 9/4

119 Vgl. allgemein BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

120 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 44.468,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 389,04 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

Ende 2022 verfehlten indiziell sämtlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 6, die achte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 7, die sechste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 und schließlich die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 das Grundgehaltsäquivalent.¹²¹ Zum Jahresanfang 2022 verfehlten indiziell sämtlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 6, die neunte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 7, die siebte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8, die fünfte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 und die zweite Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 das Grundgehaltsäquivalent.¹²²

Die Verletzung des Mindestabstandsgebots betraf Anfang 2022 indiziell mit fünf der elf Besoldungsgruppen weitgehend die gesamte untere Hälfte der Besoldungssystematik und Ende 2022 indiziell mit vier der elf Besoldungsgruppen einen großen Teil deren unterer Hälfte. Die Grundbesoldung war im Verlauf des Jahres indiziell um 17 bis rund 20 % zu gering bemessen worden. Das Mindestabstandsgebot war damit indiziell, entsprechend wie es dem Berliner Gesetzgeber unlängst vom Bundesverfassungsgericht attestiert worden ist, ebenso in Schleswig-Holstein deutlich verletzt.¹²³ Wie in Berlin missachtete die Verletzung offensichtlich nicht nur „die unterste[n] Besoldungsgruppe[n]“, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf einen neuen Ausgangspunkt und eine konsistente Besoldungssystematik hervorhebt.¹²⁴ Dahingegen sind auch in Schleswig-Holstein 2022 sämtliche Besoldungsgruppen bis streckenweise hinein in den ehemaligen gehobenen Dienst als indiziell verletzt zu betrachten. Eine solche Verletzung kann aber nicht ohne Folgen für das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen sein.¹²⁵ Hierauf hat zurecht auch der Gesetzentwurf hingewiesen: „Die Besoldungsregelungen des Landes Schleswig-Holstein sichern derzeit weder einen hinreichenden Abstand zur sozialen Grundsicherung noch eine amtsangemessene Alimentation für Beamtinnen und Beamten mit Familie bei mehr als zwei Kindern“.¹²⁶

Nicht umsonst zeigt die gerade vollzogene Betrachtung der Besoldungsordnung A eine eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots, das hinsichtlich des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen auf *alle Besoldungsgruppen* ausstrahlen muss.¹²⁷ Entsprechend hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass die Wahrscheinlichkeit für eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges mitsamt der Erhöhung der Grundgehaltssätze nur umso größer ist, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen davon betroffen sind.¹²⁸

121 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 2 Anlage 5 des BVAnpG v. 27.04.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 526).

122 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 1 Anlage 5 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 309).

123 BVerfGE 155, 1 (49 Rn. 100).

124 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

125 Vgl. im Folgenden auch *Schwan*, Das im Wandel begriffene Alimentationsprinzip vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 2/16 bis 2 BvL 6/16, ZBR 2023, S. 181 (182 ff.) (demn.).

126 LT-Drs. 19/3428, S. 43.

127 BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

128 Vgl. a. BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

Das Ergebnis der gerade angestellten Betrachtung indiziert von daher in einem sehr starken Maße die unzureichende Ausgestaltung der Besoldung auch der höheren Besoldungsgruppen. Damit kann das Gewicht dieser Umstände in der Gesamtabwägung kaum zu einem anderen Ergebnis führen, als dass der Gesetzgeber auch und gerade die Grundgehaltssätze deutlich anzuheben hat. Sind doch im Gesetzgebungsverfahren sowohl die Höhe des indiziellen Fehlbetrags (die Mindestbesoldung wird zwischen 17 bis rund 20 % verfehlt) als auch die Anzahl der von der Verfehlung indiziell betroffenen Besoldungsgruppen (ein großer Teil der unteren Hälfte bis weitgehend die gesamte untere Hälfte der Besoldungssystematik ist von ihr betroffen) prozedural sachgerecht zu beachten, damit der Gesetzgeber sicherstellt, dass am Ende das gewährte Besoldungsniveau materiell eine amtsangemessene Alimentation garantiert.¹²⁹ Diese sachgerechte Beachtung muss die Konsequenzen des Zusammenspiels beider Abstandsgebote in Rechnung stellen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt.

Es wäre also vom Gesetzgeber zunächst einmal sachlich zu begründen gewesen, wie ohne Anhebung von Grundgehaltssätzen die stark verletzte Besoldungssystematik geheilt werden könnte. Eine solche sachliche Begründung fehlt aber in der Gesetzesbegründung. Denn die rein fiskalpolitisch argumentierende Ansicht, eine „aus besoldungsfachlicher Sicht durchaus sinnvolle Anhebung der Grundgehälter“ könne „aufgrund der finanzpolitischen Vorgaben nicht vom FM vorgeschlagen werden“,¹³⁰ ist sachlich nicht hinreichend. Nicht umsonst können diesseits des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes einer Besoldung, der vom absoluten Alimentationsschutz umfasst ist, keine Einschnitte vorgenommen werden und dürfen jenseits jenes Mindestmaßes Kürzungen oder andere Einschnitte nur durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen. Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten. Das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.¹³¹

Ein solches Konzept findet sich aber weder in der Gesetzesbegründung, noch werden hinreichende sachliche Gründe aus dem Bereich des Systems der Beamtenbesoldung ins Feld geführt, um entsprechende Einschnitte zu rechtfertigen (vgl. oben unter II. 3). Darüber hinaus bleibt unbeachtet, dass es hier offensichtlich um Einschnitte in das vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestmaß einer Besoldung geht, die aber durch jenen ausgeschlossen werden. Von daher kommt der Gesetzgeber hier ein weiteres Mal mindestens seinen prozeduralen Pflichten nicht sachgerecht nach. Nicht umsonst findet sich in der Begründung hinsichtlich dieser Zentralfrage nach der amtsangemessenen Höhe der Grundgehaltssätze kein Aufschluss, worin sich auch an dieser Stelle ihr sachwidriger Charakter widerspiegelt. Darüber hinaus erfolgt materiell auch weiterhin ein deutlicher Einschnitt in den vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Gehalt der Alimentation, wodurch diese als evident unzureichend zu betrachten ist. Dieser bis heute weiterbestehende evident unzureichende materielle Charakter soll nachfolgend betrachtet werden (III. 2). Zuvor gilt es aber, die oben angekündigte Prüfung der Besoldungsordnung zu vollziehen, wie sie sich nachträglich ohne eine entsprechende Novellierung des Beihilferechts darstellt.

129 Schwan, ZBR 2022, S. 160.

130 LT-Drs. 19/3428, S. 18.

131 BVerfGE 155, 1 (47 Rn. 95).

bb) Betrachtung der Besoldungsordnung vor der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts

Denn nicht umsonst wäre es zunächst einmal die Pflicht des Gesetzgebers gewesen, statt ungeprüft und darüber hinaus sachwidrig eine nicht hinreichende Maßnahmen im Beihilferecht zu vollziehen, die von ihm als verletzt eingestandene Besoldungsordnung vor der Novellierung des Besoldungsrechts sachgerecht auf den Grad ihrer Verletzung hin zu prüfen, was nachfolgend rückwirkend mittels der für 2022 erstellten Bruttobezüge erfolgen soll. Dazu soll zunächst die Höhe der gewährten Alimentation sowie der entsprechende Fehlbetrag unter Beibehaltung der vor 2022 langjährig geltenden Beihilferegelung betrachtet werden (1), um daraufhin auf der beschriebenen Grundlage die Mindestbesoldung mitsamt der jeweiligen Fehlbeträge in den Blick zu nehmen und also zu prüfen, wie schwer sich der Verletzungsgrad nach der Streichung der Besoldungsgruppe A 5 und der Anhebung der kinderbezogenen Familienzuschläge um jeweils 40,- € dargestellt hat (2).

(1) Bemessung der gewährten Nettoalimentation und des Fehlbetrags

Die Bemessung kann unter Beachtung der dargelegten Direktiven erfolgen, wie sie das Bundesverfassungsgericht unlängst konkretisiert hat (vgl. unter II 2b). Ihr Ergebnis zeigt die Tabelle 6.

Tabelle 6 Gewährte Nettoalimentation und Fehlbetrag 2022

Grundgehalt	2.492,89 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Amtszulage	28,08 €
+ jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allg. Stellenzulage	22,49 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.110,70 €
Jahresbetrag	37.328,40 €
- Einkommensteuer ¹³²	1.704,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	7.916,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	32.964,24 €
Monatliche Nettoalimentation	2.747,02 €
Mindestalimentation	3.335,51 €
Absoluter Fehlbetrag	588,49 €
Prozentualer Fehlbetrag	17,6 %

132 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 37.328,40,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 531,64 €.

Die Prüfung der Besoldungsordnung zeigt den noch einmal deutlich schweren Verletzungsgrad, wenn man von der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts absieht (vgl. den Verletzungsgrad nach der Novellierung, wie ihn oben die Tabelle 4 darstellt). Eine solche Betrachtung, wie sie in der Tabelle 6 vollzogen worden ist, wäre zunächst einmal die prozedurale Pflicht des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren gewesen, um den sich ihm stellenden Anforderungen zur Selbstvergewisserung im Gesetzgebungsverfahren sachgerecht nachzukommen. Das verdeutlicht ebenso die nachfolgend vollzogene indizielle Prüfung anhand der Betrachtung der Mindestbesoldung.

(2) Bemessung der indiziellen Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge

Die Funktion der Mindestbesoldung in der weiter fortgeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist oben bereits beleuchtet worden (1b aa 2). Sie soll hier unter Beachtung der langjährigen Kontinuität im Beihilferecht, wie sie vor dessen Novellierung gegeben war, betrachtet werden, wodurch wie dargestellt ein weiterer Aufschluss über den Verletzungsgrad der Besoldungsordnung erlangt werden kann (Tabelle 7).

Tabelle 7 Indizielle Mindestbesoldung und Fehlbeträge sowie indizielle Verfehlung

Mindestalimentation	40.027,00 €
- Kindergeld	5.256,00 €
+ Kranken- und Pflegeversicherung	7.917,00 €
Äquivalente Nettobesoldung	42.688,00 €
+ Einkommensteuer ¹³³	4.048,00 €
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation	46.736,00 €
- Familienzuschlag	5.347,00 €
- Amtszulage	337,00 €
- Sonderzahlung	660,00 €
- Sonderzahlung	800,00 €
- Allgemeine Stellenzulage	270,00 €
Grundgehaltsäquivalent:	
Jahresbetrag	39.322,00 €
Monatsbetrag	3.277,00 €
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresbeginn 2022	2.479,00 €

¹³³ Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 46.736,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 531,64 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

Absoluter Fehlbetrag	798,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	24,4 %
Indizielle Verfehlung bis	A 10/4
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresende 2022	2.564,00 €
Absoluter Fehlbetrag	713,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	21,8 %
Indizielle Verfehlung bis	A 10/3

Ende 2022 verfehlten unter Beachtung der langjährigen Kontinuität im Beihilferecht indiziell sämtlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppen bis einschließlich A 7, die achte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8, die sechste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 und schließlich die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 das Grundgehaltsäquivalent.¹³⁴ Zum Jahresanfang 2022 verfehlten indiziell sämtlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe bis einschließlich A 7, die neunte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8, die siebte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 und die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 das Grundgehaltsäquivalent.¹³⁵

Die Verletzung des Mindestabstandsgebots betraf 2022 vor der Novellierung des Beihilferechts indiziell durchgehend fünf der elf Besoldungsgruppen und damit weitgehend die gesamte untere Hälfte der Besoldungssystematik. Die Grundbesoldung war indiziell rund 22 bis über 24 % zu gering bemessen worden. Das Mindestabstandsgebot wurde indiziell, entsprechend wie es dem Berliner Gesetzgeber unlängst vom Bundesverfassungsgericht attestiert worden ist, ebenso in Schleswig-Holstein deutlich verletzt.¹³⁶ Diese Verletzung missachtete offensichtlich nicht nur „die unterste[n] Besoldungsgruppe[n]“, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf einen neuen Ausgangspunkt und eine konsistente Besoldungssystematik hervorhebt.¹³⁷ Dahingegen sind auch in Schleswig-Holstein 2022 sämtliche Besoldungsgruppen bis hinein in den ehemaligen gehobenen Dienst als indiziell verletzt zu betrachten, obgleich hier noch keine Betrachtung erfolgte, die den vollständigen Ausgangspunkt vor der Novellierung des Besoldungsrechts in den Blick nehmen würde, also die nicht von der Besoldungsgruppe A 6, sondern von der Besoldungsgruppe A 5 ausgehen und gleichfalls noch die jeweilige Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge ausklammern würde; denn erst dann könnte der tatsächliche Verletzungsgrad der Besoldungsordnung vollständig in Augenschein genommen werden.

Darüber hinaus bleibt zu beachten, dass hinsichtlich des Grundsicherungsniveaus und damit im Hinblick auf die Mindestalimentation weiterhin keine realitätsgerechten Kosten hinsichtlich der

134 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 2 Anlage 5 des BVAnpG v. 27.04.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 526).

135 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 1 Anlage 5 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 309).

136 BVerfGE 155, 1 (49 Rn. 100).

137 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

Kinderbetreuung herangezogen worden sind. Zugleich legt die gerade vollzogene Bemessung höchstwahrscheinlich signifikant zu geringe Heizkosten zugrunde (vgl. oben die Fn. 11). Auch ist die offensichtlich gleichheitswidrig vollzogene Streichung weiterer Besoldungsgruppen in der unmittelbaren Vergangenheit hier ebenfalls nicht in den Blick genommen worden. Trotz der Ausklammerung dieser gerade genannten Faktoren kann das Ergebnis bereits so nur als in einem eklatanten Maße sachwidrig betrachtet werden; darüber hinaus kann eine solch eklatante Verletzung der Besoldungsordnung nicht ohne Folgen für das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen bleiben.¹³⁸ Denn die eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots strahlt hinsichtlich des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen auf *alle Besoldungsgruppen* aus.¹³⁹

Nicht umsonst sieht das Bundesverfassungsgericht, das im Zusammenhang mit der indiziellen Prüfung bislang nur von einer möglichen Verletzung der „unterste(n) Besoldungsgruppen“ ausgeht, einen solchen Fall wie den gerade behandelten in seinem Prüfprogramm noch nicht vor; nichtsdestotrotz stellt es unmissverständlich klar, dass die Wahrscheinlichkeit für eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges mitsamt der Erhöhung der Grundgehaltssätze nur umso größer ist, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen davon betroffen sind.¹⁴⁰ Zusammengefasst indiziert das Ergebnis der gerade angestellten Betrachtung eine in einem so starken Maße unzureichende Ausgestaltung auch der höheren Besoldungsgruppen, dass als Ergebnis das Gewicht dieser Umstände in der Gesamtabwägung zu keinem anderen Ergebnis führen kann, als dass der Gesetzgeber auch und gerade die Grundgehaltssätze deutlich anzuheben gehabt hätte. Sind doch im Gesetzgebungsverfahren sowohl die Höhe des indiziellen Fehlbetrags (die Mindestbesoldung wird trotz der gerade genannten Einschränkungen 2022 deutlich über 20 % verfehlt) als auch die Anzahl der von der Verfehlung indiziell betroffenen Besoldungsgruppen (weitgehend die gesamte untere Hälfte der Besoldungssystematik ist von ihr betroffen; realitätsgerecht ist davon auszugehen, dass tatsächlich noch weitere Besoldungsgruppen und deutlich mehr Erfahrungsstufen die Mindestbesoldung verfehlen) prozedural sachgerecht zu beachten, damit der Gesetzgeber sicherstellt, dass am Ende das gewährte Besoldungsniveau materiell eine amtsangemessene Alimentation garantiert.¹⁴¹

Diese sachgerechte Beachtung muss die Konsequenzen des Zusammenspiels beider Abstandsgebote in Rechnung stellen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Entsprechend kommt auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof, der für die Jahre 2013 bis 2020 ähnlich hoch gelagerte Fehlbeträge identifiziert hat, zu dem Schluss, dass aus ihnen zwangsläufig eine Anpassung des Grundgehalts zu resultieren hat.¹⁴² Von daher wäre es vom Gesetzgeber zunächst einmal mindestens sachlich zu begründen gewesen, wie ohne Anhebung von Grundgehaltssätzen die stark verletzte Besoldungssystematik geheilt werden könnte. Eine solche sachliche Begründung fehlt aber wie oben bereits hervorgehoben in der Gesetzesbegründung. Denn die rein fiskalisch argumentierende Ansicht, eine „aus besoldungsfachlicher Sicht durchaus sinnvolle Anhebung der Grundgehälter“ könne „aufgrund der finanzpolitischen Vorgaben nicht vom FM vorge-

138 Vgl. im Folgenden auch *Schwan*, Das im Wandel begriffene Alimentationsprinzip vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 2/16 bis 2 BvL 6/16, ZBR 2023, S. 181 (183 ff.) (demn.).

139 BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

140 Vgl. a. BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

141 *Schwan*, ZBR 2022, S. 160.

142 Hessischer VGH, Beschl. v. 20.11.2021 – 1 A 2704/20 –, II. 2b. aa) (2) (bb).

schlagen werden“,¹⁴³ ist sachlich nicht hinreichend. Nicht umsonst können diesseits des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes einer Besoldung, der vom absoluten Alimentationsschutz umfasst ist, keine Einschnitte vorgenommen werden und dürfen jenseits jenes Mindestmaßes Kürzungen oder andere Einschnitte nur durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen. Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten. Das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.¹⁴⁴ Hierfür findet sich in der Gesetzesbegründung aber kein Konzept; darüber hinaus werden ebenso wenig hinreichende sachliche Gründe aus dem Bereich des Systems der Beamtenbesoldung ins Feld geführt, um entsprechende Einschnitte zu rechtfertigen. Zugleich bleibt wie schon hervorgehoben unbeachtet, dass es hier offensichtlich um Einschnitte in das vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestmaß einer Besoldung geht, die aber durch jenen ausgeschlossen werden. Von daher ist der Gesetzgeber hier ein weiteres Mal seinen prozeduralen Pflichten nicht sachgerecht nachgekommen. Als Ergebnis findet sich in der Begründung hinsichtlich dieser Zentralfrage kein Aufschluss, worin sich auch an dieser Stelle der sachwidrige Charakter der Gesetzesbegründung widerspiegelt. Als Ergebnis erfolgt materiell auch weiterhin ein deutlicher Einschnitt in den vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Gehalt der Alimentation, wodurch diese als evident unzureichend zu betrachten ist. Dieser bis heute weiterbestehende evident unzureichende materielle Charakter soll nachfolgend betrachtet werden.

2. Im Jahr 2022 fortbestehender Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot

Nach der Betrachtung der evident unzureichenden Alimentation im Jahr 2022 (a) werden auf Basis der realitätsgerechter bemessenen Mindestalimentation, wie sie in der Tabelle 2 dargestellt worden ist, die indizielle Mindestbesoldung und das Grundgehaltsäquivalent herangezogen, um die gewährte Nettoalimentation vor (2b aa) und nach der Novellierung des Besoldungsrechts zu prüfen (2b bb). Die Prüfung zeigt ein weiteres Mal, dass die verletzte Besoldungssystematik sowohl 2022 als auch weiterhin ohne eine deutliche Anhebung der Grundgehaltssätze sachgerecht nicht geheilt werden konnte bzw. kann. Nicht umsonst war Ende 2022 das Mindestabstandsgebot weiterhin bis mindestens deutlich in die Besoldungsgruppe A 9 hinein indiziell verletzt. Auch darin zeigt sich die evident unzureichende Regelung des Besoldungsrechts, wie sie in den letzten Novellierungen vollzogen worden ist.

a) Evident unzureichende Alimentation

Die Anlage 10 zu § 45 a (1) SHBesG weist für das Jahr 2022 einen Familienergänzungszuschlag für die zweite Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 in Höhe von 475,- € für zwei Kinder auf, sofern der Ehepartner nicht mit weiteren Einkünften zum Familieneinkommen beiträgt. Betrachtet man die Nettoalimentation unter Beachtung des Familienergänzungszuschlags, ergibt sich folgendes Bild für das Jahr 2022 (Tabelle 8):

143 LT-Drs. 19/3428, S. 18.

144 BVerfGE 155, 1 (47 Rn. 95).

Tabelle 8 Gewährte Nettoalimentation und Fehlbeträge trotz Familienergänzungszuschlags

Grundgehalt	2.492,89 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Familienergänzungszuschlag	475,00 €
+ Amtszulage	28,08 €
+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	22,49 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.585,70 €
Jahresbetrag	43.028,40 €
- Einkommensteuer ¹⁴⁵	3.534,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	5.793,00 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	38.957,40 €
Monatliche Nettoalimentation	3.246,45 €
Mindestalimentation	3.335,51
Absoluter Fehlbetrag	89,06 €
Prozentualer Fehlbetrag	2,7 %

Wie schon im Anschluss an die Tabelle 3 hervorgehoben, hat der Gesetzgeber in der Bemessung der gewährten Nettoalimentation eine evident sachwidrige Methodik herangezogen, indem er auf eine „Spitzausrechnung“ verzichtet hat. Darüber hinaus ist er sachwidrig von einem Familienergänzungszuschlag in Höhe von monatlich nur 441,- € ausgegangen.¹⁴⁶ Tatsächlich beträgt der der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 ggf. gewährte Zuschlag weiterhin 475,- €. ¹⁴⁷ Durch diese Differenz verringert sich nachfolgend der Unterschied zwischen einer „spitz“ und eine nicht „spitz“ bemessenen Bruttobesoldung auf monatlich rund 92,- €. Die Gesetzesbegründung geht an der genannten Stelle von einer jährlichen Bruttobesoldung in Höhe von 44.131,04 €.

145 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 43.028,40 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 389,04 €.

146 LT-Drs. 19/3618. Er ist hier sachwidrig dem ursprünglichen Postulat gefolgt, wie es sich in LT-Drs. 19/3428, S. 32 niedergeschlagen hat.

147 Anlage 10 zu Art. 1 Ziff 11 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

Als Ergebnis der in Tabelle 8 festgehaltenen Betrachtung bleibt selbst auf Basis einer nicht realitätsgerechten Bemessung eine evidente Verletzung des absoluten Alimentationsschutzes zu konstatieren, da die gewährte Nettoalimentation die Mindestalimentation unterschreitet. Dabei hat der Gesetzgeber zu beachten, dass es sich beim Mindestabstandsgebot – wie ebenso beim Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen – um einen eigenständigen, aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten Grundsatz handelt, der besagt, dass bei der Bemessung der Besoldung der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung, die als staatliche Sozialleistung den Lebensunterhalt von Arbeitssuchenden und ihren Familien sicherstellt, und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamten und Richtern geschuldet ist, hinreichend deutlich werden muss.¹⁴⁸ Denn dem Gesetzgeber ist es nur jenseits des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes gestattet, Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vorzunehmen, sofern dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist.¹⁴⁹ Die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen muss dahingegen ausnahmslos einen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau aufweisen.¹⁵⁰ Jener Mindestabstand ist unterschritten, wenn die Besoldung um weniger als 15 vom Hundert über dem sozialhilferechtlichen Bedarf liegt.¹⁵¹ 2022 lag die Alimentation in Schleswig-Holstein aber trotz eines Familienergänzungszuschlags, der rund 13 % der gewährten Bruttobesoldung ausgemacht hat, nur rund 12 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus, obgleich der Gesetzgeber zugleich von seinem ihm prinzipiell zustehenden Recht Gebrauch gemacht hat, die Grundbesoldung nicht so zu bemessen, dass Beamte und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können.¹⁵² Als Ergebnis bleibt bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe A 6 allein deshalb schon die zur Verfassungswidrigkeit der Norm führende evidente Verletzung des Alimentationsprinzips zu konstatieren, da der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht eingehalten worden ist.¹⁵³

Darüber hinaus ist der Familienergänzungszuschlag erst zum 01. Mai 2022 eingeführt und gewährt worden.¹⁵⁴ Wie oben dargestellt (vgl. Abschnitt 1b aa), hat aber die Bemessung auch des Besoldungsniveaus „spitz“ zu erfolgen. Von daher kann eine realitätsgerechte Bemessung der im Jahr 2022 gewährten Nettoalimentation nur eine entsprechende Gewährung über acht Monate zugrunde legen. Der Jahresbetrag von 5.700,- € verringert sich entsprechend auf 3.800,- €, was einer monatlichen Höhe von 316,67 € entspricht. Nachfolgend wird die Bemessung entsprechend „spitz“ vorgenommen (Tabelle 9).

Tabelle 9 Folgen des „spitz“ bemessenen Familienergänzungszuschlags

Grundgehalt	2.492,89 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Familienergänzungszuschlag	316,67 €
+ Amtszulage	28,08 €

148 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

149 BVerfGE 155, 1 (47 Rn. 95).

150 BVerfGE 140, 240 (286 Rn. 93).

151 BVerfGE 140, 240 (286 f. Rn. 94).

152 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

153 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

154 Art. 7 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVObI. 2022 S. 309).

+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	22,49 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.427,37 €
Jahresbetrag	41.128,44 €
- Einkommensteuer ¹⁵⁵	3.054,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	5.793,00 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	37.537,44 €
Monatliche Nettoalimentation	3.128,12 €
Mindestalimentation	3.335,51
Absoluter Fehlbetrag	207,39 €
Prozentualer Fehlbetrag	6,2 %

Unter Beachtung eines „spitz“ bemessenen Familienergänzungszuschlags ist von einer deutlichen Verletzung des Mindestabstandsgebots im Jahre 2022 auszugehen. Die 2022 gewährte Nettoalimentation erweist sich als evident unzureichend, was wegen der damit einhergehenden Verletzung des absoluten Alimentationsschutzes zur Verfassungswidrigkeit der Norm führt. Der evident unzureichende Gehalt der der Besoldungsgruppe A 6 in der zweiten Erfahrungsstufe gewährten Nettoalimentation wird dabei noch ersichtlicher, wenn man eine weiterhin nicht realitätsgerecht, aber realitätsgerechter vollzogene Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation in jeweiliger Höhe von 3.030,78 € und 3.485,40 € zugrunde legt (Tabelle 2). Der absolute Fehlbetrag der 2022 tatsächlich gewährten Nettoalimentation in Höhe von 3.246,45 € (Tabelle 8) liegt dann bei 238,95 €, sodass die gewährte Nettoalimentation das Grundsicherungsniveau nur um rund sieben % übersteigt. Eine hinreichend realitätsgerechte Bemessung des Grundsicherungsniveaus wird zu einer noch deutlicheren Unterschreitung des 15%igen Schwellenwerts führen. Nicht umsonst zeigt eine realitätsgerechter vollzogene Betrachtung des „spitz“ bemessenen Besoldungsniveaus in Höhe von 3.128,12 € einen Fehlbetrag zur realitätsgerechter betrachteten Mindestalimentation (Tabelle 2) von insgesamt 357,28 € auf. Entsprechend bleibt das Grundsicherungsniveau so um nur noch 3,2 % überschritten. Der Fehlbetrag zwischen der Mindest- und gewährten Nettoalimentation beträgt unter einem realitätsgerechteren Fokus bereits mehr als zehn %. Der entsprechende Fehlbetrag unter Beachtung der weiteren Tatsache, dass die in der Gesetzesbegründung postulierten geringeren Kosten für die die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzende Krankheitskosten- und Pflegeversicherung erst ab Mai 2022 angefallen sind (vgl. oben unter 1b aa 1), wird abschließend betrachtet. Diese Betrachtung führt den Fehlbetrag noch näher an die Realität heran (vgl. unten unter 2c).

155 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 41.128,44 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 389,04 €.

b) Realitätsgrechtere Betrachtung der Mindestbesoldung

Legt man die unter realitätsgrechteren Bedingungen bemessene Mindestalimentation in Höhe von monatlich 3.485,40 € zugrunde (Tabelle 2), die weiterhin keinen hinreichenden Aufschluss über die in der Realität tatsächlich noch einmal höher liegende Mindestalimentation zulässt, zeigt sich der deutlich größere Verletzungsgrad der Besoldungssystematik, wie er oben bereits nachgewiesen worden ist (1b bb). Dazu soll die Höhe der 2022 gewährten Nettoalimentation zunächst vor der Novellierung des Beihilferechts mittels der indiziellen Mindestbesoldung geprüft werden (aa). Im Anschluss erfolgt die Prüfung nach der Novellierung des Beihilferechts, womit zugleich weiterer Aufschluss über den aktuellen Stand der Verletzung der Besoldungssystematik erlangt wird (bb).

aa) Indizielle Prüfung der gewährten Alimentation vor der Novellierung des Besoldungsrechts

Denn zieht man nicht eine Mindestalimentation von 40.027,- €, sondern realitätsgrechter von 41.825,- € heran (Tabelle 2), dann ergibt sich methodisch als Ausgangspunkt vor der Novellierung des Besoldungsrechts das folgende Bild (vgl. zur Methode oben unter 1b aa 2), wie es die Tabelle 10 wiedergibt.

Tabelle 10 Indizielle Mindestbesoldung und Verfehlung unter realitätsgrechterer Bemessung

Mindestalimentation	41.825,00 €
- Kindergeld	5.256,00 €
+ Kranken- und Pflegeversicherung	7.917,00 €
Äquivalente Nettobesoldung	44.486,00 €
+ Einkommensteuer ¹⁵⁶	4.684,00 €
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation	49.170,00 €
- Familienzuschlag	5.347,00 €
- Amtszulage	337,00 €
- Sonderzahlung	660,00 €
- Sonderzahlung	800,00 €
- Allgemeine Stellenzulage	270,00 €
Grundgehaltsäquivalent:	
Jahresbetrag	41.756,00 €
Monatsbetrag	3.480,00 €
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresbeginn 2022	2.479,00 €

¹⁵⁶ Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 49.170,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 531,64 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

Absoluter Fehlbetrag	1001,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	28,8 %
Indizielle Verfehlung bis	A 10/6
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresende 2022	2.564,00 €
Absoluter Fehlbetrag	916,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	26,3 %
Indizielle Verfehlung bis	A 10/5

Die Verletzung des Mindestabstandsgebots betraf 2022 unter einem realitätsgerechteren Fokus indiziell durchgehend fünf der elf Besoldungsgruppen und damit weitgehend die gesamte untere Hälfte der Besoldungssystematik. Die Grundbesoldung war im Vorfeld der Novellierung des Beihilferechts und Familienmodells über das Jahr betrachtet indiziell rund 26 bis über 28 % zu gering bemessen worden. Die Schwere der indiziell nachgewiesenen Verletzung der Besoldungsordnung lässt keinen anderen Schluss zu, als dass der Gesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, zu ihrer Heilung eine zunächst einmal deutliche Erhöhung der Grundgehaltssätze – ausgehend von einem neuen Ausgangspunkt der Besoldungssystematik – vorzunehmen. Denn ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot betrifft insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Die indizielle Bedeutung für die verfassungswidrige Ausgestaltung der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe ist dabei umso größer, je näher diese an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt und je deutlicher der Verstoß ausfällt.¹⁵⁷ Das für das Verhältnis zwischen den Besoldungsgruppen geltende Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber dazu, bei der Ausgestaltung der Besoldung ein Gesamtkonzept zu verfolgen, das die Besoldungsgruppen und Besoldungsordnungen zueinander in Verhältnis setzt und abhängig voneinander aufbaut. Erweist sich die Grundlage dieses Gesamtkonzepts als verfassungswidrig, weil für die unterste(n) Besoldungsgruppe(n) die Anforderungen des Mindestabstandsgebots missachtet wurden, wird der Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Stufung in Frage gestellt. Der Besoldungsgesetzgeber ist danach gehalten, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen.¹⁵⁸ Entsprechend erweisen sich die vom Land Schleswig-Holstein gewährten Grundgehaltssätze als evident unzureichend. Nicht umsonst muss eine so schwerwiegende Verletzung wie die zuvor nachgewiesene auf sämtliche Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen ausstrahlen, weshalb es auch so betrachtet keine Rechtfertigung dafür gibt, dass der Gesetzgeber keine Regelung getroffen hat, um zunächst einmal die sich aus dem Leistungsprinzip ergebenden Forderungen zu erfüllen.¹⁵⁹

In der weiteren Tatsache, dass der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren wiederkehrend keine hinreichende Konkretisierung der Bemessungsgrundlagen vollzogen hat, sodass eine hinreichende Prüfung der gewährten Besoldung und Alimentation nur eingeschränkt möglich ist, offenbart sich darüber hinaus die in Schleswig-Holstein langwährende Kontinuität, die den Gesetzgeber treffenden prozeduralen Anforderungen als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips in sachwidriger Weise zu

157 BVerfGE 155, 1 (1 f. LS. 5).

158 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

159 BVerfGE 155, 1 (22 f. Rn. 43).

vernachlässigen, die unlängst an anderer Stelle dargelegt worden ist.¹⁶⁰ Damit wird dem Prozeduralisierungszweck der Herstellung von Entscheidungen ein weiteres Mal nicht genügt. Nicht umsonst kann der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dementsprechend dokumentiert werden.¹⁶¹ Gemessen daran hat der Gesetzgeber auch in den streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahren ebenso die ihn treffenden prozeduralen Anforderungen ein weiteres Mal nicht in zureichendem Maße erfüllt.

bb) Indizielle Prüfung der gewährten Alimentation nach der Novellierung des Besoldungsrechts

Nimmt man die realitätsgerechtere Mindestalimentation in Höhe von jährlich 41.824,76 € zur Grundlage (Tabelle 2) und betrachtet den Verletzungsgrad der Besoldungssystematik nach der Novellierung des Beihilferechts und des Familienmodells, das die Alleinverdienerfamilie nicht mehr zur Grundlage der Bemessung gemacht hat, dann ergibt sich indiziell das folgende Bild (Tabelle 11).

Tabelle 11 Indizielle Mindestbesoldung und Fehlbeträge unter realitätsgerechterer Bemessung

Mindestalimentation	41.825,00 €
- Kindergeld	5.256,00 €
+ Kranken- und Pflegeversicherung	5.793,00 €
Äquivalente Nettobesoldung	42.362,00 €
+ Einkommensteuer ¹⁶²	4.536,00 €
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation	46.898,00 €
- Familienzuschlag	5.347,00 €
- Familienergänzungszuschlag	5.700,00 €
- Amtszulage	337,00 €
- Sonderzahlung	660,00 €
- Sonderzahlung	800,00 €
- Allgemeine Stellenzulage	270,00 €
Grundgehaltsäquivalent:	
Jahresbetrag	33.784,00 €

160 Schwan, Weitere Normenkontrollverfahren vor der Entscheidung – Betrachtungen zur Frage, wieso Verfahren zur Besoldung in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ausgewählt wurden, S. 15 ff. <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2023/03/Weitere-Normenkontrollantraege-vor-der-Entscheidung-5.pdf> <14.04.2023>.

161 BverfG, Urt. v. 24.01.2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 131.

162 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 46.898,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 389,04 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 30.06.2021).

Monatsbetrag	2.816,00 €
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresbeginn 2022	2.479,00 €
Absoluter Fehlbetrag	337,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	12,0 %
Indizielle Verfehlung bis	A 8/4
Tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 2) zum Jahresende 2022	2.564,00 €
Absoluter Fehlbetrag	252,00 €
Prozentualer Fehlbetrag	8,9 %
Indizielle Verfehlung bis	A 8/3

Ende 2022 verfehlten indiziell die sechste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6, die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 7 und schließlich die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 das Grundgehaltsäquivalent.¹⁶³ Zum Jahresanfang 2022 hatten indiziell die achte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6, die fünfte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 7 und die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 das Grundgehaltsäquivalent verfehlt.¹⁶⁴ Dabei gilt darüber hinaus zu beachten, dass in der Realität die Verletzung der Besoldungssystematik noch einmal deutlich stärker ausfällt und eine höhere Zahl an Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen betrifft. Denn in der soeben vorgenommenen indiziellen Bemessung wird ein einheitlicher Familienergänzungszuschlag in Höhe von jährlich 5.700,- € zugrunde gelegt und als eine der familienbezogenen Besoldungskomponente in Abzug vom Besoldungsäquivalent gebracht. Tatsächlich gestalten sich die entsprechenden Zuschläge als Folge der sozialen Staffelung für Beamtenfamilien mit zwei Kindern allerdings wie folgt (Tabelle 12).¹⁶⁵

Tabelle 12 Jährliche Familienergänzungszuschläge

Besoldungsgruppe	Erfahrungsstufen €							
	2	3	4	5	6	7	8	
A 6	5.700,-	5.220,-	4.740,-	4.032,-	3.372,-	2.700,-	2.040,-	1.380,-
A 7	5.124,-	4.452,-	3.864,-	3.024,-	2.184,-	1.368,-	756,-	--
A 8	3.852,-	3.408,-	2.604,-	1.812,-	756,-	--	--	--
A 9	1.548,-	1.104,-	240,-	--	--	--	--	--

163 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 2 Anlage 5 des BVerfGE v. 27.04.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 526).

164 Vgl. die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 1 Anlage 5 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 309).

165 Anlage 10 zu Art. 1 Ziff. 11 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

Da der Unterschied des Familienergänzungszuschlags zwischen der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 und beispielsweise der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 rund 2.300,- € beträgt, der Grundgehaltssatz sich aber nur um rund 3.000,- € unterscheidet,¹⁶⁶ muss der indizielle Fehlbetrag im letzteren Fall tatsächlich deutlich höher liegen, als es als Folge der in der Tabelle 11 erstellten Prüfung ersichtlich ist. Denn der Gesamtbetrag der Besoldung wird zwar durch das in der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 jährlich um rund 3.000,- € höhere Grundgehalt gegenüber dem der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 zunächst linear vergrößert, jedoch schmilzt durch den rund 2.300,- € geringeren Familienergänzungszuschlag die Differenz zwischen beiden Besoldungsgruppen am Ende stark zusammen. Damit aber wird der evident unzureichende Gehalt der jeweiligen Besoldungshöhe nur noch deutlicher. Denn hier zeigt sich nun die Konsequenz der Novellierung des Familienmodells: Die soziale Staffelung der Familienergänzungszuschläge verringert vielfach den Abstand des jeweiligen Besoldungsniveaus zwischen zwei zu vergleichenden Besoldungsgruppen so stark, dass die Abstände hier im Wesentlichen als eingeebnet betrachtet werden müssen.¹⁶⁷

Als Folge stellt sich das Mindestabstandsgebot 2022 deutlich über die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 8 hinausgehend als verletzt dar. Nicht umsonst beträgt beispielsweise der indizielle Unterschied zwischen den Grundgehaltssätzen der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 und der vierten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 jährlich zwar rund 5.980,- €, zwischen den jeweiligen Familienergänzungszuschlägen liegt aber eine Differenz von 5.460,- €. ¹⁶⁸ Im Ergebnis werden damit die Abstände auch zwischen diesen beiden Besoldungsgruppen systematisch abgeschmolzen. Prinzipiell ähnlich verhält es sich hinsichtlich des Besoldungsniveaus eines verheirateten Beamten mit zwei Kindern, der in der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 eingruppiert ist und seine Familien als Alleinverdiener ernährt, und einem entsprechenden Beamten, der nach der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 besoldet wird. Hier beträgt der Unterschied der Grundgehaltssätze Ende 2022 rund 6.930,- €; jedoch verbleibt durch den Ausschluss des letzteren von der Gewährung eines Familienergänzungszuschlag am Ende nur noch eine indizielle Differenz von rund 1.230,- €, sodass auch hier mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verletzung des Mindestabstandsgebot gegeben ist. Letztlich muss davon ausgegangen werden, dass auch noch in der vierten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 oder zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 weiterhin keine Besoldung oberhalb der Mindestalimentation gewährt wird. Denn einem alleinverdienenden Beamten, der eine vierköpfige Familie zu ernähren hat und in der vierten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 besoldet wird, wird am Ende ein indiziell nur unwesentlich höheres Besoldungsniveau gewährt als einem entsprechenden Beamten, dem die niedrigste Besoldung der Besoldungsordnung A zuerkannt wird; kaum anders verhält es sich hinsichtlich des entsprechenden Beamten, der nach der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 besoldet wird. Diese These soll nachfolgend noch einmal systematisch untersucht werden.

166 Vgl. wie auch im Folgenden die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 2 Anlage 5 des BVerfGE v. 27.04.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 526).

167 BVerfGE 155, 1 (23 Rn. 45).

168 Vgl. wie auch im Folgenden die Tabellenwerte der Grundgehaltssätze nach Art. 2 Anlage 5 des BVerfGE v. 27.04.2022 (GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 526).

(1) Systeminterner Besoldungsvergleich der Eingangsstufenbesoldung

Das tatsächliche Ausmaß der Verringerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen kann mittels des systeminternen Besoldungsvergleichs ermittelt werden, den das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit zunächst anhand der Grundgehaltssätze der Endstufenbesoldung vollzogen hat.¹⁶⁹ Allerdings hat es in der Gesamtbetrachtung ebenfalls weitergehende Bemessungen in Fällen vollzogen, in denen nicht bereits auf Grundlage der vereinfachten Berechnung der Besoldungsentwicklung eine Vermutung für eine unzureichende Alimentation besteht.¹⁷⁰ Da für die Nettoalimentation der Bezugspunkt das Gehalt als Ganzes ist,¹⁷¹ soll nachfolgend der Vergleich unter Berücksichtigung nicht nur des Grundgehalts, sondern jeweils sämtlicher Bezügebestandteile erfolgen, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden. Entsprechend wird jeweils das gesamte Besoldungsniveau in den Blick genommen, das das Bundesverfassungsgericht am Ende als maßgeblich zur Betrachtung des amtsangemessenen Gehalts der gewährten Nettoalimentation heranzieht.¹⁷² Verglichen werden die jeweilige Eingangs- und Endstufenbesoldung eines verheirateten alleinverdienenden Beamten mit zwei Kindern am Jahresende, wie sie sich im fünfjährigen Zeitraum entwickelt hat (Tabelle 13 und 14).¹⁷³

Tabelle 13 Systeminterner Besoldungsvergleich Eingangsstufenbesoldung

	A 6	A 7	A 8	A 9	A 10	A 11	A 16
Besoldungsniveau 2017 (€)	2.627,74	2.712,36	2.838,30	3.051,93	3.228,30	3.547,83	5.808,21
Abstand zu A 6 (€)	--	84,62	210,56	424,19	600,56	920,09	3.180,47
Abstand (%)	--	3,2	8,0	16,1	22,9	35,0	121,0
Besoldungsniveau 2022 (€)	3.711,59	3.712,27	3.719,33	3.759,21	3.848,01	4.234,09	6.899,17
Abstand zu A 6 (€)	--	0,68	7,74	47,62	136,42	522,5	3.187,58
Abstand (%)	--	0	0,2	1,3	3,7	14,1	85,9
Differenz (p %)	--	3,2	7,8	14,8	19,2	20,9	35,1

Der Vergleich zwischen dem Besoldungsniveau, das der Besoldungsgruppe A 6 und der Besoldungsgruppe A 10 in der Eingangsstufe gewährt wird, präzisiert die Folgen des novellierten Familienmodells mitsamt sozial gestaffelten Familienergänzungszuschlägen. Während Ende 2017 in der Besoldungsgruppe A 10 einem alleinverdienenden verheirateten Beamten mit zwei Kindern ein

¹⁶⁹ BVerfGE 139, 64 (141 Rn. 174, 145 Rn. 188); BVerfGE 140, 240 (309 Rn. 151, 314 Rn. 164).

¹⁷⁰ BVerfGE 155, 1 (69 ff. Rn. 164 ff.).

¹⁷¹ BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

¹⁷² BVerfGE 155, 1 (73 ff. Rn. 177 ff.).

¹⁷³ Art. 1 BVAnpG 2017-2018 v. 28.03.2017 (GVOBl. 2017 S. 199); Art. 1 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) i.V.m. Art. 2 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526). Auf eine „Spitzausrechnung“ analog zur Tabelle 3 wird hier verzichtet, da sie die Ergebnisse des systeminternen Besoldungsvergleichs nicht wesentlich verändern würde.

noch um 22,9 % höheres Besoldungsniveau als einem entsprechenden Beamten in der Besoldungsgruppe A 6 gewährt worden ist, betrug der Unterschied Ende 2022 nur noch 3,7 %. Ende 2022 ist darüber hinaus zwischen den Besoldungsgruppen A 6 und A 9 faktisch keine abgestufte Besoldung mehr zu erkennen, sodass de facto von einem eingeebneten Besoldungsniveau auszugehen ist. Die zunehmende Differenz der Prozentpunkte auch in den höheren Besoldungsgruppen offenbart die eklatante Wirkung der evident unzureichenden Besoldung, die sich auf die Besoldungssystematik als Ganze erstreckt.

(2) Systeminterner Besoldungsvergleich der Endstufenbesoldung

Denn die gerade gezeigten Prozesse offenbaren sich wegen der geringeren Höhe der Familienergänzungszuschlags in der Endstufenbesoldung in zwar nur abgeschwächter Form. Vom Prinzip her wirken sie aber genauso, worin sich ein weiteres Mal die evident sachwidrige Besoldungssystematik manifestiert, die die gesamte Besoldungsordnung A als verletzt kennzeichnet.

Tabelle 14 Systeminterner Besoldungsvergleich Endstufenbesoldung

	A 6	A 7	A 8	A 9	A 10	A 11	A 16
Besoldungsniveau 2017 (€)	3.090,78	3.284,62	3.522,76	3.785,55	4.164,24	4.512,72	7.250,98
Abstand zu A 6 (€)		193,84	431,98	694,77	1.073,46	1.421,94	4.160,20
Abstand (%)		6,2	14,0	22,5	34,7	46,0	134,6
Besoldungsniveau 2022 (€)	3.721,42	3.828,04	4.100,33	4.383,63	4.826,71	5.233,05	8.363,99
Abstand zu A 6 (€)		106,62	378,91	662,21	1.105,29	1.511,63	4.642,57
Abstand (%)		2,9	10,2	17,8	29,7	40,6	124,8
Differenz (p %)		3,3	3,8	4,7	5,0	5,4	9,8

Denn die zunehmende Abschmelzung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen weist ebenfalls auf die verletzte Besoldungssystematik hin, die sich als Folge der sozialen Staffelung des Familienergänzungszuschlags ergibt. Der sachwidrige Gehalt ihrer jeweiligen Höhe führt in der Endstufe der Besoldungsordnung A nur deshalb nicht zu einer Überschreitung des indiziellen Schwellenwerts von mehr als zehn %, weil dort der der Besoldungsgruppe A 6 gewährte Familienergänzungszuschlag in Höhe von 115,- € deutlich geringer ausfällt als in der Eingangstufe. Da der jeweiligen Höhe der Familienergänzungszuschläge jedoch keine Systematik zugrunde liegt, die sich an tatsächlichen Bedarfen orientiert hätte, ist es am Ende reiner Zufall, dass die Abschmelzung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen den Schwellenwert von zehn Prozent in der Endstufenbesoldung nicht überschreitet. Darüber hinaus wird das Besoldungsniveau der höher besoldeten Beamten und Richter in den Besoldungsordnungen B und R jenen Schwellenwert zwangsläufig zunehmend deutlich überschreiten.

Am Ende entpuppt sich ebenso die alimentationsbezogene Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen als Folge der sozialen Staffellung der Familienergänzungszuschläge als so eklatant, dass sie keiner sachlichen Rechtfertigung zugänglich ist. Denn tatsächlich kann in Teilen der Besoldungsordnung A schon nicht mehr von einer deutlichen Verringerung der Abstände der Bruttobesoldung in den Besoldungsgruppen gesprochen werden, die für sich genommen bereits zu einer evident sachwidrigen Besoldungssystematik geführt hätte. Vielmehr liegt eine systematische Einebnung des Besoldungsniveaus in großen Teilen der unteren Besoldungssystematik vor, worin sich gleichfalls eine elementare Verletzung der Leistungs- und Laufbahnprinzips offenbart. Dieser Sachverhalt ist bereits im Gesetzgebungsverfahren wiederholt zur Sprache gebracht worden, sodass dieses Ergebnis niemanden überraschen kann.¹⁷⁴

Da zugleich eine Verletzung des Mindestabstandsgebots insofern das gesamte Besoldungsgefüge betrifft, als sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist, ist der Gesetzgeber als Folge der sachwidrigen Novellierung des Besoldungsrechts weiterhin dazu aufgefordert, die Grundgehaltssätze deutlich anzuheben. Nicht umsonst war die Grundbesoldung Ende 2022 indiziell mindestens um rund neun % und realitätsgerecht noch deutlich weitergehend zu gering bemessen, sodass sich nach wie vor diverse Besoldungsgruppen von der Verletzung des Mindestabstandsgebots betroffen zeigen, das nur umso mehr, als dass den vorherigen Bemessungen weiterhin keine „spitz“ berechneten Kosten einer die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzenden Krankheitskosten- und Pflegeversicherung zugrunde gelegt worden ist (Vgl. oben Fn. 112). Legte man durchgehend sach- und realitätsgerechte Bemessungen zugrunde, dürften nicht geringe Teile der in den unteren Besoldungsgruppen besoldeten Beamten nach wie vor kaum oberhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert werden.¹⁷⁵ Darin zeigt sich die weiterhin eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots, die durch die Novellierung des Besoldungs- und Beihilferechts nicht behoben worden ist.

c) Realitätsgerechterer Abstand zum Grundsicherungsniveau

Denn betrachtet man die gewährte Jahresnettoalimentation unter Beachtung des „spitz“ bemessenen Familienergänzungszuschlags (Tabelle 9) und legt die ebenso „spitz“ bemessenen Kosten für die die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzende Krankheitskosten- und Pflegeversicherung zugrunde, dann wird am Ende ein noch einmal realitätsgerechterer Abstand der gewährten Nettoalimentation zum entsprechend bemessenen Grundsicherungsbedarf (Tabelle 2) ersichtlich (Tabelle 15). Führt doch die ebenfalls erst zum Mai 2022 vollzogene gesetzliche Veränderung im Beihilferecht zur Verringerung der von der Gesetzesbegründung behaupteten Kosteneinsparung von monatlich 177,- € (vgl. oben im Abschnitt 1b aa1). Denn bis einschließlich April sind monatliche Kosten in Höhe von 659,68 € und ein BEG-Anteil von 531,64 € und ab erst Mai Kosten von 482,68 € und ein BEG-Anteil von 389,04 € zugrunde zu legen (vgl. zu den Beträgen oben unter 1b aa bzw. Fn. 112). Gemittelt ergeben sich über das Jahr 2022 hinweg „spitz“ bemessene monatliche Kosten in Höhe von 541,68 € mitsamt eines BEG-Anteils von 436,57 €. Die Folge hält die Tabelle 15 fest.

174 Umdruck 19/7135, S. 1 f.; 19/7169, S. 3 ff.; 19/7180, 3 f.; 19/7212, S. 4; 19/7271, S. 17 ff.

175 Vgl. zu dieser seit spätestens 2008 auch in Schleswig-Holstein gegebenen Kontinuität *Schwan*, DÖV 2022 S. 198 (206).

Tabelle 15 Der Abstand zum Grundsicherungsniveau unter realitätsgerechterer Bemessung

Grundgehalt	2.492,89 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Familienergänzungszuschlag	316,67 €
+ Amtszulage	28,08 €
+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	22,49 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.427,37 €
Jahresbetrag	41.128,44 €
- Einkommensteuer ¹⁷⁶	2.912,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	6.500,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	36.972,28 €
Monatliche Nettoalimentation	3.081,02 €
Mindestalimentation	3.485,40 €
Absoluter Fehlbetrag	404,38 €
Prozentualer Fehlbetrag	11,6 %
Grundsicherungsbetrag	3.030,78 €
Absolute Differenz	50,24 €
Prozentuale Differenz	1,7 %

Unter einem realitätsgerechteren Fokus betrug 2022 der Abstand der einem verheirateten alleinverdienenden Beamten mit zwei Kindern in der Eingangstufe der Besoldungsgruppe A 6 gewährten Nettoalimentation zum Grundsicherungsniveau nur 1,7 %. Dabei bleibt jedoch zu beachten, dass seine Kosten für die die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzende Krankheitskosten- und Pflegeversicherung in der Realität um einiges höher ausgefallen sein dürften, als das der Gesetzgeber sachwidrig vorausgesetzt hat (vgl. oben im Abschnitt 1b). Damit aber sollte sich die Differenz zwischen dem Grundsicherungsbetrag und der gewährten Nettoalimentation noch weiter verringert haben. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nur eingeschränkt realitätsgerechte Annahmen hinsichtlich der Kosten für die Kinderbetreuung angestellt (vgl. oben im Abschnitt 1a bb). Als Folge sind den vormaligen Bemessungen nur gewichtete Kosten unter der An-

¹⁷⁶ Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 41.128,44 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 436,57 €.

nahme einer täglichen Betreuungszeit von fünf Stunden ab der Vollendung des ersten bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahrs zugrunde gelegt worden. Legt man die in Schleswig-Holstein 2022 geltenden monatlichen Höchstbeträge für Kinder, die das dritte Lebensjahr noch nicht überschritten haben, von 232,- € und für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr von 226,40 € zugrunde,¹⁷⁷ dann ergeben sich für die ersten sechs von 18 Lebensjahre gemittelte monatliche Kosten für zwei Kinder von rund 152,80 €. Dieser Betrag übersteigt die hier zuvor unter einem nur eingeschränkt realitätsgerechten Fokus zugrunde gelegten Kosten um ziemlich genau 100,- € (vgl. oben Tabelle 2). Damit wäre realitätsgerecht von einem monatlich um rund 100,- € höherem Grundsicherungsniveau auszugehen, als es den Bemessungen dieser Stellungnahme unter einem realitätsgerechteren Fokus zugrunde gelegt worden ist. Darin zeigt sich die „erhebliche praktische Bedeutung“, die das Bundesverfassungsgericht den Kosten für die Kinderbetreuung beimisst.¹⁷⁸

Als Folge einer so gegebenenfalls realitätsgerechten Betrachtung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation muss unter Beachtung der gezeigten Einebnung des Besoldungsniveaus insbesondere in den unteren Erfahrungsstufen (Tabelle 13) davon ausgegangen werden, dass nicht geringe Teile der in den Besoldungsgruppen bis mindestens A 8 besoldeten Beamten auch 2022 kaum oberhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert worden sein können. Diese These soll nachfolgend auf Grundlage des eingeschränkten Datenmaterials geprüft werden.

(d) Folgen einer gegebenenfalls in Teilen realitätsgerechten Bemessung

Wegen der jeweils sachwidrig vollzogenen Novellierung des Beihilferechts und des Alleinverdienermodells sowie der weiterhin im Gesetzgebungsverfahren unzureichend vollzogenen Datendokumentation kann für sich genommen keine sachgerechte Bemessung der tatsächlich gewährten Nettoalimentation im Jahr 2022 erfolgen. Die in der Tabelle 15 bemessene Nettoalimentation dürfte unter den vorgefundenen Bedingungen einer sachgerechten Bemessung noch am nächsten kommen, wobei sie wie oben dargelegt im Ergebnis einen zu hohen Betrag ausweisen wird (vgl. oben unter 1b).

Der Grundsicherungsbedarf und die Mindestalimentation können unter Betrachtung der am Ende des letzten Abschnitts bemessenen Kinderbetreuungskosten gegebenenfalls realitätsgerecht bemessen werden. Legt man jene Kinderbetreuungskosten zugrunde, erhält man die in der Tabelle 16 wiedergegebenen entsprechenden Beträge für das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation. Anhand der in der Tabelle 15 bemessenen Nettoalimentation können so die Fehlbeträge im Jahr 2022 unter den gegebenen Bedingungen der vom Gesetzgeber nicht hinreichend erfüllten prozeduralen Anforderungen heute offensichtlich am realistischsten wiedergegeben werden. Entsprechend soll sich abschließend noch einmal mit der sachfehlerhaften Besoldungssystematik im Gefolge der 2022 vom Gesetzgeber vorgenommenen Novellierung des Besoldungsrechts beschäftigt werden, indem entsprechende Bemessungen vollzogen werden, mit denen ein weiterer Aufschluss über den verletzten Gehalt der Besoldungssystematik erlangt werden kann.

¹⁷⁷ Vgl. bspw. § 2 der Gebührensatzung der Landeshauptstadt Kiel für Kindertageseinrichtungen, geförderte Tagespflege und schulische Betreuungsangebote v. 27.01.2023 unter https://www.kiel.de/de/gesundheit_soziales/kinder_familie/kitas/gebuehren_kieler_kitas.php <14.04.2023>; die Höchstwerte haben sich von 2022 nach 2023 nicht verändert.

¹⁷⁸ BVerfGE 155, 1 (35 Rn. 69).

Tabelle 16 Gegebenenfalls realitätsgerechter Grundsicherungsbedarf und Mindestalimentation

Regelsätze	1.456,00 €
+ Unterkunftskosten	1.044,00 €
+ Heizkosten	175,03 €
+ Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie Sozialtarife	213,10 €
+ Kinderbetreuungskosten	152,80 €
+ Sozialtarife	19,00 €
+ Geldwerte Vorteile	17,50 €
+ Einmalzahlung	33,33 €
+ Monatlicher Sofortzuschlag (ab 01.07.2022)	40,00/2 €
Grundsicherungsbedarf	
Monatsbetrag	3.130,76 €
Jahresbetrag	37.569,12 €
Mindestalimentation (115 % des Grundsicherungsbedarfs)	
Monatsbetrag	3.600,37 €
Jahresbetrag	43.204,49 €
Monatliche Nettoalimentation der Besoldungsgruppe A 6/2	3.081,02 €
Abstand zum Grundsicherungsbedarf	
Absoluter Fehlbetrag	50,74 €
Prozentuale Fehlbetrag	1,6 %
Abstand zur Mindestalimentation	
Absoluter Fehlbetrag	519,35 €
Prozentualer Fehlbetrag	14,4 %

Die Bemessung zeigt das eklatante Maß der 2022 vollzogenen Unteralimentation, die im Ergebnis die im letzten Abschnitt hervorgehobene Kontinuität einer seit 2008 gewährten Alimentation unterhalb des Grundsicherungsniveau bestätigt. Darüber hinaus verdeutlicht die Einebnung der Besoldungsniveaus in den Eingangstufen der Besoldungsgruppen A 6 bis A 8, wie sie die Tabelle 13 festhält, dass in diesen Besoldungsgruppen 2022 offenbar ebenso eine Alimentation nur unterhalb des Grundsicherungsniveaus gewährt worden ist. Nicht umsonst betrug der Unterschied zwischen der Eingangsstufenbesoldung eines alleinverdienenden verheirateten Beamten mit zwei Kindern, der in der Besoldungsgruppe A 6 besoldet worden ist, und eines entsprechenden Beamten, der nach A 7 oder A 8 besoldet wurde, bereits im Dezember 2022 nur 0,68 € und 7,74 € (vgl. Tabelle 13). Da dieser Unterschied deutlich unterhalb bzw. hinsichtlich der Besoldungsgruppe A 9 im Rahmen der von Tabelle 16 gezeigten absoluten Differenz zum Grundsicherungsniveau liegt, ist davon auszugehen, dass auch den entsprechenden Beamten bis in die Besoldungsgruppe A 8 hinein nur eine Besoldung unterhalb des Sozialhilfeniveaus gewährt worden ist, weshalb hier auf eine sie betreffende

„Spitzausrechnung“ verzichtet werden kann. Für die Besoldungsgruppe A 9 soll zur Prüfung zunächst der nach den jeweiligen Monaten gewichtete durchschnittliche Mittelwert der Eingangsstufenbesoldung „spitz“ bemessen werden (Tabelle 17), um daraufhin die Nettoalimentation und den Fehlbetrag zu betrachten (Tabelle 18).

Tabelle 17 2022 gewährte Eingangsstufenbesoldung in der Besoldungsgruppe A 9

	Jan.-Apr.	Mai	Jun.-Nov.	Dez.	M 2022
Grundgehalt	2.835,66 € ¹⁷⁹	2.835,66 € ¹⁸⁰	2.852,67 € ¹⁸¹	2.932,54 € ¹⁸²	2.852,24 €
Familienzuschl. 1	143,67 € ¹⁸³	143,67 € ¹⁸⁴	144,53 € ¹⁸⁵	148,58 € ¹⁸⁶	144,51 €
Familienzuschl. 2	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
Familienzuschl. 3	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
+ Σ Familienzuschl.	389,49 €	469,49 €	472,31 €	485,54 €	445,57 €
+ Familienerg.zuschl.	--	129,00 € ¹⁸⁷	129,00 €	129,00 €	86,00 €
+ Jährl. Sonderzahl.	55,00 € ¹⁸⁸	55,00 €	55,00 €	55,00 €	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 € ¹⁸⁹	66,67 €	66,67 €	66,67 €	66,67 €
+ Allg. Stellenzulage	87,48 € ¹⁹⁰	87,48 €	88,00 € ¹⁹¹	90,46 € ¹⁹²	87,99 €
Monatsbetrag					3.593,47 €
Jahresbetrag					43.121,64 €

179 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

180 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

181 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

182 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

183 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

184 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 6 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) wie auch im Folgenden.

185 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

186 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

187 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 10 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) wie auch im Folgenden.

188 § 6 (1) Nr. 1 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

189 § 7 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

190 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

191 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

192 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

Das „spitz“ bemessene Besoldungsniveau für das Jahresgehalt als Ganzes, dem die allen Beamten dieser Besoldungsgruppe gewährten Besoldungsbestandteile zugrunde gelegt werden,¹⁹³ kann zur Bemessung der Nettoalimentation und der Fehlbeträge herangezogen werden (Tabelle 18).

Tabelle 18 Nettoalimentation und Fehlbetrag in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 9

Grundgehalt	2.852,24 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Familienergänzungszuschlag	86,00 €
+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	87,99 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.593,47 €
Jahresbetrag	43.121,64 €
- Einkommensteuer ¹⁹⁴	3.414,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	6.500,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	38.463,48 €
Monatliche Nettoalimentation	3.205,29 €
Mindestalimentation	3.600,37 €
Absoluter Fehlbetrag	395,08 €
Prozentualer Fehlbetrag	11,0 %
Grundsicherungsbetrag	3.130,76 €
Absolute Differenz	74,53 €
Prozentuale Differenz	2,4 %

Zwar lag die einem alleinverdienenden verheirateten Beamten mit zwei Kindern 2022 gewährte Nettoalimentation noch knapp oberhalb eines gegebenenfalls realitätsgerechten Grundsicherungsniveaus. Allerdings wurde auch in dieser Besoldungsgruppe das Mindestabstandsgebot weiterhin deutlich verletzt. Ähnlich verhielt es sich hinsichtlich der Besoldungsgruppe A 10, die nachfolgend betrachtet werden soll.

¹⁹³ BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

¹⁹⁴ Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 43.121,64 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 436,57 €.

Für diese Prüfung der entsprechenden Eingangsstufenbesoldung in der Besoldungsgruppe A 10 kann genauso verfahren werden wie zuvor, um die Vergleichbarkeit mit dem Grundsicherungsniveau und der Mindestalimentation herzustellen (Tabelle 19 und 20).

Tabelle 19 2022 gewährte Eingangsstufenbesoldung in der Besoldungsgruppe A 10

	Jan.-Apr.	Mai	Jun.-Nov.	Dez.	M 2022
Grundgehalt	3.036,52 € ¹⁹⁵	3.036,52 € ¹⁹⁶	3.054,74 € ¹⁹⁷	3.140,27 € ¹⁹⁸	3.054,28 €
Familienzuschl. 1	143,67 € ¹⁹⁹	143,67 € ²⁰⁰	144,53 € ²⁰¹	148,58 € ²⁰²	144,51 €
Familienzuschl. 2	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
Familienzuschl. 3	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
+ Σ Familienzuschl.	389,49 €	469,49 €	472,31 €	485,54 €	445,57 €
+ Jährl. Sonderzahl.	55,00 € ²⁰³	55,00 €	55,00 €	55,00 €	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 € ²⁰⁴	66,67 €	66,67 €	66,67 €	66,67 €
+ Allg. Stellenzulage	97,22 € ²⁰⁵	97,22 €	97,80 € ²⁰⁶	100,54 € ²⁰⁷	97,79 €
Monatsbetrag					3.719,31 €
Jahresbetrag					44.631,72 €

Der Bemessung wird durch die „Spitzausrechnung“ das Jahresgehalt als Ganzes unter Beachtung der Besoldungsbestandteile, die allen Beamten dieser Besoldungsgruppe gewährt wird, zugrunde gelegt.²⁰⁸ Die entsprechende Nettoalimentation und den Fehlbetrag gibt die Tabelle 20 wieder.

195 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

196 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

197 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

198 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

199 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

200 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 6 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) wie auch im Folgenden.

201 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

202 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

203 § 6 (1) Nr. 1 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

204 § 7 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

205 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

206 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

207 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAnpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

208 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

Tabelle 20 Nettoalimentation und Fehlbetrag in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 10

Grundgehalt	3.054,28 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	97,79 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	3.719,31 €
Jahresbetrag	44.631,72 €
- Einkommensteuer ²⁰⁹	3.800,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	6.500,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	39.587,56 €
Monatliche Nettoalimentation	3.298,96 €
Mindestalimentation	3.600,37 €
Absoluter Fehlbetrag	301,41 €
Prozentualer Fehlbetrag	8,4 %
Grundsicherungsbetrag	3.130,76 €
Absolute Differenz	168,2 €
Prozentuale Differenz	5,4 %

Im Jahr 2022 überschritt die der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 10 gewährte Nettoalimentation eines verheirateten Beamten mit zwei Kindern das gegebenenfalls realitätsgerecht bemessene Grundsicherungsniveau um nur 5,4 %. Entsprechend wurde selbst noch in dieser Besoldungsgruppe das Mindestabstandsgebot deutlich unterschritten, worin sich die oben gezeigte starke Abschmelzung der Abstände zwischen den Besoldungsniveaus im Gefolge der sachwidrig vollzogenen Novellierung des Beihilferechts und des Familienmodells widerspiegelt (vgl. oben unter 2b bb 1). Von daher stellt sich die Frage, ob das Mindestabstandsgebot im Jahr 2022 zumindest hinsichtlich der Eingangsstufe der nächst höheren Besoldungsgruppe beachtet worden ist. Diese nächst höhere Besoldungsgruppe ist die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11. Zur Beantwortung der Frage ist zunächst ebenfalls die 2022 gewährte Bruttobesoldung „spitz“ zu bemessen (Tabelle 21).

209 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 44.631,72 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 436,57 €.

Tabelle 21 2022 gewährte Eingangsstufenbesoldung in der Besoldungsgruppe A 11

	Jan.-Apr.	Mai	Jun.-Nov.	Dez.	M 2022
Grundgehalt	3.463,02 € ²¹⁰	3.463,02 € ²¹¹	3.483,80 € ²¹²	3.581,35 € ²¹³	3.483,27 €
Familienzuschl. 1	143,67 € ²¹⁴	143,67 € ²¹⁵	144,53 € ²¹⁶	148,58 € ²¹⁷	144,51 €
Familienzuschl. 2	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
Familienzuschl. 3	122,91 €	162,91 €	163,89 €	168,48 €	150,53 €
+ Σ Familienzuschl.	389,49 €	469,49 €	472,31 €	485,54 €	445,57 €
+ Jährl. Sonderzahl.	55,00 € ²¹⁸	55,00 €	55,00 €	55,00 €	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 € ²¹⁹	66,67 €	66,67 €	66,67 €	66,67 €
+ Allg. Stellenzulage	97,22 € ²²⁰	97,22 €	97,80 € ²²¹	100,54 € ²²²	97,79 €
Monatsbetrag					4.148,30 €
Jahresbetrag					49.779,60 €

Anhand der „spitz“ berechneten Bruttobesoldung kann die Nettoalimentation mitsamt ihrer Folgen für die Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 11 bemessen werden. Wie in der Tabelle 13 dargelegt, ist durch die 2022 vollzogenen Novellierungen des Besoldungsrechts der Ende 2017 noch 35 % betragende Abstand zur Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 6 2022 auf nur noch rund 14 % abgeschmolzen worden. Die Konsequenzen dieser sachwidrigen Abschmelzung zeigt die Tabelle 22 in deutlicher Form.

210 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516).

211 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309).

212 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 5 des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

213 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 5 des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

214 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

215 Art. 1, Ziff. 11, Anlage 6 des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern v. 24.03.2022 (GVOBl. 2022 S. 309) wie auch im Folgenden.

216 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 6 des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

217 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 6 des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526) wie auch im Folgenden.

218 § 6 (1) Nr. 1 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

219 § 7 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen v. 12.11.2003 (Art. 1 des Gesetzes v. 12.11.2003, GVOBl. 2003 S. 546) i.d.F. v. 21.07.2016 (GVOBl. 2016 S. 597) wie auch im Folgenden.

220 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des Gesetzes zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften v. 08.09.2020 (GVOBl. 2020 S. 516) wie auch im Folgenden.

221 Art. 1, Ziff. 4, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

222 Art. 2, Ziff. 3, Anlage 8 § 47 Nr. 1a des BVAmpG 2022 v. 27.04.2022 (GVOBl. 2022 S. 526).

Tabelle 22 Nettoalimentation der und Folgen für die Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 11

Grundgehalt	3.483,27 €
+ Familienzuschlag	445,57 €
+ Jährliche Sonderzahlung	55,00 €
+ Sonderzahlung Kinder	66,67 €
+ Allgemeine Stellenzulage	97,79 €
Bruttobesoldung:	
Monatsbetrag	4.148,30 €
Jahresbetrag	49.779,60 €
- Einkommensteuer ²²³	5.148,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung	6.500,16 €
+ Kindergeld	5.256,00 €
Jahresnettoalimentation	43.387,41 €
Monatliche Nettoalimentation	3.615,62 €
Mindestalimentation	3.600,37 €
Absolute Differenz	15,25 €
Prozentuale Differenz	0,4 %
Grundsicherungsbetrag	3.130,76 €
Absolute Differenz	484,86 €
Prozentuale Differenz	15,5 %

Denn die einem verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11 gewährte Nettoalimentation hat das Grundsicherungsniveau 2022 um nur 15,5 % und die Mindestalimentation um bloß 0,4 % überstiegen. Sie lag damit nur unwesentlich über dem vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Gehalt der Mindestalimentation, die als solche als absolut niedrigste ggf. noch verfassungskonforme Alimentation von der untersten Besoldungsgruppe überschritten werden muss. Da darüber hinaus davon auszugehen ist, dass wegen der sachwidrigen Novellierung des Beihilferechts die tatsächlich gewährte Alimentation auch in der Besoldungsgruppe A 11 geringer ausgefallen sein wird, als sie hier bemessen werden kann, dürfte das Mindestabstandsgebot mit hoher Wahrscheinlichkeit 2022 selbst noch in Teilen der sechsthöchsten Besoldungsgruppe der Besoldungsordnung A verletzt worden sein. Eine sachliche Rechtfertigung kann auch diese Verletzung des Mindestabstandsgebot nicht finden.

223 Zugrundegelegt für das Jahr 2022: Geburtsjahr 1992, Jahresbruttolohn 49.779,60 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 436,57 €.

IV. Abschließendes Ergebnis

- Im Gefolge seines ab 2012 eingeleiteten Rechtsprechungswandels hat das Bundesverfassungsgericht 2017 das Abstandsgesetz zwischen den Besoldungsgruppen und 2020 das Mindestabstandsgesetz als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums betrachtet und dabei präzise ausgeformte Parameter entwickelt, um auch an ihnen den amtsangemessenen Gehalt einer zur Prüfung gestellten Besoldungssystematik zu untersuchen.
- Der Besoldungsgesetzgeber hat bereits im Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbare Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe eines jeweiligen materiellen Guts zu garantieren und muss dem Verfahren sachgerechte Bemessungen zugrunde legen. Dieser prozeduralen Anforderung ist er im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend nachgekommen, da er unter anderem nicht mehr aktuelle Daten verwendet, keine realitätsgerechten Kinderbetreuungskosten vorgelegt und die warmen Unterkunftskosten sowie das 2022 gewährte Besoldungsniveau evident sachwidrig bemessen hat. Die Prüfung kann als Folge der verfehlten prozeduralen Anforderung in nur eingeschränkter Form erfolgen. Diese Verletzung der den Besoldungsgesetzgeber treffenden prozeduralen Verpflichtung führt zur Verfassungswidrigkeit der Norm.
- Im Vorfeld der Novellierung des Besoldungsrechts hat die der niedrigsten Besoldungsgruppe gewährte Nettoalimentation die als Folge der verfehlten prozeduralen Anforderung nur eingeschränkt bemessbare indizielle Mindestbesoldung um über 26 % unterschritten. Das Mindestabstandsgesetz zeigte sich bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein als verletzt. Zur Heilung der eklatant verletzten Besoldungssystematik hätte es einer beträchtlichen Erhöhung der Grundgehaltssätze bedurft, wie das der indizielle Parameter der Mindestbesoldung unabwendbar offenbart.
- Die dahingegen jeweils sachwidrig vollzogene Novellierung des Beihilferechts und des Alleinverdienermodells hat die eklatant verletzte Besoldungssystematik nicht geheilt. Denn die der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 gewährte Nettoalimentation lag Ende 2022 selbst unter einer eingeschränkt realitätsgerechten Betrachtung nur knapp neun % oberhalb des Grundsicherungsniveaus. Das Mindestabstandsgesetz zeigte sich im Jahr 2022 weiterhin bis in die Besoldungsgruppe A 10 hinein als verletzt und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch noch darüber hinaus verletzt gewesen sein.
- Denn legt man eine realitätsgerechtere Bemessung zugrunde, die beachtet, dass die neu eingeführte Regelung des Familienergänzungszuschlags und die Änderungen im Beihilferecht jeweils erst zum Mai 2022 vollzogen worden sind, hat die einem in der zweiten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 eingruppierten alleinverdienenden verheirateten Beamten mit zwei Kindern gewährte Nettoalimentation das Grundsicherungsniveau auf das ganze Jahr gesehen um nur 1,7 % überschritten. Unter einer vollständig realitäts- und also sachgerechten Konkretisierung ist von einer deutlich über die Besoldungsgruppe A 6 hinausgreifenden Verletzung des Mindestabstandsgesetzes auszugehen. 2022 werden große Teile der in der unteren Hälfte der Besoldungsordnung A besoldeten Beamten weiterhin unterhalb des Grundsicherungsniveaus alimentiert worden sein. Der eklatant verletzte absolute Alimentationsschutz strahlt als Folge des Abstandsgesetzes zwischen den Besoldungsgruppen auf die gesamte Besoldungssystematik aus und führt ebenfalls zur Verfassungswidrigkeit der Norm.

V. Anlagen

1. 95 %-Perzentile laut BfA-Statistik vom 13.05.2022
2. PKV-Kosten laut Mitteilung des PKV-Verbands vom 30.06.2021



Dr. Torsten Schwan