



UNIVERSITÄT  
BAYREUTH

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/6871

Universität Bayreuth • LS ÖR VIII • 95447 Bayreuth

An den Vorsitzenden  
des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Christian Dirschauer, MdL

Landeshaus  
24105 Kiel

*ausschließlich per E-Mail an:  
finanzausschuss@landtag.ltsh.de*

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Sozialrecht und Dienstrecht**

**Öffentliches Recht VIII**

**Prof. Dr. Thomas Spitzlei**

Universitätsstraße 30  
Gebäude RW I

Telefon: 0921 / 55 - 6030  
Telefon: 0921 / 55 - 6031 (Sekretariat)

E-Mail: [thomas.spitzlei@uni-bayreuth.de](mailto:thomas.spitzlei@uni-bayreuth.de)  
Internet: [www.oer8.uni-bayreuth.de](http://www.oer8.uni-bayreuth.de)

Bayreuth, den 14. August 2026

**Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungs-  
anpassung für die Jahre 2025 bis 2027 in Schleswig-Holstein und über weitere  
dienstrechtliche Regelungen, Drucksache 20/4501**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dirschauer,

vielen Dank für die Einladung zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zur Vorbereitung der mündlichen Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf.

Im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung stehe ich für eine Zusammenfassung und Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Thomas Spitzlei

## Sachverständige Stellungnahme

### zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für die Jahre 2025 bis 2027 in Schleswig-Holstein und über weitere dienstrechtliche Regelungen, Drucksache 20/4501

#### I. Vorbemerkung

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die in dem Gesetzentwurf beabsichtigte Anpassung der Besoldung und blendet die „sonstigen Anpassungsbedarfe“ (S. 3 ff. des Entwurfs) aus. Die inhaltlichen Standpunkte der Stellungnahme beruhen überwiegend auf einer Veröffentlichung des Verfassers.<sup>1</sup>

Im Herbst letzten Jahres hat das BVerfG<sup>2</sup> seine frühere Rechtsprechung zur Mindestalimentation aufgegeben und durch einen neuen Maßstab, die **Wahrung der sog. Prekaritätsgrenze**, ersetzt (dazu unter II.). Der neue Maßstab verlangt von den Besoldungsgesetzgebern eine **tragfähige Prognose** über die Entwicklung des Median-Äquivalenzeinkommens. Der **vorliegende Gesetzentwurf wird dem gerecht (III.)**.

Bereits im Nachgang zu den letzten wegweisenden Entscheidungen des BVerfG im Jahr 2020<sup>3</sup> sind **mehrere Länder** – zu denen man **auch Schleswig-Holstein** zählen muss – **von dem überkommenen Alleinverdiener-Modell abgekehrt**, um das Einkommen einer Beamtenfamilie bei der Prüfung der Mindestalimentation durch die Berücksichtigung eines zweiten Einkommens zu erhöhen. Ob dies zulässig ist, hat das BVerfG bislang nicht geklärt. Es gilt insofern, sauber zu differenzieren: Die Berücksichtigung eines **fiktiven Partnereinkommens ist zweckmäßig und zulässig**, wenn dessen **Höhe tragfähig begründet ist**. Der vorliegende Gesetzentwurf führt demgegenüber die bisherige Rechtslage fort, nach der ein **reales Partnereinkommen in seiner tatsächlichen Höhe** mit einem sog. **Familienergänzungszuschlag** verrechnet wird. Dieses Regelungsmodell **überzeugt weder dogmatisch noch inhaltlich (IV.)**. Die Konstruktion **verkennt die Reichweite der gesetzgeberischen**

---

<sup>1</sup> Spitzlei, Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Mindestalimentation zwischen fiktivem Partnereinkommen und Familienergänzungszuschlag, PersV 2026, 339 ff.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1; BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77.

**Typisierungsbefugnis, setzt erhebliche Fehlanreize** und ist wegen einer **Verletzung des Abstandsgebots verfassungswidrig (V.)**.

Der Gesetzgeber sollte den **Familienergänzungszuschlag** daher **streichen**, bei der Ermittlung der Mindestalimentation ausdrücklich von einem Doppelverdiener-Haushalt ausgehen und unter Berufung auf die gesetzgeberische Typisierungsbefugnis ein **fiktives Partnereinkommen in einer tragfähig begründeten Höhe zugrunde legen (VI.)**.

## **II. Verfassungsrechtliches Gebot der Mindestalimentation**

Der **Gesetzentwurf gibt die verfassungsrechtlichen Anforderungen** an die Mindestalimentation **ausführlich und zutreffend wieder**. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher zur Vermeidung von Wiederholungen auf Grundzüge.

Die Rechtsgrundlagen für die Besoldung der Beamten sind an dem **Alimentationsprinzip** zu messen, welches ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG ist. Das BVerfG betont – auch in der aktuellen Entscheidung aus dem Jahr 2025 zur Berliner Beamtenbesoldung – die Bedeutung eines amts angemessenen Unterhalts für den demokratischen Rechtsstaat: Beamte können sich nur mit voller Hingabe und unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit ihrem Dienstherrn zur Verfügung stellen, wenn sie nicht in Sorge um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie sein müssen. Daraus resultiert das Erfordernis einer **Mindestbesoldung**.<sup>4</sup>

Die größte Veränderung in der Rechtsprechung des BVerfG betrifft diese sog. Vorabprüfung. Einen Verstoß gegen die Mindestbesoldung hatte das BVerfG in der Vergangenheit angenommen, wenn die Nettobesoldung unter Berücksichtigung der familienbezogenen Bezügebestandteile und des Kindergelds um weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau lag.<sup>5</sup> Maßgeblich ist nun, ob die Nettoalimentation eines Beamten in der niedrigsten Besoldungsgruppe in der ersten Stufe die sog. **Prekaritätsschwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens** erreicht.<sup>6</sup> Die Armutsgefährdungsgrenze liegt bei 60 % des Medianeinkommens; die neue maßgebliche Grenze von 80 % entspricht somit dem untersten Wert der mittleren Einkommen.<sup>7</sup> Die

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (55, Rn. 64).

<sup>5</sup> So noch im Jahr 2020 BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1 (23 ff.).

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (55 ff., Rn. 65 ff.).

<sup>7</sup> Zum ökonomischen Hintergrund Färber, ZBR 2026, 116 (120).

Daten werden im Rahmen des Mikrozensus ermittelt und von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder veröffentlicht.

Das Median-Äquivalenzeinkommen macht die nominalen Netto-Haushaltseinkommen einer Gesellschaft durch eine differenzierte Gewichtung nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder miteinander vergleichbar. Nach der modifizierten Äquivalenzskala der OECD, auf die das BVerfG abstellt, ist die erste erwachsene Person (das ist der Beamte) mit dem Faktor 1, weitere erwachsene Personen im Haushalt mit dem Faktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahren mit dem Faktor 0,3 zu gewichten.<sup>8</sup> Da die Besoldungsgesetzgeber seit langem die Besoldung an einer vierköpfigen Familie ausrichten, ergibt sich der Faktor 2,3 (Beamter, Partner, ein Kind älter und ein Kind jünger als 14 Jahre), der mit dem ermittelten Median-Äquivalenzeinkommen zu multiplizieren ist.

Der so ermittelte Wert entspricht der Prekaritätsgrenze, die das Nettoeinkommen eines Beamten erreichen muss. Dieses besteht aus dem **Grundgehalt in der niedrigsten Besoldungsgruppe und der niedrigsten Erfahrungsstufe, weiteren Bezügebestandteilen, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe unterschiedslos gewährt werden**, und dem **Kindergeld**. In Abzug zu bringen sind die **Kosten der privaten Kranken- und Pflegeversicherung** und die **Steuern** (unter Berücksichtigung der Absetzbarkeit der Kosten der privaten Kranken- und Pflegeversicherung).<sup>9</sup>

### III. Prognoseerfordernis und Spielraum bei der Ermittlung des Median-Äquivalenzeinkommens

Das BVerfG begründet seine Abkehr von der Grundsicherung bei der Prüfung der Mindestalimentation unter anderem mit den damit verbundenen erheblichen praktischen Schwierigkeiten.<sup>10</sup> Die neue Rechengröße des Median-Äquivalenzeinkommens ist bei näherem Hinsehen aber vor allem durch die Gerichte leicht und zweifelsfrei zu ermitteln, da diese im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung in die Vergangenheit blicken. Der Besoldungsgesetzgeber muss demgegenüber **mit Zahlen arbeiten**, die im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens ganz überwiegend **noch nicht vorliegen** (vgl. auch S. 104 des Entwurfs).

---

<sup>8</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (55, Rn. 68).

<sup>9</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (56, Rn. 71).

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (56, Rn. 74).

Das ist misslich, kann für die Gesetzgeber aber letztlich nur einen gewissen **Prognosespielraum** begründen. Wenn ein Gesetzgeber ausgehend von der früheren Entwicklung des Median-Äquivalenzeinkommens eine **tragfähige Prognose** aufstellt und diese auf schlüssige Weise seinen Berechnungen zugrunde legt, dann ist es unschädlich, wenn sich die Prognose im Nachhinein als unzutreffend, insbesondere als zu niedrig, erweist. Man wird dann lediglich von einer Verpflichtung ausgehen müssen, gesammelte **Erfahrungswerte bei künftigen Prognosen zu berücksichtigen**.

Wegen des Beurteilungsspielraums ist es denkbar, aufgrund der Aktualität **nur die letzte dokumentierte Veränderung** oder die **jüngste Prognose** der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Grundlage der Prognose zu machen. Diesem letztgenannten Ansatz folgt der Gesetzentwurf (S. 107 f.). Ebenso könnte ein **Durchschnitt mehrerer Jahre** gebildet werden. Da der Mikrozensus zum Jahr 2020 neugestaltet worden ist, könnte man im Sinne einer möglichst breiten Grundlage bei der Betrachtung bis zu diesem Jahr zurückgehen.<sup>11</sup> Auch ist es möglich, mit einer tragfähigen Begründung (etwa: Sondereffekte) bei dieser Durchschnittsbetrachtung bestimmte Zeiträume auszublenden. Mit entsprechender Begründung wäre es auch vertretbar, bei der Prognose von einer Veränderungsrate auszugehen, die von der in den letzten Jahren nach oben oder unten abweicht, weil man für die Zukunft von einer anderen Entwicklung ausgeht.

Bei der Auswahl der Prognosegrundlage zeigt sich die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, da **alle erwähnten Varianten mit entsprechender Begründung gut vertretbar sind**. Daraus resultiert ein gewisser Spielraum bei der Ermittlung der Höhe der Mindestalimentation.

Diese Erwägungen gelten auch für die Anforderungen an die Berechnung der Mindestalimentation bei **Familien mit mehr als zwei Kindern**. Der Besoldungsgesetzgeber kann und sollte sich zwar an einer vierköpfigen Familie (Beamter, Partner und zwei Kinder) orientieren, muss aber gesondert den **zusätzlichen Bedarf** decken, der für den **Unterhalt eines dritten Kindes und weiterer Kinder** anfällt.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> So scheint man im Freistaat Bayern vorzugehen, s. die Antwort auf eine Kleine Anfrage unter LT-Drs. 19/11335, S. 3.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.3.1990 – 2 BvL 1/86, BVerfGE 81, 363 (378); BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91 u. a., BVerfGE 99, 300 (316); BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77 (92).

Nach den früheren Vorgaben des BVerfG war insofern ein konkreter Vergleich zur Grundsicherung bei der Berechnung anzustellen; der zusätzliche Bedarf musste durch einen um 15 % über dem grundsicherungsrechtlichen Bedarf liegenden Betrag ausgeglichen werden.<sup>13</sup> Eine Orientierung an der Grundsicherung fügt sich jedoch eindeutig nicht mehr in den neuen Ansatz des BVerfG ein, welches diese Betrachtung ausdrücklich als zu kompliziert<sup>14</sup> aufgegeben hat. Wie stattdessen nunmehr das dritte und weitere Kinder zu berücksichtigen sind, ist der neuen Rechtsprechung des BVerfG nicht zu entnehmen, obwohl dies eine drängende Frage ist.<sup>15</sup>

Sinnvoll dürfte es sein, sich wiederum an der modifizierten Äquivalenzskala der OECD zu orientieren und den Bedarf für das dritte Kind und weitere Kinder so zu berechnen, dass man den sich verändernden Bedarf im Laufe der Zeit abbildet. Der **Gesetzentwurf** geht von einem **gewichteten Faktor von 0,35** (14 Jahre mit Faktor 0,3 und vier Jahre mit Faktor 0,5) für ein Kind bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres aus (S. 106 f.). Dies ist auch auf Bundesebene<sup>16</sup> und in anderen Ländern<sup>17</sup> beabsichtigt. Auf diese Weise wird der **Bedarf insgesamt**, bezogen auf die gesamte Zeitspanne, **zutreffend abgebildet**. Die damit einhergehenden **Unschärfen sind zu vernachlässigen**.

#### IV. Zulässigkeit der Berücksichtigung eines fiktiven Partnereinkommens

Das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet den Besoldungsgesetzgeber, die Besoldung so zu bemessen, dass ein Beamter nicht in Sorge um seinen und den Lebensunterhalt seiner Familie sein darf.<sup>18</sup> Maßstab für diese Familie ist im Besoldungsrecht seit langem eine **typisierte vierköpfige Beamtenfamilie**, deren einzige Einkommensquelle die Beamtenbesoldung ist (**Alleinverdiener-Familie**).

Für die Beantwortung der entscheidenden Frage nach der **Reichweite der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis** sind zwei Ebenen auseinanderzuhalten: Die Bemessung der Besoldung im Einzelfall und die – hier interessierende – **Konstruktion der Musterfamilie**. Letztere hat lediglich mittelbar Auswirkungen auf die Höhe der

<sup>13</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1 (24); BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77 (93).

<sup>14</sup> S. zu der nach der alten Rechtsprechung maßgeblichen Berechnung BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77 (95 ff.).

<sup>15</sup> Dies betonend Klöckner, RiA 2026, 45 (50).

<sup>16</sup> S. 96 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

<sup>17</sup> S. zu den beabsichtigten Änderungen in Hamburg Bü-Drs. 23/4975, S. 102.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (55, Rn. 64).

Beamtenbesoldung. Sie dient unmittelbar nur der Durchführung der durch das BVerfG geforderten **Vergleichsbetrachtung** im Rahmen der Vorabprüfung und damit der Ermittlung der Höhe der verfassungsrechtlich gebotenen **Mindestalimentation**. Anders gewendet: Die Konstruktion der Beamtenfamilie entscheidet nicht darüber, **wie hoch die Besoldung eines Beamten ist**, sondern darüber, wie hoch sie im untersten Bereich der Besoldungsordnung A **sein muss**, damit eine Familie regelmäßig nicht armutsgefährdet ist. Ob ein Beamter eine Familie hat, wie groß diese ist und wie sich das Familieneinkommen im konkreten Einzelfall zusammensetzt, spielt für diese Vergleichsbetrachtung daher keine Rolle.

Daraus resultiert das Erfordernis, dass die Bezugsgröße des Gesetzgebers **eine typische Beamtenfamilie** so gut abbilden muss, dass die Ermittlung der Höhe der Mindestalimentation belastbar ist. Vor diesem Hintergrund **drängt sich die Abkehr von der Alleinverdiener-Familie** als Bezugspunkt der Berechnung der Mindestalimentation und die damit verbundene Annahme, auch der Partner eines Beamten trage zum Familieneinkommen bei, **geradezu auf**. Die **Erwerbstätigenquote** der beiden Erwachsenen in Familien, gerade auch mit Kindern, ist in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegen. Rein statistisch stellt längst der **Doppelverdiener-Haushalt** den **absoluten Regelfall** und der Alleinverdiener-Haushalt die Ausnahme dar.<sup>19</sup> Einige Gesetzgeber belegen dies in aktuellen Gesetzesbegründungen teilweise sehr ausführlich und überzeugend. Hervorgehoben seien nicht zuletzt aufgrund der geographischen Nähe zu Schleswig-Holstein die Erwägungen in Hamburg.<sup>20</sup>

**Im Grundsatz geht auch das schleswig-holsteinische Besoldungsrecht** seit den Änderungen durch 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 (Gesetz v. 24.3.2022, GVBl. S. 309) **von der Berücksichtigung eines Partnereinkommens aus**. Die grundsätzliche Abkehr von dem Alleinverdiener-Modell ist damals ausführlich mit einem tiefgreifenden rechtlichen und gesellschaftlichen Wandel begründet worden.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Kritisch dazu, dass sich die Lebenswirklichkeit schon vor längerer Zeit immer weiter von dem Modell der Alleinverdiener-Familie entfernt hat, bereits Färber/Rodermond, ZBR 2021, 181 (186).

<sup>20</sup> S. Bü-Drs. 22/12727, S. 27 ff., auch zu dem Einfluss staatlicher Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbstätigenquote (vor allem bei Frauen). Eine noch stärkere Differenzierung in der Begründung fordernd VG Hamburg, Urt. v. 2.4.2025 – 21 B 151/24, Rn. 221 (Juris).

<sup>21</sup> LT-Drs. 19/3428, S. 45 ff. Auf Widersprüche in der Begründung ist später näher einzugehen, s. unter V. 2.

Auch das BVerfG hat bereits im Jahr 2020 festgestellt, dass die **Alleinverdiener-Familie** mit zwei Erwachsenen, zwei Kindern und einem Haushaltseinkommen **kein unveränderliches Leitbild** der Beamtenbesoldung, sondern lediglich eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete **Bezugsgröße** ist.<sup>22</sup> Gleich im Anschluss hat das BVerfG den (daraus resultierenden) Gestaltungsspielraum der Besoldungsgesetzgeber betont.<sup>23</sup> Ungeachtet dessen bleibt – wie bei jeder Typisierung – der Auftrag an die Gesetzgeber, die Lebenswirklichkeit fortwährend zu beobachten und bei der Konstruktion einer Musterfamilie möglichst treffend abzubilden. Je besser dies gelingt, desto kleiner sind die Verwerfungen, die mit einer Typisierung einhergehen.

Das **BVerfG** hat sich zu der Berücksichtigung eines Partnereinkommens in seiner jüngsten Entscheidung im Jahr 2025 nicht allgemein geäußert, **dem Land Berlin die Berücksichtigung eines Partnereinkommens aber verwehrt**. Man wird die aktuelle Entscheidung des BVerfG so lesen müssen, dass dies darauf zurückzuführen war, dass die maßgeblichen Besoldungsgesetze bzw. deren Begründungen ersichtlich nicht von der Existenz eines Partnereinkommens ausgegangen waren, sondern **deutlich eine Alleinverdiener-Familie zugrunde gelegt hatten**.<sup>24</sup>

Entscheidet sich ein Besoldungsgesetzgeber jedoch **ausdrücklich** für die Heranziehung einer Doppelverdiener-Familie und begründet dies in der Sache zutreffend damit, dass **die Doppelverdiener-Familie** in der heutigen Zeit **am ehesten einer typischen Beamtenfamilie entspricht**, dann ist dies nicht zu beanstanden.<sup>25</sup> Im Gegenteil: Es ist darauf hinzuweisen, dass ein Festhalten an der Alleinverdiener-Familie letztlich Familien gegenüber alleinstehenden Beamten ohne plausiblen Grund privilegieren würde, wenn der Mehrbedarf von Familien – wie bislang üblich – in Familienzuschlägen und nicht im Tabellenentgelt abgebildet wird. In diesem Fall würde der Gesetzgeber bei Beamtenfamilien einseitig Bedarfe anerkennen, ohne zugleich das typischerweise vorhandene zusätzliche Einkommen gegenzurechnen.

Die **meisten Länder** haben ihre Besoldungsgesetze bereits im Nachgang zu der wegweisenden Entscheidung des BVerfG im Jahr 2020 auf eine **Doppelverdiener-Familie**

---

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1 (24).

<sup>23</sup> S. wiederum BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1 (24). So in diesem Kontext auch Klöckner, RiA 2026, 45 (50).

<sup>24</sup> S. dazu BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (56, Rn. 70 und 62, Rn. 115); vgl. auch OVG Koblenz, Beschl. v. 25.9.2024 – 2 A 11745/17.OVG, Rn. 120 (Juris).

<sup>25</sup> Vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 17.10.2024 – 21 B 148/24, Rn. 210 ff. (Juris); VG Hamburg, Urt. v. 2.4.2025 – 21 B 151/24, Rn. 209 ff. (Juris); VG Hamburg, Beschl. v. 24.4.2026 – 30 B 3/26, Rn. 121 (Juris). S. zur Rechtsprechung des VG Hamburg Törber/Hövermann, NVwZ 2025, 1222 (1224 f.).

umgestellt.<sup>26</sup> Im Rahmen der aktuellen Besoldungsrunde zur Übernahme der Tarifeinigung vom 27. März 2026 rückt – soweit ersichtlich – keines dieser Länder davon ab. Vielmehr bejahen die Besoldungsgesetzgeber die Zulässigkeit der Berücksichtigung eines fiktiven Partnereinkommens auch (oder gerade) mit Blick auf die neuen Vorgaben des BVerfG.<sup>27</sup> Auch der Bund will ausweislich des Referentenentwurfs des BMI von dem Modell der Alleinverdiener-Familie abrücken und ein fiktives Partnereinkommen berücksichtigen.<sup>28</sup> Ein Sonderweg zeichnet sich aktuell in Brandenburg ab, wo die Tabellenentgelte in der A-Besoldung zwischen sieben und 17 % sowie in der B-Besoldung um ca. 18 % steigen sollen.<sup>29</sup>

Das im Jahr 2022 in **Schleswig-Holstein** eingeführte – und durch den vorliegenden Gesetzentwurf fortgeführte – Modell unterscheidet sich jedoch in einem entscheidenden Punkt von den Modellen in den meisten anderen Ländern: **In Schleswig-Holstein dient die Konstruktion der typischen Beamtenfamilie lediglich der Ermittlung der Bedarfe, nicht aber auch der Berechnung des Familieneinkommens.** Das Einkommen der Beamtenfamilie wird **im konkreten Einzelfall<sup>30</sup> spitz berechnet** und dem **typisierten Bedarf** gegenübergestellt. Diese Vermengung begründet einen **rechtsdogmatischen Konstruktionsfehler**. Man kann dies nicht als dogmatische Feinheit abtun, denn die daraus resultierende Annahme, es bedürfe stets einer Kompensation, wenn im Einzelfall kein oder nur ein sehr geringes Partnereinkommen vorliegt, geht ebenfalls fehl. Die Konsequenz ist die **Gewährung eines verfassungswidrigen Familienergänzungszuschlags**, wie im Folgenden aufzuzeigen ist.

## V. Verfassungswidrigkeit des Familienergänzungszuschlags

Während absehbar ist, dass in Zukunft nahezu alle Länder und der Bund ein (fiktives) Partnereinkommen anrechnen werden, sind die Besoldungsgesetzgeber gespalten bei der Frage, ob eine **Ausnahme von der Anrechnung** für den Fall erforderlich ist, dass der **Partner nachweislich kein oder nur ein geringes Einkommen** erzielt. Neben

<sup>26</sup> S. statt vieler Bayern, LT-Drs. 18/25363, S. 15; LT-Drs. 19/1555, S. 49; Baden-Württemberg, LT-Drs. 17/7519, S. 59 ff.; Hamburg, Bü-Drs. 22/12727, S. 27 ff.

<sup>27</sup> S. zu Erwägungen in Niedersachsen, LT-Drs. 19/9935, S. 1 f.

<sup>28</sup> S. 3 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

<sup>29</sup> Pressemitteilung des brandenburgischen Finanzministeriums, <https://mdf.brandenburg.de/mdf/de/ministerium/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/~01-07-2026-ergebnisse-des-beamtenpolitischen-spitzengespraeches> (14.8.2026).

<sup>30</sup> So ausdrücklich LT-Drs. 19/3428, S. 53,

Schleswig-Holstein (§ 45a SHBesG) gewähren die meisten Länder<sup>31</sup>, die ein (fiktives) Partnereinkommen anrechnen, in diesem Fall einen sog. **Familienergänzungszuschlag**. Ob die Normierung eines solchen Zuschlags verfassungsrechtlich geboten ist, erweist sich bei näherem Hinsehen als die **zentrale Frage** bei der Berücksichtigung eines Partnereinkommens. Vor der (verfassungs-) rechtlichen Bewertung (2.) soll ein kursorischer Überblick über die Regelungskonzepte in den Ländern sowie auf Bundesebene verdeutlichen, dass gerade vieles im Fluss ist und die Besoldungsgesetzgeber um eine überzeugende Lösung ringen (1.).

## 1. Der Familienergänzungszuschlag in den Besoldungsgesetzen von Bund und Ländern

Zu beachten ist bei den in mehreren Ländern existierenden Regelungen eines Familienergänzungszuschlags, dass sie untereinander nur eingeschränkt vergleichbar sind, da die meisten Länder, die diesen Zuschlag vorsehen, das Instrument bereits im Nachgang zu den BVerfG-Entscheidungen im Jahr 2020 eingeführt haben und somit **ursprünglich** von einem **Abstandsgebot zur Grundsicherung** ausgegangen sind. Einige dieser Länder haben die **fortbestehende Notwendigkeit des Instruments** in Reaktion auf die BVerfG-Entscheidung im Jahr 2025 bereits bekräftigt und die Begründung an die neuen Vorgaben angepasst. Dazu zählt auch **Schleswig-Holstein** (S. 109 des Entwurfs).

Beachtlich ist die Rechtsentwicklung in **Hamburg**, wo der Gesetzgeber erst im Jahr 2023 in § 45a HmbBesG einen Besoldungsergänzungszuschuss (der dem Familienergänzungszuschuss in den übrigen Ländern entspricht) eingeführt hat<sup>32</sup> und diesen nun wieder **streichen will**.<sup>33</sup> Einige Länder – etwa der **Freistaat Bayern und Hessen** – haben nie einen Familienergänzungszuschlag eingeführt und sehen dafür auch unter Beachtung der neuen Vorgaben des BVerfG **keine Notwendigkeit**.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Zu nennen sind Baden-Württemberg (§ 41a LBesG BW), Brandenburg (§ 40a BbgBesG), Bremen (§ 35a BremBesG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 43a LBesG M-V), Niedersachsen (§ 36a NBesG), Sachsen-Anhalt (§ 38a LBesG LSA) und Thüringen (§ 39a ThürBesG, „alimentativer Ergänzungszuschlag“).

<sup>32</sup> Zu den Erwägungen Bü-Drs. 22/12727, S. 42 ff.

<sup>33</sup> Näher dazu Bü-Drs. 23/4975, S. 88.

<sup>34</sup> Im Freistaat Bayern wird man die Antwort des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat auf eine Kleine Anfrage so deuten müssen, da der Familienergänzungszuschlag dort keine Erwähnung findet, s. LT-Drs. 19/11335, S. 3 f. In Hessen schweigt der Regierungsentwurf ebenfalls dazu, s. LT-Drs. 21/4422, S. 14 ff.

Der **Bund will das Instrument einführen**. Nach dem angestrebten Modell wird ein Partnereinkommen zwar vermutet und angerechnet; in gesetzlich geregelten **Ausnahmefällen**, in denen die typisierende Betrachtungsweise nicht unterstellt werden könne, sei abweichend aber ein **ergänzender Zuschlag** zu gewähren.<sup>35</sup> Als solche Ausnahmesituationen sind auf Bundesebene vorgesehen die **Betreuung eines oder mehrerer (im Haushalt lebender) Kinder**, für die Kindergeld gezahlt wird, während des **Bezugs von Elterngeld** (für einen bestimmten Zeitraum), die **Pflege von nahen Angehörigen**, die einen Pflegegrad (von zumindest zwei) nachweisen können, und die **Erwerbsunfähigkeit infolge Krankheit**. Eine ähnliche Regelung existiert bereits in **Sachsen-Anhalt** (s. § 38a Abs. 1 LBesG LSA).

**Schleswig-Holstein** (§ 45a Abs. 1 SHBesG) und mehrere andere Länder (vgl. etwa § 41a LBesG BW, § 43a Abs. 1 LBesG M-V und § 36a NBesG) gewähren den Familienergänzungszuschlag demgegenüber **unabhängig von dem Vorliegen einer besonderen persönlichen oder familiären Härte**.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich auch bei der **Höhe und der Berechnung der Ergänzungszuschläge**. In Reaktion auf die Rechtsprechung zum Abstandsgebot zur Grundsicherung bzw. der neuen 80 %-Grenze ist in einigen Ländern vorgesehen, dass **durch den Zuschlag exakt die erforderliche Mindestbesoldung erreicht wird**, mithin die Besoldung „gerade so“ verfassungskonform ist (vgl. bspw. § 36a Abs. 2 und 3 NBesG). Der **Betrag nimmt daher mit zunehmender Höhe des Grundgehalts immer weiter ab**, was in einigen Ländern zu einer erheblichen Spreizung in Abhängigkeit von der Besoldungsgruppe führt (s. etwa die Zahlen in Anlage 12 zum LBesG BW). Dies **entspricht der Rechtslage in Schleswig-Holstein**, die der vorliegende Gesetzentwurf fortführen soll (s. jeweils Anlage 10 zu § 45a auf S. 48 (Jahr 2025), S. 63 (Jahr 2026) und S. 85 (Jahr 2027) im Gesetzentwurf).

Die erheblichen Unterschiede betreffen ferner die Berücksichtigung der **Anzahl der Kinder und die Existenz von Anrechnungsklauseln**: In Bremen ist der Familienergänzungszuschlag nach der Anzahl der Kinder gestaffelt und beträgt je 375 Euro für das erste, zweite und dritte sowie 385 Euro für das vierte zu berücksichtigende Kind (Anlage 5 zu § 35a BremBesG). In Sachsen-Anhalt wird demgegenüber einheitlich ein ergänzender Familienzuschlag in Höhe von 350 Euro monatlich gewährt und der

---

<sup>35</sup> S. 140 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

Bezug von Erwerbseinkommen angerechnet (§ 38a Abs. 3 LBesG LSA). Diese Anrechnung ist in mehreren Ländern nicht vorgesehen (s. etwa § 43a Abs. 1 und 2 sowie Anlage 10b LBesG M-V; § 39a Abs. 2 ThürBesG). In **Schleswig-Holstein** hängt die **Höhe des Familienergänzungszuschlags** nicht unwesentlich von der **Anzahl der Kinder** und vor allem von der **Höhe des anzurechnenden Partnereinkommens** ab (s. wiederum jeweils Anlage 10 zu § 45a auf S. 48 (Jahr 2025), S. 63 (Jahr 2026) und S. 85 (Jahr 2027) im Gesetzentwurf).

## 2. (Verfassungs-) rechtliche Bewertung

Anlass der Familienergänzungszuschläge dürfte die Rechtsprechung des BVerfG aus dem Jahr 2020 sein. Nach dieser war die **damalige Besoldungspraxis** – ausgehend von der **Alleinverdienerfamilie** – so ausgestaltet gewesen, dass in einer größtmöglichen Zahl von Lebens- und Fallkonstellationen eine **Bedarfsdeckung oberhalb des Grundsicherungsniveaus** möglich sein sollte. Dies sollte **auch für Härtefälle des Lebens** gelten, in denen der Partner nichts zum Familieneinkommen beisteuern kann. Das BVerfG hat als solche Fälle die **dauernde Pflege behinderter Kinder oder betagter Großeltern** sowie eine **dauerhafte Erkrankung oder den Tod des Partners** benannt.<sup>36</sup> Der Referentenwurf des BMI geht davon aus, dass auch bei einem Maßstabswechsel auf eine Zweiverdienerfamilie eben diese Härten weiterhin abgedeckt werden müssten bzw. als atypische Fälle, die die Typisierung nicht erfasse, gesondert zu regeln seien.<sup>37</sup>

In **Schleswig-Holstein** scheint man von einer zu korrigierenden Härte in diesem Sinne bereits dann auszugehen, wenn **im konkreten Einzelfall die Summe des tatsächlichen Familieneinkommens den typisiert ermittelten Bedarf nicht deckt**. Warum der Partner nichts zum Familieneinkommen beiträgt, spielt keine Rolle. Erklären lassen dürfte sich dieser Ansatz durch eine enge **Orientierung an den Unterhaltsregelungen des BGB**. In der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2022<sup>38</sup> heißt es dazu wörtlich: „Denn ein Ehegatteneinkommen kann nur dort berücksichtigt werden, wo es überhaupt vorhanden ist.“ In diesem Kontext erfolgt eine vertiefte Auseinandersetzung mit zivilrechtlichen Unterhaltsregelungen, die den Eindruck erweckt, das Unterhaltsrecht

---

<sup>36</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77 (95).

<sup>37</sup> S. 97 f. des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

<sup>38</sup> LT-Drs. 19/3428, 50.

des BGB setze den Regelungsbefugnissen der Länder im Besoldungsrecht enge Schranken. Insofern wird auch auf den Gedanken der Einheit der Rechtsordnung verwiesen. Diese Erwägungen überzeugen nicht.<sup>39</sup> An dieser Stelle zeigt sich deutlich, dass die **unzutreffende Prämisse, entscheidend sei das tatsächliche Einkommen des Partners, zu abwegigen Schlussfolgerungen führt**. Nochmal ist zu betonen, dass der **typisierenden Bedarfsermittlung** auch eine **typisierende Einkommensermittlung** gegenüberzustellen ist. Nur so gelangt man zu der entscheidenden Frage, wie damit umzugehen ist, dass die der Typisierung zugrunde liegende Annahme nicht immer zutrifft.

Diese Frage ist dahingehend zu beantworten, dass der **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers** so weit geht, dass eine **Korrektur** der typisierten Annahme eines Partnereinkommens **durch einen Familienergänzungszuschlag nicht erforderlich** ist.<sup>40</sup> Es ist ein Trugschluss, dass die (typisierte) Annahme eines Partnereinkommens immer dann zu korrigieren sei, wenn dieses im Einzelfall geringer als angenommen oder nicht vorhanden ist. Dies würde das Instrument der Typisierung ad absurdum führen, deren Ziel es ist, die komplexe Lebenswirklichkeit durch eine **wirklichkeitsnahe, aber vereinfachende Betrachtung**, näherungsweise abzubilden. Es muss nicht jede finanzielle Härte ausgeglichen werden und der Gesetzgeber ist nicht gehalten, die (vermeintlich) gerechteste Lösung zu wählen.<sup>41</sup> Der Gesetzgeber darf sich bei der Vergleichsberechnung auf den typischen Fall der Doppelverdiener-Familie beschränken.<sup>42</sup> Das BVerfG hat gerade nicht entschieden, dass die genannten Härten von Verfassungen wegen **zu berücksichtigen sind**, sondern, dass **bei einer Orientierung an dem Alleinverdiener-Modell davon auszugehen sei**, dass diese Härten **berücksichtigt werden sollen**. Über eine mögliche Abkehr von diesem Modell und die damit verbundenen Konsequenzen ist damit nichts gesagt.

Die Grundvoraussetzung für eine Neuausrichtung des Besoldungssystems ist demnach die eindeutige Abkehr von dem Alleinverdiener-Modell. Die Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2022 und die diesbezüglichen **Erwägungen des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums sind widersprüchlich**. Auf die **zutreffenden Bedenken**

---

<sup>39</sup> Eine abstrakte Betrachtung des Unterhaltsrechts ist von dem Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers gedeckt, vgl. VGH München, Beschl. v. 8.4.2025 – 3 ZB 24.561, Rn. 12 (Juris).

<sup>40</sup> So nun auch ausdrücklich die Entscheidung des hamburgischen Gesetzgebers, s. Bü-Drs. 23/4975, S. 88.

<sup>41</sup> Vgl. VGH München, Beschl. v. 8.4.2025 – 3 ZB 24.561, Rn. 14 (Juris).

<sup>42</sup> A. A., die Anforderungen an eine Typisierung stark überhöhend, Stuttmann, NVwZ 2026, 8 (12).

**des Wissenschaftlichen Dienstes des schleswig-holsteinischen Landtages**<sup>43</sup> hat man im Jahr 2022 erwidert, es sei „keinesfalls so, dass vermittels dieses Zuschlags [des Familienergänzungszuschlags, Anm. d. Verf.] eine grundsätzliche Abkehr von der Alleinverdienerfamilie erreicht oder angestrebt wird.“<sup>44</sup> Man schien der Auffassung zu sein, dass eine Abkehr von dem Alleinverdiener-Modell gar nicht zulässig wäre. Auch in dem vorliegenden Gesetzentwurf heißt es einerseits (S. 25), dass die „Abkehr von der Alleinverdienstannahme“ verfassungskonform sei, und andererseits (S. 26), dass die „Alleinverdienerfamilie zwar nicht normatives Leitbild, jedoch weiterhin Bezugsgröße für die Bemessung der Mindestbesoldung ist.“ **Richtigerweise sollte** – wie in anderen Ländern – die **Abkehr von dem Alleinverdiener-Modell mit Nachdruck betont und entsprechend begründet werden.**

Länder, die das Instrument des Familienergänzungszuschlags bereits längere Zeit einsetzen, weisen darauf hin, dass es um eine **geringe Fallzahl** geht. In Baden-Württemberg ging man im Jahr 2024 von rund 100 potentiell betroffenen Familien aus.<sup>45</sup> Auch das **schleswig-holsteinische Finanzministerium** geht in dem vorliegenden Gesetzentwurf von **sehr wenigen Ausnahmefällen** aus (S. 25). Im Jahr 2022 war an anderer Stelle von einer **außerordentlich geringen Anzahl** die Rede; konkret sei damit zu rechnen, dass von 40.000 Beamten weniger als 100 Personen in den Genuss des Familienergänzungszuschlags kommen sollten.<sup>46</sup> Legt man diese Zahlen zugrunde, dann geht es um **0,25 % der Beamten**. Das zahlenmäßige Ausmaß der von der Typisierung Benachteiligten ist damit äußerst gering. Dies ist bei einer Typisierung hinzunehmen, selbst wenn ein nennenswerter Zeitraum betroffen wäre – was hier nicht der Fall ist.<sup>47</sup> Hamburg will den Besoldungsergänzungszuschuss vor diesem Hintergrund wieder abschaffen.<sup>48</sup> Die diesbezüglichen Erwägungen des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums sind wiederum nur schwer nachvollziehbar: In der vorliegenden Drucksache rechtfertigt man den Familienergänzungszuschlag als Typisierung mit den sehr geringen Fallzahlen (S. 25). Tatsächlich typisiert man in Schleswig-

---

<sup>43</sup> Umdruck 19/7271, S. 18 ff.

<sup>44</sup> Umdruck 19/7321, S. 8.

<sup>45</sup> LT-Drs. 17/7519, S. 61.

<sup>46</sup> S. Umdruck 19/7321, S. 11 f.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a., BVerfGE 155, 77 (98 f.). Allgemein dazu Spitzlei, Die Gesetzgebungstechnik der Pauschalierung und ihre verfassungsrechtliche Bewertung, 2016, S. 383 f. m. w. N.

<sup>48</sup> Bü-Drs. 23/4975, S. 88 f.

Holstein aber – wie aufgezeigt – gerade nicht und das genaue Gegenteil trifft zu: **Da die Fallzahlen so niedrig sind, ist der Familienergänzungszuschlag überflüssig.**

Die Länder, die – wie Schleswig-Holstein – ohne weitere Voraussetzungen von einem Härtefall ausgehen, wenn der Partner kein oder nur ein sehr geringes Einkommen erzielt, **verkennen** überdies **die Lenkungsfunktion** der (typisierenden) Berücksichtigung eines Partnereinkommens.<sup>49</sup> Im Gegenteil setzen sie Anreize für den Partner, keiner Beschäftigung nachzugehen bzw. den Umfang einer Beschäftigung nicht zu erhöhen.<sup>50</sup> Auch zu diesen **Fehlanreizen** hat sich bereits der **Wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtags überzeugend geäußert**.<sup>51</sup> Der **Einwand des Finanzministeriums**, diese Fehlanreize setze das Besoldungsrecht ohnehin schon über Kinderzuschläge<sup>52</sup>, **geht fehl**, da diese Zuschläge nicht gekürzt werden, wenn der Partner ein Einkommen erzielt. Der Familienergänzungszuschlag hat in dieser Ausgestaltung die Lenkungsfunktion einer aus der Zeit gefallenen **Herdprämie**, die nicht nur politisch verfehlt, sondern mit Blick auf Art. 3 Abs. 2 GG auch verfassungsrechtlich problematisch ist.

**Besonders kritisch** zu bewerten ist das Modell des Familienergänzungszuschlags, wenn es – **wie in Schleswig-Holstein – nur bei den unteren Besoldungsgruppen** Anwendung finden soll, um bei diesen die verfassungsrechtliche Anforderung der Mindestbesoldung zu gewährleisten. Ab einer bestimmten Besoldungsgruppe und -stufe – in Schleswig-Holstein nach Anlage 10 zu § 45a SHBesG A 10, Stufe 5 – findet das Instrument dann keine Anwendung mehr. Daraus resultieren **durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken**: Das Modell **verletzt das aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitende Abstandsgebot**, da nur die Gesamtalimentation in den untersten Besoldungsgruppen so berechnet wird, dass sie den Anforderungen der Mindestbesoldung gerecht wird; für andere Besoldungsgruppen wird der Zuschlag unabhängig von der familiären Konstellation und dem Erwerbseinkommen des Partners nicht gewährt.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Näher zu der Lenkungsfunktion Spitzlei, Die Gesetzgebungstechnik der Pauschalierung und ihre verfassungsrechtliche Bewertung, 2016, S. 125 ff.

<sup>50</sup> Vgl. VG Hamburg, Urt. v. 2.4.2025 – 21 B 151/24, Rn. 229 (Juris).

<sup>51</sup> S. Umdruck 19/7271, S. 21 m. w. N. Kritisch auch VG Hamburg, Beschl. v. 17.10.2024 – 21 B 148/24, Rn. 80 (Juris).

<sup>52</sup> Umdruck 19/7321, S. 10.

<sup>53</sup> Für Hamburg VG Hamburg, Beschl. v. 17.10.2024 – 21 B 148/24, Rn. 55 ff. (Juris); für Schleswig-Holstein VG Schleswig, Beschl. v. 11.11.2025 – 12 A 21/23 u. a., Rn. 198 ff. (Juris) (jeweils Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG); für Mecklenburg-Vorpommern VG Greifswald, Urt. v. 22.7.2025 – 6 A 155/22 HGW, Rn. 230 (Juris).

Richtigerweise müsste aber die für die niedrigste Besoldungsgruppe in der Eingangsstufe ermittelte Mindestalimentation die **Grundlage für ein Gesamtkonzept** sein, welches **für alle Besoldungsgruppen** gilt. Der **Wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtages** hat auch darauf bereits richtigerweise hingewiesen.<sup>54</sup> Die dagegen **vorgetragenen Argumente des Finanzministeriums verfangen nicht**.<sup>55</sup> Es kann nicht überzeugen, einerseits den Familienergänzungszuschlag in die Vergleichsberechnung zur Ermittlung der Mindestalimentation einzubeziehen und andererseits bei dem systeminternen Besoldungsvergleich auszublenden. Diesen Widerspruch vermag auch der vorliegende Gesetzentwurf nicht zu entkräften (S. 25 f.). Zudem dürfen nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der Ermittlung der Gesamtbezüge im Rahmen der Vergleichsberechnung nur Bezügebestandteile berücksichtigt werden, die **allen Beamten einer Besoldungsgruppe unterschiedslos gewährt** werden.<sup>56</sup> Das ist bei dem Familienergänzungszuschlag in Schleswig-Holstein aber nicht der Fall, da das Ob und die Höhe des Zuschlags von dem Einkommen des Partners und der Anzahl der Kinder abhängen.<sup>57</sup> Darauf hat im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren der dbb sh bereits zutreffend hingewiesen (S. 24 f.).

Der vorliegende Gesetzentwurf und auch schon die Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2022 räumen die hier beschriebenen verfassungsrechtlichen Probleme teilweise in einer bemerkenswerten Offenheit ein. Nicht nur zwischen den Zeilen kann man lesen, dass man sich offenbar in einer **verfassungsrechtlichen Zwickmühle** wähnt, die **keine überzeugende Lösung zulässt**. Es scheint nur noch darum zu gehen, die offensichtlichen Widersprüche und Probleme in einem vertretbaren Rahmen zu halten.<sup>58</sup> Dass eine **strukturelle Änderung des Besoldungsrechts zum jetzigen Zeitpunkt**, wo eine abschließende Klärung durch das BVerfG noch ausstehe, „**weder geboten noch sinnvoll**“ sei (S. 26 des Gesetzentwurfs), ist entschieden zurückzuweisen. Ungeachtet der Komplexität der Thematik und der zahlreichen Unwägbarkeiten lässt sich **präzise festhalten, dass die zentralen Probleme** im schleswig-holsteinischen Besoldungsrecht **auf die fehlerhafte Weichenstellung im Jahr 2022**, das

---

<sup>54</sup> Umdruck 19/7271, S. 18 ff.

<sup>55</sup> Umdruck 19/7321, S. 6 ff.

<sup>56</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.9.2025 – 2 BvL 20/17 u. a., NVwZ 2026, 50 (56, Rn. 71).

<sup>57</sup> Vgl. sehr differenziert dazu VG Schleswig, Beschl. v. 11.11.2025 – 12 A 21/23 u. a., Rn. 201 ff. (Juris); vgl. auch VG Greifswald, Urt. v. 22.7.2025 – 6 A 155/22 HGW, Rn. 232 (Juris).

<sup>58</sup> Besonders deutlich LT-Drs. 19/3428, S. 53: Es gehe darum, „kaum mehr zu vermittelnde Verwerfungen innerhalb des Besoldungssystems insgesamt, aber auch im Verhältnis zu den Tarifbeschäftigten zu vermeiden.“; die Umsetzung der Vorgaben aus Karlsruhe „muss zwangsläufig zu Spannungen“ führen; die „Höhe der Zuschläge [sei] schwerlich zu vermitteln“.

tatsächliche Einkommen des Partners zu berücksichtigen und mit einem Familienergänzungszuschlag zu verrechnen, **zurückzuführen sind**. Wann sich das BVerfG dazu verhalten wird und ob damit die erwünschte Klarheit geschaffen wird, ist unklar. Nicht das BVerfG, sondern der schleswig-holsteinische Landtag hat die Gesetzgebungskompetenz. Es obliegt daher dem Landtag, die offensichtlichen Verwerfungen im Besoldungsrecht zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund verstehen sich die nachfolgenden Reformüberlegungen.

## VI. Reformüberlegungen unter besonderer Berücksichtigung der möglichen Höhe eines fiktiven Partnereinkommens

Der **Familienergänzungszuschlag in Schleswig-Holstein** ist verfassungswidrig und daher **zu streichen**. Es ist dringend anzuraten, (stattdessen) künftig ein **fiktives Partnereinkommen in die Berechnung des Familieneinkommens einzustellen**. Die folgenden Überlegungen zeigen auf, welche Möglichkeiten bei der Bestimmung der Höhe eines fiktiven Partnereinkommens bestehen.

Belastbar dürften vor allem Annahmen zu einer **typischen Wochenarbeitszeit und einem typischen Stundenlohn** sein, die sich jeweils statistisch begründen lassen. Beachtung verdienen etwa die Überlegungen in dem **Referentenentwurf des BMI**, dass statistisch – unter Zugrundelegung der ermittelten Wochenarbeitszeit und des entsprechenden Verdienstes – ein Partnereinkommen (Frau mit zwei Kindern, 28 Stunden Wochenarbeitszeit) in Höhe von 33.952,80 Euro brutto der Berechnung zugrunde gelegt werden könnte.<sup>59</sup> Richtigerweise wird die Aussagekraft dieser Zahl in dem Gesetzentwurf aber zugleich in Zweifel gezogen, da sie einen **Durchschnittswert** darstellt, während bei einer Typisierung auf den **Regelfall** abzustellen ist.<sup>60</sup> Der Betrag müsste daher so bestimmt werden, dass er die allermeisten Partnereinkommen einschließt.

Der **hamburgische Besoldungsgesetzgeber** verfolgt ungeachtet der hier angemeldeten Zweifel das **Konzept der Durchschnittsbetrachtung** seit dem Jahr 2023: Angenommen wird ein Hinzuverdienst des Partners in Höhe einer Teilzeitbeschäftigung

---

<sup>59</sup> S. 100 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

<sup>60</sup> S. 101 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

von 55°% auf Mindestlohnbasis. Dahinter steht die Überlegung, dass der Partner des Beamten regelmäßig einer Teilzeitbeschäftigung nachgehe. Der Teilzeitfaktor entspreche dem Durchschnitt von Teilzeiterwerbstätigen in Deutschland.<sup>61</sup> Für das Jahr 2026 ergibt sich so ein Bruttoeinkommen in Höhe von ca. 16.140 Euro.

Ein tauglicher Anknüpfungspunkt für das fiktive Partnereinkommen kann die **beihilfe-rechtliche Definition einer wirtschaftlichen Selbständigkeit** des Partners sein – vor allem, wenn in der gesamten Berechnung der Mindestalimentation der Beihilfebezug von allen Familienmitgliedern unterstellt wird. Diese Anlehnung an das Beihilferecht erfolgt etwa im **Freistaat Bayern** seit dem Jahr 2024.<sup>62</sup> Nach Art. 96 Abs. 1 Satz 1 BayBG wird aktuell ein Betrag von 22.648 Euro brutto angesetzt. Abgezogen werden die Lohnsteuer und 20 % pauschal zur Abgeltung von Sozialabgaben. Auch der **Bund** will diesen Maßstab künftig heranziehen.<sup>63</sup> Nach § 80 Abs. 6 Satz 4 LBG SH gilt in Schleswig-Holstein aktuell eine Einkommensgrenze in Höhe von 20.000 Euro (brutto).

Der Vorteil der Heranziehung dieser Rechengröße ist, dass sie seit langem existiert und bereits in einem **besoldungsrechtlichen Kontext** steht. Zudem ist die Einkommensgrenze dynamisch ausgestaltet; sie orientiert sich maßgeblich an der Lohnentwicklung. Es handelt sich aber auch fraglos um eine **stark pauschalierende Betrachtung**, da sie nicht den Anspruch hat, die Einkommenshöhe der allermeisten Partner eines Beamten näherungsweise zu treffen.<sup>64</sup> Gleichwohl ist es nicht abwegig, das Partnereinkommen – vergleichsweise hoch – so zu bemessen, dass es gerade noch keine wirtschaftliche Selbständigkeit ausdrückt. Die fehlende wirtschaftliche Selbständigkeit ist typisch für ein „Partnereinkommen“, welches das Haupteinkommen der Familie ergänzt. Außerdem ist zu sehen, dass der Gesetzgeber bis zu dem Erreichen dieser Einkommensgrenze dem Partner des Beamten auch Beihilfeleistungen gewährt und die Familie somit entlastet. Anrechnung und Entlastung gehen somit Hand in Hand, was die Betrachtung folgerichtig macht.

Bayreuth, den 14. August 2026

Prof. Dr. Thomas Spitzlei

---

<sup>61</sup> Bü-Drs. 22/12727, S. 31 f.

<sup>62</sup> S. dazu LT-Drs. 19/1555, S. 52.

<sup>63</sup> S. 101 des Referentenentwurfs des BMI, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html> (14.8.2026).

<sup>64</sup> Aus diesem Grund hat man in Hamburg einer Orientierung an dem Kriterium eine Absage erteilt, s. Bü-Drs. 22/12727, S. 32.