



Juristische Fakultät

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

Rechtsanwalt | Of Counsel

Postanschrift:

Bleibtreustraße 5
10623 Berlin

Telefon +49 [30] 6481947

ulrich.battis@googlemail.com

An den Vorsitzenden des Finanzausschusses Herrn Stefan Weber, MdL

Gesetzesentwurf zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstands der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als 2 Kindern, LT-Drs. 19/3428

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur Stellungnahme bedanke ich mich. Ich nehme wie folgt Stellung:

I.

1. Der Familienergänzungszuschlag in der Fassung des Gesetzesentwurfes ist verfassungswidrig. Er verletzt das Abstandsgebot dass dem Gesetzgeber verbindlich als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) vorgegeben ist, da es auf die Besoldungsgruppen A6 – A9 beschränkt ist. Dadurch wird das Abstandsgebot zu den Besoldungsgruppen A10ff. verletzt.
2. Erst jüngst hat der VGH Kassel in seinem Vorlagebeschluss zum Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das Abstandsgebot nicht auf die Geltung bis A9 beschränkt ist (**Anlage 1**). Beispielhaft sei zudem verwiesen auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Thüringen (**Anlage 2**).
3. Die Fortentwicklungsklausel des Art. 33 Abs. 5 2. Alternative GG rechtfertigt keine Verletzung des Abstandsgebots in der Weise, dass das vom Abstandsgebot vorgegebene Gesamtgefüge der arbeitsangemessenen Besoldung nur im unteren Bereich bis A9 dadurch korrigiert wird, dass der verfassungswidrige Abstand zur Grundversorgung beseitigt wird.
4. Der Gesetzesentwurf gibt die Rechtsprechung (E155, 1-Richter; E155, 77-Kinderreiche Beamte) des Bundesverfassungsgerichts, die autoritativ und verbindlich die Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG festlegt, wider, wird aber im Ergebnis und in der Begründung diesen Vorgaben nicht gerecht.
5. Der Gesetzesentwurf legt sein Ungenügen offen, indem er auf die Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Ländern zwar verweist, sich aber für den Alleingang entscheidet.
6. Die „Zukunftsfähigkeit des einfachen Dienst“ kann anstatt durch den isolierten Familienergänzungszuschlag unter Wahrung des Abstandsgebotes gewahrt werden, wenn eine amtsangemessene

Datum:

08.02.2022

Besoldung für die Ämter der unteren Laufbahn in überkommener Weise in das Gesamtgefüge des Besoldungssystems eingepasst wird.

7. Die Ausführungen zum „Familienmodell des Bundesverfassungsgerichts“ relativieren in unzulässiger Weise die in Ausübung seiner spezifischen Kompetenz autoritativ vorgegebenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts und suggerieren zu Unrecht, dass diese „freihändig“ vom Landesgesetzgeber ersetzt werden könnten.

II.

8. Die Ersetzung des Alleinverdienermodells, das dem herkömmlichen Verständnis der Beamtenbesoldung entspricht durch die Umstellung auf das Familieneinkommen ist eine Zielsetzung, die mit Hilfe der Fortentwicklungsklausel des Art. 33 Abs. 5 2. Alternative GG nur gelingen kann, wenn das System einer amtsangemessenen Besoldung in allen Stufen gewahrt bleibt.
9. Ein solch anspruchsvolles aber nicht verfassungsrechtlich unmögliches Vorhaben bedarf sorgfältiger Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern einschließlich denen des Nordverbundes.
10. Das Land Schleswig-Holstein hat die Möglichkeit über eine Initiative im Bundesrat ein solches anspruchsvolles Reformvorhaben zu initiieren und zwar anstelle eines unabgestimmten verfassungswidrigen Alleingangs.



Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis
Rechtsanwalt

Anlage 1

1. Senat

1 A 863/18

9 K 324/17.F**Verkündet am**
30. November 2021**Spitzer**
als Urkundsbeamtin der
Geschäfts-**HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF**
BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Ersten Justizhauptwachtmeisters T [REDACTED] A [REDACTED],
[REDACTED] 63674 A [REDACTED]

Klägers und Berufungsklägers,

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis,
Bleibtreustraße 5, 10623 Berlin,

gegen

das Land Hessen,
vertreten durch die Hessische Bezügestelle,
Kreuzberger Ring 58, 65205 Wiesbaden,

Beklagten und Berufungsbeklagten,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dolde Mayen & Partner,
Rheinauen Carré,
Mildred-Scheel-Straße 1, 53175 Bonn,
Aktenzeichen: 17/00024 JG/sn

wegen Besoldung

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 1. Senat - durch

Präsidenten des Hess. VGH Dr. h.c. Schönstädt,

- 2 -

Richter am Hess. VGH Dr. Meister,
Richterin am Hess. VGH Henkel,
ehrenamtlichen Richter Marschall von Bieberstein,
ehrenamtliche Richterin Eckardt-Begall

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. November 2021 beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Dem Bundesverfassungsgericht wird die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob

- Art. 1 Nm. 2 und 3 i. V. m. Anhang 1 (Anlage IV) sowie i. V. m. Anhang 2 (Anlage V) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2016 vom 14. Juli 2016 (GVBl. S. 110 - Grundgehaltssätze und Familienzuschlag ab 1. Juli 2016),
- Art. 1 Nm. 1 und 4 i. V. m. Anhang 1 (Anlage IV) sowie i. V. m. Anhang 2 (Anlage V) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2017/2018 und zur Änderung dienstlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 113 - Grundgehaltssätze und Familienzuschlag ab 1. Juli 2017),
- Art. 2 Nm. 2 und 5 i. V. m. Anhang 6 (Anlage IV) sowie i. V. m. Anhang 7 (Anlage V) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2017/2018 und zur Änderung dienstlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 113 - Grundgehaltssätze und Familienzuschlag ab 1. Februar 2018),
- Art. 1 Nm. 1 und 3 i. V. m. Anhang 1 (Anlage IV) sowie i. V. m. Anhang 2 (Anlage V) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 vom 19. Juni 2019 (GVBl. S. 114 - Grundgehaltssätze und Familienzuschlag ab 1. März 2019),
- Art. 2 i. V. m. Anhang 6 (Anlage IV) sowie i. V. m. Anhang 7 (Anlage V) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 vom 19. Juni 2019 (GVBl. S. 114 - Grundgehaltssätze und Familienzuschlag ab 1. Februar 2020),

jeweils i. V. m. § 2 des Hessischen Sonderzahlungsgesetzes (HSZG) vom 22. Oktober 2003 (GVBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2015 (GVBl. S. 594),

mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind, soweit sie die Besoldungsgruppe A 6 in dem Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2020 betreffen.

- 3 -

G r ü n d e

I.

Der Kläger wendet sich gegen die ihm im Zeitraum von Juli 2016 bis zum Jahr 2020 gewährte Beamtenbesoldung aus Besoldungsgruppe A 6 des Hessischen Besoldungsgesetzes.

1. Die Besoldung der Beamtinnen und Beamten des Landes Hessen richtete sich im streitgegenständlichen Streitraum nach dem Hessischen Besoldungsgesetz (HBesG), das als Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz - 2. DRModG - GVBl. I. 2013, 218, 256) vom 27. Mai 2013 verkündet wurde und in seinen wesentlichen Teilen am 1. März 2014 in Kraft trat.

Gemäß § 1 Abs. 2 HBesG gehören zur Besoldung folgende Dienstbezüge:

1. Grundgehalt,
2. Leistungsbezüge für Professorinnen und Professoren sowie hauptberufliche Leiterinnen und Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen,
3. Familienzuschlag,
4. Zulagen,
5. Vergütungen,
6. Auslandsdienstbezüge.

Ferner gehören gemäß § 1 Abs. 2 HBesG folgende sonstigen Bezüge zur Besoldung:

1. Anwärterbezüge,
2. Sonderzahlungen,
3. Vermögenswirksame Leistungen,
4. Auslandsverwendungszuschlag.

- 4 -

Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 HBesG bestimmt sich das Grundgehalt der Beamten nach der Besoldungsgruppe des verliehenen Amtes. Die Ämter der Beamtinnen und Beamten und ihre Besoldungsgruppen werden in den Besoldungsordnungen geregelt (§ 23 Abs. 1 Satz 1 HBesG). Die Besoldungsordnungen A (aufsteigende Gehälter) und B (feste Gehälter) sind in Anlage 1 zum Hessischen Besoldungsgesetz enthalten (§ 23 Abs. 2 Satz 1 HBesG). Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen ergeben sich aus der Anlage 4 zum Hessischen Besoldungsgesetz (§ 23 Abs. 2 Satz 2 HBesG).

Das Grundgehalt in den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A wird nach Stufen bemessen. Der Aufstieg in eine nächst höhere Stufe erfolgt nach der dienstlichen Erfahrung (§ 28 Abs. 1 HBesG). Das Grundgehalt steigt nach Erfahrungszeiten von zwei Jahren in der Stufe 1, von jeweils drei Jahren in den Stufen 2 bis 4 und von jeweils vier Jahren in den Stufen 5 bis 7 (§ 28 Abs. 3 Satz 1 HBesG). Bei dauerhaft herausragenden Leistungen, die auf Grund einer Leistungseinschätzung festgestellt werden, kann einer Beamtin oder einem Beamten der Besoldungsordnung A gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 HBesG für den Zeitraum bis zum Erreichen der nächsten Stufe das Grundgehalt der nächst höheren Stufe gezahlt werden (Leistungsstufe).

Der Familienzuschlag wird nach Anlage 5 gewährt. Seine Höhe richtet sich nach der Stufe, die den Familienverhältnissen der Beamtin bzw. des Beamten entspricht (§ 42 Sätze 1 und 2 HBesG). Zur Stufe 1 des Familienzuschlags gehören u. a. verheiratete Beamtinnen und Beamte (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 HBesG). Zur Stufe 2 und den folgenden Stufen gehören Beamtinnen und Beamte der Stufe 1, denen Kindergeld zusteht (§ 43 Abs. 2 Satz 1 HBesG), wobei sich die Stufe nach der Anzahl der berücksichtigungsfähigen Kinder richtet (§ 43 Abs. 2 Satz 3 HBesG).

Neben diesen grundsätzlich für alle Beamtinnen und Beamte zu zahlenden Bezügebestandteilen können gemäß §§ 45 ff. HBesG Zulagen, Zuschläge und Vergütungen für bestimmte Beamtengruppen gezahlt werden.

Schließlich erhalten die Beamtinnen und Beamten des Landes Hessen Sonderzahlungen nach dem Hessischen Sonderzahlungsgesetz (HSZG) vom 22.

- 5 -

Oktober 2003 (GVBl. I. S. 280). Die Sonderzahlungen bestehen aus einem Grundbetrag für jeden Berechtigten, einem Sonderbetrag für Kinder und einem jährlichen Festbetrag (§ 2 HSZG). Der Grundbetrag und der Sonderbetrag für Kinder werden monatlich im Voraus mit den Bezügen gezahlt. Der jährliche Festbetrag wird im Voraus mit den Bezügen für den Monat Juli gezahlt (§ 3 HSZG). Der Grundbetrag bemisst sich nach den Bezügen, die Berechtigten für den jeweiligen Monat zustehen. Zu den Bezügen zählen - soweit hier relevant - die monatlich zustehenden Dienstbezüge (§ 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nr. 1 HSZG). Der Grundbetrag beträgt gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 HSZG 5 % der jeweiligen Bezüge. Daneben erhalten Berechtigte für jedes Kind, für das ihnen für den jeweiligen Monat Familienzuschlag zusteht, einen Sonderbetrag in Höhe von 2,13 € (§ 6 HSZG). Schließlich steht Berechtigten mit Grundgehalt aus den Besoldungsgruppen A 4 bis A 8, die sich am ersten allgemeinen Arbeitstag des Monats Juli in einem Beamtenverhältnis befinden, zusätzlich ein jährlicher Festbetrag in Höhe von 166,17 € zu (§ 7 Abs. 1 Satz 1 HSZG).

Mit Art. 1 des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2013/2014 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. November 2013 (GVBl. S. 578) erließ der Landesgesetzgeber das Hessische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 (HBesVAnpG 2013). § 1 Abs. 2 Nr. 1 HBesVAnpG 2013 erhöhte die Grundgehaltssätze der Beamtinnen und Beamten um 2,6 % zum 1. Juli 2013. Art. 5 Nr. 6 i. V. m. den Anhängen 3 bis 7 des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2013/2014 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften fasste die Anlagen IV bis VIII des Hessischen Besoldungsgesetzes - und damit u.a. die Grundgehaltstabellen der Besoldungsgruppe A (Anlage IV) - für den Zeitraum vom 1. März 2014 bis 31. März 2014 neu. Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2013/2014 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften änderte schließlich § 16 HBesG, der die Anpassung der Besoldung betrifft. Daraus folgte ab dem 1. April 2014 eine weitere Erhöhung der Grundgehaltssätze für die A-Besoldung um 2,6 %.

Weitere Erhöhungen des Grundgehalts der A-Besoldung erfolgten - nach einer „Nullrunde“ im Jahr 2015 - durch

- 6 -

- das Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2016 vom 14. Juli 2016 (GVBl. S. 110) zum 1. Jul 2016 linear um 1 %,
- das Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2017/2018 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 113) zum 1. Juli 2017 linear um 2 % (mindestens 75,00 €) und zum 1. Februar 2018 um 2,2 % und
- durch das Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 vom 19. Juni 2019 (GVBl. S. 110) zum 1. März 2019 linear um 3,2 %, zum 1. Februar 2020 um weitere 3,2 % und zum 1. Januar 2021 um 1,4 %.

Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung der Besoldungsordnung A im hier maßgeblichen Zeitraum wie folgt dar:

Gültigkeitszeitraum 1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017

Grundgehaltstabelle für die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A

Besoldung s- gruppe	Grundgehalt (Monatsbeträge in €)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	1 955,67	1 995,69	2 019,28	2 071,61	2 122,91	2 175,24	2 227,56	2 279,89
A 6	2 000,82	2 050,06	2 098,29	2 157,79	2 219,35	2 278,86	2 345,55	2 401,98
A 7	2 087,00	2 125,99	2 185,50	2 277,84	2 368,12	2 458,41	2 526,13	2 594,87
A 8	2 214,22	2 267,58	2 350,68	2 467,65	2 583,58	2 666,69	2 748,77	2 830,85
A 9	2 351,71	2 407,11	2 499,45	2 629,75	2 746,72	2 844,19	2 932,42	3 017,58
A 10	2 526,13	2 577,43	2 738,51	2 898,57	3 055,54	3 170,46	3 281,26	3 393,10
A 11	2 906,77	3 002,19	3 166,35	3 332,56	3 441,32	3 559,55	3 674,58	3 789,60
A 12	3 123,26	3 244,33	3 441,32	3 638,31	3 770,95	3 911,88	4 048,67	4 187,53
A 13	3 647,64	3 779,24	3 964,73	4 150,22	4 278,71	4 407,22	4 535,71	4 661,10
A 14	3 840,38	4 023,80	4 265,25	4 504,62	4 669,39	4 836,22	5 000,99	5 167,83
A 15	4 710,84	4 856,95	5 021,72	5 187,52	5 352,28	5 516,01	5 679,75	5 842,44
A 16	5 202,03	5 377,15	5 566,79	5 757,46	5 946,06	6 137,77	6 327,41	6 514,96
Aufstiegs- intervalle	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	Endgrund- gehalt (nach 23 Jahren)

- 7 -

Gültigkeitszeitraum 1. Juli 2017 bis 31. Januar 2018**Grundgehaltstabelle für die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A**

Besoldungs- gruppe	Grundgehalt (Monatsbeträge in €)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	2 030,67	2 070,69	2 094,28	2 146,61	2 197,91	2 250,24	2 302,56	2 354,89
A 6	2 075,82	2 125,06	2 173,29	2 232,79	2 294,35	2 353,86	2 420,55	2 476,98
A 7	2 162,00	2 200,99	2 260,50	2 352,84	2 443,12	2 533,41	2 601,13	2 669,87
A 8	2 289,22	2 342,58	2 425,68	2 542,65	2 658,58	2 741,69	2 823,77	2 905,85
A 9	2 426,71	2 482,11	2 574,45	2 704,75	2 821,72	2 919,19	3 007,42	3 092,58
A 10	2 601,13	2 652,43	2 813,51	2 973,57	3 130,54	3 245,46	3 356,26	3 468,10
A 11	2 981,77	3 077,19	3 241,35	3 407,56	3 516,32	3 634,55	3 749,58	3 865,39
A 12	3 198,26	3 319,33	3 516,32	3 713,31	3 846,37	3 990,12	4 129,64	4 271,28
A 13	3 722,64	3 854,82	4 044,02	4 233,22	4 364,28	4 495,36	4 626,42	4 754,32
A 14	3 917,19	4 104,28	4 350,56	4 594,71	4 762,78	4 932,94	5 101,01	5 271,19
A 15	4 805,06	4 954,09	5 122,15	5 291,27	5 459,33	5 626,33	5 793,35	5 959,29
A 16	5 306,07	5 484,69	5 678,13	5 872,61	6 064,98	6 260,53	6 453,96	6 645,26

Aufstiegs- intervalle	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	Endgrund- gehalt (nach 23 Jahren)
--------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	--

Gültigkeitszeitraum 1. Februar 2018 bis 28. Februar 2019**Grundgehaltstabelle für die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A**

Besoldungs- gruppe	Grundgehalt (Monatsbeträge in €)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	2 075,34	2 116,25	2 140,35	2 193,84	2 246,26	2 299,75	2 353,22	2 406,70
A 6	2 121,49	2 171,81	2 221,10	2 281,91	2 344,83	2 405,64	2 473,80	2 531,47
A 7	2 209,56	2 249,41	2 310,23	2 404,60	2 496,87	2 589,15	2 658,35	2 728,61
A 8	2 339,58	2 394,12	2 479,04	2 598,59	2 717,07	2 802,01	2 885,89	2 969,78
A 9	2 480,10	2 536,72	2 631,09	2 764,25	2 883,80	2 983,41	3 073,58	3 160,62
A 10	2 658,35	2 710,78	2 875,41	3 038,99	3 199,41	3 316,86	3 430,10	3 544,40
A 11	3 047,37	3 144,89	3 312,66	3 482,53	3 593,68	3 714,51	3 832,07	3 950,43
A 12	3 268,62	3 392,36	3 593,68	3 795,00	3 930,99	4 077,90	4 220,49	4 365,25
A 13	3 804,54	3 939,63	4 132,99	4 326,35	4 460,29	4 594,26	4 728,20	4 858,92
A 14	4 003,37	4 194,57	4 446,27	4 695,79	4 867,56	5 041,46	5 213,23	5 387,16
A 15	4 910,77	5 063,08	5 234,84	5 407,68	5 579,44	5 750,11	5 920,80	6 090,39
A 16	5 422,80	5 605,35	5 803,05	6 001,81	6 198,41	6 398,26	6 595,95	6 791,46

Aufstiegs- intervalle	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	Endgrund- gehalt (nach 23 Jahren)
--------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	--

- 8 -

Gültigkeitszeitraum 1. März 2019 bis 31. Januar 2020**Grundgehaltstabelle für die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A**

Besoldungs- s- gruppe	Grundgehalt (Monatsbeträge in €)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	2 141,75	2 183,97	2 208,84	2 264,04	2 318,14	2 373,34	2 428,52	2 483,71
A 6	2 189,38	2 241,31	2 292,18	2 354,93	2 419,86	2 482,62	2 552,96	2 612,48
A 7	2 280,27	2 321,39	2 384,16	2 481,55	2 576,77	2 672,00	2 743,42	2 815,93
A 8	2 414,45	2 470,73	2 558,37	2 681,74	2 804,02	2 891,67	2 978,24	3 064,81
A 9	2 559,46	2 617,90	2 715,28	2 852,71	2 976,08	3 078,88	3 171,93	3 261,76
A 10	2 743,42	2 797,52	2 967,42	3 136,24	3 301,79	3 423,00	3 539,86	3 657,82
A 11	3 144,89	3 245,53	3 418,67	3 593,97	3 708,68	3 833,37	3 954,70	4 076,84
A 12	3 373,22	3 500,92	3 708,68	3 916,44	4 056,78	4 208,39	4 355,55	4 504,94
A 13	3 926,29	4 065,70	4 265,25	4 464,79	4 603,02	4 741,28	4 879,50	5 014,41
A 14	4 131,48	4 328,80	4 588,55	4 846,06	5 023,32	5 202,79	5 380,05	5 559,55
A 15	5 067,91	5 225,10	5 402,35	5 580,73	5 757,98	5 934,11	6 110,27	6 285,28
A 16	5 596,33	5 784,72	5 988,75	6 193,87	6 396,76	6 603,00	6 807,02	7 008,79
Aufstiegs- intervalle	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	Endgrundg ehalt (nach 23 Jahren)

Gültigkeitszeitraum 1. Februar 2020 bis 31. Dezember 2020**Grundgehaltstabelle für die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A**

Besoldungs- s- gruppe	Grundgehalt (Monatsbeträge in €)							
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
A 5	2 210,29	2 253,86	2 279,52	2 336,49	2 392,32	2 449,29	2 506,23	2 563,19
A 6	2 259,44	2 313,03	2 365,53	2 430,29	2 497,30	2 562,06	2 634,65	2 696,08
A 7	2 353,24	2 395,67	2 460,45	2 560,96	2 659,23	2 757,50	2 831,21	2 906,04
A 8	2 491,71	2 549,79	2 640,24	2 767,56	2 893,75	2 984,20	3 073,54	3 162,88
A 9	2 641,36	2 701,67	2 802,17	2 944,00	3 071,31	3 177,40	3 273,43	3 366,14
A 10	2 831,21	2 887,04	3 062,38	3 236,60	3 407,45	3 532,54	3 653,14	3 774,87
A 11	3 245,53	3 349,39	3 528,07	3 708,98	3 827,36	3 956,04	4 081,25	4 207,30
A 12	3 481,16	3 612,95	3 827,36	4 041,77	4 186,60	4 343,06	4 494,93	4 649,10
A 13	4 051,93	4 195,80	4 401,74	4 607,66	4 750,32	4 893,00	5 035,64	5 174,87
A 14	4 263,69	4 467,32	4 735,38	5 001,13	5 184,07	5 369,28	5 552,21	5 737,46
A 15	5 230,08	5 392,30	5 575,23	5 759,31	5 942,24	6 124,00	6 305,80	6 486,41
A 16	5 775,41	5 969,83	6 180,39	6 392,07	6 601,46	6 814,30	7 024,84	7 233,07
Aufstiegs- intervalle	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	4 Jahre	Endgrundg ehalt (nach 23 Jahren)

- 9 -

2. Der im Jahr 1970 geborene Kläger steht im Justizwachtmeisterdienst des Beklagten in der Besoldungsgruppe A 6, Erfahrungsstufe 8. Er ist verheiratet und Vater eines erwachsenen Kindes.

Mit Schreiben vom 22. September 2016 erhob der Kläger Widerspruch gegen seine Bezügemitteilung vom 23. August 2016. Die Tariflöhne im öffentlichen Dienst in Hessen seien im Jahr 2015 um 2 % und im laufenden Jahr um weitere 2,4 % gestiegen, während die Besoldung zum 1. Juli 2016 um lediglich 1 % für das laufende Jahr angehoben worden seien. Mit dieser Besoldungserhöhung werde die Untergrenze für eine amtsangemessene Besoldung unterschritten. Die Nettoalimentation müsse in den unteren Besoldungsgruppen einen Mindestabstand von 15 % zum Niveau der Grundsicherung wahren. Seine Besoldung wahre den Mindestabstand zur Grundsicherung nicht mehr. Auch ihm und seiner Familie stehe eine Besoldung zu, die 15 % über dem verfügbaren Jahresnettoeinkommen einer Familie liege, die Grundsicherung erhalte. Die Unterschreitung könne auch nicht gerechtfertigt werden. Er fordere den Dienstherrn auf, ihn amtsangemessen zu alimentieren.

Mit Widerspruchsbescheid vom 12. Dezember 2016 wies die Hessische Bezügestelle den Widerspruch des Klägers zurück. Der Widerspruch sei zulässig, aber unbegründet. Die dem Kläger im Jahr 2016 gewährten Dienstbezüge entsprächen den Bestimmungen des Hessischen Besoldungsgesetzes. Sie genügten auch den Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation. Die Zahlung einer höheren Besoldung bzw. eine Nachzahlung sei deshalb ausgeschlossen. Die amtsangemessene Alimentation sei nur verletzt, wenn die Bezüge evident unzureichend seien. Mit der Verfassungsgemäßheit der Besoldung des Jahres 2016 habe sich der Gesetzgeber ausführlich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2016 auseinandergesetzt.

Am 12. Januar 2017 hat der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main erhoben.

- 10 -

Der Kläger hat vorgetragen, die Hessische Besoldung erweise sich in mehrfacher Hinsicht als verfassungswidrig. Die Besoldungsentwicklung in Hessen verletze sowohl den absoluten als auch den relativen Schutzgehalt des Alimentationsprinzips. Zudem habe der hessische Besoldungsgesetzgeber die prozeduralen Anforderungen des Alimentationsprinzips missachtet. Innerhalb eines Zeitraums von nur zwei Jahren sei es zu einer erheblichen Abkopplung der Besoldung sowohl von den hessischen Tariflöhnen als auch von der bundesweiten Besoldungsentwicklung gekommen. Zudem unterschreite die hessische Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau und die nachträglich vorgenommene Mindestanhebung um monatlich 35,00 € verletze das Abstandsgebot. Diese Verstöße könnten nicht gerechtfertigt werden. Darüber hinaus verletze die hessische Besoldung auch den relativen Schutzgehalt des Alimentationsprinzips. Der hessische Besoldungsgesetzgeber missachte seine aus der Alimentationspflicht folgende und in § 16 HBesG gesetzlich konkretisierte Anpassungspflicht. Danach sei die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse regelmäßig anzupassen. Bereits vor dem Hintergrund der Erhöhung der hessischen Tariflöhne im öffentlichen Dienst sowie der Besoldungserhöhung in allen anderen Bundesländern sei auch eine entsprechende Erhöhung der hessischen Besoldung geboten gewesen. Die „Nullrunde“ in 2015 und die Besoldungserhöhung von 0,5 % für 2016 stellten daher faktisch eine Besoldungskürzung dar. Es sei nicht ersichtlich, dass sich die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im beklagten Land im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet derart nachteilig entwickelt hätten, dass keine Erhöhung der Besoldung geboten gewesen wäre. Angesichts der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse müsse der Beklagte darlegen, warum die Situation in Hessen nicht zu einer Anpassung der Besoldung nach oben verpflichten solle. Besoldungsimmanente Erwägungen würden im Gesetzentwurf nicht angestellt. Insbesondere fänden weder die unterlassene Anpassung der Besoldung im Jahr 2015 Erwähnung, noch die Tatsache, dass Hessen für seine Beamten als einziges Bundesland eine Wochenarbeitszeit von 42 Stunden vorschreibe. Bei den Beamten sei es infolge der jüngsten Besoldungsentwicklung zu einem Kaufkraftverlust gekommen. Denn neben der unzureichenden Anpassung der Besoldung sei zugleich die Beihilfe

- 11 -

gekürzt worden.

Schließlich sei in den Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2016 die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten prozeduralen Anforderungen missachtet worden.

Der Kläger hat beantragt,

den Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 22. Dezember 2016 aufzuheben und festzustellen, dass die Besoldung des Klägers ab dem 1. Januar 2016 nicht amtsangemessen ist.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte hat vorgetragen, die Besoldungsanpassung 2016 sei verfassungskonform. Es lägen bereits keine Indizien dafür vor, dass die Bezüge verfassungsrechtlich nicht mehr akzeptabel wären und damit ein Verstoß gegen den absoluten Schutz des Alimentationsprinzips vorliege. Sonstige Gründe für eine evident unangemessene Alimentation seien nicht ersichtlich. Auch die prozeduralen Anforderungen seien eingehalten. Insbesondere werde der Mindestabstand zur Grundsicherung eingehalten.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat die Klage mit dem angegriffenen Urteil vom 12. März 2018 abgewiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Klage sei teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet.

Die Klage sei als Feststellungsklage statthaft. Sie sei allerdings hinsichtlich des Zeitraums vom 1. Januar 2016 bis zum 30. Juni 2016 unzulässig, da der Kläger insoweit keinen Widerspruch gegen die Höhe seiner Besoldung eingelegt und insoweit vor Klageerhebung kein ordnungsgemäßes Vorverfahren durchgeführt habe.

- 12 -

Im Übrigen sei die Klage zulässig, aber unbegründet. Die Bemessung der Besoldung des Klägers für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2016 sei nicht zu beanstanden. Sie verstoße nicht gegen das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG und die dieses Prinzip konkretisierende Norm des § 16 HBesG, wonach die Besoldung entsprechend der Entwicklungen der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig anzupassen sei. Die vom Bundesverfassungsgericht in seinen Leitentscheidungen aufgestellten Anforderungen an eine nicht mehr amtsangemessene, verfassungswidrige Alimentation seien im Fall des Klägers für die Besoldung ab dem 1. Juli 2016 - mit Ausnahme des sog. systeminternen Besoldungsvergleichs - offensichtlich nicht erfüllt. Der Kläger sehe in der Gehaltsanhebung um monatlich mindestens 35,- € in den niedrigeren Besoldungsgruppen eine Verletzung des Abstandsgebots. Allerdings profitiere er als Beamter in der Besoldungsgruppe A 6 gerade von dieser Mindestanhebung. Als Begünstigter könne sein Anspruch auf amtsangemessene Besoldung nicht dadurch verletzt sein, dass sich der Besoldungsabstand zu der ersten Besoldungsgruppe, die nicht mehr von der Mindestanhebung profitiere, verringere. Die Besoldung des Klägers trage auch dem erforderlichen Unterschied zwischen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Beamtenbesoldung Rechnung. Jedenfalls ergebe eine Gesamtschau nicht, dass die Bezüge des Klägers evident unzureichend seien. Hierzu habe der Kläger jedenfalls nicht hinreichend vorgetragen und das erkennende Gericht sehe sich vor dem Hintergrund des Vortrags auch nicht veranlasst, Datenmaterial zu erheben.

Der relative Schutzgehalt des Alimentationsprinzips sei gleichfalls nicht verletzt. Es liege keine Besoldungskürzung vor. Weder habe der Gesetzgeber die Besoldung tatsächlich gesenkt, noch könne eine sehr moderate Anpassung faktisch als Besoldungskürzung gewertet werden.

- 13 -

Auch die prozeduralen Anforderungen habe der Gesetzgeber eingehalten. Selbst eine fehlerhafte Begründung rechtfertige für sich genommen nicht die Feststellung einer unangemessenen Alimentation.

Gegen dieses ihm am 10. April 2018 zugestellte Urteil hat der Kläger am 27. April 2018 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Am 9. Juni 2018 hat der Kläger die Berufung begründet.

Der Kläger trägt vor, das Verwaltungsgericht verkenne die Bedeutung des Alimentsprinzips, wenn es rein schematisch die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsparameter anlege, ohne dabei die diesen zu Grunde liegende Wertung zu berücksichtigen. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend aufgezeigt habe, stellten diese Parameter lediglich einen Orientierungsrahmen, wobei letztlich immer die Gesamtbetrachtung entscheidend sei. Innerhalb eines Zeitraums von nur zwei Jahren sei es zu einer erheblichen Abkopplung der Besoldung sowohl von den hessischen Tariflöhnen als auch von der bundesweiten Besoldungsentwicklung gekommen. Zudem unterschreite die hessische Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 - 2 BVL 4/18 - habe insoweit in vielen konkreten Fragen eine Klärung herbeigeführt. Danach werde in den unteren Besoldungsgruppen A 5 und A 6, jeweils in Stufe 1 sogar das Grundsicherungsniveau als solches unterschritten. Selbst in den Besoldungsgruppen A 6 in der höchsten Stufe 8 und A 9 in Stufe 1 werde jeweils noch der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau unterschritten. Wegen der Einzelheiten der Berechnungen des Klägers wird auf dessen Schriftsatz vom 24. August 2020 (Bl. 484 bis 486 d. GA) verwiesen. Auf Grund des Abstandsgebots innerhalb des Besoldungssystems wirke sich dieses zwangsläufig auf das gesamte Besoldungsgefüge aus. Die von der hessischen Landesregierung vertretene Auffassung, wonach bei der Berechnung des Mindestabstands der Nettoalimentation zur Grundsicherung die Durchschnittswerte des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die Kosten der Unterkunft und die

- 14 -

niedrigsten Sätze für die private Restkosten-Krankenversicherung in Ansatz zu bringen seien, sei spätestens nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 endgültig widerlegt. Aus einem Aufsatz (Stuttman, Die Besoldungsrevolution des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2020, 83) ergebe sich, dass unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alle aktuellen Besoldungstabellen verfassungswidrig seien. Danach entspreche die niedrigste, gerade noch verfassungsgemäße Besoldung in Ländern mit Ballungsräumen etwa den jeweiligen Landesbesoldungsgruppen A 10 bzw. A 11. Alle darunterliegenden Besoldungsgruppen seien verfassungswidrig zu niedrig besoldet. Dieser Befund schlage zwangsläufig auf das gesamte Besoldungsgefüge durch. Da die Besoldungshöhe die abgestufte Wertigkeit der verliehenen Ämter betragsmäßig umsetze, könnten untere Besoldungsgruppen nicht angehoben werden, ohne zugleich alle darüber liegenden ebenfalls anzuheben. Das Bundesverfassungsgericht gebe mit seiner Entscheidung erstmals das absolute Minimum der Besoldung vor. Dieses Mindestabstandsgebot verlange, dass zwischen voraussetzungsloser staatlicher Sozialleistung für Jedermann und verdienter Besoldung ein quantitativer Unterschied in Form eines Mindestabstands von 15 % bestehe. Das Bundesverfassungsgericht rechne damit nun erstmals betragsmäßig vor, bei welcher Summe in Geld dieser Mindestabstand gerade noch eingehalten werde, und zwar als Nettobetrag. Jede Brutto-Besoldung, die im Netto unter dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Betrag bleibe, sei verfassungswidrig. Für die Verfassungswidrigkeit der Besoldung reiche es aus, wenn das Mindestabstandsgebot verletzt werde. Auf die Prüfung der vom Bundesverfassungsgericht im Übrigen herangezogenen Parameter könne in diesem Fall verzichtet werden.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 12. März 2018 abzuändern und unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids des Beklagten vom 22. Dezember 2016 festzustellen, dass die Besoldung des Klägers im Zeitraum 1. Juli 2016 bis einschließlich 2020 nicht amtsangemessen ist.

Der Beklagte beantragt,

- 15 -

die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 12. März 2018 zurückzuweisen.

Der Beklagte trägt vor, eine verfassungswidrige Unteralimentation des Klägers liege nicht vor. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verhältnis zwischen Besoldung und Tariflöhnen halte das Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2016 und die Neufassung des Hessischen Besoldungsgesetzes ein.

Für den Beklagten sei derzeit nicht erkennbar, wie die Einhaltung des Mindestabstandsgebots verlässlich geprüft werden könne. Es sei nicht die Absicht des Beklagten, die Besoldung nur so zu gestalten, dass sie gerade einmal den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen genüge. Bei der Bestimmung des im Falle des Beklagten maßgeblichen Grundsicherungsbetrags für eine vierköpfige Bedarfsgemeinschaft (zwei Erwachsene, zwei minderjährige Kinder) verblieben weiterhin erhebliche Unsicherheiten. Diese seien der Grund dafür, dass dem Beklagten derzeit noch keine abschließende Feststellung möglich sei, in welchem Umfang die hessische Besoldung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge und mit welchen Auswirkungen auf den Haushalt zu rechnen sei. Der Beklagte könne derzeit nicht ausschließen, dass dem Mindestabstandsgebot je nach den heranzuziehenden Berechnungsschritten bis in die Besoldungsgruppe A 10 nicht genügt werde. Daher könne der Beklagte auch noch keine Auswirkungen auf den Haushalt beziffern. Der Beklagte könne daher auch noch nicht abschätzen, ob und wie sich die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG auf die künftige Besoldungssituation auswirken werde, zumal noch nicht absehbar sei, welche Folgen die derzeitigen Abweichungen hinsichtlich Ausgaben und zukünftigen Steuereinnahmen auf Grund der Pandemie haben würden. Aus diesem Grund befinde sich der Beklagte auch noch in der Prüfung, wie er den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen könne. Anders als dies gefordert werde, führe die Anhebung der Mindestbesoldung über den verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindestabstand von 15 % über dem Betrag der Grundsicherung hinaus nicht zwingend dazu, dass über den Hebel des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands zwischen den Besoldungsgruppen alle Besoldungsgruppen anzuheben seien. Dem Beklagten sei es nicht verwehrt, den Anforderungen des Mindestabstandsgebots etwa durch die Gewährung eines wohnortabhängigen

- 16 -

Besoldungsanteils („Ortszuschlag“) durch Anpassung des Grundgehalts und der familienbezogenen Besoldungsanteile, durch Regelungen der Beihilfe oder durch eine Kombination dieser Ansätze Rechnung zu tragen.

Die Beteiligten haben im Hinblick auf den Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 - 2 C 56/16 - (BVerwGE 160, 1) das Ruhen des Verfahrens beantragt, woraufhin der Berichterstatter mit Beschluss vom 19. Februar 2019 das Ruhen des Verfahrens angeordnet hat. Am 24. August 2020 hat der Kläger das Verfahren wieder aufgerufen.

Der Senat hat Stellungnahmen der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessen -, des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V. und des Debeka Krankenversicherungsverein a. G. eingeholt bzw. ins Verfahren eingeführt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Auskünfte der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessen - vom 11. Februar 2021 (Bl. 525 ff. d. GA), 17. Juni 2021 (Bl. 584 f. d. GA) und 6. Oktober 2021 (Bl. 602 f. d. GA), des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V. vom 10. März 2021 (Bl. 531 ff. d. GA) und 9. Juli 2021 (Bl. 589 ff. d. GA) sowie des Debeka Krankenversicherungsverein a. G. vom 23. Juli 2021 (Bl. 596 ff. d. GA) Bezug genommen.

Die Verwaltungsakte des Beklagten (ein Heft) ist beigezogen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

II.

Das Verfahren ist gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GG und § 80 BVerfGG auszusetzen und es ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob die im Tenor genannten Regelungen des Hessischen Besoldungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind, soweit sie die Besoldungsgruppe A 6 in dem Zeitraum von Juli 2016 bis Dezember 2020 betreffen.

- 17 -

Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung am 30. November 2021 Gelegenheit gehabt, zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht Stellung zu nehmen.

Für die Entscheidung im Berufungsverfahren ist die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorlagegegenstandes entscheidungserheblich (1.). Der Senat ist von der Verfassungswidrigkeit der für die Besoldung des Klägers im Zeitraum Juli 2016 bis Dezember 2020 maßgebenden Vorschriften überzeugt (2.).

1. Auf die Vereinbarkeit der für die Besoldung des Klägers im Zeitraum Juli 2016 bis Dezember 2020 maßgeblichen Normen mit Art. 33 Abs. 5 GG kommt es im Sinne des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG bei der Entscheidung des Senats im Berufungsverfahren an.

Die Berufung ist zulässig.

Die Berufung ist gemäß § 124 Abs. 1 VwGO statthaft, da sie vom Verwaltungsgericht Frankfurt im angegriffenen Urteil vom 12. März 2018 zugelassen worden ist. Die Berufung ist innerhalb der nach § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO maßgeblichen Frist eingelegt und innerhalb der Frist des § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO begründet worden, denn der Kläger hat gegen das ihm am 10. April 2018 zugestellte Urteil am 27. April 2018 Berufung eingelegt, die er am 9. Juni 2018 begründet hat. Die Formvorschriften des § 124a Abs. 2 Satz 2 VwGO sowie des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO hat der Kläger eingehalten. Sonstige Bedenken gegen die Zulässigkeit bestehen nicht.

Die Begründetheit der Berufung gegen das die Feststellungsklage des Klägers abweisende (Sach-)Urteil des Verwaltungsgerichts ist davon abhängig, dass die Alimentation des Klägers im streitgegenständlichen Zeitraum verfassungswidrig zu niedrig gewesen ist.

Die der Berufung zugrundeliegende Klage ist zulässig.

Der Feststellungsantrag ist nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft (stRspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 1996 - 2 C 7.95 -, juris Rn. 17). Die Subsidiarität der

- 18 -

Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO steht dem nicht entgegen. Aufgrund des besoldungsrechtlichen Vorbehalts des Gesetzes und des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers können Beamten auch dann, wenn die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation in Frage steht, keine Besoldungsleistungen zugesprochen werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind. Vielmehr sind sie darauf verwiesen, ihren Alimentationsanspruch dadurch geltend zu machen, dass sie Klagen auf Feststellung erheben, ihr Nettoeinkommen sei verfassungswidrig zu niedrig bemessen (so BVerwG, Urteil vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, juris Rn. 29).

Die Begründetheit der Klage und damit die Entscheidung des Senats über die Berufung des Klägers hängen von der verfassungsrechtlichen Bewertung der im Tenor bezeichneten gesetzlichen Regelungen ab.

Erweisen sich die für die Besoldung des Klägers im Zeitraum Juli 2016 bis Dezember 2020 maßgeblichen Normen als verfassungswidrig, müsste der Senat der Berufung stattgeben und unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils die beantragte Feststellung treffen. Sofern sie sich nach verfassungsgerichtlicher Prüfung als verfassungsgemäß erweisen, hätte der Senat die Berufung abzuweisen.

Die hier einschlägigen, die Besoldung maßgeblich bestimmenden Vorschriften des Landesrechts sind klar und bestimmt gefasst und keiner - vom Gesetzeswortlaut und insbesondere von den in den Vorschriften bzw. deren Anlagen genannten Zahlen abweichenden - Auslegung zugänglich; auch kann der Senat wegen § 2 Abs. 1 HBesG keine Besoldung zusprechen, die nicht in einem Gesetz geregelt ist. Eine verfassungskonforme Auslegung der einzelnen Bestimmungen des Vorlagegegenstandes kommt daher nicht in Betracht.

Auch materiell-rechtlich sind die genannten besoldungsrelevanten Normen entscheidungserheblich.

Der Kläger hat seinen Anspruch auf amtsangemessene Alimentation zeitnah noch in dem Haushaltsjahr, für das er die Gewährung einer (aus seiner Sicht) amtsangemessenen Alimentation begehrt, durch seinen Widerspruch vom 22.

- 19 -

September 2016 gegen die Höhe der ihm ab 1. Juli 2016 gewährten Besoldung geltend gemacht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 1990 - 2 BvL 1/86 -, juris Rn. 69). Er war nicht gehalten, seinen Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation in jedem Haushaltsjahr erneut geltend zu machen. Ein einmal erkennbar in die Zukunft gerichteter Antrag genügt grundsätzlich über das laufende Haushaltsjahr hinaus den Anforderungen an eine zeitnahe Geltendmachung auch für die folgenden Jahre. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die fehlende Amtsangemessenheit der Alimentation unter dem Gesichtspunkt bestehender struktureller Defizite gerügt wird und die Ansprüche mit der Klage weiterverfolgt werden (vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 17. Mai 2018 - 1 A 22/16 -, juris Rn. 29; OVG Th., Urteil vom 23. August 2016 - 2 KO 333/14 -, juris Rn. 27; OVG NRW, Urteil vom 12. Februar 2014 - 3 A 155/09 -, juris Rn. 37 ff.).

Dies ist der Fall. Dem Widerspruch des Klägers vom 22. September ist der Erklärungsinhalt zu entnehmen, dass er die Amtsangemessenheit seiner Bezüge ab dem 1. Juli 2016 unter anderem unter dem Gesichtspunkt eines zu geringen Abstands zum Grundsicherungsniveau - und damit eines strukturellen Defizits - rügt. Damit beanstandet er zugleich seine Besoldung auch für die Zukunft. Dies wird in seinem Klageantrag ebenso deutlich. Dieser war ursprünglich darauf gerichtet, festzustellen, dass die Besoldung des Klägers seit dem 1. Januar 2016 nicht amtsangemessen ist.

2. Der Senat ist von der Verfassungswidrigkeit der für die Besoldung des Klägers im Zeitraum Juli 2016 bis Dezember 2020 maßgeblichen Vorschriften überzeugt. Die Alimentation war im streitgegenständlichen Zeitraum evident verfassungswidrig zu niedrig bemessen.

- 20 -

a) Der verfassungsrechtliche Maßstab an dem die Rechtsgrundlagen für die Besoldung der Beamtinnen und Beamten zu messen sind, ist das in Art. 33 Abs. 5 GG niedergelegte Alimentationsprinzip. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Daneben begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtsgleiches Recht der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist (stRspr., BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 21 ff.; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, juris Rn. 91 ff. m.w.N.).

Einfachgesetzlich wird dieses in Hessen durch § 16 HBesG konkretisiert. Hiernach wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepasst.

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Überprüfung, ob die Alimentation den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt oder evident unzureichend ist, in seinen Entscheidungen zur A- und R-Besoldung eine Gesamtschau verschiedener Kriterien vorgegeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 27; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, juris Rn. 94 ff.; Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u. a. -, juris Rn. 73 ff.).

Diese Gesamtschau vollzieht sich in zwei Schritten:

Auf der ersten Prüfungsstufe ist mit Hilfe von fünf Parametern ein Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus zu ermitteln (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn 28 f.). Den auf dieser ersten Prüfungsstufe heranzuziehenden fünf Parametern kommt indizielle Wirkung für eine verfassungswidrig zu niedrige Besoldung zu (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 28, 85; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, juris Rn. 97 ff., und Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. -, juris).

Die aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parameter (als Vergleichsgrößen) sind:

- eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst (Parameter 1),
- eine deutliche Differenz zwischen der Besoldung zum Nominallohnindex (Parameter 2),
- eine deutliche Differenz zwischen der Besoldung zum Verbraucherpreisindex (Parameter 3),
- ein systeminterner Besoldungsvergleich (Parameter 4),
- ein Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder (Parameter 5).

Eine Abkopplung der Entwicklung der Besoldung von der Entwicklung der Tariflöhne sowie dem Nominallohn- und Verbraucherpreisindex (Parameter 1 - 3) wird hinreichend deutlich sichtbar, wenn der Unterschied in einem Betrachtungszeitraum von 15 Jahren ausgehend vom verfahrensgegenständlichen Kalenderjahr mindestens 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 36, 38, 41). Ergänzend ist gegebenenfalls für einen weiteren gleichlangen Zeitraum, der auch den Zeitraum der fünf Jahre vor Beginn des 15-jährigen Betrachtungszeitraums abdeckt und sich mit diesem Zeitraum überlappt, eine Vergleichsberechnung durchzuführen (Staffelprüfung) (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 36).

Der vierte Parameter beinhaltet einen systeminternen Besoldungsvergleich. Die Amtsgemessenheit der Alimentation einer Beamtengruppe bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 43; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, juris Rn. 110). Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend

- 22 -

der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Vergleiche sind dabei nicht nur - vertikal - innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern gerade auch - horizontal - zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten. Amtsangemessene Gehälter sind auf dieser Grundlage so zu bemessen, dass sie der jeweiligen Beamtengruppe eine Lebenshaltung ermöglicht, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 43).

Das Ergebnis des systeminternen Besoldungsvergleichs kann in zweifacher Hinsicht indizielle Bedeutung dafür haben, dass die Besoldung hinter den Vorgaben des Alimentationsprinzips zurückbleibt.

Im ersten Fall ergibt sich die indizielle Bedeutung aus dem Umstand, dass es infolge unterschiedlich hoher linearer oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen zu einer deutlichen Verringerung der Abstände zwischen zwei zu vergleichenden Besoldungsgruppen kommt. Diese Schwelle ist nicht erst dann überschritten, wenn die Abstände ganz oder im Wesentlichen eingeebnet werden. Das wäre mit dem Abstandsgebot als eigenständigem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums unvereinbar. Ein im Rahmen der Gesamtabwägung zu gewichtendes Indiz für eine unzureichende Alimentation liegt vielmehr bereits dann vor, wenn die Abstände um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren abgeschmolzen wurden (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 45 m.w.N.).

- 23 -

Im zweiten Fall folgt die indizielle Bedeutung aus der Missachtung des gebotenen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau in der untersten Besoldungsgruppe (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 46). Beim Mindestabstandsgebot handelt es sich - wie beim Abstandsgebot - um einen eigenständigen, aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten Grundsatz. Hiernach muss bei der Bemessung der Besoldung der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung, die als staatliche Sozialleistung den Lebensunterhalt von Arbeitsuchenden und ihren Familien sicherstellt, und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamten und Richtern geschuldet ist, hinreichend deutlich werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 -, juris Rn. 93 f.). Dieser Mindestabstand wird unterschritten, wenn die Nettoalimentation (unter Berücksichtigung der familienbezogenen Bezügebestandteile und des Kindergelds) um weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau liegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 -, juris Rn. 93 f.; Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 -, juris). Dabei bildet die vierköpfige Alleinverdienerfamilie eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, sie ist aber nicht Leitbild der Beamtenbesoldung (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 47 m.w.N.).

Wird bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips. Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation einer höheren Besoldungsgruppe, bei der das Mindestabstandsgebot selbst gewahrt ist, lässt sich eine solche Schlussfolgerung nicht ohne Weiteres ziehen. Ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot betrifft aber insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Der Besoldungsgesetzgeber ist danach gehalten, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 48).

Im Vergleich mit der Besoldungsentwicklung in Bund und Ländern (Parameter 5) schließlich ist eine Abweichung nach unten zum Durchschnitt der jährlichen

- 24 -

Bruttobezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe um 10 % im gleichen Zeitraum erheblich (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 83).

Auf der zweiten Prüfungsstufe sind die Ergebnisse der ersten Prüfungsstufe mit den weiteren alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung zusammenzuführen (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 84). Die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation kann im Rahmen der Gesamtbetrachtung der Feststellungen der ersten Prüfungsstufe, insbesondere das Ausmaß der Über- oder Unterschreitung der Schwellenwerte, sowohl widerlegt als auch erhärtet werden. Sind mindestens drei Parameter der ersten Prüfungsstufe erfüllt, besteht die Vermutung einer der angemessenen Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards nicht genügenden und damit verfassungswidrigen Unteralimentation. Sind ein oder zwei Parameter erfüllt, müssen die Ergebnisse der ersten Stufe, insbesondere das Maß der Über- beziehungsweise Unterschreitung der Parameter, zusammen mit den auf der zweiten Stufe ausgewerteten alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen der Gesamtabwägung eingehend gewürdigt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 85; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u. a. -, juris, Rn. 116; Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u. a. - juris, Rn. 99). Zu diesen weiteren Kriterien zählen das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung, insbesondere die Entwicklung der Qualifikation der eingestellten Bewerber, die besondere Qualität der Tätigkeit und Verantwortung eines Beamten, Entwicklungen im Bereich der Beihilfe und der Versorgung, sowie der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 86 ff.; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u. a. -, juris Rn. 116 ff.; Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u. a. -, juris, Rn. 99 ff.).

Ergibt die Gesamtbetrachtung der zweiten Prüfungsstufe, dass die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, bedarf es auf einer dritten Stufe der Prüfung, ob dies im Ausnahmefall

- 25 -

verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG. Soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Verfassungsrang hat das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Der in Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG angelegte Vorwirkung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Richter und Staatsanwälte Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 92 ff.; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris Rn. 125 ff.).

In einem weiteren, eigenständigen Prüfungsschritt ist die Wahrung des relativen Normbestandsschutzes in den Blick zu nehmen. Jenseits des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes, wie es sich aufgrund der Gesamtschau ergibt, genießt die Alimentation einen relativen Normbestandsschutz. Der Gesetzgeber darf hier Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. 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 (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 95).

Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist schließlich an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 96 f.). Der Gesetzgeber ist gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen

- 26 -

Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 97; Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, juris Rn. 130).

b) Die Bezüge des Klägers als Beamter der Besoldungsgruppe A 6 sind nach Auffassung des Senats im streitgegenständlichen Zeitraum evident unzureichend (aa)). Die festgestellte verfassungswidrig zu niedrige Alimentation ist nicht ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt (bb)).

aa) Die Verfassungswidrigkeit der Alimentation des Klägers ergibt sich daraus, dass der Abstand zum Grundsicherungsniveau nicht eingehalten ist. Die hessische Beamtenbesoldung hat im streitgegenständlichen Zeitraum von Juli 2016 bis Ende 2020 bis deutlich über die Besoldungsgruppe A 6 hinaus nicht den verfassungsrechtlich geforderten Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitssuchende gewahrt.

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat zur Ermittlung des Grundsicherungsniveaus eine für den Besoldungsgesetzgeber nicht in jeder Einzelheit verbindliche Berechnungsgrundlage entwickelt (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 53 ff.).

Das zur Bestimmung der Mindestalimentation herangezogene Grundsicherungsniveau umfasst alle Elemente des Lebensstandards, der den Empfängern von Grundsicherungsleistungen staatlicherseits gewährt wird, unabhängig davon, ob diese zum von Verfassungs wegen garantierten Existenzminimum zählen oder über dieses hinausgehen und ob zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse Geldleistungen gewährt oder bedarfsdeckende Sach- beziehungsweise Dienstleistungen erbracht werden (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 50).

Gemäß § 20 SGB II wird zur Befriedigung des Regelbedarfs zur Sicherung des Lebensunterhalts ein monatlicher Pauschalbetrag anerkannt, dessen Höhe regelmäßig neu festgesetzt wird. Dabei wird typisierend für unterschiedliche Lebensumstände ein unterschiedlicher Regelbedarf angenommen. Für in einer Bedarfsgemeinschaft

- 27 -

zusammenlebende Erwachsene gilt gemäß § 20 Abs. 4 SGB II die Bedarfsstufe 2. Diesbezüglich werden auf die von der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessen - mit Schreiben vom 11. Februar 2021 übermittelten Daten abgestellt.

Für Kinder richtet sich die Zuordnung zu einer Regelbedarfsstufe nach dem Lebensalter (§ 23 SGB II). Auch diesbezüglich werden die von der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessen - mit Schreiben vom 11. Februar 2021 übermittelten Daten herangezogen. Im Hinblick auf die Berechnung wird auf die im Existenzminimumbericht der Bundesregierung (vgl. BT-Drs 19/5400, S. 6) etablierte Methode zurückgegriffen, bei der die Regelbedarfssätze mit der Anzahl der für die einzelnen Regelbedarfsstufen relevanten Lebensjahre gewichtet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 54).

Hinsichtlich der Kosten der Unterkunft erfolgt ein Rückgriff auf die von der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessens - mit Schreiben vom 11. Februar und vom 6. Oktober 2021 statistisch ermittelten, länderspezifischen Werte. Die Höhe der grundsicherungsrechtlichen Kosten der Unterkunft wird realitätsgerecht durch die tatsächlich anerkannten Bedarfe (95 %-Perzentil) erfasst. Hierbei handelt es sich um den Betrag, mit dem im jeweiligen Jahr bei rund 95 % der Partner-Bedarfsgemeinschaften mit zwei Kindern der anerkannte monatliche Bedarf für Kosten der Unterkunft und Heizung abgedeckt worden ist. Hierzu zählen die laufenden monatlichen Aufwendungen für die Kaltmiete (den Schuldzins bei Eigenheimen oder Tagessätze bei Heimunterkünften, Pensionen etc.), Heiz- und Betriebskosten (inklusive Nachzahlungen) sowie einmalige Kosten (Umzugskosten, Courtage, Kautions-, Instandhaltungs- und Reparaturkosten). Entgegen der Auffassung des Beklagten sind die einmaligen Kosten aus der Grundsicherung nicht herauszurechnen, denn damit werden Aufwendungen abgedeckt, die bei Beamten in gleicher Weise anfallen können und die von diesen aus ihrer Alimentation zu bestreiten sind.

Die Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Hessen - hat aufgrund fehlender statistischer Erfassung keine belastbaren Auskünfte zur Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe und zur Höhe der anerkannten Bedarfe erteilen

- 28 -

können. Vor diesem Hintergrund werden nur die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in die Berechnung einbezogen, für deren Höhe sich aus dem Gesetz ein Anhaltspunkt ergibt (so BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 143). Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene hat der Gesetzgeber über den Regelbedarf hinaus Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft gesondert erfasst. Pauschalisiert sind der persönliche Schulbedarf und die Aufwendungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft sowie gemeinschaftliche Mittagsverpflegung erfasst. Nach § 28 Abs. 2, 3 und 7 SGB II in der Fassung bis 2018 waren dies 100 € persönlicher Schulbedarf je Schuljahr (5,56 € monatlich je Kind) und 10 € für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Nach § 28 Abs. 3 SGB II in der Fassung ab 2019 i. V. m. § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII i. V. m. Anlage zu § 34 betrug der persönliche Schulbedarf 100 € (5,56 € monatlich je Kind) für das Schuljahr 2019 und 150 € (8,33 € monatlich je Kind) für das Schuljahr 2020. Nach § 28 Abs. 7 SGB II in der Fassung ab 2019 wurden 15 € für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben gezahlt. Nach § 77 Abs. 11 SGB II hat der Gesetzgeber mit zusätzlichen Leistungen in Höhe von 26 € monatlich (altersgewichteter Betrag 21,67 € je Kind) für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung gerechnet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 143).

- 29 -

(2) Dem Grundsicherungsniveau gegenüberzustellen ist die Nettoalimentation, die einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie auf Grundlage der untersten Besoldungsgruppe zur Verfügung steht (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 72 ff.). Anhaltspunkte dafür, dass eine Abkehr von dem Bezugspunkt der vierköpfigen Alleinverdienerfamilie in den streitentscheidenden Jahren erfolgt ist oder zukünftig erfolgen wird, sind nicht ersichtlich. Daher ist nach wie vor davon auszugehen, dass die Besoldungsgesetzgeber das Grundgehalt von vornherein so bemessen, dass - zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder - eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 47; zur Zeitgemäßheit des Familienmodells unter Heranziehung der Wertungen des BGB und Praktikabilitätsabwägungen vgl. OVG Sch-H, Beschluss vom 23. März 2021 - 2 LB 93/18 -, juris Rn. 107 f.).

Maßgeblich ist die niedrigste vom Dienstherrn für aktive Beamte ausgewiesene Besoldungsgruppe. Abzustellen ist auf die niedrigste Erfahrungsstufe. Sind Besoldungsgruppen nur noch für die Berechnung von Versorgungsbezügen relevant, weil durch gesetzliche Bestimmung das Eingangsamtsamt für die erste Laufbahngruppe angehoben oder ein entsprechender Vermerk in der jeweiligen Besoldungsordnung aufgenommen worden ist, und sind auch tatsächlich keine aktiven Beamten mehr vorhanden, werden sie nicht berücksichtigt (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 74).

Für die Berechnung der Mindestbesoldung werden nach § 1 Abs. 2 und 3 HBesG das Grundgehalt, der Familienzuschlag, Zulagen und Sonderzahlungen berücksichtigt.

Die Sonderzahlungen richten sich nach dem Hessischen Sonderzahlungsgesetz (HSZG) vom 22. Oktober 2003 (GVBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2015 (GVBl. S. 594). Die Sonderzahlungen bestehen aus einem Grundbetrag in Höhe von 5 Prozent der jeweiligen Bezüge (§ 5 HSZG). Bezüge in diesem Sinne sind nach § 5 Abs. 1 Satz 2 HSZG

- 30 -

1. die monatlich zustehenden Dienstbezüge einschließlich des Ruhegehaltfähigen Teils der Vergütung für Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher nach § 52 Abs. 5 des Hessischen Besoldungsgesetzes mit Ausnahme der Auslandsdienstbezüge, Zulagen und Vergütungen nach den §§ 46, 47, 49 bis 53 und 56 des Hessischen Besoldungsgesetzes sowie sonstiger Einmalzahlungen,
2. bei Anwärterbezügen der Anwärtergrundbetrag, der Anwärtersonderzuschlag, der Familienzuschlag, Stellenzulagen und Ausgleichszulagen,
3. die monatliche Aufwandsentschädigung ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,
4. bei Amtsbezügen das Amtsgehalt und der Familienzuschlag,
5. die Unterhaltsbeihilfe der Praktikantinnen und Praktikanten,
6. die vor Anwendung von Ruhens- und Anrechnungsvorschriften nach dem Beamtenversorgungsgesetz zustehenden laufenden Versorgungsbezüge sowie der Unterschiedsbetrag nach § 55 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes; ausgenommen sind Zuschläge nach § 15 Abs. 3 und § 56 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes,
7. bei auf Amtsbezügen beruhenden laufenden Versorgungsbezügen das Amtsgehalt, der Familienzuschlag und das Übergangsgeld.

Nach § 6 HSZG erhalten Berechtigte neben dem Grundbetrag für jedes Kind einen Sonderbetrag in Höhe von 2,13 €. Hinzu kommt ein jährlicher Festbetrag für Berechtigte mit Grundgehalt aus den Besoldungsgruppen A 4 bis A 8 in Höhe von 166,71 € (§ 7 HSZG).

Die Höhe der Amtszulagen, Stellenzulagen, Zulagen, Vergütungen für Beamten der Besoldungsordnung A und B ergeben sich im streitentscheidenden Zeitraum aus

- 31 -

- Art. 1 i. V. m. Anhang 4 (Anlage VII) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2016 vom 14. Juli 2016 (GVBl. S. 110 - ab 1. Juli 2016),
- Art. 1 i. V. m. Anhang 4 (Anlage VII) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2017/2018 und zur Änderung dienstlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 113 - ab 1. Juli 2017),
- Art. 2 i. V. m. Anhang 9 (Anlage VII) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2017/2018 und zur Änderung dienstlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 113 - ab 1. Februar 2018),
- Art. 1 i. V. m. Anhang 4 (Anlage VII) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 vom 19. Juni 2019 (GVBl. S. 114 - ab 1. März 2019),
- Art. 2 i. V. m. Anhang 9 (Anlage VII) des Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2019, 2020 und 2021 vom 19. Juni 2019 (GVBl. S. 114 - ab 1. Februar 2020),

Zur Berechnung der tatsächlich erhaltenen Besoldung wird trotz der unterschiedlichen Zeitpunkte des In-Kraft-Tretens der Gesetzesänderungen pauschaliert eine jahresbezogene Betrachtung und keine Spitzausrechnung vorgenommen (anders BVerwG, Vorlagebeschluss vom 22. September 2017 - 2 C 56.16 u. a. -, juris Rn. 178). Bereits auf Grundlage der vereinfachten Berechnung der Nettoalimentation besteht eine Vermutung für die Verletzung des Mindestabstandsgebotes, so dass es nicht erforderlich ist, den Zeitpunkt der tatsächlichen Besoldungserhöhung zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 31, 164).

Die Berechnung des Steuerabzugs erfolgte mit dem auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen eingestellten Lohn- und Einkommensteuerrechner unter Zugrundelegung eines Durchschnittsbeamtenalters von 30 Jahren, der

- 32 -

Steuerklasse III und die Absetzbarkeit für eine die Beihilfe ergänzende private Kranken- und Pflegepflichtversicherung einerseits sowie unter Außerachtlassung des Kinderfreibetrages und der Kirchensteuer andererseits (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, juris Rn. 148; BVerwG, Beschluss vom 22. September 2017 - 2 C 56.16 u. a. -, juris Rn. 181).

Hiervon in Abzug gebracht werden die Durchschnittsprämien für die Kranken- und Pflegepflichtversicherung in Hessen (Beihilfesatz für stationäre Behandlung 80 % und für ambulante Behandlung 65 %).

Mit Schreiben vom 9. Juli 2021 hat der Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. im Hinblick auf das übermittelte Zahlenmaterial erläutert, dass die Daten aus einer offiziellen Datenmeldung an die Aufsichtsbehörde BaFin aufgrund der „Verordnung betreffend die Aufsicht über die Geschäftstätigkeit in der privaten Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsverordnung - KVAV)“ stammen. Dort sei keine Regionalisierung vorgesehen. Deswegen könnten auch keine Daten rein bezogen auf Hessen zur Verfügung gestellt werden. Es sei aber möglich, die in Hessen vorzugsweise anzutreffenden Beihilfeprozentsätze in der zur Verfügung gestellten Excel-Datei einzusetzen. Es erfolge dann eine lineare Berechnung der für solche Beihilfesätze anzunehmenden Beiträge.

Daher hat der Senat aufgrund der von dem Verband der Privaten Krankenversicherungen e. V. übermittelten Excel-Tabelle die Beiträge mit einem Beihilfesatz für stationäre Behandlung von 80 % und für ambulante Behandlung von 65 % errechnet.

Um die monatlichen Beiträge realitätsgerechter zu erfassen, hat der Senat den für Beamte und Richter relevantesten privaten Krankenversicherer um Auskunft über die durchschnittlichen Beitragshöhen, die sich für die Beispielfamilie (zwei Erwachsene und zwei minderjährige Kinder; Beihilfebemessungssatz für stationäre Behandlung 80 % und für ambulante Behandlung 65 %) mit hessischer Beihilfe für eine beihilfekonforme private Kranken- und Pflegeversicherung ergeben würden, gebeten.

- 33 -

Aufgrund der so ermittelten beiden Datensätze hat der Senat einen Durchschnittswert ermittelt.

Hinzuzurechnen ist das Kindergeld für zwei Kinder (§ 6 BKGG in der jeweils geltenden Fassung).

(3) Davon ausgehend ergibt die Berechnung, dass der Mindestabstand von 115 % zum Grundsicherungsniveau im Jahr 2016 bis in die Besoldungsgruppen A 9 und in den Jahren 2017, 2018, 2019 und 2020 bis in die Besoldungsgruppe A 10 unterschritten ist. Damit verstößt auch die deutlich unter den genannten Besoldungsgruppen liegende Besoldung nach Besoldungsgruppe A 6 im genannten Zeitraum durchgängig gegen das Mindestabstandsgebot.

Im Einzelnen:

(a) Jahr 2016

Im Jahr 2016 lag die Mindestalimentation aus A 5 Stufe 1 um 4,2 % unter dem sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau und damit deutlich unter der maßgeblichen Vergleichsschwelle von 15 %.

A 5 m. D. Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	1.939,88 € x 12 = 23.278,56 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.736 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	19,47 € x 12 = 233,64 €		

- 34 -

Familienzuschlag (brutto)	(339,26 € + 6,07 € + 18,24 €) x 12 = 4.362,84 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.408 €
Sonderzahlung (brutto)	1.393,75 € + (4,26 € x 12) + 166,71 € = 1.611,58 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.000 €
Jahresbruttobezüge	= 29.486,62 € =====		
Lohnsteuer	- 1.382 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.565,96 € PKV + 6.046,32 Debeka) / 2 Mittelwert = - 5.806,14 €		
Kindergeld	+ 4.560,00 €		
Jahresnettoalimentation	= 26.858,48€	Summe	= 28.037,52 €

- 35 -

	=====		=====
--	-------	--	-------

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: - 1.179,04 € = - 4,2 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 32.243,14 €

- 36 -

A 9 g. D. Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.339,88 € x 12 = 28.078,56 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.736 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	84,67 € x 12 = 1.016,04 €		
Familienzuschlag (brutto)	339,26 € x 12 = 4.071,12 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.408 €
Sonderzahlung (brutto)	1.658,29 € + (4,26 € x 12) = 1.709,41 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.000 €
Jahresbruttobezüge	= 34.875,13 € =====		
Lohnsteuer	- (2.756 € + Soli 151,58 €) = - 2.907,58 €		

- 37 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.565,96 € PKV + 6.046,32 Debeka) / 2 Mittelwert= - 5.806,14 €		
Kindergeld	+ 4.560,00 €		
Jahresnettoalimentation	= 30.721,41€ =====	Summe	= 28.037,52 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 2.683,89 € = + 9,6 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 32.243,14 €

- 38 -

A 10 g. D. Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.516,04 € x 12 = 30.192,48 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.736 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	84,67 € x 12 = 1.016,04 €		
Familienzuschlag (brutto)	339,26 € x 12 = 4.071,12 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.408 €
Sonderzahlung (brutto)	1.763,98 € + (4,26 € x 12) = 1.815,10 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.000 €
Jahresbruttobezüge	= 37.094,74 € =====		
Lohnsteuer	- (3.300 € + Soli 181,50 €)		

- 39 -

	= - 3.481,50 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.565,96 € PKV + 6.046,32 Debeka) / 2 Mittelwert = - 5.806,14 €		
Kindergeld	+ 4.560,00 €		
Jahresnettoalimentation	= 32.367,10€ =====	Summe	= 28.037,52 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 4.329,58 € = + 15,4 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 32.243,14 €

- 40 -

(b) Jahr 2017

Im Jahr 2017 lag die Mindestalimentation aus A 5 Stufe 1 um 4,6 % unter dem sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau und damit deutlich unter der maßgeblichen Vergleichsschwelle von 15 %.

A 5 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.030,67 € x 12 = 24.368,04 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.832 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	19,86 € x 12= 238,32 €		
Familienzuschlag (brutto)	(346,04 € + 6,19 € + 18,60 €) x12 = 4.449,96 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.658,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.452,82 € + 51,12 € + 166,17 € = 1.670,11 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.600 €
Jahresbruttobezüge	= 30.726,43 € =====		

- 41 -

Lohnsteuer	- 1.540 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.965,32 € PKV + 6.333,84 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.149,58 €		
Kindergeld	+ 4.608 €		
Jahresnettoalimentation	= 27.644,85€ =====	Summe	= 28.984,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: - 1.339,34 € = - 4,6 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 33.331,82 €

- 42 -

A 9 g. D. Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.426,71€ x 12 = 29.120,52 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.832 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	86,36 € x 12= 1.036,32 €		
Famillenzuschlag (brutto)	346,04 € x 12 = 4.152,48 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.658,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.715,47 € + 51,12 € = 1.766,59 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.600 €
Jahresbruttobezüge	= 36.075,91 € =====		
Lohnsteuer	- (2.938 € + Soli 161,59 €) = - 3.099,59 €		

- 43 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.965,32 € PKV + 6.333,84 Debeka) / 2 Mittelwert= - 6.149,58 €		
Kindergeld	+ 4.608 €		
Jahresnettoalimentatio n	= 31.434,74€ =====	Summe	= 28.984,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 2.450,55 € = + 8,5 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 33.331,82 €

- 44 -

A 10 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.601,13 € x 12 = 31.213,56 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.832 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	86,36 € x 12= 1.036,32 €		
Famillenzuschlag (brutto)	346,04 € x 12 = 4.152,48 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.658,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.820,12 € + 51,12 € = 1.871,24 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	12.600 €
Jahresbruttobezüge	= 38.273,60 € =====		
Lohnsteuer	- (3.534 € + Soli 194,37 €) = - 3.728,37 €		

- 45 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (5.965,32 € PKV + 6.333,84 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.149,58 €		
Kindergeld	+ 4.608 €		
Jahresnettoalimentation	= 33.003,65€ =====	Summe	= 28.984,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 4.019,46 € = + 13,9 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 33.331,82 €

- 46 -

(c) Jahr 2018

Im Jahr 2018 lag die Mindestalimentation aus A 5 Stufe 1 um 7,3 % unter dem sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau und damit deutlich unter der maßgeblichen Vergleichsschwelle von 15 %.

A 5 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.075,34 € x 12 = 24.904,08 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.976 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	20,30 € x 12= 243,60 €		
Familienzuschlag (brutto)	(353,65 € + 6,33 € + 19,01 €) x 12 = 4.547,88 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.762,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.484,78 € + 51,12 € + 166,17 € = 1.702,07€	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	13.800 €
Jahresbruttobezüge	= 31.397,63 € =====		

- 47 -

Lohnsteuer	- 1.598 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.210,72 € PKV + 6.272,88 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.241,80 €		
Kindergeld	+ 4.656 €		
Jahresnettoalimentation	= 28.213,83€ =====	Summe	= 30.432,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: - 2.218,36 € = - 7,3 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 34.997,02 €

- 48 -

A 9 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.480,10 € x 12 = 29.761,20 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.976 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	88,26 € x 12= 1.059,12 €		
Famillenzuschlag (brutto)	353,65 € x 12 = 4.243,80 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.762,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.753,21 € + 51,12 € = 1.804,33 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	13.800 €
Jahresbruttobezüge	= 36.868,45 € =====		
Lohnsteuer	- (3.034 € + Soli 166,87 €) = - 3.200,87 €		

- 49 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.210,72 € PKV + 6.272,88 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.241,80 €		
Kindergeld	+ 4.656 €		
Jahresnettoalimention	= 32.081,78€ =====	Summe	= 30.432,19 € =====

Abstand der Alimention zum Grundsicherungsniveau: + 1.649,59 € = + 5,4 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 34.997,02 €

- 50 -

A 10 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.658,35 € x 12 = 31.900,20 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.976 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	88,26 € x 12= 1.059,12 €		
Famillenzuschlag (brutto)	353,65 € x 12 = 4.243,80 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.762,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.860,17 € + 51,12 € = 1.911,29 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	13.800 €
Jahresbruttobezüge	= 39.114,41 € =====		
Lohnsteuer	- (3.648 € + Soli 200,64 €) = - 3.848,64 €		

- 51 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.210,72 € PKV + 6.272,88 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.241,80 €		
Kindergeld	+ 4.656 €		
Jahresnettoalimentation	= 33.679,97 € =====	Summe	= 30.432,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 3.247,78 € = + 10,7 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 34.997,02 €

- 52 -

A 11 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	3.047,37 € x 12 = 36.568,44 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	8.976 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	88,26 € x 12= 1.059,12 €		
Famillenzuschlag (brutto)	353,65 € x 12 = 4.243,80 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.762,67 €
Sonderzahlung (brutto)	2.093,57 € + 51,12 € = 2.144,69 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	893,52 €
		Wohnkosten	13.800 €
Jahresbruttobezüge	= 44.016,05 € =====		
Lohnsteuer	- (4.928 € + Soli 271,04 €) = - 5.199,04 €		

- 53 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.210,72 € PKV + 6.272,88 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.241,80 €		
Kindergeld	+ 4.656 €		
Jahresnettoalimentation	= 37.231,21 € =====	Summe	= 30.432,19 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 6.799,02 € = + 22,3 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 34.997,02 €

- 54 -

(d) Jahr 2019

Im Jahr 2019 lag die Mindestalimentation aus A 5 Stufe 1 um 9,5 % unter dem sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau und damit deutlich unter der maßgeblichen Vergleichsschwelle von 15 %.

A 5 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.141,75 € x 12 = 25.701 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.168 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	20,95 € x 12= 251,40 €		
Familienzuschlag (brutto)	(364,97 € + 6,53 € + 19,62 €) x 12 = 4.693,44 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.888 €
Sonderzahlung (brutto)	1.532,29 € + 51,12 € + 166,17 € = 1.749,58 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(5,56 € + 15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.013,52 €
		Wohnkosten	15.000 €
Jahresbruttobezüge	= 32.395,42 €		

- 55 -

	=====		
Lohnsteuer	- 1.786 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.444,60 € PKV + 6.282,96 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.363,78 €		
Kindergeld	(194 € x 6 x 2) + (204 € x 6 x 2) = + 4.776 €		
Jahresnettoalimentation	= 29.021,64 € =====	Summe	= 32.069,52 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: - 3.047,88 € = - 9,5 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 36.879,95 €

- 56 -

A 9 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.559,46 € x 12 = 30.713,52 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.168 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	91,08 € x 12= 1.092,96 €		
Famillenzuschlag (brutto)	364,97 € x 12 = 4.379,64 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.888 €
Sonderzahlung (brutto)	1.809,30 € + 51,12 € = 1.860,42 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(5,56 € + 15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.013,52 €
		Wohnkosten	15.000 €
Jahresbruttobezüge	= 38.046,54 € =====		
Lohnsteuer	- (3.282 € + Soli 180,51 €) = - 3.462,51 €		

- 57 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.444,60 € PKV + 6.282,96 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.363,78 €		
Kindergeld	(194 € x 6 x 2) + (204 € x 6 x 2) = + 4.776 €		
Jahresnettoalimentation	= 32.996,25 € =====	Summe	= 32.069,52 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 926,73 € = + 2,9 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 36.879,95 €

- 58 -

A 10 Stufe 1

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.743,42 € x 12 = 32.921,04 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.168 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	91,08 € x 12= 1.092,96 €		
Famillenzuschlag (brutto)	364,97 € x 12 = 4.379,64 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	6.888 €
Sonderzahlung (brutto)	1.919,68 € + 51,12 € = 1.970,80 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(5,56 € + 15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.013,52 €
		Wohnkosten	15.000 €
Jahresbruttobezüge	= 40.364,44 € =====		
Lohnsteuer	- (3.870 € + Soli 212,85 €) = - 4.082,85 €		

- 59 -

Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.444,60 € PKV + 6.282,96 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.363,78 €		
Kindergeld	(194 € x 6 x 2) + (204 € x 6 x 2) = 4.776 €		
Jahresnettoalimentation	= 34.639,81 € =====	Summe	= 32.069,52 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 2.570,29 € = + 8,01 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 36.879,95 €

- 60 -

(e) Jahr 2020

Im Jahr 2020 lag die Mindestalimentation aus A 5 Stufe 1 um 9,3 % unter dem sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau und damit deutlich unter der maßgeblichen Vergleichsschwelle von 15 %.

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.210,29 € x 12 = 26.523,48 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.336 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	21,62 € x 12 = 259,44 €		
Familienzuschlag (brutto)	(376,66 € + 6,74 € + 20,25 €) x 12 = 4.843,80 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	7.034,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.581,34 € + 51,12 € + 166,17 € = 1.798,63 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(8,33 € + 15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.080 €
		Wohnkosten	16.200 €
Jahresbruttobezüge	= 33.425,35 € =====		

- 61 -

Lohnsteuer	- 1.910 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.536,40 € PKV + 6.462,24 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.499,32 €		
Kindergeld	(204 € x 12 x 2) + (200 € x 2) + (100 € x 2) = + 5.496 €		
Jahresnettoalimentation	= 30.512,03 € =====	Summe	= 33.650,67€ =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: - 3.138,64 € = - 9,3 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 38.698,27 €

- 62 -

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.641,36 € x 12 = 31.696,32 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.336 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	93,99 € x 12 = 1.127, 88€		
Familienzuschlag (brutto)	376,66 € x 12 = 4.519,92 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	7 .034,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.867,20 € + 51,12 € = 1.918,32 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(8,33 € +15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.080 €
		Wohnkosten	16.200 €
Jahresbruttobezüge	= 39.262,44 € =====		
Lohnsteuer	- (3.462 € + Soli 190,41 €)		

- 63 -

	= - 3.652,41 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.536,40 € PKV + 6.462,24 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.499,32 €		
Kindergeld	(204 € x 12 x 2) + (200 € x 2) + (100 € x 2) = + 5.496 €		
Jahresnettoalimentation	= 34.606,71€ =====	Summe	= 33.650,67€ =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 956,04 € = + 2,8 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 38.698,27 €

- 64 -

Alimentation		Grundsicherung	
Grundgehalt (brutto)	2.831,21 € x 12 = 33.974,52 €	Regelleistung für zwei Erwachsene	9.336 €
Amts-/Stellenzulage (brutto)	93,99 € x 12 = 1.127, 88€		
Familienzuschlag (brutto)	376,66 € x 12 = 4.519,92 €	Regelleistung für zwei Kinder (gewichtet)	7.034,67 €
Sonderzahlung (brutto)	1.981,12 € + 51,12 € = 2.032,24 €	Bedarf für Bildung und Teilhabe	(8,33 € +15 € + 21,67 €) x 2 x 12 = 1.080 €
		Wohnkosten	16.200 €
Jahresbruttobezüge	= 41.654,56 € =====		
Lohnsteuer	- (4.072 € + Soli 223,96 €)		

- 65 -

	= - 4.295,96 €		
Kranken- und Pflegeversicherung	- (6.536,40 € PKV + 6.462,24 Debeka) / 2 Mittelwert = - 6.499,32 €		
Kindergeld	(204 € x 12 x 2) + (200 € x 2) + (100 € x 2) = + 5.496 €		
Jahresnettoalimentation	= 36.355,28 € =====	Summe	= 33.650,67 € =====

Abstand der Alimentation zum Grundsicherungsniveau: + 2.704,61 € = + 8,03 %

Vergleichsschwelle (115 % des Grundsicherungsniveaus): 38.698,27 €

bb) Dieser Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot ist keiner Rechtfertigung zugänglich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. September 2017 - 2 C 56.16 u. a. -, juris Rn. 144 ff.).

3. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

- 66 -

Der Beschluss ist nach § 152 Absatz 1 VwGO unanfechtbar.

Dr. h.c. Schönstädt

Henkel

Dr. Meister

Beglaubigt:

Kassel, den 17.12.2021

Spitzer

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 9/21) betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 9/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2596).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 S. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Thüringer Landtag

Erfurt, den 30. August 2021

Wissenschaftlicher Dienst

WD 9/21

Gutachtliche Stellungnahme

betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....	3
B. Rechtliche Würdigung	5
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beamtenbesoldung	5
1. Alimentationsprinzip	5
2. Weitere besoldungsbezogene Grundsätze	9
3. Mindestniveau der Alimentation.....	10
II. Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs	11
III. Orientierungsrahmen für Alimentationsniveau und Gesamtschau (Fragen 1 und 2).....	12
1. Isolierte Erhöhung kinderbezogener Anteile des Familienzuschlags.....	13
a) Das Abstandsgebot in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	14
b) Lösungsansatz des Gesetzentwurfs und Problemaufriss	15
c) Stellungnahme.....	16
d. Zwischenergebnis.....	22
2. Beschränkung des Nachzahlungsanspruchs auf Widerspruchsführer und Kläger	23
3. Ergebnis zu Fragen 1 und 2	24
IV. Prozedurale Anforderungen (Frage 3)	25
1. Verfassungsrechtliche Begründungserfordernisse.....	25
2. Stellungnahme	26
C. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	30

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Mit Beschluss vom 4. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht die Besoldung der Richter und Staatsanwälte des Landes Berlin der Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 sowie der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 für unvereinbar mit dem aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Alimentationsprinzip erklärt und seine Maßgaben für eine verfassungsgemäße Besoldung konkretisiert.¹ Mit Beschluss vom selben Tag hat das Bundesverfassungsgericht ferner die Besoldung kinderreicher Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 2 in Nordrhein-Westfalen ebenfalls am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG verworfen und im Zuge dessen seine Anforderungen an die Festsetzung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind dargelegt.²

Beide Beschlüsse stehen im Zusammenhang einer in den letzten Jahren erfolgten Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Besoldungsrecht, deren vorläufigen Abschluss sie bilden. Obwohl sie die Alimentierung von Richtern und Staatsanwälten nach der R-Besoldung zum Gegenstand haben, lassen sich die in beiden Entscheidungen aufgezeigten Kriterien für die Angemessenheit der Besoldungshöhe aufgrund des identischen verfassungsrechtlichen Maßstabs nach Art. 33 Abs. 5 GG auf die Besoldung von Beamten nach anderen Besoldungsordnungen übertragen.

Die entscheidungstragenden Gründe binden die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern. Da folglich die in beiden Beschlüssen konkretisierten Maßstäbe auch seitens des Thüringer Gesetzgebers zu beachten sind, hat die Landesregierung die Alimentation der Thüringer Beamten nach dem Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) auf deren Amtsgemessenheit unter Einbeziehung der neuerlich konkretisierten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts hin überprüft und im Ergebnis dieser Überprüfung den Fraktionen des Landtags am 14. Mai 2021 den Referentenentwurf für ein Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation³ zugeleitet.

Mit an die Präsidentin des Landtags gerichtetem Schreiben vom 21. Mai 2021 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN um eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu folgenden Rechtsfragen gebeten:

1. Erfüllt der Referentenentwurf alle inhaltlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die verfassungsgemäße Alimentation der Beamtinnen und Beamten

¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – = BVerfGE 155,1.

² BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. – = BVerfGE 155, 77.

³ Referentenentwurf Nr. 12092/2921.

sowie Richterinnen und Richter in Gänze und der Kinderzuschläge im Besonderen vorgibt? Wenn nein: Welche Anforderungen, die durch das Bundesverfassungsgericht vorgegeben werden, bleiben unberücksichtigt und müssten mindestens noch ergänzt werden?

2. Inwieweit berücksichtigt der Referentenentwurf insbesondere die nach den Vorgaben des BVerfG heranzuziehenden Prüfparameter für den Orientierungsrahmen und die Kriterien für die Gesamtabwägung?
3. Genügt die Begründung des Referentenentwurfs den prozeduralen und Begründungsanforderungen? Wenn nein, warum nicht?
4. Sollten Prüfparameter des Orientierungsrahmens und bei der Gesamtabwägung im Gesetzentwurf aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes umfassender untersucht werden, um den Ausführungen in den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen und wenn ja, welche und warum?

Zwischenzeitlich hat die Landesregierung mit der Drs. 7/3575 vom 23. Juni 2021 den Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts in den Landtag eingebracht, der in seinen Artikeln 2 bis 4 im Wesentlichen dem Referentenentwurf entspricht.⁴

Der Gesetzentwurf wurde in der 52. Plenarsitzung des Thüringer Landtags am 2. Juli 2021 in erster Lesung beraten und in den Haushalts- und Finanzausschuss zur weiteren Beratung überwiesen.⁵ Dort wurde der Entwurf in der 32. Sitzung des Ausschusses am 16. Juli 2021 beraten und ein schriftliches Anhörungsverfahren beschlossen.

Entsprechend dem seit der Erteilung des Gutachtauftrags vorangeschrittenen Stand der parlamentarischen Behandlung des Gesetzgebungsvorhabens der Landesregierung bezieht sich die vorliegende gutachtliche Stellungnahme auf den Gesetzentwurf in der Drs. 7/3575.

⁴ Abweichungen ergeben sich in der Sache lediglich insoweit, als dass die kinderbezogenen Anteile am Familienzuschlag im Vergleich zum Referentenentwurf nochmals erhöht werden sollen; siehe Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs).

⁵ Plenarprotokoll der 52. Sitzung des 7. Thüringer Landtags am 2. Juli 2021 (Arbeitsfassung), S. 24 ff.

B. Rechtliche Würdigung

Im Rahmen der rechtlichen Begutachtung werden im Folgenden zunächst die grundlegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Besoldungsgesetzgeber und deren Konkretisierung durch die im Gutachtauftrag rekurrierte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung dargestellt. Sodann werden wesentliche Inhalte des von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs skizziert.⁶

Darauf aufbauend soll in Beantwortung der beiden ersten Gutachtenfragen untersucht werden, ob der Gesetzentwurf dem vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Orientierungsrahmen für eine verfassungsgemäße Alimentierung Rechnung trägt und einer nach den Maßgaben der Rechtsprechung sodann vorzunehmenden Gesamtabwägung standhält.⁷ Dabei werden in der parlamentarischen und öffentlichen Erörterung aufgeworfene Problemstellungen aufgegriffen, die in verfassungsrechtlicher Hinsicht Anlass zu einer näheren Untersuchung geben. Weiter werden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Begründung von Besoldungsentscheidungen erörtert und die Begründung des Gesetzentwurfs an diesem Maßstab gemessen (Gutachtenfrage 3).⁸ Der mit der Gutachtenfrage 4 erfragte weitere Prüf- und Anpassungsbedarf ergibt sich aus der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.⁹

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beamtenbesoldung

1. Alimentationsprinzip

Mit der Föderalismusreform fiel zum 1. September 2006 die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für die Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten den Ländern zu.¹⁰ In materiell-rechtlicher Hinsicht wurde damit der bis dahin geltende Grundsatz einer bundeseinheitlichen Alimentation der Beamten aufgegeben.¹¹ Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Besoldung sind die Länder gleichwohl an die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 33 Abs. 5 GG gebunden.¹² Demnach ist das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln

⁶ Für eine ausführliche Erörterung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Alimentation und der Konzipierung des Gesetzentwurfs wird auf dessen Begründung (Drs. 7/3575, S. 12 ff. und 70 ff.) verwiesen.

⁷ Siehe unter B.III.

⁸ Siehe unter B.IV.

⁹ Siehe unter C.

¹⁰ Art. 74 Abs. 1 Nr. 27, 2. Hs. GG; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I, S. 2034; siehe dazu *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, GG, 47. Edit. Mai 2021, Art. 74 Rn. 97.

¹¹ BVerwG NVwZ 2008, 1129 (1131).

¹² Auf der Ebene des Landesverfassungsrechts regelt Art. 96 Abs. 1 ThürVerf nur die allgemeine Pflichtenstellung der Verwaltungsangehörigen, nicht aber eine Verankerung oder Ausgestaltung des Berufsbeamtentums; siehe dazu kritisch *Lindner*, ZBR 2018, 181 (183 ff.); *Leisner-Egensperger/Eisele*, ThürVBl. 2019, 229 (230).

und fortzuentwickeln“.¹³ Die Verfassungsnorm begründet als unmittelbar geltendes Recht eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums und darüber hinaus einen an den Besoldungsgesetzgeber gerichteten Gestaltungsauftrag. Auch verleiht Art. 33 Abs. 5 GG den Beamten einen grundrechtsgleichen Individualanspruch, soweit ihre subjektive Rechtsstellung betroffen ist.¹⁴

Die „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums meinen einen Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens seit der Weimarer Verfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.¹⁵ Zu diesen Strukturprinzipien zählt das Bundesverfassungsgericht insbesondere das Alimentationsprinzip, wonach den Beamten ein ihrem Amt angemessener Lebensunterhalt zusteht respektive der Dienstherr seinen Beamten gegenüber zur Gewährung ihres Lebensunterhalts im Wege amtsangemessener Bezüge verpflichtet ist.¹⁶ Als zentralen Aspekt enthält das Alimentationsprinzip den Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung und Versorgung der Beamten und ihrer Familien auf Lebenszeit. Diesem zufolge steht der Dienstherr in der Pflicht, die Beamten und ihren Familien lebenslang amtsangemessen zu alimentieren und ihnen einen nach ihrem Dienst, der mit ihrem jeweiligen Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für das Gemeinwesen entsprechend der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.¹⁷ Damit sieht das Bundesverfassungsgericht einen Bezug der Beamtenalimentierung einerseits zur Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung und andererseits zur Lage der Staatsfinanzen hergestellt, weil sich die Leistungsfähigkeit des Dienstherrn in der Situation der öffentlichen Haushalte widerspiegeln.¹⁸

Für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Alimentierung wird auf deren Gesamthöhe abgestellt, weshalb bei der gesetzgeberischen Ermittlung der Besoldungshöhe neben dem Grundgehalt weitere Besoldungsbestandteile wie etwa Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind. Dies soll auch dann gelten, wenn diesen Besoldungsbestandteilen für

¹³ Die Formulierung „und fortzuentwickeln“ wurde durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) mit Wirkung zum 31. August 2006 in den Verfassungstext eingefügt; siehe dazu BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, juris-Rn. 70; Koch, DVBl 2008, 805 ff.; Lindner, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 96 Rn. 19 m.w.N.

¹⁴ Zum Ganzen siehe BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 92 m.w.N.

¹⁵ BVerfGE 106, 225 (232) m.w.N.

¹⁶ BVerfGE 130, 263 (292); Battis, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG in Fn. 297.

¹⁷ BVerfGE 8, 1, (16 f.); 16, 94 (51); 55, 372 (292); 70, 251 (267); 99, 300 (317 ff.).

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 8, 1 (14); 107, 218 (238); 117, 330 (351); 119, 247 (269); 130, 263 (292).

sich betrachtet nicht der verfassungsrechtliche Status eines hergebrachten Grundsatzes im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zukommt.¹⁹

Das Bundesverfassungsgericht betonte weiterhin mehrfach, dass der Besoldungsgesetzgeber zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentierung insbesondere die Attraktivität des Beamtenverhältnisses auch und gerade für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das öffentliche Ansehen des jeweiligen Amtes, die von den Beamten eingeforderte Qualifikation und ihre Beanspruchung zu berücksichtigen habe.²⁰

Bei der konkreten Ausgestaltung der Alimentation billigt das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich einen weiten Spielraum zu, um ein flexibles und den sich wandelnden Anforderungen entsprechendes Dienstrecht zu entwickeln.²¹ Dies gilt sowohl für die Struktur als auch für die Höhe der Besoldung. Weil die konkrete Besoldungshöhe dem Verfassungstext nicht unmittelbar als fester und exakt bezifferbarer Betrag zu entnehmen ist, postuliert Art. 33 Abs. 5 GG eine amtsangemessene Alimentierung lediglich im Sinne einer den Besoldungsgesetzgeber verpflichtenden verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive.²²

Dabei behält sich das Bundesverfassungsgericht gleichwohl die Kontrolle über die gewählte Struktur und Höhe der Alimentation vor. Aufgrund des grundsätzlich weiten Entscheidungsspielraums beschränkt sich die Kontrolle jedoch auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit der Besoldungsvorschriften.²³ Das Bundesverfassungsgericht sieht sich insbesondere nicht in der Zuständigkeit zu prüfen, ob der Besoldungsgesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Besoldung vorgesehen hat.²⁴ Materiell-rechtlich wird somit nur geprüft, ob die vom Gesetzgeber festgelegte Alimentierung offensichtlich unzureichend ist. Zum Zwecke der Dokumentation, dass der Gesetzgeber der Gestaltungsdirektive hinreichend nachgekommen ist, sind prozedurale Anforderungen vorgesehen.²⁵

Das Bundesverfassungsgericht charakterisiert das Berufsbeamtentum seit je als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, durch fachliche Leistung und durch loyale Pflichterfüllung eine

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 83, 89 (98); 117, 330 (350); 130, 52 (67).

²⁰ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 44, 249 (265 f.); 99, 300 (315); 107, 218 (237); 114, 258 (288); 130, 263 (292).

²¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 26; siehe auch BVerfGE 97, 350, (376 ff.) m.w.N.

²² BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 26 m.w.N.

²³ BVerfGE 117, 330 (353); 130, 263 (294 f.); BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 96.

²⁴ BVerfGE 117, 330 (353); 130, 263 (294); BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 95.

²⁵ Dazu näher unter B.IV.

stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.²⁶ Die Alimentationspflicht des Dienstherrn gründe letztlich auf dem Dienst- und Treueverhältnis der Beamten gegenüber dem Staat und stehe in einer wechselseitigen Beziehung zu den aus dem Dienstverhältnis resultierenden Pflichten der Beamtenschaft, der eine Amtsführung ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten zu ermöglichen sei. Das Alimentationsprinzip diene zusammen mit dem Lebenszeitprinzip einer unabhängigen Amtsführung und sichere die Pflicht der Beamten zur vollen Hingabe für ihr Amt ab. Um dies zu gewährleisten, hebt das Bundesverfassungsgericht die Pflicht des Dienstherrn zur amtsangemessenen Besoldung als essentiellen Bestandteil des Alimentationsprinzips in ständiger Rechtsprechung hervor.²⁷ Demnach weise der Alimentationsgrundsatz eine enge Verbindung auf mit den beamtenrechtlichen Prinzipien der Treuepflicht der Beamten gegenüber dem Dienstherrn, dem Lebenszeitprinzip und dem Grundsatz der einseitigen hoheitlichen Regelung des beamtenrechtlichen Verhältnisses einschließlich der Besoldung durch Gesetz.²⁸ Mit einer auch nur teilweisen Abkehr von diesen miteinander verbundenen Strukturprinzipien sieht das Bundesverfassungsgericht das Berufsbeamtentum als solches und in der Folge den Gewährleistungsgehalt des Art. 33 Abs. 5 GG infrage gestellt.²⁹

Art. 33 Abs. 5 GG enthalte eine unmittelbare, objektive Gewährleistung des angemessenen Lebensunterhalts und gewähre aufgrund der Eigenart des Beamtenverhältnisses, in dem den Beamten kein Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Arbeitsbedingungen zukomme, zugleich ein grundrechtsähnliches, materielles Recht gegenüber dem Staat.³⁰ Vor diesem Hintergrund benennt das Bundesverfassungsgericht das den Beamten zustehende subjektiv-öffentliche Recht, über Art. 33 Abs. 5 GG die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation gerichtlich überprüfen zu lassen, ausdrücklich als einen Ausgleich für die ihnen fehlende Möglichkeit, durch Maßnahmen des Arbeitskampfes auf ihre Beschäftigungsbedingungen Einfluss zu nehmen.³¹

Das Bundesverfassungsgericht sieht im Streikverbot für Beamte einen unverrückbaren Grundsatz des Berufsbeamtentums, an dem es auch in Ansehung gegenläufiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte³² festzuhalten gedenkt. Gewissermaßen im Gegenzug müsse ein zumindest im Groben bezifferbares Mindestniveau der Besoldung

²⁶ So bereits BVerfGE 7, 155 (162).

²⁷ BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153; siehe auch BVerfGE 130, 263 (292); 141, 56 (70); 145, 249 (272); 145, 304 (324 f.).

²⁸ Zum Ganzen vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153; vgl. auch *Di Fabio*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012, S. 56 f. sowie *Isensee*, Beamtenstreik, 1971, S. 57 ff.

³⁰ BVerfGE 8, 1 (17).

³¹ BVerfGE 139, 64 ff.; 140, 240 ff.; vgl. auch *Kaiser*, AöR 142, 417 (436).

³² Siehe EGMR, Urteil vom 21. April 2009, Nr. 68959/01.

garantiert und damit auch für die Beamten einklagbar sein. Nur die justiziable Garantie einer amtsangemessenen Alimentation einschließlich einer lückenlosen verfassungsgerichtlichen Kontrolle vermag letztlich die auf Lebenszeit bestehende Treuepflicht und ein ausnahmsloses Streikverbot zu kompensieren und mit Blick auf den Grundrechtsschutz des auch für Beamte geltenden Art. 9 Abs. 3 GG sowie auf die völkerrechtliche Garantie gemäß Art. 11 EMRK zu rechtfertigen.

Nicht zuletzt zur Gewährleistung dessen betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine unverbrüchliche innere Bindung zwischen dem Alimentationsgrundsatz und der beamtenrechtlichen Treuepflicht.³³ Die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte strikte Beachtung des Alimentationsprinzips dient daher gerade auch dazu, das von ihm als Strukturprinzip des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG postulierte Streikverbot für Beamte insbesondere im Spannungsverhältnis zur Koalitionsfreiheit aufrechtzuerhalten. Auch vor diesem Hintergrund ist die neuere bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu verstehen, mit der die Anforderungen an eine verfassungsgemäße Alimentation fortlaufend konkretisiert und die äußeren Grenzen des Gestaltungsspielraums für den Besoldungsgesetzgeber sukzessive aufgezeigt werden.³⁴

2. Weitere besoldungsbezogene Grundsätze

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus weitere die Besoldung und Versorgung der Beamten betreffende eigenständige Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG anerkannt, die das Alimentationsprinzip flankieren und näher ausformen. Dazu zählen insbesondere der Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung,³⁵ das Gebot eines Mindestabstands der Beamtenbesoldung gegenüber sozialstaatlichen Transferleistungen,³⁶ das besoldungsinterne Abstandsgebot zwischen den aufsteigenden Besoldungsgruppen,³⁷ der Grundsatz, wonach sich die Beamten in der Lebenswirklichkeit für ihre Familien ohne Rücksicht auf die Größe der Familie „annähernd das Gleiche leisten“ können müssen,³⁸ sowie die Berechnung der Versorgungsbezüge der Beamten auf Grundlage der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge ihres letzten Amtes.³⁹

³³ Siehe etwa BVerfGE 21, 329 (345); 44, 249 (264); 130, 263 (298).

³⁴ Siehe dazu insbesondere die dahin gehenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 24.

³⁵ BVerfGE 130, 263 (299); *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N.

³⁶ BVerfGE 99, 300 (316).

³⁷ BVerfG, NVwZ 2017, 1689; siehe dazu *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73.

³⁸ BVerfGE 99, 300 (321); *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

³⁹ Siehe dazu *Leisner-Egensperger*, ZBR 2008, 9; *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 mit Nachw. aus der Rspr. des BVerfG.

3. Mindestniveau der Alimentation

Seinen Kontrollmaßstab zur Feststellung einer evidenten Sachwidrigkeit der Alimentation hat das Bundesverfassungsgericht bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 2015 präzisiert und hierzu volkswirtschaftliche Parameter entwickelt, die in ihrer Gesamtabwägung für die Verfassungsmäßigkeit des gewählten Alimentationsniveaus maßgebend sein sollen.⁴⁰

Auf der ersten Prüfungsstufe betrachtet das Bundesverfassungsgericht einzelne Indizien einer unzulässigen Unterschreitung der durch Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Mindestalimentation und setzt damit einen Orientierungsrahmen für eine amtsangemessene Besoldung.

Dies sind insbesondere die Differenzen zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst (erster Parameter), der Entwicklung des Nominallohnindex (zweiter Parameter) sowie des Verbraucherpreisindex (dritter Parameter) von jeweils mindestens fünf Prozent des Indexwertes in den letzten 15 Jahren.

Der vierte Parameter bildet die als eigenständige Grundsätze im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG anerkannten Abstandsgebote ab, also sowohl den Mindestabstand der untersten Besoldungsgruppe zum sozialen Grundsicherungsniveau als auch das besoldungsinterne Abstandsgebot zwischen den einzelnen Besoldungsordnungen und Besoldungsgruppen. Diesen Parameter konkretisiert das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Berlin dahin gehend, dass mit Blick auf den Abstand zur Grundsicherung die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen um mindestens 15 Prozent über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zu liegen hat und bezüglich der internen Besoldungsstruktur eine deutliche Abschmelzung der Abstände zwischen zwei Besoldungsgruppen eine verfassungswidrige Unteralimentation nahelegt.⁴¹ Mit diesen Vorgaben hat das Gericht den Besoldungsgesetzgebern erstmals eine konkrete verfassungsrechtliche Untergrenze für die Alimentierung im Rahmen eines systeminternen Besoldungsvergleichs aufgezeigt.⁴²

Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber zur Ermittlung des Alimentationsbedarfs für die Grundbesoldung von einer vierköpfigen Beamtenfamilie, bestehend aus zwei Eltern und zwei Kindern, als Referenzmodell ausgeht,⁴³ hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr auch für

⁴⁰ Grundlegend BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 94 ff.; siehe auch Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, juris-Rn. 73 ff.; BVerfGE 44, 249 (263, 267 f.); 114, 258 (288 f.).

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 42 ff., 145 f.

⁴² *Stuttman*, NVwZ-Beilage 2020, 83 spricht davon, das BVerfG habe mit dem 15-prozentigen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau den „Urmeter des Besoldungsrechts“ festgelegt.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 47.

das dritte und jedes weitere Kind eine entsprechende Mindestalimentation im Abstand zu der sozialen Grundsicherung vorgegeben.⁴⁴

Der fünfte Parameter betrifft den Besoldungsvergleich mit dem Bund und anderen Ländern. Für eine verfassungswidrige Unteralimentation spricht demnach, wenn das jährliche Bruttoeinkommen der Beamten eines Landes in einer Besoldungsgruppe unter Einbeziehung von Sonderzahlungen den Durchschnitt im Bund und in den anderen Ländern im selben Zeitraum um mehr als zehn Prozent unterschreitet.⁴⁵

Liegen drei der genannten fünf Kriterien vor, wird eine verfassungswidrige Unteralimentation vermutet, wobei diese Vermutung im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Gesichtspunkte widerlegt oder erhärtet werden kann. Diese Gesamtabwägung stellt die zweite Prüfungsstufe des Bundesverfassungsgerichts dar. Den vorgenannten Parametern des Orientierungsrahmens kommt mithin eine (lediglich) indizielle Bedeutung bei der Ermittlung der von Verfassung wegen geschuldeten Besoldungshöhe zu.⁴⁶

Schließlich ist auf der dritten Stufe der Prüfung zu untersuchen, ob eine sich aus der Gesamtschau ergebende Unteralimentation nicht ausnahmsweise durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt ist.⁴⁷ Als derartige kollidierende Maßgabe von Verfassungsrang, die in Abwägung mit dem Alimentationsprinzip einem schonenden Ausgleich zugeführt werden muss, kommt laut Bundesverfassungsgericht insbesondere das Nettoneuverschuldungsverbot gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in Betracht.⁴⁸

II. Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs

Auf Grundlage dieses vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Orientierungsrahmens hat das Thüringer Finanzministerium (TFM) anhand der ersten vier Parameter für bestimmte Zeiträume und Besoldungsgruppen eine verfassungswidrige Unteralimentation festgestellt. Insbesondere sei bei einer vierköpfigen Beamtenfamilie bis einschließlich zur Besoldungsgruppe A 9 das Mindestabstandsgebot verletzt. Demgegenüber sieht das Finanzministerium bei alleinstehenden Beamten und kinderlosen Beamtenehepaaren den von Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung durchweg gewahrt und mithin keine Veranlassung zu einer Besoldungsanpassung.⁴⁹

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 31 f.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 80 ff.

⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 97.

⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 92 ff.

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 93.

⁴⁹ Drs. 7/3575, S. 70 f.; Vorlage 7/2185, S. 8 f. der Anlage.

Dabei macht das TFM im Rahmen des alimentationsrelevanten Grundsicherungsbedarfs die Ausgaben für Kinder als Kostentreiber aus⁵⁰ und sieht der Gesetzentwurf vor, die bestehende Unteralimentation dadurch zu beheben, dass die kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags bereits für die ersten beiden Kinder unabhängig von der Besoldungsgruppe rückwirkend zum 1. Januar 2021 signifikant erhöht werden sollen.⁵¹ Demgegenüber soll das Grundgehalt lediglich für die Besoldungsgruppe W 3 angehoben werden,⁵² da allein für diese Besoldungsgruppe eine im Bund-Länder-Vergleich (fünfter Parameter) deutlich unterdurchschnittliche Alimentation konstatiert wurde.

Für die bisherige Unteralimentation soll eine Nachzahlung für die Jahre 2008 bis 2019 gewährt werden; dies allerdings nur, wenn die zu niedrige Besoldung durch einen statthaften Rechtsbehelf angefochten und über diesen noch nicht abschließen befunden wurde.⁵³ Um den von Verfassung wegen gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau zu gewährleisten, soll in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 jeweils die Erfahrungsstufe 1 gestrichen werden.⁵⁴

Holzschnittartig lässt sich also festhalten, dass das TFM im Ergebnis seiner Bestandsaufnahme zur geltenden einfach-gesetzlichen Rechtslage folgendes festgestellt hat:

- Das Mindestabstandsgebot der untersten Besoldungsgruppen zur sozialrechtlichen Grundsicherung wird nicht eingehalten.
- Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 3 ist im Quervergleich zu niedrig.

Der Gesetzentwurf gedenkt dies zu beheben durch:

- Streichung der Erfahrungsstufe 1 jeweils in den beiden untersten Besoldungsgruppen,
- Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge für alle Besoldungsgruppen,
- Erhöhung der Grundgehaltssätze (lediglich) für die Besoldungsgruppe W 3,
- Nachzahlungsregelungen für Widerspruchsführer und Kläger.

III. Orientierungsrahmen für Alimentsniveau und Gesamtschau (Fragen 1 und 2)

Das TFM konstatiert auf der Grundlage des Gesetzentwurfs die Wahrung aller dargestellten Parameter des Orientierungsrahmens bis auf den Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung des Nominallohnindex, also den zweiten Parameter. Die ausweislich der vom

⁵⁰ Vorlage 7/2185, S. 10 der Anlage.

⁵¹ Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs). Ferner wird im Gegensatz zur bisherigen Regelung für jedes Kind in aufsteigender Reihenfolge eine eigene Stufe des Familienzuschlags ausgebracht; Drs. 7/3575, S. 84.

⁵² Drs. 7/3575, S. 2, 63.

⁵³ Drs. 7/3575, S. 9 (Art. 4 des Gesetzentwurfs).

⁵⁴ Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs); die Erfahrungsstufe 1 besteht in den höheren Besoldungsgruppen (A 8 aufwärts) ohnehin nicht.

TFM vorgenommenen Bestandsaufnahme zeitweise verfehlten Anforderungen des ersten und des dritten Parameters seien derzeit erfüllt und könnten auf Basis des Gesetzentwurfs durch die darin vorgesehenen Nachzahlungen für die jeweils betroffenen Zeiträume kompensiert werden. Die im Rahmen der Überprüfung des vierten Parameters vom ihm errechnete Unterschreitung des Mindestabstands zur sozialrechtlichen Grundsicherung sieht das TFM durch die vom Gesetzentwurf angedachte Streichung der jeweiligen Erfahrungsstufe 1 in den beiden niedrigsten Besoldungsgruppen des mittleren Dienstes und die zugleich beabsichtigte Hebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags wirksam behoben. In der Konsequenz soll nach dem Dafürhalten der Landesregierung mit dem Gesetzentwurf eine in der Gesamtschau verfassungsgemäße Alimentation gewährt sein.⁵⁵

Geht man von der methodischen Zulässigkeit und rechnerischen Korrektheit der vom TFM durchgeführten Bestandsaufnahme aus,⁵⁶ stellt sich aus materiell-verfassungsrechtlicher Sicht zunächst die Frage, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen geeignet erscheinen, die ausgemachten Defizite zu beheben, ohne dabei das von Verfassung wegen zu beachtende Gesamtgefüge der Alimentation zu durchbrechen.⁵⁷ Überdies gibt der Personenkreis der Berechtigten für den nach dem Gesetzentwurf gewährten Nachzahlungsanspruch Anlass zu einer näheren rechtlichen Überprüfung.⁵⁸ Demgegenüber beschränkt sich die Untersuchung der ersten drei Parameter der ersten Prüfungsstufe – entsprechend ihrer lediglich indiziellen Funktion als Komponenten des aufgestellten Orientierungsrahmens – auf die Erörterung der sich hieraus ergebenden Rechtsfragen mit Blick auf das Gesamtgefüge der Besoldung.

1. Isolierte Erhöhung kinderbezogener Anteile des Familienzuschlags

Da die kinderbezogenen gewährten Bestandteile des Familienzuschlags pauschal und nicht etwa dynamisch zum Grundgehalt ausgestaltet sind und dementsprechend den Beamten sämtlicher Besoldungsgruppen in gleicher Höhe zukommen, was nach dem Gesetzentwurf auch so beibehalten werden soll, nivelliert deren Erhöhung bei gleichbleibenden Grundgehaltssätzen den relativen Abstand zwischen der Gesamtbesoldung von Beamten verschiedener Besoldungsgruppen mit gleicher Anzahl an Kindern. Die daran vorgebrachte Kritik zielt in verfassungsrechtlicher Hinsicht auf eine Verletzung des innerhalb des Besoldungsgefüges geltenden

⁵⁵ Drs. 7/3575, S. 79; siehe zum Ganzen auch Vorlage 7/2185, S. 3 ff. der Anlage.

⁵⁶ An der Datengrundlage der Berechnungen hat der tbb insbesondere mit Blick auf die Ermittlung der Anpassungsbedarfe für Heiz- und Unterkunftskosten Zweifel angemeldet; siehe dazu Drs. 7/3575, S. 155 ff. Da insoweit etwaige rechnerische Abweichungen für die grundlegende juristische Bewertung nicht ausschlaggebend sind, dienen die Berechnungen des TFM der vorliegenden gutachterlichen Prüfung unter Beschränkung auf eine verfassungsrechtliche Untersuchung gleichwohl als Grundlage.

⁵⁷ Dazu sogleich unter III.1.

⁵⁸ Dazu unter III.2.

Abstandsgebots ab, das nach Maßgabe des mehrstufigen Prüfverfahrens des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des vierten Parameters zu beachten ist.⁵⁹

Zu prüfen ist, ob die im Gesetzentwurf vorgesehene Herstellung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands zum sozialen Grundsicherungsniveau allein im Wege einer für alle Besoldungsgruppen einheitlichen Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das durch Art. 33 Abs. 5 GG postulierte Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen verletzt.

a) Das Abstandsgebot in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt das besoldungsinterne Abstandsgebot einen eigenständigen Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG dar, der aber in enger Anbindung sowohl zum Alimentationsprinzip als auch zum Leistungsprinzip steht.⁶⁰ Letzteres betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolgs, den der Beamte im Zuge der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat.⁶¹ Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht also mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird.⁶² Aus dem Leistungsgrundsatz und dem Alimentationsprinzip gemäß Art. 33 Abs. 5 GG leitet das Bundesverfassungsgericht ungeachtet des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ein Verbot für den Besoldungsgesetzgeber ab, den Abstand zwischen den unterschiedlichen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen⁶³ und begründet dies mit der jedem öffentlichen Amt immanenten Wertigkeit, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln müsse und die durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt werde, weshalb eine dem Amt angemessene Besoldung notwendigerweise eine abgestufte Besoldung sei.⁶⁴

Das Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber indes nicht, einen einmal festgelegten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen absolut oder relativ beizubehalten. Vielmehr kann er ein

⁵⁹ Siehe dazu die Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 137 ff.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 74.

⁶¹ BVerfGE 117, 372 (382); 121, 205 (226); 130, 263 (296).

⁶² BVerfGE 130, 263 (296 f.).

⁶³ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 75.

⁶⁴ BVerfGE 114, 258 (293); 117, 330 (355); 130, 263 (293); 140, 240 (284 f.). In diesem Sinne wird in der Staatsrechtslehre das Abstandsgebot als vertikale Dimension des Prinzips der Besoldungsgerechtigkeit betrachtet; siehe dazu *Leisner-Egensperger/Eisele*, ThürVBl. 2019, 229.

bestehendes Besoldungssystem neu strukturieren und auch die Wertigkeit von Besoldungsgruppen zueinander neu bestimmen.⁶⁵ Demgegenüber ist es dem Besoldungsgeber verwehrt, bestehende Abstände außerhalb einer zulässigen gesetzgeberischen Neubewertung und Neustrukturierung schleichend abzuschmelzen.⁶⁶ Für die verfassungsgerichtliche Beurteilung der Zulässigkeit einer gesetzgeberischen Veränderung der Besoldungsabstände bietet sich vor allem der Rückgriff auf die gesetzgeberische Absicht an, wie sie in den Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck kommt. Solange der Gesetzgeber demnach nicht in dokumentierter Art und Weise von der ihm zukommenden Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des bestehenden Besoldungsgefüges Gebrauch macht, bleibt es ihm verwehrt, bestehende Abstände einzuebnen.⁶⁷

b) Lösungsansatz des Gesetzentwurfs und Problemaufriss

Die Landesregierung sieht auf Grundlage der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen das Abstandsgebot gewahrt und in der Erhöhung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags die allein verursachergerechte und zielorientierte Beseitigung der nach geltendem Recht bestehenden Unteralimentation kinderreicher Beamtenfamilien im Vergleich zu Grundversicherungsempfängern.⁶⁸ Demgegenüber käme auch eine Erhöhung der Grundgehaltssätze als Möglichkeit in Betracht, um den Mindestabstand zum Niveau der sozialrechtlichen Grundversicherung für alle Beamten und deren Familien herzustellen.⁶⁹

Auf die alternativ in Betracht kommende Erhöhung der Grundbesoldung für alle Beamten ist das TFM in einer im Nachgang zur 29. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 28. Mai 2021 übersandten Unterlage⁷⁰ eingegangen. Danach sei Maßstab für die Ermittlung der erforderlichen Anhebung der Grundgehaltssätze zur Gewährleistung einer angemessenen Besoldung die Alimentation einer vierköpfigen Beamtenfamilie in der Besoldungsgruppe A 6, bestehend aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern.⁷¹ Zur Berechnung des Erhöhungssatzes müsse der ermittelte Fehlbetrag der Unteralimentation ins Verhältnis zum Jahresbrutto gesetzt werden, woraus sich für das Jahr 2021 eine erforderliche Erhöhung der Grundbesoldung von rund 17 Prozent ergebe, die eingedenk des besoldungsinternen Abstandsgebots auf sämtliche

⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 77; BVerfGE 130, 263 (295) m.w.N.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 78; BVerfGE 139, 64 (123); 140, 240 (292).

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 79.

⁶⁸ Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 131.

⁶⁹ Dies fordert etwa die Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 142 f.

⁷⁰ Vorlage 7/2185.

⁷¹ Vgl. zur vierköpfigen Familie als Bezugsgröße BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 72.

Besoldungsgruppen anzuwenden sei.⁷² In der Konsequenz müssten erhebliche Erhöhungen der Grundgehaltssätze höherer Besoldungsgruppen finanziert werden, um den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand der untersten Besoldungsstufe in der Erfahrungsstufe 1 zum Grundsicherungsniveau gewährleisten zu können.⁷³

Eine Erhöhung der Grundgehaltssätze sei damit zwar geeignet, die Amtsangemessenheit und damit Verfassungsmäßigkeit der Alimentation herzustellen, stehe indessen der Erhebung der kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags insofern nach, als dass eine Erhöhung der Grundbesoldung pauschal eine Anhebung auch bisher bereits zureichender Alimentationen bewirke, wohingegen die Anhebung kinderbezogener Zuschläge die bestehende verfassungswidrige Unteralimentierung zielgenauer und damit sachgerechter behebe. Eine Anhebung der Grundgehaltssätze sei zudem mit mindestens 340 Millionen Euro pro Jahr deutlich ausgabenintensiver als der von der Landesregierung aufgezeigte Weg, mit dem lediglich ca. 32 Millionen Euro zusätzliche Kosten pro Jahr einhergingen.⁷⁴

Die Landesregierung führt ferner einerseits aus, dass die einheitliche Erhöhung des Familienzuschlags für alle Beamten systemisch wirke und über die betroffenen Besoldungsgruppen hinaus die Verletzung des Mindestabstandsgebots im gesamten Besoldungsgefüge heile.⁷⁵ Bei der Ermittlung des von Verfassung wegen gebotenen Abstands zwischen den Besoldungsgruppen sei andererseits nur die Grundbesoldung, nicht hingegen der Familienzuschlag zu berücksichtigen. Werde ein Beamter mit Kindern in einer niedrigeren Besoldungsgruppe höher besoldet als ein kinderloser Beamter in einer höheren Besoldungsgruppe, so sei darin keine Missachtung des Abstandsgebots, sondern gerade eine verfassungsgemäße Alimentation zu erblicken, die sich in einer hinreichenden Berücksichtigung der für Kinder anfallenden Kosten konkretisieren müsse.⁷⁶

c) Stellungnahme

Letztere Einlassung trifft zu, geht jedoch an der hier gegenständlichen rechtlichen Problemstellung vorbei. Denn das Abstandsgebot zielt nicht auf eine Besoldungsdifferenz zwischen Beamten mit unterschiedlich vielen Kindern, sondern zwischen Beamten aus verschiedenen Besoldungsgruppen mit derselben Anzahl an Kindern bzw. allgemein dem gleichen familiären

⁷² Vorlage 7/2185, S. 11 der Anlage.

⁷³ Siehe dazu die tabellarische Kalkulation des TFM in Vorlage 7/2185, S. 12 der Anlage.

⁷⁴ Vorlage 7/2185, S. 13 der Anlage; auf der Grundlage des nunmehrigen Gesetzentwurfs geht die Landesregierung von jährlichen Mehrkosten in Höhe von rund 50 Millionen Euro für das Land und etwa fünf Millionen Euro für die Kommunen aus, Drs. 7/3575, S. 3.

⁷⁵ Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 130.

⁷⁶ Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 131.

Alimentationsbedarf ab. Der Wertung, ob ein Alimentierungsniveau dem besoldungsinternen Abstandsgebot genügt, müssen mithin zunächst vergleichbare Besoldungsvoraussetzungen zugrunde liegen.

Fraglich ist daher, ob die Auffassung der Landesregierung, etwaige Familienzuschläge hätten bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich gebotenen Abstands außer Betracht zu bleiben, zutreffend ist. Diese Annahme wird im Gesetzentwurf nicht weiter begründet. Sie erscheint zunächst in Ansehung der oben referierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Alimentation den Unterhalt der Beamten samt ihrer Familien zu gewährleisten habe, für die Beurteilung der Amtsangemessenheit auf die Gesamthöhe der Alimentation abzustellen sei und bei der Ermittlung der Mindestbesoldung nicht nur das Grundgehalt, sondern auch weitere Besoldungsbestandteile – exemplarisch genannt werden hier Sonderzahlungen oder Stellenzulagen – heranzuziehen seien,⁷⁷ nicht naheliegend.

Das vom gebotenen Mindestabstand zur Grundsicherung zu unterscheidende Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen ist Bestandteil des von der Rechtsprechung vorgegebenen Orientierungsrahmens für eine amtsangemessene Alimentation und zugleich eigenständiger Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Der Familienzuschlag einschließlich seiner kinderbezogenen Stufen stellt wiederum einen selbständig neben den Grundgehaltssätzen stehenden Bestandteil der Besoldung dar. Insofern stellt sich die Frage, warum gerade mit Blick auf Familienzuschläge in Bezug auf das besoldungsinterne Abstandsgebot ein Abweichen von der zitierten Prämisse des Bundesverfassungsgerichts angezeigt sein sollte.

Dafür spräche eine Betrachtungsweise, wonach das Abstandsgebot in erster Linie Ausfluss des Leistungsprinzips sei und einen allenfalls nachrangigen Bezug zum Alimentationsprinzip aufweise. Auf dieser Grundlage ließe sich weiter argumentieren, kinderbezogene Zuschläge würden den Besoldungsempfängern leistungsunabhängig gewährt und könnten daher nicht auf den die Honorierung unterschiedlicher Qualifikationsstufen und Verantwortungen sicherstellenden Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen Einfluss nehmen.

Allerdings erscheint zum einen die Gewährung eines pauschalen und damit vom jeweiligen Amt gelösten Familienzuschlags von Verfassung wegen nicht zwingend vorgegeben. Verlangt das Alimentationsprinzip, den Beamten und seine Familie amtsangemessen zu alimentieren, so lässt sich eine Anbindung des Familienzuschlags an das jeweilige Amt und den mit diesem Amt einhergehenden Alimentationsanspruch nicht von vornherein ausschließen. Zum anderen wird man auch auf Grundlage der einfachgesetzlichen Konzipierung dem freilich in erster Linie

⁷⁷ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 83, 89 (98); 117, 330 (350); 130, 52 (67).

sozialen Aspekten Rechnung tragenden Familienzuschlag einen Bezug zum Leistungsprinzip schon deshalb nicht vollends absprechen können, weil der Familienzuschlag nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürBesG im Falle der Teilzeitbeschäftigung im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt wird.⁷⁸

Zur Frage der Berücksichtigungsfähigkeit der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags bei der Prüfung des besoldungsinternen Abstandsgebots könnten weiter die Rechtsnatur und Konzipierung dieses in den §§ 37 bis 39 ThürBesG geregelten besoldungsrechtlichen Instituts Aufschluss geben.

Kinderbezogene Zuschläge wurden als Bestandteil der Beamtenalimentierung erstmals durch das Besoldungsgesetz vom 30. April 1920⁷⁹ vorgesehen. Die Notlage kinderreicher Beamtenfamilien während des Ersten Weltkriegs hatte deutlich gemacht, dass die bis dahin praktizierte unterschiedslose Besoldung Lediger, Verheirateter und kinderreicher Familien mit den sozial- und bevölkerungspolitischen Vorstellungen nicht mehr vereinbar war.⁸⁰ Die Pflicht des Dienstherrn, dem Beamten einen angemessenen Unterhalt zu bezahlen, implizierte damit nicht mehr nur die Staffelung der Einkommen nach dem sozialen Rang, sondern wurde dahin gehend verstanden, dass die Besoldung am typischerweise abzudeckenden Bedarf zu bemessen sei und daher auch die familien- und kinderbedingten Unterschiede zu berücksichtigen habe.⁸¹

Anknüpfend an die Notwendigkeit einer realitätsgerechten Berücksichtigung unterschiedlicher Unterhaltslasten hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den familien- und vor allem kinderbezogenen Unterhaltsbedarf aus Art. 33 Abs. 5 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers entnommen, die Bezüge so zu bemessen, dass Beamte der gleichen Besoldungsstufe sich in der Lebenswirklichkeit ohne Rücksicht auf die Größe ihrer Familie annähernd das Gleiche leisten können. Zugleich stellt das Bundesverfassungsgericht heraus, dass es keinen Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gebe, wonach die Besoldung des Beamten sich aus dem Grundgehalt, Kinder- und Ortszuschlägen zusammensetzen müsse, und auch keinen Grundsatz, wonach Beamte einen besonderen Anspruch auf ausreichende Alimentation ihrer Kinder hätten.⁸² Vielmehr müsse die Gesamtbesoldung nach Steuerabzug einen amtsangemessenen Unterhalt für die als Einheit anzusehende Beamtenfamilie gewährleisten, und zwar in gleicher Weise für kleine wie für kinderreiche Familien.⁸³

⁷⁸ Vgl. BVerwG, NVwZ 2006, 349 (350).

⁷⁹ RGBl. S. 805.

⁸⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 568 (569).

⁸¹ Zum Ganzen siehe BVerfG, NVwZ 2007, 568 (569).

⁸² Siehe zum Ganzen BVerfGE 44, 249 (263, 267).

⁸³ BVerfGE 44, 249 (272).

Auf dieser Grundlage geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum dann überschreite, wenn die Höhe der Bezüge den tatsächlichen Unterhaltskosten nicht mehr entspreche und der Beamte deshalb mit wachsender Kinderzahl den ihm zukommenden Lebenszuschnitt nicht mehr erreichen könne.⁸⁴ Der Alimentationsgrundsatz verlange in einem solchen Fall also zusätzliche Leistungen, um die Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch Unterhaltsleistungen zu verhindern.⁸⁵

Allerdings hat der Besoldungsgesetzgeber die Besoldung in ihren familienneutralen Bestandteilen von vornherein grundsätzlich so bemessen, dass – vor allem auch im Blick darauf, dass der Beurteilung der Amtsangemessenheit das Nettoeinkommen des Beamten zugrunde zu legen ist – überwiegend davon eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann.⁸⁶ Dieser Entscheidung des Gesetzgebers hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt, obgleich das Gericht den damit einhergehenden Umstand erkannt hat, dass kinderlose Beamte sich auf diese Weise regelmäßig einen mitunter deutlich großzügigeren Lebenszuschnitt leisten können als Beamte mit einem oder zwei Kindern, da die Zuschläge, einschließlich des Kindergeldes, um die sich die Bezüge der Beamten beim ersten und zweiten Kind erhöhen, keinesfalls geeignet erschienen, den zusätzlichen Bedarf, welcher der Beamtenfamilie durch das erste und zweite Kind erwachse, auch nur annähernd auszugleichen.⁸⁷

Diese Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zum Wesen der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags sprechen zum einen dafür, diesen Besoldungsbestandteilen einen im Verhältnis zu den Grundgehaltssätzen ergänzenden Charakter beizumessen. Zum anderen nehmen sie den seitens des TFM vorgebrachten Vorbehalten gegen eine alternativ in Betracht kommende Erhöhung der Grundbesoldung aller Beamten insoweit eine – vom TFM freilich auch nicht behauptete – verfassungsrechtliche Zwangsläufigkeit, als dass es in verfassungsrechtlicher Hinsicht damit unbedenklich erscheinen dürfte, wenn kinderlose Beamte in höheren Besoldungsgruppen davon profitierten, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Überprüfung der Besoldungshöhe für Beamtenfamilien mit Kindern in den untersten Besoldungsgruppen eine Unteralimentierung ausmacht und diese behebt.

Für eine vom Familienzuschlag grundsätzlich unabhängige Betrachtung des Abstandsgebots spricht allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht selber in seinen Beschlüssen vom 4. Mai 2020 die Hebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags anstelle einer

⁸⁴ BVerfGE 99, 300 (316).

⁸⁵ BVerfGE 44, 249 (275).

⁸⁶ BVerfG, NVwZ 1990, 1061 (1062) unter Hinweis auf die Maßgeblichkeit der Netto-Bezüge für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung.

⁸⁷ BVerfG, NVwZ 1990, 1061 (1062).

Erhöhung der von den Familienverhältnissen unabhängigen Grundgehaltssätze ausdrücklich als Möglichkeit für den Besoldungsgesetzgeber benennt, einen Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot zur sozialen Grundsicherung zu beheben. Demgemäß müsse der gebotene Mindestabstand nicht über eine Erhöhung der Grundbesoldung sichergestellt werden, sondern könne der Gesetzgeber die Höhe der Alimentation auch etwa so an den tatsächlichen Lebens- und insbesondere Familienverhältnissen der Beamten ausrichten, dass der Mindestabstand über den Familienzuschlag und insbesondere dessen kinderbezogene Anteile hergestellt wird.⁸⁸ Hierfür spricht, dass es grundsätzlich widersinnig erschiene, dem Besoldungsgesetzgeber nach einer von ihm konstatierten Problemstellung, namentlich einer unzureichenden Alimentierung von kinderreichen Beamtenfamilien am Maßstab des Mindestabstands zur Grundsicherung, den zumindest nicht fernliegenden problemorientierten Lösungsansatz einer isolierten Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags von vornherein zu versagen.

Für eine im Grundsatz vom Familienzuschlag unabhängige Ermittlung des besoldungsinternen Abstands spricht nicht zuletzt, dass auch das Bundesverfassungsgericht den systeminternen Vergleich hinsichtlich des Abstands zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen anhand der aus den Besoldungstabellen ersichtlichen Bruttogehaltssätze vornimmt.⁸⁹ Mithin steht dem Gesetzgeber zur Gewährleistung eines zureichenden Abstands zum Grundsicherungsniveau auch eine isolierte Erhöhung des Familienzuschlags und seiner kinderbezogenen Anteile als Mittel zur Verfügung.

Damit ist indes nicht ausgeschlossen, dass dieser dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich eröffneten Option in ihren möglichen Auswirkungen auf das interne Besoldungsgefüge, sprich auf den ebenfalls durch Art. 33 Abs. 5 GG garantierten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen, eine Grenze gezogen ist. Denn ein deutlicher Anwuchs des Anteils von leistungsunabhängig ausgestalteten Zuschlägen an der Gesamtbesoldung zulasten der Gewichtung der amts- und damit leistungsbezogenen Grundbesoldung erscheint durchaus geeignet, den Leistungsbezug der Besoldung insgesamt einzuebnen.

Das wäre jedenfalls dann zu besorgen, wenn eine Erhöhung amtsunabhängiger Besoldungsbestandteile deren Verhältnis zu den Grundgehaltssätzen dergestalt umstrukturierte, dass sich deren Charakterisierung als eine bloße Ergänzung der vom Leistungsprinzip geprägten Grundbesoldung⁹⁰ nicht mehr halten ließe. In Anbetracht der mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen

⁸⁸ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 47.

⁸⁹ So ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, juris-Rn. 80; siehe auch BVerfGE 139, 64 (118); 140, 240 (286).

⁹⁰ Vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 u.a. –, juris-Rn. 63.

Hebung der kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags in Relation zu den Grundgehaltssätzen vor allem der unteren Besoldungsstufen wäre dies nicht auszuschließen.⁹¹

Insofern hat das Bundesverfassungsgericht zwar den Familienzuschlag in seinem Verhältnis zur Grundbesoldung nicht explizit beschränkt.⁹² Gleichwohl dürfte das Leistungsprinzip eine solche äußerste Grenze markieren.

Dahin gehend können auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Beschluss zur Richterbesoldung des Landes Berlin verstanden werden, dass sich nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen lasse, ob eine zur Beseitigung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zur Erhöhung der Grundgehaltssätze in einer höheren Besoldungsgruppe führe, die Wahrscheinlichkeit hierfür aber umso größer sei, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liege. Je deutlicher der Verstoß ausfalle und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückblieben, desto eher sei damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen müsse, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.⁹³

Ein weiteres Problem könnte darin gesehen werden, dass die kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags im Gegensatz zu den gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürBeamtVG⁹⁴ pensionswirksamen Grundgehaltssätzen keine Berücksichtigung bei der Ermittlung des Ruhegehalts finden.⁹⁵ Insoweit könnte man sich auf den Standpunkt stellen, der Besoldungsgesetzgeber umgehe seine im Lebenszeitprinzip angelegte Versorgungspflicht den Beamten gegenüber, indem er eine nach dem Maßstab der Evidenzkontrolle verfassungswidrige Unteralimentation nur dadurch vermeide, dass er nicht anrechnungsfähige Besoldungsbestandteile erhöhe und

⁹¹ Siehe dazu die Berechnungen des tbb zum Anteil des Familienzuschlags an der Gesamtbesoldung, wonach dieser bei einer vierköpfigen Beamtenfamilie in der Besoldungsgruppe A 6 in Erfahrungsstufe 9 gegenwärtig bei rund 13 Prozent liegt und nach dem Gesetzentwurf nunmehr 21 Prozent der Gesamtbruttobesoldung ausmachen würde, Drs. 7/3575, S. 142. Entscheidend ist insoweit, dass der Brutto-Gehaltsabstand zwischen einer vierköpfigen Beamtenfamilie in A 6 Erfahrungsstufe 9 zu einer gleich großen Familie in A 7 Erfahrungsstufe 9 von bisher circa 4,2 Prozent nach dem Gesetzentwurf auf 3,7 Prozent abfiel. Ab dem dritten Kind fiel die Besoldungsdifferenz noch weitaus geringer aus.

⁹² So zutreffend die Landesregierung, Drs. 7/3575, S. 131.

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 48 f.

⁹⁴ Thüringer Beamtenversorgungsgesetz vom 22. Juni 2011, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 99).

⁹⁵ Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 7 ThürBeamtVG ist lediglich der Familienzuschlag der Stufe 1 anrechnungsfähig. Indes werden die kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags neben dem Ruhegehalt gezahlt, § 64 Abs. 1 Satz 1 ThürBeamtVG i.V.m. §§ 37 ff. ThürBesG.

dadurch seine auf Lebenszeit angelegte Alimentationspflicht verkürze. Der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit dieser Argumentation steht allerdings ebenfalls der Befund des Bundesverfassungsgerichts entgegen, dass die Möglichkeit einer Anpassung der Alimentationshöhe zum Zwecke der Einhaltung des Mindestabstands zwischen der untersten Besoldungsgruppe und der sozialen Grundsicherung unter Rückgriff allein auf die Erhöhung der kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags zumindest im Grundsatz eröffnet sein soll.

Schließlich spricht gegen eine völlige Abkopplung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags vom Abstandsgebot auch folgende im Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung begründete Erwägung zu den zivilrechtlichen Vorschriften über die Unterhaltspflicht. Gemäß § 1610 BGB bemisst sich der zu gewährende Unterhalt nach der Lebensstellung des Bedürftigen. Diese leitet sich bei Minderjährigen von den Eltern ab.⁹⁶ Daraus folgt, dass mit dem Einkommen der Eltern auch die Lebensstellung des Kindes und damit der Unterhaltsanspruch steigen. Bei einem einheitlichen Familienzuschlag ohne amtsbezogene Abstufungen müssen Beamte also mit aufsteigender Besoldungsgruppe einen höheren Anteil ihrer Grundbesoldung für den Unterhalt ihrer Kinder aufwenden, was im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht, wonach es kinderreichen Beamten nicht zugemutet werden dürfe, für den Unterhalt ihrer Kinder auf familien-neutrale Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen, um kinderbedingte Bedarfe zu decken.⁹⁷

d. Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Erhöhung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das verfassungsrechtliche Risiko birgt, dass diese grundsätzlich zulässige und dem Besoldungsgesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eröffnete Möglichkeit einer Gewährleistung des gebotenen Mindestabstands zur sozialen Grundsicherung bei einem unverändert bleibenden Niveau der Grundbesoldung geeignet erscheint, das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und von der Besoldungsstufe unabhängiger Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Grundbesoldung zu verändern, dass der aus dem Leistungsprinzip heraus gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen nivelliert wird.

Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das besoldungsinterne Abstandsgebot – auch über dessen Berücksichtigung als Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters

⁹⁶ *Langeheine*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 1610 Rn. 20 m.w.N.

⁹⁷ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 29 f.

des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens hinausgehend – als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums verletzt.

2. Beschränkung des Nachzahlungsanspruchs auf Widerspruchsführer und Kläger

Mit Art. 4 des Gesetzentwurfs soll die vom TFM festgestellte Unteralimentierung im Wege der Gewährung einer Nachzahlung für die betroffenen Jahre 2008 bis 2019 kompensiert werden. Die vorgesehene Regelung begrenzt den Kreis der Anspruchsinhaber allerdings auf Kläger und Widerspruchsführer, die sich gegen zu gering bemessene Bezüge mit Rechtsbehelfen zur Wehr gesetzt haben, über die noch nicht abschließend entschieden wurde.

Fraglich ist diesbezüglich, ob den Besoldungsgesetzgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht trifft, die bisherige Unteralimentierung unabhängig von deren Anfechtung für alle betroffenen oder zumindest auch für solche Beamten, deren Widerspruch zurückgewiesen wurde, die aber gegen den Widerspruchsbescheid nicht Klage erhoben haben, rückwirkend auszugleichen.

Soweit das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift feststellt, steht der Gesetzgeber grundsätzlich in der Pflicht, die Rechtslage rückwirkend verfassungskonform umzugestalten. Speziell im Besoldungsrecht hält das Bundesverfassungsgericht aber eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes nicht für geboten, weil die Alimentation der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig verfügbaren Haushaltsmitteln darstelle.⁹⁸

In beiden im Gutachtenauftrag angesprochenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass dementsprechend grundsätzlich nur diejenigen Beamten von Verfassung wegen Anspruch auf eine Nachzahlung haben, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden wurde.⁹⁹ In der Entscheidung zur R-Besoldung im Land Berlin hat das Bundesverfassungsgericht weiter ausgeführt, dass es dabei nicht darauf ankomme, ob ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt. Entscheidend sei vielmehr allein, dass sich die Beamten gegen die Höhe ihrer Besoldung zeitnah mit statthaften Rechtsbehelfen gewehrt hätten, sodass der Haushaltsgesetzgeber nicht im Unklaren geblieben sei, in wie vielen Fällen es möglicherweise zu Nachzahlungen kommen werde.¹⁰⁰

Auch für den Fall, dass Beamte mit einer statthaften Anfechtung ihrer Besoldung im Widerspruchs- oder Klageverfahren abgewiesen wurden und wegen des Absehens von weiteren Rechtsbehelfen gegen einen ablehnenden Widerspruchsbescheid oder eine erstinstanzliche

⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris-Rn. 182; siehe auch BVerfGE 150, 169 (193) m.w.N.

⁹⁹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, juris-Rn. 94 f.; Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 182 f. jeweils m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 182 f.

verwaltungsgerichtliche Entscheidung diese in Bestands- bzw. Rechtskraft erwachsen ist, sieht das Bundesverfassungsgericht also von Verfassung wegen keinen Nachzahlungsanspruch wie im Falle solcher Beamten, über deren Rechtsbehelfe noch nicht abschließend befunden wurde. Zwar dürfte die vom Bundesverfassungsgericht hier angesprochene haushalterische Kalkulierbarkeit auch im Falle einer Einbeziehung rechtskräftig verworfener Rechtsbehelfe gegeben sein. Auch könnte die Bemerkung, es komme nicht darauf an, ob ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt, auch dahin gehend verstanden werden, als dass eine rechts- bzw. bestandskräftige ablehnende Bescheidung eines zeitnah geltend gemachten Besoldungsanspruchs mit Blick auf den zu gewährenden Nachzahlungsanspruch unschädlich sei.

Gegen ein solches Verständnis spricht allerdings die zuvor referierte Ausführung des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine abschließende negative Bescheidung in jedem Fall einen Nachzahlungsanspruch ausschließt, ebenso wie das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 44 Abs. 1 ThürVerf) folgende Prinzip der Rechtssicherheit. Denn nach § 12 ThürBesG verjähren Besoldungsansprüche innerhalb eines Jahres nach dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist. Die Verjährung wird allein dadurch gehemmt, dass der Anspruch geltend gemacht wird. Will der Beamte die Bestandskraft der festgesetzten Besoldungshöhe verhindern, so ist er gehalten, gegen eine ablehnende Bescheidung seines Anspruchs einen statthaften Rechtsbehelf einzulegen.

Auch in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich erscheint allerdings die sich hieraus ergebende praktische Konsequenz, dass sich Beamte gezwungen sehen könnten, gegen die Festsetzung ihrer Besoldung in jedem Fall bereits vorsorglich – und zwar bis zur Erschöpfung des Rechtsweges – Rechtsschutz zu suchen, um der Verjährung ihrer Ansprüche in Anbetracht drohender Bestandskraft einer unzulässigen Unteralimentation vorzubeugen.

3. Ergebnis zu Fragen 1 und 2

Obgleich das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit aufzeigt, den gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung auch durch eine Erhöhung des Familienzuschlags zu gewährleisten, birgt die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Anhebung der kinder-bezogenen Stufen des Familienzuschlags das nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiko, dass sich bei unveränderter Höhe der Grundbesoldung das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und der von der Besoldungsstufe unabhängigen Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Bestandteile der Grundbesoldung verändert, dass der gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen eingeebnet wird.

Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das Abstandsgebot als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums und Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens verletzt.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist hingegen die Beschränkung der mit Art. 4 des Gesetzentwurfs gewährten Nachzahlungsansprüche auf solche Beamte, die ihre zu niedrig bemessenen Bezüge mit statthaften Rechtsbehelfen angefochten haben.

IV. Prozedurale Anforderungen (Frage 3)

In Beantwortung der Gutachtenfrage 3 ist zu prüfen, ob die Begründung des Gesetzentwurfs den vom Bundesverfassungsgericht hieran gestellten Anforderungen genügt.

1. Verfassungsrechtliche Begründungserfordernisse

Neben seine auf eine bloße Evidenzkontrolle beschränkte materiell-rechtliche Prüfung stellt das Bundesverfassungsgericht prozedurale Anforderungen an die gesetzliche Festschreibung der Besoldungshöhe, die als verfahrensrechtliche Komponente im Sinne einer „zweiten Säule“ die bereits dargestellten materiellen Vorgaben flankieren, absichern und verstärken sollen und den Besoldungsgesetzgeber zuvörderst in Form von Begründungspflichten treffen.¹⁰¹

Diese Maßgaben konkretisiert das Gericht in seinem Beschluss zur Richterbesoldung in Berlin unter Bezugnahme auf seine bereits gefestigte diesbezügliche Rechtsprechung.¹⁰² Demnach komme dem Gebot der Prozeduralisierung eine Ausgleichsfunktion zu. Diese bestehe darin, den weiten Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers durch dessen Verpflichtung zu einer Selbstvergewisserung zu kanalisieren. Dieser Zweck der Prozeduralisierung würde in unzulässiger Weise unterlaufen, ließe man für den Befund der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nicht bereits eine unzureichende Begründung genügen, sondern forderte darüber hinaus Anhaltspunkte für eine Verletzung des absoluten oder relativen Alimentationsschutzes in seiner materiellen Dimension.¹⁰³ Daraus folgt, dass eine Missachtung der Begründungspflicht bereits für sich genommen die Verfassungswidrigkeit der durch den Besoldungsgesetzgeber vorgenommenen Festsetzung der Besoldungshöhe nach sich zöge.

Grundlegend stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass der Besoldungsgesetzgeber zwar von Verfassung wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz schulde. Weil jedoch der

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris-Rn. 96; siehe auch Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 129; BVerfGE 130, 263 (302).

¹⁰² BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

¹⁰³ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

grundrechtsgleiche Anspruch auf eine amtsangemessene Besoldung keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne exakt bezifferter oder bezifferbarer Besoldungshöhen mache, bedürfe es bestimmter Verfahrensanforderungen, um die Verwirklichung der Gestaltungsdirektive gemäß Art. 33 Abs. 5 GG sicherzustellen.¹⁰⁴ Dieses Verständnis entspricht dem auch außerhalb des Besoldungsrechts geltenden Postulat einer allgemeinen gesetzgeberischen Begründungspflicht mit Blick auf Einschränkungen von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten.¹⁰⁵ So nimmt auch das Bundesverfassungsgericht generell eine „Obliegenheit“ des Gesetzgebers an, seine Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen.¹⁰⁶

In Anbetracht dessen gibt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auf, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Festschreibung der Besoldungshöhe zu begründen.¹⁰⁷ Demnach müsse sich die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den von Verfassung wegen gebotenen Umfang der Besoldungsanpassung in einer entsprechenden Darlegung und Begründung durch den Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genüge hingegen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn könne auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz effektiv nur dann erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgten und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert würden. Die Prozeduralisierung zielen also auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung im Sinne einer nachträglichen Begründung ab.¹⁰⁸

2. Stellungnahme

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich der Gesetzentwurf, ebenso wie schon der ihm vorausgehende Referentenentwurf, eingehend und inhaltlich umfassend mit den durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen an eine verfassungskonforme Besoldung

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

¹⁰⁵ Siehe zu der umstrittenen Frage einer allgemeinen Begründungspflicht des Gesetzgebers aus dem Schrifttum etwa *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 22; *Schwarz/Bravidor*, Kunst der Gesetzgebung und Begründungspflichten, in: JZ 2011, 353 (359); *Hebeler*, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, in: DÖV 2010, 754 (762) und eingehend *Menges/Preisner*, Der Erlass von Rechtsverordnungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, 2011, 519 (536); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Einschätzungsspielraum, Begründungspflicht und Beobachtungspflicht bei grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen, Sachstand (WD 3 - 3000 - 096/20), S. 4; siehe auch grundlegend Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, Berliner Juristische Universitätschriften. Öffentliches Recht, 2000.

¹⁰⁶ BVerfGE 125, 175 (238); Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag: Einschätzungsspielraum, Begründungspflicht und Beobachtungspflicht bei grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen (WD 3 - 3000 - 096/20), S. 4; vgl. auch BVerfGE 143, 246 (343 f.).

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

¹⁰⁸ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 130 m.w.N.; siehe auch *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 61.

auseinandersetzt. So stellt die Begründung des Entwurfs zunächst die zentralen Maßgaben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und insbesondere der beiden jüngsten Entscheidungen unter Abschnitt I dar. Sodann erfolgt in Abschnitt II anhand dieser Maßgaben eine Bestandsaufnahme zur Verfassungsmäßigkeit der gegenwärtigen Besoldung nach dem Thüringer Besoldungsgesetz. Auf dieser Grundlage aufbauend zeigt die Landesregierung schließlich unter Abschnitt III der Begründung den von ihr mit dem Gesetzentwurf präferierten Weg zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation auf.

Dabei wäre es unter den Gesichtspunkten der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der im Ergebnis favorisierten Lösung angezeigt, wenn nicht gar nach den dargestellten Maßgaben für eine Prozeduralisierung rechtlich geboten gewesen, hinsichtlich der hier vorgesehenen Anhebung der kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags auf die sich aufdrängende und mit Blick auf das besoldungsinterne Abstandsgebot verfassungsrechtlich weniger bedenkliche Alternative einer Anhebung der Grundbesoldung einzugehen.

Weiterhin geben die dargestellten Anforderungen an die Prozeduralisierung der Besoldungsfestsetzung auch Aufschluss über die bereits eingangs referierten Hintergründe und Leitmotive der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechungsentwicklung zum Besoldungsrecht. Gerade in Anbetracht des vom Bundesverfassungsgericht als eigenständiger Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG postulierten Streikverbots der Beamten und ihrer Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn appellierte das Gericht wiederholt an den Besoldungsgesetzgeber, seinem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag zur Gewährleistung einer jedem Amt innerhalb des bestehenden Besoldungsgefüges angemessenen Alimentation nachzukommen. Das Gebot der Prozeduralisierung soll den Gesetzgeber hierzu in die Lage versetzen und zugleich in die Pflicht nehmen, sich der Amtsangemessenheit und damit der Verfassungsmäßigkeit der von vorgesehenen Besoldungsstruktur und -höhe zu vergewissern.¹⁰⁹

Der Gesetzentwurf ist erkennbar von der Zielsetzung getragen, die Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung am Maßstab der neuerlichen Konkretisierungen des Alimentationsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht herzustellen, dabei indes nicht über das unabdingbare Maß hinausgehend Kosten aufzuwenden. Obgleich es sich bei der Haushaltskonsolidierung um eine nach dem Maßstab des Grundgesetzes legitime gesetzgeberische Zwecksetzung handelt, welcher der Gesetzgeber auch bei der Besoldungsfestsetzung Rechnung zu tragen hat, vermögen fiskalpolitische Erwägungen allein den Grundsatz einer amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken, weil andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG

¹⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 96.

ins Leere liefe.¹¹⁰ In diesem Sinne stellt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung klar, dass Beamte auch nicht aus ihrer Treuepflicht heraus in der Pflicht stünden, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.¹¹¹

Als problematisch erweist sich die mit einer vordergründigen Orientierung an rechnerischen Mindestvorgaben zur Vermeidung einer evident unzureichenden Alimentation ausgerichtete „Mathematisierung“ der Besoldungsfestsetzung. Denn damit läuft der Gesetzgeber Gefahr, von dem ihm zukommenden gesetzgeberischen Ermessen von vornherein keinen Gebrauch zu machen und die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Gestaltungsrichtlinie zu verfehlen. Diese trägt ihm auf, eine amtsangemessene Alimentierung anhand der aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitenden Kriterien, wie sie einfach-gesetzlich mit Blick auf eine sachgerechte Funktionsbewertung in § 16 Abs. 2 ThürBesG konkretisiert wurden, festzulegen. Diese Verpflichtung erschöpft sich nicht darin, eine evidente Sachwidrigkeit zu vermeiden.

Eine solche Herangehensweise erscheint vielmehr geeignet, den mit der Begründungspflicht verfolgten Rationalisierungszweck in sein Gegenteil zu verkehren. Denn dem verfassungsgerichtlichen Anspruch an das Gesetzgebungsverfahren ist nicht bereits dadurch Genüge getan, dass der Besoldungsgesetzgeber die Alimentation in den untersten Besoldungsgruppen bis an die Grenze eines – bloß scheinbaren – justiziablen Minimums heran angleicht.

Die von der Rechtsprechung vorgegebenen konkreten Grenzwerte dienen, wie bereits erörtert, der verfassungsrechtlichen Überprüfung der vom Gesetzgeber gewählten Struktur und Höhe der Alimentation. Dem Besoldungsgesetzgeber selbst bieten sie indes nur ein Kontrollinstrument, anhand dessen er die im Rahmen seines Gestaltungsauftrags gefundene Systematik und Höhe der Alimentation überprüfen kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht gerade mit Blick auf das Mindestabstandsgebot zur sozialen Grundsicherung hervorgehoben.¹¹²

Verwendet der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Grenzwerte hingegen zur originären Festlegung der Besoldung, verkennt er überdies die gewaltenteilende Kompetenzzuweisung zwischen Legislative und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Dieses Versäumnis bliebe nur solange folgenlos, wie sich eine verfassungsgerichtliche Überprüfung auf die von der Rechtsprechung selbst herausgearbeiteten Prüfkriterien der Evidenzkontrolle des bloßen Ergebnisses beschränkte. Indes kann aus der vorliegend gewählten Verfahrensweise, am fiskalpolitischen Ziel der Kostenersparnis ausgerichtet an der Grenze zu einer bereits rechnerisch feststellbaren und mithin in jedem Fall justiziablen Unteralimentation

¹¹⁰ BVerfGE 44, 249 (264 f.); 99, 300 (320); 149, 382 (394); so ausdrücklich auch der Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 94 m.w.N.

¹¹¹ BVerfGE 139, 64 (126 f.), 149, 382 (394); Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 94 m.w.N.

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 32.

zu operieren, anstatt eine amtsangemessene Besoldung anhand sachgerechter Kriterien zu bemessen, aufgrund des daraus folgenden Verstoßes gegen das Prozeduralisierungsgebot auch jenseits der durch die Rechtsprechung konkret bezifferten Grenzwerte auf eine evident sachwidrige Alimentierung geschlossen werden. Darin besteht, unabhängig von der materiellrechtlichen Kontrolle, ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Obgleich das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit aufzeigt, den gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung auch durch eine Erhöhung des Familienzuschlags zu gewährleisten, birgt die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiko, dass sich bei unveränderter Höhe der Grundbesoldung das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und der von der Besoldungsstufe unabhängigen Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Bestandteile der Grundbesoldung verändert, dass der gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen eingeengt wird. Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das besoldungsinterne Abstandsgebot – über dessen Berücksichtigung als Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens hinausgehend – als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums verletzt.
2. Keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet demgegenüber die Beschränkung der mit Art. 4 des Entwurfs gewährten Nachzahlungsansprüche auf solche Beamte, die ihre zu niedrig bemessenen Bezüge mit statthaften Rechtsbehelfen angefochten haben, über die noch nicht abschließend entschieden wurde.
3. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Prozeduralisierungsanforderungen erscheint die grundsätzliche Herangehensweise, die Besoldungshöhe originär anhand der von der Rechtsprechung entwickelten konkreten Mindestvorgaben auszurichten, in erheblichem Maße verfassungsrechtlich risikobehaftet. Denn diese verfassungsgerichtlichen Minimalanforderungen sind weder dazu bestimmt noch erscheinen sie geeignet, den aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag zu ersetzen. Vielmehr legt die vom Bundesverfassungsgericht eingeschlagene Rechtsprechungsentwicklung eine Neuausrichtung der Besoldungsgesetzgebung nahe. Deren Ergebnis kann zwar an den mit dem Orientierungsrahmen umrissenen Mindestanforderungen gemessen werden. Das suspendiert allerdings den Besoldungsgesetzgeber nicht von der Pflicht, die Struktur und Höhe der Alimentierung anhand sachgerechter Kriterien festzulegen und – gegebenenfalls auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung – zu begründen.