

## **Amtsangemessene Alimentation – Wie?**

Die Thüringer Besoldung zwischen regelmäßiger vollständiger Abkopplung von den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und „Hybridbildungen“ im Besoldungsrecht

### **Hauptthesen**

#### **I. Einleitung**

#### **II. Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen**

#### **III. Zur seit 2003 regelmäßig vollzogenen Abkopplung der Besoldung in Thüringen**

1. *Nominallohnentwicklung und „spitze“ Besoldungsanpassung*
2. *Reale Besoldungs- und Reallohnentwicklung in Thüringen*
3. *Entwicklung des bundesdeutschen Reallohns und der realen Bundesbesoldung seit 1979*
4. *Die Thüringer Besoldung im Kontext von Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität*

#### **IV. Schlechterbewertung der Besoldungssystematik**

1. *Entwicklung der Besoldungsstaffelung seit 2008*
2. *Folgen für die Besoldungssystematik*

#### **V. Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folgen**

1. *Der vierte Prüfparameter in seinem methodischen Zusammenspiel*
2. *Defizite der Indizienbildung*
3. *Alimentationsrechtliche Fehlbeträge*
4. *Vergleich sozialer Besoldungskomponenten 2019 und 2024*

#### **VI. „Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht**

1. *Prämissen „hybrider“ Besoldungsregelungen*
2. *2021 nachträglich zum Januar 2020 vollzogene „Hybridbildungen“*
  - a) *Sachwidrige Mathematisierung des Besoldungsrechts*
  - b) *Keine sachgerechte Konkretisierung des jeweiligen Alimentationsbedürfnisses*
  - c) *Missachtung des qualitativen Unterschieds zwischen Sozial- und Beamtenrecht*
3. *2024 eingeführter alimentativer Ergänzungszuschlag*
4. *Fazit*

#### **VII. Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der „hybriden“ Besoldungsregelungen**

1. *Gender Time Gap*
2. *Gender Pay Gap*
  - a) *Gender Pay Gap zwischen Frauen und Männern*
  - b) *Gender Pay Gap zwischen Müttern und Vätern*
3. *Fazit*

**I. Einleitung:** Struktur, Erkenntnisinteresse und Gang des Vortrags

**II. Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen**

Der Gesetzgeber sieht sich seit 2012 durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daran gebunden, die Festlegung der Besoldungshöhe noch im Gesetzgebungsverfahren hinreichend zu begründen, findet seit 2015 ein mehrstufiges „Pflichtenheft“ vor, das unter anderem anhand von volkswirtschaftlichen Parametern die verfassungsrechtliche Prüfung rationalisiert, und hat, nachdem der Zweite Senat die ihn treffenden prozeduralen Anforderungen 2018 weiterhin konkretisiert hat, seit 2017 und 2020 zwei methodisch miteinander verbundene Abstandsgebote zu beachten, nämlich das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen, das es ihm untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen, und das Mindestabstandsgebot, das eine zweifelsfrei bestimmbare Grenze zur Unteralimentation bildet, deren Unterschreitung zur Verfassungswidrigkeit der davon unmittelbar betroffenen Alimentation führt.

**III. Zur seit 2003 regelmäßig vollzogenen Abkopplung der Besoldung in Thüringen**

1. Zwischen Anfang 2003 und Ende 2024 sind die Nominallöhne in Thüringen um knapp 82 % gestiegen, während die „spitz“ bemessene Besoldung in der Besoldungsgruppe A 14 nur um rund 34 % angehoben worden ist; mit allein betrachteten zweiten Parameterwerten von 28,9 % und 24,4 % für die beiden 15-jährigen Betrachtungszeiträume 2003 bis 2017 und 2010 bis 2024 zeigt sich die Thüringer Besoldung nicht erst seit heute als regelmäßig vollständig von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt.
2. Im 22-jährigen Zeitraum zwischen 2003 und 2024 hat der durchschnittliche Arbeitnehmer in Thüringen einen Reallohnge Gewinn von 27,1 % zu verzeichnen gehabt, während der Beamte im höheren Dienst einen Kaufkraftverlust von 20,8 % erlitten hat; die Reallöhne haben sich in diesem Zeitraum um mehr als 60 % besser entwickelt als die Realbesoldung.
3. Darüber hinaus hat sich die zu jener Zeit noch bundeseinheitlich geregelte Bundesbesoldung im 15-jährigen Zeitraum zwischen 1980 und 1994 mit einem Parameterwert von 21,3 % ebenfalls als bereits vollständig von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt gezeigt, was sich bis zum Ende der Jahre 2002 und 2006 nicht geändert hat; die seitdem in Thüringen weiter angewachsene Besoldungslücke setzte folglich auf diese Entwicklung auf. Die erhobenen Daten legen nahe, dass in Thüringen seit Bestehen der Deutschen Einheit zu keiner Zeit eine amtsangemessene Alimentation gewährt worden wäre.
4. Zwischen 2003 und 2024 haben sich nicht nur die Reallöhne um mehr als 60 % stärker entwickelt, als die Besoldung real angehoben worden ist, auch das Thüringer Bruttoinlandsprodukt und die Arbeitsproduktivität je erwerbstätige Person haben sich derweil um mehr als 55 % und knapp 57 % erhöht, worin sich weiterhin die vollständige Abkopplung der Thüringer Besoldung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards offenbart, wie sie seit langer Zeit regelmäßig vom Dienstherrn vollzogen wird.

#### **IV. Schlechterbewertung der Besoldungssystematik**

1. Der Abstand zwischen dem Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung und der in der vierten und neunten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6, in der vierten, fünften und Endstufe der Besoldungsgruppe A 14 sowie in der Endstufe der Besoldungsgruppe A 16 gewährten Besoldung ist zwischen 2008, als der Thüringer Gesetzgeber ein eigenes Besoldungsgesetz erlassen hat, und Ende 2024 um 12,4 %P, 14,9 %P, 25,8 %P, 27,4 %P, 36,2 %P und 46,5 %P verringert worden.
2. Der Verfall der im höheren Thüringer Landesdienst gewährten Besoldung korrespondiert entsprechend mit einer erheblichen Stauchung der Besoldungsstaffelung infolge der vereinzelt Regelung von Sockelbeträgen, vor allem aber durch die wiederkehrende Streichung niedrigster Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen, die für die davon unmittelbar betroffenen Beamten wie eine gestufte Inkraftsetzung von Besoldungserhöhungen zu ihren Gunsten wirken musste, ohne dass die weiteren Bediensteten davon ebenfalls einen Vorteil gehabt hätten.

#### **V. Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folgen**

1. Die materiell-rechtliche Verletzung des Mindestabstandsgebots betrifft in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die davon unmittelbar betroffenen Besoldungsgruppen, sondern hat Auswirkungen auf das gesamte Besoldungsgefüge, weil sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist, sobald das Mindestabstandsgebot verletzt ist, weshalb das Bundesverfassungsgericht in der verfassungsrechtlichen Prüfung die Mindestalimentation als Grenze zur Unteralimentation mit der Besoldungsstaffelung verbindet, indem es das Mindestabstandsgebot indiziell über den – bislang von ihm noch nicht konkret ausgeformten – Parameter der Mindestbesoldung direkt mit dem Besoldungsgefüge in Relation setzt.
2. Nachdem der Thüringer Besoldungsgesetzgeber 2021 eine erhebliche Verletzung des Mindestabstandsgebots eingestanden hat, hat er bis heute keine hinreichende Betrachtung der fehlerhaften Besoldungsstaffelung vollzogen, jedoch en passant dessen systematische Verletzung festgestellt, ohne daraus aber hinreichende Schlüsse zu ziehen; vielmehr verwendet er seitdem indizielle Parameter in evident sachwidriger Weise, um centgenau ermitteln zu wollen, welcher Betrag seiner Ansicht nach für eine verfassungskonforme Besoldung erforderlich sei.
3. Als Folge des vom Senat im Mai 2020 konkretisierten Mindestabstandsgebots liegen seitdem die vom Thüringer Gesetzgeber bemessenen Beträge der Mindestalimentation um jeweils 24,1 %, 3,3 %, 9,1 % und 8,6 % höher als im Vorjahr, was sich für ihn hinsichtlich seiner fiskalpolitisch motivierten Zielsetzung maximaler Kostenersparnis als Problem darstellt, weil er seit 2021 die indizielle Mindestbesoldung ausgehend vom scheinbaren archimedischen Punkt der Mindestalimentation zur centgenauen Besoldungsbemessung benutzt.
4. Denn als Folge dieser evident sachwidrigen Methodik sah sich der Thüringer Landtag seit 2021 veranlasst, innerhalb einer recht kurzen Zeit zweimal niedrigste Erfahrungsstufen aus Teilen der Besoldungstabelle zu entfernen und die kinderbezogenen Besoldungskomponenten

bis Ende 2024 gegenüber 2019 um mehr als 210 % sowie die ehebezogene Komponente durch einen alimentativen Ergänzungszuschlag de facto um knapp 370 % anzuheben, um so den Grundgehaltssatz in der niedrigsten Besoldungsgruppe, der 2019 durch soziale Besoldungskomponenten noch um 16,9 % angehoben worden ist, nun um mehr als 55 % anzuheben, wodurch jene Komponenten, die verfassungsrechtlich, was ihre Höhe anbelangt, nur eine „Nebenkomponente“ der Besoldung sein können, in summa und also evident sachwidrig in den Rang einer „Hauptkomponente“ gehoben worden sind.

## **VI. „Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht**

1. Als drei Prämissen einer „Hybridbildung“ im Besoldungsrecht lassen sich eine nicht statt-hafte Verwischung (1) des qualitative Unterschieds zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen und (2) der prinzipiellen Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten mitsamt der nicht hinreichenden Konkretisierung ihrer Höhe sowie (3) die Verwendung prinzipiell ungeeigneter Berechnungsmethoden identifizieren, die mit vermeintlich mathematischer Exaktheit Aussagen darüber ableiten sollen, welcher Betrag für eine verfassungskonforme Besoldung erforderlich sei, um damit aber nur die methodische Zielrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsrecht-sprechung zu verkennen.
2. Entsprechend hat der Thüringer Besoldungsgesetzgeber im Verlauf des Jahres 2021 rückwir-kend zum Jahresbeginn 2020
  - a) die Mindestbesoldung als indizielles Mittel zur Identifizierung des Verletzungsgrads eines verfassungswidrig ausgestalteten Besoldungsgefüges materiell-rechtlich unmittelbar zur cent-genauen Bemessung einer vordergründig amtsangemessenen Alimentation verwendet, womit er mit mathematischer Exaktheit den vermeintlichen Betrag für eine verfassungsmäßige Be-soldung in der niedrigsten Besoldungsgruppe bemaß, um so tatsächlich nur die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats zu verkennen;
  - b) den bemessenen indiziellen Fehlbetrag materiell-rechtlich ohne weitere Konkretisierung des jeweils notwendigen Alimentsbeitrags in signifikant unterschiedlicher Höhe auf den Fa-milienzuschlag für die ersten beiden Kinder des Beamten verteilt, um weiterhin der Zielsetzung einer größtmöglichen Kostenminimierung zu dienen, was sich so aber zwangsläufig nicht sachgerecht begründen ließ, weshalb er zugleich nicht hinreichend der verfassungsrechtlichen Anforderung der Prozeduralisierung nachgekommen ist;
  - c) nicht sachgerecht in den Blick genommen, dass insbesondere die Leistungen der sozialen Grundsicherung ihrem Zweck nach staatliche Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozia-ler Sicherung und damit etwas qualitativ Anderes als die Beamten geschuldete Alimentation sind, weshalb der Besoldungsgesetzgeber ihre eingeschränkte Aussagekraft für die Höhe des den Beamten von ihrem Dienstherrn geschuldeten amtsangemessenen Unterhalts in Rechnung zu stellen hat und die mittelbar auf das Grundsicherungsniveau zurückzuführende Mindestali-

mentation nicht dazu dienen kann, die angemessene Höhe der Alimentation zu ermitteln, sondern nur dazu fungiert, die Grenze zur Unteralimentation zu betrachten.

3. Nicht anders ist er 2024 mit der Einführung des alimentativen Ergänzungszuschlags verfahren, dessen Höhe er in ungebrochener methodischer Fortführung genauso wie zuvor beschrieben bemessen hat, um in der Betrachtung des Partnereinkommens von Beamten nun mit dem Höchstbetrag einer geringfügigen Beschäftigung einen sozialgesetzlichen Grundfreibetrag als Geringfügigkeitsgrenze auch unmittelbar in das Besoldungsrecht einzuführen; die sozialrechtliche Geringfügigkeitsgrenze ist so unmittelbar zum Gegenstück des beamtenrechtlich geregelten alimentativen Ergänzungszuschlags geworden, und zwar mit dem alleinigen Zweck, die gewährte Alimentation als Ganze auf 116 % des Grundsicherungsniveau anzuheben, ohne dabei jedoch ein konkretes Alimentationsbedürfnis der Ehepartner von Beamten auszuweisen.
4. Im Ergebnis wird heute die bereits 2021 in evident sachwidriger Weise aufgegebene prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten weiterhin vernachlässigt; während der unverheiratete und kinderlose Bedienstete weiterhin eklatant unteralimentiert wird, führen die sozialen Komponenten durch ihre maßlose Gewährung in nicht minder eklatanter Weise zu einer erheblichen Überalimentation durch soziale Komponenten, ohne also deren familienbezogene Ausgleichsfunktion hinreichend zu beachten, weshalb das aus den familiären Sonderbelastungen folgende konkrete Alimentationsbedürfnis des Beamten hier grundlegend verfehlt wird.

## **VII. Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der „hybriden“ Besoldungsregelungen**

1. Auch die Thüringer Gesellschaft ist zunächst einmal von einem Gender Time Gap geprägt, der sich in allen Alterskohorten der regelmäßig Beschäftigten durch einen im Durchschnitt zwischen 20 %P und über 30 %P großen Unterschied in der Verrichtung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung zwischen den Geschlechtern zeigt und nicht nur in deren jungen Jahren, sondern auch später maßgeblich durch eine signifikant häufigere Verrichtung unentgeltlicher familiärer Betreuungs- und Sorgearbeit von weiblichen Beschäftigten bedingt ist.
2. Der Gender Time Gap mitsamt signifikant geringeren Beschäftigungszeiten von Frauen im Allgemeinen und von Mütter im Besonderen hat unmittelbare Folgen für die Möglichkeit, durch Berufstätigkeit ein gleichheitsgerechtes persönliches Nettoeinkommen zu erzielen. Als eine maßgebliche Folge
  - a) verfügten 2022 rund zwei Drittel aller weiblichen Arbeiter und 38 % aller weiblichen Angestellten über ein persönliches monatliches Nettoeinkommen von unter 1.500,- €, während es bei den männlichen Arbeitern und Angestellten 26 % und 19 % gewesen sind; hinsichtlich nicht erwerbstätiger Personen verfügten rund 60 % der betroffenen Frauen und rund 40 % der betroffenen Männer über ein persönliches monatliches Nettoeinkommen unter 1.000,- €.
  - b) Die Gleichstellungslücke zwischen Frauen und Männern verschärft sich darüber hinaus regelmäßig noch einmal deutlich, sobald verheiratete Ehepaare Kinder bekommen: Denn während mehr als jede fünfte verheiratete Mutter über ein persönliches monatliches Nettoein-

kommen von weniger als 1.000,- € verfügt und knapp die Hälfte eines von weniger als 1.500,- € zur Verfügung hat, sind es bei den verheirateten Vätern nicht einmal jeder elfte und weniger als ein Viertel; in diesen Zahlen offenbart sich ein erheblich größeres Armutsrisiko von verheirateten Müttern gegenüber verheirateten und unverheirateten Vätern, aber ebenso gegenüber kinderlosen Frauen und Männern. Die signifikant häufiger von Müttern als von Vätern verrichtete unentgeltliche familiäre Betreuungsarbeit vergrößert ihr Armutsrisiko gegenüber allen anderen Gruppen im erheblichen Maße, wobei sich dieses Risiko mit zunehmender Kinderzahl tendenziell vergrößert.

3. In der sozialen Gefasstheit der Thüringer Gesellschaft nun einen entsprechenden alimentativen Ergänzungszuschlag einzuführen, um so das Mindestabstandsgebot erfüllen zu wollen, steht von daher den sich aus Art. 3 Abs. 2 GG ergebenden gesellschaftspolitischen Forderungen diametral entgegen, und zwar insbesondere der verbrieften staatlichen Schutzpflicht, die *tatsächliche* Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, und verstößt nicht minder gegen die in Art. 6 Abs. 4 GG enthaltene Grundsatzentscheidung, die Mutterschaft und Kindesbetreuung als nicht allein private, sondern auch im Interesse der Gemeinschaft liegende Leistung anerkennt, die sich auch gegen „extreme Belastungen der öffentlichen Haushalte“ durchsetzt. Der alimentative Ergänzungszuschlag kann deshalb in seiner Form und gewährten Höhe keinen Bestand vor der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finden.