

Amtsangemessene Alimentation – Wie?

Amtsangemessene Alimentation – Wie?

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

Gliederung:

- I. Einleitung
- II. Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen
- III. Zur seit 2003 regelmäßig vollzogenen Abkoppelung der Besoldung in Thüringen
- IV. Schlechterbewertung der Besoldungssystematik
- V. Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folgen
- VI. „Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht
- VII. Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der „hybriden“ Besoldungsregelungen

I. Einleitung

thüringer beamtenbund und tarifunion

II. Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen

thüringer beamtenbund und tarifunion

BVerfG, Beschluss vom 24. September 2007 – 2 BvR 1673/03 u.a. –, juris, Rn. 34:

Allerdings erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt haben, dass einzelne Beamten-gruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert werden.

BVerfGE 130, 263

Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich eingehalten wird.

Art. 33 Abs. 5 GG

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.

thüringer beamtenbund und tarifunion

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Richter, Staatsanwälte und Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

BVerfGE 139, 64 und BVerfGE 140, 240

Im Rahmen einer Gesamtschau liegt es nahe, mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus zu ermitteln.

Parameter der ersten Prüfungsstufe:

Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der

1. Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst
2. der Nominallohnentwicklung im Rechtskreis
3. der Verbraucherpreisentwicklung im Rechtskreis
4. systeminterner Besoldungsvergleich
5. Quervergleich der Besoldung

BVerfGE 145, 304

Das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar, der in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht.

Art. 33 Abs. 2 GG

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

thüringer beamtenbund und tarifunion

BVerfGE 145, 304

Das Abstandsgebot untersagt dem Besoldungsgesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen, soweit der Gesetzgeber nicht in dokumentierter Art und Weise von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges Gebrauch macht.

BVerfGE 149, 382

Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist 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.

BVerfGE 155, 1

Beim systeminternen Besoldungsvergleich ist neben der Veränderung der Abstände zu anderen Besoldungsgruppen in den Blick zu nehmen, ob in der untersten Besoldungsgruppe der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau eingehalten ist. Ein Verstoß gegen dieses Mindestabstandsgebot betrifft insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist.

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

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

1. Nominallohnentwicklung und „spitze“ Besoldungsanpassung

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 1: Zeitraum 2003 bis 2024

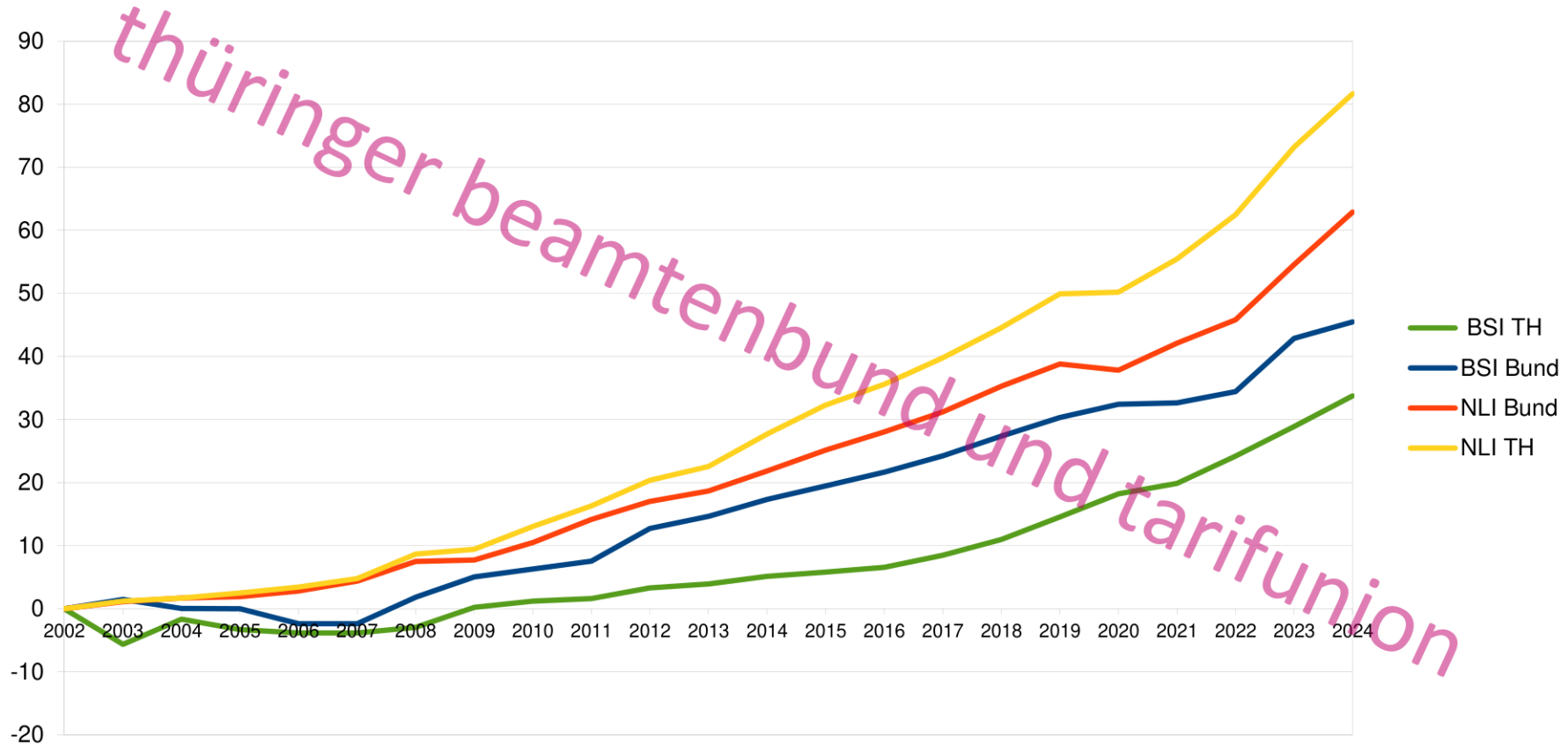
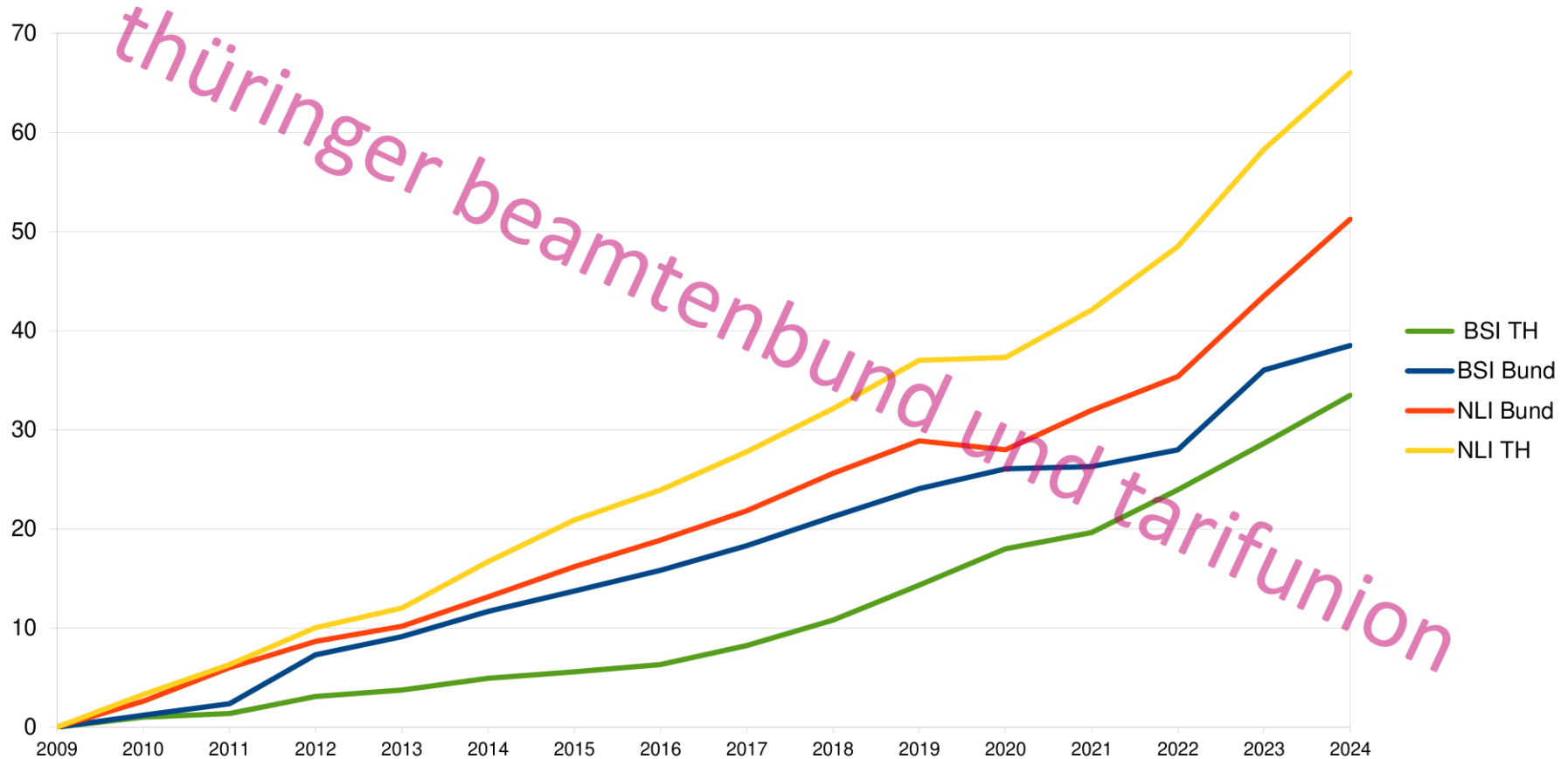


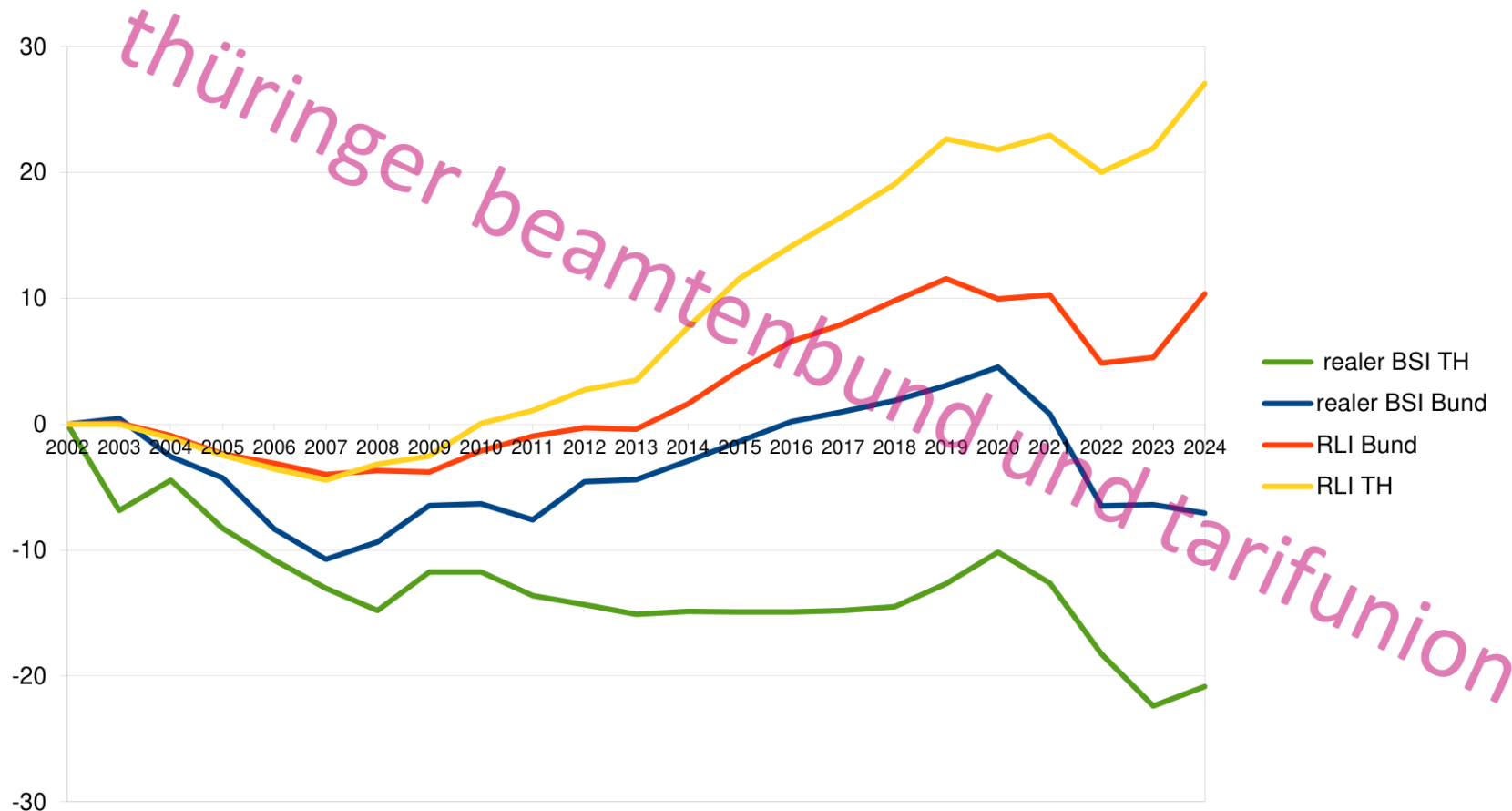
Abb. 2: Zeitraum 2010 bis 2024



2. Reale Besoldungs- und Reallohnentwicklung

thüringer beamtenbund und tarifunion

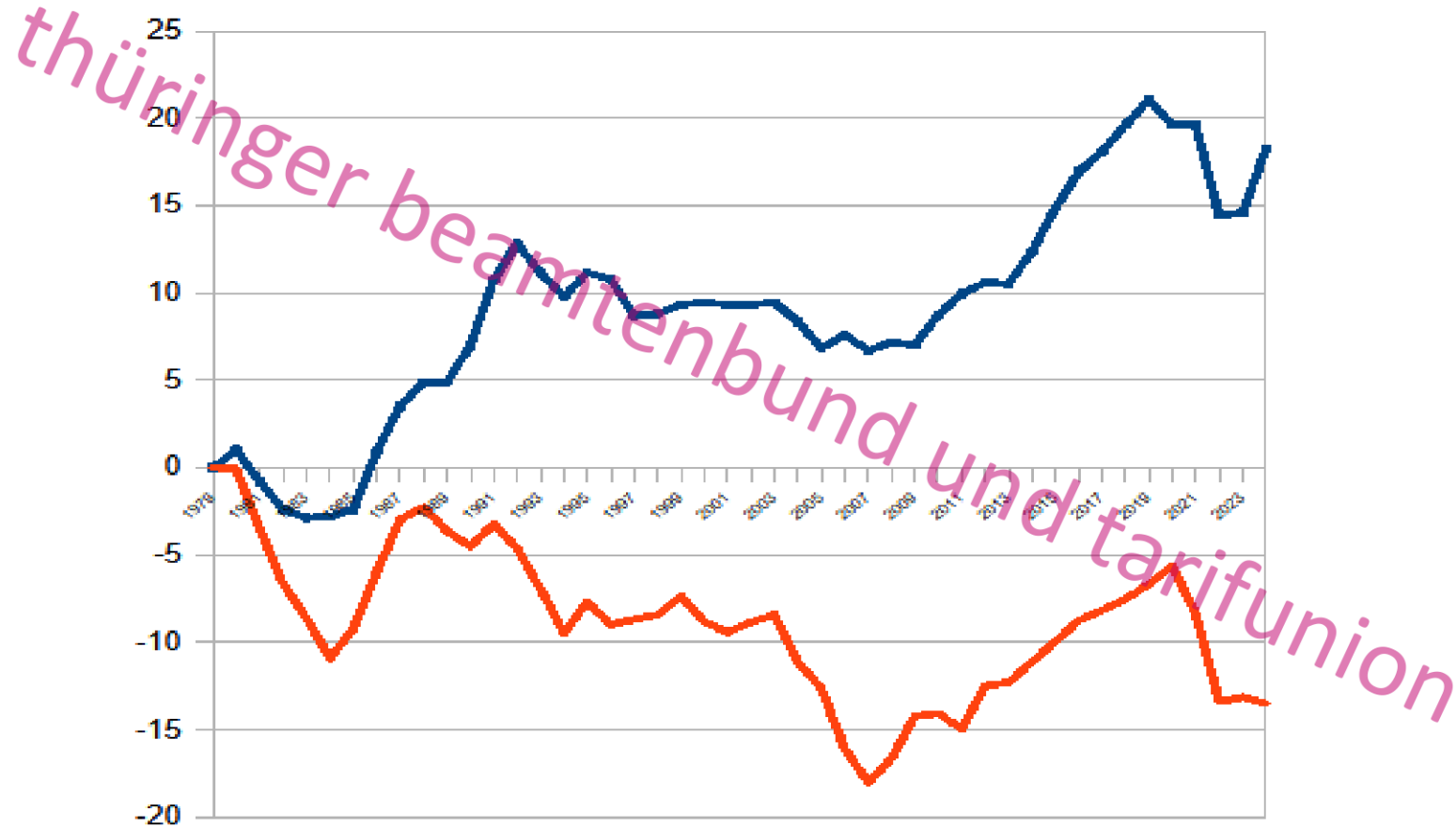
Abb. 3: Kaufkraftentwicklung 2003 bis 2024



3. Entwicklung des bundesdeutschen Reallohns und der realen Bundesbesoldung

thüringer beamtenbund und tarifunion

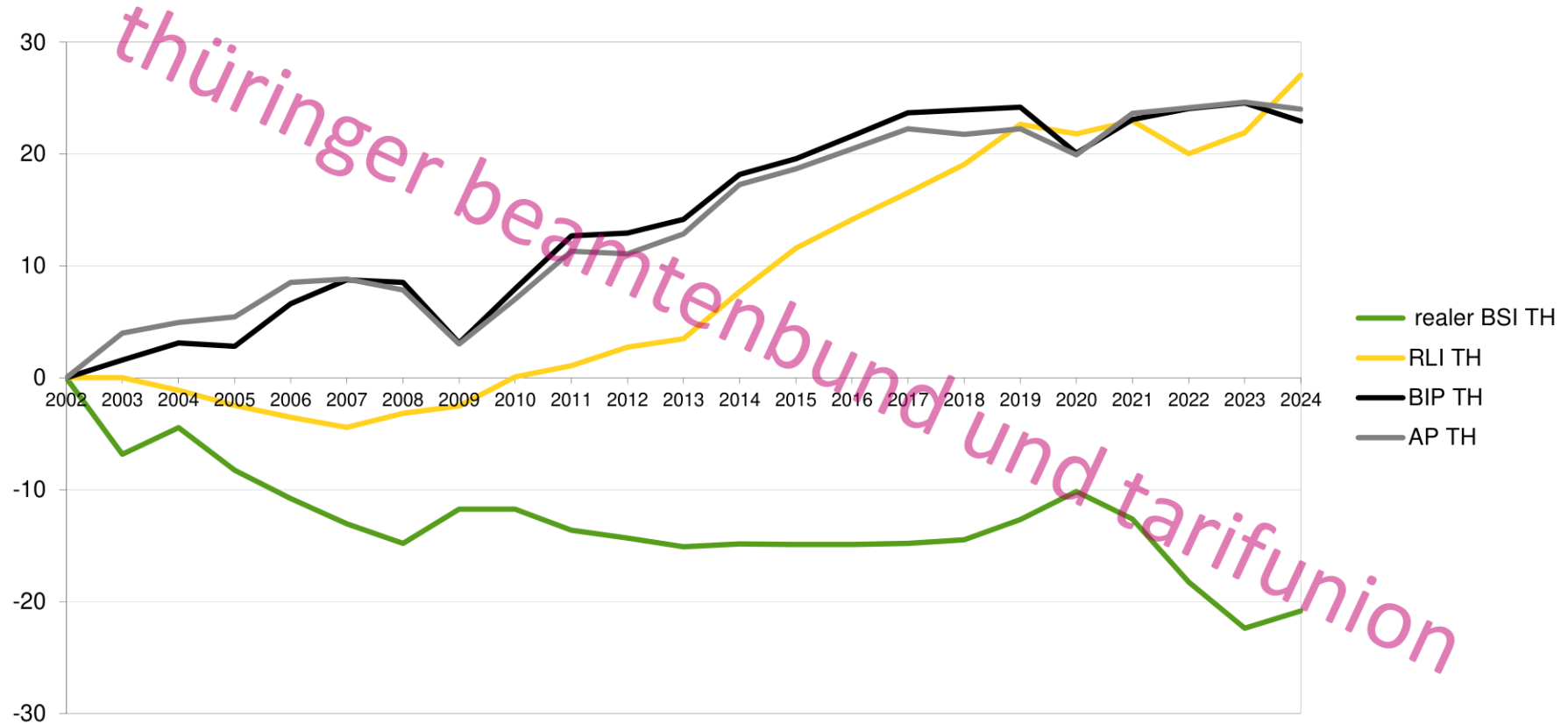
Abb. 4 Realentwicklungen im Bund



4. Die Thüringer Besoldung im Kontext von Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 5: Wirtschaftliche Rahmenentwicklungen



IV. Schlechterbewertung der Besoldungssystematik

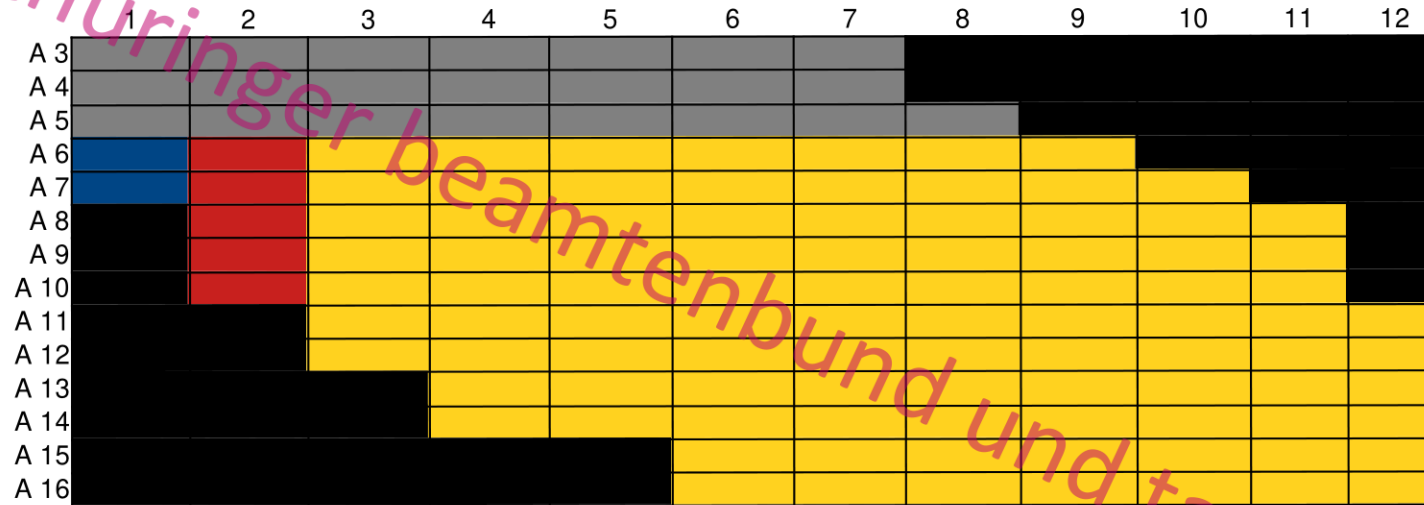
- 1. Entwicklung der Besoldungsstaffelung seit 2008**
- 2. Folgen für die Besoldungsstaffelung**

thüringer Beamtenbund und tarifunion

1. Entwicklung der Besoldungsstaffelung seit 2008

thüringer beamtenbund und tarifunion

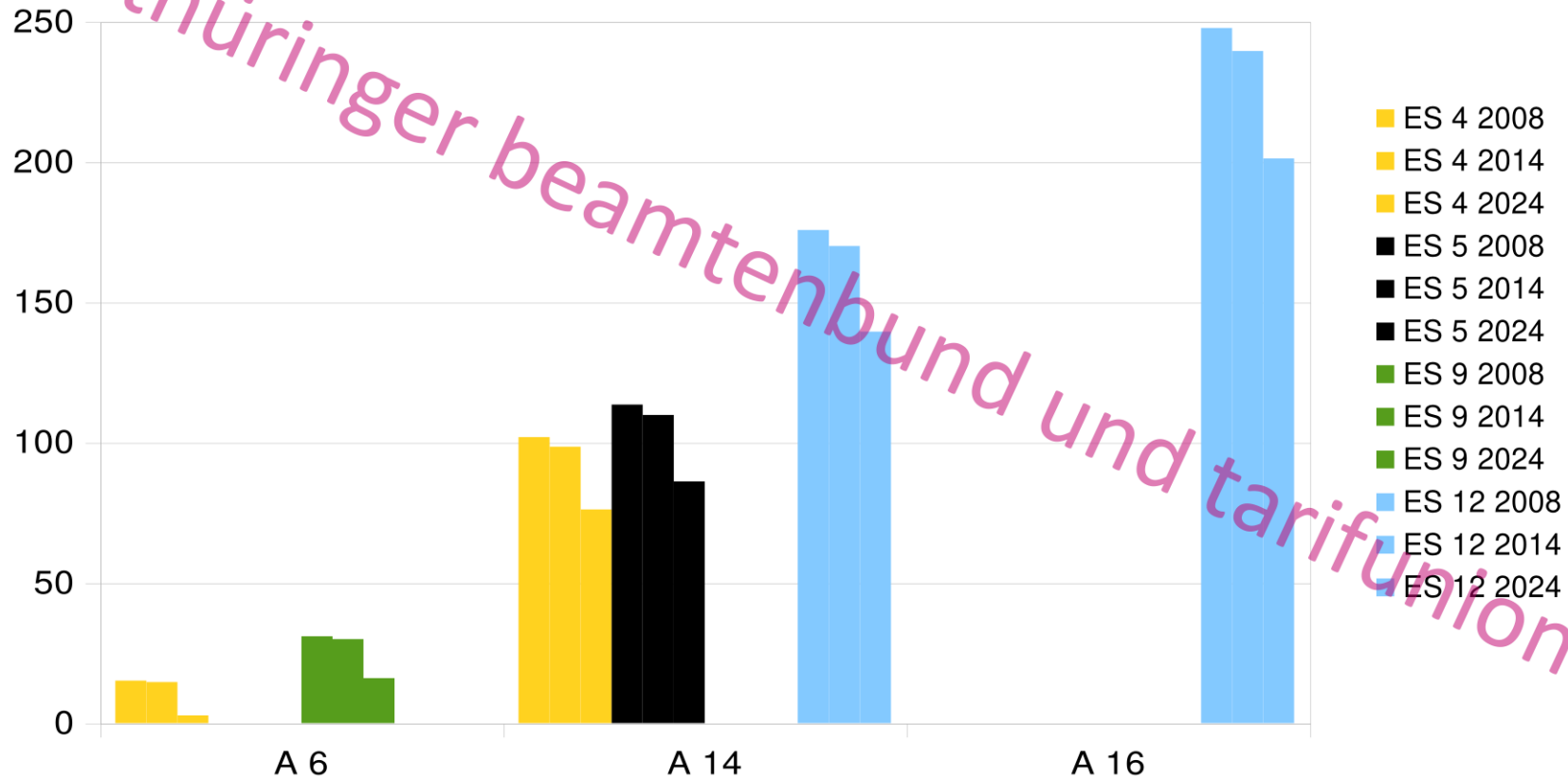
Abb. 6: Besoldungsstaffelung Ende 2014 und aktuell



2. Folgen für die Besoldungsstaffelung

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 7: Besoldungsstaffelung 2008, 2014 und 2024



- V. Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folge**
- 1. Der vierte Prüfparameter in seinem methodischen Zusammenspiel**
 - 2. Defizite der Indizienbildung**
 - 3. Alimentationsrechtliche Fehlbeträge**
 - 4. Vergleich sozialer Besoldungskomponenten 2019 und 2024**

1. Der vierte Prüfparameter in seinem methodischen Zusammenspiel

thüringer beamtenbund und tarifunion

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 Besoldungs-gefüge, weil sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungs-staffelung als fehlerhaft erweist, sobald das Mindest-abstandsgebot verletzt ist.

Deshalb verbindet das Bundesverfassungsgericht in der verfassungsrechtlichen Prüfung die Mindestalimentation als Grenze zur Unteralimentation mit der Besoldungsstaffelung, indem es das Mindestabstands-gebot indiziell über den – bislang von ihm noch nicht konkret ausgeformten – Parameter der Mindestbesoldung direkt mit dem Besoldungsgefüge in Relation setzt.

2. Defizite der Indizienbildung

thüringer beamtenbund und tarifunion

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.

Abb. 8: 2019 indiziell verletzte Tabellenfelder

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A 3												
A 4												
A 5												
A 6	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt			
A 7	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt	verletzt						
A 8		verletzt	verletzt	verletzt	verletzt							
A 9		verletzt	verletzt									
A 10												
A 11												
A 12												
A 13												
A 14												
A 15												
A 16												

3. Alimentationsrechtliche Fehlbeträge

thüringer beamtenbund und tarifunion

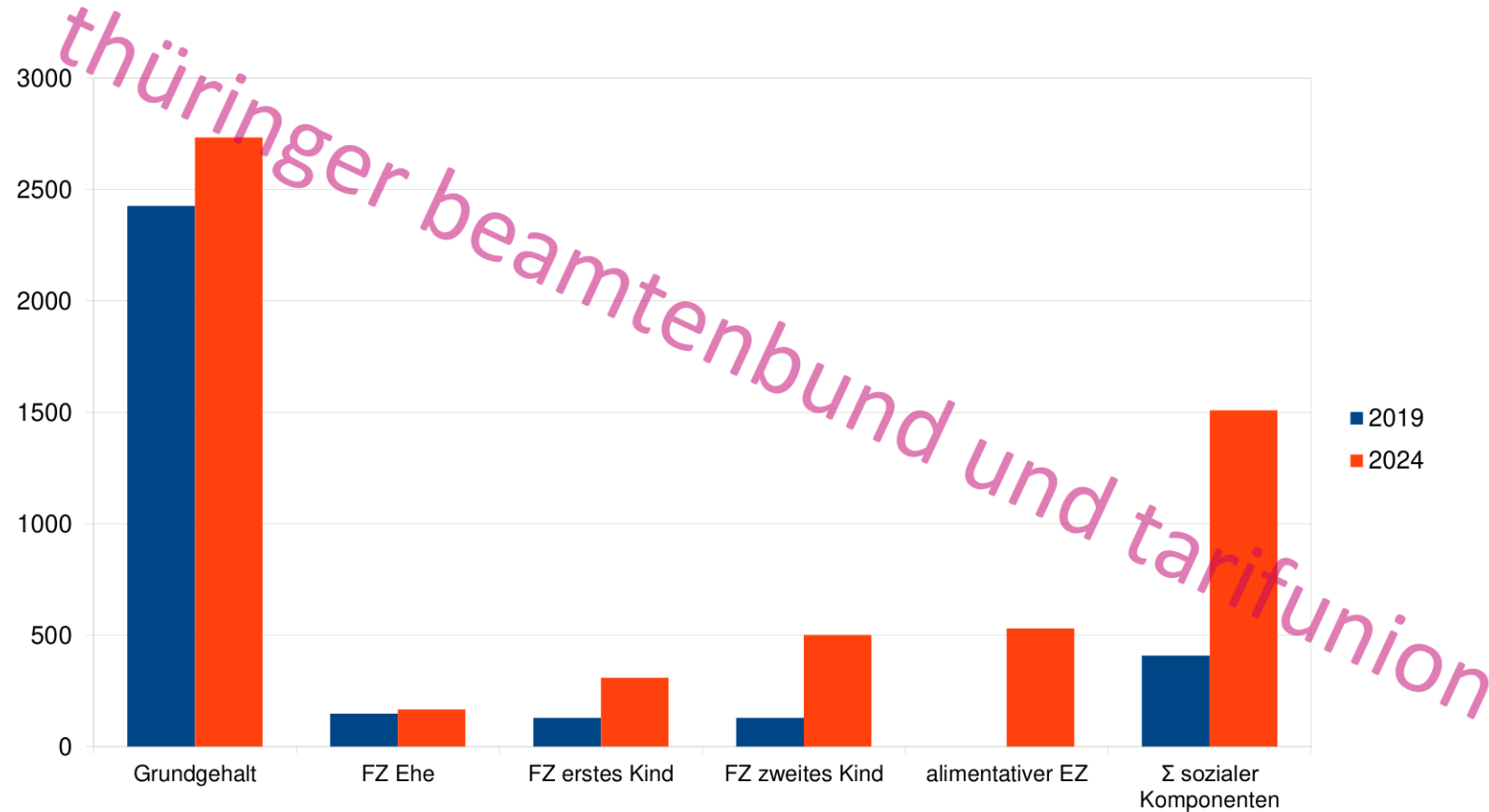
Abb. 9: Höhe der Mindestalimentation in €



4. Vergleich sozialer Komponenten 2019 und 2024

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 10: Besoldungskomponenten 2019 und 2024



VI. „Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht

1. Prämissen „hybrider“ Besoldungsregelungen
2. 2021 nachträglich zum Januar 2020 vollzogene „Hybridbildungen“
3. 2024 eingeführter alimentativer Ergänzungszuschlag
4. Fazit

1. Prämissen „hybrider“ Besoldungsregelungen

thüringer beamtenbund und tarifunion

1. Prämisse:

Bei der Bemessung des vermeintlich amtsangemessenen Besoldungsniveaus wird wiederkehrend der qualitative Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen nicht hinreichend genau genug in den Blick genommen.

2. Prämisse:

a) Die prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen Komponenten wird vernachlässigt.

2. Prämisse:

b) Die leistungslosen sozialen Komponenten tragen den aus der Familiengröße resultierenden Sonderbelastungen des Beamten Rechnung und haben im Interesse der Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums einen *hinreichend konkreten* Beitrag zur amtsangemessenen Alimentation zu leisten, was ebenfalls nicht hinreichend beachtet wird.

3. Prämisse:

Zur Ermittlung der amtsangemessenen Alimentation werden prinzipiell ungeeignete Berechnungsmethoden herangezogen, um aus ihnen mit vermeintlich mathematischer Exaktheit Aussagen darüber ableiten zu wollen, welcher Betrag für eine verfassungsgemäße Besoldung erforderlich ist, womit die methodische Zielrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsrechtsprechung verkannt wird.

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

a) Sachwidrige Mathematisierung des Besoldungsrechts

thüringer beamtenbund und tarifunion

Seit 2021 wird die Mindestbesoldung als indizielles Mittel zur Identifizierung des Verletzungsgrads eines verfassungswidrig ausgestalteten Besoldungsgefüges unmittelbar materiell-rechtlich zur centgenauen Bemessung einer vordergründig amtsangemessenen Alimentation verwendet, womit mit mathematischer Exaktheit der vermeintliche Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung in der niedrigsten Besoldungsgruppe bemessen wird, um so tatsächlich nur die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats zu verkennen.

b) Keine sachgerechte Konkretisierung des jeweiligen Alimentationsbedürfnisses

thüringer beamtenbund und tarifunion

Der bemessene indizielle Fehlbetrag wird ohne weitere Konkretisierung des jeweils notwendigen Alimentsbeitrags in signifikant unterschiedlicher Höhe materiell-rechtlich auf den Familienzuschlag für die ersten beiden Kinder des Beamten verteilt, um so weiterhin der Zielsetzung einer größtmöglichen Kostenminimierung zu dienen. Eine solche Entscheidung lässt sich aber zwangsläufig nicht sach-gerecht begründen, weshalb der Gesetzgeber der verfassungsrechtlichen Anforderung der Prozeduralisierung nicht hinreichend nachkommt.

c) Missachtung des qualitativen Unterschieds zwischen Sozial- und Beamtenrecht

thüringer beamtenbund und tarifunion

Da die Leistungen der sozialen Grundsicherung ihrem Zweck nach staatliche Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und damit etwas qualitativ Anderes als die Beamten geschuldete Alimentation sind, hat der Besoldungsgesetzgeber ihre eingeschränkte Aussagekraft für die Höhe des den Beamten von ihrem Dienstherrn geschuldeten amtsangemessenen Unterhalts in Rechnung zu stellen und kann die mittelbar auf das Grundsicherungsniveau zurückzuführende Mindestalimentation nicht dazu dienen, die angemessene Höhe der Alimentation zu ermitteln, sondern nur dazu fungieren, die Grenze zur Unteralimentation zu betrachten.

3. 2024 eingeführter alimentativer Ergänzungszuschlag

thüringer beamtenbund und tarifunion

Mit dem alimentativen Ergänzungszuschlags betrachtet der Gesetzgeber das Einkommen des Partners von Beamten und legt dieser Betrachtung des Partnereinkommens wenigstens den Höchstbetrag einer geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch zugrunde. Damit findet ein sozialgesetzlicher Grundfreibetrag als Geringfügigkeitsgrenze *unmittelbar* Eingang in das Besoldungsrecht, ohne auch hier den qualitativen Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen hinreichend in den Blick zu nehmen. Damit wird erneut der qualitative Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen verwischt.

Die Geringfügigkeitsgrenze im Sinne von § 8 Abs. 1a Satz 2 SGB IV von 538,- € wird zum sozialrechtlichen Gegenstück zum im Besoldungsrecht beamtenrechtlich geregelten alimentativen Ergänzungszuschlag in Höhe von 531,23 €, der einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie 2024 gewährt wurde. Sein Zweck ist dabei ausschließlich, das Besoldungsniveau so anzuheben, dass im Verständnis des Besoldungsgesetzgebers eine amtsangemessene Alimentation gewährt werden würde, womit eine sozialrechtliche Regelung unmittelbar ins Beamtenrecht überführt wird.

Damit geht es dem Besoldungsgesetzgeber aber ein weiteres Mal nur darum, in mathematischer Art und Weise das Mindestabstandsgebot zu gewährleisten. Die Mindestalimentation als mittelbare sozialrechtliche Schranke, die tatsächlich nur die absolute Grenze zur Unteralimentation festlegt und darüber hinaus alleine keine Aussage über die Höhe einer amtsangemessenen Alimentation macht, findet so an einer erheblichen Stelle ihre unmittelbare Bindung an das Sozialrecht.

Der Besoldungsgesetzgeber nimmt nun mit dem alimentativen Ergänzungszuschlag ein weiteres Mal eine erhebliche Anhebung sozialer Komponente vor, ohne ein tatsächliches Alimentationsbedürfnis zu konkretisieren. Denn nicht umsonst wird ein entsprechendes Bedürfnis des Ehepartners eines alleinverdienenden Beamten an keiner Stelle der Gesetzesbegründung erhoben und damit konkretisiert. Tatsächlich diene die unmittelbare Überführung sozialrechtlicher Regelungen in das Beamtenrecht nur dem Zweck, das Mindestabstandsgebot zu gewährleisten.

4. Fazit

thüringer beamtenbund und tarifunion

Im Ergebnis wird heute die bereits 2021 in evident sachwidriger Weise aufgegebenene prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltsatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten weiterhin vernachlässigt. Während 2019 der familienneutrale Grundgehaltssatz von rund 2.427,- € durch soziale Komponenten um rund 410,- € um 16,9 % angehoben worden war, ist das Grundgehalt Ende 2024 von rund 2.735,- € um rund 1.510,- €, also um mehr als 55 %, angehoben worden.

Die sozialen Komponenten sind durch ihre Anhebung um 268,7 % zu einer weiteren „Hauptkomponente“ geworden, die sie verfassungsrechtlich wegen ihres leistungslosen Gehalts nicht darstellen können. 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 deren familienbezogene Ausgleichsfunktion hinreichend zu beachten, um so das aus den familiären Sonderbelastungen folgende Alimentationsbedürfnis grundlegend zu verfehlen.

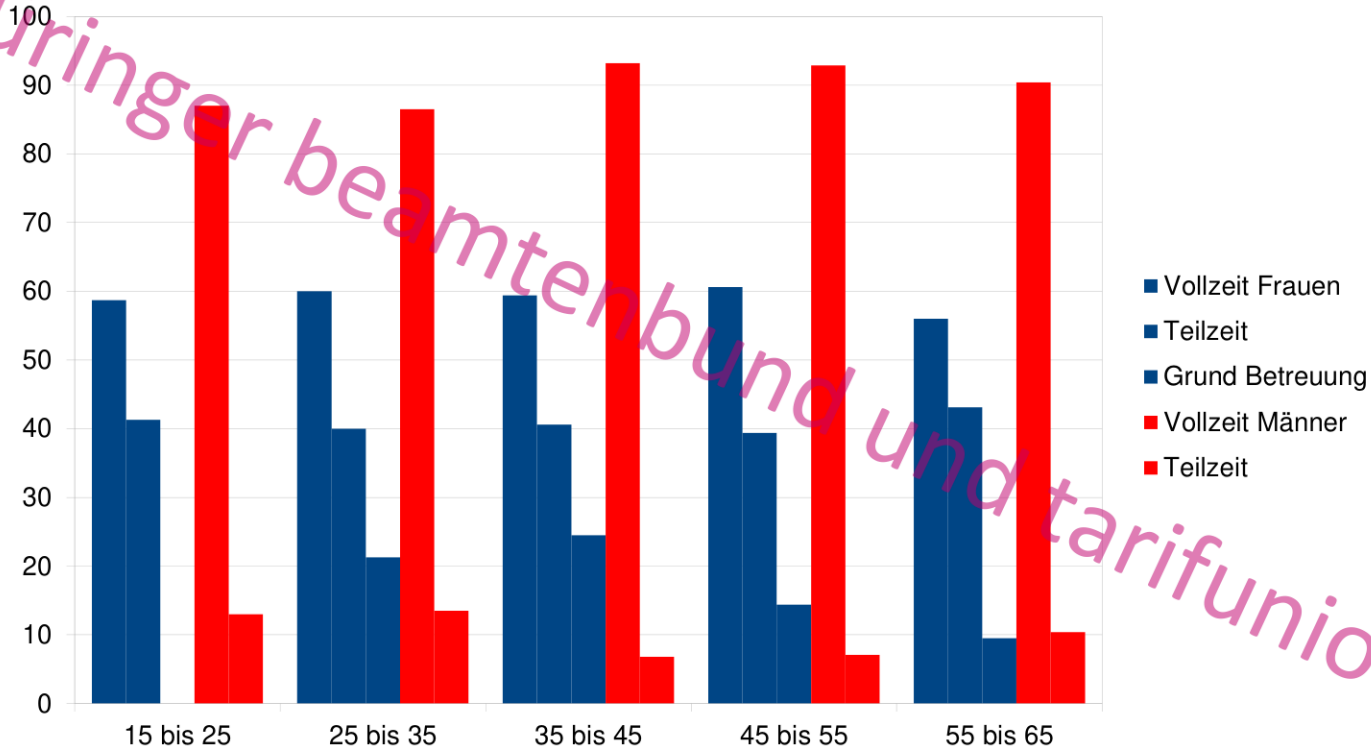
VII. Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der “hybriden” Besoldungsregelung

1. Gender Time Gap
2. Gender Pay Gap
3. Fazit

1. Gender Time Gap

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 11: Erwerbstätige nach Geschlecht und Alter (%)



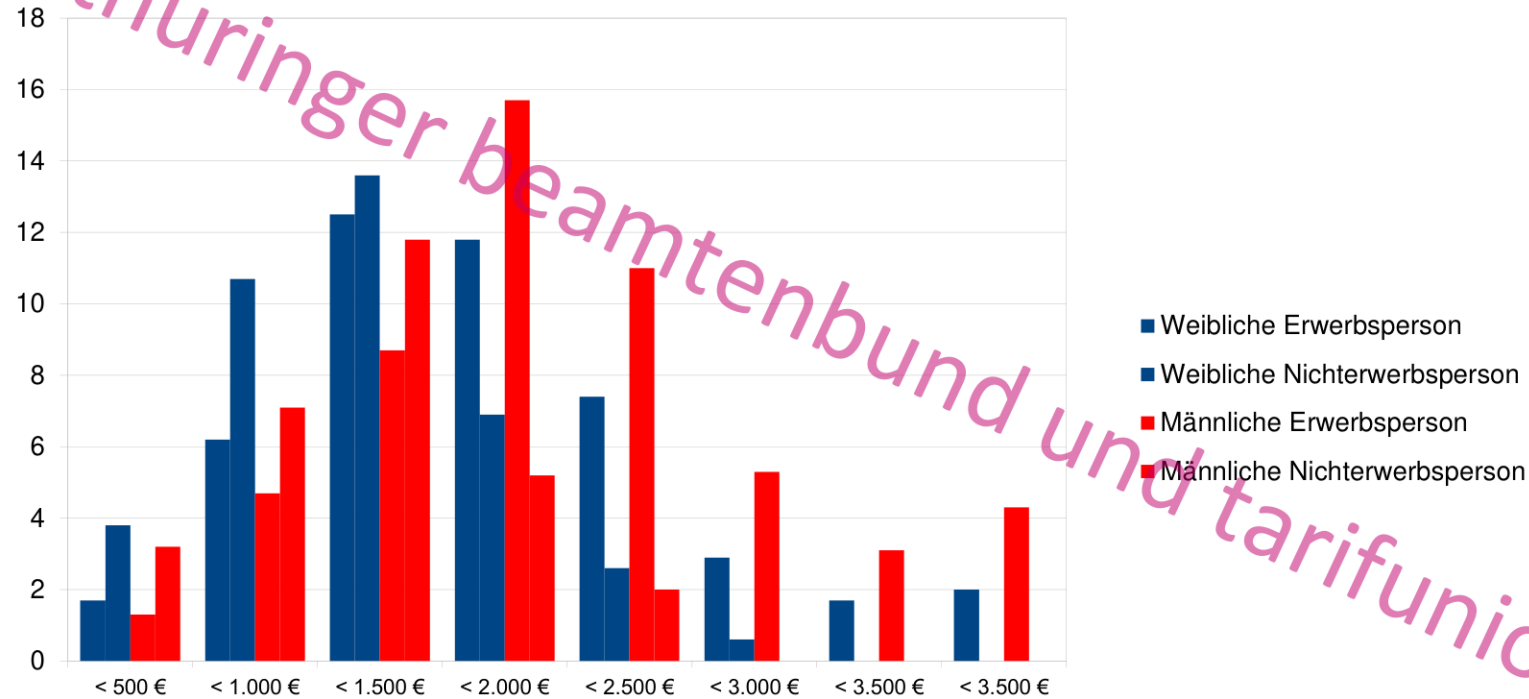
2. Gender Pay Gap

- a) Gender Pay Gap zwischen Frauen und Männern
- b) Gender Pay Gap zwischen Müttern und Vätern

a) Gender Pay Gap zwischen Frauen und Männern

thüringer beamtenbund und tarifunion

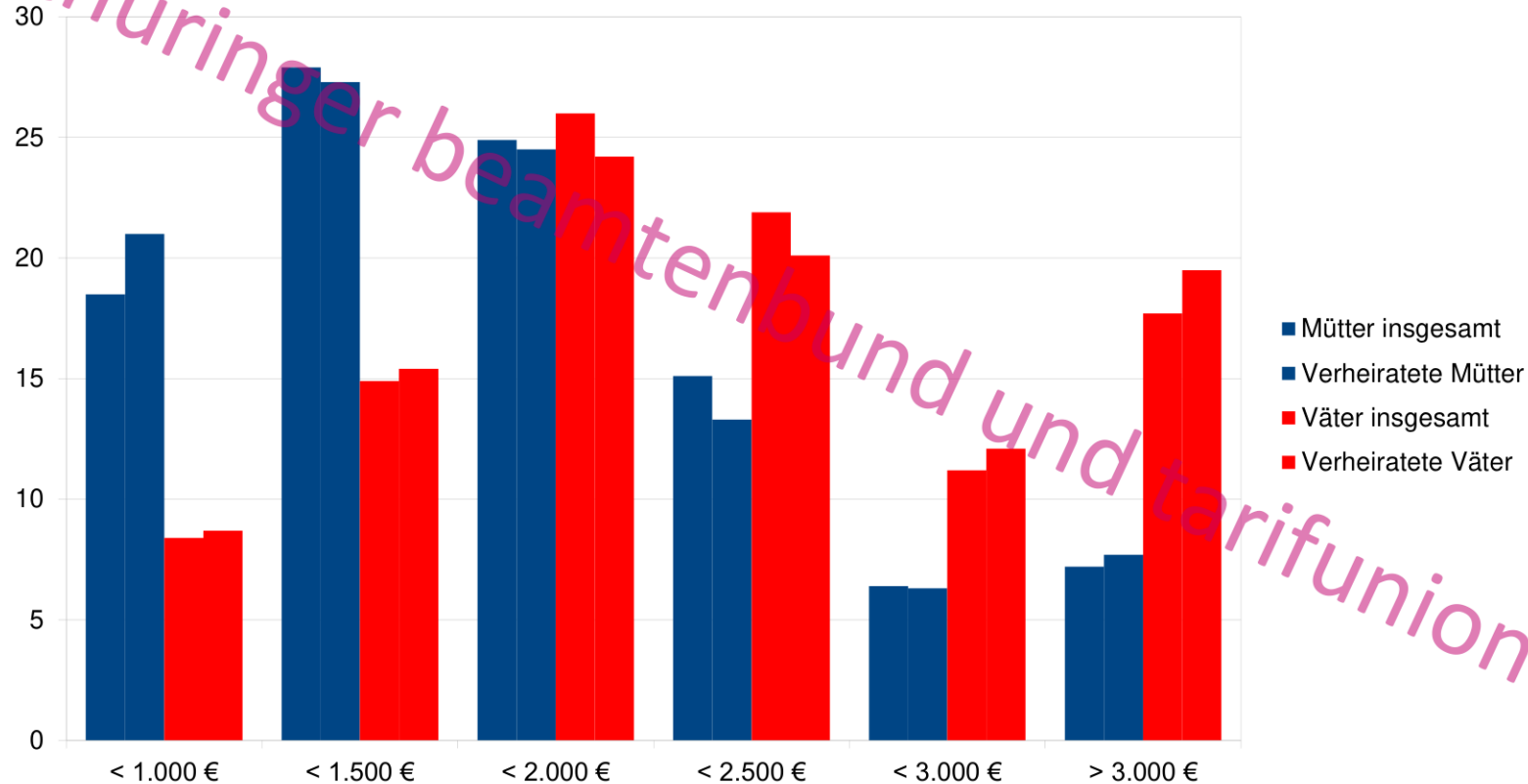
Abb. 12: Persönliches monatliches Nettoeinkommen (€)



b) Gender Pay Gap zwischen Müttern und Vätern

thüringer beamtenbund und tarifunion

Abb. 13: Persönliches monatliches Nettoeinkommen (€)



3. Fazit

thüringer beamtenbund und tarifunion