

A. Anlass und Gegenstand der Begutachtung

Das Land Nordrhein-Westfalen hat eine Strukturänderung im Besoldungssystem seines öffentlichen Dienstes beschlossen. Mit dem Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften², hat der Landtag den im Dezember 2023 für die Tarifbeschäftigten geschlossenen „Tarifvertrag Inflationsausgleich“ und die Einigung über die Tarifierfassung in den Jahren 2024/25 auf die Beamten, Richter und Versorgungsempfänger übertragen.

Das Gesetz enthält darüber hinaus – tief im umfangreichen Text versteckt³ – eine Änderung im Besoldungsrecht, mit der – so die Gesetzesbegründung – das bisher dem Landesbesoldungsgesetz zugrunde liegende Familienbild an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse angepasst und das Besoldungsrecht modernisiert werden soll. Auf der Grundlage eines neuen Leitbilds der „Mehrverdienerfamilie“ soll die Bezugsgröße für die Alimentation des Beamten und seiner Familie neu definiert werden. Mit diesem weitreichenden Schritt wird der Maßstab für die Bemessung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands der Jahresnettoalimentation zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf zulasten des Beamten verändert.

Konkret wird für die Mindestalimentation bei verheirateten und verpartnerten Beamten ab dem Jahr 2024 nunmehr ein fiktives Gehalt des Ehegatten oder Lebenspartners (Partnereinkommen) in Höhe der Jahresverdienstgrenze eines Minijobs (6.456,- Euro) von Amts wegen berücksichtigt. Beamte ohne tatsächliches Partnereinkommen oder mit unter der Verdienstgrenze liegendem Partnereinkommen können schriftlich einen Antrag auf einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag stellen, um

2 Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 6.6.2024, LT-Drucks. 18/9514, Neudruck; Beschl. des Landtags vom 10.10.2024, PlPr. 18/77; Vorabdruck 18/61 vom 11.10.2024.

3 Dass es in dem Gesetzentwurf auch „um teilweise gravierende Strukturreformelemente“ gehen würde, hat einzig der Abgeordnete Ralf Witzel (FDP) in der ersten Lesung im Landtag erwähnt, LT-PlPr 18/67 vom 12.6.2024, S. 122.

eine Unteralimentation zu vermeiden. Der Ergänzungszuschlag wird für die Dauer des Kalenderjahres gewährt.

Dieses Gutachten befasst sich mit der verfassungsrechtlichen Würdigung dieser Neuregelung, die im Kontext der neueren Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der darauf ausgerichteten Reaktion von Bund und Ländern insgesamt zu sehen ist. Dazu wird in diesem Teil zunächst der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab mit besonderem Augenmerk auf diese Rechtsprechung zum beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip entwickelt (1.). Es folgen die Darstellung der Neuregelung in Nordrhein-Westfalen (2.), ein vergleichender Seitenblick auf die entsprechenden Modelle in anderen Ländern und im Bund (3.) und die Fragestellungen, die mit diesem Gutachten zu beantworten sind (4.).

1. Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums

Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab ergibt sich aus der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG. Beamte, Richter und Soldaten stehen in der Bundesrepublik Deutschland in einem besonderen öffentlich-rechtlichen, jeweils durch individuellen Hoheitsakt begründeten Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn (a). Aus dem Dienst- und Treueverhältnis folgt als wesentliches Element der Anspruch auf Alimentation, das heißt auf Besoldung und Versorgung (b). Seit den 1970er Jahren hat sich in Bund und Ländern eine Praxis der Unteralimentation, zunächst von kinderreichen Beamten, Richtern und Soldaten, herausgebildet, die sich seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I im Jahr 2006 noch einmal verstärkt hat (c). Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2012 begonnen, in Normenkontrollverfahren, die ihm von Verwaltungsgerichten vorgelegt worden waren, ein detailliertes Prüfungsprogramm für eine amtsangemessene Alimentation und die gebotene Vergleichbarkeit der Ämter über die Besoldungsordnungen hinweg entwickelt (d). Mit zwei weiteren Entscheidungen im Jahr 2020 hat das Bundesverfassungsgericht dieses Prüfungsprogramm spürbar konkretisiert (e).

a) Dienst- und Treueverhältnis

Der Gegenstand dieses Gutachtens, das am 10. Oktober 2024 beschlossene Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge, ist an sich ein Routinegegenstand der Landesgesetzgebung. Die Dienst- und Versorgungsbezüge (insb. Ruhegehalt, Witwen- und Waisengeld, Unfallfürsorge) der Beamten und ihrer Angehörigen werden vom Dienstherrn durch Gesetz festgelegt.⁴ In der Bundesrepublik hat sich die Praxis etabliert, dass die Ergebnisse der Tarifverhandlungen zwischen Bund und Ländern einerseits und den Gewerkschaften der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Diensts andererseits eine materielle Vorbildfunktion für die Beamten haben. Letztere dürfen sich zwar gewerkschaftlich organisieren, haben aber nicht das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen, insbesondere auf Streik.⁵ Für die Landesgesetzgeber ist das Verhandlungsergebnis mit den Vertretern der Tarifbeschäftigten der Bezugspunkt für die zeitlich nachfolgende Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge. Das bedeutet im Ergebnis entweder eine vollständige – wie im vorliegenden Fall – oder eine modifizierte, abgesenkte Übernahme der Tarifsteigerungen in die Besoldungs- und Versorgungstabellen.

Verfassungsrechtlicher Hintergrund dieser Praxis ist die Institution des Berufsbeamtentums. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse soll nach dem Willen des Verfassungsgebers im Regelfall durch Beamte erfolgen, die zu qualifizierter, loyaler und gesetzestreuer Aufgabenerfüllung verpflichtet sind (Art. 33 Abs. 4 GG).⁶ Dieser Funktionsvorbehalt wird durch die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG abgesichert. Die für den Kerngehalt der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ geltende Beachtungspflicht versperrt dem Gesetzgeber den Weg zu beliebigen, von politischen Mehrheiten gewollten Strukturveränderungen des Beamtentums. Er darf keine strukturelle Veränderung an den Bestimmungen vornehmen, die das Erscheinungsbild und die Funktion des Berufsbeamtentums prägen.

Die im Jahr 2006 vom verfassungsändernden Gesetzgeber in Art. 33 Abs. 5 GG aufgenommene Formulierung, nach der das öffentliche Dienst-

4 Siehe für Nordrhein-Westfalen § 2 Abs. 1 LBesG und § 3 Abs. 1 LBeamtVG.

5 Zuletzt BVerfGE 148, 296 ff., dazu Udo Di Fabio, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012; nachfolgend EGMR (GK), Urt. vom 14.12.2023 – Nr. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18, NVwZ 2024, 221 – Humpert u.a./Deutschland.

6 BVerfGE 130, 76 (III f.).

recht unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums „fortzuentwickeln“ sei, gestattet es dem Gesetzgeber zwar, die „Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit ‚in die Zeit‘ zu stellen.“ Gesetzgeberische Veränderungen, die in den Kernbestand von Strukturprinzipien, das heißt in die Grundsätze eingreifen, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert werden würde, die die Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums beeinträchtigen oder seine Leistungsfähigkeit verringern, sind hingegen verfassungswidrig.⁷ Fortzuentwickeln ist „nach der eindeutigen Gesetzesfassung allein das Recht des öffentlichen Dienstes, nicht aber der hierfür geltende Maßstab, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“.⁸

Das Berufsbeamtentum gründet auf Sachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung. Es hat das Ziel, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden, auf Zeit gewählten politischen Kräften zu sein.⁹ Der „Beamtenapparat“ ist insoweit ein Instrument zur Sicherung des Rechtsstaats und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Mit dem Berufsbeamtentum sind Rechte und Pflichten für beide Seiten, für den Dienstherrn und für den Beamten, verbunden: Das Dienstverhältnis ist öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Es wird grundsätzlich auf Lebenszeit begründet und soll der Hauptberuf sein. Der Dienstherr hat eine Fürsorgepflicht. Der Beamte ist zum aktiven Einsatz verpflichtet und muss sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhalt eintreten. Beamte können ihre Aufgaben insbesondere nur erfüllen, wenn sie rechtlich und wirtschaftlich gesichert sind (Fürsorge- und Alimentationsprinzip).¹⁰ Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung

7 Vgl. BVerfGE 119, 247 (262).

8 BVerfGE 152, 345 (358); 119, 247 (273); gegen eine Versteinerung des „historisch überlieferten Profils des Berufsbeamtentums“ siehe das Sondervotum von Peter Michael Huber in BVerfGE 152, 384 (387 f.), dessen Ausführungen sich unter anderem gegen die Formulierung wenden, BVerfGE 152, 345 (358): „In der Pflicht zur Berücksichtigung ist eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit in die Zeit zu stellen.“

9 BVerfGE 7, 155 (162); 119, 247 (260 f.), st. Rspr.

10 Vgl. BVerfGE 44, 249 (265 f.); 114, 258 (287 f.); 119, 247 (269); 130, 263 (293).

der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich trägt, kann realistischerweise erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie politisch unerwünscht sein sollte.¹¹

b) Alimentationsprinzip

Als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 33 Abs. 5 GG – der für den hier zu beurteilenden Sachverhalt zentral ist – gilt in der Beamtenbesoldung und -versorgung das Alimentationsprinzip. Besoldung und Versorgung sind Teilelemente des einheitlichen Tatbestandes der Alimentation und schon bei der Begründung des Beamtenverhältnisses garantiert.¹²

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu unterhalten und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Der Beamte muss nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Fachgerichte im aktiven Dienst und im Ruhestand über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebensunterhalt ermöglicht.¹³ Durch die Sicherstellung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts wird zudem der Korruptionsanfälligkeit vorgebeugt und eine qualitätssichernde Funktion für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gewährleistet.

Das Alimentationsprinzip kann seine Funktion allerdings nur erfüllen, wenn es die Beamtenbesoldung und die -versorgung *tatsächlich* beeinflusst und mit der gesellschaftlich-ökonomischen Entwicklung Schritt hält, das heißt wenn es die Anpassungsgesetzgebung zu Dienst- und Versorgungsbezügen bestimmt.

Diese Zusammenhänge sind unstreitig – das Gesetz der nordrhein-westfälischen Landesregierung soll konkretisierender Ausdruck des Alimentati-

11 BVerfGE 140, 240 (291) unter Hinweis auf BVerfGE 119, 247 (261); 121, 205 (221).

12 BVerfGE 139, 64 (123 f.); 114, 258 (298).

13 BVerfGE 140, 240 (283); 117, 330 (351), st. Rspr.

onsprinzips sein. Der Kontext des Gesetzes und seines Entwurfs ist damit jedoch noch nicht vollständig entfaltet.

c) Praxis der Unteralimentation

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit der ersten Föderalismusreform im Jahr 2006 die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Besoldungsrecht zurückgenommen und damit die Länder ausschließlich zuständig gemacht (Art. 70 GG).¹⁴ Der *pouvoir constitué* stellte damit den Zustand wieder her, der seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 bis zu Beginn der 1970er Jahre bestanden hatte. Zu jenem Zeitpunkt war die Kompetenz, die Besoldung und Versorgung durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrats einheitlich zu regeln, dem Bund zunächst teilweise (1969), später vollständig (1971) übertragen worden. Die Länder konnten nur noch in ausdrücklich genannten Bereichen eigene Regeln erlassen. Zuvor hatte der Bund seit Mitte der 1950er Jahre mit mäßigem Erfolg versucht, durch die Setzung von Höchstbeträgen die Besoldung von Beamten und Richtern zu vereinheitlichen.¹⁵ Nach entsprechenden Bemühungen für eine Grundgesetzänderung gelang es dann zum Ende der 1960er Jahre, die notwendigen Mehrheiten zu organisieren, um dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unter anderem für eine einheitliche Besoldung zu verschaffen (Art. 74a Abs. 1 GG aF) und 1975 ein auch für die Länder geltendes Bundesbesoldungsgesetz zu erlassen.¹⁶

Der Bund hat nach der Föderalismusreform nunmehr noch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, „die in einem Dienst- und Treueverhältnis stehen, mit Ausnah-

14 BGBl. 2006 I, S. 2034, siehe auch Art. 125a GG, wonach bislang geltendes Bundesrecht bis zu einer Ersetzung durch Landesrecht fortgilt.

15 Vgl. BVerfGE 4, 115 ff., das Land Nordrhein-Westfalen hatte versucht, die Besoldung seiner Beamten besser als die der Bundesbeamten zu regeln.

16 Kurze Darstellung der Entwicklung und Motive für die Gesetzesänderungen Josef Franz Lindner, Gibt es ein besoldungsrechtliches Homogenitätsprinzip?, Die öffentliche Verwaltung 2015, S. 1025 ff.

me der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung.“¹⁷ Wie der Wortlaut des Grundgesetzes klar und deutlich formuliert, liegt die Kompetenz für die Besoldung – wieder – bei den Ländern.

Der seit Mitte der 2000er Jahre geltende „Besoldungs-Föderalismus“¹⁸ hat innerhalb einer Dekade zu einer stark differenzierten Besoldung der Beamten und Richter im Vergleich der Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund geführt. In einzelnen Besoldungsgruppen bestehen auf das Jahreseinkommen derselben Statusämter bezogene Abweichungen im Umfang von bis zu 10.000,- Euro.¹⁹ Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Landesgesetzgeber die Beamtenbesoldung nicht in demselben Maße wie für Tarifbeschäftigte angehoben haben und unter der allgemeinen Entwicklung von Einkommen und Sozialleistungen geblieben sind.²⁰ Eine detaillierte Studie mit Berechnungsbeispielen aus dem Jahr 2022 kommt für die Besoldungsordnung A zu dem Ergebnis,

„[...] dass die Alimentation im Betrachtungszeitraum (2008–2020) in keinem Bundesland auch nur annähernd ein amtsangemessenes Niveau erreicht, wobei das Defizit zwischen 2010 und 2015 in 13 und zwischen 2015 und 2020 noch einmal in zehn Ländern prozentual zugenommen hat. Der materielle Gehalt der unteren Besoldungsgruppen liegt in den

17 Von dieser Kompetenz hat der Bund durch den Erlass des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) vom 17.6.2008, BGBl. I, S. 1010, Gebrauch gemacht.

18 Andreas Becker/Alexia Tepke, Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme, Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, S. 325 ff.

19 Dieser Unterschiedsbetrag ist das Ergebnis eines Vergleichs der Eingangsstufen für die Besoldungsgruppe A 13 in Bayern und Rheinland-Pfalz, bezogen auf ein Jahr beträgt der Unterschied 10.917,36 Euro, vgl. Deutscher Beamtenbund, Monitor öffentlicher Dienst, 2024, S. 52, zugänglich unter https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2024.pdf.

20 Einen auf zwei bis drei begrenzten Überblick gibt die Fachserie 16, Reihe 4.1 und 4.2, Verdienste und Arbeitskosten, Verdienste im öffentlichen Dienst für Beamte und Tarifbeschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden, des Statistischen Bundesamts, zuletzt 2021/22, zugänglich unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Publicationen/Downloads-Tarifverdienste-Tarifbindung/verdienst-oeffentlicher-dienst-5622102219004.html>. Die Serie ist mit dem Jahr 2022 eingestellt worden.

alten Ländern sowie in Brandenburg seit spätestens 2008 praktisch ausnahmslos unterhalb des Grundsicherungsniveaus.“²¹

Der Bund hat in dem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Gewährleistung amtsangemessener Besoldung vom August 2024 festgestellt:

„Im Bund wird auf der Grundlage des gegenwärtigen Besoldungsrechts (also in Ansehung einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie als Berechnungsgrundlage für die Mindestalimentation gemäß der bislang zugrunde liegenden Besoldungspraxis) das Mindestabstandsgebot in Gebieten mit den höchsten Unterkunftskosten bei Berücksichtigung der Bedarfe der Ehegattin oder des Ehegatten und der ersten beiden Kinder für das Jahr 2024 bis zu der in der Besoldungsgruppe A 11 (Erfahrungsstufe 1), also im zweiten Beförderungsrang der Laufbahn des gehobenen Dienstes gezahlten Besoldung nicht eingehalten.“²²

Die Besoldungsgruppe A 11 ist der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes zugeordnet und umfasst für den Bund unter anderem die Statusämter Amtmann, Kanzler, Kriminalhauptkommissar, Hauptmann und Kapitänleutnant. Diese Laufbahngruppe setzt für die Ausbildung in der Regel ein Fachhochschulstudium voraus.

Diese aus dem Bundesinnenministerium stammende Aussage deckt sich mit der Einschätzung eines ausgewiesenen Kommentators, der die Ansicht vertritt, dass „die niedrigste, gerade noch verfassungsmäßige Besoldung [...] in den Ländern mit Ballungsräumen etwa den jeweiligen Landes-Besoldungsgruppen A 10 und A 11 (neue Bundesländer: A 8) entspricht.“ Alle Besoldungsgruppen darunter seien verfassungswidrig zu niedrig bemessen.²³

Es sind weiterhin zahlreiche Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, in denen die vorlegenden Verwaltungsgerichte

21 Torsten Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A 2008 bis 2020 – eine „teilweise drastische Abkopplung der Besoldung“ als dauerhafte Wirklichkeit?, *Die öffentliche Verwaltung* 2022, S. 198 (206).

22 Bundesministerium des Innern, Referentenentwurf des Gesetzes zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Bundesbesoldung und -versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.8.2024, zugänglich unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/BBVAngG.html>.

23 Martin Stuttmann, Die Besoldungsrevolution des BVerfG, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Beilage 2020, S. 83 (87).

eine verfassungswidrige Unteralimentation von Beamten und Richtern geltend machen.²⁴

d) Die erste Antwort des Bundesverfassungsgerichts –
dreistufiges Prüfungsprogramm

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2015 in mehreren Entscheidungen zur Richter- und Beamtenbesoldung Verfassungsmaßstäbe für die Prüfung der angemessenen Alimentation entwickelt und die Grenze zur Unteralimentation abgesteckt.²⁵ Die Entscheidungen ergingen auf Vorlage verschiedener Verwaltungsgerichte aus Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die mit Klagen von Beamten auf amtsangemessene Alimentation befasst worden waren.

Rückblickend begann die neuere Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits drei Jahr zuvor, mit der Entscheidung über die noch stark hochschulpolitisch geprägte Reform der Professorenbesoldung.²⁶ Seinerzeit lag der Schwerpunkt der Argumentation auf den verfassungsrechtlichen Bedingungen eines Systemwechsels in der Besoldung, wenngleich der Zweite Senat ebenso die amtsangemessene Alimentation

24 Exemplarisch die für eine Entscheidung im Jahr 2024 vorgesehenen Verfahren 2 BvL 2, 4–6/16 (Bremen) und 2 BvL 5–9/18 (Berlin) sowie BVerwG, Vorlagebeschluss vom 30.10.2018 – 2 C 32/17, juris (Niedersachsen); VG Hamburg, Beschluss vom 7.5.2024 – 20 B 14/21, juris (Hamburg); zuletzt VG Berlin, Beschluss vom 3.7.2024 – 26 K 133/24, juris (Berlin).

25 Da es mit dem Teilzeitbeamtenverhältnis und der leistungsbezogenen Besoldung bereits erste akzeptierte Abweichungen vom Alimentationsprinzip gibt, muss die Besoldungsdifferenzierung in den Ländern nach 2006 als eine Durchbrechung des Strukturkerns dieses Prinzips betrachtet werden, die aus Sicht des BVerfG nicht mehr hinnehmbar war; vgl. Isabel Schübel-Pfister, Koordinatensystem für die Richter- und Beamtenbesoldung, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S.1920: „In seinem am 5.5.2015 verkündeten, einstimmig ergangenen Urteil zur R-Besoldung der Richter und Staatsanwälte hat das BVerfG dem „zahnlosen Tiger“ Alimentationsprinzip (so der seinerzeitige Präsident Voßkuhle in der mündlichen Verhandlung zur W-Besoldung der Professoren) Zähne verliehen.“ (Nachweis weggelassen, Hervorhebung im Original).

26 Die Besoldungsrechtsprechung im Hinblick auf die amtsangemessene Alimentation von kinderreichen Beamten reicht bis Mitte der 1970er Jahre zurück, vgl. BVerfGE 44, 249 ff. und BVerfGE 81, 363 ff.

und die gebotene Vergleichbarkeit der Ämter über die Besoldungsordnungen hinweg betonte.²⁷

bb) Die im Jahr 2015 entwickelten Maßstäbe haben allgemeinen Geltungsanspruch für das Beamtenrecht und alle Besoldungsordnungen. Auf diese Weise sind nicht nur die Konturen des Alimentationsprinzips geschärft, sondern ist zugleich die verwaltungsgerichtliche Überprüfbarkeit erleichtert worden. Beamten steht im Hinblick auf die amtsangemessene Alimentation über das grundrechtsgleiche Recht aus Art. 33 Abs. 5 GG der Verwaltungsrechtsweg offen.²⁸

Um eine Unteralimentation festzustellen, hat der Zweite Senat ein dreistufiges, nochmals binnengegliedertes Prüfungsprogramm eingeführt. Auf der ersten Prüfungsstufe gibt es fünf Parameter:

- (i) das Verhältnis zwischen Besoldung und Tarif im öffentlichen Dienst,
- (ii) das Verhältnis zwischen Besoldung und Nominallohnindex,
- (iii) das Verhältnis zwischen Besoldung und Verbraucherpreisindex,
- (iv) die Beachtung des Mindestabstandsgebots zur Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen und
- (v) der Quervergleich innerhalb der Besoldung von Bund und Ländern.²⁹

Die Parameter haben eine indizielle Bedeutung für die Berechnung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus. Sind mindestens drei dieser fünf Parameter verletzt, so besteht die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation. Das vierte Parameter – das Mindestabstands- und Abstandsgebot – ist besonders, weil seine Nichteinhaltung *allein* eine indizielle Verletzung des Alimentationsprinzips bedeutet.³⁰

Die Vermutung einer Verletzung des Alimentationsprinzips kann im Rahmen einer Gesamtabwägung auf der zweiten Prüfungsstufe anhand weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden. Die Höhe der Alimentation muss die erforderliche Ausbildung, die Qualität der Tätigkeit und Verantwortung des Amtsträgers sowie das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft widerspiegeln, die Gewinnung überdurchschnittlich qualifizierter Kräfte sicherstellen, dem Vergleich mit

27 BVerfGE 130, 263 ff.

28 BVerfGE 139, 64 ff. und 140, 240 ff.

29 BVerfGE 155, 1 (16 ff.).

30 BVerfGE 155, 1 (25).

den Einkommen der Beschäftigten mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung außerhalb des öffentlichen Dienstes standhalten, die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Amtsträgers angemessen gewährleisten und im Lichte des Niveaus der Beihilfe und der Versorgung bewertet werden.

Liegt gleichwohl eine Unteralimentation vor, so kann diese ausnahmsweise durch andere Verfassungsgüter auf der dritten Prüfungsstufe gerechtfertigt sein. Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verankerte Verbot der Neuverschuldung für Bund und Länder („Schuldenbremse“) kann Besoldungskürzungen allenfalls dann rechtfertigen, wenn sie Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung sind.

cc) Im Übrigen gelten Beobachtungs-, Überprüfungs-, Begründungs- und Nachbesserungspflichten, die sicherstellen sollen, dass der Gesetzgeber möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip angemessen begegnen kann.³¹ Diese prozeduralen Pflichten sind nicht zu vernachlässigen, weil sie aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts die „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips – neben den materiellen Gehalten – sind. Die Besoldungsgesetzgeber werden einer „Verpflichtung zur Selbstvergewisserung“ unterworfen, der den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers rationalisieren soll. So ist beispielsweise die Fortschreibung der Besoldung im Gesetzgebungsverfahren zu begründen, der erforderliche Sachverhalt in der Gesetzesbegründung zu dokumentiert, damit eine sachgerechte Entscheidung hergestellt werden kann:

„Nach gefestigter Rechtsprechung des Senats ist der Gesetzgeber daher gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozedurali-

31 BVerfGE 117, 330 (355); 130, 263, Ls 4: „Prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten gelten sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln“; BVerfGE 139, 64, Ls 6: „Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen treffen ihn insbesondere in Form von Begründungspflichten.“

sierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung [...].“³²

e) Die zweite Konkretisierung des Bundesverfassungsgerichts –
Abstandsgebote und „Leitbild“

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei neueren Beschlüssen aus dem Jahr 2020 die zuvor skizzierte Besoldungsrechtsprechung bestätigt, vertieft und auf die fortgesetzte Untätigkeit oder Ausweichbewegungen der Besoldungsgesetzgeber reagiert.³³ In den Entscheidungen ging es um die Richterbesoldung im Land Berlin³⁴ in den Jahren 2009 bis 2015 und um die Besoldung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Alimentation von kinderreichen Richtern und Staatsanwälten im Zeitraum 2013 bis 2015.³⁵

aa) Besonders die zweitgenannte Entscheidung befasst sich mit der Abgrenzung der Besoldung von Leistungen der sozialen Grundsicherung. Der Gesetzgeber dürfte zwar die Grundsicherung als Bezugspunkt für die untere Grenze der Besoldung wählen und habe einen Gestaltungsspielraum. Er müsse dabei jedoch beachten, dass Alimentation im Beamtenverhältnis etwas „qualitativ Anderes“ als die „Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs“ sei. Das Bundesverfassungsgericht geht einen Konkretisierungsschritt über die bisherige Rechtsprechung hinaus und beziffert diesen „verfassungsgebotenen Mindestabstand“ auf 15 Prozent im Vergleich zum Grundsicherungsniveau – bezogen auf die Nettoalimentation.³⁶ Die Gren-

32 BVerfGE 155, 1 (47–49), Nachweise weggelassen.

33 Martin Stuttmann, *Zeitenwende – Die Bestimmung der Minimalbesoldung nach dem BVerfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 1007 ff.

34 BVerfGE 155, 1 ff.

35 BVerfGE 155, 77 ff.

36 BVerfGE 155, 77 (93, 110, 116 ff.); der Gedanke des Mindestabstands ist bereits ausdrücklich enthalten in der BVerfGE 81, 363 (382 f.); in der Sache lässt sich die Genealogie in die 1970er Jahre zurückverfolgen bis BVerfGE 44, 249 ff., vgl. Rudolf Summer/Gerd Rometsch, Alimentationsprinzip gestern und heute, Zeitschrift für Beamtenrecht 1981, S. 1 (18): Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Maßstab der Alimentation zwingen zu dem Schluß, daß die Alimentation in den unteren Besoldungsgruppen und die Mindestversorgung so gestaltet werden müssen,

ze der Unteralimentation lässt sich also mit spitzem Bleistift nunmehr ausrechnen. Das In-Beziehung-Setzen der Mindestalimentation mit der sozialen Grundsicherung hat darüber hinaus zur Folge, dass Veränderungen bei der Grundsicherung, das heißt praktisch betrachtet deren Erhöhung, sich unmittelbar auf die Besoldung und Versorgung von Beamten, Richtern und Staatsanwälten auswirkt. Der an sich anerkannte Gestaltungsspielraum der Gesetzgeber in Bund und Ländern wird zu einem Imperativ für eine statistisch ausrechenbare Erhöhung der „Beamtenbezüge“.

Faktisch sind die Sozial- und die Personalpolitik des Staates miteinander dergestalt verschränkt worden, dass das Maß sozialer Absicherung zugleich – gepuffert über den 15-Prozent-Abstand – die Untergrenze für die Alimentation definiert. Werden die Leistungen der Sozialhilfe und besonders der Grundsicherung für Arbeitssuchende angehoben, steigt mittelbar die Grenze der Unteralimentation für Beamte.

Diese Besoldungsrechtsprechung betrifft sowohl alleinstehende Beamte als auch Beamte mit ihren Familien, wobei die Unteralimentation in der Praxis vor allem bei Beamtenfamilien mit drei und mehr Kindern entsteht. Das Bundesverfassungsgericht formuliert diesen Zusammenhang zusammenfassend wie folgt:

„Das Bundesverfassungsgericht geht auf Grund der bisherigen Praxis des Besoldungsgesetzgebers davon aus, dass er die Grundbesoldung so bemisst, dass sie zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder für eine Zwei-Kinder-Familie amtsangemessen ist. Der zusätzliche Bedarf, der für das dritte und die weiteren Kinder entsteht, ist vom Dienstherrn zu decken. Bei der Bemessung dieses Bedarfs kann der Gesetzgeber von den Leistungen der sozialen Grundsicherung ausgehen. Dabei muss er aber beachten, dass die Alimentation etwas qualitativ Anderes als die Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs ist. Ein um 15 % über dem realitätsgerecht ermittelten grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf eines Kindes liegender Betrag lässt den verfassungsgebotenen Unterschied hinreichend deutlich werden. Das zur Bestimmung der Mindestalimentation herangezogene Grundsicherungsniveau umfasst alle Elemente des Lebensstandards, der den Empfängern von Grundsicherungsleistungen staatlicher-

daß die Leistungen über denen der Sozialhilfe liegen: Der Beamte muß ein Mehr an Alimentation bekommen als ihm zustünde, wenn er auf die Sozialhilfe angewiesen wäre.“

seits gewährt wird, also insbesondere den monatlichen Regelsatz, die anteiligen Kosten für die Unterkunft und Heizung sowie den Bedarf für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.“³⁷

bb) Dem Mindestabstandsgebot zur sozialen Grundsicherung korrespondiert ein Abstandsgebot zwischen Beamtengruppen. Dieses besoldungsinterne Abstandsgebot verlangt, dass Beamte in höheren Statusämtern grundsätzlich eine höhere Besoldung erhalten als diejenigen in niedrigeren Statusämtern. Das Bundesverfassungsgericht ordnet das Abstandsgebot als selbständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums ein, „der allerdings in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht.“³⁸ In der Begründungsnähe zum Leistungsprinzip kommt die Wertigkeit der Ämter zum Ausdruck, deren Bedeutung in der Ämterpyramide mit den Diensträngen und der übernommenen Verantwortung nach oben hin zunimmt.

Das Besoldungssystem wird dabei nicht als prästabilisierte, mathematisch definierte Abfolge von Abständen gesehen. Die Rechtsprechung lässt Differenzierungen zu, wie sie ausdrücklich auch eine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges ermöglicht – der Besoldungsgesetzgeber müsste diese Absicht gleichwohl in den Gesetzgebungsmaterialien dokumentieren. Ausgeschlossen sein soll eine schleichende Konvergenz der Besoldungsunterschiede durch allmähliches Abschmelzen der Abstände. Eine solche ‚Salami-Taktik‘ im Besoldungsrecht“³⁹ beruht auf den fiskalischen Zwängen und dem fehlenden politischen Willen, Besoldungsanpassungen für alle Besoldungsgruppen proportional vorzunehmen. Da die Grundbesoldung höherer Statusämter bei prozentualen Besoldungsanpassungen notwendig auch höhere nominale Zuwächse bedeutet, hat die Praxis zahlreiche Strategien entwickelt, die Besoldungszuwächse höherer Statusämter zu begrenzen oder zumindest zu dämpfen (etwa Sockelbeträge und verzögerte Anpassungszeitpunkte).⁴⁰ Die Folge waren – und sind – Unwuchten in den Besoldungssystemen von Bund und Ländern.

37 BVerfG, Pressemitteilung Nr. 64/2020 vom 29. Juli 2020, zum Beschluss BVerfGE 155, 77, zugänglich unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-064.html>.

38 BVerfGE 145, 304 (328), Ls I; zum Gedanken des Abstandsgebots bereits BVerfGE 26, 141 (158 ff.).

39 Ausdrücklich BVerfGE 145, 304 (329).

40 Stuttmann, Anm. 33, S. 1007 (1011).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Praxis zum Anlass genommen, auch das besoldungsinterne Abstandsgebot in seinem Beschluss zur Berliner Besoldung von Richtern und Staatsanwälten noch einmal verfassungsrechtlich nachzuschärfen, indem es das Abstandsgebot eindeutiger zu bestimmen versucht hat. Es ist als vierter Parameter im Rahmen des skizzierten Prüfungsprogramms bereits genannt worden. So sind die gebotenen Vergleiche nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen den Besoldungsordnungen geboten. Eine Verletzung des Abstandsgebots ist indiziert, wenn die bestehenden Abstände zwischen zwei zu vergleichenden Besoldungsgruppen „um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren abgeschmolzen wurden“.⁴¹

Die Rechtsprechung hat sich bislang allerdings nicht auf einen eindeutig definierten Bezugspunkt des Vergleichs festgelegt. Zumeist wird die Brutobesoldung des Grundgehalts der Endstufe,⁴² wie sie die Besoldungstabellen ausweisen, herangezogen, wobei die familienbezogenen Besoldungsbestandteile unberücksichtigt bleiben.

cc) In der Entscheidung vom 4. Mai 2020, die die Besoldung der Richter und Staatsanwälte im Land Berlin zum Gegenstand hat, spricht der Zweite Senat ausdrücklich auch ein mögliches Leitbild des Besoldungsgesetzgebers an – der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf nimmt darauf ausdrücklich Bezug.⁴³ Der Gesetzgeber habe sich ausweislich der Besoldungspraxis dafür entschieden, das Grundgehalt des Beamten so zu bemessen, dass der Beamte, sein Ehepartner und zwei Kinder als vierköpfige Familie, zusammen mit den jeweiligen Familienzuschlägen amtsangemessen besoldet sind. Diese Vermutung einer amtsangemessenen Besoldung werde erst ab einer fünfköpfigen Familie widerlegt und müsse den Dienstherrn zu einer Überprüfung und Ausrichtung an den tatsächlichen Lebensverhältnissen veranlassen. Ausdrücklich lehnt es der Zweite Senat ab, die Besoldungspraxis als „Leitbild der Beamtenbesoldung“ einzuordnen. Der Gesetzgeber könne die Grundbesoldung insoweit verändern, als er auch für drei- oder vierköpfige Familien statt einer Typisierung die tatsächlichen Verhältnisse zugrunde lege. Mit Blick auf die Bedeutung eines möglichen Leitbilds für den vorliegenden Sachverhalt, seien die Ausführungen hier wörtlich zitiert:

41 BVerfGE 155, 1 (23); ein Anwendungsbeispiel für die RI-Besoldung im Vergleich zu den Besoldungsgruppen A5, A9 und A 13 gibt BVerfGE 139, 64 (141).

42 Vgl. BVerfGE 145, 304 (329), mit dem Hinweis, dass der Unterschied des Bezugspunkts Brutto- oder Netto-Grundgehalt „nicht signifikant ins Gewicht“ falle.

43 BVerfGE 155, 1 (24) und LT-Drucks., Anm. 2, S. 84.

„Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte 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, so dass es einer gesonderten Prüfung der Besoldung mit Blick auf die Kinderzahl erst ab dem dritten Kind bedarf (vgl. BVerfGE 44, 249 <272 f.>; 81, 363 <377 f.>; 99, 300 <315 f.>). Die vierköpfige Alleinverdienerfamilie ist demnach eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße, nicht Leitbild der Beamtenbesoldung. Auch hinsichtlich der Strukturierung der Besoldung verfügt der Besoldungsgesetzgeber über einen breiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 44, 249 <267>; 81, 363 <376>; 99, 300 <315>). Es besteht insbesondere keine Verpflichtung, die *Grundbesoldung* so zu bemessen, dass Beamte und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können. Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, etwa durch höhere Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind stärker als bisher die Besoldung von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen.“⁴⁴

Die Motivation für diese Rechtsprechung ist vom ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und Vorsitzenden des Zweiten Senats, der an der Rechtsprechung beteiligt war, dahingehend beschrieben worden, dass das Alimentationsprinzip gestärkt und gegen Ansprüche zur Haushaltskonsolidierung abgesichert werden sollte. Den Besoldungsunterschieden zwischen den Ländern sollte entgegengewirkt und der Nexus von qualifiziertem Personal und angemessener Alimentation betont werden.⁴⁵

2. Das Gesetz aus Nordrhein-Westfalen

a) Leitbildwechsel und Partnereinkommen

Der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber hat das Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für die Jahre

44 BVerfGE 155, 1 (24); ähnlich BVerfGE 155, 77 (95): „[...] ein aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleiteter Kontrollmaßstab“, unter Zitation von Anna Leisner-Egensperger, Familienalimentation als Freiheitssicherung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019, S. 777 (780).

45 Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser, Personal, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Bd. II, 2022 § 41, Rn. 118d.

2024 und 2025 dazu genutzt, die Art und Weise der Berechnung der Nettoalimentation neu zu bestimmen, um den gebotenen Mindestabstand der Nettoalimentation zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf einzuhalten. Bezugspunkt ist die vom Bundesverfassungsgericht herangezogene – und vorstehend erwähnte – vierköpfige Familie. Die Jahresnettoalimentation einer verheirateten Beamtin oder eines verheirateten Beamten der untersten Besoldungsgruppe mit zwei im Familienzuschlag zu berücksichtigenden Kindern, wird dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf einer entsprechenden Vergleichsfamilie gegenübergestellt. Das aus dem Alimentationsprinzip abgeleitete Mindestabstandsgebot verlangt, dass der Beamte ein mindestens 15 Prozent höheres Jahresnettoeinkommen als die Vergleichsfamilie mit Sozialleistungsbezug hat. Dieser Zusammenhang wird nicht in Frage gestellt. In Frage gestellt wird, ob für die Berechnung des Jahresnettoeinkommens auch ein Einkommen des Partners berücksichtigt werden darf.

Der Landtag hat sich, der Gesetzesvorlage der Landesregierung entsprechend, dafür entschieden, das Jahresnettoeinkommen der Beamtenfamilien auf Grundlage eines neuen „Leitbilds“ zu berechnen. Das „traditionelle Familienbild der Alleinverdienerfamilie als Bezugsgröße wird aufgrund der geänderten tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse nunmehr zugunsten des Familienbildes einer Mehrverdienerfamilie aufgegeben.“⁴⁶ Der umfangreiche Gesetzentwurf enthält diese Feststellung, ohne dass die Landesregierung sich die Mühe gemacht hat, diese durch Statistik oder eine Bezugnahme auf die Gesetzesbegründungen in anderen Ländern zu belegen. Der interföderale Vergleich zeigt, dass solche Informationen, bezogen auf das Land, durchaus möglich sind.

Praktische Konsequenz dieser Entscheidung ist, dass bei der Berechnung des gebotenen Mindestabstandes ein Einkommen des Ehepartners oder Lebenspartners des Beamten in Höhe mindestens eines Jahresgehalts einer geringfügigen Beschäftigung („Minijob“) berücksichtigt wird. Die Geringfügigkeitsgrenze beträgt für das Jahr 2024 monatlich 538,- Euro; der Betrag wird ab 1. Januar 2025 auf monatlich 556,- Euro angehoben werden.⁴⁷ Es geht also, bezogen auf ein Jahreseinkommen, um Beträge in Höhe von 6.456,- Euro (2024) und 6.672,- Euro (2025).

46 LT-Drucks. 18/9514, Anm. 2, S. 84.

47 § 8 Abs. 1a SGB IV i.V.m. Bek. BMAS vom 30.11.2023, BAnz AT 07.12.2023 Bl.

Der Landesgesetzgeber muss gesetzestechnisch diesen Betrag lediglich in den Besoldungstabellen gegenrechnen, um seine Grundentscheidung praktisch umzusetzen, das heißt er berücksichtigt das genannte Jahreseinkommen in der Vergleichstabelle auf Seiten der Beamtenfamilie.⁴⁸ Zusätzlich wird die Berechnungsmethode für Beamtenfamilien mit drei und mehr Kindern an die neue Rechtslage angepasst. Bislang wurde der Bedarf einer kinderreichen Beamtenfamilie durch einen Vergleich der auf die dritten und weiteren Kinder entfallenden Anteile am Familienzuschlag mit dem auf ein Kind entfallenden grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf ermittelt. In Zukunft soll die erforderliche Mindestalimentation der Gesamtfamilie einschließlich aller im Familienzuschlag zu berücksichtigenden Personen auf die neue Methode umgestellt werden.

b) Der neue Ergänzungszuschlag (§ 71b LBesG-neu)

Die Berücksichtigung eines Partnereinkommens ist im Grundmodus fiktiv, das heißt der Gesetzgeber nimmt an, dass der Partner eines verheirateten oder verpartnerten Beamten mindestens das Minijob-Gehalt bezieht.

Für den Fall, dass diese Annahme nicht zutrifft und der Partner kein oder ein geringeres Einkommen bezieht, schafft der Landesgesetzgeber einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag. Der Ergänzungszuschlag soll den Mindestabstand zur sozialrechtlichen Grundsicherung tatsächlich wiederherstellen. Die Ausgleichsregelung sieht der neu in das nordrhein-westfälische Besoldungsrecht eingefügte § 71b LBesG vor. Die umfangreiche neue Vorschrift lautet:⁴⁹

„§ 71b Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag

(1) Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern mit Anspruch auf Familienzuschlag wird auf Antrag ein Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag gewährt, wenn

1. deren Ehegattin oder Ehegatte nicht über ein monatliches Nettoeinkommen in Höhe von mindestens der Geringfügigkeitsgrenze einer geringfügigen Beschäftigung gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. No-

48 Für zwei konkrete Beispiele siehe Seiten 31 und 36.

49 LT-Drucks 18/9514, Anm. 2, S. 9–11.

- vember 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363) in der jeweils geltenden Fassung verfügt und
2. die Summe der monatlichen Nettoalimentation der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters und des monatlichen Nettoeinkommens der Ehegattin oder des Ehegatten nicht fünfzehn Prozent über dem monatlichen grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf der Beamtin, des Beamten, der Richterin oder des Richters und der im Familienzuschlag zu berücksichtigenden Personen nach Anlage 18 liegt (Nettofehlbetrag). Der Ergänzungszuschlag wird, unter Berücksichtigung der Lohnsteuerabzugsmerkmale sowie der Lohnsteuerklasse III, in Höhe des zum Ausgleich des Nettofehlbetrages erforderlichen Betrages mit den monatlichen Bezügen gewährt.
- (2) Monatliches Nettoeinkommen der Ehegattin oder des Ehegatten ist der zwölfte Teil deren oder dessen Einkommens des Kalenderjahres gemäß § 18a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch sowie Einkünfte aus einer geringfügigen Beschäftigung gemäß § 8 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch abzüglich der von der Ehegattin oder dem Ehegatten zu tragenden Steuern und Sozialabgaben. Die Berechnung des Nettoeinkommens aus Einkünften, die der Lohnsteuer gemäß § 38 Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862) in der jeweils geltenden Fassung unterliegen, für die keine Pauschalversteuerung durch den Arbeitgeber erfolgt, erfolgt nach Maßgabe der Anlage 18.
- (3) Bei der Ermittlung der monatlichen Nettoalimentation sowie der Berechnung der Höhe des Ergänzungszuschlages sind Kürzungen der Besoldung, der Verlust der Besoldung und Anrechnungen auf die Besoldung nach diesem Gesetz sowie Kürzungen der Dienstbezüge nach dem Landesdisziplinargesetz vom 16. November 2004 (GV. NRW. S 624) in der jeweils geltenden Fassung unbeachtlich. Die Berechnung der Nettoalimentation erfolgt im Übrigen nach Maßgabe der Anlage 18.
- (4) Der Antrag ist schriftlich bei der für die Zahlbarmachung der Bezüge zuständigen Stelle zu stellen. Der Ergänzungszuschlag wird für die Dauer des Kalenderjahres gewährt, in dem der Antrag gestellt wurde, soweit die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen. Bei der Antragstellung ist das monatliche Nettoeinkommen der Ehegattin oder des Ehegatten von der Antragstellerin oder dem Antragsteller nachzuweisen. Sofern der Nachweis im Zeitpunkt der Antragsstellung nicht möglich ist, genügt die Glaubhaftmachung. In den Fällen des Satzes 4 wird der Ergänzungs-

zuschlag bis zur Erbringung des Nachweises unter dem Vorbehalt der Rückforderung gewährt. Der Nachweis ist spätestens bis zum Ablauf des übernächsten, auf den Bewilligungszeitraum folgenden Kalenderjahres zu erbringen. Änderungen der Einkommensverhältnisse der Ehegattin oder des Ehegatten sind vom Antragsteller unverzüglich bei der nach Satz 1 zuständigen Stelle anzuzeigen; die Sätze 3 und 4 gelten entsprechend.

(5) Die Absätze 1 bis 4 finden entsprechende Anwendung, wenn sich die Beamtin, der Beamte, die Richterin oder der Richter in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S 266), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 6 des Gesetzes vom 31. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist, befindet.

(6) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht für Beamtinnen und Beamte mit Anspruch auf Anwärterbezüge.

(7) Die Absätze 1 bis 6 gelten entsprechend für Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter, denen gemäß § 43 Absatz 5 ein Anspruch auf einen Unterschiedsbetrag zusteht.“

Sollte der Ehegatte oder Lebenspartner des Beamten ein höheres Gehalt beziehen, das der Lohnsteuer unterfällt, erfolgt die Anrechnung nach einer dem Gesetz beigegebenen Tabelle nebst Berechnungsschemata (Anlage 18).⁵⁰

Die neue Berechnungsmethode kann grob dahingehend zusammengefasst werden, dass der Ergänzungszuschlag den für den gebotenen 15-Prozent-Abstand erforderlichen Differenzbetrag (§ 71b Abs. 1 Nr. 2 LBesG-neu: „Nettofehlbetrag“) ausgleicht. Der Beamte erhält den Ergänzungszuschlag gleichwohl nur auf schriftlichen Antrag, der jährlich wiederholt werden muss. Das Partnereinkommen muss nachgewiesen oder hilfsweise glaubhaft gemacht werden.

Diese zentrale Änderung des Besoldungsrechts – man kommt um den unangenehmen Befund nicht herum – ist in dem Gesetz geradezu versteckt. Weder der amtliche Gesetzesname noch der zusammenfassende Vorspann des Gesetzentwurfs lassen die Strukturänderung erkennen. Sie erscheint erstmals als Unterpunkt des vierten Parameters im Rahmen der ersten Prüfungsstufe, des vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen

50 LT-Drucks. 18/9514, Anm. 2, S. 72 ff.

Prüfungsschemas.⁵¹ Erst dort, auf Seite 84 des Gesetzentwurfs, kann der Leser erkennen, was der Gesetzgeber beabsichtigt.

c) Abstandsgebot

Zum besoldungsinternen Abstandsgebot enthält die Gesetzesbegründung knappe Ausführungen zum Maßstab, den die Landesregierung vom Bundesverfassungsgericht übernimmt, und zum Ergebnis vergleichender Abstandsrechnungen. In den Tabellensätzen 6 und 7 werden Jahresbruttobesoldungen verschiedener Besoldungsgruppen und -ordnungen, bezogen auf die Jahre 2023 und 2024, miteinander verglichen. Bezugspunkte der Vergleichsberechnungen sind die Grundhalte der Endstufe mit allgemeiner Stellen- oder Strukturzulage, hingegen werden Amtszulagen und familienbezogene Besoldungsbestandteile nicht berücksichtigt.⁵² Nach der Gesetzesbegründung ist der vierte Parameter eingehalten, wörtlich heißt es: „Der dergestalt vollzogene systeminterne Besoldungsvergleich weist beim Vergleich der Jahre 2019 und 2024 bei den einzelnen Vergleichsbesoldungsgruppen Abschmelzungen von unter 10 Prozent (maximal – 6,21 Prozent) aus.“⁵³

3. Vergleichbare Regelungen anderer Länder und des Bundes

Nordrhein-Westfalen ist nicht das erste Land, das die Berechnung der Mindestalimentation verändert und sein Besoldungsrecht an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst hat. Mit Ausnahme Berlins und des Bundes, die sich noch im Gesetzgebungsverfahren befinden, haben alle Länder ihr Besoldungsrecht bereits geändert.⁵⁴

51 LT-Drucks. 18/9514, Anm. 2, S. 84 f., ausführlicher dann S. 104 ff.

52 LT-Drucks. 18/9514, Anm. 2, S. 120 f.

53 LT-Drucks. 18/9514, Anm. 2, S. 83.

54 Eine ausführliche verfassungsrechtliche Würdigungen einzelner Ländermodell bei Torsten Schwan „Wir werden sicherstellen, dass der Bund auch zukünftig verfassungsmäßig alimentiert“ – Besoldungsrechtliche Entwicklungen in Bund und Ländern nach der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung 2 BvL 4/18 und vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 5/18 bis 2 BvL 9/18, Manuskript vom Februar 2022, zugänglich unter <https://www.berliner-besoldung.de/betrachtung-der-besoldungsrechtlichen-entwicklungen-in-bund-und-laendern-seit-2020/>.

Der interföderale Vergleich zeigt, dass das hier zu begutachtende Gesetz besser in der Gesamtschau mit den weiteren Regelungen gewürdigt werden kann. Die Begründungen der jeweiligen Gesetzentwürfe, die teilweise wortgleich übereinstimmen, belegen, dass die Änderungen im Besoldungsrecht von Bund und Ländern im Gesamtzusammenhang einer zweifelsohne auf interföderaler Ebene besprochenen Strukturveränderung stehen. Sie erfolgen im Rahmen der allgemeinen Besoldungsanpassung und der „Umsetzung“ der neueren Besoldungsrechtsprechung aus Karlsruhe.⁵⁵ Die Strukturveränderung zeichnet sich dadurch aus, dass sie mit familien- und geschlechterpolitischen Erwägungen begründet werden, aber mindestens ebenbürtig von – nicht offen gelegten – fiskalischen Motiven getragen sind.⁵⁶

Auf der Grundlage des Vergleichs (siehe Anlage) können drei Gruppen von Regelungsmodellen typisiert werden.

a) Status quo mit Besoldungsanpassung

Die Mitglieder der ersten Gruppe – zu ihr gehören Hessen, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt – zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Besoldungsstruktur beibehalten und auch die Berechnungsmethode nicht verändert haben. Weder wird das Leitbild für die Bemessung der Mindestalimentation verändert noch wird ein Partnereinkommen berücksichtigt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird durch eine Anhebung der Besoldung und weitere Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Besoldungsstruktur umgesetzt; die Landesgesetzgeber arbeiten, wie das alle Gesetzgeber tun, das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schema

55 Einen Vergleich unternimmt Gisela Färber, Quo vadis Alimentationsprinzip?, Zeitschrift für Beamtenrecht 2023, S. 73 ff.

56 Eindrucksvoll offenherzig Leisner-Egensperger, Anm. 44, S. 778: „Zeitgeistadäquate Alternativmodelle zu den Karlsruher Kalkulationen würden der Besoldungsgesetzgebung in Bund und Ländern erhebliche Einsparpotenziale eröffnen – und dies auch jenseits der Haushaltssicherungskonzepte, die ihnen durch Art. 109 III, 143 d I 4 GG vorgegeben werden“. Ähnlich direkt Klaus Füsler/Katharina Nowak, Die Alimentation der Beamtenfamilie: Pflicht oder Mythos?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 447 (453): „Die Umgestaltung des Besoldungsrechts auf eine nicht am Paradigma der Alleinverdienerehe orientierten Struktur mag kompliziert sein. Ihr ist aber ein erhebliches Einsparpotenzial zu eigen und dies auch diesseits von Einschnitten, die nur als Teil eines Gesamtparkkonzepts gerechtfertigt werden könnten.“ (Nachweis weggelassen).

der drei Prüfungsstufen anhand statistischer Daten mehr und teilweise minder detailliert ab.

b) Berücksichtigung eines fiktiven Partnereinkommens

Die Mitglieder der zweiten Gruppe – sie besteht aus Bayern und Rheinland-Pfalz sowie auf Grundlage des Referentenentwurfs der Bund⁵⁷ – haben das Familienbild für die Bemessung der Mindestalimentation hin zur „Mehrverdienerfamilie“ oder zum „Familieneinkommen“ geändert. Sie berechnen den Bedarf einer vierköpfigen Beamtenfamilie, indem sie ein fiktives Partnereinkommen berücksichtigen.

Die Regelungen unterscheiden sich besonders in der Höhe des Partnereinkommens, das von einem Minijob-Jahreseinkommen (Bund, Rheinland-Pfalz) bis zum Betrag von 20.000 Euro (Bayern) reicht. Der Freistaat hat ein eigenes Modell entwickelt, das den Familien- und Ortszuschlag in den Mittelpunkt stellt.⁵⁸ In diesem Rahmen wird die Bezugsgröße der „Alleinverdiener-Familie mit zwei Kindern“ zugunsten der „Mehrverdiener-Familie“ aufgegeben. Dies bilde die „tatsächlichen Familienverhältnisse der modernen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts [...] realitätsgerechter ab. Sie ist daher auch als Bezugsgröße für die Bemessung familienbezogener Besoldungsbestandteile nicht mehr zwingend.“⁵⁹ Bei der Bemessung der Familien- und Ortszuschläge wird, in Anlehnung an die Beihilferegelung, ein Jahreseinkommen von 20.000,- Euro zugrunde gelegt. Die Grundbesoldung bleibt unberührt.

Der fiskalische Effekt, der bei dieser Berücksichtigung eines Partnereinkommens entsteht, ist eindrucksvoll exemplifiziert, in einem Rechenbeispiel, das der bayerische Gesetzentwurf enthält und das hier seiner Klarheit wegen zitiert werden soll:

57 Ein im Januar 2023 vorgelegter Referentenentwurf für ein Gesetz zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Bundesbesoldung und -versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften, ist im August 2024 in überarbeiteter Fassung erneut öffentlich gemacht worden; siehe Anm. 22.

58 Gesetz zur Neuausrichtung orts- und familienbezogener Besoldungsbestandteile vom 10. März 2023, GVBl. 2023, S. 80.

59 LT-Drucks. 18/25363, S. 21.

Beamtenfamilie ³		Grundsicherungsempfänger-Familie ⁴	
Bruttobezüge	28.469,16 €	Regelsätze	17.298,72 €
zzgl. orts- und familienbezogene Bezügebestandteile	+ 8.528,64 €	zzgl. Wohnkosten	+ 14.454,00 €
zzgl. jährl. Sonderzahlung	+ 2.410,85 €	zzgl. Heizkosten	+ 1.443,48 €
abzgl. Einkommensteuer	- 2.466,00 €	zzgl. Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)	+ 1.062,24 €
abzgl. Beiträge für eine die Beihilfe ergänzende Krankenversicherung	- 7.473,36 €	zzgl. Staatlicherseits gewährte Leistungen zu günstigstem Sozialtarif	+ 1.557,36 €
zzgl. Kindergeld	+ 5.256,00 €		
zzgl. regelmäßig vom anderen Elternteil zu erwartenden Beitrag zum Familieneinkommen, Netto-Anteil	+ 12.736,00 €		
		Zwischensumme	35.818,80 €
		x 1,15	
Summe	47.461,29 €	Summe	41.188,17 €

Verglichen werden zwei jeweils vierköpfige Familien, die Beamtenfamilie (Besoldungsgruppe A 3, Stufe 2, verheiratet, zwei Kinder, Wohnort München, Jahr 2022), die Grundsicherungsempfänger-Familie, verheiratet, zwei Kinder, Wohnort München, Jahr 2022.⁶⁰ Erst die Anrechnung eines zweiten Nettoeinkommens in Höhe von 12.736,- Euro bei der Beamtenfamilie erhöht das Familieneinkommen auf die Summe, die weit über dem Einkommen der Vergleichsfamilie liegt. Ohne dieses fiktive Einkommen läge das Familieneinkommen des Beamten bei lediglich 34.725,29 Euro und damit unter (!) dem Einkommen aus staatlichen Transferleistungen. Der Dienstherr müsste dem Beamten jährlich einen zusätzlichen Betrag von 6.462,68 Euro zuwenden, damit die Beamtenfamilie über 15 Prozent mehr Nettoeinkommen als die Vergleichsfamilie verfügte. Dieser Betrag wird eingespарт. Hinzu kommt eine rechnerische Aufwertung der Beamtenfamilie, die den Abstand zu den Transferleistungsempfängern deutlich erhöht. Die Möglichkeit eines Ergänzungszuschlags für den Fall, dass die

60 LT-Drucks. 18/25363, S. 23, die Fußnoten 3 und 4 enthalten die Familienspezifizierungen.

Beamtenfamilie nicht über ein Partnereinkommen verfügt, ist in Bayern *nicht* vorgesehen.

Der Bund geht in der Begründung seines Referentenentwurfs darauf ein, was geschieht, wenn der Beamte keinen Partner hat (Alleinerziehende). In diesem Fall könne „ein ergänzender Hinzuverdienst naturgemäß nicht unterstellt werden. Allerdings entfällt insoweit auch der dem Regelungskonzept einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie [...] zugrunde liegende Bedarf, soweit dieser auf die Partnerin oder den Partner bezogen ist. Eine Benachteiligung Alleinerziehender ist von daher mit der pauschalen Annahme eines partnerschaftlichen Hinzuverdienstes nicht verbunden.“ Mit anderen Worten, auch bei einer Beamtenfamilie ohne erwachsenen Partner wird das fiktive Partnereinkommen der Berechnung zugrunde gelegt. Ist ein Partner vorhanden, hat dieser jedoch kein eigenes Erwerbseinkommen, widerspricht das der Erwartung des Bundesgesetzgebers:

„Im Ergebnis wird die zur Wahrung des Abstandes zur sozialen Grund-sicherung erforderliche Nettobesoldung künftig in der Weise ermittelt, dass regelmäßig auch von der Ehepartnerin bzw. vom Ehepartner der Beamtin bzw. des Beamten oder der mit ihr oder ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Partnerin oder des mit ihr oder ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Partners ein ergänzender Beitrag zum gemeinschaftlichen Unterhalt der Ehe bzw. der Lebensgemeinschaft zu erwarten ist.“⁶¹

c) Berücksichtigung eines realen Partnereinkommens

Alle anderen Länder haben sich für die Berücksichtigung eines realen, das heißt tatsächlich erzielten Partnereinkommens bei der Berechnung der Mindestalimentation entschieden. Ausgangspunkt ist auch bei dieser Gruppe ein geändertes Leitbild. Das Leitbild wird teilweise ausdrücklich hin zum „Mehrverdiener-“ oder „Hinzuverdienst-Modell“, vereinzelt aber in einer sprachlichen Umschreibung geändert, ohne explizit ein neues Modell zu benennen (Bremen: Abkehr von Alleinverdiener-Familie; Thüringen: Alleinverdienerehe ergänzt).

Die Gruppe kann noch einmal binnendifferenziert werden, je nach Umfang des berücksichtigten Partnereinkommens. Eine erste Teilgruppe (Brandenburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern) legt mindestens

61 Referentenentwurf, Anm. 22, S. 60 f.

ein Minijob-Jahreseinkommen zugrunde und begrenzt die Möglichkeit eines ergänzenden Familienzuschlags auf ein maximales Partnereinkommen in Höhe des zwölffachen Minijob-Jahreseinkommens (77.472,- Euro). Eine zweite Teilgruppe begrenzt die Antragsmöglichkeit auf einen ergänzenden Familienzuschlag bei bestimmten Beträgen: Baden-Württemberg (mehr als 6.000,- Euro), Berlin und Hamburg (um die Hälfte des Jahreseinkommens einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit mit Mindestlohn), Niedersachsen (Zwölffaches des Minijob-Jahreseinkommens zuzüglich einer Kinderpauschale).

Schleswig-Holstein hat zunächst die Besoldungsgruppe A 5 für die erste Laufbahngruppe gestrichen und darüber hinaus einen Familienergänzungszuschlag (§ 45a LBesG) eingeführt, der die Unteralimentation in unteren Besoldungsgruppen sowie bei Familien mit mehr als zwei Kindern beseitigen soll.⁶² Der Zuschlag ist bedarfsorientiert ausgerichtet und berücksichtigt das Familieneinkommen „in Form des Gesamtbetrags der Einkünfte im Sinne des Einkommenssteuerrechts.“ Ausdrücklich wendet sich der Gesetzgeber damit von der Alleinverdienstannahme ab.⁶³ In der Begründung rechtfertigt der Gesetzgeber seinen Schritt mit historischen Argumenten, im Wesentlichen den veränderten familienrechtlichen Bedingungen und dem höheren Erwerbsanteil von Frauen. Darüber hinaus ist er aber auch der Ansicht, dass eine Differenzierung auch deshalb geboten sei, „um kaum mehr zu vermittelnde Verwerfungen innerhalb des Besoldungssystems insgesamt, aber auch im Verhältnis zu den Tarifbeschäftigten zu vermeiden. Denn außerhalb des beamtenrechtlichen Besoldungsrechts spielt die jeweilige Familiensituation für die Bezahlung überhaupt keine Rolle.“ Der Gesetzgeber verweist darauf, dass die Gründung einer Familie mit Kindern bei Tarifbeschäftigten und in der Wirtschaft Privatsache sei, ohne Auswirkungen auf das Gehalt.⁶⁴ Die Gesetzesbegründung geht allerdings dann nicht auf den strukturellen Unterschied zwischen Beamten und Angestellten ein, der darin liegt, dass erstens das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit angelegt ist, also der Wechsel auf einen besser bezahlten Arbeitsplatz hypothetisch ist, und zweitens die Möglichkeiten des Hinzu-

62 Gesetz zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern vom 24.3.2022, LT-Drucks. 19/3428, GVOBl. Schl.-H. S. 309.

63 LT-Drucks. 19/3428, Anm. 62, S. 5.

64 LT-Drucks. 19/3428, Anm. 62, S. 53 f.

verdiensts (Nebentätigkeiten) deutlich eingeschränkt sind.⁶⁵ Nur am Rande sei erwähnt, dass Arbeitgeber in der freien Wirtschaft auch keinen Gehaltsabzug machen, wenn der Partner über eigenes Einkommen verfügt.

Eine letzte Teilgruppe, zu der Thüringen und das Gesetz aus Nordrhein-Westfalen gehören, bezieht sich auf ein Minijob-Jahreseinkommen. Anspruchsberechtigt sind in Thüringen für einen „alimentativen Ergänzungszuschlag“ Beamte oder Richter, die verheiratet oder verpartnert sind, Familienzuschlag für mindestens ein Kind erhalten und deren Partner nicht mindestens über ein Einkommen über der bereits erwähnten Geringfügigkeitsgrenze des § 8 Abs. 1a Satz 2 SGB IV verfügen (§ 39a ThürBesG). Anders als in Nordrhein-Westfalen, berücksichtigt Thüringen – ausdrücklich wegen des Gleichbehandlungsgebots – das gesamte Partnereinkommen, also etwa auch ein Vermögenseinkommen, Elterngeld und vergleichbares ausländisches Einkommen.

Der Gesetzgeber begründet die Änderung mit Verweis auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2020 und die „Lebenswirklichkeit in Thüringen“, zu der die Zuverdiener- und die Doppelverdienerreihe gehörten.⁶⁶ Er nimmt für sich in Anspruch, dass das neue Familienmodell eine Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG sei – es ist hier bereits erwähnt worden, dass die Fortentwicklungsklausel nach der Rechtsprechung lediglich auf das öffentliche Dienstrecht und nicht auf die Grundsätze bezogen ist. Die Alleinverdienerreihe sei gleichwohl weiterhin der Bezugsrahmen „im Sinne einer Untergrenze für eine verfassungsgemäße Alimentation“. Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau, der in Thüringen 16 Prozent beträgt, müsse deshalb in jedem Fall eingehalten werden, weshalb der Gesetzgeber – wie in Nordrhein-Westfalen – einen Ergänzungszuschlag eingeführt hat. Dies sei auch die Konsequenz aus der verfassungsrechtlich garantierten Wahlfreiheit des Beamten und des Richters bezüglich seines „Familienstatus“.⁶⁷

65 Lutz Rodermond, Hat die Einverdienstehe ausgedient?, Die öffentliche Verwaltung 2023, S. 801 (809), mit dem statistisch fundierten Hinweis, dass Beamte gerade in unteren Besoldungsgruppen Nebentätigkeiten nachgehen.

66 Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung in den Jahren 2024 und 2025 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher sowie anderer Vorschriften vom 16.4.2024, LT-Drucks. 7/9853, S. 137.

67 LT-Drucks. 7/9853, Anm. 66, S. 138 f.

Da das Gesetz aus Nordrhein-Westfalen leider keine geeigneten Vergleichstabellen enthält sowie aufgrund der Ähnlichkeit der nordrhein-westfälischen mit der thüringischen Regelung, seien an dieser Stelle die entsprechende thüringische Vergleichsrechnung für eine vierköpfige Beamtenfamilie und eine vierköpfige Familie in der sozialrechtlichen Grundsicherung angefügt.⁶⁸

Nettoeinkommen vierköpfige Beamtenfamilie (2024), Besoldungsgruppe A 6, Stufe 3 Grundsicherungsbedarf einer vierköpfigen Familie (2024)

Bestandteil	Betrag in Euro
Bruttobezüge, einschließlich alimentativer Ergänzungszuschlag nach Artikel 2 Nr. 7 (§ 39 a ThürBesG) in Höhe von 531,23 Euro	51.143,94
Werbungskostenpauschbetrag nach § 9a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a EStG	-1.230,00
Kranken- und Pflegeversicherung als BEG-Anteil pro Jahr	-6.450,24
Sonderausgabenabzug Betreuungskosten	-817,00
Zwischensumme (zu versteuerndes Einkommen) auf volle Euro abgerundet	42.646,00
Einkommensteuer nach Splitting	-4.188,00
Nettoeinkommen (Differenz Bruttobezüge und Einkommensteuer nach Splitting)	46.955,94
Kindergeld	6.000,00
Kosten der privaten Kranken- und Pflegeversicherung	-7.986,24
verfügbares Nettoeinkommen	44.969,70

Bestandteil	Betrag in Euro
Regelsatz für zwei Erwachsene	1.012,00
Regelsatz für zwei Kinder (Bedarfsstufen 4, 5 und 6 altersgewichtet, gerundet auf volle Euro)	794,00
Kosten der Unterkunft und Heizung (95 Prozent-Perzentil), Erhöhung des prognostischen Wertes für das Jahr 2024 in Höhe von 1.075 Euro um 2,6 Prozent	1.102,95
Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II für zwei Kinder (gewichtet auf die Totalperiode von 18 Jahren)	191,66
Kinderbetreuungskosten für zwei Kinder (gewichtet auf die Totalperiode von 18 Jahren)	87,07
zu berücksichtigende Sozialtarife	20,18
Berücksichtigung der Rundfunkbeitragsbefreiung	18,84
Sofortzuschlag für zwei Kinder in Höhe von monatlich 20 Euro nach § 72 Abs. 1 SGB II	40,00
Zwischensumme (Monatsbetrag)	3.266,70
alimentationsrelevanter Grundsicherungsbedarf (Jahresbetrag)	39.200,40

Bei der Gegenüberstellung der beiden Jahresnettoeinkommen (Beamtenfamilie: 44.969,70 Euro; Vergleichsfamilie: 39.200,40 Euro) ist für die spätere verfassungsrechtliche Würdigung im Blick zu halten, dass bei der Beamtenfamilie ein Partnereinkommen von brutto 6.374,76 Euro berücksichtigt worden ist (12 x 531,23 Euro Zuschlag aus § 39a ThürBesG, siehe linke Spalte, Zeile 1).

68 LT-Drucks. 7/9853, S. 93, 96.

4. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund hat der Landesverband Nordrhein-Westfalen des Deutschen Beamtenbundes mich beauftragt, gutachterlich folgende Fragen zu beantworten:

1. Steht die Heranziehung eines „Partnereinkommens“, so wie vom nordrhein-westfälischen Landtag in dem genannten Gesetz beschlossen, im Einklang mit dem geltenden Verfassungsrecht, insbesondere Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes, und werden die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hinreichend berücksichtigt?
2. Ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass eine das Abstandsgebot zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf wahrende Besoldung von einem Antragserfordernis abhängig gemacht wird?
3. Ist das Gesetz insgesamt verfassungsgemäß?

