

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis
Bleibtreustraße 5
10623 Berlin

**Rechtsgutachten zum Entwurf des Thüringer Gesetzes
zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen
Alimentation**

5. Juli 2021

Erstattet im Auftrag des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen von
Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis unter Mitarbeit von RA René Bahns.

Kurzdarstellung des Rechtsgutachtens zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation

1. Das Alimentsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG beinhaltet einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber. Es verpflichtet den Dienstherrn, Beamte, Richter und Staatsanwälte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienststrang, 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. Nach dieser Maßgabe hat der Gesetzgeber eine amtsangemessene Alimentation festzulegen.

Das Bundesverfassungsgericht macht dabei deutlich, dass nicht nur ein individueller Anspruch der Beamten, Richter und Staatsanwälte auf eine amtsangemessene Alimentation besteht, sondern dass ihr darüber hinausgehend eine qualitätssichernde Funktion für die Gewährleistung der Funktionalität des Berufsbeamtentums zukommt und eine amtsangemessene Alimentation damit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist.

2. Nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform kam es zunehmend zu einer Abkopplung der für die Alimentation maßgeblichen Besoldung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse. Das Bundesverfassungsgericht hat ab 2012 mit mehreren Entscheidungen wiederholt versucht, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Dafür hat es den Besoldungsgesetzgebern zunächst allgemeine Vorgaben gemacht und schließlich zuletzt in zwei Entscheidungen im Mai 2020 konkrete Berechnungsgrundlagen aufgestellt.

Anhand der verbindlichen Vorgaben dieser Rechtsprechung ist festzuhalten, dass die aktuellen Besoldungstabellen der Länder durchweg nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Jedenfalls waren danach zum Zeitpunkt der Entscheidungen im Mai 2020 durchgängig die untersten Besoldungsgruppen verfassungswidrig zu niedrig besoldet. Infolge der entsprechend erforderlichen Anhebung der Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen müsste aufgrund des Abstandsgebotes auch die Besoldung der höherwertigen Ämter in den darüber liegenden Besoldungsgruppen angehoben werden.

3. In Reaktion auf diese Rechtsprechung hat das Thüringer Finanzministerium die Alimentation der Beamten, Richter und Staatsanwälte in Thüringen anhand der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts überprüft und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass in mehrfacher Hinsicht der Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation verletzt ist. Danach ist seit 2008 eine Abkopplung der Thüringer Besoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen sowie in den unteren Besoldungsgruppen eine Verletzung des Mindestabstandsgebotes zur Grundsicherung. Im länderübergreifenden Quervergleich besteht für die Besoldungsgruppe W 3 eine erhebliche Abweichung vom Durchschnitt.

Entgegen der Annahme des Thüringer Finanzministeriums ist außerdem von einer Verletzung des besoldungsinternen Abstandsgebotes infolge der Abschaffung des einfachen Dienstes in 2015 auszugehen. Insoweit ist festzustellen, dass in der Gesetzesbegründung die Abschaffung des einfachen Dienstes und die dadurch zwangsläufig weitreichenden Auswirkungen auf das gesamte Besoldungsgefüge keinerlei Erwähnung finden. Selbst wenn es im Hinblick auf den vom Bundesverfassungsgericht angelegten Betrachtungszeitraum von fünf Jahren zunächst plausibel

erscheinen mag, dieses außerhalb liegende Ereignis auszublenden, so dürfte dies jedoch kaum in Einklang zu bringen sein mit dem hinter dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehenden Ziel. Insbesondere stellt der Betrachtungszeitraum von fünf Jahren auch keine Stichtagsregelung dar, sondern dieser ist so gewählt, dass eine mittelfristige Entwicklung erfasst werden kann. Vorliegend muss jedoch allen Beteiligten klar sein, dass die unmittelbar zuvor erfolgte Abschaffung des einfachen Dienstes erhebliche Auswirkungen auf das Besoldungsgefüge hatte und deshalb nicht einfach ausgeblendet werden kann.

4. Die erkannten Defizite sollen mit dem „Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation“ entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts behoben werden.

a) Danach sind unter anderem Nachzahlungen in Höhe der Differenz zwischen der festgesetzten und einer nachträglich anhand der Vorgaben des Bundesverfassungsgericht fiktiv berechneten Besoldung vorgesehen, soweit im Einzelfall seit dem Jahr 2008 keine verfassungsgemäße Besoldung gewährt wurde und hiergegen Rechtsmittel eingelegt wurden. Dass der Thüringer Besoldungsgesetzgeber in Kenntnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch über mehrere Jahre hinweg sehenden Auges die verfassungswidrige Alimentation seiner Beamten, Richter und Staatsanwälte hingenommen hat, ist auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich. Auch insofern wäre es naheliegend, eine rückwirkende Ausgleichsregelung für alle von dieser Entwicklung Benachteiligten zu finden, wengleich den Besoldungsgesetzgeber insoweit keine rechtliche Verpflichtung trifft.

b) Die wesentliche Maßnahme zur Anpassung der Alimentation mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf ist eine signifikante Anhebung der kinderbezogenen Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind. Dadurch soll das Mindestabstandsgebot zur Grundsicherung hergestellt und zugleich eine Anhebung der Grundbesoldung vermieden werden, was über das besoldungsinterne Abstandsgebot Auswirkungen auf das gesamte Besoldungsgefüge hätte. Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Maßnahme ausdrücklich als eine Möglichkeit des Besoldungsgesetzgebers aufgezeigt. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die vierköpfige Alleinverdienerfamilie zwar nicht Leitbild der Beamtenbesoldung ist, sie stellt aber dennoch eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße dar. Demgemäß bedeutet die vorgesehene signifikante Anhebung der kinderbezogenen Zuschläge eine Neujustierung der Alimentation. Wengleich also die beabsichtigte Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge grundsätzlich zulässig ist, müsste diese Maßnahme jedenfalls in ein schlüssiges und vor allem sachgerechtes Gesamtkonzept eingebettet sein. Ein solches Konzept ist vorliegend nicht erkennbar. Vielmehr handelt es sich um eine sachwidrige Umgehung des Abstandsgebotes mit dem alleinigen Ziel der Kostenminimierung.

Zudem bestehen angesichts der vorliegenden Berechnungen erhebliche Zweifel, ob diese Maßnahmen geeignet sind, um die festgestellten Defizite, namentlich die Verletzung des Mindestabstandsgebotes in den unteren drei Besoldungsgruppen, zu beheben. Zum einen lassen die Berechnungen wenig Spielraum für in der Praxis zu erwartende Abweichungen. Zum anderen weicht das Finanzministerium bei der Berechnung des Grundsicherungsbedarfs von der Berechnung des Bundesverfassungsgerichts ab, offenbar um zu einem niedrigeren Bedarf zu gelangen.

Zwar stellt das Bundesverfassungsgericht zur konkreten Überprüfung der Einhaltung des Mindestabstandsgebotes fest, dass seine Ausführungen zur Ermittlung des Grundsicherungsbedarfs keine für den Besoldungsgesetzgeber in jeder Einzelheit verbindliche Berechnungsgrundlage darstellt. Ihm stehe es insbesondere frei, die Höhe des Grundsicherungslevels mit Hilfe einer anderen plausiblen und realitätsgerechten Methodik zu bestimmen. Ihn trifft jedoch die Pflicht, die ihm zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten hinsichtlich der Höhe der Grundsicherungsleistungen

auszuschöpfen, um die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen.

Danach besteht Anlass zur Kritik an der alternativen „Berechnungsmethode“ des Finanzministeriums. Es drängt sich auf, dass diese Art der Berechnung gewählt wurde, um zu niedrigeren Kosten der Unterkunft und damit zu einem niedrigeren Grundsicherungsbedarf zu gelangen. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass dem Finanzministerium die durch seine alternative Berechnung entstehende Differenz zur Berechnung entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht entgangen ist. Eine plausible in der Sache begründete Erklärung für diese Abweichung vom inzwischen etablierten Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Insofern wäre zumindest zu erläutern, warum der vom Finanzministerium zugrunde gelegte Wert die tatsächlichen Kosten realitätsgerechter abbilden soll.

c) Auch hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen prozeduralen Pflichten bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen den vorgelegten Gesetzesentwurf.

Der vorliegende Entwurf ist zwar mit einer über 100-seitigen Begründung versehen, die insbesondere eine gründliche Abarbeitung an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erkennen lässt. Allerdings wird dabei verkannt, dass der gerichtliche Kontrollmaßstab für die Überprüfung einer amtsangemessenen Alimentation nicht deckungsgleich ist mit dem gesetzgeberischen Maßstab für die Ausgestaltung derselben. Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich auf die Prüfung der *evidenten* Sachwidrigkeit, vom Gesetzgeber wird hingegen von Verfassungs wegen eine *sachgerechte* Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation verlangt. Wenn der Besoldungsgesetzgeber sich wie vorliegend darauf beschränkt, lediglich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachzuzeichnen, verkennt er seinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag. Anhand der vorgelegten Gesetzsbegründung wird deutlich, dass die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Maßnahmen in erster Linie auf fiskalpolitischen Erwägungen beruhen.

5. In diesem Sinne reiht sich der vorliegende Gesetzesentwurf in die Besoldungsgesetzgebung der letzten Jahre ein. Dabei wäre es gerade auch im Hinblick auf die nunmehr offen eingeräumte jahrelange Verletzung – um nicht zu sagen: Missachtung – des Anspruchs auf eine amtsangemessene Alimentation geboten, durch eine grundlegende Neuausrichtung der Besoldungspolitik den Beamten, Richtern und Staatsanwälten endlich wieder die verdiente Absicherung und Wertschätzung zu gewähren. Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzesentwurf nicht gerecht.