

Amtsangemessene Alimentation – Wie?

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

Schriftliche Zusammenfassung

I.	Einleitung	2
II.	Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen	3
III.	Zur seit 2003 regelmäßig vollzogenen Abkopplung der Besoldung in Thüringen	4
	1. <i>Nominallohnentwicklung und „spitze“ Besoldungsanpassung</i>	4
	2. <i>Reale Besoldungs- und Reallohnentwicklung in Thüringen</i>	6
	3. <i>Entwicklung des bundesdeutschen Reallohns und der realen Bundesbesoldung seit 1979</i>	7
	4. <i>Die Thüringer Besoldung im Kontext von Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität</i>	8
IV.	Schlechterbewertung der Besoldungssystematik	9
	1. <i>Entwicklung der Besoldungsstaffelung seit 2008</i>	10
	2. <i>Folgen für die Besoldungssystematik</i>	11
V.	Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folgen	12
	1. <i>Der vierte Prüfparameter in seinem methodischen Zusammenspiel</i>	12
	2. <i>Defizite der Indizienbildung</i>	13
	3. <i>Alimentationsrechtliche Fehlbeträge</i>	14
	4. <i>Vergleich sozialer Besoldungskomponenten 2019 und 2024</i>	16
VI.	„Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht	17
	1. <i>Prämissen „hybrider“ Besoldungsregelungen</i>	17
	2. <i>2021 nachträglich zum Januar 2020 vollzogene „Hybridbildungen“</i>	17
	a) <i>Sachwidrige Mathematisierung des Besoldungsrechts</i>	18
	b) <i>Keine sachgerechte Konkretisierung des jeweiligen Alimentationsbedürfnisses</i>	18
	c) <i>Missachtung des qualitativen Unterschieds zwischen Sozial- und Beamtenrecht</i>	20
	3. <i>2024 eingeführter alimentativer Ergänzungszuschlag</i>	20
	4. <i>Fazit</i>	21
VII.	Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der „hybriden“ Besoldungsregelungen	22
	1. <i>Gender Time Gap</i>	23
	2. <i>Gender Pay Gap</i>	23
	a) <i>Gender Pay Gap zwischen Frauen und Männern</i>	24
	b) <i>Gender Pay Gap zwischen Müttern und Vätern</i>	25
	3. <i>Fazit</i>	26

I. Einleitung

Im ersten Teil des Vortrags hatten eigentlich zunächst die Voraussetzungen des Alimentationsprinzips anhand der statusbildenden Verfassungsgrundsätze nach Art. 33 GG mitsamt seiner so konkretisierten Gefasstheit betrachtet werden sollen, um die Besoldung als ein „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Richter- und Beamtenverhältnis verbundene Pflicht herauszustellen, unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit – grundsätzlich auf Lebenszeit – die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen die Dienstpflichten nach Kräften zu erfüllen. Entsprechend wäre, um die Thematik zu durchdringen, neben der Systematik des Art. 33 GG die verfassungsrechtliche Verfasstheit des Besoldungsrechts seit 1949 mitsamt der 1971 und 2006 geänderten Kompetenzordnung und der bis heute ergangenen maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Blick zu nehmen.

Eine solche Betrachtung scheint schon allein deswegen notwendig, da in schöner Regelmäßigkeit Behauptungen über „Beamtenprivilegien“ in den Raum gestellt werden – aktuell bspw. im Zusammenhang mit dem SPD-Vorstoß, auch Beamte in das bestehende Rentensystem mit einzubeziehen –, die allerdings ebenso regelmäßig die mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums einhergehenden Grundrechtseinschränkungen von Richtern und Beamten unbeachtet lassen, die als solche sicherlich eher nicht als „Privileg“ verstanden werden können. Diese Betrachtung soll nun jedoch anders als ursprünglich geplant außen vor bleiben, da das Statistische Bundesamt zwischenzeitlich neue Daten zur Lohnentwicklung in der Bundesrepublik und Thüringen zur Verfügung gestellt hat, die weit hinter die in der Regel öffentlich nur bis ins Jahr 2008 zurückgreifende Entwicklung reichen und damit einen grundsätzlich neuen oder zumindest erheblich schattierteren Blick auf das Thema amtsangemessene Alimentation ermöglichen. Hierzu wird im Januarheft 2026 ein umfangreicherer Beitrag erscheinen, der die Entwicklung der Bundesbesoldung seit 1980 mit dem Basisjahr 1979 unter dem Blickwinkel von seitdem vergangene drei 15-jährige Betrachtungszeiträume untersuchen wird. Im Vortrag soll hingegen nun nur ein prägnanter Überblick, über den sich seit 2012 vollziehenden grundlegenden Rechtsprechungswandel des Bundesverfassungsgerichts gegeben werden (II.), um danach die seit dem Jahr 2003 mit dem Basisjahr 2002 „spitz“ bemessene Thüringer Besoldungsanpassung anhand eines in die Besoldungsgruppe A 14 eingruppierten Bediensteten in die allgemeine Lohnentwicklung einzuordnen (III.).

Im Anschluss wird die Entwicklung der Besoldungssystematik betrachtet, wie sie in Thüringen ab 2008 durch die Einführung eines eigenen Besoldungsgesetzes vollzogen worden ist (IV). Diese Betrachtung mündet in die Darlegung der seit 2021 vom Thüringer Gesetzgeber rückwirkend vorgenommenen Ausformung des notwendigen Mindestabstands der Alimentation zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau, den er allerdings in evident sachwidriger Weise als eine Art scheinbaren archimedischen Punkt des Besoldungsrechts verstehen will, ohne das jedoch hinreichend begründen zu können, worin sich der sachwidrige Gehalt der Regelungen offenbart (V.). Die unmittelbare Folge sind seitdem erlassene „hybride“ Besoldungsregelungen, die als solche nicht mit dem vom Besoldungsgesetzgeber zu beachtenden Alimentationsprinzip vereinbar sind und so ebenfalls das grundrechtsgleiche Individualrecht von Richtern und Beamten missachten, amtsangemessen alimentiert zu werden (VI.). Diese wissentliche und willentliche – also zielgerichtete – Missachtung maßgeblicher Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mündet schließlich in eine mittelbare Geschlechterdiskriminierung von Frauen und Müttern, die im Rahmen jener Rechtsprechung kaum anders als als frauen- und so zugleich auch als mütterfeindlich begriffen werden kann (VII.).

Die hier vorliegende schriftliche Zusammenfassung gibt wesentliche Ergebnisse des Vortrags wieder, ohne ein identisches Wortprotokoll sein zu wollen. Ihr Zweck ist die Darlegung zentraler Grundgedanken und Argumentationsstränge. Sie werden darüber hinaus noch einmal in einem deutlich umfangreicheren Reader betrachtet, der zugleich weitere maßgebliche Daten und Entwicklungen in den Blick nimmt, was im Rahmen des Vortrags allein aus Zeitgründen nicht geschehen kann. Ebenso geht jener Reader auf grundlegend neue Aspekte und Problematiken ein, die sich insbesondere aus der nachfolgend gezeigten regelmäßig fortgeführten vollständigen Abkopplung der Besoldung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards ergeben, so bspw. in der Frage, wie zukünftig die sachgerechte Auswahl eines Basisjahrs zur Kontrolle einer gewährten Besoldung und Alimentation begründet werden sollte. Denn ihre Betrachtung kann an dieser Stelle und im Rahmen des Vortrags ebenfalls aus Platz- und Zeitgründen nicht hinreichend geschehen. Wegen der im Reader erfolgenden Dokumentation und der dort mit ihr einhergehenden Nachweise kann auf sie hier verzichtet werden.

II. Volkswirtschaftliche Parameter, Abstandsgebote und prozedurale Anforderungen

Ab 2012 hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen einen umfassenden Rechtsprechungswandel im Besoldungsrecht vollzogen, dessen entscheidungstragende Gründe auch den Besoldungsgesetzgeber binden. Diese Bindungswirkung genießt zwischenzeitlich durch den Ende des letzten Jahres neu eingefügten Art. 94 Abs. 4 Satz 1 GG Verfassungsrang.

2020 hat das Bundesverfassungsgericht den 115 %igen Abstand der Alimentation in der niedrigsten Besoldungsgruppe als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums betrachtet und ihm so als zu beachtendes Mindestabstandsgebot dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG hinzugefügt. Gemeinsam mit dem 2017 als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums betrachteten Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen, der dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen, sind beide Abstandsgebote von entscheidungstragender Bedeutung. Darüber hinaus ist die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft, die der Senat zum ersten Mal 2012 ausgeformt und 2018 weiter konkretisiert hat. Nach seiner gefestigten Rechtsprechung ist der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren gehalten, die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen.

Darüber hinaus hat der Senat 2015 ein dreistufiges „Pflichtenheft“ erlassen, dem indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt. Die Kontrolle der amtsangemessenen Alimentation vollzieht sich auf der ersten Stufe zunächst anhand von fünf Parametern, deren ersten drei die Anhebung der Besoldung mit der Entwicklung der Tarifergebnisse der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (erster Parameter), der Nominallöhne im jeweiligen Rechtskreis (zweiter Parameter) und der Entwicklung der Verbraucherpreise (dritter Parameter) vergleicht. Überschreiten die drei Parameterwerte im Rahmen eines 15-jährigen Betrachtungszeitraums mindestens 5 % des Indexwerts der erhöhten Besoldung, indiziert dies als Orientierungscharakter jeweils die Vermutung einer der angemessenen Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards nicht genügenden und damit verfassungswidrigen Unteralimentation. Auch sie sind am Ende im Rahmen einer stets gebotene Gesamtabwägung aller alimentationsrelevanten Aspekte des „Pflichtenhefts“ mit dem ihnen nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht zu betrachten.

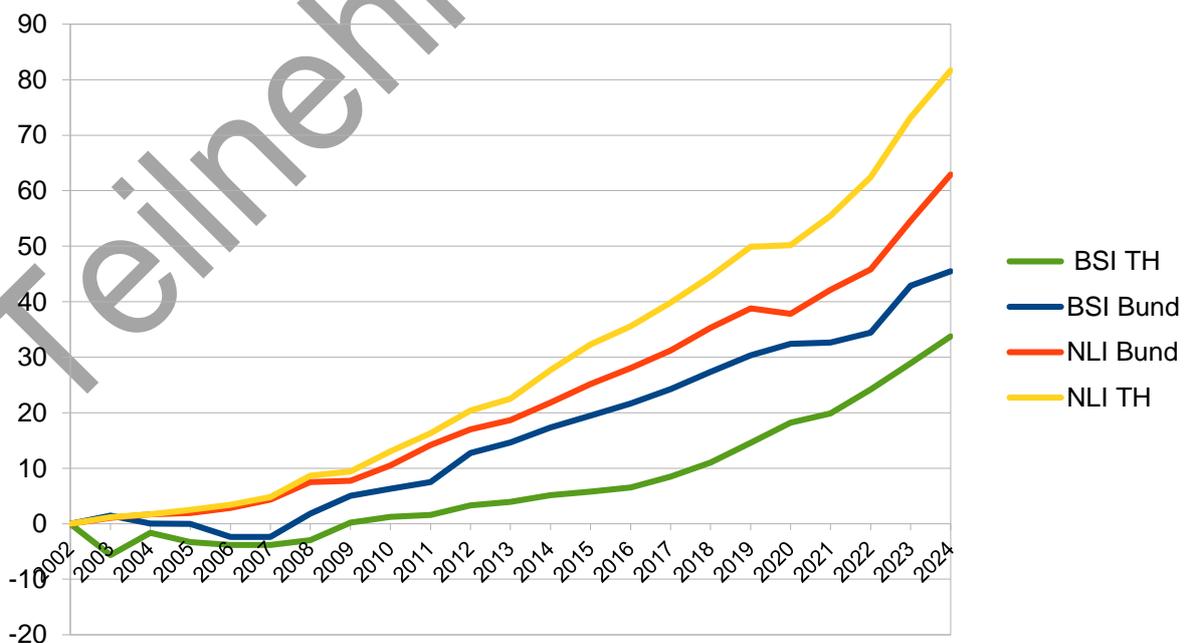
III. Zur seit 2003 regelmäßig vollzogenen Abkopplung der Besoldung in Thüringen

Die in der Einleitung genannten neuen Daten ermöglichen es zunächst einmal, die jeweils „spitz“ bemessene Besoldungsanpassung in Thüringen und dem Bund der sich seit 2003 jeweils vollzogenen Nominallohnentwicklung gegenüberzustellen, um so auch durch die Betrachtung des zweiten Parameters des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ Indizien für oder gegen die Vermutung einer angemessenen Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards zu bilden (1.). Im Anschluss soll hilfsweise die reale Besoldungs- und Reallohnentwicklung in Thüringen zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 in den Blick genommen werden, um so die Parameterbetrachtung weiter schattieren zu können (2.). Ebenso könnten zukünftig eventuell die bundesdeutsche Reallohn- und die reale Bundesbesoldungsentwicklung hilfsweise in den Blick genommen werden müssen, wie sie sich heute auf Grundlage der in der Einleitung genannten Daten bis 1980 mit dem Basisjahr 1979 zurückverfolgen lassen. Denn hier zeigt sich, dass die noch bis 2006 bundeseinheitlich geregelte Besoldung spätestens ab 1994 durchgehend, regelmäßig und vollständig von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt war, was kaum folgenlos für die weitere Parameterbetrachtung der Zeit ab Mitte der 1990er Jahre bleiben kann (3.). Schließlich kann die in Thüringen ab dem Jahr 2003 vollzogene Besoldungsanpassung mit dem Basisjahr 2002 hilfsweise im Kontext des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsproduktivität betrachtet werden, was weiteren Aufschluss über ihre Fehlentwicklung gibt (4.).

1. Nominallohnentwicklung und „spitze“ Besoldungsanpassung

Zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 haben sich die Löhne und die „spitz“ bemessene Anhebung der Besoldung eines in der Endstufe des Besoldungsgruppe A 14 eingruppierten Bediensteten in Thüringen und dem Bund wie folgt entwickelt (Abb. 1).

Abb. 1: Nominallohn- und „spitzer“ Besoldungsindex 2003 bis 2024 (Basisjahr 2002)

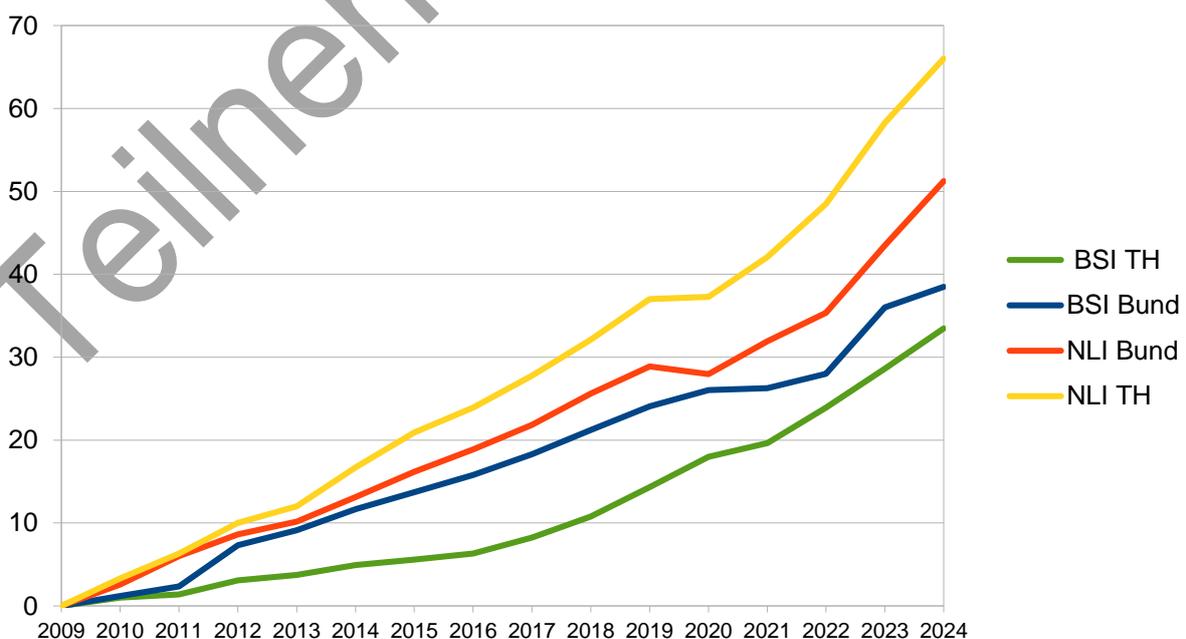


In den 22 Jahren zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 ist die „spitz“ bemessene Besoldung im Bund um rund 45,5 % gegenüber der in Thüringen mit rund 33,8 % um 11,7 %P stärker angehoben worden ist. Zeitgleich sind die Nominallöhne zwischen 2003 und 2024 bundesweit um knapp 63 % gestiegen, womit sich eine Lücke zur Bundesbesoldung von rund 17,5 %P auftut. Die Anhebung der Bundesbesoldung ist so im Durchschnitt der 22 Jahre pro Jahr um rund 0,8 %P hinter den allgemeinen Lohnerhöhungen zurückgeblieben, worin sich im Bund eine regelmäßig fortgesetzte vollständige Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung widerspiegelt. Für den 15-jährigen Betrachtungszeitraum zwischen 2003 und 2017 mit dem Basisjahr 2002 ergibt sich ein Parameterwert von 5,6 %, was für sich allein betrachtet zunächst einmal für das Jahr 2017 eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex indiziert.

In Thüringen zeigt sich die unterschiedliche Entwicklung hingegen deutlich extremer. Hier sind die Nominallöhne im 22-jährigen Betrachtungszeitraum um knapp 82 % gestiegen, während die „spitz“ bemessene Besoldung nur um rund 34 % angehoben worden ist. Die Besoldungslücke beträgt so rund 48 %P. Die Anhebung der Thüringer Besoldung ist entsprechend im Durchschnitt der 22 Jahre seit der sich abzeichnenden Reföderalisierung des Besoldungsrechts pro Jahr um rund 2,2 %P hinter den Lohnerhöhungen zurückgeblieben, ein Wert der 2,75-fach höher liegt als im Bund. Für den 15-jährigen Betrachtungszeitraum zwischen 2003 und 2017 mit dem Basisjahr 2002 ergibt sich so ein Parameterwert von 28,9 %. Da das Bundesverfassungsgericht bei einem Parameterwert von neun % von einer besonders deutlichen Abweichung der Besoldung spricht, kann bei einem mehr als dreimal höher liegenden Wert für das Jahr 2017 nur noch von einer vollständigen Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung in Thüringen ausgegangen werden.

Darüber hinaus stellt sich die Entwicklung für den Zeitraum zwischen 2010 und 2024 mit dem Basisjahr 2009 wie folgt dar (Abb. 2).

Abb. 2: Nominallohn- und „spitzer“ Besoldungsindex 2010 bis 2024 (Basisjahr 2009)



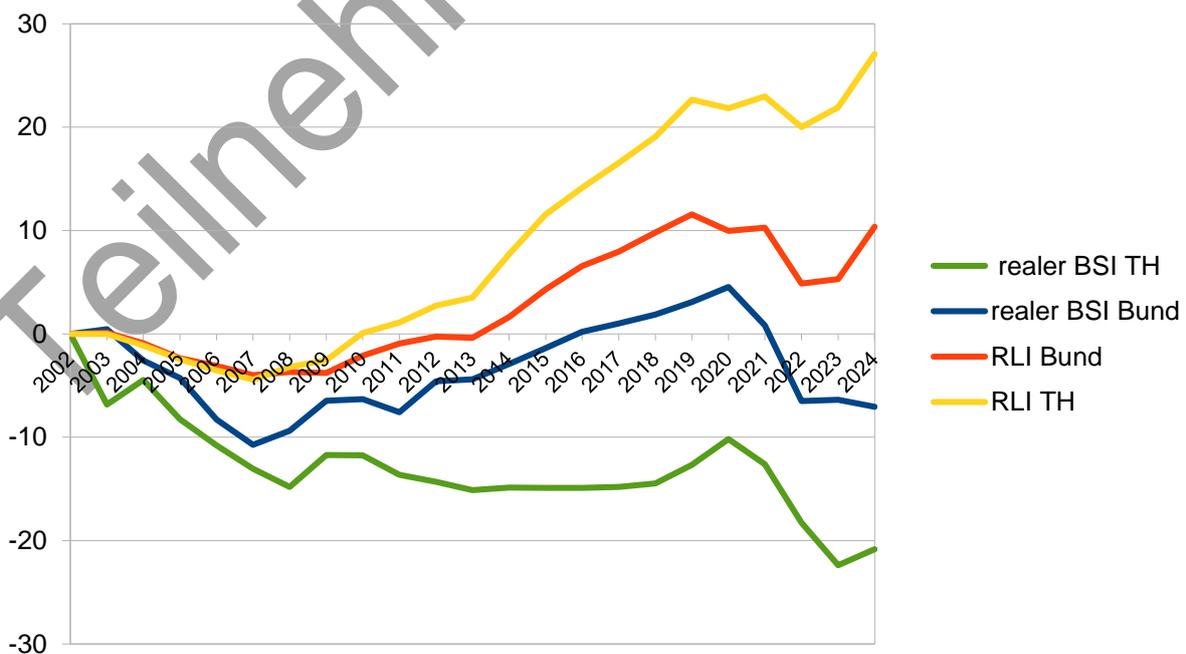
Die Abbildung 2 verdeutlicht, dass in den 15 Jahren zwischen 2010 und 2024 mit dem Basisjahr 2009 die Besoldung im Bund gegenüber der im Thüringen um rund fünf %P stärker angehoben worden ist. Damit stellt sich, vom Jahr 2024 aus betrachtet und mit dem Basisjahr 2009, der Unterschied zwischen der Besoldungsanhebung im Bund und in Thüringen geringer dar als im Gesamtzeitraum. Während die Löhne ab 2010 bundesweit um 51,2 % gestiegen sind, ist allerdings nur eine Anpassung der Bundesbesoldung um 38,5 % vollzogen worden. Der „spitz“ bemessene Parameterwert von 9,2 % indiziert so für sich allein betrachtet eine besonders deutliche Abkopplung der Bundesbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung.

In Thüringen stellt sich die Besoldungslücke im selben Zeitraum zwischen 2010 und 2024 auch weiterhin deutlich größer dar als im Bund: Denn während hier die Nominallöhne zwischen 2010 und 2024 mit dem Basisjahr 2009 um rund 66 % gestiegen sind, ist die „spitz“ bemessene Besoldung weiterhin nur um rund 33,5 % angehoben worden. Damit zeigt sich die mit dem Basisjahr 2002 im 22-jährigen Betrachtungszeitraum bereits hervorgehobene durchschnittliche jährliche Abkopplung von rund 2,2 %P ebenso im 15-jährigen Betrachtungszeitraum zwischen 2010 und 2024 mit dem Basisjahr 2009. Der „spitz“ bemessene Parameterwert von 24,4 % zeugt weiterhin von der vollständigen Abkopplung der Thüringer Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung.

2. Reale Besoldungs- und Reallohnentwicklung in Thüringen

Um die Besoldungsentwicklung weiterhin aufzuschließen, bietet es sich hilfsweise an, die reale Besoldungs- und Lohnentwicklung zu betrachten, um so mit der Kaufkraftentwicklung eine zentrale volkswirtschaftliche Kennzahl in den Blick zu nehmen, auch wenn die Reallohnentwicklung kein Parameter des „Pflichtenhefts“ ist. Die Kaufkraftentwicklung stellt sich für den Zeitraum zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 in Thüringen und im Bund wie folgt dar (Abb. 3).

Abb. 3: Kaufkraftentwicklung 2003 bis 2024 (Basisjahr 2002)



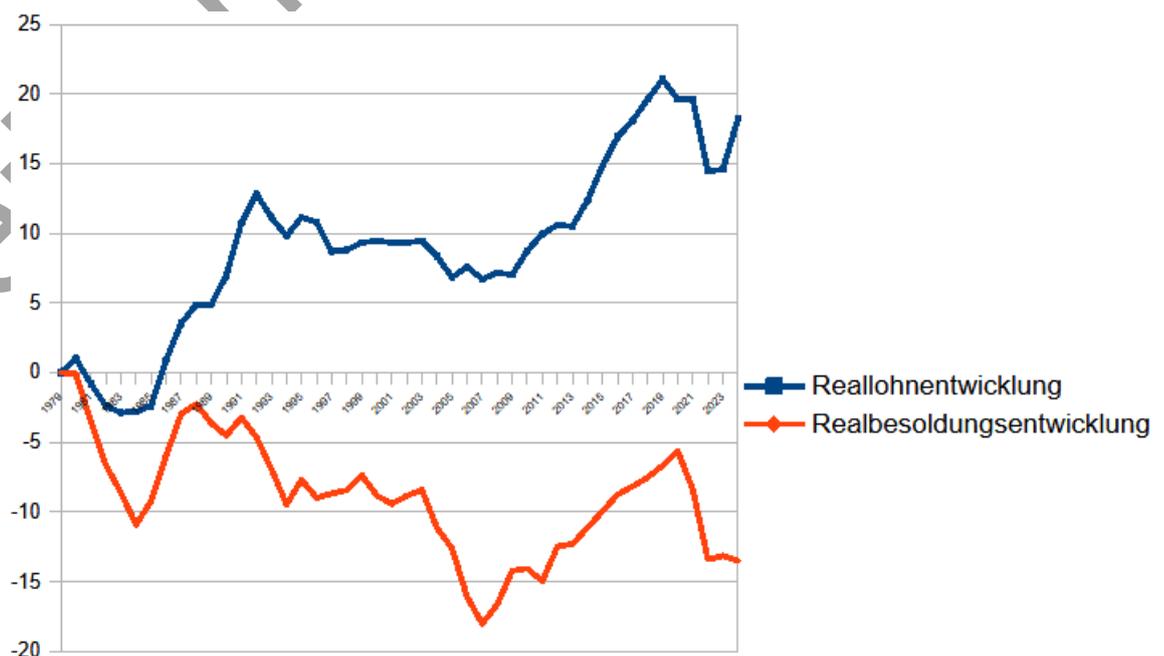
Zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 hat sich die Kaufkraft eines durchschnittlichen Arbeitnehmers in der Bundesrepublik um rund 10,4 % verbessert, während der in der Endstufe des Besoldungsgruppe A 14 besoldete Bundesbedienstete im selben Zeitraum eine rund 7,1 % geringere Kaufkraft zu gewärtigen hat. Die Besoldung ist in jenen 22 Jahren real um 17,4 %P bzw. 18,7 % geringer angehoben worden, als sich die Reallöhne in der Bundesrepublik entwickelt haben. Darin spiegelt sich die vollständige Abkopplung der Bundesbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung.

Da sich die Verbraucherpreise in Thüringen und im Bund in jenen 22 Jahren verhältnismäßig ähnlich entwickelt haben, stellt sich die vollständige Abkopplung der Thüringer Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung hier noch einmal beträchtlich extremer dar. Denn während der durchschnittliche Arbeitnehmer in Thüringen Ende 2024 gegenüber Ende 2002 über einen um 27,1 % höheren Reallohn verfügt hat, hat der in der Endstufe der Besoldungsgruppe A 14 besoldete Bedienstete einen Kaufkraftverlust von 20,8 % zu verzeichnen. Die Reallöhne haben sich gegenüber der realen Besoldung um 47,9 %P bzw. 60,5 % besser entwickelt. Diese Werte verdeutlichen schlagend die vollständige Abkopplung der Thüringer Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung.

3. Entwicklung des bundesdeutschen Reallohns und der realen Bundesbesoldung seit 1979

Im Zuge einer längerfristige Zeiträume heranziehenden Betrachtung zeigt sich darüber hinaus, dass die dargestellte vollständige Abkopplung der Bundesbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung nicht erst 2003 einsetzte, sondern zu diesem Zeitpunkt seit mindestens bereits rund zehn Jahren Bestand hatte, sodass von einer heute über 30-jährigen Kontinuität der vollständigen Abkopplung der Bundesbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung ausgegangen werden muss, die deshalb also als regelmäßig zu begreifen ist. Dieser Prozess stellt sich wie folgt dar (Abb. 4).

Abb. 4: Reallohnentwicklung und Anhebung der realen Bundesbesoldung (%)



Das Diagramm zeigt ausgehend vom Basisjahr 1979 zunächst, dass die bundesdeutschen Reallöhne im 15-jährigen Betrachtungszeitraum von 1980 bis 1994 um knapp zehn % gestiegen sind, während die reale Besoldung, die zu jener Zeit noch bundeseinheitlich geregelt war, um rund 9,5 % abgesenkt worden ist. Die Realbesoldungslücke betrug über 19 %P. Der Parameterwert von 21,3 % liegt weit mehr als doppelt so hoch, als es eine besonders deutliche Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung indizierender Wert ergeben würde. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass die bundeseinheitlich geregelte Besoldung 1994 vollständig von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt war.

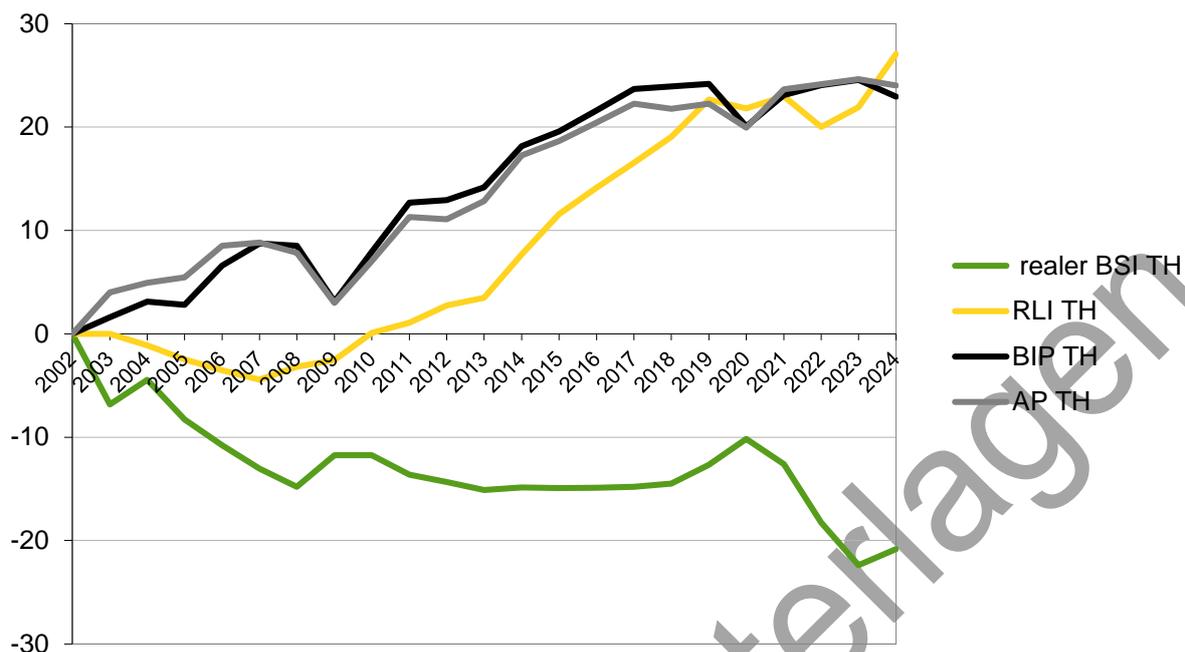
Diese Lücke hat sich zwar bis Ende 2002 – dem letzten Jahr der vollständig bundeseinheitlich geregelten Besoldung – um rund ein %P verkleinert, um nun aber noch immer über 18 %P zu betragen. In den 23 Jahren zwischen 1980 und 2002 mit dem Basisjahr 1979 haben sich die Reallöhne in der Bundesrepublik um rund 20 % stärker entwickelt als die reale Anhebung der Besoldung. Zugleich ist die Besoldungslücke bis Ende 2006 auf rund 23,7 %P angestiegen; die Reallöhne haben sich vom Basisjahr 1979 ausgehend bis Ende 2006 um mehr als 28 % besser entwickelt als die reale Bundesbesoldung. Entsprechend muss man unter Zugrundelegung der verbraucherpreisbereinigten Daten sowohl 1994 als auch 2002 und 2006 eine vollständige Abkopplung der Bundesbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung voraussetzen. Als Folge konnten die Bezüge der Besoldungsgruppe A 14 bereits zu diesen drei Zeitpunkten schon nicht mehr ausreichen, um den betreffenden Beamten einen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend des allgemeinen Lebensstandards angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

Der Thüringer Besoldungsgesetzgeber fand also mit der durch die Föderalismusreform I im September 2006 auf ihn übergehenden konkurrenzlosen Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten einen Zustand vor, der ihn hätte veranlassen müssen, den von ihm seit 2003 aktiv mitzuverantwortenden Entwicklungen nachhaltig entgegenzusteuern. Das ist aber nicht nur unterblieben, sondern die zuvor dargestellten erheblichen Kaufkraftverluste seit 2002 führten den Prozesse der vollständig abgekoppelten Besoldung weiterhin regelmäßig fort. Die bislang erhobenen Daten legen nahe, dass in Thüringen offensichtlich zu keinem Zeitpunkt nach der Deutschen Einheit eine amtsangemessene Alimentation gewährt worden wäre.

4. Die Thüringer Besoldung im Kontext von Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität

Die regelmäßig vollständige Abkopplung der Thüringer Besoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung wird darüber hinaus noch einmal offensichtlicher, wenn man hilfsweise die Entwicklung des Thüringer Bruttoinlandsprodukts – der Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen, die innerhalb eines Jahres in Thüringen angeboten und nachgefragt worden sind – und die Arbeitsproduktivität je erwerbstätige Person als preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt für den Zeitraum zwischen 2003 und 2024 mit dem Basisjahr 2002 heranzieht. Die Reallohn- und „spitz“ bemessene reale Besoldungsentwicklung zeigen sich im Vergleich zu diesen beiden Kennzahlen wie folgt (Abb. 5).

Abb. 5: Die Thüringer Besoldungsanpassungen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung



Im 22-jährigen Betrachtungszeitraum ist die Thüringer Wirtschaft um rund 23 %P gewachsen, hat die Arbeitsproduktivität je erwerbstätige Person um rund 24 %P zugenommen, haben sich die Reallöhne um rund 27 %P erhöht und ist die Realbesoldung des in die Besoldungsgruppe A 14 eingruppierten Beamten um knapp 21 %P abgesenkt worden. Die Reallöhne haben sich in jener Zeit wie oben gezeigt um über 60 % stärker entwickelt, als die Besoldung real angehoben worden ist. Das Bruttoinlandsprodukt hat sich derweil um 55,3 % und die Arbeitsproduktivität je erwerbstätige Person um 56,7 % stärker erhöht. Diese Daten zeigen hilfsweise ebenfalls die vollständige Abkopplung der Thüringer Besoldung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards, wie sie regelmäßig seit langer Zeit vom Dienstherrn vollzogen wird.

IV. Schlechterbewertung der Besoldungssystematik

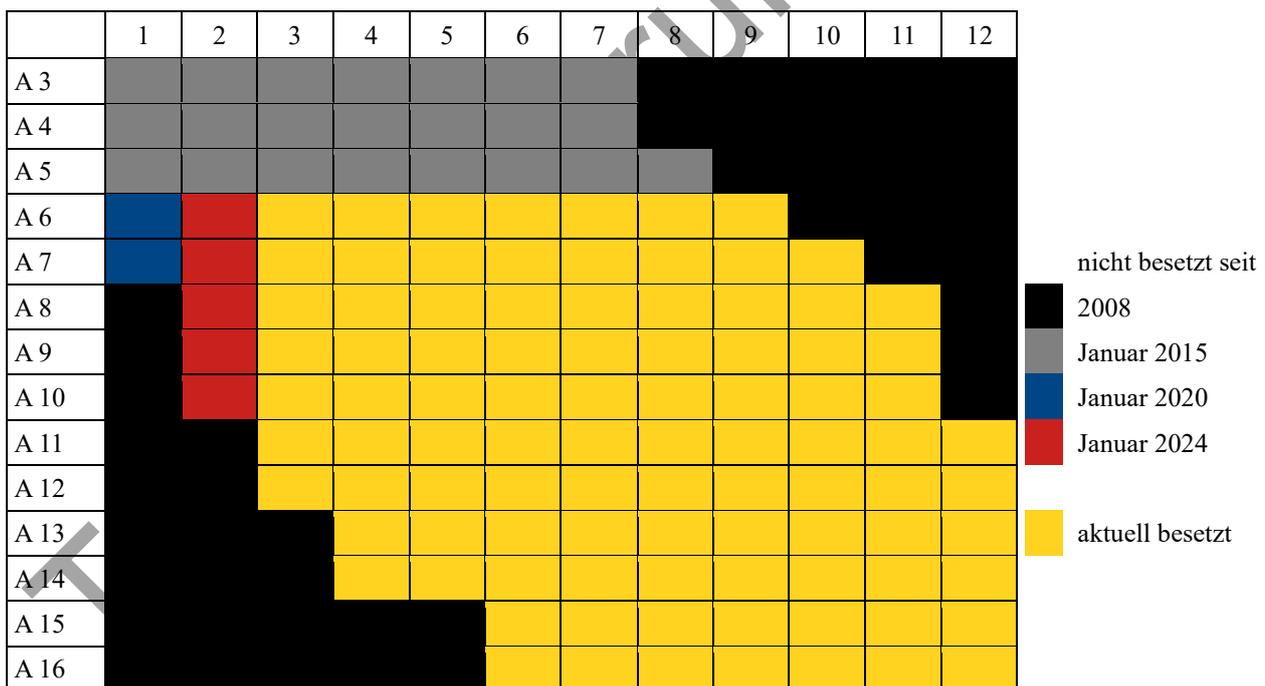
Der anhand der Endstufe der Besoldungsgruppe A 14 gezeigte Verfall der Thüringer Besoldung im höheren Landesdienst zeigt sich in den unteren Besoldungsgruppen auf den ersten Blick geringer, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass der Gesetzgeber seit 2008 die Besoldungsstaffelung offensichtlich erheblich gestaucht hat (1.). Diese Stauchung der Besoldungsstaffelung hat in einer Art „Salami-Taktik“ eine schleichende Abschmelzung bestehender Abstände mindestens zum Grundsicherungsniveau bewirkt, die sich auf den ersten Blick für Beamte des mittleren und gehobenen Diensts weniger negativ auswirkt als für jene des höheren Diensts, jedoch für alle Beamten mit Ausnahme von jeweils übergeleiteten zu einer Schlechterbewertung zum Grundsicherungsniveau geführt hat, was auch der Gesetzgeber in der Vergangenheit so betrachtet hat (2.).

1. Entwicklung der Besoldungsstaffelung seit 2008

Mit dem zum Juni 2008 neu erlassenen Thüringer Besoldungsgesetz bildete die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 3 den Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung. Der Abstand zur vierten und neunten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6, zur vierten, fünften und Endstufe der Besoldungsgruppe A 14 sowie zur Endstufe der Besoldungsgruppe A 16 betrug 15,1 %, 30,9 %, 101,9 %, 113,5 %, 175,7 % und 247,7 %. Durch die Abschaffung des einfachen und dessen Überleitung in den mittleren Dienst ist zum Januar 2015 die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 zum Ausgangspunkt geworden, womit eine signifikante Stauchung der Besoldungsstaffelung einherging.

Ende 2021 hat der Gesetzgeber darüber hinaus die in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppen A 6 und A 7 eingruppierten Beamten in die zweite übergeleitet, um im Januar 2024 die zweite Erfahrungsstufe aus der Besoldungsstaffelung zu entfernen, wodurch in den Besoldungsgruppen A 6 bis A 10 die dritte zur untersten wurde. Dem Gesetzgeber war dabei klar, dass die Besoldungsstaffelung so in Bezug zum Grundsicherungsniveau zwangsläufig schlechter bewertet wurde. Denn in den neun Jahren zwischen Anfang 2015 und Anfang 2024 sind mit erheblichen Konsequenzen 29 Tabellenfelder aus der Systematik der Besoldungsordnung A entfernt worden. Waren bis Ende 2014 noch 123 Tabellenfelder geregelt worden, sind es aktuell noch 94, wodurch ihre Anzahl um 23,6 % reduziert worden ist (Abb. 6)

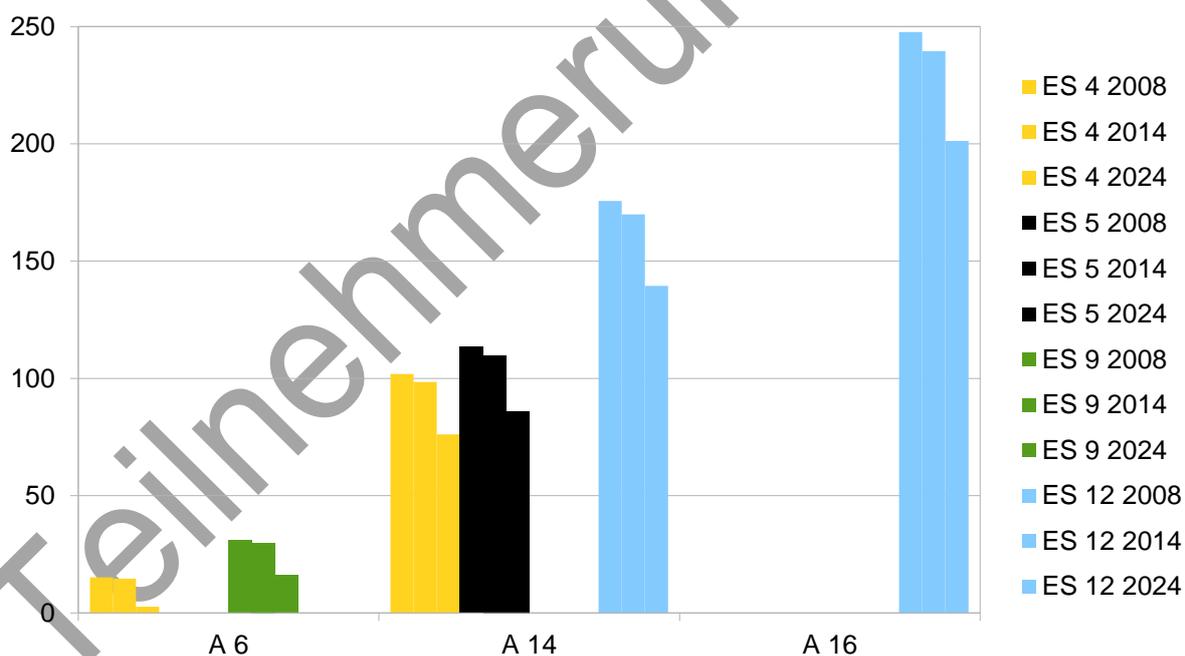
Abb. 6: Besoldungsstaffelung der Besoldungsordnung A Ende 2014 und aktuell



2. Folgen für die Besoldungssystematik

Die wiederkehrende Streichung unterer Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen sowie die Überleitung der von diesen Maßnahmen unmittelbar betroffenen Beamten wirkte sich für sie nicht anders aus, als wäre eine gestufte Inkraftsetzung von Besoldungserhöhungen zu ihren Gunsten vollzogen worden. Damit aber ist für die weiteren Bediensteten als eine Art „Salami-Taktik“ eine schleichende Abschmelzung bestehender Abstände mindestens zum Grundsicherungsniveau vollzogen worden, die nicht ohne Auswirkung auf die Abstände zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen bleiben kann. Denn nicht umsonst haben sich seit 2008 die Abstände der vierten und neunten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 vom damaligen zum heutigen Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung von 15,1 % und 30,9 % auf 2,7 % und 16,0 % verringert (- 12,4 %P und - 14,9 %P). In der vierten, fünften und zwölften Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 14 sowie ebenjener der Besoldungsgruppe A 16 war eine Abschmelzung des Abstands zum Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung von 101,9 % auf 76,1 % (- 25,8 %P), 113,5 % auf 86,1 % (- 27,4 %P), 175,7 % auf 139,5 % (- 36,2 %P) und 247,7 % auf 201,2 % (- 46,5 %P) vollzogen worden. Diese Absenkung war zwar bereits durch die vereinzelte Gewährung von Sockelbeträgen bis 2014 in einem allerdings für alle betroffenen Besoldungsgruppen höchstwahrscheinlich noch verfassungskonformen Maß vollzogen worden; sie hat sich allerdings seit Anfang 2015 in einem erheblichen Maße vergrößert (Abb. 7).

Abb. 7: Besoldungsstaffelung auf Basis der untersten Besoldungsgruppe 2008, 2014 und 2024



Würde heute weiterhin die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 3 den Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung bilden, müsste sich – die lineare Anhebung aller darüber liegenden Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen vorausgesetzt – der Fehlbetrag zum Grundsicherungsniveau aktuell in einem erheblich größeren Umfang darstellen, als das heute weiterhin der Fall ist. Bildete hingegen die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 3 weiterhin jenen Ausgangspunkt und wäre dieser Grundgehaltssatz auf die Höhe der heutigen dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 6 angehoben worden, ohne entsprechende Anhebungen der darüber liegenden Besoldungsgruppen vorzu-

nehmen, müsste heute eine vollständige Einebnung der ursprünglichen Abstände zu konstatieren sein, die dem Besoldungsgesetzgeber nicht minder wegen eines entsprechenden Verstoßes gegen das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen verboten gewesen wäre. Auch wegen dieser Problematiken ist das Mindestabstandsgebot in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus des Thüringer Besoldungsgesetzgebers gerückt.

V. Ein scheinbar archimedischer Punkt des Besoldungsrechts und seine Folgen

Denn nicht umsonst hat der Thüringer Landtag im November 2021 anhand des Mindestabstandsgebots den scheinbar archimedischen Punkt des Besoldungsrechts bestimmt. Er betrachtete nun die Mindestalimentation als *materiell-rechtliche* Grenze zur Unteralimentation, um in einem mathematischen Verfahren einen Fehlbetrag zwischen dem tatsächlich in der niedrigsten Erfahrungsstufe der niedrigsten Besoldungsgruppe gewährten Grundgehalt und der *indiziellen* Mindestbesoldung zu berechnen und auf dieser Basis eine faktisch centgenaue *materiell-rechtliche* Besoldungsmessung vorzunehmen. Damit aber überführte er das Ergebnis eines *indiziellen* Verfahrens zur Betrachtung des Verletzungsgrads einer in den unteren Besoldungsgruppen unmittelbar verfassungswidrig ausgestalteten Besoldungssystematik unmittelbar in *materielles* Recht, was sich als evident sachwidrig darstellt. Denn nicht umsonst führt der Senat aus, dass die *indiziellen* Parameter des „Pflichtenhefts“ weder dazu bestimmt noch geeignet sind, um aus ihnen mit mathematischer Exaktheit eine Aussage darüber abzuleiten, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich ist, dass ein solches Verständnis also die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats verkennen würde.

1. Der vierte Prüfparameter in seinem methodischen Zusammenspiel

Denn zwar liegt eine unmittelbare Verletzung des Alimentationsprinzips insofern schon dann vor, wenn bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der 115 %ige Mindestabstand zur Grundversicherung für Arbeitsuchende nicht eingehalten wird. Eine unmittelbare Verletzung des Mindestabstandsgebots betrifft aber ebenso das gesamte Besoldungsgefüge, weil sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist, sobald das Mindestabstandsgebot verletzt ist. Als Folge verbindet das Bundesverfassungsgericht nun die Nettobeträge betrachtende Mindestalimentation als Grenze zur Unteralimentation mit der Besoldungsstaffelung, also mit der Bruttopesoldung, indem es das Mindestabstandsgebot direkt mit dem Besoldungsgefüge in Relation setzt.

Dabei hat der Senat in seiner letzten Entscheidung mit der Kategorie der Mindestbesoldung ein indizielles Maß zur Prüfung einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation in seine Rechtsprechung eingeführt, das indiziert, wie deutlich der betreffende Verstoß materiell ausfällt und wie viele Besoldungsgruppen dabei hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben. Als ein solches indizielles Maß ist die indizielle Mindestbesoldung systemintern mit der Betrachtung des Leistungs- und Laufbahnprinzips verbunden, weshalb die Prüfung, ob das Mindestabstandsgebot hinreichend beachtet wird, im vierten Prüfparameter der ersten Prüfungsstufe mit dem Besoldungsvergleich zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen verknüpft ist. So verstanden verweisen beide Abstandsgebote – das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen und das Mindestabstandsgebot – aufeinander und ergänzen sich im Prüfverfahren. Denn je indiziell deutlicher der Verstoß gegen die Mindestbesoldung ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen indiziell hinter dem Mindestabstandsge-

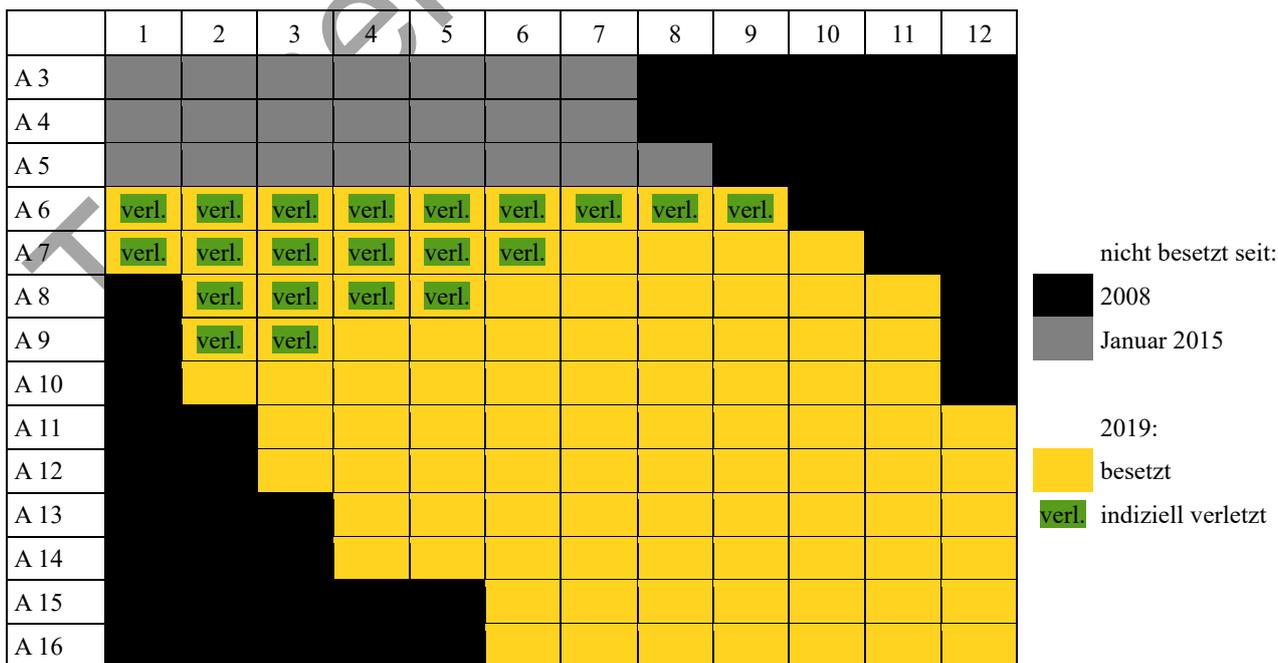
bot zurückbleiben, desto größer sollte zwangsläufig die Wahrscheinlichkeit sein, dass die jedem Amt immanente Wertigkeit sich nicht hinreichend systematisch in der Besoldungshöhe widerspiegelt.

2. Defizite der Indizienbildung

Nach der im Mai 2020 ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mitsamt seiner Betrachtung des Mindestabstandsgebots als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gestand der Thüringer Gesetzgeber im Verlauf des Jahres 2021 die Kontinuität einer seit 2008 regelmäßig bestehenden Verletzung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau ein. Er bemaß nun materiell-rechtliche Fehlbeträge zwischen der allerdings nicht hinreichend realitätsgerecht bestimmten Mindest- und der dem Musterbeamten gewährten Nettoalimentation zwischen bspw. 3.088,84 € im Jahr 2008 und 4.051,62 €, 4.314,77 € sowie 4.797,68 € in den Jahren 2019 bis 2021. Durch die im letzten Abschnitt genannte Umberechnung in eine zur Einhaltung des Mindestabstands erforderliche Bruttobesoldung erfolgte zeitgleich im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine indizielle Betrachtung der Mindestbesoldung, die nun für die gerade genannten Jahre Fehlbeträge von 3.830,84 €, 5.285,62 €, 5.652,77 € und 6.287,67 € indizierte. Der Gesetzgeber hätte nun also erkennen müssen, dass in Anbetracht der erheblichen Höhe des jeweiligen indiziellen Fehlbetrags für alle betrachteten Jahre eine erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges notwendig war.

Denn er stellte nun selbst eine systematische Verletzung des Besoldungsgefüges fest, die sich bspw. 2019 unter einer realitätsgerechten Betrachtung in einer indiziellen Unterschreitung des Mindestabstandsgebots in 21 der zu jener Zeit noch gegebenen 101 Tabellenfelder (20,8 % der Tabellenfelder), einer unmittelbaren indiziellen Verletzung der Mindestbesoldung bis in die Besoldungsgruppe A 9 hinein und einem indiziellen Fehlbetrag zur Mindestbesoldung von 18,5 % in der niedrigsten Besoldungsgruppe zeigte (Abb. 8).

Abb. 8: 2019 indiziell verletzte Tabellenfelder



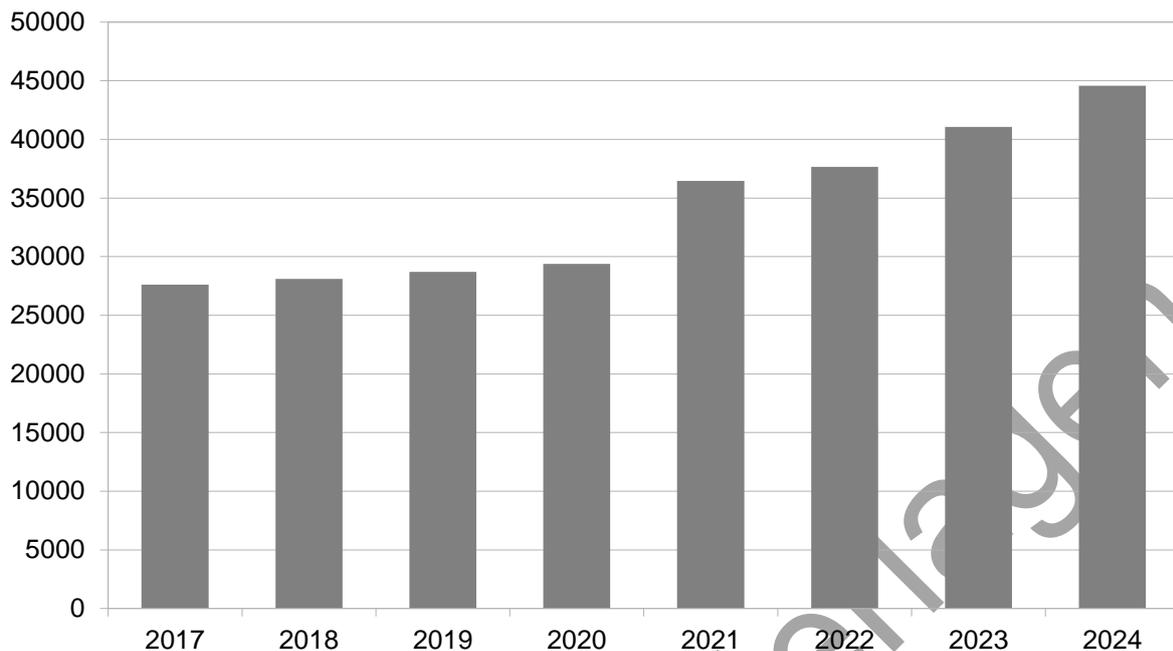
Damit lag nicht zuletzt unter Beachtung, dass seit Anfang 2015 der einfache Dienst mitsamt von 22 unteren Tabellenfelder abgeschafft worden war, ein hinreichendes Indiz vor, dass die systematische Verletzung der Besoldungsstaffelung sachgerecht nur durch eine erhebliche Anhebung der Grundgehaltssätze in allen Tabellenfeldern zu heilen war. Nicht umsonst zeigte sich die Besoldungssystematik unter ihrer fiktiven Mitbetrachtung indiziell in 43 von 123 Tabellenfeldern und damit indiziell in mehr als ein Drittel aller Tabellenfeldern als verletzt. Die Wahrscheinlichkeit für eine erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges mitsamt einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe ist aber nur umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können. Auch dieses Indiz ließ der Thüringer Besoldungsgesetzgeber jedoch unbeachtet.

Dahingegen reagierte er auf die insgesamt gegebene Indizienlast, indem er Widerspruchsführern und Klägern nachträglich Nachzahlungen ab 2008 bis 2019 gewährte, daraufhin die von ihm gewährte Besoldung für diesen Zeitraum als verfassungskonform bewertete, um ab 2020 die genannte Überleitung der niedrigsten Erfahrungsstufen in die nächst höhere vorzunehmen und den weiteren *indiziellen* Fehlbetrag durch die *materiell-rechtliche* Anhebung der kinderbezogenen Besoldungskomponenten faktisch centgenau ausgleichen zu wollen. Diese „Mathematisierung“ des Besoldungsrechts geschah aber – wie oben bereits dargelegt und worauf gleich noch einmal zurückzukommen sein wird – allein deshalb schon evident sachwidrig, da ein *indizieller* Parameter des „Pflichtenhefts“ unmittelbar dazu verwendet wurde, um aus ihm mit mathematischer Exaktheit eine Aussage darüber abzuleiten, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich sei, womit die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats verkannt wurde.

3. Alimentationsrechtliche Fehlbeträge

Bevor das Bundesverfassungsgericht im Mai 2020 das Mindestabstandsgebot konkretisiert hat, haben alle 17 Besoldungsgesetzgeber auf Basis einer sachwidrigen Methodik evident unzureichende Beträge der Mindestalimentation ermittelt. Zwar unterlässt der Thüringer Besoldungsgesetzgeber seitdem auch weiterhin eine vollständig realitätsgerechte Bemessung des Grundsicherungsniveaus, er kommt dieser aber seit 2021 regelmäßig verhältnismäßig nahe, was ihn so zu folgenden Beträgen der Mindestalimentation geführt hat (Abb. 9).

Abb. 9: Im Gesetzgebungsverfahren bemessene Höhe der Mindestalimentation (in €)



Die sich seit 2021 als realitätsgerechter darstellende Bemessung der Mindestalimentation warf einen um mehr als 24 % höheren Betrag aus als die 2020 noch evident sachwidrig vollzogene Berechnung. In jenem erheblich höheren Betrag liegt der eigentliche Zweck begründet, wieso der Gesetzgeber seitdem das Mindestabstandsgebot als den scheinbaren archimedischen Punkt des Besoldungsrechts betrachtet. Denn mit der Mindestalimentation als Grenze zur Unteralimentation wurde jetzt ein materiell-rechtlicher Fixpunkt gesucht, von dem aus man in möglichst kostengünstigster Art und Weise die verfassungswidrige Unteralimentation aus der Angel heben wollte, ohne dass dieses Unterfangen allerdings im Rahmen des Alimentationsprinzips sachlich möglich war. Entsprechend hat der Wissenschaftliche Dienst des Landtags den Gesetzgeber bereits 2021 darauf hingewiesen, dass es ihm in verfassungswidriger Art und Weise nur darum ging, „am fiskalpolitischen Ziel der Kostenersparnis ausgerichtet an der Grenze zu einer bereits rechnerisch feststellbaren und mithin in jedem Fall justiziablen Unteralimentation zu operieren, anstatt eine amtsangemessene Besoldung anhand sachgerechter Kriterien zu bemessen“.

Im folgenden Jahr 2022 stellte sich die Höhe der Mindestalimentation nur um 3,3 % höher dar als noch 2021. Deshalb konnte die weitere Ausrichtung am scheinbaren archimedischen Punkt des Besoldungsrechts – aus der Sicht des Besoldungsgesetzgebers – nun problemlos fortgeführt werden, indem er erneut die kinderbezogenen Besoldungskomponenten erheblich anhub, was sich jedoch Anfang 2023 als Makulatur erwies, als sich nun die Mindestalimentation um 9,1 % höher darstellte als noch im Vorjahr. Als Folge sah sich der Besoldungsgesetzgeber veranlasst, bereits im Frühjahr des Jahres nachzusteuern und die Grundgehaltssätze außerplanmäßig und entgegen dem fiskalpolitischen Ziel fortgeführt maximaler Kostenersparnis um 3,25 % anzuheben. Es verwundert deshalb wenig, dass die Landesregierung im selben Zeitraum in einem Bericht an den Landtag die Betrachtung des Partnereinkommens der Bediensteten als Lösung in Aussicht stellte, um so die planmäßige Unteralimentation nach wie vor bruchlos gewährleisten zu können. Dabei dürfte sie im Blick gehabt haben, dass als Folge der sich fortsetzenden gesamtwirtschaftlichen Krise ab 2024 mit einem noch einmal

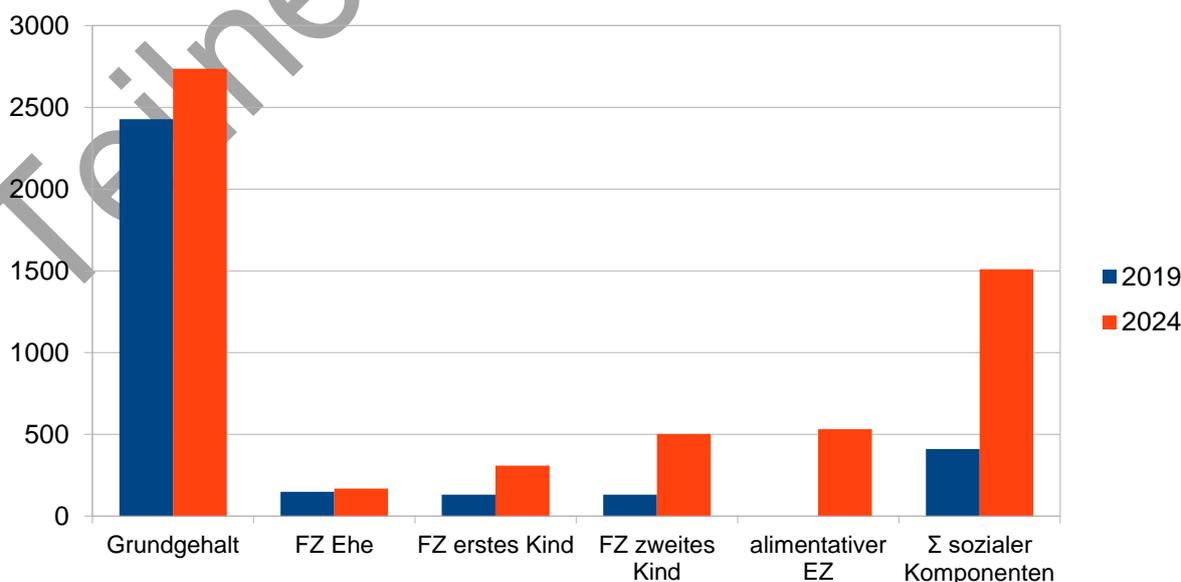
erheblich höheren Grundsicherungsniveau zu rechnen war, was sich im letzten Jahr mit einer im Vergleich zum Jahr 2023 nun um 8,6 % höher bemessenen Mindestalimentation bewahrheitete. Darin liegt der eigentliche Grund, weshalb nun die Betrachtung des Partnereinkommens gesetzlich geregelt wurde.

4. Vergleich sozialer Besoldungskomponenten 2019 und 2024

Denn nachdem der Gesetzgeber die in der niedrigsten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppen A 6 und A 7 eingruppierten Beamten 2021 nachträglich zum Jahresbeginn 2020 in die nächsthöhere übergeleitet und die kinderbezogenen Besoldungskomponenten insgesamt fast verdoppelte hatte, hätte als Folge der nun erheblich höheren Mindestalimentation die zum Jahresbeginn 2024 vorgenommene weitere Überleitung von niedrigsten Erfahrungsstufen in die jeweils nächsthöhere bei Weitem nicht ausgereicht, um die bemessenen Fehlbeträge zwischen der indiziellen Mindestbesoldung und dem tatsächlich in der niedrigsten Besoldungsgruppe gewährten Grundgehaltssatz auszugleichen. Zugleich lag es auf der Hand, dass die bereits seit 2021 gezielt verfassungswidrig ausgeweiteten kinderbezogenen Besoldungskomponenten nicht noch einmal im starken Maße erhöht werden konnten, wenn man weiterhin mit der Mindestalimentation den scheinbar archimedischen Punkt des Besoldungsrechts und also das Ziel maximaler Personalkosteneinsparungen aufrechterhalten wollte.

Denn es war offensichtlich, dass man sich zuvor schon nicht mehr in der Lage gesehen hatte, die erheblich Anhebung kinderbezogener Besoldungskomponenten hinreichend zu begründen. Politisch war dieses evident sachwidrige Mittel folglich ausgereizt, weshalb der Gesetzgeber in der Logik eigener Zwecke ein anderes evident sachwidriges Mittel benötigte und es wie die überwiegende Zahl der weiteren Besoldungsgesetzgeber in der je eigenen Betrachtung des Partnereinkommens mitsamt eines alimentativen Ergänzungszuschlags für alleinverdienende Beamte fand, sodass nun die nächste soziale Besoldungskomponente in das öffentliche Dienstrecht eingeführt wurde. Als Folge stellte sich das Verhältnis des in der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A6 gewährten familienneutralen Grundgehaltssatzes zu den sozialen Komponenten im Vergleich zu 2019 nun wie folgt dar (Abb. 10).

Abb. 10: Besoldungskomponenten 2019 und 2024



Während in den fünf Jahren zwischen 2019 und 2024 die Höhe der kinderbezogenen Besoldungskomponenten mit einer Anhebung um 211,3 % mehr als verdreifacht wurde, scheint die Anhebung des Grundgehaltssatz und des Familienzuschlags der Stufe 1 mit 12,7 % auf den ersten Blick parallel verlaufen zu sein. Betrachtet man allerdings den alimentativen Ergänzungszuschlag für Partner von alleinverdienenden Beamten als ehebezogene soziale Komponente, dann stellt sich diese mit einer Anhebung um 369 % als fast verfünffacht dar. Während also das Grundgehalt zwischen 2019 und 2024 um 12,7 % angehoben worden ist, sind die sozialen Komponenten um 268,7 % erhöht worden. Hatten sie 2019 das Grundgehalt noch um 16,9 % angehoben, hatte sich ihr Anteil an der Anhebung 2024 mehr als verdreifacht und betrug nun 55,2 %. In den genannten Beträgen und Werten bricht sich am Ende die „Hybridbildung“ im Thüringer Besoldungsrecht

VI. „Hybridbildungen“ im Thüringer Besoldungsrecht

Die Analysekategorie der „Hybridbildung“ beruht auf drei für sie typische Prämissen, die zunächst einmal entfaltet werden sollen (1.). Sie werden daraufhin auf die 2021 nachträglich zum Januar 2020 vollzogenen Besoldungsregelungen angewandt (2.), um danach den 2024 in das Besoldungsrecht eingeführten alimentativen Ergänzungszuschlag zu betrachten (3.). Ein Fazit schließt die Betrachtung ab (4.).

1. Prämissen „hybrider“ Besoldungsregelungen

Maßgebliche Prämissen einer „hybriden“ Besoldungsregelung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 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.
- Die prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten wird vernachlässigt. Dabei gerät sachwidrig aus dem Blick, dass letztere eine familienbezogene, leistungslose Ausgleichsfunktion erfüllen, um den aus dem Familienstand und der Familiengröße resultierenden Sonderbelastungen des Beamten Rechnung zu tragen, und dass sie im Interesse der Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums einen *hinreichend konkreten* Beitrag zur amtsangemessenen Alimentation zu leisten haben.
- 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 verfassungsmäßige Besoldung erforderlich sei. Ihr sachwidriger Gehalt offenbart sich darin, dass solche Bemessungen die methodische Zielrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsrechtsprechung verkennen.

2. 2021 nachträglich zum Januar 2020 vollzogene „Hybridbildungen“

Bereits am Ausgangspunkt der im Sommer 2021 nachträglich zum Januar 2020 begonnenen „Hybridbildung“ hob der Gesetzgeber alle drei „hybridbildende“ Prämissen hervor, wenn er ausführte:

„Um den notwendigen Abstand der Mindestbesoldung zum Grundsicherungsniveau zu gewährleisten, werden neben der Erhöhung der Familienzuschläge die Anfangsgrundgehälter in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 erhöht. Da diese Maßnahme der Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Mindestalimentation dient, zielt die Erhöhung der Anfangsgrundgehälter nur auf die Beamten ab, die am 31. Dezember 2019 das Grundgehalt aus der Erfahrungsstufe 1 erhalten haben, und hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Beamten in höheren Erfahrungsstufen. [Absatz] Beamte, die ihr Grundgehalt bisher aus der Erfahrungsstufe 1 erhalten haben, sind zum 1. Januar 2020 in die Erfahrungsstufe 2 überzuleiten. Dies steht im Zusammenhang mit der Gewährleistung der verfassungsgemäßen Mindestalimentation in der untersten Besoldungsgruppe und Erfahrungsstufe, die mit diesem Gesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2020 sichergestellt werden soll.“

a) Sachwidrige Mathematisierung des Besoldungsrechts

Denn im Zitat wurde eingangs mit der Mindestbesoldung das *indizielle* Mittel zur Identifizierung des Verletzungsgrads eines verfassungswidrig ausgestalteten Besoldungsgefüges aufgerufen. Es wurde im Anschluss unmittelbar mit der Mindestalimentation als *materiell-rechtliche* Grenze zur Unteralimentation verbunden. Entsprechend strich der Gesetzgeber unter dem Postulat, dass damit keine Auswirkungen auf weitere Bedienstete verbunden seien, zunächst die niedrigste Erfahrungsstufe der beiden niedrigsten Besoldungsgruppen und leitete die davon betroffenen Beamten in die nächsthöhere über, um zugleich anhand der Höhe der *materiell-rechtlichen* Mindestalimentation centgenau die Höhe der *indizielle* Mindestbesoldung zu bemessen und den weiteren *indiziellen* Fehlbetrag zwischen dem nun niedrigsten Grundgehaltssatz und der Mindestbesoldung, aufgerundet auf den vollen Eurobetrag, *materiell-rechtlich* durch die entsprechende Anhebung des kinderbezogenen Familienzuschlag auszugleichen.

Die Besoldungsgesetzgebung wurde so faktisch zu einem besonderen Zweig der Mathematik gemacht, weshalb sich weder die Anhebung der Erfahrungsstufe an der Wertigkeit des betroffenen Amtes noch die konkrete Höhe der kinderbezogenen Familienzuschläge sachgerecht begründen ließen. Das veranlasste den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags zu seinem Ergebnis, dass der Gesetzgeber „am fiskalpolitischen Ziel der Kostenersparnis ausgerichtet an der Grenze zu einer bereits rechnerisch feststellbaren und mithin in jedem Fall justiziablen Unteralimentation“ operieren würde, „anstatt eine amtsangemessene Besoldung anhand sachgerechter Kriterien zu bemessen“. Die vom Besoldungsgesetzgeber angestrebte Mathematisierung des Besoldungsrechts verfolgte also nicht den Zweck, allen Richtern, Staatsanwälten und Beamten eine amtsangemessene Alimentation zu gewähren, sondern wurde herangezogen, um am neu geschaffenen Ausgangspunkt der Besoldungsstaffelung eine evidente Unteralimentation nach Möglichkeit im Centbereich vermeiden zu wollen.

b) Keine sachgerechte Konkretisierung des jeweiligen Alimentsbedürfnisses

Nicht umsonst zeigte sich die evidente Sachwidrigkeit auch in der „Verteilung“ des nach der Anhebung der Erfahrungsstufe verbleibenden Fehlbetrags. Dabei hob die Gesetzesbegründung entsprechend hervor, dass dieser zuvor indizierte Fehlbetrag

„in analoger Anwendung der Berechnungsmethodik auf die Stufen des Familienzuschlags für das erste und das zweite Kind verteilt [wird]. Danach werden die für das Jahr 2020 in Anlage 6 des Thüringer Besoldungsgesetzes enthaltenen Beträge für die kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlages für das erste Kind um 100 Euro, das zweite Kind um 305,38 Euro [...] erhöht“.

Zwar stellte sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens der Fehlbetrag als etwas niedriger heraus; dennoch wurde am Ende der Familienzuschlag für das erste zu berücksichtigende Kind um 112,- € und für das zweite um 277,38 € angehoben, also für letzteres um 147,7 % höher. Auch damit ging es dem Gesetzgeber faktisch vor allem um die fortgesetzte Kostenminimierung, da die Summe aller zweiten Beamtenkinder zwangsläufig geringer ausfällt als die der ersten. Eine Begründung auch dieser „Verteilung“ nahm die Gesetzesbegründung entsprechend nicht vor.

Dahingegen ist der Gesetzgeber nach der gefestigten Rechtsprechung des Senats gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Er hätte also zunächst einmal zur Kenntnis zu nehmen gehabt, dass auch die kinderbezogenen Besoldungsbestandteile vom Senat als eine vornehmlich soziale Komponente verstanden werden, die eine familienbezogene Ausgleichsfunktion erfüllen und so zur Unabhängigkeit des verheirateten Bediensteten im Interesse der Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums beitragen, deren Gewährung dem Besoldungsgesetzgeber von daher erlaubt ist, um dem aus den Sonderbelastungen folgenden *konkreten* Alimentationsbedürfnis des Beamten Rechnung zu tragen. Auch hier können also schlicht gegriffene Zahlen ebenso wie Schätzungen ins Blaue hinein nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Dahingegen sind aber unterschiedliche Alimentationsbedürfnisse, die die Grundlage eines sachlich begründbaren Ergebnisses sein müssen, der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Nicht umsonst legte der Gesetzgeber der unmittelbaren Bemessung des Grundsicherungsniveaus die für beide Kinder identischen Regelbedarfe zugrunde. Auch der Bemessung der Unterkunftskosten und der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für den monetären Gegenwert der Sozialtarife ist keine Differenzierung zwischen beiden Kindern zu entnehmen, sodass auch sie keine konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Erhöhungswerte begründen könnten. Entsprechend erfolgte die „Verteilung“ des evident sachwidrig bemessenen kinderbezogenen Familienzuschlags für beide Kinder nicht in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren, bemessen anhand des tatsächlichen Alimentationsbedürfnisses. Der Bestimmung der Leistungshöhe lagen keine verlässlichen – also hinreichend über den jeweiligen sozialrechtlichen Bedarf hinausreichende und so *konkrete* – Daten zugrunde. Vielmehr erfolgte die materiell-rechtliche „Verteilung“ wahllos als Ergebnis des oben genannten indiziellen Fehlbetrags und also in einer nicht weiter dokumentierten Schätzung ins Blaue hinein. Darin offenbarte sich eine elementare Verletzung der den Besoldungsgesetzgeber treffenden prozeduralen Anforderungen, die für sich allein bereits zur Verfassungswidrigkeit der Norm führen musste.

Darüber hinaus wurde mit der Regelung die prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten vernachlässigt, da nun die kinderbezogenen Besoldungskomponenten von 2019 je 130,24 € auf 2020 246,41 € und 411,79 € erhöht wurden. Während 2019 der familienneutrale Grundgehaltssatz in Höhe von 2.426,85 € durch die sozialen Komponenten in Höhe von 409,57 € um 16,9 % angehoben worden war, wurde 2020 das Grundgehalt in Höhe von 2.437,86 € durch die sozialen Komponenten um 812,06 € angehoben. Damit war der familienneutrale Grundgehaltssatz durch die sozialen Komponenten um 33,3 % erhöht worden. Ihre Höhe hatte sich so fast verdoppelt und nahmen nun nicht mehr den Rang einer „Nebenkomponente“ ein.

c) Missachtung des qualitativen Unterschieds zwischen Sozial- und Beamtenrecht

Darüber hinaus offenbarte sich in den eben betrachteten kinderbezogenen Leistungshöhen, dass der Gesetzgeber bei der Bemessung des vermeintlich amtsangemessenen Besoldungsniveaus den qualitativen Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen nicht hinreichend in den Blick genommen hat. Denn nicht umsonst hat der Senat bereits in der Vergangenheit festgestellt, dass es einer gewissen Selbstverständlichkeit entspricht, dass bei der Familie mit einem oder zwei Kindern der Kindesunterhalt ganz überwiegend aus den allgemeinen, d. h. „familienneutralen“ und insoweit auch ausreichenden Gehaltsbestandteilen bestritten werden kann und die kinderbezogenen Gehaltsbestandteile ergänzend hinzutreten, dass also keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, wenn dieser Betrag in seiner Höhe erheblich unter den Beträgen bleibt, die von der Rechtsordnung als Regelsätze für Kindesunterhalt als angemessen erachtet und veranschlagt werden. Auch hat er an derselben Stelle ausgeführt, dass sozialrechtliche Daten nicht unmittelbar zur Begründung von Ansprüchen auf eine Besoldung in bestimmter Höhe herangezogen werden können.

Denn nicht umsonst sind insbesondere 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, weshalb der Besoldungsgesetzgeber ihre eingeschränkte Aussagekraft für die Höhe des den Beamten von ihrem Dienstherrn geschuldeten amtsangemessenen Unterhalts in Rechnung zu stellen hat. Nicht zuletzt wegen dieses qualitativen Unterschieds zwischen *sozialrechtlichen* Leistungen mit dem Zweck staatlicher Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und der dem Beamten und seiner Familie *beamtenrechtlich* geschuldeten amtsangemessenen Alimentation 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.

Denn wenn der Gesetzgeber indizielle verfassungsrechtliche Mittel, die nur zur Kontrolle beamtenrechtlicher Regelungen fungieren, in der dargestellten Weise dazu verwendet, nicht hinreichend konkretisierte Alimentationsbedürfnisse bemessen zu wollen, verkennt er in evident sachwidriger Weise die methodische Zielrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsrechtsprechung. Darüber hinaus missachtet er dabei auch, dass die Mindestalimentation als der Betrag, der das Grundsicherungsniveau um 15 von Hundert erhöht, sich mittelbar am Sozialrecht bemisst. Das Grundsicherungsniveau kann auch deshalb nur als Ausgangspunkt für die Festlegung der Untergrenze der Beamtenbesoldung dienen. Denn die Mindestalimentation bleibt am Ende eine mittelbar sozialrechtliche Schranke, die allein keine Aussage über den amtsangemessenen Gehalt der tatsächlich gewährten Nettoalimentation zulässt, da sie zugleich wegen ihrer „Zwittergestalt“ nur im Zusammenspiel mit den weiteren Parametern des „Pflichtenhefts“ hinreichend die Vermutung einer verfassungskonformen Alimentationshöhe indizieren kann. Eine solche Vermutung hatte sich aber auch schon 2019 bzw. bereits lange vor 2019 – wie oben gezeigt – nicht bestätigen lassen (vgl. oben unter III.).

3. 2024 eingeführter alimentativer Ergänzungszuschlag

Mit der 2024 vollzogenen Regelung eines alimentativen Ergänzungszuschlags betrachtete der Gesetzgeber das Einkommen des Partners von Beamten und legte dieser Betrachtung des Partnereinkommens wenigstens den Höchstbetrag einer geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch zugrunde. Damit fand ein sozialgesetzlicher Grundfrei-

betrag als Geringfügigkeitsgrenze unmittelbar Eingang in das Besoldungsrecht, ohne dass auch hier der qualitative Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen hinreichend in den Blick genommen wurde, um so ein weiteres Mal den qualitativen Unterschied zwischen sozial- und beamtenrechtlichen Regelungen zu verwischen. Denn die Geringfügigkeitsgrenze im Sinne von § 8 Abs. 1a Satz 2 SGB IV von 538,- € im Jahr 2024 wurde nun zum sozialrechtlichen Gegenstück zum im Besoldungsrecht beamtenrechtlich geregelten alimentativen Ergänzungszuschlag in Höhe von 531,23 € gemacht, der einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie im vergangenen Jahr gewährt wurde. Sein Zweck war dabei ausschließlich, das Besoldungsniveau 2024 so anzuheben, dass im Verständnis des Besoldungsgesetzgebers eine amtsangemessene Alimentation gewährt werden würde, womit eine sozialrechtliche Regelung unmittelbar ins Beamtenrecht überführt wurde.

Damit ging 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, fand so an einer erheblichen Stelle ihre unmittelbare Bindung an das Sozialrecht. Entsprechend hob der Gesetzgeber hervor:

„Zum vierten Parameter sind in diesem Rahmen keine gesonderten Anmerkungen erforderlich. Lediglich ist anzumerken, dass der alimentative Ergänzungszuschlag für die Jahre 2024 und 2025 so errechnet wurde, dass sich die Nettoalimentation auf einem Niveau von 116 % zum alimentationsrelevanten Grundsicherungsbedarf bewegt.“

Das Zitat verweist letztendlich ein weiteres Mal auf die evident sachwidrige Mathematisierung des Besoldungsrechts. Der Besoldungsgesetzgeber nahm nun mit dem alimentativen Ergänzungszuschlag ein weiteres Mal eine erhebliche Anhebung sozialer Komponente vor, ohne ein tatsächliches Alimentationsbedürfnis zu konkretisieren. Denn nicht umsonst wurde ein entsprechendes Bedürfnis des Ehepartners eines alleinverdienenden Beamten an keiner Stelle der Gesetzesbegründung erhoben, ging es wie gezeigt ausschließlich um die mathematische Überschreitung der Mindestalimentation. Von daher diene die unmittelbare Überführung sozialrechtlicher Regelungen in das Beamtenrecht nur dem Zweck, das Mindestabstandsgebot zu gewährleisten, wozu weiterhin in typischer „hybrider“ Form prinzipiell ungeeignete Berechnungsmethoden herangezogen wurden, um in evident sachwidriger Weise mit vermeintlich mathematischer Exaktheit Aussagen darüber ableiten zu wollen, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich sei. Als Konsequenz wurde so ein weiteres Mal die methodische Zielrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Besoldungsrechtsprechung verkannt.

4. Fazit

Im Ergebnis wird heute die bereits 2021 in evident sachwidriger Weise aufgegebene prinzipielle Scheidung zwischen dem familienneutralen Grundgehaltssatz als dem zentralen Gehaltsbestandteil, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, und leistungslosen sozialen Komponenten weiterhin vernachlässigt, da die kinderbezogenen Besoldungskomponenten von 2019 je 130,24 € zum November 2024 auf 309,39 € und 501,57 € erhöht wurden. So erfolgte eine Anhebung des kinderbezogenen Familienzuschlags für das erste Kind um 137,6 % und um 285,1 % für das zweite bzw.

insgesamt um 152,7 % gegenüber 2019. Der Familienzuschlag der Stufe I in Höhe von 168,01 € führte darüber hinaus 2024 gemeinsam mit dem alimentativen Ergänzungszuschlag in Höhe von 531,23 € für bedienstete Alleinverdiener zu ehebezogenen Familienkomponenten von 699,24 €. Damit wurde diese Komponente in den betroffenen Fällen gegenüber 2019 de facto um 369 % erhöht. Während 2019 der familienneutrale Grundgehaltssatz in Höhe von 2.426,85 € durch die sozialen Komponenten in Höhe von 409,57 € um 16,9 % angehoben worden war, wurde zum November 2024 das Grundgehalt in Höhe von 2.734,94 € durch die sozialen Komponenten um 1.510,20 € angehoben. Der Grundgehaltssatz wurde so um 55,2 % erhöht.

Damit weiteten die sozialen Komponenten den Grundgehaltssatz des Musterbeamten dreimal stärker aus, als das noch Ende 2019 der Fall gewesen war. Während der familienneutrale Grundgehaltssatz zwischenzeitlich um 12,7 % angehoben worden ist, sind die sozialen Komponenten durch ihre Anhebung um 268,7 % zu einer weiteren „Hauptkomponente“ geworden, die sie verfassungsrechtlich allerdings 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 also deren familienbezogene Ausgleichsfunktion hinreichend zu beachten, um so das aus den Sonderbelastungen folgende konkrete Alimentationsbedürfnis des Beamten grundlegend zu verfehlen.

VII. Mittelbare Geschlechterdiskriminierung der „hybriden“ Besoldungsregelungen

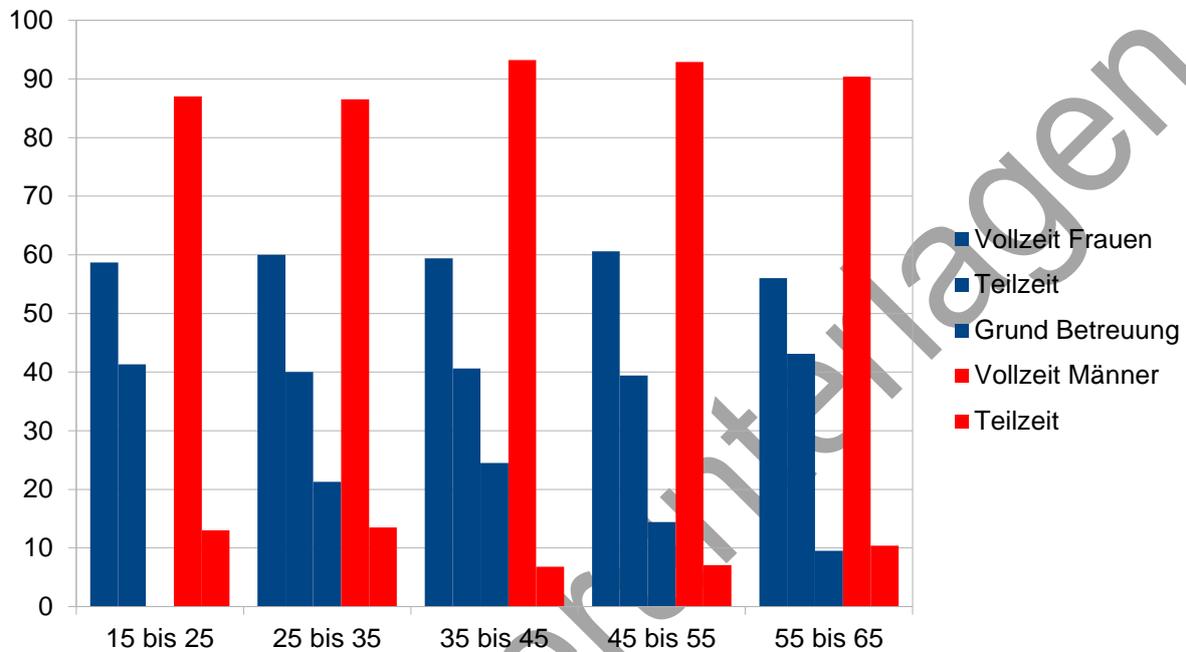
Der alimentative Ergänzungszuschlag stellt besoldungsrechtlich zunächst einmal eine soziale Besoldungskomponente dar, die als eine strukturelle Neuregelung zu begreifen ist und primär eingeführt wurde, um das Mindestabstandsgebot zu realisieren. Als geplante familienbezogene Besoldungskomponente schließt er weite Teile der Thüringer Richter- und Beamenschaft von diesem materiellen Gut aus. Zugleich ist sein geplanter Zweck, als familienbezogene Besoldungskomponente unmittelbar in die soziale Wirklichkeit von verheirateten Beamten und ihren Ehepartnern einzugreifen. Aus beiden Gründen – sowohl wegen der Betrachtung des Mindestabstandsgebots mitsamt des vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Betrags der Mindestalimentation als auch wegen des besonderen Schutzes von Ehe und Familie sowie von Mutterschaft – hätte die Begründung die besonderen Schutzrechte, wie sie aus Art. 33 Abs. 5 GG sowie Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 3 GG sowie Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 4 GG resultieren, besonders in den Blick nehmen müssen. Eine substantielle Betrachtung dieser jeweiligen Schutzrechte ist der Gesetzesbegründung allerdings nicht zu entnehmen.

Dabei ist die soziale Wirklichkeit in Thüringen weiterhin von einer erheblichen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern geprägt, durch Berufstätigkeit ein eigenes Einkommen zu erzielen, was in der Regelung eines materiellen Guts in der vorgenommenen Höhe nicht so ohne Weiteres ausgeklammert werden kann und zunächst einmal in den Blick genommen werden muss. Nachfolgend wird deshalb ein Ausschnitt aus einer „Stellungnahme zur mittelbar geschlechterdiskriminierenden Wirkung des in Thüringen geplanten ‚alimentativen Ergänzungszuschlags‘“ betrachtet, die im Auftrag des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen am 6. Februar 2024 erstellt worden ist.

1. Gender Time Gap

Die gerade hervorgehobene Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zeigt sich heute zunächst einmal weiterhin in der ungleichen Verteilung der Voll- und Teilzeittätigkeit abhängig Beschäftigter, die sich in Thüringen nach Geschlecht und Alter wie folgt darstellt (Abb. 11).

Abb. 11: Verteilung der abhängig Erwerbstätigen nach Geschlecht und Alter (in %)



Die Abbildung verdeutlicht zunächst einmal einen im Durchschnitt zwischen 20 %P und über 30 %P großen Unterschied in der Verrichtung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung zwischen den Geschlechtern, der nicht nur in jungen Jahren, sondern auch später durch eine signifikant höhere familiäre und also unentgeltliche Betreuungs- und Sorgearbeit der weiblichen Beschäftigten veranlasst wird. Damit dokumentiert der Gender Time Gap eine gesellschaftliche Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, die als soziale Wirklichkeit verfassungsrechtlich nicht ausgeklammert werden kann, sondern vielmehr in ihrer ökonomischen und damit auch individuellen Wirkung sachgerecht zu betrachten ist, um auf dieser Basis die Auswirkungen der vollzogenen rechtlichen Regelungen auf die Normadressaten hinreichend in den Blick nehmen zu können. Denn der Gender Time Gap mitsamt signifikant geringerer Beschäftigungszeiten von Frauen im Allgemeinen und von Müttern im Besonderen hat unmittelbare Folgen für die Möglichkeit, durch Berufstätigkeit ein gleichheitsgerechtes persönliches Nettoeinkommen zu erzielen, was sich also im Gender Pay Gap zeigt.

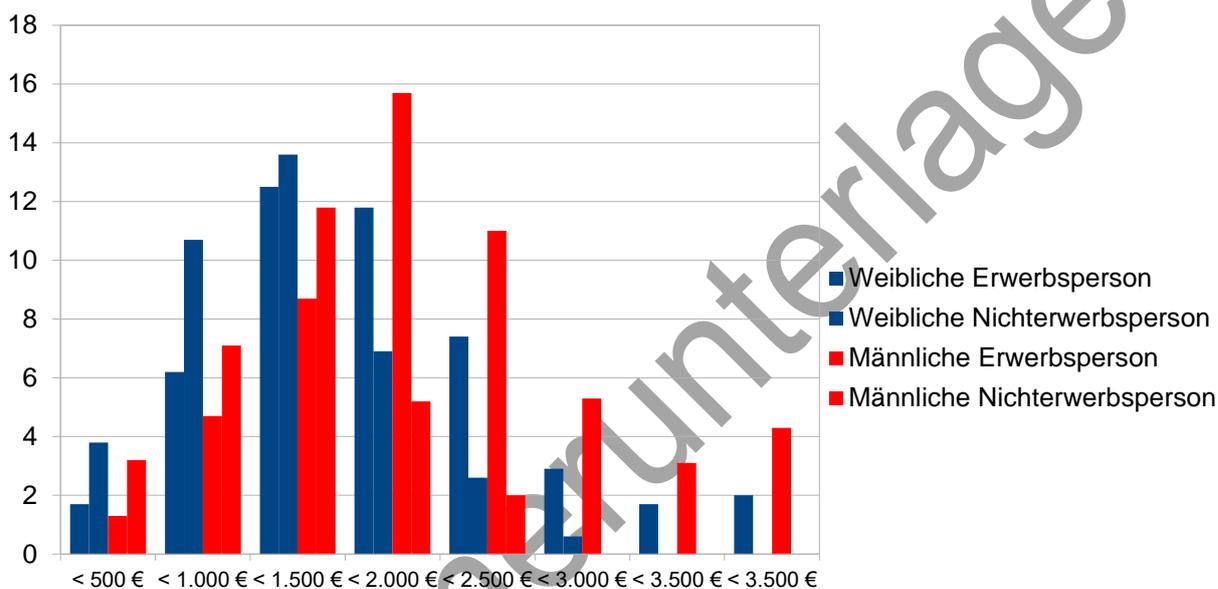
2. Gender Pay Gap

Nicht umsonst lassen sich grundlegende Folgen des Gender Time Gaps in den unterschiedlichen persönlichen Nettoeinkommen von Frauen gegenüber Männern im Allgemeinen (a) und von Müttern gegenüber Vätern im Besonderen (b) feststellen.

a) Gender Pay Gap zwischen Frauen und Männern

Zwar zeigte sich 2024 der unbereinigte Gender Pay Gap – der durchschnittliche prozentuale Unterschied in den Bruttostundenverdiensten von Frauen und Männern – in Thüringen mit sechs % deutlich geringer als in der Bundesrepublik insgesamt, wo der Unterschied bei 16 % lag. Nichtsdestotrotz zeigen sich auch in Thüringen Frauen gegenüber Männern in der Bildung eines eigenen Nettoeinkommens als signifikant benachteiligt, wie das die Abb. 12 verdeutlicht.

Abb. 12: Persönliches monatliches Nettoeinkommen nach Geschlecht (in %)



Die Abbildung dokumentiert, dass erwerbstätige und nicht erwerbstätige Frauen signifikant häufiger als Männer über ein eigenes monatliches Nettoeinkommen von unter 1.500,- € verfügen. In diesen Segmenten beträgt der Anteil von weiblichen Beschäftigten knapp 60 % und der der männlichen gut 40 %. In den darüber liegenden Segmenten bilden hingegen die männlichen Beschäftigten die Mehrheit. Hierin offenbart sich bereits die allgemeine Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern, durch Beschäftigung ein persönliches Nettoeinkommen zu erzielen. Nicht umsonst verfügten 2022 rund zwei Drittel aller weiblichen Arbeiter und 38 % aller weiblichen Angestellten über ein persönliches monatliches Nettoeinkommen von unter 1.500,- €, während es bei den männlichen Arbeitern und Angestellten 26 % und 19 % gewesen sind.

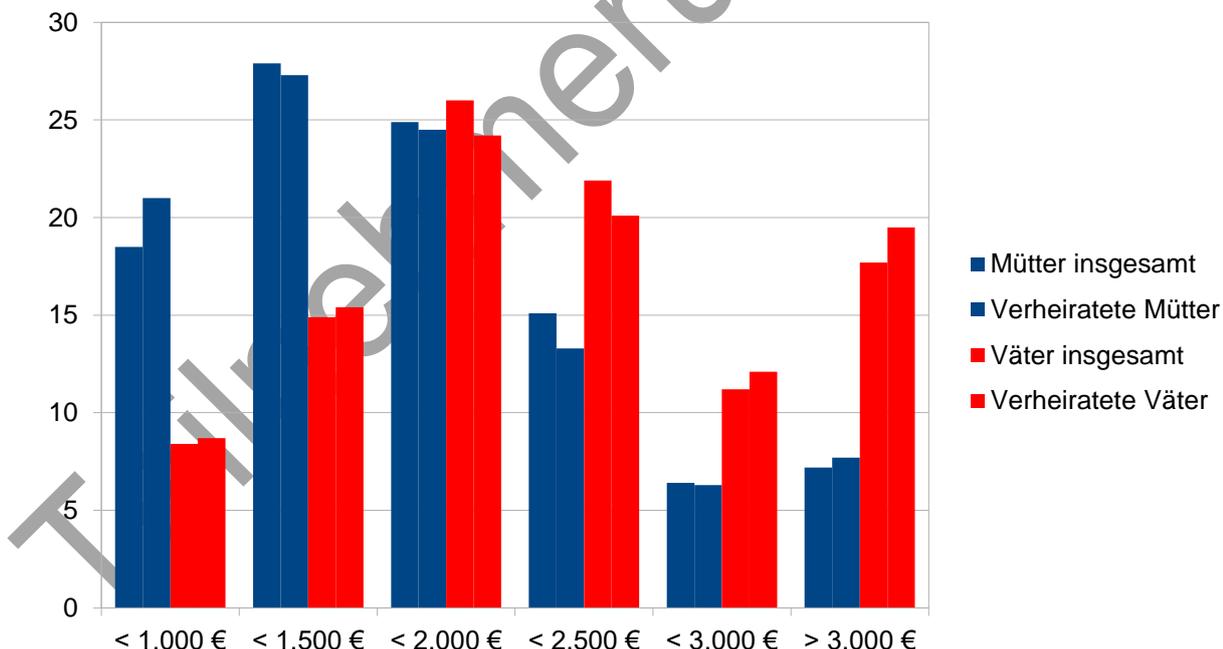
Der alimentative Ergänzungszuschlag dürfte dabei gerade für Beschäftigte mit einem persönlichen Nettoeinkommen, wie es die drei unteren Segmente dokumentieren, die Entscheidung motivieren, eine Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeittätigkeit bzw. diese in eine noch einmal geringer entlohnte Teilzeittätigkeiten oder in eine geringfügige Beschäftigung umzuwandeln bzw. eine Beschäftigung ganz aufzugeben, wobei die Abbildung zugleich zeigt, dass sich heute nicht erwerbstätige Frauen ebenfalls als signifikant benachteiligt gegenüber entsprechenden Männern zeigen. Denn auch in den

beiden unter Segmenten der Nichterwerbspersonen beträgt der Anteil von Frauen knapp 60 %. Entsprechend muss die Höhe des alimentativen Ergänzungszuschlags von 2024 531,23 € für signifikant mehr Frauen als Männer die Entscheidung gefördert haben, weiterhin keine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

b) Gender Pay Gap zwischen Müttern und Vätern

Zugleich verschärft sich die ökonomische Gleichstellungslücke zwischen Frauen und Männern regelmäßig noch einmal deutlich, sobald verheiratete Ehepaare Kinder bekommen, wie das auch hier der Gender Time Gap zeigt. Nicht umsonst sind 2022 51,3 % der erwerbstätigen verheirateten Mütter einer Vollzeit- und 48,7 % einer Teilzeittätigkeit nachgegangen, während sich das Verhältnis bei den Vätern mit 92,2 % und 7,8 % erheblich anders darstellt. Darauf hat auch der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren anhand dieser Daten hingewiesen, ohne daraus jedoch sachgerechte Schlüsse zu ziehen. Denn die Folgen für Mütter, im erheblich eingeschränkteren Maße als Väter durch eine Vollzeitbeschäftigung ökonomische Gleichstellung zu erreichen, blendete er weiterhin aus. Sie werden von der Abb. 13 dokumentiert.

Abb. 13: Persönliches monatliches Nettoeinkommen von Müttern und Vätern (in %)



Die Abbildung dokumentiert ähnliche Konsequenzen der ökonomischen Verfasstheit der Thüringer Gesellschaft für Mütter im Besonderen, wie sie gerade für Frauen im Allgemeinen gezeigt worden sind. Denn Mütter finden sich signifikant häufiger in den Segmenten bis 1.500,- € wieder, während Väter ab einem Nettoeinkommen oberhalb von 1.500,- € die – mit der Höhe des Einkommens prozentual immer weiter zunehmende – Mehrheit bilden. Hierhin offenbart sich die allgemeine ökonomische

mische Ungleichheit zwischen Müttern und Vätern. Denn während mehr als jede fünfte verheiratete Mutter über ein persönliches monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.000,- € verfügt und knapp die Hälfte eines von weniger als 1.500,- € zur Verfügung hat, sind es bei den verheirateten Vätern nicht einmal jeder elfte und weniger als ein Viertel. Die Zahlen offenbaren also ein erheblich größeres Armutsrisiko von verheirateten Müttern gegenüber verheirateten und unverheirateten Vätern, aber ebenso gegenüber kinderlosen Frauen und Männern. Die signifikant häufiger von Müttern als von Vätern verrichtete unentgeltliche familiäre Betreuungsarbeit, die sich im Gender Time Gap offenbart, vergrößert ihr Armutsrisiko gegenüber allen anderen Gruppen im erheblichen Maße, wobei dieses Risiko mit zunehmender Kinderzahl tendenziell noch zunimmt.

Darüber hinaus wird deutlich, dass die Höhe des alimentativen Ergänzungszuschlags von monatlich 531,23 € im Jahr 2024 für eine signifikant höhere Anzahl von Müttern als von Vätern attraktiv ist, um durch die Einschränkung oder Aufgabe eigener Erwerbsarbeit dem verbeamteten Ehepartner die Anspruchsberechtigung auf seine Gewährung zu erhalten. Denn seine materielle Höhe sollte wie oben bereits betont einen tendenziell je höheren Anreiz zur Einschränkung oder Aufgabe der eigenen Berufstätigkeit des sich nicht in einem Dienstverhältnis befindenden Ehepartners schaffen, je geringer dessen eigenes monatliches Nettoeinkommen ist, was für Mütter im Durchschnitt doppelt so häufig der Fall ist wie für Väter, da knapp die Hälfte von ihnen, aber nur knapp ein Viertel der Väter über ein persönliches Nettoeinkommen von weniger als monatlich 1.500,- € verfügen.

Entsprechend kann die Höhe des materiellen Guts, das 2024 für den zum Vergleich mit einer Bedarfsgemeinschaft herangezogenen Musterbeamten nach den Darlegungen des Gesetzgebers in den beiden letzten Monaten des Jahres 2024 12,5 % seiner Bruttobezüge ausgemacht hat und für 2025 regelmäßig 7,7 % ausmacht, anders, als vom Gesetzgeber postuliert, nicht so ohne Weiteres als automatisch unerheblich für die Entscheidung des sich nicht in einem Dienstverhältnis befindenden Ehepartners abgetan werden, ob er seine Berufstätigkeit (weiter) einschränkt bzw. ggf. ganz aufgibt.

3. Fazit

Die in der bundesdeutschen und Thüringer sozialen Wirklichkeit historisch gewachsene ökonomische Ungleichheit zwischen den Geschlechtern mitsamt den gerade gezeigten Strukturen und Folgen steht der gesellschaftlichen und ökonomischen Gleichstellung von Frauen im Allgemeinen und von Müttern im Besonderen im hohen Maße im Wege. Insbesondere Mutterschaft stellt nicht nur gegenüber Vaterschaft, sondern ebenso im Hinblick auf kinderlose Frauen und Männern ein signifikant höheres Risiko dar, finanzielle Unabhängigkeit einzubüßen.

In dieser gesellschaftlichen Gefasstheit der sozialen Wirklichkeit nun einen entsprechenden alimentativen Ergänzungszuschlag einzuführen, um so das Mindestabstandsgebot erfüllen zu wollen, steht von daher den sich aus Art. 3 Abs. 2 GG ergebenden gesellschaftspolitischen Forderungen diametral entgegen, und zwar insbesondere der verbrieften staatlichen Schutzpflicht, die *tatsächliche* Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Denn ein entsprechender Zuschlag fördert in seiner geregelten Struktur und Höhe familiär die Entscheidung vorrangig von Frauen, eine Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeittätigkeit bzw. diese in eine noch einmal geringer entlohnte Teilzeittätigkeiten oder eine geringfügige Beschäftigung umzu-

wandeln bzw. eine Beschäftigung ganz aufzugeben: Die mit dem alimentativen Ergänzungszuschlag einhergehende Bemessungsgrenze eines Geringfügigkeitsverdiensts macht die (weitere) zeitliche Verringerung der Beschäftigungszeit bzw. gegebenenfalls die vollständige Aufgabe der Berufstätigkeit insbesondere für sich in den unteren Lohn- und Einkommenssegmenten befindende Beschäftigte deutlich attraktiver als für die, die sich in höheren und hohen Einkommenssegmenten befinden.

Damit aber trifft die geschlechtsneutral formulierte Regelung überwiegend Frauen, die diese Segmente signifikant häufiger einnehmen als Männer, was die gegebene ökonomische Ungleichheit zwischen den Geschlechtern nicht nur verfestigen, sondern offensichtlich noch ausweiten muss. Denn in Anbetracht des im Durchschnitt signifikant niedrigeren Nettoeinkommens von Frauen im Allgemeinen und von Müttern im Besonderen stehen die weiblichen Ehepartner von Beamten deutlich häufiger vor der Alternative, eine (Teilzeit-)Beschäftigung bzw. geringfügige Beschäftigung (weiter) zu reduzieren oder ganz aufzugeben, als die männlichen Ehe- und Lebenspartner von Beamtinnen, um so familiär die Anspruchsberechtigung für entsprechende Zuschläge zu erhalten.

In einer gesellschaftlichen Situation also, in der sich Frauen im Allgemeinen und Mütter nicht nur von jungen Kindern, sondern auch weitere betreuende und pflegende Frauen im Besonderen als Folge der von ihnen im signifikant höherem Maß geleisteten unentgeltlichen familiären Care-Arbeit erheblich häufiger als Männer im Allgemeinen und Väter im Besonderen gezwungen sehen, ihre Vollzeittätigkeiten und damit ein hohes Maß an gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe sowie finanzielle Gleichstellung und Unabhängigkeit aufzugeben, um diese in Teilzeittätigkeit oder geringfügiger Beschäftigung zumindest in Ansätzen weiter aufrechtzuerhalten, muss ein alimentativer Ergänzungszuschlag von seiner Struktur und Höhe her die Realität bereits deutlich verringerter und geringerer ökonomischer, finanzieller und partizipativer Unabhängigkeit von Frauen verstärken. Er steht damit den sich aus Art. 3 Abs. 2 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Forderungen nach Gleichberechtigung der Geschlechter entgegen, der einen Schutz gegen mittelbare Diskriminierung begründet und sich so auch auf das Verbot erstreckt, tradierte Rollenzuweisungen zu Lasten von Frauen durch mittelbare rechtliche Einwirkungen zu verfestigen.

Gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der alimentative Ergänzungszuschlag folglich als frauenfeindlich und damit nicht minder ebenso als mütterfeindlich begriffen werden. Denn die signifikant geringeren Aufstiegs- und Karrieremöglichkeiten für Frauen im Allgemeinen und für Mütter im Besonderen, die Erschwernis der eigenen Existenz- und Alterssicherung, die geringeren Chancen auf berufliches Fortkommen und auf eine bessere Bezahlung infolge von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit treffen verschärft insbesondere Mütter. Die Regelung des alimentativen Ergänzungszuschlags lässt sich im Gesamtergebnis der nachteiligen Ungleichbehandlungen und in Anbetracht der dargelegten Leistungshöhe auch von daher weder vor Art. 3 Abs. 2 GG noch vor Art. 6 Abs. 4 GG rechtfertigen und muss so als verfassungswidrig angesehen werden. Denn nicht erst auf Grundlage der heute bereits signifikanten ökonomischen Ungleichheit der Geschlechter, aber wegen ihr nur umso mehr entfaltet die in Art. 6 Abs. 4 GG enthaltene Grundsatzentscheidung Bindungswirkung für die gesamte Rechtsordnung. Sie erkennt Mutterschaft und Kindesbetreuung als nicht private, sondern auch im Interesse der Gemeinschaft liegende Leistung an, die sich auch gegen „extreme Belastungen der öffentlichen Haushalte“ durchsetzt. Im Ergebnis verbietet Art. 6 Abs. 4 GG jede Diskriminierung von Müttern und verengt so den gemäß Art. 3 Abs. 1 GG bestehenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.