

## **U n t e r r i c h t u n g**

**durch die Präsidentin des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 9/21) betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 9/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2596).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 S. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller  
Präsidentin des Landtags

Anlage

#### Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.



**Thüringer Landtag**

Wissenschaftlicher Dienst

WD 9/21

Erfurt, den 30. August 2021

**Gutachtliche Stellungnahme**

**betreffend die Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation**

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## Gliederung

|  |    |
|--|----|
| A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....   | 3  |
| B. Rechtliche Würdigung .....  | 5  |
| I. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beamtenbesoldung .....                           | 5  |
| 1. Alimentationsprinzip .....  | 5  |
| 2. Weitere besoldungsbezogene Grundsätze .....   | 9  |
| 3. Mindestniveau der Alimentation.....   | 10 |
| II. Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs .....                                       | 11 |
| III. Orientierungsrahmen für Alimentationsniveau und Gesamtschau (Fragen 1 und 2)..... | 12 |
| 1. Isolierte Erhöhung kinderbezogener Anteile des Familienzuschlags.....               | 13 |
| a) Das Abstandsgebot in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....         | 14 |
| b) Lösungsansatz des Gesetzentwurfs und Problemaufriss .....                           | 15 |
| c) Stellungnahme.....  | 16 |
| d. Zwischenergebnis.....   | 22 |
| 2. Beschränkung des Nachzahlungsanspruchs auf Widerspruchsführer und Kläger .....      | 23 |
| 3. Ergebnis zu Fragen 1 und 2 .....  | 24 |
| IV. Prozedurale Anforderungen (Frage 3) .....  | 25 |
| 1. Verfassungsrechtliche Begründungserfordernisse.....                                 | 25 |
| 2. Stellungnahme .....   | 26 |
| C. Zusammenfassung der Ergebnisse.....   | 30 |

## A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Mit Beschluss vom 4. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht die Besoldung der Richter und Staatsanwälte des Landes Berlin der Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 sowie der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 für unvereinbar mit dem aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Alimentationsprinzip erklärt und seine Maßgaben für eine verfassungsgemäße Besoldung konkretisiert.<sup>1</sup> Mit Beschluss vom selben Tag hat das Bundesverfassungsgericht ferner die Besoldung kinderreicher Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 2 in Nordrhein-Westfalen ebenfalls am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG verworfen und im Zuge dessen seine Anforderungen an die Festsetzung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind dargelegt.<sup>2</sup>

Beide Beschlüsse stehen im Zusammenhang einer in den letzten Jahren erfolgten Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Besoldungsrecht, deren vorläufigen Abschluss sie bilden. Obwohl sie die Alimentierung von Richtern und Staatsanwälten nach der R-Besoldung zum Gegenstand haben, lassen sich die in beiden Entscheidungen aufgezeigten Kriterien für die Angemessenheit der Besoldungshöhe aufgrund des identischen verfassungsrechtlichen Maßstabs nach Art. 33 Abs. 5 GG auf die Besoldung von Beamten nach anderen Besoldungsordnungen übertragen.

Die entscheidungstragenden Gründe binden die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern. Da folglich die in beiden Beschlüssen konkretisierten Maßstäbe auch seitens des Thüringer Gesetzgebers zu beachten sind, hat die Landesregierung die Alimentation der Thüringer Beamten nach dem Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) auf deren Amtsgemessenheit unter Einbeziehung der neuerlich konkretisierten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts hin überprüft und im Ergebnis dieser Überprüfung den Fraktionen des Landtags am 14. Mai 2021 den Referentenentwurf für ein Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation<sup>3</sup> zugeleitet.

Mit an die Präsidentin des Landtags gerichtetem Schreiben vom 21. Mai 2021 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN um eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu folgenden Rechtsfragen gebeten:

1. Erfüllt der Referentenentwurf alle inhaltlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die verfassungsgemäße Alimentation der Beamtinnen und Beamten

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – = BVerfGE 155,1.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. – = BVerfGE 155, 77.

<sup>3</sup> Referentenentwurf Nr. 12092/2921.

sowie Richterinnen und Richter in Gänze und der Kinderzuschläge im Besonderen vorgibt? Wenn nein: Welche Anforderungen, die durch das Bundesverfassungsgericht vorgegeben werden, bleiben unberücksichtigt und müssten mindestens noch ergänzt werden?

2. Inwieweit berücksichtigt der Referentenentwurf insbesondere die nach den Vorgaben des BVerfG heranzuziehenden Prüfparameter für den Orientierungsrahmen und die Kriterien für die Gesamtabwägung?
3. Genügt die Begründung des Referentenentwurfs den prozeduralen und Begründungsanforderungen? Wenn nein, warum nicht?
4. Sollten Prüfparameter des Orientierungsrahmens und bei der Gesamtabwägung im Gesetzentwurf aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes umfassender untersucht werden, um den Ausführungen in den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen und wenn ja, welche und warum?

Zwischenzeitlich hat die Landesregierung mit der Drs. 7/3575 vom 23. Juni 2021 den Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts in den Landtag eingebracht, der in seinen Artikeln 2 bis 4 im Wesentlichen dem Referentenentwurf entspricht.<sup>4</sup>

Der Gesetzentwurf wurde in der 52. Plenarsitzung des Thüringer Landtags am 2. Juli 2021 in erster Lesung beraten und in den Haushalts- und Finanzausschuss zur weiteren Beratung überwiesen.<sup>5</sup> Dort wurde der Entwurf in der 32. Sitzung des Ausschusses am 16. Juli 2021 beraten und ein schriftliches Anhörungsverfahren beschlossen.

Entsprechend dem seit der Erteilung des Gutachtauftrags vorangeschrittenen Stand der parlamentarischen Behandlung des Gesetzgebungsvorhabens der Landesregierung bezieht sich die vorliegende gutachtliche Stellungnahme auf den Gesetzentwurf in der Drs. 7/3575.

---

<sup>4</sup> Abweichungen ergeben sich in der Sache lediglich insoweit, als dass die kinderbezogenen Anteile am Familienzuschlag im Vergleich zum Referentenentwurf nochmals erhöht werden sollen; siehe Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs).

<sup>5</sup> Plenarprotokoll der 52. Sitzung des 7. Thüringer Landtags am 2. Juli 2021 (Arbeitsfassung), S. 24 ff.

## **B. Rechtliche Würdigung**

Im Rahmen der rechtlichen Begutachtung werden im Folgenden zunächst die grundlegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Besoldungsgesetzgeber und deren Konkretisierung durch die im Gutachtauftrag rekurrirte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung dargestellt. Sodann werden wesentliche Inhalte des von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs skizziert.<sup>6</sup>

Darauf aufbauend soll in Beantwortung der beiden ersten Gutachtenfragen untersucht werden, ob der Gesetzentwurf dem vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Orientierungsrahmen für eine verfassungsgemäße Alimentierung Rechnung trägt und einer nach den Maßgaben der Rechtsprechung sodann vorzunehmenden Gesamtabwägung standhält.<sup>7</sup> Dabei werden in der parlamentarischen und öffentlichen Erörterung aufgeworfene Problemstellungen aufgegriffen, die in verfassungsrechtlicher Hinsicht Anlass zu einer näheren Untersuchung geben. Weiter werden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Begründung von Besoldungsentscheidungen erörtert und die Begründung des Gesetzentwurfs an diesem Maßstab gemessen (Gutachtenfrage 3).<sup>8</sup> Der mit der Gutachtenfrage 4 erfragte weitere Prüf- und Anpassungsbedarf ergibt sich aus der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.<sup>9</sup>

## **I. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beamtenbesoldung**

### **1. Alimentationsprinzip**

Mit der Föderalismusreform fiel zum 1. September 2006 die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für die Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten den Ländern zu.<sup>10</sup> In materiell-rechtlicher Hinsicht wurde damit der bis dahin geltende Grundsatz einer bundeseinheitlichen Alimentation der Beamten aufgegeben.<sup>11</sup> Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Besoldung sind die Länder gleichwohl an die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 33 Abs. 5 GG gebunden.<sup>12</sup> Demnach ist das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln

---

<sup>6</sup> Für eine ausführliche Erörterung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Alimentation und der Konzipierung des Gesetzentwurfs wird auf dessen Begründung (Drs. 7/3575, S. 12 ff. und 70 ff.) verwiesen.

<sup>7</sup> Siehe unter B.III.

<sup>8</sup> Siehe unter B.IV.

<sup>9</sup> Siehe unter C.

<sup>10</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 27, 2. Hs. GG; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I, S. 2034; siehe dazu *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, GG, 47. Edit. Mai 2021, Art. 74 Rn. 97.

<sup>11</sup> BVerwG NVwZ 2008, 1129 (1131).

<sup>12</sup> Auf der Ebene des Landesverfassungsrechts regelt Art. 96 Abs. 1 ThürVerf nur die allgemeine Pflichtenstellung der Verwaltungsangehörigen, nicht aber eine Verankerung oder Ausgestaltung des Berufsbeamtentums; siehe dazu kritisch *Lindner*, ZBR 2018, 181 (183 ff.); *Leisner-Egensperger/Eisele*, ThürVBl. 2019, 229 (230).

und fortzuentwickeln“.<sup>13</sup> Die Verfassungsnorm begründet als unmittelbar geltendes Recht eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums und darüber hinaus einen an den Besoldungsgesetzgeber gerichteten Gestaltungsauftrag. Auch verleiht Art. 33 Abs. 5 GG den Beamten einen grundrechtsgleichen Individualanspruch, soweit ihre subjektive Rechtsstellung betroffen ist.<sup>14</sup>

Die „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums meinen einen Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens seit der Weimarer Verfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.<sup>15</sup> Zu diesen Strukturprinzipien zählt das Bundesverfassungsgericht insbesondere das Alimentationsprinzip, wonach den Beamten ein ihrem Amt angemessener Lebensunterhalt zusteht respektive der Dienstherr seinen Beamten gegenüber zur Gewährung ihres Lebensunterhalts im Wege amtsangemessener Bezüge verpflichtet ist.<sup>16</sup> Als zentralen Aspekt enthält das Alimentationsprinzip den Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung und Versorgung der Beamten und ihrer Familien auf Lebenszeit. Diesem zufolge steht der Dienstherr in der Pflicht, die Beamten und ihren Familien lebenslang amtsangemessen zu alimentieren und ihnen einen nach ihrem Dienst, der mit ihrem jeweiligen Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für das Gemeinwesen entsprechend der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.<sup>17</sup> Damit sieht das Bundesverfassungsgericht einen Bezug der Beamtenalimentierung einerseits zur Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung und andererseits zur Lage der Staatsfinanzen hergestellt, weil sich die Leistungsfähigkeit des Dienstherrn in der Situation der öffentlichen Haushalte widerspiegeln.<sup>18</sup>

Für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Alimentierung wird auf deren Gesamthöhe abgestellt, weshalb bei der gesetzgeberischen Ermittlung der Besoldungshöhe neben dem Grundgehalt weitere Besoldungsbestandteile wie etwa Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind. Dies soll auch dann gelten, wenn diesen Besoldungsbestandteilen für

---

<sup>13</sup> Die Formulierung „und fortzuentwickeln“ wurde durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) mit Wirkung zum 31. August 2006 in den Verfassungstext eingefügt; siehe dazu BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, juris-Rn. 70; Koch, DVBl 2008, 805 ff.; Lindner, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 96 Rn. 19 m.w.N.

<sup>14</sup> Zum Ganzen siehe BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 92 m.w.N.

<sup>15</sup> BVerfGE 106, 225 (232) m.w.N.

<sup>16</sup> BVerfGE 130, 263 (292); Battis, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG in Fn. 297.

<sup>17</sup> BVerfGE 8, 1, (16 f.); 16, 94 (51); 55, 372 (292); 70, 251 (267); 99, 300 (317 ff.).

<sup>18</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 8, 1 (14); 107, 218 (238); 117, 330 (351); 119, 247 (269); 130, 263 (292).



sich betrachtet nicht der verfassungsrechtliche Status eines hergebrachten Grundsatzes im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zukommt.<sup>19</sup>

Das Bundesverfassungsgericht betonte weiterhin mehrfach, dass der Besoldungsgesetzgeber zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentierung insbesondere die Attraktivität des Beamtenverhältnisses auch und gerade für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das öffentliche Ansehen des jeweiligen Amtes, die von den Beamten eingeforderte Qualifikation und ihre Beanspruchung zu berücksichtigen habe.<sup>20</sup>

Bei der konkreten Ausgestaltung der Alimentation billigt das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich einen weiten Spielraum zu, um ein flexibles und den sich wandelnden Anforderungen entsprechendes Dienstrecht zu entwickeln.<sup>21</sup> Dies gilt sowohl für die Struktur als auch für die Höhe der Besoldung. Weil die konkrete Besoldungshöhe dem Verfassungstext nicht unmittelbar als fester und exakt bezifferbarer Betrag zu entnehmen ist, postuliert Art. 33 Abs. 5 GG eine amtsangemessene Alimentierung lediglich im Sinne einer den Besoldungsgesetzgeber verpflichtenden verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive.<sup>22</sup>

Dabei behält sich das Bundesverfassungsgericht gleichwohl die Kontrolle über die gewählte Struktur und Höhe der Alimentation vor. Aufgrund des grundsätzlich weiten Entscheidungsspielraums beschränkt sich die Kontrolle jedoch auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit der Besoldungsvorschriften.<sup>23</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht sich insbesondere nicht in der Zuständigkeit zu prüfen, ob der Besoldungsgesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Besoldung vorgesehen hat.<sup>24</sup> Materiell-rechtlich wird somit nur geprüft, ob die vom Gesetzgeber festgelegte Alimentierung offensichtlich unzureichend ist. Zum Zwecke der Dokumentation, dass der Gesetzgeber der Gestaltungsdirektive hinreichend nachgekommen ist, sind prozedurale Anforderungen vorgesehen.<sup>25</sup>

Das Bundesverfassungsgericht charakterisiert das Berufsbeamtentum seit je als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, durch fachliche Leistung und durch loyale Pflichterfüllung eine

---

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 83, 89 (98); 117, 330 (350); 130, 52 (67).

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 44, 249 (265 f.); 99, 300 (315); 107, 218 (237); 114, 258 (288); 130, 263 (292).

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 26; siehe auch BVerfGE 97, 350, (376 ff.) m.w.N.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 26 m.w.N.

<sup>23</sup> BVerfGE 117, 330 (353); 130, 263 (294 f.); BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 96.

<sup>24</sup> BVerfGE 117, 330 (353); 130, 263 (294); BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 95.

<sup>25</sup> Dazu näher unter B.IV.

stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.<sup>26</sup> Die Alimentationspflicht des Dienstherrn gründe letztlich auf dem Dienst- und Treueverhältnis der Beamten gegenüber dem Staat und stehe in einer wechselseitigen Beziehung zu den aus dem Dienstverhältnis resultierenden Pflichten der Beamtenschaft, der eine Amtsführung ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten zu ermöglichen sei. Das Alimentationsprinzip diene zusammen mit dem Lebenszeitprinzip einer unabhängigen Amtsführung und sichere die Pflicht der Beamten zur vollen Hingabe für ihr Amt ab. Um dies zu gewährleisten, hebt das Bundesverfassungsgericht die Pflicht des Dienstherrn zur amtsangemessenen Besoldung als essentiellen Bestandteil des Alimentationsprinzips in ständiger Rechtsprechung hervor.<sup>27</sup> Demnach weise der Alimentationsgrundsatz eine enge Verbindung auf mit den beamtenrechtlichen Prinzipien der Treuepflicht der Beamten gegenüber dem Dienstherrn, dem Lebenszeitprinzip und dem Grundsatz der einseitigen hoheitlichen Regelung des beamtenrechtlichen Verhältnisses einschließlich der Besoldung durch Gesetz.<sup>28</sup> Mit einer auch nur teilweisen Abkehr von diesen miteinander verbundenen Strukturprinzipien sieht das Bundesverfassungsgericht das Berufsbeamtentum als solches und in der Folge den Gewährleistungsgehalt des Art. 33 Abs. 5 GG infrage gestellt.<sup>29</sup>

Art. 33 Abs. 5 GG enthalte eine unmittelbare, objektive Gewährleistung des angemessenen Lebensunterhalts und gewähre aufgrund der Eigenart des Beamtenverhältnisses, in dem den Beamten kein Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Arbeitsbedingungen zukomme, zugleich ein grundrechtsähnliches, materielles Recht gegenüber dem Staat.<sup>30</sup> Vor diesem Hintergrund benennt das Bundesverfassungsgericht das den Beamten zustehende subjektiv-öffentliche Recht, über Art. 33 Abs. 5 GG die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation gerichtlich überprüfen zu lassen, ausdrücklich als einen Ausgleich für die ihnen fehlende Möglichkeit, durch Maßnahmen des Arbeitskampfes auf ihre Beschäftigungsbedingungen Einfluss zu nehmen.<sup>31</sup>

Das Bundesverfassungsgericht sieht im Streikverbot für Beamte einen unverrückbaren Grundsatz des Berufsbeamtentums, an dem es auch in Ansehung gegenläufiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>32</sup> festzuhalten gedenkt. Gewissermaßen im Gegenzug müsse ein zumindest im Groben bezifferbares Mindestniveau der Besoldung

---

<sup>26</sup> So bereits BVerfGE 7, 155 (162).

<sup>27</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153; siehe auch BVerfGE 130, 263 (292); 141, 56 (70); 145, 249 (272); 145, 304 (324 f.).

<sup>28</sup> Zum Ganzen vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153.

<sup>29</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, juris-Rn. 153; vgl. auch *Di Fabio*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012, S. 56 f. sowie *Isensee*, Beamtenstreik, 1971, S. 57 ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 8, 1 (17).

<sup>31</sup> BVerfGE 139, 64 ff.; 140, 240 ff.; vgl. auch *Kaiser*, AöR 142, 417 (436).

<sup>32</sup> Siehe EGMR, Urteil vom 21. April 2009, Nr. 68959/01.

garantiert und damit auch für die Beamten einklagbar sein. Nur die justiziable Garantie einer amtsangemessenen Alimentation einschließlich einer lückenlosen verfassungsgerichtlichen Kontrolle vermag letztlich die auf Lebenszeit bestehende Treuepflicht und ein ausnahmsloses Streikverbot zu kompensieren und mit Blick auf den Grundrechtsschutz des auch für Beamte geltenden Art. 9 Abs. 3 GG sowie auf die völkerrechtliche Garantie gemäß Art. 11 EMRK zu rechtfertigen.

Nicht zuletzt zur Gewährleistung dessen betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine unverbrüchliche innere Bindung zwischen dem Alimentationsgrundsatz und der beamtenrechtlichen Treuepflicht.<sup>33</sup> Die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte strikte Beachtung des Alimentationsprinzips dient daher gerade auch dazu, das von ihm als Strukturprinzip des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG postulierte Streikverbot für Beamte insbesondere im Spannungsverhältnis zur Koalitionsfreiheit aufrechtzuerhalten. Auch vor diesem Hintergrund ist die neuere bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu verstehen, mit der die Anforderungen an eine verfassungsgemäße Alimentation fortlaufend konkretisiert und die äußeren Grenzen des Gestaltungsspielraums für den Besoldungsgesetzgeber sukzessive aufgezeigt werden.<sup>34</sup>

## **2. Weitere besoldungsbezogene Grundsätze**

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus weitere die Besoldung und Versorgung der Beamten betreffende eigenständige Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG anerkannt, die das Alimentationsprinzip flankieren und näher ausformen. Dazu zählen insbesondere der Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung,<sup>35</sup> das Gebot eines Mindestabstands der Beamtenbesoldung gegenüber sozialstaatlichen Transferleistungen,<sup>36</sup> das besoldungsinterne Abstandsgebot zwischen den aufsteigenden Besoldungsgruppen,<sup>37</sup> der Grundsatz, wonach sich die Beamten in der Lebenswirklichkeit für ihre Familien ohne Rücksicht auf die Größe der Familie „annähernd das Gleiche leisten“ können müssen,<sup>38</sup> sowie die Berechnung der Versorgungsbezüge der Beamten auf Grundlage der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge ihres letzten Amtes.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Siehe etwa BVerfGE 21, 329 (345); 44, 249 (264); 130, 263 (298).

<sup>34</sup> Siehe dazu insbesondere die dahin gehenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 24.

<sup>35</sup> BVerfGE 130, 263 (299); *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N.

<sup>36</sup> BVerfGE 99, 300 (316).

<sup>37</sup> BVerfG, NVwZ 2017, 1689; siehe dazu *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73.

<sup>38</sup> BVerfGE 99, 300 (321); *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

<sup>39</sup> Siehe dazu *Leisner-Egensperger*, ZBR 2008, 9; *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 73 mit Nachw. aus der Rspr. des BVerfG.

### 3. Mindestniveau der Alimentation

Seinen Kontrollmaßstab zur Feststellung einer evidenten Sachwidrigkeit der Alimentation hat das Bundesverfassungsgericht bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 2015 präzisiert und hierzu volkswirtschaftliche Parameter entwickelt, die in ihrer Gesamtabwägung für die Verfassungsmäßigkeit des gewählten Alimentationsniveaus maßgebend sein sollen.<sup>40</sup>

Auf der ersten Prüfungsstufe betrachtet das Bundesverfassungsgericht einzelne Indizien einer unzulässigen Unterschreitung der durch Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Mindestalimentation und setzt damit einen Orientierungsrahmen für eine amtsangemessene Besoldung.

Dies sind insbesondere die Differenzen zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst (erster Parameter), der Entwicklung des Nominallohnindex (zweiter Parameter) sowie des Verbraucherpreisindex (dritter Parameter) von jeweils mindestens fünf Prozent des Indexwertes in den letzten 15 Jahren.

Der vierte Parameter bildet die als eigenständige Grundsätze im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG anerkannten Abstandsgebote ab, also sowohl den Mindestabstand der untersten Besoldungsgruppe zum sozialen Grundsicherungsniveau als auch das besoldungsinterne Abstandsgebot zwischen den einzelnen Besoldungsordnungen und Besoldungsgruppen. Diesen Parameter konkretisiert das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Berlin dahin gehend, dass mit Blick auf den Abstand zur Grundsicherung die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen um mindestens 15 Prozent über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zu liegen hat und bezüglich der internen Besoldungsstruktur eine deutliche Abschmelzung der Abstände zwischen zwei Besoldungsgruppen eine verfassungswidrige Unteralimentation nahelegt.<sup>41</sup> Mit diesen Vorgaben hat das Gericht den Besoldungsgesetzgebern erstmals eine konkrete verfassungsrechtliche Untergrenze für die Alimentierung im Rahmen eines systeminternen Besoldungsvergleichs aufgezeigt.<sup>42</sup>

Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber zur Ermittlung des Alimentationsbedarfs für die Grundbesoldung von einer vierköpfigen Beamtenfamilie, bestehend aus zwei Eltern und zwei Kindern, als Referenzmodell ausgeht,<sup>43</sup> hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr auch für

---

<sup>40</sup> Grundlegend BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 94 ff.; siehe auch Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, juris-Rn. 73 ff.; BVerfGE 44, 249 (263, 267 f.); 114, 258 (288 f.).

<sup>41</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 42 ff., 145 f.

<sup>42</sup> *Stuttman*, NVwZ-Beilage 2020, 83 spricht davon, das BVerfG habe mit dem 15-prozentigen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau den „Urmeter des Besoldungsrechts“ festgelegt.

<sup>43</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 47.

das dritte und jedes weitere Kind eine entsprechende Mindestalimentation im Abstand zu der sozialen Grundsicherung vorgegeben.<sup>44</sup>

Der fünfte Parameter betrifft den Besoldungsvergleich mit dem Bund und anderen Ländern. Für eine verfassungswidrige Unteralimentation spricht demnach, wenn das jährliche Bruttoeinkommen der Beamten eines Landes in einer Besoldungsgruppe unter Einbeziehung von Sonderzahlungen den Durchschnitt im Bund und in den anderen Ländern im selben Zeitraum um mehr als zehn Prozent unterschreitet.<sup>45</sup>

Liegen drei der genannten fünf Kriterien vor, wird eine verfassungswidrige Unteralimentation vermutet, wobei diese Vermutung im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Gesichtspunkte widerlegt oder erhärtet werden kann. Diese Gesamtabwägung stellt die zweite Prüfungsstufe des Bundesverfassungsgerichts dar. Den vorgenannten Parametern des Orientierungsrahmens kommt mithin eine (lediglich) indizielle Bedeutung bei der Ermittlung der von Verfassung wegen geschuldeten Besoldungshöhe zu.<sup>46</sup>

Schließlich ist auf der dritten Stufe der Prüfung zu untersuchen, ob eine sich aus der Gesamtschau ergebende Unteralimentation nicht ausnahmsweise durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt ist.<sup>47</sup> Als derartige kollidierende Maßgabe von Verfassungsrang, die in Abwägung mit dem Alimentationsprinzip einem schonenden Ausgleich zugeführt werden muss, kommt laut Bundesverfassungsgericht insbesondere das Nettoneuverschuldungsverbot gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in Betracht.<sup>48</sup>

## **II. Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs**

Auf Grundlage dieses vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Orientierungsrahmens hat das Thüringer Finanzministerium (TFM) anhand der ersten vier Parameter für bestimmte Zeiträume und Besoldungsgruppen eine verfassungswidrige Unteralimentation festgestellt. Insbesondere sei bei einer vierköpfigen Beamtenfamilie bis einschließlich zur Besoldungsgruppe A 9 das Mindestabstandsgebot verletzt. Demgegenüber sieht das Finanzministerium bei alleinstehenden Beamten und kinderlosen Beamtenehepaaren den von Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung durchweg gewahrt und mithin keine Veranlassung zu einer Besoldungsanpassung.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 31 f.

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 80 ff.

<sup>46</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 97.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 92 ff.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 93.

<sup>49</sup> Drs. 7/3575, S. 70 f.; Vorlage 7/2185, S. 8 f. der Anlage.

Dabei macht das TFM im Rahmen des alimentationsrelevanten Grundsicherungsbedarfs die Ausgaben für Kinder als Kostentreiber aus<sup>50</sup> und sieht der Gesetzentwurf vor, die bestehende Unteralimentation dadurch zu beheben, dass die kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags bereits für die ersten beiden Kinder unabhängig von der Besoldungsgruppe rückwirkend zum 1. Januar 2021 signifikant erhöht werden sollen.<sup>51</sup> Demgegenüber soll das Grundgehalt lediglich für die Besoldungsgruppe W 3 angehoben werden,<sup>52</sup> da allein für diese Besoldungsgruppe eine im Bund-Länder-Vergleich (fünfter Parameter) deutlich unterdurchschnittliche Alimentation konstatiert wurde.

Für die bisherige Unteralimentation soll eine Nachzahlung für die Jahre 2008 bis 2019 gewährt werden; dies allerdings nur, wenn die zu niedrige Besoldung durch einen statthaften Rechtsbehelf angefochten und über diesen noch nicht abschließen befunden wurde.<sup>53</sup> Um den von Verfassung wegen gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau zu gewährleisten, soll in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 jeweils die Erfahrungsstufe 1 gestrichen werden.<sup>54</sup>

Holzschnittartig lässt sich also festhalten, dass das TFM im Ergebnis seiner Bestandsaufnahme zur geltenden einfach-gesetzlichen Rechtslage folgendes festgestellt hat:

- Das Mindestabstandsgebot der untersten Besoldungsgruppen zur sozialrechtlichen Grundsicherung wird nicht eingehalten.
- Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 3 ist im Quervergleich zu niedrig.

Der Gesetzentwurf gedenkt dies zu beheben durch:

- Streichung der Erfahrungsstufe 1 jeweils in den beiden untersten Besoldungsgruppen,
- Erhöhung der kinderbezogenen Familienzuschläge für alle Besoldungsgruppen,
- Erhöhung der Grundgehaltssätze (lediglich) für die Besoldungsgruppe W 3,
- Nachzahlungsregelungen für Widerspruchsführer und Kläger.

### **III. Orientierungsrahmen für Alimentsniveau und Gesamtschau (Fragen 1 und 2)**

Das TFM konstatiert auf der Grundlage des Gesetzentwurfs die Wahrung aller dargestellten Parameter des Orientierungsrahmens bis auf den Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung des Nominallohnindex, also den zweiten Parameter. Die ausweislich der vom

---

<sup>50</sup> Vorlage 7/2185, S. 10 der Anlage.

<sup>51</sup> Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs). Ferner wird im Gegensatz zur bisherigen Regelung für jedes Kind in aufsteigender Reihenfolge eine eigene Stufe des Familienzuschlags ausgebracht; Drs. 7/3575, S. 84.

<sup>52</sup> Drs. 7/3575, S. 2, 63.

<sup>53</sup> Drs. 7/3575, S. 9 (Art. 4 des Gesetzentwurfs).

<sup>54</sup> Drs. 7/3575, S. 8 (Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs); die Erfahrungsstufe 1 besteht in den höheren Besoldungsgruppen (A 8 aufwärts) ohnehin nicht.

TFM vorgenommenen Bestandsaufnahme zeitweise verfehlten Anforderungen des ersten und des dritten Parameters seien derzeit erfüllt und könnten auf Basis des Gesetzentwurfs durch die darin vorgesehenen Nachzahlungen für die jeweils betroffenen Zeiträume kompensiert werden. Die im Rahmen der Überprüfung des vierten Parameters vom ihm errechnete Unterschreitung des Mindestabstands zur sozialrechtlichen Grundsicherung sieht das TFM durch die vom Gesetzentwurf angedachte Streichung der jeweiligen Erfahrungsstufe 1 in den beiden niedrigsten Besoldungsgruppen des mittleren Dienstes und die zugleich beabsichtigte Hebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags wirksam behoben. In der Konsequenz soll nach dem Dafürhalten der Landesregierung mit dem Gesetzentwurf eine in der Gesamtschau verfassungsgemäße Alimentation gewährt sein.<sup>55</sup>

Geht man von der methodischen Zulässigkeit und rechnerischen Korrektheit der vom TFM durchgeführten Bestandsaufnahme aus,<sup>56</sup> stellt sich aus materiell-verfassungsrechtlicher Sicht zunächst die Frage, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen geeignet erscheinen, die ausgemachten Defizite zu beheben, ohne dabei das von Verfassung wegen zu beachtende Gesamtgefüge der Alimentation zu durchbrechen.<sup>57</sup> Überdies gibt der Personenkreis der Berechtigten für den nach dem Gesetzentwurf gewährten Nachzahlungsanspruch Anlass zu einer näheren rechtlichen Überprüfung.<sup>58</sup> Demgegenüber beschränkt sich die Untersuchung der ersten drei Parameter der ersten Prüfungsstufe – entsprechend ihrer lediglich indiziellen Funktion als Komponenten des aufgestellten Orientierungsrahmens – auf die Erörterung der sich hieraus ergebenden Rechtsfragen mit Blick auf das Gesamtgefüge der Besoldung.

### **1. Isolierte Erhöhung kinderbezogener Anteile des Familienzuschlags**

Da die kinderbezogenen gewährten Bestandteile des Familienzuschlags pauschal und nicht etwa dynamisch zum Grundgehalt ausgestaltet sind und dementsprechend den Beamten sämtlicher Besoldungsgruppen in gleicher Höhe zukommen, was nach dem Gesetzentwurf auch so beibehalten werden soll, nivelliert deren Erhöhung bei gleichbleibenden Grundgehaltssätzen den relativen Abstand zwischen der Gesamtbesoldung von Beamten verschiedener Besoldungsgruppen mit gleicher Anzahl an Kindern. Die daran vorgebrachte Kritik zielt in verfassungsrechtlicher Hinsicht auf eine Verletzung des innerhalb des Besoldungsgefüges geltenden

---

<sup>55</sup> Drs. 7/3575, S. 79; siehe zum Ganzen auch Vorlage 7/2185, S. 3 ff. der Anlage.

<sup>56</sup> An der Datengrundlage der Berechnungen hat der tbb insbesondere mit Blick auf die Ermittlung der Anpassungsbedarfe für Heiz- und Unterkunftskosten Zweifel angemeldet; siehe dazu Drs. 7/3575, S. 155 ff. Da insoweit etwaige rechnerische Abweichungen für die grundlegende juristische Bewertung nicht ausschlaggebend sind, dienen die Berechnungen des TFM der vorliegenden gutachterlichen Prüfung unter Beschränkung auf eine verfassungsrechtliche Untersuchung gleichwohl als Grundlage.

<sup>57</sup> Dazu sogleich unter III.1.

<sup>58</sup> Dazu unter III.2.

Abstandsgebots ab, das nach Maßgabe des mehrstufigen Prüfverfahrens des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des vierten Parameters zu beachten ist.<sup>59</sup>

Zu prüfen ist, ob die im Gesetzentwurf vorgesehene Herstellung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands zum sozialen Grundsicherungsniveau allein im Wege einer für alle Besoldungsgruppen einheitlichen Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das durch Art. 33 Abs. 5 GG postulierte Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen verletzt.

### **a) Das Abstandsgebot in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt das besoldungsinterne Abstandsgebot einen eigenständigen Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG dar, der aber in enger Anbindung sowohl zum Alimentationsprinzip als auch zum Leistungsprinzip steht.<sup>60</sup> Letzteres betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolgs, den der Beamte im Zuge der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat.<sup>61</sup> Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht also mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird.<sup>62</sup> Aus dem Leistungsgrundsatz und dem Alimentationsprinzip gemäß Art. 33 Abs. 5 GG leitet das Bundesverfassungsgericht ungeachtet des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ein Verbot für den Besoldungsgesetzgeber ab, den Abstand zwischen den unterschiedlichen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen<sup>63</sup> und begründet dies mit der jedem öffentlichen Amt immanenten Wertigkeit, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln müsse und die durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt werde, weshalb eine dem Amt angemessene Besoldung notwendigerweise eine abgestufte Besoldung sei.<sup>64</sup>

Das Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber indes nicht, einen einmal festgelegten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen absolut oder relativ beizubehalten. Vielmehr kann er ein

---

<sup>59</sup> Siehe dazu die Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 137 ff.

<sup>60</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 74.

<sup>61</sup> BVerfGE 117, 372 (382); 121, 205 (226); 130, 263 (296).

<sup>62</sup> BVerfGE 130, 263 (296 f.).

<sup>63</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 75.

<sup>64</sup> BVerfGE 114, 258 (293); 117, 330 (355); 130, 263 (293); 140, 240 (284 f.). In diesem Sinne wird in der Staatsrechtslehre das Abstandsgebot als vertikale Dimension des Prinzips der Besoldungsgerechtigkeit betrachtet; siehe dazu *Leisner-Egensperger/Eisele*, ThürVBl. 2019, 229.



bestehendes Besoldungssystem neu strukturieren und auch die Wertigkeit von Besoldungsgruppen zueinander neu bestimmen.<sup>65</sup> Demgegenüber ist es dem Besoldungsgeber verwehrt, bestehende Abstände außerhalb einer zulässigen gesetzgeberischen Neubewertung und Neustrukturierung schleichend abzuschmelzen.<sup>66</sup> Für die verfassungsgerichtliche Beurteilung der Zulässigkeit einer gesetzgeberischen Veränderung der Besoldungsabstände bietet sich vor allem der Rückgriff auf die gesetzgeberische Absicht an, wie sie in den Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck kommt. Solange der Gesetzgeber demnach nicht in dokumentierter Art und Weise von der ihm zukommenden Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des bestehenden Besoldungsgefüges Gebrauch macht, bleibt es ihm verwehrt, bestehende Abstände einzuebnen.<sup>67</sup>

### **b) Lösungsansatz des Gesetzentwurfs und Problemaufriss**

Die Landesregierung sieht auf Grundlage der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen das Abstandsgebot gewahrt und in der Erhöhung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags die allein verursachergerechte und zielorientierte Beseitigung der nach geltendem Recht bestehenden Unteralimentation kinderreicher Beamtenfamilien im Vergleich zu Grundversicherungsempfängern.<sup>68</sup> Demgegenüber käme auch eine Erhöhung der Grundgehaltssätze als Möglichkeit in Betracht, um den Mindestabstand zum Niveau der sozialrechtlichen Grundversicherung für alle Beamten und deren Familien herzustellen.<sup>69</sup>

Auf die alternativ in Betracht kommende Erhöhung der Grundbesoldung für alle Beamten ist das TFM in einer im Nachgang zur 29. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 28. Mai 2021 übersandten Unterlage<sup>70</sup> eingegangen. Danach sei Maßstab für die Ermittlung der erforderlichen Anhebung der Grundgehaltssätze zur Gewährleistung einer angemessenen Besoldung die Alimentation einer vierköpfigen Beamtenfamilie in der Besoldungsgruppe A 6, bestehend aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern.<sup>71</sup> Zur Berechnung des Erhöhungssatzes müsse der ermittelte Fehlbetrag der Unteralimentation ins Verhältnis zum Jahresbrutto gesetzt werden, woraus sich für das Jahr 2021 eine erforderliche Erhöhung der Grundbesoldung von rund 17 Prozent ergebe, die eingedenk des besoldungsinternen Abstandsgebots auf sämtliche

---

<sup>65</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 77; BVerfGE 130, 263 (295) m.w.N.

<sup>66</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 78; BVerfGE 139, 64 (123); 140, 240 (292).

<sup>67</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 u.a. –, juris-Rn. 79.

<sup>68</sup> Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 131.

<sup>69</sup> Dies fordert etwa die Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 142 f.

<sup>70</sup> Vorlage 7/2185.

<sup>71</sup> Vgl. zur vierköpfigen Familie als Bezugsgröße BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 72.

Besoldungsgruppen anzuwenden sei.<sup>72</sup> In der Konsequenz müssten erhebliche Erhöhungen der Grundgehaltssätze höherer Besoldungsgruppen finanziert werden, um den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand der untersten Besoldungsstufe in der Erfahrungsstufe 1 zum Grundsicherungsniveau gewährleisten zu können.<sup>73</sup>

Eine Erhöhung der Grundgehaltssätze sei damit zwar geeignet, die Amtsangemessenheit und damit Verfassungsmäßigkeit der Alimentation herzustellen, stehe indessen der Erhebung der kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags insofern nach, als dass eine Erhöhung der Grundbesoldung pauschal eine Anhebung auch bisher bereits zureichender Alimentationen bewirke, wohingegen die Anhebung kinderbezogener Zuschläge die bestehende verfassungswidrige Unteralimentierung zielgenauer und damit sachgerechter behebe. Eine Anhebung der Grundgehaltssätze sei zudem mit mindestens 340 Millionen Euro pro Jahr deutlich ausgabenintensiver als der von der Landesregierung aufgezeigte Weg, mit dem lediglich ca. 32 Millionen Euro zusätzliche Kosten pro Jahr einhergingen.<sup>74</sup>

Die Landesregierung führt ferner einerseits aus, dass die einheitliche Erhöhung des Familienzuschlags für alle Beamten systemisch wirke und über die betroffenen Besoldungsgruppen hinaus die Verletzung des Mindestabstandsgebots im gesamten Besoldungsgefüge heile.<sup>75</sup> Bei der Ermittlung des von Verfassung wegen gebotenen Abstands zwischen den Besoldungsgruppen sei andererseits nur die Grundbesoldung, nicht hingegen der Familienzuschlag zu berücksichtigen. Werde ein Beamter mit Kindern in einer niedrigeren Besoldungsgruppe höher besoldet als ein kinderloser Beamter in einer höheren Besoldungsgruppe, so sei darin keine Missachtung des Abstandsgebots, sondern gerade eine verfassungsgemäße Alimentation zu erblicken, die sich in einer hinreichenden Berücksichtigung der für Kinder anfallenden Kosten konkretisieren müsse.<sup>76</sup>

### **c) Stellungnahme**

Letztere Einlassung trifft zu, geht jedoch an der hier gegenständlichen rechtlichen Problemstellung vorbei. Denn das Abstandsgebot zielt nicht auf eine Besoldungsdifferenz zwischen Beamten mit unterschiedlich vielen Kindern, sondern zwischen Beamten aus verschiedenen Besoldungsgruppen mit derselben Anzahl an Kindern bzw. allgemein dem gleichen familiären

---

<sup>72</sup> Vorlage 7/2185, S. 11 der Anlage.

<sup>73</sup> Siehe dazu die tabellarische Kalkulation des TFM in Vorlage 7/2185, S. 12 der Anlage.

<sup>74</sup> Vorlage 7/2185, S. 13 der Anlage; auf der Grundlage des nunmehrigen Gesetzentwurfs geht die Landesregierung von jährlichen Mehrkosten in Höhe von rund 50 Millionen Euro für das Land und etwa fünf Millionen Euro für die Kommunen aus, Drs. 7/3575, S. 3.

<sup>75</sup> Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 130.

<sup>76</sup> Stellungnahme der Thüringer Landesregierung zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V., Drs. 7/3575, S. 131.

Alimentationsbedarf ab. Der Wertung, ob ein Alimentierungsniveau dem besoldungsinternen Abstandsgebot genügt, müssen mithin zunächst vergleichbare Besoldungsvoraussetzungen zugrunde liegen.

Fraglich ist daher, ob die Auffassung der Landesregierung, etwaige Familienzuschläge hätten bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich gebotenen Abstands außer Betracht zu bleiben, zutreffend ist. Diese Annahme wird im Gesetzentwurf nicht weiter begründet. Sie erscheint zunächst in Ansehung der oben referierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Alimentation den Unterhalt der Beamten samt ihrer Familien zu gewährleisten habe, für die Beurteilung der Amtsangemessenheit auf die Gesamthöhe der Alimentation abzustellen sei und bei der Ermittlung der Mindestbesoldung nicht nur das Grundgehalt, sondern auch weitere Besoldungsbestandteile – exemplarisch genannt werden hier Sonderzahlungen oder Stellenzulagen – heranzuziehen seien,<sup>77</sup> nicht naheliegend.

Das vom gebotenen Mindestabstand zur Grundsicherung zu unterscheidende Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen ist Bestandteil des von der Rechtsprechung vorgegebenen Orientierungsrahmens für eine amtsangemessene Alimentation und zugleich eigenständiger Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Der Familienzuschlag einschließlich seiner kinderbezogenen Stufen stellt wiederum einen selbständig neben den Grundgehaltssätzen stehenden Bestandteil der Besoldung dar. Insofern stellt sich die Frage, warum gerade mit Blick auf Familienzuschläge in Bezug auf das besoldungsinterne Abstandsgebot ein Abweichen von der zitierten Prämisse des Bundesverfassungsgerichts angezeigt sein sollte.

Dafür spräche eine Betrachtungsweise, wonach das Abstandsgebot in erster Linie Ausfluss des Leistungsprinzips sei und einen allenfalls nachrangigen Bezug zum Alimentationsprinzip aufweise. Auf dieser Grundlage ließe sich weiter argumentieren, kinderbezogene Zuschläge würden den Besoldungsempfängern leistungsunabhängig gewährt und könnten daher nicht auf den die Honorierung unterschiedlicher Qualifikationsstufen und Verantwortungen sicherstellenden Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen Einfluss nehmen.

Allerdings erscheint zum einen die Gewährung eines pauschalen und damit vom jeweiligen Amt gelösten Familienzuschlags von Verfassung wegen nicht zwingend vorgegeben. Verlangt das Alimentationsprinzip, den Beamten und seine Familie amtsangemessen zu alimentieren, so lässt sich eine Anbindung des Familienzuschlags an das jeweilige Amt und den mit diesem Amt einhergehenden Alimentationsanspruch nicht von vornherein ausschließen. Zum anderen wird man auch auf Grundlage der einfachgesetzlichen Konzipierung dem freilich in erster Linie

---

<sup>77</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 93; siehe auch BVerfGE 83, 89 (98); 117, 330 (350); 130, 52 (67).

sozialen Aspekten Rechnung tragenden Familienzuschlag einen Bezug zum Leistungsprinzip schon deshalb nicht vollends absprechen können, weil der Familienzuschlag nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürBesG im Falle der Teilzeitbeschäftigung im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt wird.<sup>78</sup>

Zur Frage der Berücksichtigungsfähigkeit der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags bei der Prüfung des besoldungsinternen Abstandsgebots könnten weiter die Rechtsnatur und Konzipierung dieses in den §§ 37 bis 39 ThürBesG geregelten besoldungsrechtlichen Instituts Aufschluss geben.

Kinderbezogene Zuschläge wurden als Bestandteil der Beamtenalimentierung erstmals durch das Besoldungsgesetz vom 30. April 1920<sup>79</sup> vorgesehen. Die Notlage kinderreicher Beamtenfamilien während des Ersten Weltkriegs hatte deutlich gemacht, dass die bis dahin praktizierte unterschiedslose Besoldung Lediger, Verheirateter und kinderreicher Familien mit den sozial- und bevölkerungspolitischen Vorstellungen nicht mehr vereinbar war.<sup>80</sup> Die Pflicht des Dienstherrn, dem Beamten einen angemessenen Unterhalt zu bezahlen, implizierte damit nicht mehr nur die Staffelung der Einkommen nach dem sozialen Rang, sondern wurde dahin gehend verstanden, dass die Besoldung am typischerweise abzudeckenden Bedarf zu bemessen sei und daher auch die familien- und kinderbedingten Unterschiede zu berücksichtigen habe.<sup>81</sup>

Anknüpfend an die Notwendigkeit einer realitätsgerechten Berücksichtigung unterschiedlicher Unterhaltslasten hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den familien- und vor allem kinderbezogenen Unterhaltsbedarf aus Art. 33 Abs. 5 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers entnommen, die Bezüge so zu bemessen, dass Beamte der gleichen Besoldungsstufe sich in der Lebenswirklichkeit ohne Rücksicht auf die Größe ihrer Familie annähernd das Gleiche leisten können. Zugleich stellt das Bundesverfassungsgericht heraus, dass es keinen Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gebe, wonach die Besoldung des Beamten sich aus dem Grundgehalt, Kinder- und Ortszuschlägen zusammensetzen müsse, und auch keinen Grundsatz, wonach Beamte einen besonderen Anspruch auf ausreichende Alimentation ihrer Kinder hätten.<sup>82</sup> Vielmehr müsse die Gesamtbesoldung nach Steuerabzug einen amtsangemessenen Unterhalt für die als Einheit anzusehende Beamtenfamilie gewährleisten, und zwar in gleicher Weise für kleine wie für kinderreiche Familien.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 2006, 349 (350).

<sup>79</sup> RGBl. S. 805.

<sup>80</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 568 (569).

<sup>81</sup> Zum Ganzen siehe BVerfG, NVwZ 2007, 568 (569).

<sup>82</sup> Siehe zum Ganzen BVerfGE 44, 249 (263, 267).

<sup>83</sup> BVerfGE 44, 249 (272).

Auf dieser Grundlage geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum dann überschreite, wenn die Höhe der Bezüge den tatsächlichen Unterhaltskosten nicht mehr entspreche und der Beamte deshalb mit wachsender Kinderzahl den ihm zukommenden Lebenszuschnitt nicht mehr erreichen könne.<sup>84</sup> Der Alimentationsgrundsatz verlange in einem solchen Fall also zusätzliche Leistungen, um die Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch Unterhaltsleistungen zu verhindern.<sup>85</sup>

Allerdings hat der Besoldungsgesetzgeber die Besoldung in ihren familienneutralen Bestandteilen von vornherein grundsätzlich so bemessen, dass – vor allem auch im Blick darauf, dass der Beurteilung der Amtsangemessenheit das Nettoeinkommen des Beamten zugrunde zu legen ist – überwiegend davon eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann.<sup>86</sup> Dieser Entscheidung des Gesetzgebers hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt, obgleich das Gericht den damit einhergehenden Umstand erkannt hat, dass kinderlose Beamte sich auf diese Weise regelmäßig einen mitunter deutlich großzügigeren Lebenszuschnitt leisten können als Beamte mit einem oder zwei Kindern, da die Zuschläge, einschließlich des Kindergeldes, um die sich die Bezüge der Beamten beim ersten und zweiten Kind erhöhen, keinesfalls geeignet erschienen, den zusätzlichen Bedarf, welcher der Beamtenfamilie durch das erste und zweite Kind erwachse, auch nur annähernd auszugleichen.<sup>87</sup>

Diese Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zum Wesen der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags sprechen zum einen dafür, diesen Besoldungsbestandteilen einen im Verhältnis zu den Grundgehaltssätzen ergänzenden Charakter beizumessen. Zum anderen nehmen sie den seitens des TFM vorgebrachten Vorbehalten gegen eine alternativ in Betracht kommende Erhöhung der Grundbesoldung aller Beamten insoweit eine – vom TFM freilich auch nicht behauptete – verfassungsrechtliche Zwangsläufigkeit, als dass es in verfassungsrechtlicher Hinsicht damit unbedenklich erscheinen dürfte, wenn kinderlose Beamte in höheren Besoldungsgruppen davon profitierten, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Überprüfung der Besoldungshöhe für Beamtenfamilien mit Kindern in den untersten Besoldungsgruppen eine Unteralimentierung ausmacht und diese behebt.

Für eine vom Familienzuschlag grundsätzlich unabhängige Betrachtung des Abstandsgebots spricht allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht selber in seinen Beschlüssen vom 4. Mai 2020 die Hebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags anstelle einer

---

<sup>84</sup> BVerfGE 99, 300 (316).

<sup>85</sup> BVerfGE 44, 249 (275).

<sup>86</sup> BVerfG, NVwZ 1990, 1061 (1062) unter Hinweis auf die Maßgeblichkeit der Netto-Bezüge für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung.

<sup>87</sup> BVerfG, NVwZ 1990, 1061 (1062).

Erhöhung der von den Familienverhältnissen unabhängigen Grundgehaltssätze ausdrücklich als Möglichkeit für den Besoldungsgesetzgeber benennt, einen Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot zur sozialen Grundsicherung zu beheben. Demgemäß müsse der gebotene Mindestabstand nicht über eine Erhöhung der Grundbesoldung sichergestellt werden, sondern könne der Gesetzgeber die Höhe der Alimentation auch etwa so an den tatsächlichen Lebens- und insbesondere Familienverhältnissen der Beamten ausrichten, dass der Mindestabstand über den Familienzuschlag und insbesondere dessen kinderbezogene Anteile hergestellt wird.<sup>88</sup> Hierfür spricht, dass es grundsätzlich widersinnig erschiene, dem Besoldungsgesetzgeber nach einer von ihm konstatierten Problemstellung, namentlich einer unzureichenden Alimentierung von kinderreichen Beamtenfamilien am Maßstab des Mindestabstands zur Grundsicherung, den zumindest nicht fernliegenden problemorientierten Lösungsansatz einer isolierten Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags von vornherein zu versagen.

Für eine im Grundsatz vom Familienzuschlag unabhängige Ermittlung des besoldungsinternen Abstands spricht nicht zuletzt, dass auch das Bundesverfassungsgericht den systeminternen Vergleich hinsichtlich des Abstands zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen anhand der aus den Besoldungstabellen ersichtlichen Bruttogehaltssätze vornimmt.<sup>89</sup> Mithin steht dem Gesetzgeber zur Gewährleistung eines zureichenden Abstands zum Grundsicherungsniveau auch eine isolierte Erhöhung des Familienzuschlags und seiner kinderbezogenen Anteile als Mittel zur Verfügung.

Damit ist indes nicht ausgeschlossen, dass dieser dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich eröffneten Option in ihren möglichen Auswirkungen auf das interne Besoldungsgefüge, sprich auf den ebenfalls durch Art. 33 Abs. 5 GG garantierten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen, eine Grenze gezogen ist. Denn ein deutlicher Anwuchs des Anteils von leistungsunabhängig ausgestalteten Zuschlägen an der Gesamtbesoldung zulasten der Gewichtung der amts- und damit leistungsbezogenen Grundbesoldung erscheint durchaus geeignet, den Leistungsbezug der Besoldung insgesamt einzuebnen.

Das wäre jedenfalls dann zu besorgen, wenn eine Erhöhung amtsunabhängiger Besoldungsbestandteile deren Verhältnis zu den Grundgehaltssätzen dergestalt umstrukturierte, dass sich deren Charakterisierung als eine bloße Ergänzung der vom Leistungsprinzip geprägten Grundbesoldung<sup>90</sup> nicht mehr halten ließe. In Anbetracht der mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen

---

<sup>88</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 47.

<sup>89</sup> So ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, juris-Rn. 80; siehe auch BVerfGE 139, 64 (118); 140, 240 (286).

<sup>90</sup> Vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 u.a. –, juris-Rn. 63.

Hebung der kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags in Relation zu den Grundgehaltssätzen vor allem der unteren Besoldungsstufen wäre dies nicht auszuschließen.<sup>91</sup>

Insofern hat das Bundesverfassungsgericht zwar den Familienzuschlag in seinem Verhältnis zur Grundbesoldung nicht explizit beschränkt.<sup>92</sup> Gleichwohl dürfte das Leistungsprinzip eine solche äußerste Grenze markieren.

Dahin gehend können auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Beschluss zur Richterbesoldung des Landes Berlin verstanden werden, dass sich nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen lasse, ob eine zur Beseitigung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zur Erhöhung der Grundgehaltssätze in einer höheren Besoldungsgruppe führe, die Wahrscheinlichkeit hierfür aber umso größer sei, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liege. Je deutlicher der Verstoß ausfalle und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückblieben, desto eher sei damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen müsse, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.<sup>93</sup>

Ein weiteres Problem könnte darin gesehen werden, dass die kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags im Gegensatz zu den gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürBeamtVG<sup>94</sup> pensionswirksamen Grundgehaltssätzen keine Berücksichtigung bei der Ermittlung des Ruhegehalts finden.<sup>95</sup> Insoweit könnte man sich auf den Standpunkt stellen, der Besoldungsgesetzgeber umgehe seine im Lebenszeitprinzip angelegte Versorgungspflicht den Beamten gegenüber, indem er eine nach dem Maßstab der Evidenzkontrolle verfassungswidrige Unteralimentation nur dadurch vermeide, dass er nicht anrechnungsfähige Besoldungsbestandteile erhöhe und

---

<sup>91</sup> Siehe dazu die Berechnungen des tbb zum Anteil des Familienzuschlags an der Gesamtbesoldung, wonach dieser bei einer vierköpfigen Beamtenfamilie in der Besoldungsgruppe A 6 in Erfahrungsstufe 9 gegenwärtig bei rund 13 Prozent liegt und nach dem Gesetzentwurf nunmehr 21 Prozent der Gesamtbruttobesoldung ausmachen würde, Drs. 7/3575, S. 142. Entscheidend ist insoweit, dass der Brutto-Gehaltsabstand zwischen einer vierköpfigen Beamtenfamilie in A 6 Erfahrungsstufe 9 zu einer gleich großen Familie in A 7 Erfahrungsstufe 9 von bisher circa 4,2 Prozent nach dem Gesetzentwurf auf 3,7 Prozent abfiele. Ab dem dritten Kind fiel die Besoldungsdifferenz noch weitaus geringer aus.

<sup>92</sup> So zutreffend die Landesregierung, Drs. 7/3575, S. 131.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 48 f.

<sup>94</sup> Thüringer Beamtenversorgungsgesetz vom 22. Juni 2011, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 99).

<sup>95</sup> Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 7 ThürBeamtVG ist lediglich der Familienzuschlag der Stufe 1 anrechnungsfähig. Indes werden die kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags neben dem Ruhegehalt gezahlt, § 64 Abs. 1 Satz 1 ThürBeamtVG i.V.m. §§ 37 ff. ThürBesG.

dadurch seine auf Lebenszeit angelegte Alimentationspflicht verkürze. Der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit dieser Argumentation steht allerdings ebenfalls der Befund des Bundesverfassungsgerichts entgegen, dass die Möglichkeit einer Anpassung der Alimentationshöhe zum Zwecke der Einhaltung des Mindestabstands zwischen der untersten Besoldungsgruppe und der sozialen Grundsicherung unter Rückgriff allein auf die Erhöhung der kinderbezogenen Bestandteile des Familienzuschlags zumindest im Grundsatz eröffnet sein soll.

Schließlich spricht gegen eine völlige Abkopplung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags vom Abstandsgebot auch folgende im Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung begründete Erwägung zu den zivilrechtlichen Vorschriften über die Unterhaltspflicht. Gemäß § 1610 BGB bemisst sich der zu gewährende Unterhalt nach der Lebensstellung des Bedürftigen. Diese leitet sich bei Minderjährigen von den Eltern ab.<sup>96</sup> Daraus folgt, dass mit dem Einkommen der Eltern auch die Lebensstellung des Kindes und damit der Unterhaltsanspruch steigen. Bei einem einheitlichen Familienzuschlag ohne amtsbezogene Abstufungen müssen Beamte also mit aufsteigender Besoldungsgruppe einen höheren Anteil ihrer Grundbesoldung für den Unterhalt ihrer Kinder aufwenden, was im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht, wonach es kinderreichen Beamten nicht zugemutet werden dürfe, für den Unterhalt ihrer Kinder auf familien-neutrale Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen, um kinderbedingte Bedarfe zu decken.<sup>97</sup>

#### **d. Zwischenergebnis**

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Erhöhung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das verfassungsrechtliche Risiko birgt, dass diese grundsätzlich zulässige und dem Besoldungsgesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eröffnete Möglichkeit einer Gewährleistung des gebotenen Mindestabstands zur sozialen Grundsicherung bei einem unverändert bleibenden Niveau der Grundbesoldung geeignet erscheint, das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und von der Besoldungsstufe unabhängiger Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Grundbesoldung zu verändern, dass der aus dem Leistungsprinzip heraus gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen nivelliert wird.

Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das besoldungsinterne Abstandsgebot – auch über dessen Berücksichtigung als Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters

---

<sup>96</sup> *Langeheine*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 1610 Rn. 20 m.w.N.

<sup>97</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 29 f.



des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens hinausgehend – als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums verletzt.

## **2. Beschränkung des Nachzahlungsanspruchs auf Widerspruchsführer und Kläger**

Mit Art. 4 des Gesetzentwurfs soll die vom TFM festgestellte Unteralimentierung im Wege der Gewährung einer Nachzahlung für die betroffenen Jahre 2008 bis 2019 kompensiert werden. Die vorgesehene Regelung begrenzt den Kreis der Anspruchsinhaber allerdings auf Kläger und Widerspruchsführer, die sich gegen zu gering bemessene Bezüge mit Rechtsbehelfen zur Wehr gesetzt haben, über die noch nicht abschließend entschieden wurde.

Fraglich ist diesbezüglich, ob den Besoldungsgesetzgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht trifft, die bisherige Unteralimentierung unabhängig von deren Anfechtung für alle betroffenen oder zumindest auch für solche Beamten, deren Widerspruch zurückgewiesen wurde, die aber gegen den Widerspruchsbescheid nicht Klage erhoben haben, rückwirkend auszugleichen.

Soweit das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift feststellt, steht der Gesetzgeber grundsätzlich in der Pflicht, die Rechtslage rückwirkend verfassungskonform umzugestalten. Speziell im Besoldungsrecht hält das Bundesverfassungsgericht aber eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes nicht für geboten, weil die Alimentation der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig verfügbaren Haushaltsmitteln darstelle.<sup>98</sup>

In beiden im Gutachtenauftrag angesprochenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass dementsprechend grundsätzlich nur diejenigen Beamten von Verfassung wegen Anspruch auf eine Nachzahlung haben, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden wurde.<sup>99</sup> In der Entscheidung zur R-Besoldung im Land Berlin hat das Bundesverfassungsgericht weiter ausgeführt, dass es dabei nicht darauf ankomme, ob ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt. Entscheidend sei vielmehr allein, dass sich die Beamten gegen die Höhe ihrer Besoldung zeitnah mit statthaften Rechtsbehelfen gewehrt hätten, sodass der Haushaltsgesetzgeber nicht im Unklaren geblieben sei, in wie vielen Fällen es möglicherweise zu Nachzahlungen kommen werde.<sup>100</sup>

Auch für den Fall, dass Beamte mit einer statthaften Anfechtung ihrer Besoldung im Widerspruchs- oder Klageverfahren abgewiesen wurden und wegen des Absehens von weiteren Rechtsbehelfen gegen einen ablehnenden Widerspruchsbescheid oder eine erstinstanzliche

---

<sup>98</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris-Rn. 182; siehe auch BVerfGE 150, 169 (193) m.w.N.

<sup>99</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, juris-Rn. 94 f.; Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 182 f. jeweils m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

<sup>100</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 182 f.

verwaltungsgerichtliche Entscheidung diese in Bestands- bzw. Rechtskraft erwachsen ist, sieht das Bundesverfassungsgericht also von Verfassung wegen keinen Nachzahlungsanspruch wie im Falle solcher Beamten, über deren Rechtsbehelfe noch nicht abschließend befunden wurde. Zwar dürfte die vom Bundesverfassungsgericht hier angesprochene haushalterische Kalkulierbarkeit auch im Falle einer Einbeziehung rechtskräftig verworfener Rechtsbehelfe gegeben sein. Auch könnte die Bemerkung, es komme nicht darauf an, ob ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt, auch dahin gehend verstanden werden, als dass eine rechts- bzw. bestandskräftige ablehnende Bescheidung eines zeitnah geltend gemachten Besoldungsanspruchs mit Blick auf den zu gewährenden Nachzahlungsanspruch unschädlich sei.

Gegen ein solches Verständnis spricht allerdings die zuvor referierte Ausführung des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine abschließende negative Bescheidung in jedem Fall einen Nachzahlungsanspruch ausschließt, ebenso wie das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 44 Abs. 1 ThürVerf) folgende Prinzip der Rechtssicherheit. Denn nach § 12 ThürBesG verjähren Besoldungsansprüche innerhalb eines Jahres nach dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist. Die Verjährung wird allein dadurch gehemmt, dass der Anspruch geltend gemacht wird. Will der Beamte die Bestandskraft der festgesetzten Besoldungshöhe verhindern, so ist er gehalten, gegen eine ablehnende Bescheidung seines Anspruchs einen statthaften Rechtsbehelf einzulegen.

Auch in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich erscheint allerdings die sich hieraus ergebende praktische Konsequenz, dass sich Beamte gezwungen sehen könnten, gegen die Festsetzung ihrer Besoldung in jedem Fall bereits vorsorglich – und zwar bis zur Erschöpfung des Rechtsweges – Rechtsschutz zu suchen, um der Verjährung ihrer Ansprüche in Anbetracht drohender Bestandskraft einer unzulässigen Unteralimentation vorzubeugen.

### **3. Ergebnis zu Fragen 1 und 2**

Obgleich das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit aufzeigt, den gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung auch durch eine Erhöhung des Familienzuschlags zu gewährleisten, birgt die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Anhebung der kinder-bezogenen Stufen des Familienzuschlags das nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiko, dass sich bei unveränderter Höhe der Grundbesoldung das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und der von der Besoldungsstufe unabhängigen Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Bestandteile der Grundbesoldung verändert, dass der gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen eingeebnet wird.

Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das Abstandsgebot als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums und Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens verletzt.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist hingegen die Beschränkung der mit Art. 4 des Gesetzentwurfs gewährten Nachzahlungsansprüche auf solche Beamte, die ihre zu niedrig bemessenen Bezüge mit statthaften Rechtsbehelfen angefochten haben.

#### **IV. Prozedurale Anforderungen (Frage 3)**

In Beantwortung der Gutachtenfrage 3 ist zu prüfen, ob die Begründung des Gesetzentwurfs den vom Bundesverfassungsgericht hieran gestellten Anforderungen genügt.

##### **1. Verfassungsrechtliche Begründungserfordernisse**

Neben seine auf eine bloße Evidenzkontrolle beschränkte materiell-rechtliche Prüfung stellt das Bundesverfassungsgericht prozedurale Anforderungen an die gesetzliche Festschreibung der Besoldungshöhe, die als verfahrensrechtliche Komponente im Sinne einer „zweiten Säule“ die bereits dargestellten materiellen Vorgaben flankieren, absichern und verstärken sollen und den Besoldungsgesetzgeber zuvörderst in Form von Begründungspflichten treffen.<sup>101</sup>

Diese Maßgaben konkretisiert das Gericht in seinem Beschluss zur Richterbesoldung in Berlin unter Bezugnahme auf seine bereits gefestigte diesbezügliche Rechtsprechung.<sup>102</sup> Demnach komme dem Gebot der Prozeduralisierung eine Ausgleichsfunktion zu. Diese bestehe darin, den weiten Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers durch dessen Verpflichtung zu einer Selbstvergewisserung zu kanalisieren. Dieser Zweck der Prozeduralisierung würde in unzulässiger Weise unterlaufen, ließe man für den Befund der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nicht bereits eine unzureichende Begründung genügen, sondern forderte darüber hinaus Anhaltspunkte für eine Verletzung des absoluten oder relativen Alimentationsschutzes in seiner materiellen Dimension.<sup>103</sup> Daraus folgt, dass eine Missachtung der Begründungspflicht bereits für sich genommen die Verfassungswidrigkeit der durch den Besoldungsgesetzgeber vorgenommenen Festsetzung der Besoldungshöhe nach sich zöge.

Grundlegend stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass der Besoldungsgesetzgeber zwar von Verfassung wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz schulde. Weil jedoch der

---

<sup>101</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris-Rn. 96; siehe auch Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 129; BVerfGE 130, 263 (302).

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

<sup>103</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

grundrechtsgleiche Anspruch auf eine amtsangemessene Besoldung keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne exakt bezifferter oder bezifferbarer Besoldungshöhen mache, bedürfe es bestimmter Verfahrensanforderungen, um die Verwirklichung der Gestaltungsdirektive gemäß Art. 33 Abs. 5 GG sicherzustellen.<sup>104</sup> Dieses Verständnis entspricht dem auch außerhalb des Besoldungsrechts geltenden Postulat einer allgemeinen gesetzgeberischen Begründungspflicht mit Blick auf Einschränkungen von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten.<sup>105</sup> So nimmt auch das Bundesverfassungsgericht generell eine „Obliegenheit“ des Gesetzgebers an, seine Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen.<sup>106</sup>

In Anbetracht dessen gibt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auf, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Festschreibung der Besoldungshöhe zu begründen.<sup>107</sup> Demnach müsse sich die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den von Verfassung wegen gebotenen Umfang der Besoldungsanpassung in einer entsprechenden Darlegung und Begründung durch den Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genüge hingegen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn könne auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz effektiv nur dann erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgten und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert würden. Die Prozeduralisierung zielt also auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung im Sinne einer nachträglichen Begründung ab.<sup>108</sup>

## 2. Stellungnahme

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich der Gesetzentwurf, ebenso wie schon der ihm vorausgehende Referentenentwurf, eingehend und inhaltlich umfassend mit den durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen an eine verfassungskonforme Besoldung

---

<sup>104</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

<sup>105</sup> Siehe zu der umstrittenen Frage einer allgemeinen Begründungspflicht des Gesetzgebers aus dem Schrifttum etwa *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 22; *Schwarz/Bravidor*, Kunst der Gesetzgebung und Begründungspflichten, in: JZ 2011, 353 (359); *Hebeler*, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, in: DÖV 2010, 754 (762) und eingehend *Menges/Preisner*, Der Erlass von Rechtsverordnungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, 2011, 519 (536); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Einschätzungsspielraum, Begründungspflicht und Beobachtungspflicht bei grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen, Sachstand (WD 3 - 3000 - 096/20), S. 4; siehe auch grundlegend Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, Berliner Juristische Universitätschriften. Öffentliches Recht, 2000.

<sup>106</sup> BVerfGE 125, 175 (238); Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag: Einschätzungsspielraum, Begründungspflicht und Beobachtungspflicht bei grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen (WD 3 - 3000 - 096/20), S. 4; vgl. auch BVerfGE 143, 246 (343 f.).

<sup>107</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 97.

<sup>108</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris-Rn. 130 m.w.N.; siehe auch *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 61.

auseinandersetzt. So stellt die Begründung des Entwurfs zunächst die zentralen Maßgaben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und insbesondere der beiden jüngsten Entscheidungen unter Abschnitt I dar. Sodann erfolgt in Abschnitt II anhand dieser Maßgaben eine Bestandsaufnahme zur Verfassungsmäßigkeit der gegenwärtigen Besoldung nach dem Thüringer Besoldungsgesetz. Auf dieser Grundlage aufbauend zeigt die Landesregierung schließlich unter Abschnitt III der Begründung den von ihr mit dem Gesetzentwurf präferierten Weg zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation auf.

Dabei wäre es unter den Gesichtspunkten der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der im Ergebnis favorisierten Lösung angezeigt, wenn nicht gar nach den dargestellten Maßgaben für eine Prozeduralisierung rechtlich geboten gewesen, hinsichtlich der hier vorgesehenen Anhebung der kinderbezogenen Anteile des Familienzuschlags auf die sich aufdrängende und mit Blick auf das besoldungsinterne Abstandsgebot verfassungsrechtlich weniger bedenkliche Alternative einer Anhebung der Grundbesoldung einzugehen.

Weiterhin geben die dargestellten Anforderungen an die Prozeduralisierung der Besoldungsfestsetzung auch Aufschluss über die bereits eingangs referierten Hintergründe und Leitmotive der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechungsentwicklung zum Besoldungsrecht. Gerade in Anbetracht des vom Bundesverfassungsgericht als eigenständiger Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG postulierten Streikverbots der Beamten und ihrer Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn appellierte das Gericht wiederholt an den Besoldungsgesetzgeber, seinem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag zur Gewährleistung einer jedem Amt innerhalb des bestehenden Besoldungsgefüges angemessenen Alimentation nachzukommen. Das Gebot der Prozeduralisierung soll den Gesetzgeber hierzu in die Lage versetzen und zugleich in die Pflicht nehmen, sich der Amtsangemessenheit und damit der Verfassungsmäßigkeit der von vorgesehenen Besoldungsstruktur und -höhe zu vergewissern.<sup>109</sup>

Der Gesetzentwurf ist erkennbar von der Zielsetzung getragen, die Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung am Maßstab der neuerlichen Konkretisierungen des Alimentationsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht herzustellen, dabei indes nicht über das unabdingbare Maß hinausgehend Kosten aufzuwenden. Obgleich es sich bei der Haushaltskonsolidierung um eine nach dem Maßstab des Grundgesetzes legitime gesetzgeberische Zwecksetzung handelt, welcher der Gesetzgeber auch bei der Besoldungsfestsetzung Rechnung zu tragen hat, vermögen fiskalpolitische Erwägungen allein den Grundsatz einer amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken, weil andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG

---

<sup>109</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 96.

ins Leere liefe.<sup>110</sup> In diesem Sinne stellt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung klar, dass Beamte auch nicht aus ihrer Treuepflicht heraus in der Pflicht stünden, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.<sup>111</sup>

Als problematisch erweist sich die mit einer vordergründigen Orientierung an rechnerischen Mindestvorgaben zur Vermeidung einer evident unzureichenden Alimentation ausgerichtete „Mathematisierung“ der Besoldungsfestsetzung. Denn damit läuft der Gesetzgeber Gefahr, von dem ihm zukommenden gesetzgeberischen Ermessen von vornherein keinen Gebrauch zu machen und die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Gestaltungsdirektive zu verfehlen. Diese trägt ihm auf, eine amtsangemessene Alimentierung anhand der aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitenden Kriterien, wie sie einfach-gesetzlich mit Blick auf eine sachgerechte Funktionsbewertung in § 16 Abs. 2 ThürBesG konkretisiert wurden, festzulegen. Diese Verpflichtung erschöpft sich nicht darin, eine evidente Sachwidrigkeit zu vermeiden.

Eine solche Herangehensweise erscheint vielmehr geeignet, den mit der Begründungspflicht verfolgten Rationalisierungszweck in sein Gegenteil zu verkehren. Denn dem verfassungsgerichtlichen Anspruch an das Gesetzgebungsverfahren ist nicht bereits dadurch Genüge getan, dass der Besoldungsgesetzgeber die Alimentation in den untersten Besoldungsgruppen bis an die Grenze eines – bloß scheinbaren – justiziablen Minimums heran angleicht.

Die von der Rechtsprechung vorgegebenen konkreten Grenzwerte dienen, wie bereits erörtert, der verfassungsrechtlichen Überprüfung der vom Gesetzgeber gewählten Struktur und Höhe der Alimentation. Dem Besoldungsgesetzgeber selbst bieten sie indes nur ein Kontrollinstrument, anhand dessen er die im Rahmen seines Gestaltungsauftrags gefundene Systematik und Höhe der Alimentation überprüfen kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht gerade mit Blick auf das Mindestabstandsgebot zur sozialen Grundsicherung hervorgehoben.<sup>112</sup>

Verwendet der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Grenzwerte hingegen zur originären Festlegung der Besoldung, verkennt er überdies die gewaltenteilende Kompetenzzuweisung zwischen Legislative und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Dieses Versäumnis bliebe nur solange folgenlos, wie sich eine verfassungsgerichtliche Überprüfung auf die von der Rechtsprechung selbst herausgearbeiteten Prüfkriterien der Evidenzkontrolle des bloßen Ergebnisses beschränkte. Indes kann aus der vorliegend gewählten Verfahrensweise, am fiskalpolitischen Ziel der Kostenersparnis ausgerichtet an der Grenze zu einer bereits rechnerisch feststellbaren und mithin in jedem Fall justiziablen Unteralimentation

---

<sup>110</sup> BVerfGE 44, 249 (264 f.); 99, 300 (320); 149, 382 (394); so ausdrücklich auch der Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 94 m.w.N.

<sup>111</sup> BVerfGE 139, 64 (126 f.), 149, 382 (394); Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, juris-Rn. 94 m.w.N.

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris-Rn. 32.

zu operieren, anstatt eine amtsangemessene Besoldung anhand sachgerechter Kriterien zu bemessen, aufgrund des daraus folgenden Verstoßes gegen das Prozeduralisierungsgebot auch jenseits der durch die Rechtsprechung konkret bezifferten Grenzwerte auf eine evident sachwidrige Alimentierung geschlossen werden. Darin besteht, unabhängig von der materiellrechtlichen Kontrolle, ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko.

## C. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Obgleich das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit aufzeigt, den gebotenen Mindestabstand zur sozialen Grundsicherung auch durch eine Erhöhung des Familienzuschlags zu gewährleisten, birgt die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene signifikante Anhebung der kinderbezogenen Stufen des Familienzuschlags das nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiko, dass sich bei unveränderter Höhe der Grundbesoldung das Verhältnis zwischen Grundgehaltssätzen und der von der Besoldungsstufe unabhängigen Alimentation der Familie derart zu Ungunsten der amtsbezogenen Bestandteile der Grundbesoldung verändert, dass der gebotene Abstand zwischen den Besoldungsgruppen insbesondere mit Blick auf kinderreiche Beamte in den unteren Besoldungsgruppen eingeengt wird. Insofern steht zu besorgen, dass die isolierte Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile das besoldungsinterne Abstandsgebot – über dessen Berücksichtigung als Komponente des systeminternen Besoldungsvergleichs im Rahmen des vierten Parameters des vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Orientierungsrahmens hinausgehend – als eigenständiges Strukturprinzip des Berufsbeamtentums verletzt.
2. Keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet demgegenüber die Beschränkung der mit Art. 4 des Entwurfs gewährten Nachzahlungsansprüche auf solche Beamte, die ihre zu niedrig bemessenen Bezüge mit statthaften Rechtsbehelfen angefochten haben, über die noch nicht abschließend entschieden wurde.
3. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Prozeduralisierungsanforderungen erscheint die grundsätzliche Herangehensweise, die Besoldungshöhe originär anhand der von der Rechtsprechung entwickelten konkreten Mindestvorgaben auszurichten, in erheblichem Maße verfassungsrechtlich risikobehaftet. Denn diese verfassungsgerichtlichen Minimalanforderungen sind weder dazu bestimmt noch erscheinen sie geeignet, den aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag zu ersetzen. Vielmehr legt die vom Bundesverfassungsgericht eingeschlagene Rechtsprechungsentwicklung eine Neuausrichtung der Besoldungsgesetzgebung nahe. Deren Ergebnis kann zwar an den mit dem Orientierungsrahmen umrissenen Mindestanforderungen gemessen werden. Das suspendiert allerdings den Besoldungsgesetzgeber nicht von der Pflicht, die Struktur und Höhe der Alimentierung anhand sachgerechter Kriterien festzulegen und – gegebenenfalls auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung – zu begründen.