

Goldene Besoldungszeiten nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von Mai 2020 zur Mindest- und Familienalimentation?

Alexia Tepke und Andreas Becker

Öffentlich weitgehend unbeachtet, hatte das Bundesverfassungsgericht schon im Februar 2012 zur W-Besoldung¹ bei Professorinnen und Professoren festgestellt, dass zur Sicherstellung einer jeweils amtsangemessenen Alimentation jedem Besoldungsgesetzgeber ausdrückliche prozedurale Pflichten auferlegt sind. Mindestmaß und Ausgestaltung der Besoldung müssen kontinuierlich beobachtet, überprüft und regelmäßig nachgebessert werden. Anpassungen sind nach Notwendigkeit, Inhalt und Umfang zu begründen; ggfls. müssen strukturelle Neuausrichtungen, Systemwechsel oder Systemerweiterungen vorgenommen werden. Diese Vorgaben haben die Besoldungsgesetzgeber vielfach missachtet. So musste das Gericht erneut Verfassungswidrigkeit von Besoldungsgesetzen feststellen. Nachfolgend werden die Entwicklungen eingeordnet und die aktuellen Reaktionen der Besoldungsgesetzgeber aufgezeigt.

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat für verschiedene Besoldungsrechtskreise und unterschiedliche Zeiträume wiederholt feststellen müssen, dass das Mindestbesoldungsniveau für Beamtinnen und Beamte teils über Jahre hinweg mit Artikel 33 Absatz 5 GG unvereinbar und verfassungswidrig zu niedrig bemessen war. Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit von Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Pflicht des Gesetzgebers, die Rechtslage (rückwirkend) verfassungsgemäß umzugestalten. Dies gilt für die Besoldung als haushaltswirtschaftlich relevante Größe nur eingeschränkt. Da die Alimentation der Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt, wird eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstoßes mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses vom Bundesverfassungsgericht als nicht geboten erachtet.² Eine rückwirkende Behebung ist jedoch für die Klägerinnen und Kläger und hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten notwendig, über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden wurde. Beamtinnen und Beamte sind mit dieser Rechtsprechung zur sogenannten haushaltsnahen Geltendmachung von vermeintlichen Alimentationsansprüchen damit gezwungen, ihre subjektiven Rechte aus Artikel 33 Absatz 5 GG jeweils im laufenden Haushaltsjahr geltend zu machen, um in den Genuss von Nachzahlungsansprüchen bei gesetzlichen Neuregelungen zu kommen.

Gleichzeitig muss bei einem längeren Blick auf die Besoldung festgestellt werden, dass einige Besoldungsgesetzgeber es mehrfach vorsätzlich und qualifiziert unterlassen haben, schnell und erkennbar ausreichend reguläre oder strukturelle Besoldungsverbesserungen zu bewirken, die den Vorgaben der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zum Mindestmaß und zur amtsangemessenen Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien entsprechen. So musste das Bundesverfassungsgericht nach 2012 bereits im Mai 2015³ und November 2015⁴ sowie erneut mit zwei Beschlüssen im Jahr 2020⁵ die Verfassungs-

widrigkeit von Besoldungsregelungen feststellen und das qualifizierte Unterlassen einiger Besoldungsgesetzgeber im Bereich der Mindestalimentation beenden.

In allen Verfahren ging es um das unterste Mindestmaß der Alimentation. Die Mindestalimentation von Beamten, die ihrer statusrechtlichen Pflicht folgend dem Dienstherrn den vollen Einsatz ihrer Arbeitskraft zur Verfügung stellen, muss verfassungsrechtlich zwingend in allen Konstellationen einen qualitativen Abstand zu den staatlichen und gegenleistungsfreien Transferleistungen in Form des grundsicherungsrechtlichen sozialen Gesamtbedarfs aufweisen. Diese Vorgaben wurden teils vollständig missachtet oder es wurde auf diese teils spät, bewusst verzögert oder unvollkommen reagiert.

Dabei hat es weder an zwar komplexen, aber eindeutigen gerichtlichen Vorgaben, noch an warnenden, mahnenden oder sogar bittenden Stimme gefehlt. Zur Wahrheit gehört auch, dass „reiche und/oder beamtenfreundliche Besoldungsrechtskreise“, wie beispielhaft der Bund oder der Freistaat Bayern, nicht Gegenstand von „Verurteilungen des Bundesverfassungsgerichts“ waren. Auch gibt es nicht flächendeckend mehrjährige Klagenwellen. Insgesamt und über alle Besoldungsrechtskreise sind aber Hunderttausende offener Altfälle vorhanden mit Nachzahlungsansprüchen über mehr als ein Jahrzehnt im Milliardenumfang. Zwischenzeitlich wurden z. B. für den Rechtskreis Berlin „rückwirkende Besoldungsreparaturgesetze“⁶ ausschließlich für diejenigen Richterinnen und Richter, über deren jährlichen Anträge noch nicht abschließend entschieden worden war, verabschiedet, die Nachzahlungen in teilweise fünfstelliger Höhe beinhalten. Teilweise werden deshalb die jüngsten Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts von einigen Autoren auch als „Besoldungsrevolution des Bundesverfassungsgerichts“⁷ eingeordnet, die zur Folge hätte, dass die Minimalbesoldung in Ballungszentren in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2020 mindestens 45.000 Euro hätte betragen müssen – und damit die Landesbesoldungsgruppen erst ab der Besoldungsgruppe A 10 oder A 11 als verfassungsgemäß eingeordnet werden könnten. Da zudem selbst im Falle einer konkreten Normenkontrolle

- 1) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10.
- 2) Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – Rn. 182, 183 m. w. N.
- 3) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – Rn. 1-196.
- 4) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – Rn. 1-170.
- 5) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – Rn. 1-183, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 – Rn. 1-95.
- 6) Gesetz über die rückwirkende Herstellung verfassungskonformer Regelungen hinsichtlich der Besoldung in den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 und der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Reparaturgesetz zur R-Besoldung im Land Berlin von 2009 bis 2015 – RBesRepG 2009-2015) vom 23. Juni 2021, GVBl. S. 678 ff.
- 7) *Stuttman*, NVwZ, Beilage 2020, S. 83 (87).