

# Quo vadis Alimentationsprinzip?

Prof. Dr. Gisela Färber\*

*Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Familienalimantation aus dem Jahr 2020 haben bei verschiedenen Bundesländern Anpassungsreaktionen ihrer Besoldungsordnungen ausgelöst. Diese werden im Beitrag auf ihre Zielkonformität mit den konservativ ausgelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben hin untersucht. Da die Familienzuschläge allerdings inzwischen auch Größenordnungen erreicht haben, nach denen sie bei vier Kindern bis zu 100% der niedrigsten Grundbezüge ausmachen, und damit auch in einen Konflikt mit dem Leistungsprinzip geraten, reflektiert der Beitrag auch weitreichende Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Alimentationsprinzips im Rahmen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.*

## I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat Bund und Länder in den letzten Jahren mit einigen Beschlüssen zu den Besoldungsordnungen das Fürchten gelehrt. Seit 2015 wurden mehrere Besoldungsordnungen für verfassungswidrig erklärt, weil sie verschiedenen der fünf von Karlsruhe präziser gefassten Kriterien nicht genügten<sup>1</sup>. Zuletzt, mit den beiden Urteilen vom 4.5.2020, wurde der Bedarf für Beamtenkinder konkretisiert, was die konkret vom Urteil betroffenen Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen und auch einige andere zu verschiedenen Reaktionen im Hinblick auf die Struktur ihrer Besoldungsordnungen zur Alimantation von Beamtenfamilien mit Kindern bewirkte. Der Bund und einige andere Länder haben bislang keine Veränderungen vorgenommen. Dies deutet darauf hin, dass die Art und das Ausmaß des Handlungsdrucks aus den Verfassungsurteilen sehr unterschiedlich wahrgenommen werden.

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen Veränderungen, die aus dem als unzureichend festgestellten Abstand der Besoldung von Beamten mit Kindern zum sozialrechtlichen Existenzminimum resultieren. Vor einer Zusammenstellung der strukturell durchaus unterschiedlichen Lösungsmuster verschiedener Länder und ihrer kritischen Analyse im Einzelnen werden die verschiedenen Urteile des Bundesverfassungsgerichts seit 1977 auf ihre Aussagen hinsichtlich der Anforderungen an die Familienalimantation zusammengefasst. Ein weiterer Teil befasst sich kurz mit der Entwicklung des Alimentationsprinzips bei Familien und der Familienzuschläge von 1938 bis 2020. In Abschnitt 5 werden die durch diese Reformen grundsätzlichen Fragen im Hinblick auf die Auslegung des Alimentationsprinzips reflektiert und Konsequenzen für die Ausgestaltung der Besoldung aufgezeigt. Der Beitrag endet mit einer bewertenden Zusammenfassung der jüngsten Reformen und den sich daraus ergebenden politischen Handlungsbedarfe.

## II. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Familienalimantation seit 1977

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Familienalimantation haben eine lange Tradition und basieren auf einigen seit mindestens 1977<sup>2</sup> unveränderten Grundannahmen. Das Ge-

richt „geht auf Grund der bisherigen Praxis des Besoldungsgesetzgebers davon aus, dass er die Grundbesoldung so bemisst, dass sie (zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder) in allen Stufen der Besoldungsordnung im Wesentlichen amtsangemessen ist ... Der Gesetzgeber überschreitet seinen Gestaltungsspielraum, wenn er den Richtern und Beamten zumutet, für den Unterhalt ihres dritten Kindes und weiterer Kinder auf die familien-neutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen, um den Bedarf ihrer Kinder zu decken. Die damit verbundene, mit wachsender Kinderzahl fortschreitende Auszehrung der familienneutralen Gehaltsbestandteile ist nicht hinnehmbar, weil so die Richter und Beamten mit mehreren Kindern den ihnen zukommenden Lebenszuschnitt nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen können (vgl. BVerfGE 81, 363; 99, 300)“<sup>3</sup>. Dies bedeutet, dass nicht nur die Beamtenbesoldung als Ganzes, sondern insb. auch die spezifischen Kinderzuschläge ab dem 3. Kind netto, also nach Einkommensteuer, Kranken- und Pflegeversicherung und Kindergeld bzw. der steuerlichen Auswirkung des Kinderfreibetrages, um mindestens 15% über dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen müssen.<sup>4</sup>

Das Gericht macht überdies in seinem Urteil vom 4. Mai 2020 konkrete Vorgaben für die Berechnung des Existenzminimums, nach denen die Kosten der Unterkunft realistisch unter Berücksichtigung lokaler Unterschiede und zeitnah berechnet sein müssen und auch die Kosten für Bildung und Teilhabe und andere soziale Vergünstigungen sachgerecht angesetzt werden müssen<sup>5</sup>.

Die Karlsruher Richter machen jedoch auch auf den Gestaltungsspielraum des jeweiligen Besoldungsgesetzgebers aufmerksam: „Es besteht insbesondere keine Verpflichtung, die Grundbesoldung so zu bemessen, dass Beamte und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können. Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, etwa durch höhere Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind stärker als bisher die Besoldung von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen.“<sup>6</sup> Diese Formulierungen, wiewohl sie inhaltlich in einem Widerspruch zu stehen scheinen, deuten darauf hin, dass die Bemessungsmaßstäbe vor allem dann modifiziert werden können oder gar müssen, wenn sich die tatsächlichen Lebensverhältnisse von Beamtenfamilien insbesondere gegenüber der Zeit von 1977 verändert haben.

\*) Zur besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet, das Männer, Frauen und Personen anderen Geschlechts einschließt.

- 1) Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – Rn. 1-183 [[http://www.bverfg.de/e/ls20200504\\_2bv11000418.html](http://www.bverfg.de/e/ls20200504_2bv11000418.html)] und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 – Rn. 1-95 [[http://www.bverfg.de/e/ls20200504\\_2bv11000617.html](http://www.bverfg.de/e/ls20200504_2bv11000617.html)].
- 2) Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30.5.1977, BVerfGE 44, 249, vom 22.3.1990, BVerfGE 81, 363 und vom 24.11.1998, BVerfGE 99, 300.
- 3) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – Rn. 30.
- 4) Ebenda, Rn. 32.
- 5) Vgl. ebenda, Rn. 64.
- 6) Ebenda, Rn. 47.