

**Dr. Torsten Schwan (Osnabrück)**

**Betrachtungen zur Stellungnahme des ehemaligen Richters am  
Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. Peter M. Huber während der Anhörung im  
aktuellen nordrhein-westfälischen Gesetzgebungsverfahren**

Osnabrück, den 23.09.2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>II. Methodische Vorbetrachtungen zur vom ehemaligen BVR abgegebenen Stellungnahme</b>	<b>7</b>
<b>III. Schriftliche Stellungnahme</b>	<b>12</b>
1. <i>Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung</i>	12
2. <i>Maßgebliche verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	12
3. <i>Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers</i>	13
4. <i>Betrachtung des aktuellen Gesetzentwurfs</i>	13
5. <i>Zur möglichen Bedeutung von Volksverhetzung im § 74 LBeamtVG NRW</i>	14
<b>IV. Mündliche Stellungnahme</b>	<b>15</b>
1. <i>Einleitende übergreifende Erörterung des Gesetzentwurfs</i>	15
2. <i>Zur Bedeutung des zweiten Parameters der ersten Prüfungsstufe</i>	16
a) Referat der Stellungnahme	16
b) Problematische Betrachtung des Nominallohnindex in der Gesetzesbegründung	16
c) Fazit	18
3. <i>Explizierte Kritikpunkte</i>	20
a) Zum Familienleitbild und dem geplanten § 71b	20
aa) Kritik an der geplanten Einführung des Familienleitbilds	21
bb) Kritik am geplanten Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag	22
(1) Zur Fraglichkeit einer eventuell gegebenen salvatorischen Klausel	23
(2) Offensichtlich keine Orientierung an einem „atypischen Sonderfall“ und also an Einzelfällen	23
b) Regionalisierter Familienzuschlag	24
<b>V. Stellungnahme im Zuge der Fragerunde</b>	<b>26</b>
1. <i>Erste Fragerunde: Fragen zu verschiedenen Themenkreisen des Gesetzentwurfs</i>	26
a) Zum Verhältnis von Dienst- und Tarifbeschäftigung im öffentlichen Dienst	26
b) Zum Antragswesen des neu geplanten Ergänzungszuschlags	30
aa) Zusammenfassung der Antwort	30
bb) Interpretation	31
cc) Fazit	32
c) Zur vergleichsweise sehr niedrigen Richterbesoldung in Deutschland	32
d) Der geplante § 71 als verfassungskonforme Regelung?	34
aa) Die Alleinverdienerbezugsgröße als verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab	34
bb) Der allein nicht hinreichende Gehalt fiskalpolitischer Begründungen	35
cc) Orientierung an tatsächlichen Bedarfen	36
dd) Der Ergänzungszuschlag im Rahmen weiterer Verfassungsnormen	37
ee) Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsmöglichkeiten des Modells der Mehrverdienerfamilie	39

2. <i>Zweite Fragerunde: Zur Frage abgesenkter Einstellungsvoraussetzungen</i>	40
a) Darlegungen des ehemaligen BVR und seine Interpretation	40
b) Fazit	41
3. <i>Abschließende Nachfrage: Zur Frage einer möglichen Betrachtung passiver Einkünfte</i>	42
<b>VI. Abschließendes Ergebnis</b>	<b>45</b>
<b>VII. Anhang: Zur Problematik des weiterhin verletzten Mindestabstandsgebots</b>	<b>48</b>
1. <i>Betrachtung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation</i>	50
a) Bemessungsmethodik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	50
b) Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation	50
2. <i>Betrachtung der Nettoalimentation und der materiellen Fehlbeträge</i>	54
a) Bemessungsmethodik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	54
b) Bemessung der im Kalenderjahr gewährten Nettoalimentation	55
3. <i>Vergleich der 2019 und 2024 leistungslos gewährten Besoldungsbestandteile</i>	61
4. <i>Betrachtung der Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge</i>	63
a) Bemessungsmethodik zur Betrachtung der Mindestbesoldung	63
b) Indizieller Verletzungsgrad der Besoldungsordnung A	65
5. <i>Fazit</i>	68

## I. Einleitung

Ende April 2024 legte das Ministerium für Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vor.<sup>1</sup> Der Gesetzentwurf sieht zunächst die zeit- und wirkungsgleiche Übertragung der Tarifeinigung aus dem letzten Winter vor, womit die Teilhabe der Beamten- und Richterschaft an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den Jahren 2024 und 2025 sichergestellt werde.<sup>2</sup> Darüber hinaus stellt er das „bisherige traditionelle Modell der Alleinverdienerfamilie [...] zugunsten des vielfach der Realität entsprechenden Modells der Mehrverdienerfamilie, in der die Ehegattin oder der Ehegatte über ein eigenes Einkommen verfügt, ab dem Jahr 2024“ infrage.<sup>3</sup> Auch in Nordrhein-Westfalen soll damit nun eine Neubetrachtung des Familienmodells erfolgen, wie das seit 2022 mittlerweile die überwiegende Anzahl der Besoldungsgesetzgeber mit unterschiedlichen Konsequenzen vollzogen hat.<sup>4</sup>

Als Folge soll mit der Neuregelung des § 71b ein antragsabhängiger Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag für den Fall gewährt werden, dass der Ehe- oder Lebenspartner von Beamten und Richtern mit Anspruch auf einen Familienzuschlag nur über ein Nettoeinkommen unterhalb der sozialgesetzlichen Geringfügigkeitsgrenze verfügt<sup>5</sup> und das Nettoeinkommen der beiden Ehe- oder Lebenspartner insgesamt für sich nicht ausreicht, um die Einhaltung des beamtenrechtlichen Mindestabstandsgebots zu garantieren.<sup>6</sup> Darüber hinaus ist geplant, die bereits 2022 geregelte Regionalisierung des Familienzuschlags für die ersten beiden Kinder zum 01.01.2024 ebenfalls für die weiteren Kinder zu vollziehen.<sup>7</sup>

Der Entwurf wurde Mitte Juni als Neudruck von der Landesregierung inhaltlich weitgehend unverändert in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.<sup>8</sup> In der ersten Lesung ging es inhaltlich über weite Strecken nur um die zeit- und wirkungsgleiche Übertragung der Tarifeinigung auf die Beamtenbesoldung; darüber hinaus signalisierten mit Ausnahme der FDP alle anderen Parteien ihre umgehende Zustimmung zum Gesetzentwurf.<sup>9</sup> Dahingegen machte der Abgeordnete Ralf Witzel (FDP) darauf aufmerksam, dass es dem Gesetzentwurf darüber hinaus ebenfalls „um teilweise gravierende Strukturreformelemente“ gehen würde.<sup>10</sup> Er kennzeichnete die Verbindung der Übertragung der Tarifeinigung mit der Betrachtung des Partnereinkommens als „trickreich“ und „nicht der Klarheit de-

---

1 NW-Vorlage 18/2495 vom 26.09.2024 unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-2495.pdf> <16.09.2024>.

2 Vgl. das Einigungspapier TV-L 2023 vom 09.12.2023 unter: <https://oeffentlicher-dienst.info/g/tv-l-tarifeinigung-2023> <16.09.2024>. Vgl. zur Übertragung der Tarifeinigung auf die Beamtenbesoldung NW-Vorlage 18/2495 vom 26.04.2024, S. 4, 65.

3 NW-Vorlage 18/2495 vom 26.04.2024, S. 4, 65, 65.

4 Vgl. zu dieser Entwicklung *Schwan*, ZBR 2025, Heft. 1 (demn.).

5 Art. 1 Nr. 4 § 71b Abs. 1 Nr. 1 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 9 (<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-9514.pdf> <16.09.2024>); zur Gleichbehandlung der Ehepartner Art. 1 Nr. 4 § 71b Abs. 5, ebd., S. 10.

6 Art. 1 Nr. 4 § 71b Abs. 1 Nr. 2 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 9.

7 Anhang 8 zu Art. 1 Nr. 8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 48. Vgl. zur ursprünglichen Regelung Art. 1 Nr. 3 § 71b i.V.m. Art. 6 Nr. 2 § 42 und Anhang 6 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 25.03.2022 (GV NRW 2022 S. 389) bzw. NW-Drs. 17/16324 vom 21.01.2022, S. 61 f., 64 f. unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-16324.pdf> <16.09.2024>.

8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024.

9 Plenarprotokoll 18/67 vom 12.06.2024, S. 119 ff unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP18%2F67|119|123> <16.09.2024>.

10 Plenarprotokoll 18/67 vom 12.06.2024, S. 122 wie auch im Folgenden.

mokratischer Entscheidungsprozesse“ dienend. Zwar könne die Frage nach der gesellschaftlichen Bedeutung von Mehrverdienerfamilien diskutiert werden. Allerdings wäre das Abstellen auf das Partnereinkommen kaum dazu dienlich, leistungsorientierte Elemente besser in der Besoldung abzubilden, Leistungsträger für den öffentlichen Dienst zu gewinnen und deren Weggang in die private Wirtschaft zu vermeiden. Der Gesetzentwurf wurde am Ende einstimmig in die Ausschüsse, und zwar unter Federführung des Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen.

Nachdem sich der Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses zwei Tage zuvor nicht inhaltlich mit dem Gesetzentwurf beschäftigt hatte,<sup>11</sup> beschloss der Haushalts- und Finanzausschuss Ende Juni gemeinsam mit dem Ausschuss für Heimat und Kommunales, am 05. September 2024 eine Anhörung von Sachverständigen durchzuführen.<sup>12</sup> In jener Sitzung prognostizierte der Abgeordnete Witzel hier Kontroversen.<sup>13</sup> Dahingegen gab der Minister für Finanzen als Zielsetzung vor, dass das Gesetz möglichst am 1. November in Kraft treten solle. Der Ausschuss für Heimat und Kommunales folgte am nächsten Tag unter derselben Zielsetzung dem genannten Beschluss.<sup>14</sup> Der prognostizierte kontroverse Gehalt der Sachverständigenanhörung offenbarte sich bereits im weiteren Beratungsverlauf mit Eingang der Stellungnahmen der Gewerkschaften und Verbänden, die insbesondere die eingangs genannten Regelungen im Einzelnen scharf kritisierten, ohne dass das hier detailliert nachgezeichnet werden müsste.<sup>15</sup>

Zur Anhörung von Sachverständigen wurde ebenfalls Prof. Dr. Peter M. Huber eingeladen.<sup>16</sup> Seine Expertise fand eine besonderer Beachtung, da er von November 2010 bis Januar 2023 Mitglied des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts gewesen ist.<sup>17</sup> Damit zeichnet er mitverantwortlich dafür, dass der Senat seit 2012 einen umfassenden Rechtsprechungswandel zur Besoldungsdogmatik vollzieht, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des ihn aus Art. 33 Abs. 5 GG treffenden Regelungsauftrags nicht außer Acht lassen kann.<sup>18</sup> Deshalb soll seine Stellungnahme nachfolgend umfassend betrachtet werden, um so nach Möglichkeit weiteren Aufschluss insbesondere über bundesweit kontrovers betrachtete Themen zu erlangen, nämlich ob und ggf. in welcher Form ein Mehr- oder Doppelverdienermodell neu in das Beamten- und Besoldungsrecht eingeführt werden

---

11 APr 18/616 vom 25.06.2024 unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA18%2F616|1|2&Id=MMA18%2F616|4|4> <16.09.2024>.

12 APr 18/624 vom 27.06.2024, S. 3 unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA18%2F624|1|4&Id=MMA18%2F624|45|45> <16.09.2024>.

13 APr 18/624 vom 27.06.2024, S. 45 wie auch im Folgenden unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA18%2F624|1|4&Id=MMA18%2F624|45|45> <16.09.2024>.

14 APr 18/630 vom 28.06.2024, S. 2 und 22 unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA18%2F630|1|2&Id=MMA18%2F630|22|22> <16.09.2024>.

15 Vgl. nur die Stellungnahmen 18/1645 vom 02.08.2024, S. 2 ff., 18/1680 vom 23.08.2024, S. 4 ff., 18/1683 vom 26.08.2024, S. 2 f., 18/1696 vom 28.08.2024, S. 2 ff. von 11, 18/1697 vom 28.08.2024, S. 1 ff., 5 ff., 18/1700 vom 29.08.2024, S. 2 f. Zur Kritik aus einem darüber hinaus hinausgehende Fokus vgl. die Stellungnahme 18/1709 vom 30.08.2024. Als einzige durchgehend gewogene Stellungnahme, vgl. 18/1698 vom 28.08.2024. Die Stellungnahmen finden sich unter: <https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/gesetzgebungsportal/suchergebnis-gesetze.html?nummer=9514&ev=g&wp=18> <16.09.2024>.

16 Vgl. die Einladung zur 28. Sitzung des Unterausschusses Personal am 05.09.2024 vom 23.08.2024, S. 3 unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/esm/MME18-890.pdf> <16.09.2024>.

17 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-003.html> <16.09.2024>.

18 Vgl. nur *Martin Stuttmann*, Die Besoldungsrevolution des BVerfG. Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau, NVwZ-Beilage 2020, S. 83 (83 f.); *Torsten Schwan*, Neue bundesverfassungsgerichtliche Direktiven für die Besoldungsdogmatik und ihre Folgen für das künftige Alimentationsniveau – Zugleich Bemerkungen zu BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020, 2 BvL 4/18 –, DÖV 2021, S. 368 (369 f.); *Alexia Tepke/Andreas Becker*, Goldene Besoldungszeiten nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von Mai 2020 zur Mindest- und Familialimentation?, ZBR 2022, S. 145 (146 ff.).

darf, welche Folgen daraus ggf. für die Form und Höhe familienbezogener Besoldungskomponenten resultieren bzw. mit einem solchen Modell verbunden werden können und inwiefern und in welcher Höhe durch die Neueinführung von regionalisierten (Orts-)Zuschlägen eine sachgerechte Besoldungsdifferenzierung möglich ist.

Nachfolgend werden zunächst einmal methodische Vorbetrachtungen zur vom ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht (BVR) abgegebenen Stellungnahme erstellt, da man nur so seiner herausgehobenen Rolle gerecht und zugleich sachlich geklärt werden kann, was er im Einzelnen tatsächlich ausführt (II.). Im Anschluss wird seine schriftliche Stellungnahme zusammengefasst (III.). Sie wird danach in ihren Zusammenhang mit seiner mündlichen Stellungnahme (IV.) und den von ihm in weiteren Fragerunden ausgeführten Darlegungen (V.) kontextualisiert, um so die jeweiligen Aussagen interpretieren zu können. Die Interpretation mündet in der Zusammenfassung des abschließenden Ergebnisses, das in 16 Thesen festgehalten werden soll (VI.). Ein Annex, der die Frage nach der Einhaltung des Mindestabstandsgebots im Gesetzentwurf weiter beleuchtet, wird der Betrachtung daraufhin hinzugefügt (VII.).

## II. Methodische Vorbetrachtungen zur vom ehemaligen BVR abgegebenen Stellungnahme

Sowohl seiner schriftlichen als auch der mündlichen Stellungnahme legte der ehemalige BVR konsequent die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde. Er stellte deshalb in seinen Ausführungen offensichtlich auf mindestens vier unausgesprochene Grundannahmen ab, um aus einem entsprechenden Fokus heraus den Gesetzentwurf zu betrachten:

1. Bei der Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum.<sup>19</sup> Diesen weiten Entscheidungsspielraum hat die Dritte Gewalt zu respektieren.<sup>20</sup> Das Bundesverfassungsgericht kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen.<sup>21</sup>
2. Wegen dieses weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen der Besoldungsgesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, überprüft das Bundesverfassungsgericht nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat.<sup>22</sup> Die von ihm jeweils gewählte Lösung – hinsichtlich Struktur und Höhe der Alimentation – unterliegt allerdings der gerichtlichen Kontrolle.<sup>23</sup>
3. Das Bundesverfassungsgericht kann entsprechend erst, nachdem der Besoldungsgesetzgeber ein Gesetz erlassen hat, und auf Antrag hin in dessen Prüfung eintreten, um so seine verfassungsrechtliche Kontrollaufgabe sachgerecht zu erfüllen.<sup>24</sup> Eine solche gesetzgeberische Entscheidung liegt aber hinsichtlich des aktuellen nordrhein-westfälischen Gesetzentwurfs noch nicht vor. Ein Gesetzentwurf ist verfassungsrechtlich betrachtet zunächst einmal nichts anders als ein Stück Papier.
4. Im Hinblick auf ein Mehr- oder Doppelverdienermodell als gesellschaftliches oder politisches Leitbild und seine möglichen Folgen für das Alimentationsprinzip liegt bislang keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, die die weiteren Verfassungsorgane binden würde.<sup>25</sup> Das gilt genauso seitens der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Dritte Gewalt ist also noch nicht in dessen Prüfung eingetreten.

Was folgt nun zunächst aus den umrissenen Grundannahmen? Hinsichtlich des Mehr- oder Doppelverdienermodells als gesellschaftliches oder politisches Leitbild findet der Gesetzgeber wie dargelegt noch keine Prüfung durch die Dritte Gewalt und so zwangsläufig auch noch keine Direktiven des Bundesverfassungsgerichts vor, an die auch er sich gebunden sähe. Denn zwar haben in den 2010er Jahren Rheinland-Pfalz und Brandenburg bereits jeweils ein Doppelverdienermodell be-

19 BVerfGE 155, 1 (14 f. Rn. 26).

20 Michael Sachs, in: Ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 119 ff.

21 BVerfGE 149, 382 (393 f. Rn. 18).

22 BVerfGE 149, 382 (393 f. Rn. 18).

23 BVerfGE 155, 1 (14 f. Rn. 26).

24 Adelheid Puttler, in: Christian Burkiczak (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2022, § 23 Rn. 3 ff. m.w.N.

25 Andreas Heusch, in: Christian Burkiczak (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2022, § 31 Rn. 51 ff. m.w.N.

trachtet und Regelungen anhand eines entsprechenden Leitbilds in ihr Besoldungsgesetz eingefügt. Diese unter dem gesellschaftlichen Leitbild der Doppelverdienerfamilie als Regelfall getroffenen Regelungen, mit denen ursprünglich keine oder allenfalls geringe bzw. ggf. nur langfristig wirkende Kosteneinsparungen für den öffentlichen Haushalt verbunden worden sind, sind allerdings politisch weitgehend unbestritten geblieben, weshalb sie keine gerichtliche Prüfung erfahren haben.<sup>26</sup>

Strittige Regelungen unter dem Leitbild der Mehrverdienerfamilie wie aktuell in Nordrhein-Westfalen der geplante Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag sind dahingegen noch recht jungen Datums und gehen erst seit 2022 vom damaligen schleswig-Holsteinischen Landtag aus, der als erster unter seiner Einführung das Familieneinkommen von Beamtenfamilien zur Beachtung des Mindestabstandsgebot herangezogen hat.<sup>27</sup> Seitdem ist der überwiegende Teil der bundesdeutschen Gesetzgeber ähnlich verfahren und verbindet mit seinen Leitbildbetrachtungen ebenfalls hohen Kosteneinsparungen für den öffentlichen Haushalt. Wegen dieses jungen Datums sehen sich jene Neuregelungen und ihre Grundannahmen bislang noch keiner gerichtlichen Prüfung ausgesetzt (vgl. die vierte Grundannahme).

Der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber hat darüber hinaus bis auf Weiteres hinsichtlich dieses gesellschaftlichen oder politischen Leitbilds der Mehrverdienerfamilie und seiner mit ihm verbundenen Regelungen noch nicht gehandelt, sondern bislang nur einen Gesetzentwurf formuliert, der verfassungsrechtlich als solcher unbedenklich ist, da er keine gesetzliche Wirkung entfaltet (vgl. die dritte Grundannahme). Sofern aus ihm am Ende tatsächlich entsprechende gesetzliche Regelungen, die er heute präsentiert, entspringen sollten und diese nach einer zulässigen Klage als Richtervorlage vom Bundesverfassungsgericht zu kontrollieren wären, würde der Zweite Senat nicht deren politischen Intentionen prüfen, also zur Erfüllung seines verfassungsrechtlichen Kontrollauftrags nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber mit ihnen die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. die zweite Grundannahme). Vielmehr hätte er in einem konkreten Normenkontrollverfahren den weiten Entscheidungsspielraum zu respektieren, über den der Besoldungsgesetzgeber verfügt, sodass der Senat, sofern den Regelungen nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen würden, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden könnte, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. die erste Grundannahme). Dem weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers entspricht insofern eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung. Im Ergebnis beschränkt sich die materielle Kontrolle dabei auf die Frage, ob die Bezüge der Richter und Staatsanwälte evident unzureichend sind. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden.<sup>28</sup>

Als Folge der genannten Grundannahmen lassen sich also zunächst einmal zwei Resultate festhalten, die mit einiger Wahrscheinlichkeit eine Stellungnahme eines ehemaligen Richters am Bundesverfassungsgerichts in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren mit leiten dürften:

---

26 Vgl. insgesamt nur bei *Becker/Tepke*, ZBR 2018, S. 27 (30 f.).

27 Vgl. hierzu und auch im Folgenden bei *Schwan*, ZBR 2025, Heft 1 (demn.).

28 BVerfGE 155, 1 (15 f. Rn. 27).

1. Der Besoldungsgesetzgeber findet hinsichtlich seiner Entscheidungen unter dem Leitbild des Mehr- oder Doppelverdienermodells bislang ein verfassungsrechtlich konkret noch völlig unausgeleuchtetes Feld vor, sodass er hier verfassungsrechtlich nur umso mehr über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügt, den er entsprechend ermächtigt ausfüllen darf, nämlich bis auf Weiteres weit. „Bis auf Weiteres“ meint dabei, bis sich das Bundesverfassungsgericht mit Gesetzeskraft äußert und damit die anderen Verfassungsorgane bindet.
2. Das Bundesverfassungsgericht sieht sich in der Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Kontrollfunktion nicht dazu aufgefordert, gesetzliche Regelungen und die ihnen vorausgehenden Handlungen des Gesetzgebers zuvörderst unter Gerechtigkeits-, Zweckmäßigungs- oder Verunftgründen zu betrachten, sondern es ist in seinen Entscheidungen verfassungsrechtlich dazu ermächtigt, sofern den zu prüfenden Regelungen nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen zu beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen. Es sieht sich dabei an eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung gebunden.

Gelten die gerade dargelegten Ermächtigungen und Bindungen für die genannten Verfassungsorgane, dürfte hinsichtlich der genannten Stellungnahmen von ehemaligen Richtern am Bundesverfassungsgericht weiterhin in Rechnung zu stellen sein, dass sie in der Vergangenheit vereidigter Teil von einem der beiden seiner Senate gewesen, das aber heute nicht mehr sind. Damit gehen fortwirkende Verpflichtungen<sup>29</sup> und sicherlich auch – dies individuell offensichtlich verschieden – je eigene Selbstverpflichtungen einher. Auch als Folge dessen dürfte sich eine Art rechtlich nicht bindend festgelegter Kodex entwickelt haben, nach dem ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Entscheidungen über ggf. verfassungsrechtliche Terra incognita – insbesondere in verfassungsrechtlich strittigen (und alsbald womöglich streitigen) Sachfragen, und zwar das nur umso mehr, sofern mit den strittigen (und alsbald womöglich streitigen) Sachfragen politisch nicht entschiedene Konflikte verbunden sind – zugleich in der Regel nicht vorwegnehmen, da sie dazu anders als die aktuell ernannten Richter am Bundesverfassungsgerichts auch nicht hinlänglich ermächtigt wären. Sie reden also den aktuellen Richtern am Bundesverfassungsgericht regelmäßig nicht ungefragt in womöglich anstehende unaufgeklärte Verfassungsfragen hinein, und zwar das nur umso mehr, solange sich diese als nicht zuletzt politisch strittig (und alsbald womöglich streitig) darstellen. Diesem rechtlich nicht bindend festgelegten Kodex folgt der ehemalige BVR Huber offensichtlich sowohl in seiner schriftlichen als auch in seiner mündlichen Stellungnahme, was es nachfolgend zu betrachten gilt.

Die gerade dargelegten mindestens vier Grundannahmen mitsamt dem rechtlich nicht bindend festgelegten Kodex leiten nun offensichtlich sowohl die schriftliche als auch die mündliche Stellungnahme des ehemaligen BVR. Er gibt entsprechend weitgehend keine politischen Ratschläge oder diese, falls doch, zumeist eher nebenbei oder indirekt, sondern referiert den Sachstand in Anbetracht der Ermächtigung des (Besoldungs-)Gesetzgebers, seinen weiten Entscheidungsspielraum auszugestalten, was ihm Art. 20 Abs. 3 GG erlaubt, und betrachtet ihn in enger Anlehnung an die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Dabei folgt er übergreifend zunächst einmal insbesondere dem, was das Bundesverfassungsgericht in seinem aktuellen Judikat wie folgt formuliert:

<sup>29</sup> *Burkiczak*, in: Christian Burkiczak (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2022, § 30 Rn. 7, 15 ff. m.w.N.

„Bei der Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation besitzt der Gesetzgeber *einen weiten Entscheidungsspielraum* (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 114, 258 <288>; 117, 372 <381>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>). Dies gilt sowohl *hinsichtlich der Struktur* als auch *hinsichtlich der Höhe* der Besoldung (vgl. BVerfGE 81, 363 <375 f.>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>); *diese ist der Verfassung nicht unmittelbar*, als fester und exakt bezifferbarer Betrag, *zu entnehmen* (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 ff.>; 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>). Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines 'amtsangemessenen' Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende *verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie* dar (vgl. BVerfGE 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <279 Rn. 73>). Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Gesetzgeber das Besoldungsrecht *den tatsächlichen Notwendigkeiten* und der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte *Lösung* – hinsichtlich Struktur und Höhe der Alimentation – *unterliegt* allerdings der *gerichtlichen Kontrolle* (vgl. BVerfGE 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <279 Rn. 74>).“<sup>30</sup>

In der Kontrolle gesetzgeberischen Handelns sieht sich das Bundesverfassungsgericht, wie es das auch in seinem aktuellen Judikat im Zitat ausführt, regelmäßig dazu veranlasst, den weiten Entscheidungsspielraum, über den der Gesetzgeber verfügt, zu respektieren. Entsprechend ist es in der Ausfüllung seiner Funktion zu einer nur zurückhaltenden, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle ermächtigt, wie es das im zweiten Leitsatz auch seines aktuellen Judikats in ständiger Rechtsprechung wiederholt. Darüber hinaus sieht sich der Besoldungsgesetzgeber in der Festlegung der Besoldungshöhe aber an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen gebunden.<sup>31</sup> Sie treten als „zweite Säule“ des Alimentsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung. Denn da die Höhe der amtsangemessenen Besoldung der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferbarer Betrag, zu entnehmen ist,<sup>32</sup> bedarf es im Besoldungsrecht der Ausgleichsfunktion prozeduraler Anforderungen, den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers durch eine Verpflichtung zur Selbstvergewisserung bislang zu kanalisieren<sup>33</sup> und alsbald mit einiger Wahrscheinlichkeit gar einzuhegen.<sup>34</sup>

Als Folge der in diesem Abschnitt bis hierin vollzogenen Ausführungen sollte es erwartbar sein, dass der ehemalige BVR Huber peinlich genau darauf achtgeben wird, in seinen Aussagen nicht unverhältnismäßig in den weiten Entscheidungsspielraum einzugreifen, über den der Besoldungsgesetzgeber weiterhin (wenn auch mittlerweile in deutlich kanalisierter und alsbald wohl eingehogter Art und Weise) verfügt, auch wenn er heute kein Richter am Bundesverfassungsgericht mehr ist. Diese ihn sicherlich grundsätzlich leitende Motivation sollte man im Hinterkopf behalten, wenn man verstehen will, was er sagt.

Entsprechend sollte es ebenfalls grundsätzlich erwartbar sein, dass er sich insbesondere im Hinblick auf den geplanten § 71b mitsamt seiner anvisierten Regelungen zum Ergänzungszuschlag zum Fa-

30 BVerfGE 155, 1 (14 f. Rn. 26); Hervorhebungen durch den Verf.

31 BVerfGE 155, 1 (47 f. Rn. 96).

32 BVerfGE 155, 1 (14 f. Rn. 26).

33 BVerfGE 155, 1 (47 f. Rn. 96).

34 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, [https://www.bverfg.de/e/fs20230124\\_2bv000218.html](https://www.bverfg.de/e/fs20230124_2bv000218.html), Rn. 128; vgl. auch Kluth, NvWZ 2023, S. 648 (649 f.) bzw. Schwan, Weitere Normenkontrollanträge vor der Entscheidung – Betrachtungen zur Frage, wieso Verfahren zur Besoldung in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ausgewählt wurden, S. 3 ff. unter: <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2023/03/Weitere-Normenkontrollantraege-vor-der-Entscheidung-5.pdf> <16.09.2024>.

milienzuschlag weitgehend eigener Urteile enthält, sondern vielmehr die bislang erfolgte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts referiert. Auch hier und ebenso über den geplanten § 71b hinaus darf man vorweg sicherlich in Rechnung stellen, dass er den jeweiligen Gegenstand, den er betrachtet, mal stärker und mal weniger stark anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts transferiert, und zwar insbesondere, weil der Gesetzgeber bislang nicht gehandelt hat, und als Folge des rechtlich nicht bindend festgelegten Kodex je weniger stark transferierend, je stärker davon grundlegende politische Interessen der jeweiligen Seite und zukünftig ggf. streitige Regelungen betroffen sind oder es sein könnten, und tendenziell je eher, je weniger grundlegende politische Interessen der jeweiligen Seite und zukünftig ggf. streitige Regelungen betroffen sind oder es zukünftig sein könnten. Auch das sollte man – so ist vorweg zu vermuten – im Auge behalten, wenn man die Ausführungen des ehemaligen BVRs betrachten will. Denn nicht zuletzt der § 71b hat einen hohen Interessenwert und wird, sofern er entsprechend wie bislang geplant eingeführt werden sollte, mit einiger Wahrscheinlichkeit streitig werden, weshalb nicht zuletzt ihn betreffend mit eher zurückhaltenden Ausführungen des ehemaligen BVRs zu rechnen sein wird. Von daher gilt es, seine Darlegungen nachfolgend zu kontextualisieren, um so allgemeinverständlich zu machen, was er eigentlich sagt und – das dürfte nicht selten sachlich fast interessanter sein – was er jeweils nicht sagt.

### III. Schriftliche Stellungnahme

Der ehemalige BVR gliedert seine schriftliche Stellungnahme in vier Teile.<sup>35</sup> Nach einer Vorbemerkung zum Verhältnis von allgemeiner Lohn- und der Besoldungsentwicklung in den letzten mindestens 25 Jahren (1.) betrachtet er für den Gesetzentwurf maßgebliche verfassungsrechtliche Vorgaben (2.), um daraufhin den Gestaltungsspielraum auszuloten, den diese Vorgaben dem Besoldungsgesetzgeber lassen (3.), und schließlich den aktuellen Gesetzentwurf konkret zu betrachten (4.). Eine weitere Ausführung hat nichts mit der Frage einer amtsangemessenen Besoldung und Alimentation zu tun, weshalb sie hier nicht zusammengefasst werden braucht (5.).

#### 1. Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung

In der Vorbemerkung zu seiner Stellungnahme führt der ehemalige BVR zunächst aus, dass sich seit spätestens rund 25 Jahren eine gewisse Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung feststellen lasse, die im Zuge zweier Grundgesetzänderungen seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert worden sei.<sup>36</sup> Entsprechend habe das Bundesverfassungsgericht seit seinem 2012 offenbar werdenden Rechtsprechungswandel wiederholt die nicht amtsangemessene Alimentation in verschiedenen Rechtskreisen und für unterschiedliche Besoldungsgruppen sowie weitere von Besoldungsgesetzgebern getroffene gesetzliche Regelungen als nicht mit der Verfassung im Einklang stehend betrachtet und darüber hinaus in weiteren Fällen eine noch gerade ausreichende Alimentationshöhe festgestellt; mehr als 50 anhängige Normenkontrollverfahren würden die von ihm referierten Befunde bestätigen.<sup>37</sup> Entsprechend müsse davon ausgegangen werden, dass sich die Alimentation der bundesdeutschen Bediensteten am unteren Rand ihres verfassungsrechtlich gebotenen Gehalts bewege.<sup>38</sup>

#### 2. Maßgebliche verfassungsrechtliche Vorgaben

Im Anschluss führt der ehemalige BVR in offensichtlicher Vorbereitung einer Betrachtung der Familienalimentation grundlegende bundesverfassungsgerichtliche Vorgaben zum Alimentationsprinzip und zum besonderen Schutz der Ehe und Familie aus. Dabei hebt er zunächst insbesondere den familienneutralen Gehalt der Grundbesoldung hervor und den privaten Charakter der Entscheidung für Ehe und Familie, die letztere beide typischerweise mit Einschränkungen des Lebensstandards verbunden seien. Aus der besonderen Schutzpflicht von Ehe und Familie sei der Staat aber zu einer sie fördernden Ausgestaltung des Besoldungssystem verpflichtet und sei ihm ihre Benachteiligung verboten, weshalb die amtsangemessene Alimentation die volle Wahlfreiheit des Beamten garantieren müsse.<sup>39</sup> Entsprechend seien die Ehe und die Kinderzahl für die Ausgestaltung der amtsangemessenen Alimentation relevant.<sup>40</sup> Eine Eheschließung dürfe dabei nicht zu Besoldungseinbußen führen, sodass die amtsangemessene Alimentation in allen mit ihr einhergehenden Verdienstkonstellationen zu gewährleisten sei, und zwar unabhängig von der Anzahl der Kinder, die der Besoldungsgesetzgeber wegen seiner Alimentationsverpflichtung sachgerecht zu beachten habe.

35 Stellungnahme 18/1743 vom 05.09.2024 unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-1743.pdf> <16.09.2024>.

36 Ebd., S. 1.

37 Ebd., S. 1 f.

38 Ebd., S. 2 wie auch im Folgenden.

39 Ebd., S. 2 f.

40 Ebd., S. 3. wie auch im Folgenden.

### 3. Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers

Im Rahmen der dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben betrachtet der ehemalige BVR daraufhin den Gestaltungsspielraum, den sie dem Besoldungsgesetzgeber in seiner Verpflichtung zur Gewährleistung ein amtsangemessenen Alimentation lassen. Er weist ihn dabei zunächst auf seine Pflicht zur Bemessung des zusätzlichen Bedarfs von Kindern hin, sofern dieser Bedarf nicht über familienneutrale Gehaltsbestandteile abgedeckt werden würde, und zeigt ebenfalls ggf. unzureichende bzw. sachfremde Erwägungen auf, sofern sich der Besoldungsgesetzgeber an Regelsätzen orientieren wolle, die anderen Regelungszusammenhängen entnommen seien.<sup>41</sup> Darüber hinaus belasse der weite Entscheidungsspielraum, über den er verfügt, dem Gesetzgeber neben der Gewährung von kinderbezogenen Gehaltsbestandteilen ein weites Feld an anderen Möglichkeiten, wie der amtsangemessene Gehalt der Alimentation von Beamten mit Kindern gewährleistet werden könne.<sup>42</sup> Auch sei der Gesetzgeber zu einer Weiterentwicklung der institutionellen Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums berechtigt und damit gleichfalls zur Veränderung des der Besoldung zugrunde liegenden Familienleitbilds; diese Veränderung müsste aber auch in diesem Fall – wie das der ehemalige BVR in einem von ihm erstellten Sondervotum ausführt, auf das er hier verweist – durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein, die schwerer wögen als jene, die für die Bewahrung des Status quo streiten würden, woraus ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Überkommenen und eine entsprechende Begründungslast für den veränderungswilligen Gesetzgeber folge.

### 4. Betrachtung des aktuellen Gesetzentwurfs

Auf Basis seiner bisherigen Ausführungen nimmt der ehemalige BVR daraufhin konkret zum Gesetzentwurf der Landesregierung (NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024) Stellung, um eingangs hervorzuheben, dass jener im Wesentlichen mit den Forderungen des Alimentationsprinzips und dem von der Verfassung garantierten besonderen Schutz von Ehe und Familie im Einklang stehen dürfte.<sup>43</sup> Der Entwurf orientiere sich indiziell am 2015 entwickelten bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenheft“ und stelle dabei keine Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation fest, was in einer ausführlichen Gesetzesbegründung dargelegt werde. Zugleich möge dahinstehen, ob mit dem in § 71b neu eingeführten Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag und dem 2022 regionalisierten Familienzuschlag das Familienleitbild der Alleinverdienerfamilie zugunsten der Bezugsgröße einer Mehrverdienerfamilie aufgegeben werde, was nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig sei. Die Regelungen des § 71b Abs. 1 seien als Einzelfalllösung in prekären Fällen nicht zu beanstanden. Sie stellten so sowohl das Abstandsgebot gemäß Art. 33 Abs 5 GG sicher und führten im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG zu keiner Schlechterstellung von verheirateten oder ihnen gleichgestellten Beamten. Die Wahrung des Abstandsgebots werde hinsichtlich der regionalisierten Familienzuschläge in der Gesetzesbegründung überzeugend dargelegt.<sup>44</sup> Ob sie allerdings eine amtsangemessene Lebensführung für alle Besoldungsgruppen gewährleisten und das Nivellierungsverbot hinreichend beachteten, lässt die Stellungnahme offen. Die mit dem Anstieg der Besoldungsgruppe abgesenkten Zuschlägen sollten eine die Besoldung nivellierende Wirkung entfalten.

---

41 Ebd., S. 3 f.

42 Ebd., S. 4 wie auch im Folgenden.

43 Ebd., S. 5 wie auch im Folgenden.

44 Ebd., S. 6 wie auch im Folgenden.

Der Gesetzentwurf führe weiterhin aus, dass, sofern die Besoldung im Einzelfall hinter der einer niedrigeren Besoldungsgruppe zurückfalle, zusätzlich der Unterschiedsbetrag gewährt werde. Auch bei der Bemessung familienbezogener Besoldungskomponenten sei zu beachten, dass eine Einebnung der Besoldungsgruppen wegen der Forderungen des Art. 33 Abs. 5 GG ausgeschlossen sei.

##### *5. Zur möglichen Bedeutung von Volksverhetzung im § 74 LBeamtVG NRW*

Eine weitere Ausführung, die nichts mit der amtsangemessenen Alimentation zu tun hat, spielt für ihre Betrachtung keine Rolle und muss deshalb hier nicht zusammengefasst werden.

#### IV. Mündliche Stellungnahme

Mit seinem aufgezeichneten Eingangsstatement wurde auch dem ehemaligen BVR die Gelegenheit gegeben, die seiner Meinung nach grundlegenden Beratungspunkte herauszustellen.<sup>45</sup> Da alle Sachverständigen darüber informiert worden waren, dass ihnen zunächst diese Gelegenheit gegeben werden würde, ist davon auszugehen, dass sie hierfür grundlegende Ausführungen vorab erstellt haben werden. Auch der ehemalige BVR verdeutlichte eingangs sein entsprechendes Vorgehen, nämlich dass er seine mündliche Stellungnahme offensichtlich an der dem Ausschuss bekannten schriftlichen anlehne, erste also kurz halten könne.<sup>46</sup>

Im Anschluss würdigte er zunächst den Gesetzentwurf, um daraufhin zentrale Bedingungen ins Feld zu führen, die er voraussetzen und seiner Stellungnahme methodisch zugrunde legen würde; sie sollen nachfolgend in ihrem Zusammenhang mit den oben herausgestellten Grundannahmen und dem rechtlich nicht bindend festgelegten Kodex hervorgehoben werden (vgl. zu diesen oben unter II.), da sie zentral sind, um den Gedankenkreis auch seiner mündlichen Stellungnahme sachlich kontextualisieren zu können (1.) Daraufhin folgte er wie eingangs von ihm angedeutet weitgehend dem Aufbau seiner schriftlichen Stellungnahme, um sich zunächst entsprechend mit der Betrachtung des Nominallohnindex dem zweiten Parameter der ersten Prüfungsstufe des bundesverfassungsgerichtlichen Prüfungshefts und damit einer grundlegenden Problematik der Gesetzesbegründung zuzuwenden, ohne diese allerdings im Weiteren zu betrachten. Im von ihm so vorgenommenen Referat offenbarten sich bereits zu Beginn seiner Ausführungen die oben herausgestellten Grundannahmen, nämlich die von ihm eingangs seiner mündlichen Ausführungen genannten zentralen Bedingungen sowie der rechtlich nicht bindend festgelegte Kodex in ihrem inneren Zusammenhang (2.). Daran anschließend, setzte sich der ehemalige BVR im Zuge einer Auseinandersetzung mit seinen bereits in der schriftlichen Stellungnahme angeführten drei Kritikpunkten erneut mit dem geplanten § 71b sowie mit dem regionalisierten Familienzuschlag auseinander (3.).

##### *1. Einleitende übergreifende Erörterung des Gesetzentwurfs*

Der ehemalige BVR führte zunächst aus, dass er in dem Entwurf eine geradezu schulmäßige Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorfinde, insbesondere die prozeduralen Anforderungen seien vorbildlich erfüllt. Dabei setzte er zugleich voraus, dass er den Entwurf richtig verstehe und die Zahlen stimmten, womit wir eine wichtige Aussage nicht nur für seine weitere mündliche Stellungnahme vorfinden, sondern ebenso darauf schließen dürfen, dass diese Annahme ebenfalls seine schriftliche Stellungnahme geleitet haben sollte. Entsprechend stellte er hier klar, dass er die Zahlen und Aussagen des Entwurfs als sachlich betrachten, sie also nicht im Einzelnen prüfen, sondern im Ergebnis die Betrachtung des Gesetzentwurfs auf Grundlage der Voraussetzung seiner Sachlichkeit vollziehen würde. Diese vom ehemaligen BVR seiner Stellungnahme zugrunde gelegten Voraussetzungen sind für die Betrachtung seiner schriftlichen und mündlichen Ausführung zu beachten und also wichtig, um überhaupt verstehen zu können, was er an den verschiedenen Stellen seiner jeweiligen Stellungnahmen tatsächlich sagt.

---

45 APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 6 f., 17ff., 28 und 31; <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA18%2F653|1|1&Id=MMA18%2F653|3|32&Id=MMA18%2F653|33|34<16.09.2024>>.

46 Ebd., S. 6 f. wie auch im Folgenden.

## 2. Zur Bedeutung des zweiten Parameters der ersten Prüfungsstufe

In der mündlichen Stellungnahme ging der ehemalige BVR nur kurz auf den Nominallohnindex als zweiten Parameter der ersten Prüfungsstufe des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ ein (lit. a). Das ist auf den ersten Blick verwunderlich, weil sich in der Betrachtung des Nominallohnindex eine offensichtlich nicht unerhebliche Problematik der Gesetzesbegründung offenbart (lit. b). Darüber hinaus steht das Ergebnis der Gesetzesbegründung in einem nicht geringen Spannungsverhältnis zu dem, was der BVR eingangs seiner schriftlichen Stellungnahme grundlegend ausgeführt hatte (vgl. oben unter III. 1). Entsprechend müssen die bis hierhin herausgearbeitete Methodik, die der schriftlichen und mündlichen Stellungnahme zugrunde liegt, mitsamt des rechtlich nicht bindend festgelegten Kodex und der soeben herausgestellten Vorannahme hinsichtlich des sachlichen Gehalts des Gesetzentwurfs herangezogen werden, um die Darlegung des ehemaligen BVR in ihrem Kontext hinreichend verständlich machen zu können (lit. c).

### a) Referat der Stellungnahme

Der ehemalige BVR führte zunächst aus, dass unter den Prämissen, dass er den Entwurf richtig verstehe und die von jenem verwendeten Zahlen stimmten, keiner der Parameter der ersten Prüfungsstufe mit Ausnahme des zweiten Parameters (Vergleich mit dem Nominallohnindex) für die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation spreche.<sup>47</sup> Jene Vermutung sehe er auf der beschriebenen Grundlage richtigen Verständnisses von seiner Seite und stimmender Zahlen des Gesetzentwurfs in weiter Entfernung. Mit dieser Einführung wiederholte er weitgehend das, was er bereits schriftlich festgehalten hatte (vgl. oben unter III. 4)

### b) Problematische Betrachtung des Nominallohnindex in der Gesetzesbegründung

Mit dieser Einleitung enthält sich der ehemalige BVR jeder Kritik, worin sich die oben herausgestellte Methodik offenbart (vgl. oben unter II.). Allerdings weist der Tabellensatz 1 des Gesetzentwurfs für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 zunächst aus, dass die Differenz zwischen der Entwicklung des Nominallohn- und des Besoldungsindex im 15-jährigen Betrachtungszeitraum mit dem Basisjahr 2009 bei 7,33 % und für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 bei 10,51 % sowie für die darüber liegenden Besoldungsgruppen bei 10,52 % liegt. Damit wird hier nicht nur eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex und so eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes indiziert, die das Bundesverfassungsgericht bei einem Parameterwert oberhalb von fünf % als gegeben betrachtet.<sup>48</sup> Auch darf eine Abweichung von mehr als zehn % sicherlich als ein besonders deutliches Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes betrachtet werden.<sup>49</sup>

Dahingegen führt die Gesetzesbegründung aus:

„Auch der zweite Parameter ist im Jahr 2024 nicht erfüllt. Zwar liegt die Abweichung entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung eines Zeitraums von 15 Jahren bezogen auf das Jahr 2024 mit Werten von 7,33 Prozent (Gruppe

<sup>47</sup> Vgl. zum zweiten Parameter NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 115 Tabellensatz 1.

<sup>48</sup> BVerfGE 155, 1 (20 f. Rn. 37 f.).

<sup>49</sup> Vgl. nur BVerwG 160, 1 (54 f. Rn. 55 ff.). Auch der Zweite Senat hat eine Abweichung von mehr als neun % als besonders deutlich charakterisiert, vgl. nur BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

A), 10,51 Prozent (Gruppe B) und 10,52 Prozent (Gruppe C) über dem Schwellenwert von 5 Prozent (s. *Tabellensatz 1, Spalte 7*), jedoch führt eine Betrachtung des Überlappungszeitraumes der Jahre 2004 bis 2019 zu einer Unterschreitung des Schwellenwertes (vgl. LT-Drs. 17/6681). Die Überschreitung des Schwellenwertes im 15-Jahres-Zeitraum bezogen auf das Jahr 2024 ist insofern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auf statistische Ausreißer zurückzuführen und damit unbeachtlich (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a., Rn. 103 bis 105; Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 20/09, Rn. 82).<sup>50</sup>

Zwar hebt die Gesetzesbegründung sachlich korrekt hervor, dass in den genannten Berechnungen für den Zeitraum von 2004 bis 2019 keine Überschreitung des Schwellenwerts vorgelegen hatte. Allerdings finden sich hier ausgewiesene Werte bis 4,07 %.<sup>51</sup> Zugleich beruht die 2019 zugrunde gelegte Bemessung des Nominallohnindex zu einem nicht geringen Teil auf Prognosen, deren ihr zugrunde liegenden Datensätze darüber hinaus wie sämtliche diesbezügliche Werte ebenfalls nicht öffentlich gemacht wurden.<sup>52</sup> Insofern lässt sich heute weiterhin der 2019 verwendete Nominallohnindex nicht überprüfen, wie auch das Postulat des statistischen Ausreißers so nicht ohne Weiteres der im Zitat genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes entnommen werden könnte. Nicht umsonst führt der Senat unmittelbar vor der im Zitat jeweils genannten Passage zum Sinn und Zweck einer entsprechenden Prüfung jeweils aus:

„Ergänzend ist *gegebenenfalls* für einen weiteren gleichlangen Zeitraum, der auch den Zeitraum der fünf Jahre vor Beginn des oben genannten 15-jährigen Betrachtungszeitraums abdeckt und sich mit diesem Zeitraum überlappt, eine Vergleichsberechnung durchzuführen. Durch eine derartige Staffelpfung soll sichergestellt werden, dass etwaige statistische Ausreißer bereinigt werden.“<sup>53</sup>

Das Bundesverfassungsgericht macht damit im Zitat deutlich, dass gegebenenfalls eine Staffelpfung vollzogen werden solle, nämlich in dem Moment, da sachliche Anhaltspunkte für einen statistischen Ausreißer im Prüfzeitraum geben sollten. Solche Anhaltspunkte für einen ggf. statistischen Ausreißer wären nun aber zunächst einmal zu benennen, um so anhand beider Ergebnisse – des jeweiligen Resultats der Parameter- und der Staffelpfung – die Anhaltspunkte für einen möglichen statistischen Ausreißer abwägen zu können. Denn auch darin liegt der Zweck der Gesamtbeurteilung, die der Besoldungsgesetzgeber im Anschluss an die Betrachtung der ersten Prüfungsstufe durchzuführen hat.<sup>54</sup> Wie gezeigt, führt der Gesetzentwurf allerdings, ohne dass er zuvor einen sachlichen Anhaltspunkt für sein Postulat eines statistischen Ausreißer nennt, eine entsprechende Staffelpfung auf eine Betrachtung aus dem 2019 vollzogenen Gesetzgebungsverfahren zurück, ohne deren damals ggf. notwendigen Prognosen nun anhand der tatsächlichen damaligen Entwicklung zu präzisieren und ohne deren nicht weiter überprüfbare Annahmen nun sachgerecht zu prozeduralisieren. Im Ergebnis bleibt so die Annahme eines statistischen Ausreißer augenscheinlich unbegründet, was in Anbetracht des mit ihr einhergehenden Ausschlusses eines besonders deutlichen Indizes, das für die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation spricht, von der weiteren Sachprüfung letztlich nur umso fragwürdiger ist.

---

50 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 81; Hervorhebungen im Original.

51 NW-Drs. 17/6681 vom 27.06.2019, S. 146 Tabellensatz 6 Teil 1.

52 Vgl. ebd., S. 71 f.

53 BVerfGE 139, <115 Rn. 102>; 140, 240 <282 Rn. 81>; Hervorhebung durch den Verf.

54 BVerfGE 155, 1 <40 f. Rn. 85> wie auch im Folgenden.

Denn nicht umsonst führt der Senat in seinem aktuellen Judikat an der gerade genannten Stelle weiterhin aus, dass für den Fall, dass auf der ersten Prüfungsstufe ein oder zwei Parameter erfüllt sind, diese Ergebnisse, insbesondere das Maß der Über- beziehungsweise Unterschreitung der Parameter, zusammen mit den auf der zweiten Stufe ausgewerteten alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen der Gesamtabwägung eingehend gewürdigt werden. Der Gesetzentwurf hingegen missachtet nun diese ihn treffende Pflicht, indem er zunächst das besonders deutliche Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentsgebotes unbegründet als statistischen Ausreißer betrachtet, um dann später weder die zweite Prüfungsstufe zu betreten noch eine Gesamtabwägung zu vollziehen, obgleich er sich durch die genannte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung dazu veranlasst sehen muss. Stattdessen führt er an späterer Stelle aus, dass für das Jahr 2024 keiner der fünf Parameter auf der ersten Prüfungsstufe erfüllt sei, weshalb für die auf der zweiten Prüfungsstufe gebotene Gesamtabwägung keine weiteren Umstände ersichtlich seien, die auf eine Unangemessenheit der Bezüge hindeuten würden, um so ohne eine Gesamtabwägung die Höhe der Alimentation als amtsangemessen und verfassungskonform zu deklarieren.<sup>55</sup>

Im Ergebnis muss das hier vom Entwurf dokumentierte Vorgehen als evident sachwidrig betrachtet werden. Denn auf Basis einer anlasslos ins Feld geführten Staffelpflichtprüfung, die nicht sachgerecht durchgeführt, sondern einem früheren Gesetzgebungsverfahren entnommen wird, ohne dessen Prognosen zwischenzeitlich hinreichend zu präzisieren und dessen Grundlagen hinreichend zu dokumentieren, wird ein maßgebliches Ergebnis der ersten Prüfungsstufe vom Gesetzentwurf negiert, womit ein besonders deutliches Indizes für eine evidente Missachtung des Alimentsgebotes unbeachtet bleibt, was zur Folge hat, dass die sachgerechte Prüfung des materiellen Gehalts der geplanten amtsangemessenen Alimentation bereits vor dem Betreten der Gesamtbetrachtung abgebrochen wird, sodass im Ergebnis unbegründet weder die zweite Prüfungsstufe betreten noch die offensichtlich hier verpflichtend durchzuführende Gesamtabwägung vollzogen wird. Am Ende bleibt deshalb an dieser Stelle nur der prozedural unzureichende Versuch zu konstatieren, das gesetzgeberische Prüfverfahren sachgerecht durchzuführen. Tatsächlich unterlässt der Gesetzentwurf über weite Strecken das ihm auferlegte Prüfverfahren, indem er es unbegründet vorzeitig abbricht, um so die ihn treffenden prozeduralen Anforderungen evident zu verletzen. Nicht umsonst betrachtet der Gesetzentwurf durch den vorzeitig evident sachwidrig vollzogenen Abbruch des Prüfverfahrens keinen Parameter der zweiten Prüfungsstufe und führt ebenso weder eine Gesamtbetrachtung noch eine Gesamtabwägung durch, obgleich zuvor ein Parameterwert in sehr deutlicher Weise die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation indiziert.

### c) Fazit

Mit dem vorzeitigen Abbruch des Prüfverfahrens klammert die Gesetzesbegründung an dieser Stelle zunächst einmal den sachlichen Grund für die Neuregelung des § 71b und die nunmehr geplante Betrachtung des Einkommens von Ehe- und Lebenspartnern der nordrhein-westfälischen Bediensteten aus, den sie an anderer Stelle wie folgt präzisiert:

„Für Fälle, in denen die Ehegattin oder Ehegatte über kein oder ein geringeres Einkommen verfügt und aufgrund dessen der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand der Nettoalimentations der Beamtin oder des Beamten und seiner Familie zum grundsicherungsrechtlichen Ge-

---

<sup>55</sup> NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 95.

samtbedarf nicht gewährleistet ist, sieht der neu geschaffene § 71b des Landesbesoldungsgesetzes die Gewährung eines Ergänzungszuschlages zum Familienzuschlag vor.“<sup>56</sup>

Denn mit der im Zitat getätigten Aussage führt der Besoldungsgesetzgeber aus, dass eine offensichtliche Verletzung des Mindestabstandsgebots gegeben sei, die durch die Neuregelung des § 71b und das ihr zugrunde liegende Leitbild der Mehrverdienerfamilie geheilt werde. Damit aber gesteht er im Zuge des Prüfverfahrens zunächst einmal die Verletzung eines weiteren Parameters der ersten Prüfungsstufe vor dieser Neuregelung ein, die er jedoch nicht weiter betrachtet. Diese Verletzung sieht er darüber hinaus auch weiterhin für alleinverdienende Beamte als gegeben an, weshalb er in diesem Fall mit dem § 71b einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag einführen will. Entsprechend hätte er nun aber zunächst einmal in der Gesamtbetrachtung die Verletzung eines zweiten Parameters der ersten Prüfungsstufe zu konstatieren. Dabei müsste er darüber hinaus im Prüfverfahren zu dem Ergebnis gelangen, dass auch dieser Parameter derzeit in besonders deutlicher Weise verletzt ist – denn ansonsten dürfte es keinen Grund für die Neuregelung des besagten § 71b geben –, wobei diese Verletzung als *Indiz* für eine verfassungswidrige Unteralimentation grundsätzlich unabhängig von der Anzahl der von dieser Verletzung betroffenen Fallzahl zu betrachten ist.

Denn nicht umsonst besagt das Mindestabstandsgebots, dass bei der Bemessung der Besoldung der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung, die als staatliche Sozialleistung den Lebensunterhalt von Arbeitsuchenden und ihren Familien sicherstellt, und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamten und Richtern geschuldet ist, hinreichend deutlich werden muss.<sup>57</sup> Das Bundesverfassungsgericht geht dabei von der Verletzung des gebotenen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau in der untersten Besoldungsgruppe aus.<sup>58</sup> Allein deshalb schon könnte die Zahl der von dieser Verletzung betroffenen Fälle im Prüfverfahren keine hinreichende Rolle spielen – die Fallzahl der im einfachen Dienst in der untersten Besoldungsgruppe eingruppierten Beamten ist insgesamt heute überschaubar –,<sup>59</sup> nicht umsonst hat der Besoldungsgesetzgeber die Verletzung des Mindestabstandsgebots in möglichst allen Fällen auszuschließen.<sup>60</sup> Denn wird bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips.<sup>61</sup>

Mit der konkreten Neuregelung des § 71b und der materiell-rechtlich so geplanten Behebung der Verletzung des Mindestabstandsgebots stellt der Besoldungsgesetzgeber im Prüfverfahren indiziell jedoch zunächst einmal die bestehende Verletzung des Mindestabstandsgebots heraus, die ohne die konkrete Neuregelung des § 71b nicht geheilt werden würde. Der Besoldungsgesetzgeber sieht sich entsprechend weiterhin gezwungen, die Verletzung des Mindestabstandsgebots zunächst einmal mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einzustellen.<sup>62</sup> Entsprechend hätte er sich spätestens in der Gesamtabwägung mit dem Indiz des verletzten Mindestabstandsgebots und dem ihm hier zukommenden Gewicht auseinandersetzen müssen und damit zur Kenntnis zu nehmen, dass hier neben dem deutlich verletzten zweiten Parameter ein weiterer die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation indiziert, und zwar ebenfalls in

56 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 104.

57 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

58 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 46).

59 Vgl. nur dbb (Hrsg.): Monitor öffentlicher Dienst 2024, Stand: Dezember 2023, S. 15 unter: [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2024/dbb\\_monitor\\_oeffentlicher\\_dienst\\_2024.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2024.pdf) <16.09.2024>.

60 BVerfGE 155, 1 (26 f. Rn. 52).

61 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

62 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

besonders deutlicher Art und Weise. Denn nicht umsonst zeigt sich die Besoldungsordnung A indi-  
ziell weiterhin als erheblich verletzt (vgl. unten unter VII. 4). Darüber hinaus kann die geplante  
Neuregelung materiell-rechtlich die Verletzung des Mindestabstandsgebots weder in Form und  
Höhe sachlich heilen (vgl. unten unter VII. 2 und 3). Entspricht erweist sich der Abbruch des Prüf-  
verfahrens noch vor der Durchführung einer Gesamtbetrachtung und Gesamtabwägung als evident  
sachwidrig.

Dahingegen offenbart sich in den zuvor ausgeführten Darlegungen des ehemaligen BVR – nicht zu-  
letzt im Resultat, dass er die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation auf der be-  
schriebenen Grundlage richtigen Verständnisses von seiner Seite und stimmender Zahlen des Ge-  
setzentwurfs ebenfalls in weiter Entfernung sehe – die oben herausgestellte Methodik, nämlich dass  
er davon ausgeht, dass die vom Gesetzentwurf präsentierten Daten sachgerecht erhoben werden  
würden und deshalb von seiner Seite keiner eigenen Prüfung bedürften. Im Ergebnis schließt die  
Gesetzesbegründung allerdings durch die Missachtung eines besonders deutlichen Indizes für die  
Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation nun genau das Ergebnis aus, dass vom  
ehemaligen BVR in seiner schriftlichen Stellungnahme vorweg besonders hervorgehoben worden  
ist, nämlich dass seit spätestens rund 25 Jahren eine gewisse Abkopplung der Beamtenbesoldung  
von der allgemeinen Lohnentwicklung festgestellt werden müsse, die im Zuge zweier Grundgesetz-  
änderungen seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert worden sei (vgl. oben unter III.1), womit sich  
hier ebenso die oben betrachtete Methodik zeigt, nämlich dass er insbesondere in politisch strittigen  
und ggf. alsbald streitigen Sachfragen einen Transfer eher zurückstellt und sich so hier weitgehend  
eigener Urteile enthält (vgl. oben unter II.). Das Urteil überlässt er entsprechend zunächst dem Le-  
ser und Zuhörer und in Anbetracht der allein schon an zentraler Stelle evident unzureichend vollzo-  
genen prozeduralen Anforderungen mit einiger Wahrscheinlichkeit alsbald dem Bundesverfassungs-  
gericht.

### *3. Explizierte Kritikpunkte*

Im Anschluss hob der ehemalige BVR drei kritische Punkte hervor, nämlich analog zu seiner  
schriftlichen Stellungnahme die Einführung des gesellschaftlichen oder politischen Leitbilds der  
Mehr- oder Doppelverdienerfamilie und die darauf fußende Regelung des geplanten § 71b (lit. a)  
sowie die Harmonisierung und Regionalisierung des Familienzuschlags (lit. b). Die weitere Be-  
trachtung des dritten Kritikpunkts zur Einführung des Straftatbestands der Volksverhetzung muss  
hier weiterhin nicht betrachtet werden.

#### *a) Zum Familienleitbild und dem geplanten § 71b*

Der ehemalige BVR stellte hier zunächst heraus, dass das vom Gesetzentwurf der Neureglung des §  
71b zugrunde gelegte neue Familienleitbild der Mehrverdienerfamilie in seinem Zusammenhang  
mit dem Mindestabstandsgebot mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht sachgerecht in das Alimenta-  
tionsprinzip eingeführt werde (sublit. aa). Darüber hinaus kreist die weitere Darlegung um die Frage,  
ob der geplante § 71b als salvatorische Klausel zur Regelung von atypischen Sonderfällen in Ein-  
zelfällen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden könne oder ob mit der Regelung nicht vielmehr  
ein „Rechenrick“ vollzogen werde, der sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen ließe, wovon  
insbesondere weite Teile der zur Anhörung berechtigten Gewerkschaften und Verbände überzeugt  
sind (sublit. bb).

## aa) Kritik an der geplanten Einführung des Familienleitbilds

Mit Einführung in diesen Themenbereich betont der ehemalige BVR zunächst den nach seiner Meinung vielleicht ein bisschen tönend eingeführten Wechsel des Familienleitbilds hin zur Mehrverdienerfamilie, womit er ebenfalls an seine schriftliche Stellungnahme anknüpfte und so deutlich wird – wie eingangs dieses Abschnittes angerissen –, dass er seine schriftliche und die einleitende mündliche Stellungnahme aufeinander abgestimmt hat, was wenig verwunderlich ist, jedoch in Anbetracht des eben herausgestellten Verzichts auf eine Transferbildung und weitgehendere Urteile hier dennoch erneut herausgestellt werden sollte.

In der schriftlichen Stellungnahme hatte er hervorgehoben, dass es dahinstehen möge, ob mit dem in § 71b geplanten Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag sowie darüber hinaus ebenso mit dem 2022 regionalisierten Familienzuschlag das Familienleitbild der Alleinverdienerfamilie zugunsten der Bezugsgröße einer Mehrverdienerfamilie aufgegeben werde, was nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig sei (vgl. oben unter III. 4). Die in den aufsteigenden Besoldungsgruppen zunehmende Absenkung des regionalisierten Familienzuschlag hatte der ehemalige BVR dort kritisiert und dabei anklingen lassen, dass sie in Form und Höhe ggf. nicht mit der Verfassung in Einklang zu bringen sein dürften. Den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag hatte er als Einzelfalllösung in prekären Fällen nicht beanstandet und so dessen verfassungskonformen Gehalt durchscheinen lassen. So geregelt sei sowohl die Beachtung des Abstandsgebots gemäß Art. 33 Abs 5 GG sichergestellt als auch im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG keine Schlechterstellung von verheirateten oder ihnen gleichgestellten Beamten gegeben.

In seiner mündlichen Stellungnahme wiederholte er nun seine in den schriftlichen Ausführungen anklingenden Zweifel, ob im Gesetzentwurf tatsächlich das Familienleitbild der Alleinverdienerfamilie zugunsten der Bezugsgröße einer Mehrverdienerfamilie aufgegeben werde, da hier für die vierköpfige Familie jenseits der Besoldungsgruppe A 5 vermutlich keine grundlegenden Veränderungen gegeben sein würden. Damit klang eine auf den ersten Blick nur vage formulierte, verfassungsrechtlich jedoch augenscheinlich recht deutliche Kritik an, die zugleich – ohne dass auch dieser Zusammenhang hier hergestellt wurde – daran erinnert, dass der ehemalige BVR in der schriftlichen Betrachtung des Gesetzentwurfs die Aufgabe der Alleinverdienerfamilie zugunsten der Bezugsgröße einer Mehrverdienerfamilie nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen als zulässig betrachtet hatte.

Die Kritik, dass es mit dem Wechsel des Familienleitbilds jenseits der Besoldungsgruppe A 5 vermutlich keine grundlegenden Änderungen gebe, spielt mit der untersten Besoldungsgruppe der Besoldungsordnung A nun offensichtlich auf die Einhaltung des Mindestabstandsgebots an. Nicht umsonst geht das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Rechtsprechung hinsichtlich des Mindestabstandsgebots von „der Missachtung des gebotenen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau in der *untersten* Besoldungsgruppe“ aus.<sup>63</sup>

Sofern sich also bewahrheiten würde, dass der Besoldungsgesetzgeber Regelungen auf Basis des neuen Familienleitbilds weitgehend nur zum Zwecke der Einhaltung des Mindestabstandsgebots in der untersten Besoldungsgruppe vollzöge – diese Kritik klingt hier in den Darlegungen an –, um darüber hinaus damit keine sachlich hinreichenden Auswirkungen für alle weiteren Besoldungsgruppen unter dem neuen Leitbild der Mehrverdienerfamilie zu vollziehen, sollte sich die Frage stellen, ob damit eventuell eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG ein-

---

<sup>63</sup> BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 46); Hervorhebung durch den Verf.

herginge. Dieser vage formulierte Kritikpunkt einer ggf. verfassungsrechtlich nicht haltbaren Einführung des neuen Familienleitbilds scheint an dieser Stelle durch, wodurch die in der schriftlichen Stellungnahme angedeuteten Zweifel hier weiter schattiert wurden.

#### bb) Kritik am geplanter Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag

Daran anschließend folgte der ehemalige BVR weiterhin der Struktur seiner schriftlichen Stellungnahme und nahm nun den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag in den Blick, womit die Betrachtung des Mindestabstandsgebots explizit aufgerufen wurde. Dieser Ergänzungszuschlag sei von Gewerkschaftsseite als „Rechentrick“ stigmatisiert worden, womit er in Anlehnung an die nordrhein-westfälische DGB-Vorsitzende<sup>64</sup> offensichtlich die betreffende Kritik des Landesverbands des Deutschen Richterbunds aufrief.<sup>65</sup> Der Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag sei auch in gewisser Weise ein „Rechentrick“ bzw. könne auch als salvatorische Klausel für Einzelfälle verstanden werden. Von daher soll nachfolgend zunächst einmal die verfassungsrechtliche Bedeutung einer salvatorischen Klausel betrachtet (1) und daran anschließend der Frage nachgegangen werden, ob sich hier tatsächlich ein entsprechender Anwendungsfall findet (2).

##### (1) Zur Fraglichkeit einer eventuell gegebenen salvatorischen Klausel

Hinsichtlich von salvatorischen Klauseln hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Enteignungen festgestellt, dass eine solche Klausel, um verhältnismäßig zu sein, garantieren muss, dass eine verfassungswidrige Inanspruchnahme des Eigentums in erster Linie durch Ausnahme- und Befreiungsregelungen sowie sonstige administrative und technische Vorkehrungen vermieden wird und dass sie so geregelt ist, dass dem Rechtsschutz des Betroffenen hinreichend Rechnung getragen wird.<sup>66</sup> Entsprechend kann sie offensichtlich nur in Einzelfällen angewandt werden, wie das auch der ehemalige BVR hier hervorhob.

Mit der Betrachtung der geplanten Regelung als möglicherweise salvatorische Klausel für Einzelfälle bezieht sich der ehemalige BVR offensichtlich auf die Gesetzesbegründung, die entsprechend ausführt:

„Sofern ein solches Einkommen [des Ehepartners; der Verf.] nicht oder ein geringeres Einkommen vorhanden ist, wird im *Einzelfall* die Gewährleistung des erforderlichen Abstandes zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf auf Antrag durch die Gewährung eines mit diesem Gesetz neu geschaffenen Ergänzungszuschlages zum Familienzuschlag (§ 71b des Landesbesoldungsgesetzes) sichergestellt.“<sup>67</sup>

Dabei dürfte der ehemalige BVR gleichfalls im Blick gehabt haben – auch deshalb sollte er, so ist zu vermuten, eingangs unbesehen davon ausgegangen sein, dass die Zahlen des Gesetzentwurfs stimmten –, dass das Bundesverfassungsgericht in der aktuellen Entscheidung hinsichtlich der notwendigen Typisierung von sozialrechtlich realitätsgerecht zu berücksichtigenden Positionen in der Prüfung des Mindestabstandsgebots ausführt:

64 APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 4.

65 Vgl. dessen Stellungnahme 18/1645 vom 02. August 2024, S. 4, unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-1645.pdf>, die von einem „Taschenspielertrick“ spricht.

66 BVerfGE 100, 226 (246 f.).

67 NW-Drs. 8/9514 vom 06.06.2024, S. 84; Hervorhebungen durch den Verf.

„Weder der in erster Linie zur Durchführung einer entsprechenden Berechnung berufene Besoldungsgesetzgeber noch das zur Nachprüfung berufene Bundesverfassungsgericht muss sich an atypischen Sonderfällen orientieren. Die Herangehensweise muss jedoch von dem Ziel bestimmt sein, sicherzustellen, dass die Nettoalimentation *in möglichst allen Fällen* den gebotenen Mindestabstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundversicherung gewährleisteten Lebensstandard wahr (vgl. BVerfGE 82, 60 <91>; 99, 246 <261>).“<sup>68</sup>

Entsprechend hebt der Senat hier hervor, dass der Besoldungsgesetzgeber über das Recht verfügt, sich nicht an atypischen Sonderfällen zu orientieren, jedoch zugleich der Pflicht entsprechen muss, in möglichst allen Fällen den gebotenen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau zu garantieren. In dieser Spannweite sind nun ggf. Einzelfälle einzuordnen, die als solche atypische Sonderfälle wären und deshalb nicht über eine Anzahl von wenigen Normunterworfenen hinausreichen könnten.

## (2) Offensichtlich keine Orientierung an einem „atypischen Sonderfall“ und also an Einzelfällen

Mit dem Referat des aktuellen Judikats sollte aber sachlich deutlich werden, dass die geplante Regelung des § 71b kaum mit der Verfassung in Einklang zu bringen sein dürfte. Denn weiterhin sollte in der Bundesrepublik die Zahl an alleinverdienenden Familiernähern keinen „atypischen Sonderfall“ begründen können; vielmehr sollte sich hier jenseits der Frage eines jeweiligen gesellschaftlichen oder politischen Familienleitbilds mit dem Alleinverdienerfall eines der vielen typischen Familienmodelle wiederfinden lassen, und zwar das nur umso mehr, je jünger die Kinder der beiden Ehepartner sind.<sup>69</sup> Nicht umsonst zeigen sich heute weiterhin knapp 30 % aller in Deutschland lebenden Familien als Alleinverdienerhaushalt.<sup>70</sup> Entsprechend sollte nach wie vor – sofern die geplante Regelung des § 71b Gesetzeskraft erlangte – eine gehörige Zahl an anspruchsberechtigten Beamten in Nordrhein-Westfalen gegeben sein, sodass sich die Behauptung, hier lägen nur Einzelfälle vor, ebenfalls kaum in der sozialen Wirklichkeit der nordrhein-westfälischen Gesellschaft erhärten lassen sollte. Dahingegen hob der ehemalige BVR in der Betrachtung der Regelung als saluatorische Klausel, wie sie die Gesetzesbegründung anheimstellt, hinsichtlich des Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag hervor: „Solange sich das auf Einzelfälle beschränkt, sehe ich da keine Einwände und Bedenken.“<sup>71</sup>

Da sich nun aber in Anbetracht der gerade referierten und dokumentierten Daten das Alleinverdienermodell sachgerecht kaum als atypischer Sonderfall darstellen lassen kann, so wie das neue Leitbild der Mehrverdienerfamilie nicht die weit überwiegende Zahl gesellschaftlich gegebener Verhältnisse abbildet, und zwar das nur umso mehr, je jünger die jeweiligen Kinder sind, da also in der gesellschaftlichen Verfasstheit der Bundesrepublik im Allgemeinen deutlich zu viele Alleinverdienerfamilien gegeben sind, als dass sie als atypische Einzelfälle betrachtet werden könnten, was sich in den Beamtenfamilien im Besonderen weitgehend ebenso darstellen dürfte, kann man offensichtlich

68 BVerfGE 155, 1 (26 f. Rn. 52); Hervorhebungen durch den Verf.

69 Vgl. zum Nachweis am hamburgischen Rechtskreis bspw. S. 70 ff. unter <https://bdr-hamburg.de/wp-content/uploads/Gutachterliche-Stellungnahme-Besoldungsstrukturgesetz-Drs.-22-1272.pdf> <16.09.2024>.

70 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Familienreport 2024, S. 99 ff. unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/239468/de423b579e88c8cceb55eda13f6e0124/familienreport-2024-data.pdf> <16.09.2024>.

71 APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 6.

hinsichtlich der Anspruchsberechtigung eines mit diesem Gesetz neu geschaffenen Ergänzungszuschlages zum Familienzuschlag sachlich nicht von nur wenigen Einzelfällen ausgehen. Damit aber entfielen die verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine salvatorische Klausel und bliebe am Ende das Stigma des „Rechentricks“, den der ehemalige BVR offensichtlich in seinem Statement für den Fall bestätigt, dass sich eine entsprechende salvatorische Klausel empirisch nicht erhärten ließe.

So verstanden dürfte die Sachlage eindeutig sein: Sofern sich die vom ehemaligen BVR nicht geprüfte Aussage des Entwurfs, von der Anspruchsberechtigung zum Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag seien nur Einzelfälle betroffen, als unbegründet zeigte, wäre verfassungsrechtlich keine Möglichkeit für eine Art salvatorische Klausel gegeben. Jene Regelung entpuppte sich dann als ein Rechentrick, der als solcher verfassungsrechtlich nicht begründbar wäre und sich entsprechend als evident sachwidrig und damit verfassungswidrig entpuppte, worauf unten noch einmal zurückzukommen sein wird (vgl. V. 1 lit. b und d).

#### b) Regionalisierter Familienzuschlag

Darüber hinaus könnte es entsprechend nur dann erstaunen, dass der ehemalige BVR auch in seiner mündlichen Stellungnahme den regionalisierten Familienzuschlags eingangs als verfassungskonform betrachtete,<sup>72</sup> wenn man nicht die auch ihr zugrunde liegende Methodik im Blick behielte, nämlich die vom Gesetzentwurf ausgeführten Daten als sachgerecht vorauszusetzen; nicht umsonst sollte eine solche Datenverwendung – verfassungstheoretisch betrachtet – nicht anders von einer Gesetzesbegründung zu erwarten sein. Als Richtmaß darf offensichtlich vorausgesetzt werden, was das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf sachgerechte Prognosen wie folgt ausführte:

„Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent im Sinn der ‚Verlässlichkeit‘ der Prognosen verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offen gelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind (vgl. BVerfGE 106, 62 <150 ff.>).“<sup>73</sup>

Auf vorauszusetzender Basis einer entsprechenden Erwartungshaltung war in der schriftlichen Stellungnahme zwar eingangs hervorgehoben worden, dass die Wahrung des Abstandsgebots hinsichtlich der regionalisierten Familienzuschläge in der Gesetzesbegründung überzeugend dargelegt werde (vgl. oben unter III. 4 wie auch im Folgenden). Im Anschluss hatte sie aber offengelassen, ob ein in dieser Form und Höhe geregelter Familienzuschlag eine amtsangemessene Lebensführung für alle Besoldungsgruppen gewährleisten und das Nivellierungsverbot hinreichend beachten würde. Ebenso war konstatiert worden, dass die mit dem Anstieg der Besoldungsgruppe abgesenkten Zuschläge eine die Besoldung nivellierende Wirkung entfalten sollten. Unter offensichtlich dieser Prämisse war ebenfalls angeführt worden, dass im Einzelfall zusätzlich der Unterschiedsbetrag gewährt

---

<sup>72</sup> APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 7.

<sup>73</sup> BVerfGE 111, 226 (255).

werde solle, wenn die Besoldung einer höheren Besoldungsgruppe hinter der einer niedrigeren zurückfallen würde, um abschließend festzuhalten, dass auch bei der Bemessung familienbezogener Besoldungskomponenten zu beachten sei, dass eine Einebnung der Besoldungsgruppen wegen der Forderungen des Art. 33 Abs. 5 GG ausgeschlossen sei. Ohne dass das eindeutig expliziert worden wäre, war mit der schriftlich dargestellten Kritik ein offensichtlich nicht unerheblicher verfassungsrechtlicher Zweifel an der Form und mit dieser im Einzelnen verbundenen Höhe des regionalen Ergänzungszuschlags verbunden worden. Diese Zweifel wurde nun mündlich erneut ins Feld geführt, ohne die Kritik dabei sachlich abzuschwächen oder auszuweiten.

Entsprechend hob der ehemalige BVR im Anschluss erneut die mit dem Anstieg der Besoldungsgruppe abgesenkte Höhe der Zuschläge hervor, um so seine vormalige schriftliche Kritik zu wiederholen.<sup>74</sup> In der Gesetzesbegründung fehle eine Betrachtung des Nivellierungsverbots, mit dem das Bundesverfassungsgericht als Folge des aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Abstandsgebots zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Denn jedem Amt ist eine Wertigkeit immanent, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“angemessene Besoldung ist damit eine notwendigerweise abgestufte Besoldung.<sup>75</sup>

Da er aber davon ausgehe, so fuhr der ehemalige BVR fort, dass die Grundbesoldung deutlich größer sei als der Familienzuschlag, werde es in den meisten Fällen zu keiner entsprechenden Nivellierung kommen. Der Gesetzgeber würde allerdings in der Anlage des Gesetzentwurfs hervorheben, dass im Einzelfall die Besoldung einer höheren Besoldungsgruppe hinter der einer niedrigeren Besoldungsgruppe zurückfallen könne. Solange hier wenige entsprechende Einzelfälle zu betrachten wären, wären sie vermutlich verfassungsrechtlich zu ertragen. Sofern sich jedoch eine über Einzelfälle hinausgehende Zahl an betroffenen Bediensteten offenbaren würde, sei hier nachzubessern. Denn das Nivellierungsverbot stehe nicht zur Disposition des Gesetzgebers.

---

74 APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 7.

75 BVerfGE 145, 304 (328 Rn. 75).

## V. Stellungnahme im Zuge der Fragerunden

Nachdem die jeweiligen Vertreter der Gewerkschaften und Verbände sowie der ehemalige BVR zunächst Gelegenheit gehabt hatten, in einer mündlichen Stellungnahme das vorzutragen, was sie hatten zur Anhörung bringen wollen, gab der stellvertretende Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses den Ausschussmitgliedern in Anschluss Gelegenheit, die Sachverständigen in mehreren Fragerunden um eine Stellungnahme zu ersuchen. Im Rahmen dessen kam es ebenso zu einigen Fragen an den ehemaligen BVR. Da diese Fragen unterschiedlicher Abgeordneter zwangsläufig verschiedene Themengebiete umfassten, waren hier keine aufeinander aufbauende Ausführungen zu erwarten; vielmehr wurden nacheinander verschiedene Zusammenhänge getrennt voneinander betrachtet. Die Darlegungen des ehemaligen BVR sollen deshalb nachfolgend chronologisch betrachtet und interpretiert werden.

### 1. Erste Fragerunde: Fragen zu verschiedenen Themenkreisen des Gesetzentwurfs

In der ersten Fragerunde wurden auch dem ehemaligen BVR verschiedene Fragen gestellt, sodass er hier zu insgesamt vier Themenkomplexen Stellung nahm, nämlich zum Verhältnis von Dienst- und Tarifbeschäftigung im öffentlichen Dienst (lit. a), zum Antragswesen des neu geplanten Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag (lit. b), zur vergleichsweise sehr niedrigen Richterbesoldung in Deutschland (lit. c) und zur Frage, ob der geplante § 71 als verfassungskonforme Regelung zu begreifen wäre (lit. d).<sup>76</sup>

In seinen Ausführungen orientierte sich der ehemalige BVR im Sinne seiner methodischen Herangehensweise weiterhin konsequent an der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wobei seine verfassungsrechtlichen Aussagen nach wie vor unter der von ihm eingangs hervorgehobenen Prämisse zu verstehen sind, dass die vom Entwurf herangezogenen Daten stimmten (vgl. oben unter IV. 1). Dabei wurde allerdings spätestens jetzt deutlich, dass diese nicht immer sachgerecht sind. Zugleich zeigte sich an mindestens einer Stelle, dass sich der ehemalige BVR über dieses Faktum ebenfalls im Klaren war, während es an weiteren Stellen durchschien, worauf nachfolgend zurückzukommen sein wird.

#### a) Zum Verhältnis von Dienst- und Tarifbeschäftigung im öffentlichen Dienst

Eingangs seiner Ausführungen zur ersten Fragerunde hob der ehemalige BVR zunächst den verfassungsrechtlichen Unterschied zwischen dem Dienst- und Tarifbeschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst hervor. Dieser ergibt sich, ohne dass er das weiter ausführte, aus Art. 33 Abs. 4 GG, der festlegt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, was für Tarifbeschäftigte nicht gilt, weshalb eine Tarifbeschäftigung im öffentlichen Dienst nicht als Regelfall zu begreifen ist. Entsprechend wies der ehemalige BVR anhand der fünf Parameter der ersten Prüfungsstufe des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ darauf hin, dass nur dessen erster Parameter einen Vergleich zwischen beiden Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst betrachtet, dass also deshalb ein gewisser Gleichklang zwischen

---

<sup>76</sup> APr 18/653 vom 05.09.2024, S.17.

der Tariflohnentwicklung und der Entwicklung der Beamtenbesoldung indiziell zu erwarten wäre, da ein wiederkehrendes Zurückbleiben der Erhöhung der Beamtenbesoldung hinter der der Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst regelmäßig als Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation zu bewerten wäre.<sup>77</sup>

Darüber hinaus würden allerdings die vier weiteren Parameter der ersten Prüfungsstufe – der Vergleich der Besoldungs- mit der Nominallohn- und der Verbrauchpreisentwicklung im entsprechenden Rechtskreis, die Betrachtung der beiden Abstandsgebote sowie der Vergleich mit der Besoldungsentwicklung in allen anderen Rechtskreisen – keinen Bezug zur Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst herstellen. Zwar habe sich in der Vergangenheit in der Praxis ein gewisser Gleichlauf zwischen beiden Vergütungssystemen entwickelt, womit der ehemalige BVR implizit darauf hinwies, dass als Folge der in der Regel zumeist wirkungsgleichen Übertragung der Tarifeinigung auf die Beamtenbesoldung wiederkehrend parallele Entwicklungen zwischen beiden Vergütungssystemen vollzogen werden. Ein solcher Gleichlauf geschehe aber wegen des verfassungsrechtlichen Unterschieds zwischen ihnen nicht zwangsläufig. Er können vielmehr auf Dauer eigentlich nicht vollzogen werden, da der Nominallohn- und Verbraucherpreisindex als indizieller Vergleichsgegenstand der Besoldungsentwicklung<sup>78</sup> zum Auseinanderlaufen der Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst und der Entwicklung der Besoldungserhöhungen zwingen.

Mit seinen Ausführungen wollte der ehemalige BVR offensichtlich hervorheben, dass der allgemeine Lebensstandard von Beamten nicht allein von der Entwicklung der Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst abhängig gemacht werden könne, da so kein hinreichender Bezug der Besoldung zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung hergestellt werden könnte, womit er offensichtlich an das anschloss, was er eingangs seiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt hat, nämlich dass seit spätestens rund 25 Jahren eine gewisse Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung festzustellen sei, die seit knapp 20 Jahren wiederholt nur noch befördert und seit rund zwölf Jahren vom Bundesverfassungsgericht und seit dem vor rund neun Jahren von ihm eingeführten „Pflichtenhefts“ fast schon gewohnheitsmäßig von der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestätigt worden sei (vgl. oben unter III. 1).

Dabei ist vom Besoldungsgesetzgeber zur Kenntnis zu nehmen, dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst zwar ein gewichtiges Indiz für die Entwicklung sowohl der (sonstigen) allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards einerseits als auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes oder des Bundes andererseits darstellen, weshalb dem Einkommensniveau der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der Wertigkeit des Amtes und damit der Angemessenheit der Besoldung zukommt. Der Besoldungsgesetzgeber ist aber – auch angesichts der grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Tarifentlohnung und der Beamtenbesoldung – von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität zu den Tarifergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten. Er darf die Tarifergebnisse bei der Festsetzung der Beamtenbesoldung aber nicht in einer über die Unterschiedlichkeit der Entlohnungssysteme hinausgehenden Weise außer Betracht lassen.<sup>79</sup>

---

77 BVerfGE 155, 1 (19 f. Rn. 34 ff.).

78 BVerfGE 155, 1 (20 ff. Rn. 37 ff.).

79 BVerfGE 155, 1 (19 f. Rn. 35).

Innerhalb des gerade skizzierten Rahmens vollzieht der ehemalige BVR auch an diesen Stellen als Folge seines methodischen Vorgehens keinen Transfer, verbindet also die Betrachtungen seiner schriftlichen und mündlich erfolgten Stellungnahmen nicht miteinander (vgl. zur Methodik oben unter II.). Deren Konklusion liegt aber auf der Hand und sollte entsprechend weitgehend wie folgt ausfallen: Trotz des verfassungsrechtlichen Unterschieds in den Beschäftigungsverhältnissen des öffentlichen Diensts finde seit langer Zeit eine Art weitgehender Gleichlauf zwischen der dort vollzogenen Tariflohnentwicklung und der daran entsprechend anschließenden Übertragung auf die Beamtenbesoldung statt. Sie sei jedoch wegen des verfassungsrechtlichen Unterschieds zwischen beiden Vergütungssystemen nicht geboten. Vielmehr könne der allgemeine Lebensstandard von Beamten nicht allein von der Entwicklung der Tariflohnentwicklung im öffentlichen Dienst abhängig gemacht werden. Denn so könne kein hinreichender Bezug der Besoldung zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung hergestellt werden, der allerdings geboten sei, um jenen allgemeinen Lebensstandard erhalten zu können, wie das im indiziellen Prüfverfahren des Bundesverfassungsgerichts insbesondere durch den zweiten und dritten Parameter der ersten Prüfungsstufe in den Blick genommen werde. Denn nicht umsonst sei seit spätestens rund 25 Jahren eine gewisse Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung festzustellen, die darüber hinaus durch Grundgesetzänderungen seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert werde, was das Bundesverfassungsgericht seit rund zwölf Jahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit seit rund acht Jahren wiederkehrend so feststellen.

Mit einer solchen implizit bleibenden Konklusion hält der ehemalige BVR nun aber augenscheinlich dreierlei fest:

1. Der Besoldungsgesetzgeber hat es seit spätestens rund 25 Jahren zugelassen und es also entsprechend so geregelt, indem er hinsichtlich der regelmäßigen Erhöhung der Beamtenbesoldung wiederkehrend zumeist dem Prinzip „Besoldung folgt Tarif“ entsprochen hat, dass sich die Besoldung seitdem von der allgemeinen Lohnentwicklung in gewisser Weise abgekoppelt zeigt, dass also eine Absenkung des Lebensstandards von Beamten im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zu verzeichnen sein muss, die sich seit rund 18 und 15 Jahren nur noch weiter vergrößert haben muss. Dieser Prozess wird spätestens seit dem vom Bundesverfassungsgericht 2012 in die Tat umgesetzten Rechtsprechungswandel wiederkehrend von ihm bestätigt und findet seinen Widerhall in einer erdrückenden Anzahl an anhängigen Vorlagebeschlüssen. Er wird ebenso – darauf geht der ehemalige BVR jedoch hier nicht ein – vom sich aktuell abzeichnenden Rechtsprechungswandel des Bundesverwaltungsgerichts begleitet, das unlängst festgestellt hat, dass angesichts erfolgreicher Klagen von Beamten auf Feststellung mangelnder Amtsangemessenheit ihrer Alimentation nicht mehr selbstverständlich davon ausgegangen werden könne, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau übersteige.<sup>80</sup>

---

80 BVerwG, Urteil vom 21. März 2024 – BVerwG 5 C 5.22 –, <https://www.bverwg.de/210324U5C5.22.0>, Rn. 14, vgl. a. *Schwan*, ZBR 2024, 349 ff., demn., bzw. *Ders.*, Übersteigt die Alimentation noch regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau? Ein offensichtlich fundamentaler Rechtsprechungswandel des Bundesverwaltungsgerichts unter: <https://www.berliner-besoldung.de/uebersteigt-die-alimentation-noch-regelmaessig-das-nach-massgabe-von-art-33-abs-5-gg-gebundene-besoldungsniveau-ein-offensichtlich-fundamentaler-rechtsprechungswandel-des-bundesverwaltungs/> <16.09.2024>.

2. Sofern von einer sich seit spätestens rund 25 Jahren vollziehenden Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung ausgegangen werden sollte, die darüber hinaus seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert worden sei, stellte sich das bislang vom Bundesverfassungsgericht herangezogene Prüfverfahren augenscheinlich als weiterhin zu präzisieren dar. Denn die von ihm auf der ersten Prüfungsstufe herangezogenen ersten drei Parameterwerte betrachten regelmäßig einen nur 15-jährigen Vergleichsgegenstand; zur Absicherung der Prüfung ist darüber hinaus ggf. noch eine Staffelpflicht einzupflegen, die einen 20-jährigen Vergleichsgegenstand ermöglicht.<sup>81</sup> Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sieht sich aber in ihrer Rechtsprechung vorrangig an den 15-jährigen Vergleichszeitraum gebunden.<sup>82</sup> Wenn nun jedoch ein mindestens rund 25-jähriger Abkopplungsprozess der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung zu verzeichnen wäre, der darüber hinaus seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert worden wäre, dann läge es auf der Hand, dass dieser Abkopplungsprozess in seiner ganzen Breite durch einen nur 15-jährigen Vergleichsgegenstand nicht vollständig abgebildet werden könnte, was sich offensichtlich als nur umso gravierender darstellte, als dass im Zuge von Neuregelungen der jährlichen Sonderzahlung im Zeitraum zwischen 2003 bis 2006 in allen Rechtskreisen tiefe Einschnitte in die Alimentation vollzogen worden sind.<sup>83</sup> Nicht umsonst hat es der Senat bereits 2007 nicht mehr von vornherein ausschließen wollen, „dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt haben, dass einzelne Beamtengruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert werden“.<sup>84</sup> Entsprechend zeigt sich das Mindestabstandsgebot seit spätestens 2008 in allen Rechtskreisen und dabei in der Regel weit über die untersten Besoldungsgruppen hinaus als unmittelbar verletzt.<sup>85</sup> Die im gerade skizzierten Zeitraum vollzogene Entwicklung liegt heute also bereits außerhalb des 15-jährigen Prüfmaßstabes und wird zunehmend auch nicht mehr von der dann einen 20-jährigen Zeitraum umfassenden Staffelpflicht erfasst. Entsprechend legt das bundesverfassungsgerichtliche „Pflichtenheft“ heute einen Maßstab zugrunde, der die tiefen Einschnitte in das Besoldungs- und Alimentationsniveau der 2000er Jahre sachlich nicht mehr hinreichend in den Blick nimmt und also regelmäßig Zeiträume betrachtet, in denen sich wenigstens das Mindestabstandsgebot schon längerfristig als unmittelbar verletzt darstellt.
3. Innerhalb des gerade skizzierten Rahmens sollte sich auch der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber veranlasst sehen, sich seiner ihm obliegenden Prüfungspflichten hinreichend gewahr zu werden. Denn es dürfte offensichtlich kaum ein Zufall sein – es ist entsprechend für eine Stellungnahme durchaus bemerkenswert –, dass der ehemalige BVR seinen schriftlichen Darlegungen die oben zusammengefassten Ausführungen voranstellt und also nicht mit der referierenden Darlegungen der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben einleitet, wie es eine Stellungnahme in der Regel ggf. erwarten ließe und womit er im Anschluss fortfährt. Im Kontext der gerade referierten Aussagen und auf Basis der in diesem Abschnitt vollzogenen Konklusionen möchte eine solche Veranlassung, sich als Besoldungsgesetzgeber der einem obliegenden Prüfungspflichten hinreichend gewahr zu werden, jedenfalls als offensichtlich geboten erscheinen.

---

81 Vgl. BVerfGE 155, 1 (16 ff. Rn. 29 ff.).

82 Vgl. zuletzt nur VG Berlin, Urteil vom 16. Juni 2023 – 26 K 247/33 –, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJ-RE001547270>, Rn. 294 ff.

83 Vgl. nur *Färber*, ZBR 2018, S. 228 (237 f.).

84 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2007 – 2 BvR 1673/03 –, [https://www.bverfg.de/e/rk20070924\\_2bvr167303.html](https://www.bverfg.de/e/rk20070924_2bvr167303.html), Rn. 34.

85 *Schwan*, DÖV 2022, S. 198 (206).

Denn auf Basis der letzten Ausführungen sollte auch er sich vergegenwärtigen, dass sich nach Ansicht des ehemaligen BVRs die Alimentation der bundesdeutschen Bediensteten generell nur am unteren Rand ihres verfassungsrechtlich gebotenen Gehalts bewege, sodass auch hier womöglich kaum mehr selbstverständlich davon ausgegangen werden könne, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau übersteige (vgl. oben unter III. 1).

#### b) Zum Antragswesen des neu geplanten Ergänzungszuschlags

Im Anschluss beantwortete der ehemalige BVR eine weitere der vielen tiefeschürfenden Fragen des Abgeordneten Witzel. In der Beantwortung wurde erneut deutlich, dass er auch hier methodisch weiterhin dem folgte, was er zuvor klargestellt hatte, nämlich dass er nicht geprüft habe, ob die vom Entwurf herangezogenen Daten stimmten, sondern dass er deren Richtigkeit voraussetzte, wobei in der Beantwortung der Frage nun offensichtlich wurde, dass dem ehemaligen BVR durchaus klar sein musste, dass die vom Gesetzentwurf präsentierten Daten hier an einer – darüber hinaus entscheidenden – Stelle nicht stimmen können. Denn da zugleich die Diskrepanz zwischen dem, was der Gesetzentwurf ausführt, und der sozialen Wirklichkeit der nordrhein-westfälischen Gesellschaft, die sich der Besoldungsgesetzgeber gezwungen sieht, sie hinreichend zu betrachten, eindeutig ist, wird spätestens hier offensichtlich, dass auch der ehemalige BVR davon ausgehen muss, dass der Entwurf, sofern er in der vorliegenden Form Gesetzeskraft erlangte, mitsamt seiner geplanten Regelung des § 71b keine Chance hat, vor dem Bundesverfassungsgericht zu bestehen.

Da er sich aber – wie oben dargelegt nicht zuletzt wegen des hervorgehobenen nicht rechtlich bindenden Kodex (vgl. oben unter II.) – Urteilen über den Gesetzentwurf nach Möglichkeit generell enthält, referierte er auch hier nur die Sachlage, ohne die offensichtliche Problematik des zentralen Details seines Referats weiterhin zu betrachten, stellte er also – wie gleichfalls oben als allgemeine Methodik seiner Darlegungen herausgestellt – in diesem politisch strittigen und ggf. alsbald streitigen Regelungskontext erneut keinen Transfer her. Die Betrachtung eines Transfers überließ er vielmehr einmal mehr dem Zuhörer. Entsprechend sollen zunächst einmal seine entsprechenden Ausführungen referiert werden (sublit. aa). Im Anschluss werden sie in ihrem Kontext der weiteren Ausführungen des ehemaligen BVR interpretiert (sublit. bb), was schließlich in einem Fazit mündet (sublit. cc).

#### aa) Zusammenfassung der Antwort

In seiner Antwort auf die Abgeordnetenfrage, wie die in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 7 eingruppierten Beamten von ihrer Anspruchsberechtigung auf einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag erfahren sollten, wies der ehemalige BVR – unabhängig davon, wie er ausführte, dass sicherlich ebenfalls die Gewerkschaften ihre Mitglieder entsprechend informieren würden – auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn hin. Der Dienstherr werde verpflichtet sein, den Beamten, für die die Einhaltung des Mindestabstandsgebots zweifelhaft sei, selbstständig entsprechende Auskünfte zu erteilen bzw. den betreffenden Beamten Mitteilungen zu machen, dass sie einen entsprechenden Antrag stellen könnten. Das Antragsverfahren würde dabei als „Bürokratiemonster“ zu einer Einzelfallbetrachtung von tausenden von Fällen führen müssen, die die nordrhein-westfälische Verwaltung

zukünftig beschäftigen und lähmen würden. Das führe allerdings nicht zur Verfassungswidrigkeit, sei nur vielleicht nicht sinnvoll oder sei vielleicht untunlich.<sup>86</sup>

## bb) Interpretation

Mit seinen Darlegungen führte der ehemalige BVR aus, dass mit dem Antragsverfahren ein offensichtlich wenig sinnvolles oder vielleicht untunliches „Bürokratiemonster“ geschaffen werden würde. Eine solche Entscheidung sei aber weder gesetzlich untersagt noch verfassungswidrig. Mit dieser Darlegung betrachtete er das Antragswesen augenscheinlich als in einem nicht geringen Maße dysfunktional. Dysfunktionalität, solange sie nicht zu grundlegender Einschränkung von Grundrechten führt und auch darüber hinaus weder mit der Verfassung noch mit einfachgesetzlichen Regelungen im Konflikt steht, ist nun aber nichts, was für sich allein der Betrachtung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt. Solange gesetzliche Regelungen im Rahmen der Verfassung und damit ebenso hinreichend widerspruchsfrei, normenklar und bestimmt in das Normengefüge eingeführt sowie dabei trotz eines nicht unerheblichen Grads an mit ihnen einhergehender Dysfunktionalität von der Verwaltung so umgesetzt werden können, dass damit nicht grundlegende Grundrechtseinschränkungen der Normunterworfenen verbunden sind, dürfen sicherlich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als politisch wenig klug bewertet werden können oder müssen; solche Regelungen unterliegt aber ebenfalls dem weiten Entscheidungsspielraum, über den der Gesetzgeber verfügt.<sup>87</sup> Entsprechend scheint es, als habe der ehemalige BVR mit seiner Darlegung sachlich etwas ausgeführt, was das Bundesverfassungsgericht mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu interessieren bräuchte – wäre da allerdings nicht die von ihm zugrunde gelegte Zahl von tausenden von Fällen, die es mit der Einführung in das nordrhein-westfälische Besoldungsrecht nun nach seiner Ansicht regelmäßig in einer Einzelfallbetrachtung zu prüfen gelte. In der Annahme dieser Zahl von tausenden zu prüfenden Anträgen laufen nun zwei Problematiken zusammen:

1. In allein den vom ehemaligen BVR genannten Besoldungsgruppen A 5, A 6 und A 7 wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit kaum tausende verheiratete alleinverdienende Beamte bzw. verheiratete Beamte geben, deren Ehepartner einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, die als solche also einen entsprechenden Antrag stellen könnten. Entsprechend sollte es nicht unwahrscheinlich sein, dass der ehemalige BVR unter einer realitätsgerechten Betrachtung des Mindestabstandsgebots davon ausgehen könnte – ohne dass er das ausführte; mit der Ausführung hätte er sich offensichtlich ein Urteil erlauben –, dass sich die Verletzung der Besoldungssystematik in der Besoldungsordnung A gleichfalls noch über die genannten Besoldungsgruppen hinaus erstrecken sollte. Denn nicht umsonst ist das offensichtlich tatsächlich der Fall, wird sich die Antragsberechtigung nicht allein nur auf diese drei Besoldungsgruppen erstrecken können, worauf in einem Annex zurückzukommen sein wird (vgl. unten im Anhang insbesondere unter VII. 2 lit b). Denn in Anbetracht des aktuell deutlich verletzten Mindestabstandsgebots sollten spätestens unter einer realitätsgerechten Betrachtung der Mindest- und gewährten Nettoalimentation weitere Beamte als nur die in den genannten drei Besoldungsgruppen hervorgehobenen tatsächlich als antragsberechtigt zu betrachten sein (vgl. darüber hinaus ebenso unten unter VII. 4). Der Entwurf nimmt solche Bemessungen jedoch nicht vor, präsentiert also auch hier keine sachgerechten Daten.

---

86 Die Begrifflichkeit des „Bürokratiemonsters“ ist der Stellungnahme des dbb entlehnt, vgl. Stellungnahme 18/1680 vom 23.08.2024, S. 12 f.

87 Michael Sachs, in: Ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 122 ff.

2. Sofern nun aber tausende von Fällen in einer Einzelfallbetrachtung zu prüfen sein sollten, wovon der ehemalige BVR explizit ausgeht, liegt es auf der Hand, dass im Ergebnis dann kaum nur wenige Einzelfälle am Ende tatsächlich anspruchsberechtigt sein sollten. In dem Moment aber, wo hier nicht mehr nur einige wenige Einzelfälle zu betrachten wären, die allein also anspruchsberechtigt wären, läge hier keine Regelung für atypische Sonderfälle mehr vor, die als solche einer salvatorischen Klausel unterfallen könnten. Vielmehr wären hier nun tatsächlich über Einzelfälle hinausgehende und entsprechend zu typisierende Regelfälle zu betrachten, weshalb sich ohne hinreichende Begründung für eine salvatorische Klausel die Regelungen des § 71b mitsamt seines Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag als der „Rechentrick“ entpuppten, der verfassungsrechtlich nicht mit Art. 33 Abs. 5 in Einklang zu bringen ist. Entsprechend müssten sich diese Regelungen allerdings als verfassungswidrig offenbarte, wie das der ehemalige BVR zuvor in allgemeiner Betrachtung ausgeführt hatte (vgl. oben unter IV. 3 lit. a sublit. bb).

### cc) Fazit

Im Ergebnis lässt sich also feststellen, dass der ehemalige BVR hier davon ausgehen muss, dass es hinsichtlich des § 71b nicht um einige wenige atypische Sonderfälle geht, die alleine eine salvatorische Klausel sachlich rechtfertigen könnten, sondern dass hier in der sozialen Wirklichkeit der gesellschaftlichen Gefasstheit des Landes Nordrhein-Westfalen tatsächlich eine hohe Zahl an zu typisierende Regelfälle zu betrachten wäre, die damit aber verfassungsrechtlich nicht einer salvatorischen Klausel unterworfen werden dürften, sodass sich die Regelung des Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag sachlich nicht rechtfertigen lässt, sich die Regelung also als nicht rechtfertigungsfähiger „Rechentrick“ erweist, der als solcher verfassungswidrig ist.<sup>88</sup>

### c) Zur vergleichsweise sehr niedrigen Richterbesoldung in Deutschland

Im Anschluss betrachtete der ehemalige BVR den unter anderem von der EU-Kommission in seinem aktuellen Rechtsstaatsbericht erneut wiederholt gerügten Sachverhalt, dass die Richterbesoldung in Deutschland zu niedrig sei, wodurch Richter in Deutschland als Konsequenz von der EU-Kommission als korruptionsanfällig betrachtet werden würden.<sup>89</sup> Entsprechend fasste er zusammen, dass die Richterbesoldung in Deutschland im europäischen Vergleich tatsächlich sehr niedrig sei. Auch damit gab er – ohne dass er auch hier einen entsprechenden Transfer zog oder sich ein Urteil erlaubte – einen allseits bekannten Sachverhalt wieder, den nicht zuletzt das aktuelle Judikat über die Berliner Richterbesoldung in aller Deutlichkeit und mit allen Konsequenzen insbesondere im

88 Vgl. über die hier gemachten Ausführungen hinaus die Ausführungen zum hamburgischen Rechtskreis auf den S. 70 ff. unter <https://bdr-hamburg.de/wp-content/uploads/Gutachterliche-Stellungnahme-Besoldungsstrukturgesetz-Drs.-22-1272.pdf> <16.09.2024>; die dort hervorgehobenen Argumente sollten dem Grunde nach auch hinsichtlich des Landes Nordrhein-Westfalen gelten. Dabei sollte in Rechnung zu stellen sein, dass Hamburg zurzeit rund 1,9 Mio. Einwohner hat – <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155147/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-hamburg-seit-1961/> <16.09.2024> –, Nordrhein-Westfalen allerdings mit rund 18,1 Mio. Einwohnern – <https://www.it.nrw/nrw-einwohnerzahl-im-ersten-halbjahr-2023> <16.09.2024> – eine weit mehr als neunmal größere Einwohnerzahl aufweist. Entsprechend stehen den rund 45.700 Richtern, Beamten und Hochschullehrern in Hamburg – S 18 in <https://www.hamburg.de/resource/blob/216268/35c3fc1a6c5e92143abb90f8661c4dc3/pb-2023-personalbericht-tabellenanhang-data.pdf> <16.09.2024> – rund 273.000 in Nordrhein-Westfalen entgegen – <https://www.it.nrw/im-oeffentlichen-dienst-des-landes-nrw-sind-fast-eine-halbe-million-personen-beschaeftigt-mehr-als> <16.09.2024>.

89 Vgl. Europäische Union, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 24.07.2024, S. 9 ff. unter: [https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900\\_de?filename=17\\_1\\_58059\\_coun\\_chap\\_germany\\_de.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900_de?filename=17_1_58059_coun_chap_germany_de.pdf) <16.09.2024>.

Hinblick auf die qualitätssichernde Funktion der Besoldung aufzeigt, womit es neben der von der Europäischen Union gerügte Korruptionsanfälligkeit einen weiteren verfassungsrechtlich bedenklichen Zustand betrachtet.<sup>90</sup> Nicht umsonst hat der Senat festgehalten, dass trotz der in Berlin in den 2010er Jahren vorgenommenen Absenkung der Einstellungsanforderungen die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion, durchgehend überdurchschnittliche Kräfte zum Eintritt in den höheren Justizdienst in Berlin zu bewegen, nicht (mehr) erfüllt hat.<sup>91</sup> Es konnte seitdem keine Rede mehr davon sein, dass es dem Land gelungen wäre, durchgehend überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte für den höheren Justizdienst anzuwerben.<sup>92</sup> In der Vergleichsgruppe der Angestellten mit juristischen Berufen in der Privatwirtschaft verdienten hingegen 2006 85 % beziehungsweise 2010 93 % mehr als ein Berufsanfänger im Bereich der Justiz. In 55 % der Fälle 2006 bzw. 65 % der Fälle 2010 lag das entsprechende Einkommen in der Privatwirtschaft auch über den Bezügen in der Endstufe der Besoldungsgruppe R 1.<sup>93</sup> Auch deshalb ist der Senat 2020 unter Mitwirkung des damaligen BVR Huber zu dem Schluss gelangt, dass *die Bemessung der Grundgehaltssätze* der Besoldungsgruppen R 1 bis R 3 in Berlin im verfahrensgegenständlichen Zeitraum nicht mehr amtsangemessen gewesen ist.<sup>94</sup>

Auch als Ergebnis der gerade referierten Entscheidung und ebenso mit der durch den ehemaligen BVR festgehaltenen Darlegung, dass die Richterbesoldung in Deutschland im europäischen Vergleich tatsächlich sehr niedrig sei, wird deutlich, dass das Problem des zu geringen Alimentationsniveaus nicht allein durch soziale, leistungslose Besoldungskomponenten gelöst werden könnte, da sie zwar zweifellos ebenfalls jenes Alimentationsniveau anheben. Allerdings spielen die sozialen Besoldungskomponenten hinsichtlich des Leistungsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 2 GG keine Rolle, der aber ebenfalls maßgeblich ist und also insbesondere durch die qualitätssichernde Funktion der Besoldung in seiner Beachtung gewährleistet werden muss – und zwar das nur umso mehr, als dass ein offensichtlich großer Teil des erst für den öffentlichen Dienst zu gewinnenden Nachwuchses zum Zeitpunkt der Bestallung mit einem Amt noch ledig und kinderlos ist.<sup>95</sup> Auch deshalb kann die Erhaltung oder Zurückgewinnung der qualitätssichernden Funktion der Alimentation in Deutschland nur gelingen, wenn die leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile erheblich angehoben werden, da die weitgehend alleinige Erhöhung leistungsloser sozialer Besoldungskomponenten sie nicht gewährleisten kann. Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht im aktuellen Judikat letztlich – wie am Ende des letzten Absatzes hervorgehoben – die Bemessung der Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen R 1 bis R 3 im verfahrensgegenständlichen Zeitraum als nicht mehr amtsangemessen betrachtet. Denn in ihnen verwirklicht sich mittelbar das Leistungsprinzip.<sup>96</sup> Erweisen sie sich als verfassungsrechtlich zu gering, sollte sich darin eine Verletzung des Leistungsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 2 widerspiegeln, da sich nun in ihnen offensichtlich das Leistungsprinzip nicht mehr hinreichend verwirklichen könnte.<sup>97</sup>

90 Vgl. BVerfGE 155, 1 (71 ff. Rn. 169 ff.).

91 BVerfGE 155, 1 (71 Rn. 170).

92 BVerfGE 155, 1 (72 <Rn. 173).

93 BVerfGE 155, 1 (72 f. Rn. 174).

94 BVerfGE 155, 1 (73 Rn. 176).

95 Nicht umsonst liegt das Durchschnittsalter von Mütter bei der Geburt ihres ersten Kinds in Deutschland bei 30,3 Jahren und in Nordrhein-Westfalen bei 30,2 Jahren, vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/geburten-mutter-alter-bundeslaender.html> <16.09.2024>, während das von Vätern bei 34,7 Jahren liegt, vgl. <https://www.bib.bund.de/DE/Presse/Mitteilungen/2024/2024-04-09-Vaeter-bei-Geburt-von-Kindern-immer-aelter-Hohes-Durchschnittsalter-aber-kein-neues-Phaenomen.html> <16.09.2024>.

96 Vgl. zuletzt nur BVerfGE 145, 304 (327 Rn. 70), während das der Väter in Deutschland 34,7 Jahren.

97 Die Zusammenhänge werden in ihrer Komplexität tiefgehender in *Schwan*, ZBR 2025, Heft 1 (demn.) betrachtet.

#### d) Der geplante § 71 als verfassungskonforme Regelung?

Daraufhin hat der ehemalige BVR explizit Stellung zum geplanten § 71 genommen, den er für sich betrachtet – also auf Grundlage seiner methodisch vorausgesetzten Grundannahme, dass die vom Entwurf herangezogenen Daten stimmten – erneut als verfassungskonform betrachtete, nachdem er zuvor erklärt hatte, wie es dazu gekommen sei, dass der Senat in seinem letzten Judikat den Besoldungsgesetzgeber in der gesellschaftlichen Verfasstheit der Bundesrepublik darauf hingewiesen habe, dass das Alleinverdienermodell als ggf. nicht mehr maßgebliches *politisches Leitbild* betrachtet werden könnte,<sup>98</sup> was er – den entsprechenden Hinweis – im Zuge des sozialen Wandels als verfassungsrechtlich geboten betrachtet habe.

Zentrale weitere mit einem Mehrverdienermodell einhergehende Problematiken, die bei der Ausgestaltung des geplanten § 71b in seiner Form und mit dieser verbundenen jeweiligen Leistungshöhe nicht ausgeklammert werden können, dürfte er auch hier ein weiteres Mal weitgehend außer Betracht gelassen bzw. erneut nur in allgemeiner Form betrachtet haben, da mit dem Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag grundlegende Interessen der jeweiligen Seiten verbunden sein könnten und weil davon ausgegangen werden darf, dass mit dem § 71b zukünftig mit hoher Wahrscheinlichkeit streitige Regelungen zu betrachten sein werden (vgl. zur entsprechenden Methodik oben unter II.). Auch deshalb sollen nachfolgend die Alleinverdienerbezugsgröße als verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab (sublit. aa), der allein nicht hinreichende Gehalt fiskalpolitischer Begründungen (sublit. bb), die Verpflichtung des Besoldungsgesetzgebers, sich in der Gesetzgebung an tatsächlichen Bedarfen zu orientieren (sublit. cc) und den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag im Rahmen weiterer Verfassungsnormen zu betrachten (sublit. dd), ohne dabei die verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsmöglichkeiten eines Mehrverdienermodells auszuklammern (sublit. ee), in den Blick genommen und mit den Ausführungen des ehemaligen BVR verbunden werden.

#### aa) Die Alleinverdienerbezugsgröße als verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab

In der Gesetzesbegründung wird zunächst sachlich nicht hinreichend thematisiert, dass es sich bei der Alleinverdienerannahme des Bundesverfassungsgerichts um eine aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße und nicht um ein Leitbild der Beamtenbesoldung handelt.<sup>99</sup> Damit klammert sie aus, dass der Zweite Senat in seiner am 04. Mai 2020 erlassenen Parallelentscheidung ausführt, dass es sich bei der Alleinverdienerannahme nicht um ein Abbild der Wirklichkeit oder das vom Bundesverfassungsgericht befürwortete Leitbild der Beamtenbesoldung handelt, sondern um eine Bezugsgröße, die eine spezifische Funktion bei der Bemessung der Untergrenze der Familientilgung erfüllt und also einen aus der bisherigen Besoldungspraxis und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung abgeleiteten *Kontrollmaßstab* darstellt.<sup>100</sup> Dabei hat er mit dem an derselben Stelle gegebenen Hinweis auf die Entscheidung BVerfGE 155, 1 verdeutlicht, dass dieser Kontrollmaßstab bis auf Weiteres eine spezifische Funktion bei der Bemessung der Untergrenze der Familientilgung erfüllt, und zwar alimentationsrechtlich sowohl im Hinblick auf die dem Beamten in der untersten Besoldungsgruppe gewährte Alimentation als auch hinsichtlich des alimentativen Mehrbedarfs von kinderreichen Beamten.

<sup>98</sup> BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

<sup>99</sup> Ebd. Die Gesetzesbegründung führt den vom Senat dargelegten Sachverhalt zwar aus, ohne ihn jedoch sachgerecht zu beachten, vgl. NW-Drs. 8/9514 vom 06.06.2024, S. 84

<sup>100</sup> BVerfGE 155, 77 (95 Rn. 37).

Entsprechend verweist der Senat hier auch auf einen grundlegenden Beitrag der Jenaer Hochschul-lehrerin Anna Leisner-Egensperger; ihm entnimmt er deshalb die Formulierung des mit der Alleinverdienerannahme nicht bezweckten „Abbild[s] der Wirklichkeit“. Dieser Beitrag betrachtet das Alleinverdienermodell „nicht als Ausdruck realitätsferner Kalkulation“ des Bundesverfassungsgerichts, sondern als einen *sachgerechten Maßstab*, um die „Untergrenze der verfassungsmäßigen Alimentation mit 15 %igem Abstand zum sozialrechtlichen Existenzminimum“ zu bestimmen, durch den „die alimentationsrechtliche Absicherung einer umfassenden Wahlfreiheit des Beamten“ ermöglicht werde.<sup>101</sup> Zur Bekräftigung dieser Wahlfreiheit hebt auch der Senat entsprechend hervor, dass mit dem Kontrollmaßstab des Alleinverdienermodells keine für andere Familienformen nachteilige Auswirkungen verbunden sind, er hingegen auch dann verfassungsrechtlich eine dem Beamten geschuldete Mindestbesoldung sichert, „wenn der andere Elternteil gar nichts zum Familieneinkommen beisteuern kann, etwa weil behinderte Kinder oder betagte Großeltern dauernder Pflege bedürfen oder er selbst dauerhaft arbeitsunfähig erkrankt oder gar verstorben ist“.<sup>102</sup>

Da nun die Gesetzesbegründung auf die eigentliche Funktion der Alleinverdienerannahme in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eingeht, sondern vielmehr nur Ausführungen zum politischen oder gesellschaftlichen Gehalts des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie anstellt, vollzog der ehemalige BVR offensichtlich im Sinne seiner Methodik auch an der gerade genannten Stelle keinen Transfer und enthielt sich entsprechend ebenso eines über die Leitbildbetrachtung hinausgehenden Urteils.

#### bb) Der allein nicht hinreichende Gehalt fiskalpolitischer Begründungen

Dabei führte er auch – und zwar erneut im Kontext eines politisch strittigen und ggf. alsbald streitigen Regelungskontexts ungeprüft – die von ihm entsprechend im Konjunktiv betrachteten Ausführungen von Landesregierungen und Besoldungsgesetzgebern weiterer Bundesländern aus, dass eine generelle Anhebung der Grundgehaltssätze ihrer Meinung nach fiskalisch nicht darstellbar wäre. Entsprechend ging er ebenfalls auf das Wirtschaftlichkeitsgebot des Haushaltsgesetzgebers ein, dem dieser verfassungsrechtlich als Folge seiner Pflicht zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, unionsrechtlich im Art. 109 Abs. 2 GG, nicht ausweichen darf.<sup>103</sup> Nicht umsonst weist das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ebenfalls Verfassungsrang auf und sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.<sup>104</sup> Entsprechend wies der ehemalige BVR nun den Besoldungsgesetzgeber darauf hin, dass er jederzeit Einsparungen auch im Zuge der Besoldungsgesetzgebung im Rahmen des Neuverschuldungsverbots vornehmen dürfe, wobei er dabei als bekannt vorausgesetzt haben wird – denn so wird das Bundesverfassungsgericht auch zukünftig auf Grundlage seiner bisherigen Rechtsprechung urteilen müssen –, dass entsprechend vollzogene Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung nicht allein nur die Gruppe der Beamten treffen könnten, da sie sich so als ein verfassungswidriges „Sonderopfer“ darstellen würden, sondern dass sie gleichheitsgerecht im Rahmen eines expliziten und entsprechend in der Begründung der Gesetzgebung ausgeführten Konsolidierungsrahmens zu vollziehen wären.<sup>105</sup>

---

101 Anna Leisner-Egensperger, NVwZ 2019, S. 777 (780).

102 BVerfGE 155, 77 (95 Rn. 37).

103 Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 16 ff.

104 BVerfGE 155, 1 (45 Rn. 93).

105 Vgl. nur BVerfGE 155, 1 (45 ff. Rn. 92 ff. und 73 ff. Rn. 177 ff.).

Entsprechend stellte er auch hier keinen Transfer her und enthielt sich ebenso dem Schluss, dass seit Bestehen der Schuldenbremse bislang kein Haushaltsgesetzgeber den gerade beschriebenen Weg gegangen ist, da sich alle Parteien ausnahmslos sowohl der politischen Risiken – die entsprechenden Einsparungen dürften bei den von ihnen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Individuen kaum auf allzu große Gegenliebe stoßen – als auch der verfassungsrechtlichen bewusst sein werden, die da letztere aus den verfassungsrechtlichen Forderungen resultieren, die der Art. 3 Abs. 1 GG mit sich bringt: Denn in Anbetracht des verfassungsrechtlichen Zwangs, Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung gleichheitsgerecht gestalten zu müssen, werden sich sämtliche damit verbundene gesetzliche Regelungen zwangsläufig als reichlich komplex gestalten müssen. Auch deshalb dürfte der ehemalige BVR hier also ebenfalls nicht hervorgehoben haben, dass sich in diesem Unterlassen, entsprechende gleichheitsgerecht vollzogene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung bzw. Verhinderung einer verfassungsrechtlich nicht erlaubten (zu hohen) Neuverschuldung vorzunehmen, eine politische Bequemlichkeit widerspiegelt, die ggf. populär ist (zumindest, solange sie nicht auffällt), die jedoch nicht darüber hinwegtäuschen könnte, dass der Bundesgesetzgeber gemeinsam mit dem Bundesrat in Art. 109a Abs. 1 Nr. 3 GG zur Haushaltskonsolidierung über entsprechende verfassungsrechtliche Mittel verfügt, worauf er also hier nun vom ehemaligen BVR hingewiesen wurde.<sup>106</sup>

Er zog hier also – als weitere offensichtliche Folge seines methodischen Vorgehens – nicht den augenscheinlich auf der Hand liegenden Schluss, dass die von ihm genannten Ausführungen auch von Landesregierungen und Besoldungsgesetzgebern weiterer Bundesländern, wonach eine generelle Anhebung der Grundgehaltssätze ihrer Meinung nach fiskalisch nicht darstellbar wäre, als ausschließlich fiskalisches Argument weder hinreichten, um diese Anhebungen zu verhindern, sofern diese sich als verfassungsrechtlich notwendig zeigten, noch als alleinige Begründung ausreichten, da das Bemühen, Ausgaben zu sparen, nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden kann, soweit diese Kürzung nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.<sup>107</sup>

#### cc) Orientierung an tatsächlichen Bedarfen

Im Anschluss hob der ehemalige BVR den weiten Entscheidungsspielraum hervor, den der Besoldungsgesetzgeber auch hinsichtlich des Verhältnisses von Grundbesoldung und familienbezogenen Besoldungskomponenten habe, und stellte dieses Verhältnis deshalb in dessen Ermessen, um dabei hervorzuheben, dass die Verfassung lediglich fordere, dass die Besoldung amtsangemessen sei, womit er darauf anspielte, dass es hinsichtlich der gewährten Alimentation regelmäßig auf das Gehalt als Ganze ankommt.<sup>108</sup> Dabei setzte er aber offensichtlich voraus, dass auch dem Besoldungsgesetzgeber bekannt sein sollte, dass sich nicht zuletzt der kinderbezogene Bedarf einer Familie offensichtlich mindestens an den tatsächlichen Verhältnissen zu orientieren habe und dass auch entsprechende Zuschläge insbesondere in ihrer Höhe also sachgerecht – und das heißt an der Realität, wie sie in der jeweiligen sozialen Wirklichkeit gegeben ist – zu begründen wären, so wie weiterhin hinsichtlich der Grundbesoldung die Forderungen des Leistungsgrundsatzes ebenfalls hinreichend vom Besoldungsgesetzgeber beachtet werden müssen. Nicht umsonst verwirklicht sich wie eben schon betont das Leistungsprinzip mittelbar im Grundgehalt.

<sup>106</sup> Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109a Rn. 17 f.

<sup>107</sup> Vgl. BVerfGE 155, 1 (47 Rn. 95).

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

Konkrete Ausführungen zum tatsächlichen Bedarf des Ehepartners und der beiden Kinder eines alleinverdienenden Beamten sind dem Gesetzentwurf jedoch an keiner Stelle zu entnehmen. Dem in der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 eingruppierten Musterbeamten, der seinen Lebensmittelpunkt bspw. in Düsseldorf hat, werden zum November 2024 neben einem monatlichen Grundgehalt in Höhe von 2.821,19 €<sup>109</sup> ein Verheiratetenzuschlag von 156,04 €, <sup>110</sup> ein Kinderzuschlag in der Stufe 3 von 1.253,85 €, ein jeweiliger kinderbezogener Erhöhungsbetrag von 7,97 € und 23,86 € sowie ein Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag, der individuell zu bemessen ist,<sup>111</sup> gewährt. Bereits ohne den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag beträgt hier die Höhe der leistungslosen sozialen Besoldungskomponenten monatlich 1.441,72 €, wodurch der genannte Grundgehaltssatz, in dem sich mittelbar das Leistungsprinzip verwirklicht, um rund 51 % erhöht wird. Addiert man darüber hinaus einen Betrag von rund 420,- € hinzu, der sich auf Grundlage realitätsgerechter Bemessungen ab jenem Zeitraum zur Überschreitung der Mindestalimentation ergibt (vgl. unten unter VII. 2 lit b Tabelle 3), summiert sich der Betrag der leistungslosen sozialen Besoldungsbestandteile auf monatlich 1.861,42 €, sodass der Grundgehaltssatz so um knapp 66 % erhöht wird, ohne dass der Gesetzesbegründung eine sachgerechte Betrachtung zu entnehmen wäre, die das Postulat so augenscheinlich zu erfüllender tatsächlicher Bedarfe konkret in Form und Höhe hinreichend prozeduralisieren könnte. Denn entsprechende Bedarfe finden sich im Gesetzentwurf bislang nicht.

Auch deshalb – so darf in Anbetracht der niemandem mehr vermittelbaren familienbezogenen Beträge angenommen werden – hatte der ehemalige BVR den Besoldungsgesetzgeber in seiner schriftlichen Stellungnahme auf seine Pflicht zur Bemessung des zusätzlichen Bedarfs von Kindern hingewiesen, sofern dieser Bedarf nicht über familienneutrale Gehaltsbestandteile abgedeckt werden würde. Dabei wäre zugleich offensichtlich ebenfalls in Rechnung zu stellen, was er in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die besonderen Begründungsverpflichtungen des Besoldungsgesetzgebers zum Regel-Ausnahme-Verhältnis in der Weiterentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ausgeführt hat (vgl. oben unter III. 3). Darüber hinaus könnte man, sofern der Grundgehaltssatz durch familienbezogene leistungslose Besoldungskomponenten um rund 66 % erhöht werden würde, kaum mehr davon ausgehen, dass jener Grundgehaltssatz deutlich größer als die sozialen Komponenten seien, wie das der ehemalige BVR zuvor vorausgesetzt hat (vgl. oben unter IV. 3. lit. b). Auf eine weitere Betrachtung kann an dieser Stelle offensichtlich bereits verzichtet werden.<sup>112</sup>

#### dd) Der Ergänzungszuschlag im Rahmen weiterer Verfassungsnormen

Im Anschluss hob der ehemalige BVR hervor – wie er das auch bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme getan hatte (vgl. oben unter III. 2) –, dass das Eingehen einer Ehe nicht zu einem Besoldungsnachteil führen dürfe, welcher sich nicht vor Art. 6 Abs. 1 GG rechtfertigen ließe. Darüber hinaus fordere die Verfassung, dass die Entscheidung des Beamten für Kinder nicht zu einem Lebensstandardsverlust führen dürfe, wie das auch der Senat aktuell als Folge des Alimentationsprinzips seiner entsprechenden Entscheidung vorangestellt hat, wenn er für den alimentationsrechtlichen Mehrbedarf – und damit übertragen für die Alimentation als Ganze – ausführt:

---

109 Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 7 NW-Drs. 18/9514 v. 06.06.2024, S. 41.

110 Anhang 9 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 v. 06.06.2024, S. 50 wie auch im Folgenden.

111 Anhang 13 zu Art. 1 Nr. 10 NW-Drs. 18/9514 v. 06.06.2024, S. 56 f.

112 Zur verfassungsrechtlichen Problematik entsprechender Regelungen vgl. auch *Schwan*, ZBR 2025, Heft 1 (demn.).

„Der Dienstherr ist aufgrund des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet, seinen Richtern und Beamten sowie ihren Familien einen amtsangemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Deshalb kann bei der Beurteilung und Regelung dessen, was eine amtsangemessene Besoldung ausmacht, die Anzahl der Kinder nicht ohne Bedeutung sein. Sind die Grundgehältsätze so bemessen, dass sie zusammen mit den Familienzuschlägen bei zwei Kindern amtsangemessen sind, darf Richtern und Beamten nicht zugemutet werden, für den Unterhalt weiterer Kinder auf die familien-neutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen.“<sup>113</sup>

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Forderung, dass die Entscheidung des Beamten für Kinder nicht zu einem Lebensstandardsverlust führen dürfe, sei es dem Gesetzgeber als Folge seines weiten Entscheidungsspielraums erlaubt, das Verhältnis von leistungsbezogenen und leistungslosen Besoldungskomponenten sachgerecht zu vollziehen, womit der ehemalig BVR den Besoldungsgesetzgeber ein weiteres Mal auf die ihn treffenden prozeduralen Anforderungen und zugleich auch auf ein verfassungsrechtlich durchaus gegebenes Spannungsverhältnis zwischen dem Leistungsgrundsatz und dem Alimentationsprinzip hinwies.<sup>114</sup> Denn auch hinsichtlich der im letzten Abschnitt bemessenen leistungslosen sozialen Komponenten sieht sich der Besoldungsgesetzgeber in der Pflicht, ihre Form und Höhe sachgerecht zu begründen, unabhängig davon, dass ihm eine ungenügende Gesetzesbegründung erst unlängst vom Zweiten Senat bestätigt worden ist.<sup>115</sup>

Entscheidend sei dabei, ob am Ende die tatsächlich gewährte Alimentation amtsangemessen sei, womit der ehemalige BVR erneut auf den Art. 33 Abs. 5 GG anspielte, und dass sie nicht die Ehe und Familie diskriminiere, womit hier, ebenfalls ohne ihre explizite Nennung, erneut neben dem Art. 6 Abs. 1 GG auch der Art. 3 Abs. 1 GG als maßgeblich zu beachtende Verfassungsnormen aufgerufen wurde. Eine solche Diskriminierung wie auch eine Verletzung der amtsangemessenen Höhe der zu gewährenden Alimentation habe er jedoch hinsichtlich der vorgeschlagenen Regelungen nicht erkennen können, wobei er hier offensichtlich weiterhin und erneut unausgesprochen voraussetzte, dass der Gesetzentwurf auf Basis der von ihm zugrunde gelegten – und vom BVR als sachgerecht vorausgesetzten – Daten zu dem Schluss komme, dass die Parameter des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ letztlich mit ggf. einer Ausnahme allesamt eingehalten wären und dass er auch hinsichtlich der Schuldenbremse von keiner der möglichen, jedoch explizit zu begründenden Ausnahmeregelungen Gebrauch machen wolle.

So verstanden sei nach Meinung des BVRs das Hauptproblem im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 71b die deutliche Bürokratiezunahme (vgl. zu dieser These oben unter V. 1. lit. b). Darüber hinaus sei der Gedanke, dass ausnahmsweise das Mindestabstandsgebot (im Sinne einer salvatorischen Klausel für atypische Sonderfälle) nicht gewahrt werde – und also in diesen vom Gesetzentwurf behaupteten wenigen Fällen ein Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag gewährt werden soll; diese Voraussetzung nennt er an dieser Stelle nicht noch einmal – verfassungsrechtlich per se nicht zu beanstanden, womit auch hier der zentrale Grundgedanke seiner Ausführungen zum Vorschein kommt, nämlich dass der ehemalige BVR wie eingangs angekündigt die Daten des Gesetzentwurfs nicht prüfe, sondern sie als richtig voraussetze.

Dass er hingegen tatsächlich doch eine solche Prüfung bereits durchgeführt haben wird und also zum dem Schluss gekommen ist, dass von tausenden von Fällen auszugehen sei, die es in einer Einzelfallbetrachtung nach seiner Ansicht zu prüfen gelte (vgl. oben unter V. 1. lit. b), führte er hier

---

113 BVerfGE 155, 77 (77 Ls. 1).

114 BVerfGE 130, 263 (296 f.).

115 BVerfGE 155, 77 (86 f. Rn. 20 f.).

ebenfalls nicht noch einmal aus, weil dann auch hier der oben dargelegte Transfer zu leisten gewesen wäre, der mit einem entsprechenden Urteil zu verbinden gewesen wäre und der also zum Schluss hätte kommen müssen, dass sich die vom § 71 geplanten Regelungen in der sozialen Wirklichkeit der nordrhein-westfälischen Gesellschaft nicht als salvatorische Klausel darstellen lassen und damit letztlich einen verfassungswidrigen „Rechentrick“ formulieren, der also im Rahmen der Verfassung vom Besoldungsgesetzgeber nicht vollzogen werden darf.

#### ee) Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsmöglichkeiten des Modells der Mehrverdienerfamilie

Am Ende betrachtete der ehemalige BVR den allgemeinen soziologischen Befund, dass heute die Mehrverdienerfamilie als politisches Leitbild sachlich zu rechtfertigen sei, und führte er als Folge des von ihm nicht genannten § 1356 BGB darüber hinaus aus, dass die Ausgestaltung der jeweiligen Berufstätigkeit rechtlich der freien Entscheidung beider Ehepartner unterstehe, ohne dass er jedoch auch hier – wie schon zuvor (vgl. unter sublit. aa) – auf die Bedeutung der Alleinverdienerannahme als Kontrollmaßstab in der Betrachtung des Mindestabstandsgebots weiter einging. Auch diese letzten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts dürfte er folglich als bekannt vorausgesetzt haben. Zugleich entthob ihn das von ihm auch hier nicht vollzogene Referat zur Bedeutung der Alleinverdienerannahme in der Betrachtung des Mindestabstandsgebots ein weiteres Mal einer Transferbildung in dem hier politisch strittigen und ggf. alsbald streitigen Regelungskontext.

Entsprechend überließ er das abschließende Urteil erneut dem Zweiten Senat, wobei aus dem, was in der Interpretation seiner Stellungnahme bislang dargelegt worden ist, deutlich werden sollte, dass auch der ehemalige BVR als Folge seiner Ausführungen kaum davon ausgehen dürfte, dass sich der geplante § 71b in der vom Entwurf vorgenommenen Form in der gesellschaftlichen Wirklichkeit der nordrhein-westfälischen Gesellschaft verfassungsrechtlich rechtfertigen ließe – davon unbenommen bleibt aber die politische Entscheidung für eine Betrachtung der Mehrverdienerfamilie als gesellschaftliches Leitbild. Sie darf der Besoldungsgesetzgeber sicherlich so vollziehen, insbesondere, wenn es ihm auch unter diesem Leitbild gelingt, die Einhaltung des Mindestabstandsgebots unter dem Kontrollmechanismus der Alleinverdienerannahme zu garantieren, was im aktuellen Gesetzentwurf allerdings wie gezeigt offensichtlich nicht gelingt (vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen im Anhang).

Nicht umsonst hob der ehemalige BVR eingangs der jetzt gerade betrachteten Passage hervor, dass auf Grundlage der vom Gesetzentwurf behaupteten sozialen Wirklichkeit, in der nur wenige atypische Sonderfälle verfassungsrechtlich eine salvatorische Klausel erlaubten, sich der geplante § 71b als verfassungskonform darstellte, um zugleich – wie oben gezeigt (vgl. unter V. I. lit. b) – tatsächlich davon auszugehen, dass in der gegebenen sozialen Wirklichkeit der nordrhein-westfälischen Gesellschaft mehrere tausend Antragssteller vorhanden sein müssten, von denen offensichtlich deutlich mehr als nur wenigen Einzelfällen ein entsprechender Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag zu gewähren sein dürfte, sodass die notwendige Voraussetzung für eine salvatorische Klausel entfielen, was die Verfassungswidrigkeit des geplanten § 71b zur Folge hätte.

## 2. Zweite Fragerunde: Zur Frage abgesenkter Einstellungs Voraussetzungen

In einer weiteren Fragerunde nahm der ehemalige BVR erneut Stellung zu einer Frage des Abgeordneten Witzel.<sup>116</sup> Er hatte sich bei den anwesenden Sachverständigen unter anderem erkundigt, ob sie Gefahren und Tendenzen in der Strategie sehen würden, als Folge einer im Marktvergleich unterdurchschnittliche Besoldung die Einstellungs Voraussetzungen abzusenken, sodass man mit dem Besoldungssystem, auf das sich zubewegt werde, nicht mehr die besten Köpfe für den öffentlichen Dienst gewinnen würde.<sup>117</sup>

### a) Darlegungen des ehemaligen BVR und seine Interpretation

In seiner Antwort folgte der ehemalige BVR offensichtlich auch hier seiner Grundannahme, dass die vom Entwurf herangezogenen Daten stimmten, und führte zunächst aus, dass auf der zweiten Stufe des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ geprüft werde, ob sich die Amtsmessenhaftigkeit der Alimentation, um ihre qualitätssichernde Funktion zu erfüllen, auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen erweise, die für vergleichbare oder auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden würden.<sup>118</sup> In der von der Gesetzesbegründung vollzogenen Prüfung wird dieses Verhältnis nicht betrachtet, weil sie bereits vor dem Vollzug der Gesamtbetrachtung die Prüfung evident sachwidrig abbricht und deshalb zum entsprechenden Vergleich auf der zweiten Prüfungsstufe gar nicht mehr vordringt (vgl. oben unter IV. 2). Den Sachverhalt, dass der Gesetzentwurf gar nicht erst in die Betrachtung der zweiten Prüfungsstufe eintritt, hebt der ehemalige BVR hervor, um dabei zu referieren, dass die zweite Prüfungsstufe ja abgeräumt worden sei und man in keinem Fall festgestellt habe, dass die Parameter dort gerissen worden seien.

Nachdem er sich also zuvor erneut eines Urteils enthoben hatte, wies er im Anschluss aber darauf hin, dass in der mündlichen Verhandlung über die nordrhein-westfälische Besoldung im Jahr 2015<sup>119</sup> ein entsprechender Vergleich vorbereitet worden sei, wobei sich dort im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm 100 nicht besetzte Richterstellen gezeigt hätten, die über längere Zeit nicht hätten besetzt werden können, was vermutlich mit der gesamten Attraktivität dieser Stellen zu tun gehabt habe. Der genannte Oberlandesgerichtsbezirk umfasst die Gerichtsbezirke Arnsberg, Bielefeld, Bochum, Detmold, Dortmund, Essen, Hagen, Münster, Paderborn und Siegen, von denen einige strukturschwache Regionen oder Gebiete umfassen.<sup>120</sup> Er habe zwar aus der Justiz gehört, dass die Problematik hier heute weitgehend behoben sei. Nichtsdestotrotz sei das schon ein Menetekel, das man nicht zuletzt hinsichtlich der Attraktivität der R-Besoldung im Hinterkopf haben sollte, wobei der ehemalige BVR hier implizit an seine vorherigen Aussagen anschloss, wie sie oben referiert worden sind (vgl. unter V.1 lit. c), ohne dass er auch hier explizite Zusammenhänge herstellte oder sich ein Urteil erlauben würde, welches er also auch hier offensichtlich dem Betrachter überließ. Entsprechend hob er im Anschluss hervor, dass die seiner Meinung nach augenscheinlich kaum hinreichen-

---

116 APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 28.

117 Vgl. ebd., S. 25.

118 Vgl. entsprechend BVerfGE 155, 1 (43 Rn. 89).

119 Vgl. BVerfGE 140, 240.

120 Vgl. zu den Gerichtsbezirken unter <https://www.olg-hamm.nrw.de/aufgaben/gerichtsbezirk/index.php> <16.09.2024>.

de Attraktivität der R-Besoldung nicht auf diese beschränkt bleibe, denn das gelte ebenso für die Verwaltung und den Verwaltungsdienst.

Darüber hinaus gebe es ein paar weitere Gesichtspunkte, die er nicht quantifizieren könne – damit hob er auch hier hervor, dass er sich mit ihrer Darlegung eines Urteils enthalten wollte –, die aber gleichfalls bundesweite eine Rolle spielten, nämlich dass insbesondere im Hinblick auf die geregelten Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst Juristen nach einiger Zeit wiederkehrend aus der freien Wirtschaft in die Staatsanwaltschaft wechseln würden, obgleich sie dort eine deutlich geringere Alimentation gegenüber ihrem vormaligen Verdienst vorfänden. Hier offenbare sich ein gegenläufiger Gesichtspunkt, der zeige, dass Geld nicht alles sei, sondern dass es ebenso auch auf die Attraktivität, das Sozialpredige des Berufs und seine Wertschätzung ankomme.

Ebenso käme hinzu, dass Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich viele Richter beschäftige, was möglicherweise für die soziale Wertschätzung und auch die Alimentation diffuse negative Konsequenzen habe. Zugleich könne nicht ausgeklammert werden, dass es heute ein Drittel weniger Jurastudenten gebe als noch vor zehn Jahren, so wie es ebenfalls einen deutlichen Rückgang bei der Zahl der Absolventen geben würde. Beides mache es aber nur umso wichtiger und dringender, dass man nicht nur durch die Senkung der Einstellungs Voraussetzungen, insbesondere der Examensnote, reagiere, sondern dass man vor allem die Dritte Gewalt insgesamt und den Richterberuf attraktiv halte und attraktiver mache, als letzterer es im Moment sei.

#### b) Fazit

Nicht zuletzt mit diesen letzten, aber im Ganzen betrachtet mit seinen gesamten hier referierten Ausführungen beantwortete der ehemalige BVR die Abgeordnetenfrage umfassend, ob auch er Gefahren und Tendenzen in der Strategie sehen würde, als Folge einer im Marktvergleich unterdurchschnittlichen Besoldung die Einstellungs Voraussetzungen abzusenken, sodass man mit dem Besoldungssystem, auf das sich zubewegt werde, nicht mehr die besten Köpfe für den öffentlichen Dienst gewinnen würde. Denn nachdem er zuvor bereits auf die im europäischen Vergleich sehr niedrige Richterbesoldung in Deutschland verwiesen hatte (vgl. oben unter V. 1. lit. c) und nun darüber hinaus die seiner Meinung nach offensichtlich kaum hinreichende Attraktivität der R-Besoldung nicht auf diese beschränkt sehen wollte, sondern feststellte, dass eine kaum hinreichende Attraktivität der Besoldung ebenso für die Verwaltung und den Verwaltungsdienst gelte, betrachtete er es jetzt am von ihm hervorgehobenen Beispiel der Justiz als nur umso dringender, dass man nicht vor allem die Einstellungs Voraussetzungen absenkte, sondern dass man vielmehr in erster Linie zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses die Dritte Gewalt und den Richterberuf attraktiv halte und attraktiver mache, als letzterer es im Moment sei.

Damit aber hob er insbesondere die wichtige Funktion einer amtsangemessenen Alimentation für die Gewinnung von qualifizierten Nachwuchs hervor, um ebenso weitere Faktoren zu nennen, nämlich explizit die Arbeitszeit, genauso wie allgemein die Attraktivität, das Sozialpredige des Berufs und seine Wertschätzung in der Gesellschaft, die im Blick zu behalten sein sollten, und zwar das nur umso mehr, als dass sich heute auch in der Justiz sowohl hinsichtlich der Studierendenzahlen als auch im Hinblick auf die Zahl der Absolventen ein zunehmendes Nachwuchsproblem offenbare.

Ohne dass er es also abschließend als ein Urteil explizierte, pflichtete er den offensichtlichen Sorgen des Abgeordneten im Kontext seiner gesamten Ausführungen augenscheinlich vollumfänglich bei. Denn nicht umsonst hatte er zuvor bereits – ohne sich auch hier ein abschließendes Urteil zu erlauben – implizit darauf verwiesen, dass die Anhebung vor allem von sozialen, leistungslosen Besoldungskomponenten offensichtlich nicht hinreichend sein könnte, um nicht zuletzt die Forderungen, wie sie sich aus dem Leistungsgrundsatz aus Art. 33 Abs. 2 GG ergeben, zu erfüllen (vgl. oben unter V. 1. lit. c). Ebenso hatte er – auch das ohne ein entsprechend abschließendes Urteil, jedoch in der Sache argumentativ eindeutig – die geplanten Regelungen des Art. 71b, unabhängig davon, dass er das mit ihm einhergehende Antragswesen ebenfalls als „Bürokratiemonster“ betrachtet hat, offensichtlich als einen verfassungswidrigen „Rechentrick“ betrachtet und seine gehörigen Zweifel anklingen lassen, dass das 2022 geregelte Ortszuschlagswesen in der Form, wie es sich heute zeigt, mit der Verfassung in Einklang zu bringen sein könnte (vgl. oben unter V. 1 lit. b). Es liegt also auf der Hand, dass das Land Nordrhein-Westfalen nach Ansicht des ehemaligen BVRs mit dem Besoldungssystem, auf das es sich derzeit zubewegt, nicht mehr die besten Köpfe für den öffentlichen Dienst gewinnen können wird – das von ihm genannten Menetekel aus der Vergangenheit sollte dabei gleichfalls nicht aus dem Blick verloren gehen –, so wie man davon ausgehen muss, dass er es aktuell ebenfalls als geboten ansieht, die Attraktivität des öffentlichen Landesdienstes zu steigern. Denn ansonsten hätte er nicht die Verbesserungsvorschläge anklingen lassen, die er insbesondere in diesem zweiten der beiden mittleren Teile seine Ausführungen gemacht hat.

### *3. Abschließende Nachfrage: Zur Frage einer möglichen Betrachtung passiver Einkünfte*

Abschließend meldete sich noch einmal der Abgeordnete Witzel zu Wort und wandte sich an den ehemaligen BVR, weil jener nach Ansicht des Abgeordneten das Partnereinkommen am Offensivsten verteidigt habe, um eine letzte Nachfrage zu stellen, nämlich ob der Besoldungsgesetzgeber in der Betrachtung des Einkommens der Ehepartner von Beamten nicht nur auf dessen aktive Einkünfte aus einer Beschäftigung, sondern zukünftig ggf. auch auf passive wie bspw. Kapitalerträge zurückgreifen dürfe.<sup>121</sup>

Der ehemalige BVR konkretisierte daraufhin zunächst einmal, dass man bisher aus bürokratischen und verwaltungstechnischen Gründen noch nicht auf diese Idee gekommen sei, dass aber der Besoldungsgesetzgeber seiner Ansicht nach dazu berechtigt sei, nicht nur die aktiven Einkünfte des Ehepartners eines Beamten, sondern ebenso auch die passiven wie bspw. Kapitalerträge zu betrachten, sofern, wie das das Grundgesetz fordere, das Ergebnis stimme.<sup>122</sup> Das bedeute, dass die Eheschließung keine wirtschaftliche Belastung darstellen dürfe, womit er offensichtlich ausführte, dass der Besoldungsgesetzgeber hinsichtlich von Regelungen unter dem Leitbild der Mehrverdienerfamilie den besonderen Schutz der Ehe aus Art. 6 Abs. 1 GG hinreichend zu beachten habe. Entscheidend sei also, dass die Eheschließung nicht zu einer Diskriminierung des Beamten führe, was offensichtlich ein weiteres Mal Forderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG in den Blick heben sollte. Darüber hinaus dürfte die Betrachtung aktiver und passiver Einkünfte durch den Gesetzgeber nicht zu einer Absenkung des Lebensstandards führen, was offensichtlich den Forderungen aus Art. 33 Abs. 5 GG Rechnung tragen sollte. Denn der Lebensstandard des Beamten ist maßgeblich vom Besoldungsgesetzge-

---

<sup>121</sup> APr 18/653 vom 05.09.2024, S. 31.

<sup>122</sup> Ebd.

ber zu beachten, wie das das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung wiederholt und das deshalb bspw. auch in der aktuellen Entscheidung seiner Rechtsprechung voranstellt:

„Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zählt das Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, Richtern und Staatsanwälten nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des *allgemeinen Lebensstandards* einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen hergestellt“.<sup>123</sup>

Wenn der ehemalige BVR also zu dem Ergebnis gekommen ist, dass man verfassungsrechtlich auch andere Einkunftsarten in der Betrachtung der Partneinkünfte und nicht allein jene aus ihrer Berufstätigkeit berücksichtigen könne, was, wie er ausführt, man bislang nicht gemacht habe, was aber vom Grundgesetz nicht verhindert werde, dann spielte er zugleich offensichtlich darauf an, dass auch diesbezüglich der Verfassung und damit dem Art. 33 Abs. 5 GG keine unmittelbaren und konkreten Aussagen zu entnehmen wären. Hinsichtlich des politischen oder gesellschaftlichen Leitbilds der Mehrverdienerfamilie und im Kontext des „allgemeinen Lebensstandards“ lässt sich in der gesellschaftlichen Verfasstheit der aktuellen sozialen Wirklichkeit allerdings einer großen Zahl an Mehrverdienerfamilie konstatieren, die darüber hinaus in nicht geringer Zahl über Einkünfte verfügen, die nicht allein aus abhängiger Beschäftigung resultieren und die ggf. staatlicherseits betrachtet werden können. Entsprechend sollte es für sich genommen verfassungsrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen sein, dass ggf. auch in der Betrachtung des Partnereinkommens von Beamten entsprechend verfahren werden könnte, da Beamte als Folge des Sonderstatutsverhältnisses, dem sie unterliegen, zwar eine besonderen Betrachtung erfahren können, sie sich darin jedoch nicht als privilegiert zeigen.<sup>124</sup>

Innerhalb dieses Rahmens, so ist zu vermuten, sollten sich die vom ehemaligen BVR ausgeführten Darlegungen einordnen lassen, wobei der Besoldungsgesetzgeber im Kontext der zuvor ebenfalls aufgerufenen Schutzrechte – der besondere Schutz von Ehe und Familie, der allgemeine Gleichheitssatz und das Alimentationsprinzip – sicherlich zugleich aber auch zur Kenntnis zu nehmen haben sollte, dass der weitere Entscheidungsspielraum, über den er verfügt, sich heute durch sie bereits als gebunden darstellt, wenn es auch noch keine konkrete bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Betrachtung des Partnereinkommens von Beamten unter dem politischen oder gesellschaftlichen Leitbild der Doppel- oder Mehrverdienerfamilie gibt.

Zusammengefasst machte der ehemalige BVR hier also das, was von Richter am Bundesverfassungsgericht regelmäßig zu erwarten ist: Er führte verschiedene materielle Güter ins Feld, ordnete sie ein und wägte sie – ggf. gegeneinander – ab. Entsprechend hob er also den weiten Entscheidungsspielraum hervor, über den auch der Besoldungsgesetzgeber verfügt und der zweifellos noch durch keine konkrete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Betrachtung eines Partnereinkommens von Beamten eine konkrete verfassungsrechtliche Ausformung erfahren hat; und zugleich wies er auf ggf. zu beachtende Schutzrechte hin, die ebenso dem Beamten (wie auch zum Teil dem Ehepartners des Beamten) gegeben sind: im konkreten Fall auf das grundrechts-

---

123 BVerfGE 155, 1 < (Ls. 1); Hervorhebungen durch den Verf.

124 Ulrich Battis, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 51 ff.

gleiche Individualrecht des einzelnen Beamten, wie es sich aus dem Alimentationsprinzip ergibt, und darüber hinaus auf den besonderen Schutz, dem Ehe und Familie unterliegen, sowie nicht zuletzt auf die Forderungen des Gleichheitsgrundsatzes. Es wurden also vom ehemaligen BVR maßgebliche Schutzrechte ins Feld geführt, durch die sich die weiten Entscheidungsmöglichkeiten des Besoldungsgesetzgebers, wie er unter der Prämisse der Doppel- oder Mehrverdienerfamilie welche gesetzlichen Regelungen vollziehen kann, bereits als verfassungsrechtlich gebunden zeigen.

Was er nicht macht – denn damit würde er den oben genannten rechtlich nicht geregelten Kodex überschreiten –, ist nun die konkrete verfassungsrechtliche Abwägung, zu der am Ende rechtskräftig nur das Bundesverfassungsgericht ermächtigt wäre, sofern der Besoldungsgesetzgeber nun tatsächlich zur Tat schreiten wollte (wovon auszugehen ist, was aber der ehemalige BVR nicht zu entscheiden hat), was mit einiger Wahrscheinlichkeit zu Widersprüchen und Klagen führen dürfte (wovon auszugehen ist, was aber der ehemalige BVR nicht zu entscheiden hat) und sofern es am Ende zu Vorlagebeschlüssen der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommen würde (wovon auszugehen ist, was aber der ehemalige BVR nicht zu entscheiden hat).

## VI. Abschließendes Ergebnis

Im Rahmen der eingangs skizzierten methodischen Grundannahmen und vorausgesetzten zentralen Bedingungen sowie des genannten rechtlich nicht geregelten Kodex sollte betrachtet werden können, was der ehemalige BVR im Verlauf der Sachverständigenanhörung in verschiedenen Kontexten seiner Stellungnahme ausgeführt hat. Das Ergebnis lässt sich offensichtlich in Kernthesen zusammenfassen, die weitgehend wie folgt formuliert werden können:

1. Der ehemalige BVR nimmt mit seinen Aussagen methodisch offensichtlich grundsätzlich unter dem Fokus der oben herausgestellten drei Grundgedanken sowie dem herausgestellten rechtlich nicht bindenden Kodex Stellung (II.).
2. Er enthält sich also weitgehend eigener, aber auch regelmäßig sachlicher Urteile und referiert vorrangig die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (II.).
3. Sachliche Schlüsse aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formuliert er je eher, je weniger konkrete grundlegende politische Interessen der jeweiligen Seite und zukünftig ggf. streitige Regelungen betroffen sind oder betroffen sein könnten (II.).
4. Er lobt die Ausfüllung der den Besoldungsgesetzgeber treffenden besonderen prozeduralen Anforderungen, verweist also auf dessen umfangreiche Begründung (IV. 1), die – das ist ihr Zweck – die gerichtliche Kontrolle der geplanten Entscheidungen in dem Moment zulässt, da jene Gesetzeskraft erlangen sollten und von Normunterworfenen gerichtlich angegriffen werden würden, sodass nun das Handeln des nordrhein-westfälischen Besoldungsgesetzgebers anhand seiner Begründungen gerichtlich eingehend geprüft werden kann.
5. Er setzt voraus, dass er den Entwurf richtig verstehe und dass die vom Entwurf herangezogenen Daten stimmten, prüft diese also nicht (IV. 1).
6. Er lässt zunächst offen und äußert später seine Unsicherheit, ob das neue Familienleitbild der Mehrverdienerfamilie tatsächlich sachgerecht eingeführt worden sei, und artikuliert dabei eine ggf. weitreichende Kritik, dass nämlich die vorgenommene Einführung im Entwurf mit offensichtlich einiger Wahrscheinlichkeit nicht sachgerecht vollzogen werden würde (III. 4 und IV. 3. lit. a). Er sollte damit hervorheben wollen, dass die unter diesem Leitbild vollzogenen Regelungen in der Regel nur dann als sachgerecht betrachtet werden könnten, wenn sich die Einführung auch des neuen Leitbilds als ebenfalls sachgerecht erwiese. Auch hier scheinen folglich weitere verfassungsrechtliche Forderungen durch, entsprechend verweist der ehemalige BVR darauf, dass Neuregelungen auch unter der Prämisse der Mehrverdienerfamilie nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig seien (III. 4).
7. Der ehemalige BVR hebt eingangs seiner schriftlichen Stellungnahme eine seit mindestens rund 25 Jahren währende gewisse Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung hervor, die durch zwei Grundgesetzänderungen seit rund 18 und 15 Jahren noch befördert worden sei, was seit 2012 von der Dritten Gewalt zunehmend regelmäßig bestätigt wird (III. 1).
8. Im Ergebnis zeige sich heute eine vergleichsweise sehr niedrige Richterbesoldung in Deutschland (V. 1. lit. c). Die kaum hinreichende Attraktivität der Richterbesoldung gelte ebenso für die Besoldung in der Verwaltung und dem Verwaltungsdienst (V. 2. lit. a). Eine regelmäßige Übertragung der Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst auf die Richter- und Beamtenbesoldung könne entsprechend allein den angemessenen Lebensstandard der Bediensteten nicht garantieren, da

sich so die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse nicht hinreichend abbilden ließe (V. 1. lit. a).

9. Die Gesetzesbegründung vollzieht hingegen die Betrachtung des Nominallohnindex evident sachwidrig und negiert so unsachlich ein besonders deutliches Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebots. Als Folge wird weder eine Gesamtbetrachtung noch eine verpflichtend vom Gesetzgeber durchzuführende Gesamtabwägung vollzogen (IV. 2), obgleich mit dem weiterhin eklatant verletzten Mindestabstandsgebot ein zweites gewichtiges Indiz für die Vermutung einer verfassungswidrigen Verletzung der Besoldungssystematik spricht, von der nicht allein untere Besoldungsgruppen betroffen sind (vgl. im Anhang unter VII. 4).
10. Der vom Entwurf neue eingeführte Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag könne nur – wie das auch der Entwurf formuliert – in Einzelfällen, d.h. verfassungsrechtlich für atypische Sonderfälle als eine Art salvatorische Klausel gewährt und also als solche gesetzlich eingeführt werden; andernfalls entpuppte er sich als eine Art „Rechentrick“, der verfassungsrechtlich nicht gestattet sei (IV. 3. lit a sublit. bb).
11. In der gesellschaftlichen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen darf man davon ausgehen, dass sich das Familienmodell der Alleinverdiener Ehe nicht als ein atypischer Sonderfall darstellt, weil einer erheblich größeren Zahl als Einzelfällen ein entsprechender Ergänzungszuschlag zu gewähren sein sollte (ebd.).
12. Darüber hinaus liegen dem Besoldungsgesetzgeber bislang zwangsläufig keine entsprechenden Daten vor; er hat deshalb bislang keine Informationen über die aktiven (wie passiven, die hier allerdings weiterhin noch keine Rolle spielen) Einkünfte der Ehepartner von Beamten in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Diese Wette auf die Zukunft bleibt empirisch in erheblichem Maße zweifelhaft, und zwar das nur umso mehr, wenn man nicht die wiederkehrend sachwidrigen Daten des Gesetzentwurfs verwendet, sondern sachgerechte Bemessungen auf Basis der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vollzieht; denn dann erhöht sich die Zahl potenziell Anspruchsberechtigter offensichtlich noch einmal deutlich (vgl. die im Anhang durchgeführten Betrachtungen und Bemessungen unter VII. 1 und 2).
13. Da das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung am Ende nicht auf bislang in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte evident sachwidrige Bemessungen gründen, sondern sachgerechte Beträge heranziehen wird, wird es zu dem Schluss kommen, dass deutlich mehr Anspruchsberechtigte einen Anspruch gehabt hätten, als sich das auf Grundlage der gesetzlichen Regelung zeigen wird, sodass selbst für den Fall, dass sich am Ende die Zahl der tatsächlich einen Anspruch Anmeldenden als Einzelfälle herauskristallisierte – wovon in Anbetracht des fortgesetzt verletzten Mindestabstandsgebots nicht auszugehen ist –, nicht von nur einer Zahl an Einzelfällen auszugehen sein wird: Entsprechend darf es verstanden werden, wenn der ehemalige BVR hinsichtlich der Prüfung einer Berechtigung auf einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag von tausenden von Fällen ausgeht (V. 1. lit b).
14. Die zentrale Konsequenz des neuen Familienleitbilds dürfte sich schon deshalb verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lassen. Denn der Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag wird sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sachlich nicht als salvatorische Klausel zeigen, sondern sollte der verfassungsrechtlich nicht gestattete „Rechentrick“ sein, als den ihn Gewerkschaftsvertreter heute kennzeichnen (V. 1. lit. b und d). Als Folge stellte sich dann die Frage nach den aktiven oder passiven Einkünften des Ehepartners von Beamten nicht, um die es

am Ende der Anhörung ging und die der Besoldungsgesetzgeber nur dann betrachten darf – das führte der ehemalige BVR hier aus –, wenn auch das ihm sachgerecht gelingen sollte (V. 3).

15. Darüber hinaus hebt der ehemalige BVR die mit zunehmender Besoldungsgruppe abnehmende Höhe der regionalisierten Familienzuschläge hervor, verweist in diesem Zusammenhang auf das Nivellierungsverbot, das aus dem Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen resultiert, und lässt auch hier recht deutlich erkennen, dass die bereits vollzogene gesetzliche Regelung seiner Ansicht nach offensichtlich nicht mit dem Alimentationsprinzip in Einklang zu bringen sein sollte (III. 4 und IV. 3 lit. b).
16. Eine konkrete Orientierung an tatsächlichen familienbezogenen Bedarfen ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Auch hier zeigt dieser sich offensichtlich als nicht hinreichend prozeduralisiert. Die Höhe des regionalisierten Familienzuschlags sollte sich im Einzelnen sachlich nicht rechtfertigen lassen (5. 1. lit d sublit. cc), und zwar das nur umso mehr, als dass sich die Höhe leistungslos gewährter sozialer Besoldungskomponenten bereits seit 2022 als in einem erheblichen Maße ausgeweitet zeigt (vgl. im Anhang unter VII. 3).

Mit seinen Ausführungen bestätigt der ehemalige BVR dem Besoldungsgesetzgeber dessen weiten Entscheidungsspielraum, über den er auch in der Einführung des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie verfügt. Er macht dabei darauf aufmerksam, dass es diesbezüglich noch keine bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung gibt, sodass sich hier der Entscheidungsspielraum für den Besoldungsgesetzgeber als zwangsläufig ausnahmslos weit darstellen muss. Der Besoldungsgesetzgeber hat allerdings auch bei dessen Einführung und der Ausgestaltung von gesetzlichen Regelungen unter seinen Prämissen nicht nur die verfassungsrechtlichen Forderungen zu beachten, die sich aus Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 33 Abs. 5 GG ergeben und die sich damit hinsichtlich der Alimentation des Beamten als grundrechtsgleiches Individualrecht darstellen, sondern kann ebenso nicht weitere Grundrechte des Beamten außer Betracht lassen, wie das der ehemalige BVR regelmäßig anhand von Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 1 GG aufzeigt. Ebenso kann er nicht die verfassungsrechtlichen Forderungen ignorieren, die aus Art. 109 Abs. 3 GG resultieren.

Man sollte also bei dem, was er sagt, nicht ausklammern, dass er aus dem Fokus eines ehemaligen BVR spricht und damit den weiten Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers genauso im Blick hat wie die Folgerungen aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (an der er seit 2010 mitgewirkt hat), dass der Besoldungsgesetzgeber also diesen weiten Entscheidungsspielraum in der Regel nur dann ausfüllen kann, wenn er die von ihm geplanten oder vollzogenen Regelungen sachgerecht begründen kann.<sup>125</sup>

Der ehemalige BVR hebt also hervor, was dem Besoldungsgesetzgeber erlaubt ist – und das ist verfassungsrechtlich als Folge des weiten Entscheidungsspielraums, über den er verfügt, tatsächlich recht viel; denn nicht umsonst befindet sich der Beamte als Folge aus Art. 33 Abs. 5 GG in einem Sonderstatusverhältnis.<sup>126</sup> Er macht aber wiederkehrend – mal konkreter und mal weniger konkret – ebenso deutlich, dass nicht alles, was dem Besoldungsgesetzgeber als Folge des weiten Entscheidungsspielraums, über den er verfügt, gestattet ist, auch tatsächlich sachgerecht begründet werden kann und dass als Folge einer nicht sachgerechten Begründung das, was gestattet ist, in der Regel keine Gesetzeskraft erlangen kann. Diesen Fokus muss man seinen Ausführungen zugrunde legen – denn aus diesem heraus handelt der ehemalige BVR –, um zu verstehen, was er sagt.

<sup>125</sup> Vgl. zuletzt nur BVerfGE 155, 1 (47 ff. Rn. 96 f.).

<sup>126</sup> Ulrich Battis, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 74 ff.

## VII. Anhang: Zur Problematik des weiterhin verletzten Mindestabstandsgebots

Mit der 2022 vollzogenen Regionalisierung der Familienzuschläge für die ersten beiden Kinder hat der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber zunächst Grundlagen für die Bemessung der Mindestalimentation referiert und auch einzelne Beträge genannt, die nach seiner Auffassung der Bemessung zugrunde gelegt werden sollten.<sup>127</sup> Darüber hinaus wurde ebenso ein Schema zur Bemessung der dem Musterbeamten gewährten Nettoalimentation als Vergleichsgegenstand aufgeführt.<sup>128</sup> Ohne konkreten Vollzug der jeweiligen Bemessung wurde dann ausgeführt, dass das Mindestabstandsgebot auf dieser Basis gewahrt werde.<sup>129</sup>

Im aktuellen Gesetzgebungsverfahren wird dieses Vorgehen weitgehend wiederholt. Auch hier werden zunächst Grundlagen für die Bemessung der Mindestalimentation referiert und auch einzelne Beträge genannt, die einer Bemessung des Grundsicherungsbedarfs der vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft sowie als mittelbare Folge der entsprechenden Mindestalimentation zugrunde gelegt werden würden.<sup>130</sup> Eine einzelne Berechnung wird daraufhin allerdings nicht tabellarisch vollzogen; der Gesamtbetrag des Grundsicherungsbedarfs und der Mindestalimentation wird jedoch an anderer Stelle für jene Bedarfsgemeinschaft festgehalten, deren Unterkunft sich der Mietenstufe VI zuordnen lässt.<sup>131</sup> An derselben Stelle werden darüber hinaus für unterschiedliche Familienkonstellationen und Mietenstufen weitere Grundsicherungsbedarfe postuliert, ohne dass dem Gesetzentwurf hierfür eine Begründung zu entnehmen wäre, was dann ebenso für das Postulat eines Betrags des 115 %igen Abstands zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarfs gilt.

Spätestens hier wird nun die geplante gesetzliche Regelung evident sachwidrig vollzogen, da das Bundesverfassungsgericht in seinem aktuellen Judikat unmissverständlich hervorhebt, dass die Parameter seines „Pflichtenhefts“ und damit ebenso die Mindestalimentation weder dazu bestimmt noch geeignet sind, um aus ihnen mit mathematischer Exaktheit eine Aussage darüber abzuleiten, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich ist. Denn ein solches Verständnis würde die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats verkennen.<sup>132</sup> Nicht umsonst kann ein indizielles Prüfverfahren prinzipiell nicht ein auf einer sachgerechten Begründung beruhendes Gesetzgebungsverfahren ersetzen.<sup>133</sup> Entsprechend setzt der Senat als zwangsläufige Folge der von ihm entwickelten Prüfmethodik voraus, dass einzelne indizielle Parameter für sich allein materiell nicht die Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation garantieren könnten, sondern dass die erstellten Parameter auf der ersten Prüfungsstufe des Prüfverfahrens nur in ihrer Gesamtheit die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation indizieren oder nicht indizieren können, was am Ende erst durch die weiteren Parameter der zweiten Prüfungsstufe erhärtet oder nicht erhärtet werden kann.<sup>134</sup>

---

127 NW-Drs. 17/16324 vom 21.01.2024, S. 49 ff.

128 NW-Drs. 17/16324 vom 21.01.2024, S. 58 f.

129 NW-Drs. 17/16324 vom 21.01.2024, S. 59.

130 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 83 ff.

131 Anhang 13 zu Art. 1 Nr. 10 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 58.

132 BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

133 Vgl. nur *Torsten Schwan*, Begründen heißt befolgen – Zur Pragmatik der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 unter: <https://www.berliner-besoldung.de/begrunden-heisst-befolgen-zur-pragmatik-der-bundesverfassungsgerichtlichen-entscheidung-zum-zweiten-nachtragshaushaltsgesetz-2021/<16.09.2024>>.

134 Vgl. nur *Schwan*, ZBR 2022, S. 154 (160).

Die erste Prüfungsstufe bereitet so die auf der zweiten Prüfungsstufe stets gebotene Gesamtabwägung aller alimentationsrelevanten Aspekte vor, ersetzt sie aber nicht.<sup>135</sup> Im Ergebnis sieht sich deshalb der Besoldungsgesetzgeber ausnahmslos veranlasst, im Prüfverfahren eine Gesamtabwägung durchzuführen, was allerdings bislang im Gesetzgebungsverfahren noch nicht geschehen ist (vgl. oben unter IV. 2 lit. b). Darüber hinaus lassen sich am Ende weitere „monatliche grundsicherungsrechtliche Gesamtbedarf[e] im Sinne des § 71b Absatz 1 Nummer 2 für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter mit Anspruch auf Familienzuschlag“ für andere Familienkonstellationen, die über den Grundsicherungsbedarf der vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft hinausreichen, der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht entnehmen, da sie für den Kontrollmaßstab zur Prüfung des Mindestabstandsgebots zwangsläufig keine Relevanz haben können, der allein aber der Zweck der bislang auf der Alleinverdienerannahme beruhenden Mindestalimentation ist (vgl. oben unter V. 1. lit. d sublit. aa). Entsprechend centgenau ausgewiesene 115 %ige Abstände zu einem so bemessenen „grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf“ werden vom Gesetzentwurf entsprechend unbegründet eingeführt, da sie vom Senat prinzipiell nicht sachlich ausgeführt worden sind und darüber hinaus weder dazu bestimmt noch geeignet sein könnten, um aus ihnen mit mathematischer Exaktheit eine Aussage darüber abzuleiten, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich sei. Auch diese Postulate erfolgen entsprechend willkürlich und können von daher nicht sachgerecht zur Bemessung jeweiliger Alimentationshöhen unterschiedlicher Familien- und Unterkunftskonstellationen herangezogen werden, womit sich die Berechnungsgrundlage für den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag als sachlich gegenstandslos erweist.<sup>136</sup>

Am Ende soll anhand jener Berechnungsgrundlage für den Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag die Bemessung der monatlichen Nettoalimentation des Beamten sowie anhand eines weiteren Schemas das monatliche Nettoeinkommen des Ehepartners in das Besoldungsgesetz eingeführt werden.<sup>137</sup> Auf dieser Grundlage vollzieht der Gesetzentwurf die Bemessung der gewährten Nettoalimentation, ohne dass er auch an dieser Stelle mit Ausnahme der von ihm zugrunde gelegten Kosten für die die Beihilfeleistung ergänzende private Kranken- und Pflegeversicherung konkrete Beträge nennt.<sup>138</sup>

Nachfolgend sollen zur Klärung der Fragen, ob sich das Mindestabstandsgebot vor und nach den geplanten Regelungen des Gesetzentwurfs als verletzt zeigt sowie damit verbunden ob sich die Besoldungssystematik als konsistent erweist, zunächst das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation betrachtet werden (1.), um im Anschluss die Nettoalimentation und die jeweiligen Fehlbeträge für unterschiedliche Besoldungsgruppen und Regelungsgegenstände zu betrachten (2.). Im Anschluss daran werden die 2019 und 2024 leistungslos gewährten Besoldungsbestandteile in ihrer Form und Höhe miteinander verglichen, um so weiterhin Aufschluss über die genannten Fragen zu erlangen (3.). Die Konsistenz der Besoldungssystematik wird daraufhin indiziell anhand der Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge weiter aufgeschlossen (4.). Ein Fazit fasst die Ergebnisse des Anhangs zusammen und erlaubt so die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Fragen (5.).

---

135 BVerfGE 155, 1 (16 Rn. 28).

136 Vgl. Anhang 13 zu Art. 1 Nr. 10 NW-Drs. 17/16324 vom 21.01.2024, S. 58.

137 Anhang 13 zu Art. 1 Nr. 10 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 56 f.

138 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, 92 f.

## 1. Betrachtung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation

Um das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation bemessen zu können, wird zunächst die Bemessungsmethodik dargestellt, wie sie der Senat in seiner letzten Rechtsprechung entwickelt hat (a). Damit wird der Vergleichsgegenstand zur gewährten Nettoalimentation sachgerecht erstellt, um so eine realitätsgerechte Betrachtung garantieren zu können (b).

### a) Bemessungsmethodik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Mindestalimentation stellt die 15 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegende Vergleichsschwelle zur tatsächlich gewährten Nettoalimentation dar. Sie unterliegt dem absoluten Alimentationsschutz, weshalb Einschnitte in sie nicht gestattet sind.<sup>139</sup> Das Grundsicherungsniveau umfasst alle einer vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft staatlicherseits gewährten Grundsicherungsleistungen, unabhängig davon, ob es sich um Geld-, Sach- oder Dienstleistungen handelt.<sup>140</sup> Seine Grundlage sind:

- die pauschalisierten Regelbedarfe für zwei Erwachsene und zwei nach dem Alter differenzierte Kinder, sie können realitätsgerecht anhand des Existenzminimumberichts der Bundesregierung bestimmt werden;<sup>141</sup>
- die kalten Unterkunftskosten, die das Bundesverfassungsgericht realitätsgerecht anhand des von der Bundesagentur für Arbeit ermittelten sogenannten 95 %-Perzentils bemisst;<sup>142</sup>
- die unabhängig von der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu beurteilenden Heizkosten, die das Bundesverfassungsgericht anhand der „Kommunalen Heizspiegel“ bzw. des „Bundesweiten Heizspiegels“ als realitätsgerecht ermittelt begreift;<sup>143</sup>
- die sozialgesetzlich zu beachtenden Kosten der Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie der monetäre Gegenwert für die Sozialtarife, die der Gesetzgeber verpflichtend zu beobachten hat und realitätsgerecht in die Bemessung mit einfließen lassen muss;<sup>144</sup>

### b) Bemessung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation

Zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus sind zunächst die Regelbedarfe für eine vierköpfige Bedarfsgemeinschaft anhand der Fortschreibungen für das Jahr 2024 zugrunde zu legen.<sup>145</sup> In der Bemessung kann dem Gesetzentwurf gefolgt und können Regelbedarfe in Höhe von 1.806,- € herangezogen werden.<sup>146</sup> Darüber hinaus ist vom Gesetzgeber ab dem 01. Juli 2022 ein monatlicher Sofortzuschlag für von Armut betroffene Minderjährige und junge Erwachsene von monatliche 20,- € bis

---

139 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

140 BVerfGE 155, 1 (26 Rn. 50); vgl. im Folgenden auch *Schwan*, DÖV 2022, S. 198 (199 ff.).

141 BVerfGE 155, 1 (26 ff. Rn. 51 ff.).

142 BVerfGE 155, 1 (30 f. Rn. 59); vgl. auch hinsichtlich der Heizkosten *Schwan*, DÖV 2022, S. 198 (201 ff.).

143 BVerfGE 155, 1 (32 f. Rn. 62 f.) i.V.m. BVerwGE 160, 1 (42 Rn. 170). Das Bundesverwaltungsgericht legt den jeweils ausgewiesenen Höchstbetrag als realitätsgerecht zugrunde. Entsprechend sind mittlerweile die in den Heizspiegeln aufgelisteten höheren Heizkosten für Wärmepumpen und nicht mehr die für Fernwärme heranzuziehen.

144 BVerfGE 155, 1 (33 ff. Rn. 64 ff.).

145 § 2 RBSFV 2024 (BGBl. I 2023 Nr. 287).

146 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 85 f.

zur Einführung einer Kindergrundsicherung zu beachten.<sup>147</sup> Da die Einführung der Kindergrundsicherung nicht absehbar ist, soll dieser Betrag hier mit herangezogen werden.

Die kalten Unterkunftskosten können realitätsgerecht anhand des von der Bundesagentur für Arbeit erstellten aktuellen 95 %-Perzentils als Summe der laufenden Unterkunfts- und Betriebskosten bemessen werden.<sup>148</sup> Die Verwaltungsgerichte legen in letzter Zeit das 95 %-Perzentil ohne Bedarfsgemeinschaften im Kontext von Fluchtmigration ihren Bemessungen zugrunde, um ggf. statistische Verzerrungen zu vermeiden.<sup>149</sup> Entsprechend soll auch hier verfahren werden. Dazu wird die gerade genannte aktuelle Dokumentation mit den Jahresdaten für das Jahr 2022 herangezogen. Die Erhöhungsbeträge für die Jahre 2023 und 2024 werden anhand der hier jeweils durchschnittlichen prozentualen Veränderungen der laufenden Unterkunftskosten einerseits und der laufenden Betriebskosten andererseits mittels der prozentualen Veränderungen in den Jahren 2009 bis 2021 extrapoliert.<sup>150</sup> Die kalten Unterkunftskosten betragen in Nordrhein-Westfalen, vom Jahr 2022 mit einem Betrag in Höhe von 1.017,- € ausgehend, für die beiden letzten Jahre 1.044,- € und 1.077,- €. Der Betrag verbleibt damit signifikant hinter dem zurück, was der Gesetzentwurf anhand der Mietenstufen VI und VII mit 1.128,90 € und 1.238,90 € als Höchstbeträge ausweist und überschreitet die weiteren Beträge, die dort anhand der weiteren Mietenstufen genannt werden, zum Teil erheblich; nicht umsonst werden für die Mietenstufe I nur kalte Unterkunftskosten von 676,80 € ausgewiesen.<sup>151</sup>

In der Bemessung der Heizkosten folgt der Gesetzentwurf der realitätsgerechten Methodik des Bundesverfassungsgerichts in Teilen schlüssig.<sup>152</sup> Da allerdings als Energieträger im Hinblick auf Wärmepumpen der Strompreis zu betrachten ist und die Strompreise 2023 gegenüber 2022 monatlich im Durchschnitt um etwa zwischen 3,5 % und knapp vier % geringer ausgefallen sind, soll nachfolgend von einer weitgehend stabile Preisentwicklung ausgegangen werden.<sup>153</sup> Der Gesetzentwurf legt hingegen an derselben Stelle einen um 7,15 % höheren Betrag zur Bemessung der Heizkosten pro Quadratmeter zugrunde, worin ihm entsprechend hier nicht gefolgt wird. Von daher werden nachfolgend monatliche Heizkosten von 313,58 € und nicht von 335,98 € herangezogen, die der Entwurf seiner Bemessung zugrunde legt.

In der Bemessung der Kosten für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind alle Bedarfe des § 28 SGB II relevant und nur dann nicht zu berücksichtigen, wenn sie auf außerge-

---

147 Art. 1 Nr. 2 § 72 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlags und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze v. 23.05.2022 (BGBl I 2022 S. 760).

148 Bundesagentur für Arbeit, Kosten der Unterkunft: 95 %-Perzentil der Größenklassen für Bedarfe an Partner-Bedarfsgemeinschaften (BG) ohne BG im Kontext von Fluchtmigration (ohne Ukraine): Jahresdurchschnittswerte 2020 bis 2022, Erstellungsdatum: 30.01.2024.

149 VG Hamburg, Beschluss vom 29.09.2020 – 20 K 7506/17 –, juris, Rn. 87; VG Berlin, Beschluss vom 16.06.2023 – 26 K 128/23 –, juris, Rn. 220.

150 Bundesagentur für Arbeit, Kosten der Unterkunft: 95 %-Perzentil der Größenklassen für Bedarfe an Partner-Bedarfsgemeinschaften (BG) (ohne BG im Kontext von Fluchtmigration): Jahresdurchschnittswerte 2009 bis 2021, Erstellungsdatum: 21.10.2022.

151 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 86.

152 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 86 f. Vgl. zur bundesverfassungsgerichtlichen Methodik BVerfGE 155, 1 (32 Rn. 62 f.).

153 Vgl. hier den durchschnittlichen Strompreis von 43,02 Cent je Kilowattstunde im Jahr 2022 gegenüber 41,44 Cent 2023 (- 3,6 %) <https://www.verivox.de/strom/strompreisentwicklung/<16.09.2024>> bzw. einen Unterschied von 3,9 % unter [https://www.check24.de/strom/strompreisentwicklung/lp/ul/?wpset=google\\_strom&gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiArrCvBhCNARIsAOkAGcWL\\_EhAqx9TD5dPv1gCUk-Sy0zT7-OYqSyWmf7WxechQmnrubFBYB4aAtrsEALw\\_wcB<16.09.2024>](https://www.check24.de/strom/strompreisentwicklung/lp/ul/?wpset=google_strom&gad_source=1&gclid=Cj0KCQiArrCvBhCNARIsAOkAGcWL_EhAqx9TD5dPv1gCUk-Sy0zT7-OYqSyWmf7WxechQmnrubFBYB4aAtrsEALw_wcB<16.09.2024>).

wöhnliche Lebenssituationen zugeschnitten sind.<sup>154</sup> Auch sind Mehrbedarfe nach § 21 SGB II anzuerkennen, sofern sie den Bagatellbereich überschreiten.<sup>155</sup> Darüber hinaus sind Grundsicherungsempfängern zur Verfügung gestellte „Sozialtarife“, also Grundsicherungsleistungen im weiteren Sinne wie Kosten für den öffentlichen Nahverkehr, Museen, Theater, Opernhäuser oder Schwimmbäder, bei einer realitätsgerechten Ermittlung zu berücksichtigen.<sup>156</sup> Da sie sich regional und entsprechend den Lebensumständen unterscheiden, hat der Besoldungsgesetzgeber sie anders, als das bis 2020 in der Regel geschehen ist, regelmäßig zu beobachten und zu beachten.<sup>157</sup>

Der Gesetzentwurf bemisst die Kosten der Bedarfe für Bildung Teilhabe für beide Kinder mit einiger Wahrscheinlichkeit allein schon deshalb nicht realitätsgerecht, weil er ohne genauere Darlegung von Fallzahlen voraussetzt, dass in der Vergangenheit Bedarfe für Schülerbeförderung und Lernförderung in nur sehr geringem Umfang geltend gemacht worden seien, weshalb er sie in der Bemessung außer Betracht lässt.<sup>158</sup> Auch weitere Prämissen der auf den ersten Blick schlüssigen Darlegung können nicht immer überprüft werden.<sup>159</sup> In Anbetracht einer wiederkehrend willkürlichen Heranziehung von Daten, von der der Gesetzentwurf wie oben gezeigt offensichtlich verschiedentlich geprägt ist, sollten auch hier Restzweifel bleiben, dass ggf. auch hier evident sachwidrige Voraussetzungen der Bemessung in Form und Höhe zugrunde gelegt werden, was ebenso für die Betrachtung der bemessenen Sozialtarife nicht ausgeschlossen werden kann, für die ebenfalls keine konkreten Einzelbeträge ausgewiesen werden.<sup>160</sup> Mangels Alternativen sind hier am Ende die Kosten der Bedarfe für Bildung und Teilhabe zweier Kinder in Höhe von 110,78 €<sup>161</sup> und der geldwerten Vorteile für eine vierköpfige Familie in Höhe von 188,15 € heranzuziehen.<sup>162</sup>

Im Ergebnis sind die nachfolgenden Höhen für die Betrachtung der Mindestalimentation zu betrachten, die mit denen des Gesetzentwurfs verglichen werden können (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Grundsicherungsbedarf und Mindestalimentation**

Grundsicherungsbedarf	Bemessung des Gesetzentwurfs		realitätsgerechte Bemessung
	Mietenstufe I	Mietenstufe VI	
Regelsätze	1.806,00 €		1.806,00 €
Sofortzuschlag	---		40,00 €
Kalte Unterkunftskosten	676,80 €	1.128,90 €	1.077,00 €
Heizkosten	335,98 €		313,58 €
Bildung und Teilhabe	298,93 €		298,93 €
Monatsbetrag	3.117,71 €	3.569,81 €	3.535,51 €
Jahresbetrag	37.3412,52	42.837,72 €	42.426,12 €

154 BVerfGE 155, 1 (34 Rn. 67).

155 BVerfGE 155, 1 (34 f. Rn. 68).

156 BVerfGE 155, 1 (35 Rn. 69 f.).

157 BVerfGE 155, 1 (35 f. Rn. 71).

158 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 87 f.

159 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 87 ff.

160 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 89 ff.

161 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 89.

162 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 92.

<b>Mindestalimentation</b>			
Monatsbetrag	3.585,37 €	4.105,28 €	4.065,84 €
Jahresbetrag	43.024,44 €	49.263,36 €	48.790,04 €

Die für die Mietenstufen I und VI ausgewiesenen Monatsbeträge legt der Gesetzentwurf als monatlichen grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf der Betrachtung des Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag jeweils zugrunde.<sup>163</sup> Damit klammert er jedoch für die unteren Mietenstufen aus, dass die von Verfassungen wegen zu berücksichtigenden Aufwendungen zur Sicherung des Existenzminimums vom Steuergesetzgeber nach dem tatsächlichen Bedarf *realitätsgerecht* zu bemessen sind, wobei er dafür Sorge zu tragen hat, dass typisierende Regelungen in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdecken.<sup>164</sup> Im Ergebnis steht es dem Besoldungsgesetzgeber also frei, die Höhe des Grundsicherungsniveaus mit Hilfe einer anderen plausiblen und realitätsgerechten Methodik als der vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen zu bestimmen. Ihn trifft jedoch die Pflicht, die ihm zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten hinsichtlich der Höhe der Grundsicherungsleistungen auszuschöpfen, um die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen.<sup>165</sup> Seine Herangehensweise muss deshalb von dem Ziel bestimmt sein, sicherzustellen, dass die Nettoalimentation in möglichst allen Fällen den gebotenen Mindestabstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundsicherung gewährleisteten Lebensstandard wahr.<sup>166</sup> Auch deshalb wird in diesem Anhang der vom Zweiten Senat in seiner letzten Entscheidung erstellten Methodik zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus gefolgt, um nicht gegebenenfalls sein realitätsgerechtes Maß zu verfehlen, was jedoch für den Gesetzentwurf nicht gilt. Nicht umsonst unterschreitet er in der Betrachtung der Mietenstufe I ein realitätsgerecht bemessenes Grundsicherungsniveau um rund 12 %.

Damit aber missachtet der Gesetzentwurf, dass die vom Besoldungsgesetzgeber zugrundezulegenden Sozialleistungen dann als evident unzureichend zu betrachten wären, wenn offensichtlich würde, dass sie in der *Gesamtsumme* keinesfalls sicherstellen können, Hilfebedürftigen in Deutschland ein Leben zu ermöglichen, das physisch, sozial und kulturell als menschenwürdig anzusehen ist, weshalb es auf die Höhe der Leistungen insgesamt und nicht auf einzelne Berechnungselemente ankommt, die dazu dienen, diese Höhe zu bestimmen.<sup>167</sup> Diese Gesamtsumme kann zwar auch durch eine andere Methodik realisiert werden; da sie aber vom Senat mittlerweile umfassend konkretisiert worden ist, besteht keine ersichtliche Veranlassung, nicht auf sie zurückzugreifen. Da die vom Gesetzentwurf herangezogene Methodik jedoch für die unteren Mietenstufen jeweils keine realitätsgerechte Gesamtsumme bemisst, trägt sie keine hinreichende Sorge dafür, dass die zugrunde gelegten typisierenden Regelungen in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdecken. Im Ergebnis kann sie so nicht sicherstellen, Hilfebedürftigen in Deutschland ein Leben zu ermöglichen, das physisch, sozial und kulturell als menschenwürdig anzusehen ist. Damit aber bleibt zwangsläufig ebenso nicht sichergestellt, dass die Nettoalimentation in möglichst allen Fällen den gebotenen Mindestabstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundsicherung gewährleisteten Lebensstan-

163 Anhang 13 zu Art. 1 Nr. 10 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 58.

164 BVerfGE 120, 125 (155).

165 BVerfGE 155, 1 (28 Rn. 53).

166 BVerfGE 155, 1 (26 f. Rn. 52).

167 BVerfGE 137, 34 (75 Rn. 81).

dard wahr. Sie erweist sich also in der von ihr bemessenen Höhe als evident unzureichend und kann so zugleich nicht zur Begründung eines sachgerechten Kontrollmaßstabs und darüber hinaus von ihrer Form her wie dargelegt materiell-rechtlich prinzipiell nicht zur Ableitung verwendet werden, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich ist, da ein solches Verständnis die methodische Zielrichtung der Besoldungsrechtsprechung des Senats verkennen würde.<sup>168</sup>

## 2. Betrachtung der Nettoalimentation und der materiellen Fehlbeträge

Um den Vergleichsgegenstand zum Grundsicherungsniveau und der Mindestalimentation erstellen zu können, wird zunächst die Methodik zur Betrachtung der Nettoalimentation dargestellt, wie sie der Senat in seiner letzten Rechtsprechung entwickelt hat (a). Daran anschließend werden die 2024 gewährte Nettoalimentation und die Fehlbeträge für unterschiedliche Regelungsgegenstände und Besoldungsgruppen bemessen, um so weiteren Aufschluss über den materiellen Verletzungsgrad der Besoldungsordnung A zu erlangen (b).

### a) Bemessungsmethodik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss bei der Bemessung einer amtsangemessenen Alimentation der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung und dem dem Beamten geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden.<sup>169</sup> Die als Vergleichsmaßstab zur Mindestalimentation herangezogene Nettoalimentation wird bislang anhand einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie als aus der bisherigen Besoldungspraxis abgeleitete Bezugsgröße bemessen.<sup>170</sup> Zugrunde zu legen ist hier ein in der niedrigsten Erfahrungsstufe der für aktive Beamte niedrigst ausgewiesenen Besoldungsgruppe eingruppierter Beamter.<sup>171</sup>

- Zur Bemessung heranzuziehen sind sein Grundgehalt und sämtliche weitere – einschließlich die familienbezogenen – Bezügebestandteile, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden.<sup>172</sup>
- Von dem so bemessenen Bruttoeinkommen ist die von ihm ausgehende Steuerlast unter Beachtung der absetzbaren Kosten für die die Beihilfeleistungen ergänzende Kranken- und Pflegeversicherung in Abzug zu bringen.<sup>173</sup>
- Von der entsprechend ermittelten Nettobesoldung werden die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung subtrahiert, die genauso wie die steuerlich absetzbaren Kosten einer Mitteilung des PKV-Verbands entnommen werden können.<sup>174</sup>
- Am Ende ist das Kindergeld zu addieren.<sup>175</sup>

---

168 BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

169 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

170 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

171 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 74 f.).

172 BVerfGE 155, 1 (36 Rn. 73).

173 BVerfGE 155, 1 (38 Rn. 79).

174 BVerfGE 155, 1 (36 f. Rn. 76).

175 BVerfGE 155, 1 (38 Rn. 79).

Die so bemessene Nettoalimentation muss ausnahmslos die vom absoluten Alimentationsschutz umfasste Mindestalimentation überschreiten, um den 115 %igen Abstand zum Grundsicherungsniveau zu garantieren.<sup>176</sup>

#### b) Bemessung der im Kalenderjahr 2024 gewährten Nettoalimentation

Als Folge der gerade referierten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind als Komponenten der Bruttobesoldung neben dem Grundgehalt der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 als die niedrigste für aktive Beamte ausgewiesene<sup>177</sup> der Familienzuschlag für den Ehepartner und zwei Kinder sowie der Erhöhungsbetrag für jedes der beiden Kinder in einem ersten Schritt für die Mietenstufe I und einem zweiten für die Mietenstufe VI<sup>178</sup> sowie die Amts- und Strukturzulage als jeweils allen Beamten der Besoldungsgruppe A 5 gewährte Bezügebestandteile<sup>179</sup> zugrunde zu legen. In Abzug zu bringen ist die Steuerlast unter Beachtung der absetzbaren Kosten für die die Beihilfeleistungen ergänzende Kranken- und Pflegeversicherung.<sup>180</sup> Von der so bemessenen Nettobesoldung sind die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung zu subtrahieren, die genauso wie die steuerlich absetzbaren Kosten einer Mitteilung des PKV-Verbands zu entnehmen sind.<sup>181</sup> Am Ende ist das Kindergeld zu addieren.<sup>182</sup> Der so bemessenen Nettoalimentation ist die Mindestalimentation gegenüberzustellen, worin sich der absolute und prozentuale Fehlbetrag zeigt.

Der Gesetzentwurf betrachtet allerdings ebenfalls die Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise im Jahr 2024.<sup>183</sup> Diese Sonderzahlungen können jedoch in der Bemessung der 2024 gewährten Besoldung nicht herangezogen werden, da sie für die Monate Januar bis Okto-

---

176 BVerfGE 155, 1 (24 Rn. 47).

177 Art. 6 Nr. 4 Anlage 6 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389).

178 Art. 6 Nr. 4 Anlage 13 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389).

179 Art. 6 Nr. 4 Anlage 14 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389).

180 Zugrunde gelegt für das Jahr 2024: Geburtsjahr 1994, Jahresbruttolohn von 41.206,20 € für die Mietenstufe I und 49.637,52 € für die Mietenstufe VI, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, Zahl der für die Pflegeversicherung insgesamt zu berücksichtigenden Kinder 2, monatlicher Beitrag zur PKV 653,70 €, monatlicher Beitrag zur privaten Basiskranken- und Pflege-Pflichtversicherung nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

181 Der Bemessungssatz beträgt nach § 12 Abs. 1 BVO NRW v. 05.11.2009 (GV NRW 2009 S. 602), zuletzt geändert Verordnung v. 19.12.2023 (GV NRW 2023 S. 1441), für den Beamten und seinen Ehe- oder Lebenspartner jeweils 70 % und für die beiden berücksichtigungsfähigen Kinder jeweils 80 %. Laut Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023, betrug 2022 der monatliche Beitrag einer vierköpfigen Familie für eine das Beihilferecht ergänzende Private Krankenversicherung 538,- € und für die Pflegeversicherung der beiden Ehepartner 63,04 €. Vom Basisjahr 2007 ausgehend, haben sich die PKV-Kosten im Durchschnitt der Jahre um 3,0 %, die der Pflegeversicherung vom Basisjahr 2012 ausgehend um 15,22 % erhöht. Entsprechend ist 2024 von monatlichen Kosten in Höhe von 653,70 € auszugehen. Der monatlich steuerlich zu berücksichtigende Anteil nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) beträgt entsprechend 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

182 § 6 (1) BKGG in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.01.2009 (BGBl. I 2009 S. 142, 3177), zuletzt geändert durch Art. 10 G. v. 16.12.2022 (BGBl. I 2022 S. 2328).

183 Art. 1 § 3 Gesetz über die Gewährung von Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise in den Jahren 2023 und 2024 für das Land Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Landesministersgesetzes (GV. NRW 2024 Nr. 10) unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=21624&vd\\_back=N200&sg=0&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=21624&vd_back=N200&sg=0&menu=1) <16.09.2024>.

ber 2024 als zusätzliche Unterstützung zu der Beamten ohnehin zustehenden Besoldung gewährt werden.<sup>184</sup> Sie dienen entsprechend zur Abmilderung der inflationsbedingten besonderen finanziellen Belastungen, da die Bediensteten ebenfalls von den besonderen finanziellen Belastungen der kriegsbedingt gestiegenen Verbraucherpreise betroffen sind. Diese Sonderzahlungen sollen den Berechtigten entsprechend als zusätzliche Unterstützung zu der ihnen ohnehin zustehenden Besoldung, Unterhaltsbeihilfe oder dem Ruhegehalt nach Maßgabe des § 3 Nummer 11c des Einkommensteuergesetzes steuerfrei gewährt werden.<sup>185</sup>

Auf Basis ihrer so geregelten gesetzlichen Grundlage darf die sogenannte „Inflationsausgleichsprämie“ bei der Bemessung der 2024 gewährten Bruttobesoldung nicht herangezogen werden. Denn bei ihr handelt es sich um eine Leistung zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise, die zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn vom Arbeitgeber gewährt wird.<sup>186</sup> Als so im Kalenderjahr 2024 zusätzlich gewährter Betrag geht die Leistung über die im Kalenderjahr gewährte Besoldung hinaus, sodass sie in der Betrachtung der 2024 gewährten Nettoalimentation nicht betrachtet werden kann. Denn da hier zusätzlich zum ohnehin vom Arbeitgeber geschuldeten Arbeitslohn geleistete Zuschüsse gewährt werden, können diese nicht zu der regelmäßig geschuldeten Brutto- oder Nettobesoldung hinzugezogen werden, da sie dann nicht mehr über die 2024 gewährte Besoldung hinausgehen. Sie sollen dabei ihrem Zweck nach einer Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise nachkommen und sind als solche insgesamt als eine zeitlich begrenzte *außerordentliche* Maßnahme zu begreifen. Ihren entsprechenden Zweck hat ebenso die Bundesregierung herausgestellt: „Die Inflationsausgleichsprämie muss zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn gewährt werden. Jeder Arbeitgeber kann die Steuer- und Abgabefreiheit für solche zusätzlichen Zahlungen nutzen.“<sup>187</sup> Entsprechend macht auch das Bundesministerium der Finanzen auf ihren Zweck als Sonderleistung aufmerksam.<sup>188</sup> Die so geregelte gesetzliche Ermächtigung lässt keinen Spielraum für ein Ermessen, weshalb die Betrachtung der Inflationsausgleichsprämie bei der Betrachtung des Mindestabstandsgebots durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber evident sachwidrig erfolgt.

Auf der dargestellten Basis soll zunächst die 2024 dem Musterbeamten gewährte Nettoalimentation ohne die Betrachtung des Partnereinkommens an Orten, die den Mietenstufen I und VI unterfallen, bemessen werden (Tabelle 2 und 3). Dabei bemisst sich das Grundgehalt bis zum 31.10.2024 auf 2.621,19 €<sup>189</sup> und ab dem 01.11.2024 auf 2.821,19 €. <sup>190</sup> Die familienbezogenen Besoldungsbestandteile belaufen sich inklusive der jeweiligen Erhöhungsbeträge auf 679,14 € bzw. 1.376,22 €<sup>191</sup> und

---

184 NW-Drs. 18/7986 vom 05.02.2024, S. 2 unter: <https://oeffentlicher-dienst.info/pdf/nw/nw-d-18-7986.pdf> <16.09.2024>.

185 NW-Drs. 18/7986 vom 05.02.2024, S. 17 f.

186 Art. 2 Gesetz zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz v. 19.10.2022 (BGBl. I 2022 S. 1743).

187 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/inflationsausgleichsprämie-2130190> <16.09.2024>.

188 Vgl. Nr. 5a (S. 4) unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/FAQ-IAP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/FAQ-IAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2) <16.09.2024>.

189 Anhang 5 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389).

190 Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 7 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 41.

191 Anhang 8 zu Art. 1 Nr. 8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 48.

711,46 € bzw. 1.441,72 €. <sup>192</sup> Die Amts- und die Strukturzulage werden in Höhe von 83,77 € und 10,28 € <sup>193</sup> sowie 87,76 € und 10,77 € gewährt. <sup>194</sup>

**Tabelle 2: Nettoalimentation und Fehlbeträge in der Mietstufe I**

	bis 31.10.2024	ab 01.11.2024	Σ 2024
Grundgehalt	2.621,19 €	2.821,19 €	
+ Familienzuschlag Ehe	148,94 €	156,04 €	
+ Familienzuschlag 1. Kind (Mietstufe I)	136,13 €	142,60 €	
+ Familienzuschlag 2. Kind (Mietstufe I)	363,68 €	380,99 €	
+ Erhöhungsbetrag 1. Kind	7,61 €	7,97 €	
+ Erhöhungsbetrag 2. Kind	22,78 €	23,86 €	
+ Amtszulage	83,77 €	87,76 €	
+ Strukturzulage	10,28 €	10,77 €	
Monatliche Bruttobezüge (Mietstufe I)	3.394,38 €	3.631,18 €	3.433,85 €
Jahresbruttobezüge (Mietstufe I)			41.206,20 €
- Einkommensteuer			1.956,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung			7.844,40 €
+ Kindergeld			6.000,00 €
Jahresnettoalimentation			37.405,80 €
<b>Monatliche Nettoalimentation</b>			<b>3.117,17 €</b>
Grundsicherungsbedarf			3.535,51 €
Absoluter Fehlbetrag			418,36 €
Prozentualer Fehlbetrag			11,8 %
<b>Mindestalimentation</b>			<b>4.065,84 €</b>
Absoluter Fehlbetrag			948,67 €
Prozentualer Fehlbetrag			23,3 %
<b>Vergleichsbeträge 2020</b> <sup>195</sup>			
Monatliche Nettoalimentation			2.495,02 €
Absoluter Fehlbetrag			577,16 €
Prozentualer Fehlbetrag			18,8 %

<sup>192</sup> Anhang 9 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 50.

<sup>193</sup> Anhang 7 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389).

<sup>194</sup> Anhang 10 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 51.

<sup>195</sup> Schwan, DÖV 2022, S. 198 (206).

Ohne Betrachtung des Partnereinkommens zeigt sich die dem Musterbeamten gewährte Nettoalimentionation unter dem Kontrollmaßstab der Alleinverdienerannahme an Orten, die der Mietenstufe I unterliegen, als eklatant verletzt. Entsprechend soll weiterhin unter der Betrachtung derselben gesetzlichen Grundlagen anhand der entsprechenden Besoldungsbestandteile für einen Musterbeamten mit einer Unterkunft, die einem Ort der Mietenstufe VI zugeordnet werden kann, der entsprechende Fehlbetrag bemessen werden (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Nettoalimentionation und Fehlbeträge in der Mietenstufe VI**

	bis 31.10.2024	ab 01.11.2024	Σ 2024
Grundgehalt	2.621,19 €	2.821,19 €	
+ Familienzuschlag Ehe	148,94 €	156,04 €	
+ Familienzuschlag 1. Kind	549,69 €	575,84 €	
+ Familienzuschlag 2. Kind	647,20 €	678,01 €	
+ Erhöhungsbetrag 1. Kind	7,61 €	7,97 €	
+ Erhöhungsbetrag 2. Kind	22,78 €	23,86 €	
+ Amtszulage	83,77 €	87,76 €	
+ Strukturzulage	10,28 €	10,77 €	
Monatliche Bruttobezüge	4.091,46 €	4.361,44 €	4.136,46 €
Jahresbruttobezüge			49.637,52 €
- Einkommensteuer			4.036,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung			7.844,40 €
+ Kindergeld			6.000,00 €
Jahresnettoalimentionation			43.757,12 €
<b>Monatliche Nettoalimentionation</b>			<b>3.646,43€</b>
Grundsicherungsbedarf			3.535,51 €
Absoluter Fehlbetrag			---
Prozentualer Fehlbetrag			---
<b>Mindestalimentionation</b>			<b>4.065,84 €</b>
Absoluter Fehlbetrag			419,41 €
Prozentualer Fehlbetrag			10,3 %
<b>Vergleichsbeträge 2020<sup>196</sup></b>			
Monatliche Nettoalimentionation			2.495,02 €
Absoluter Fehlbetrag			577,16 €
Prozentualer Fehlbetrag			18,8 %

196 Schwan, DÖV 2022, S. 198 (206).

Auch an Orten, die der Mietenstufe VI unterliegen, offenbart sich ein weiterhin beträchtlicher Fehlbetrag, der für alleinverdienende Musterbeamte über einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag ausgeglichen werden soll. Zugleich muss wegen der Höhe des absoluten Fehlbetrags davon ausgegangen werden, dass sich am Ende unter dem Kontrollmaßstab der Alleinverdienerannahme das Mindestabstandsgebot nicht nur in den unteren Besoldungsgruppen als unmittelbar verletzt zeigt, sondern dass die Verletzung der Besoldungssystematik deutlich über sie hinausreicht. Eine entsprechende Bemessung offenbart, dass das Mindestabstandsgebot sich bis in die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 hinein als unmittelbar verletzt offenbart (Tabelle 5).

**Tabelle 5: Nettoalimentation in der Besoldungsgruppe 9 und Fehlbeträge Mietenstufe VI**

	bis 31.10.2024 <sup>197</sup>	ab 01.11.2024 <sup>198</sup>	Σ 2024
Grundgehalt	3.069,51 €	3.269,51 €	
+ Familienzuschlag Ehe	152,68 €	159,96 €	
+ Familienzuschlag 1. Kind	546,50 €	572,50 €	
+ Familienzuschlag 2. Kind	644,01 €	674,67 €	
+ Strukturzulage	103,20 €	108,11 €	
Monatliche Bruttobezüge	4.515,90 €	4.784,75 €	4.560,07 €
Jahresbruttobezüge			54.720,84 €
- Einkommensteuer <sup>199</sup>			5.352,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung			7.844,40 €
+ Kindergeld			6.000,00 €
Jahresnettoalimentation			47.524,44€
<b>Monatliche Nettoalimentation</b>			<b>3.960,37 €</b>
<b>Mindestalimentation</b>			<b>4.065,84 €</b>
Absoluter Fehlbetrag			105,47 €
Prozentualer Fehlbetrag			2,6 %

Entsprechend reicht die Verletzung des Mindestabstandsgebots unter dem Kontrollmaßstab der Alleinverdienerannahme für Beamte mit einem Wohnsitz, der der Mietenstufe I unterliegt, unter den

197 Grundgehalt und Strukturzulage nach Anhang 5 und 7 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389); Familienzuschläge nach Anhang 8 zu Art. 1 Nr. 8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 48.

198 Grundgehalt, Familienzuschläge und Strukturzulage nach Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 7, Anhang 9 zu Art. 1 Nr. 9 und Anhang 10 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 41, 50 und 52

199 Zugrunde gelegt für das Jahr 2024: Geburtsjahr 1994, Jahresbruttolohn von 54.720,84 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, Zahl der für die Pflegeversicherung insgesamt zu berücksichtigenden Kinder 2, monatlicher Beitrag zur PKV 653,70 €, monatlicher Beitrag zur privaten Basiskranken- und Pflege-Pflichtversicherung nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

genannten gesetzlichen Grundlagen bis in die fünfte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11 hinein (Tabelle 6).

**Tabelle 6: Nettoalimentionation in der Besoldungsgruppe 11 und Fehlbeträge Mietenstufe I**

	bis 31.10.2024 <sup>200</sup>	ab 01.11.2024 <sup>201</sup>	Σ 2024
Grundgehalt	3.808,93 €	4.008,93 €	
+ Familienzuschlag Ehe	152,68 €	159,96 €	
+ Familienzuschlag 1. Kind	132,94 €	139,26 €	
+ Familienzuschlag 2. Kind	360,49 €	377,64 €	
+ Strukturzulage	103,20 €	108,11 €	
Monatliche Bruttobezüge	4.558,24 €	4.793,90 €	4.597,52 €
Jahresbruttobezüge			55.170,24 €
- Einkommensteuer <sup>202</sup>			5.470,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung			7.844,40 €
+ Kindergeld			6.000,00 €
Jahresnettoalimentionation			47.855,84€
<b>Monatliche Nettoalimentionation</b>			<b>3.987,99 €</b>
<b>Mindestalimentionation</b>			<b>4.065,84 €</b>
Absoluter Fehlbetrag			77,85
Prozentualer Fehlbetrag			1,9 %

Erst in der vierten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 12 zeigt sich das Mindestabstandsgebot unter dem Kontrollmaßstab der Alleinverdienerannahme und den genannten gesetzlichen Grundlagen materiell-rechtlich soeben als nicht unmittelbar verletzt (Tabelle 7).

200 Grundgehalt und Strukturzulage nach Anhang 5 und 7 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentionation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389); Familienzuschläge nach Anhang 8 zu Art. 1 Nr. 8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 48.

201 Grundgehalt, Familienzuschläge und Strukturzulage nach Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 7, Anhang 9 zu Art. 1 Nr. 9 und Anhang 10 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 41, 50 und 52

202 Zugrunde gelegt für das Jahr 2024: Geburtsjahr 1994, Jahresbruttolohn von 55.170,24 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, Zahl der für die Pflegeversicherung insgesamt zu berücksichtigenden Kinder 2, monatlicher Beitrag zur PKV 653,70 €, monatlicher Beitrag zur privaten Basiskranken- und Pflege-Pflichtversicherung nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

**Tabelle 7: Nettoalimentation in der Besoldungsgruppe 12 und Fehlbeträge Mietenstufe I**

	bis 31.10.2024 <sup>203</sup>	ab 01.11.2024 <sup>204</sup>	Σ 2024
Grundgehalt	3.931,13 €	4.131,13 €	
+ Familienzuschlag Ehe	152,68 €	159,96 €	
+ Familienzuschlag 1. Kind	132,94 €	139,26 €	
+ Familienzuschlag 2. Kind	360,49 €	377,64 €	
+ Strukturzulage	103,20 €	108,11 €	
Monatliche Bruttobezüge	4.680,44 €	4.916,10 €	4.719,72 €
Jahresbruttobezüge			56.636,64 €
- Einkommensteuer <sup>205</sup>			5.860,00 €
- Kranken- und Pflegeversicherung			7.844,40 €
+ Kindergeld			6.000,00 €
Jahresnettoalimentation			48.932,24€
<b>Monatliche Nettoalimentation</b>			<b>4.077,69 €</b>
<b>Mindestalimentation</b>			<b>4.065,84 €</b>
Absoluter Fehlbetrag			---
Prozentualer Fehlbetrag			---

Legte man hingegen die unter dem Kontrollmaßstab der Alleinverdienerannahme vom Gesetzentwurf bemessene Mindestalimentation in Höhe von 4.105,28 € zugrunde (vgl. oben Tabelle 1), müsste selbst hier noch von einer unmittelbaren Verletzung des Mindestabstandsgebots ausgegangen werden. Entsprechend zeigen sich im Prüfverfahren für das Jahr 2024 aktuell sieben bis acht der zwölf Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A als unmittelbar verletzt.

### 3. Vergleich der 2019 und 2024 leistungslos gewährten Besoldungsbestandteile

Darüber hinaus kann im Hinblick auf die Besoldungssystematik nicht ausgeklammert werden, dass mit der 2022 vollzogenen Regionalisierung der kinderbezogenen Besoldungskomponenten eine erhebliche Ausweitung der leistungslos gewährten Besoldung erfolgt ist. Sie soll nachfolgend betrachtet werden, indem zunächst tabellarisch die jeweiligen Grundgehaltssätze und entsprechenden Besoldungskomponenten festgehalten werden, wie sie zum Ende des Jahres 2019 und 2024 dem jewei-

203 Grundgehalt und Strukturzulage nach Anhang 5 und 7 zu Art. 6 Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 25.03.2022 (GV. NRW. 2022 S. 389); Familienzuschläge nach Anhang 8 zu Art. 1 Nr. 8 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 48.

204 Grundgehalt, Familienzuschläge und Strukturzulage nach Anhang 1 zu Art. 1 Nr. 7, Anhang 9 zu Art. 1 Nr. 9 und Anhang 10 zu Art. 1 Nr. 9 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 41, 50 und 52

205 Zugrunde gelegt für das Jahr 2024: Geburtsjahr 1994, Jahresbruttolohn von 56.636,64 €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, Zahl der für die Pflegeversicherung insgesamt zu berücksichtigenden Kinder 2, monatlicher Beitrag zur PKV 653,70 €, monatlicher Beitrag zur privaten Basiskranken- und Pflege-Pflichtversicherung nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

ligen Musterbeamten gewährt wurden bzw. werden, der sich 2024 eine Unterkunft an einem Ort gewählt hat, der jeweils den Mietenstufe I oder VI zugeordnet ist. Dieser Vergleich, wie sich zwischen 2019 und 2024 das Verhältnis des in der dritten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 gewährten Grundgehalts<sup>206</sup> und der familienbezogenen Besoldungskomponenten<sup>207</sup> entwickelt hat, zeitigt folgendes Ergebnis (Tabelle 9 und 10).

**Tabelle 9: Vergleich der Besoldungskomponenten 2019 und 2024 mit Mietenstufe I**

Besoldungskomponenten	zum 31.12.2019	zum 31.12.2024	Erhöhung
<b>Grundgehalt</b>	<b>2.436,63 €</b>	<b>2.821,19 €</b>	<b>15,8 %</b>
+ Familienzuschlag Ehe	138,42 €	156,04 €	12,7 %
+ Familienzuschlag 1. Kind	126,54 €	142,60 €	12,7 %
+ Familienzuschlag 2. Kind	126,54 €	380,99 €	201,1 %
+ Erhöhungsbetrag 1. Kind	7,06 €	7,97 €	12,9 %
+ Erhöhungsbetrag 2. Kind	21,17 €	23,86 €	12,7 %
<b>Summe familienbezogener Komponenten</b>	<b>419,73 €</b>	<b>711,46 €</b>	<b>69,5 %</b>
<b>Prozentuales Verhältnis der familienbezogenen Komponenten zum Grundgehalt</b>	<b>17,2 %</b>	<b>25,2 %</b>	<b>+ 8,0 %P</b>

Mit der ab 2022 vollzogenen Regionalisierung der familienbezogenen Besoldungskomponenten ergibt sich im aktuellen Jahr gegenüber dem Jahr 2019 eine erhebliche Ausweitung der Höhe leistungsloser sozialer Besoldung, die sich an Orten, die der Mietenstufe VI zugeordnet wird, noch einmal beträchtlich stärker auswirkt.

**Tabelle 10: Vergleich der Besoldungskomponenten 2019 und 2024 mit Mietenstufe VI**

Besoldungskomponenten	zum 31.12.2019	zum 31.12.2024	Erhöhung
<b>Grundgehalt</b>	<b>2.436,63 €</b>	<b>2.821,19 €</b>	<b>15,8 %</b>
+ Familienzuschlag Ehe	138,42 €	156,04 €	12,7 %
+ Familienzuschlag 1. Kind (Mietenstufe VI)	126,54 €	575,84 €	355,1 %
+ Familienzuschlag 2. Kind (Mietenstufe VI)	126,54 €	678,01 €	435,8 %
+ Erhöhungsbetrag 1. Kind	7,06 €	7,97 €	12,9 %
+ Erhöhungsbetrag 2. Kind	21,17 €	23,86 €	12,7 %
<b>Summe familienbezogener Komponenten</b>	<b>419,73 €</b>	<b>1.441,72 €</b>	<b>243,5 %</b>
<b>Prozentuales Verhältnis der familienbezogenen Komponenten zum Grundgehalt</b>	<b>17,2 %</b>	<b>51,1 %</b>	<b>+ 33,9 %P</b>

206 Anlage 6 zu Art. Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2019/2020/2021 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen v. 12.06.2019 (GV. NRW 2019 S. 378).

207 Anlage 13 zu Art. Nr. 4 Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2019/2020/2021 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen v. 12.06.2019 (GV. NRW 2019 S. 378).

Während das Grundgehalt 2019 durch die familienbezogenen Besoldungskomponenten um 17,2 % erhöht worden ist, wird es 2024 durch sie um 25,2 % bzw. 51,1 % angehoben, womit ihr Anteil um mehr 46 % bzw. mehr als 197 % oder 8,0 %P bzw. 33,9 %P zunimmt. Nicht umsonst sind zwischen 2019 und 2024 die familienbezogenen Besoldungsanteile um knapp 70 % bzw. rund 240 % erhöht worden, während im gleichen Zeitraum der Grundgehaltssatz nur um knapp 16 % angepasst worden ist. Im Ergebnis zeigen sich die einer vierköpfigen Beamtenfamilie gewährten familienbezogenen Besoldungskomponenten 2024 wohl bereits in einer Region, die der Mietenstufe I unterliegt, schon nicht mehr als eine Nebenkomponekte des gewährten Besoldungsniveaus, was auf jeden Fall für die familienbezogenen Besoldungskomponenten, die in der Mietenstufe VI gewährt werden, schlagend nicht mehr der Fall ist; denn hier erreichen die familienbezogenen Besoldungskomponenten eine über 50 %ige Höhe des Grundgehaltssatzes und können so nicht mehr als Nebenkomponekte der Besoldung betrachtet werden.

Darüber hinaus plant der Gesetzentwurf, den Fehlbetrag bis zur Mindestalimentionation für alleinverdienende Beamte durch einen Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag auszugleichen, was das Verhältnis von leistungsbezogenen und leistungslos gewährten Besoldungskomponenten noch weiter signifikant zugunsten der sozialen Bestandteile verschieben muss. Die Verletzung der Besoldungssystematik muss sich so nur noch einmal verstärken, wie das oben bereits gezeigt worden ist (vgl. oben unter V. 1. lit. d sublit. cc).

#### 4. Betrachtung der Mindestbesoldung und der indiziellen Fehlbeträge

Der Verletzungsgrad einer Besoldungsordnung kann anhand des indiziellen Parameters der Mindestbesoldung aufgeschlossen werden. Entsprechend wird nachfolgend zunächst eine mögliche Bemessungsmethodik dargelegt (a), um im Anschluss anhand der Bemessung der Mindestbesoldung die Verletzung der Besoldungssystematik hinreichend aufzuschlüsseln (b).

##### a) Bemessungsmethodik zur Betrachtung der Mindestbesoldung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner aktuellen Entscheidung vom 04. Mai 2020 mit der „Mindestbesoldung“ der ersten Prüfungsstufe einen weiteren Vergleichsparameter hinzugefügt.<sup>208</sup> Ihren maßgebliche Gehalt macht der Senat allein dadurch deutlich, dass er sie in einem Leitsatz hervorhebt und ausgestaltet.<sup>209</sup> Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung liegt dabei insbesondere darin, dass sie die Prüfung beider Abstandsgebote eng miteinander verkoppelt: Auf Basis der Mindestalimentionation, die den vom absoluten Alimentionationsschutz umfassten niedrigst möglichen *materiellen* Ausgangspunkt einer Alimentionation beschreibt, wird nun mit der Mindestbesoldung ein *indizieller* Vergleichsparameter in das Prüfverfahren eingeführt, der die Betrachtung des absoluten und prozentualen Verletzungsgrads einer Besoldungsordnung ermöglicht. Das offenbart das Ziel des Vergleichsparameters der „Mindestbesoldung“, die indiziell über den materiellen Betrags der Mindestalimentionation hinausgreift.

Denn zwar hat der Gesetzgeber materiell-rechtlich einen weiten Gestaltungsspielraum, wie er bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstands zum Grundsi-

---

208 Vgl. nachfolgend *Schwan*, ZBR 2022, S. 154 (156 ff.), und *Ders.*, ZBR 2023, S. 181 (187 f.).

209 BVerfGE 155, 1 (1 f. Ls. 5).

cherungsniveau Rechnung trägt, weshalb sich nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Gewissheit feststellen lässt, ob eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zu einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe führt. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit hierfür nur umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der indiziel- len Grenze zur Mindestbesoldung liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungs- gruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.<sup>210</sup>

Dabei bleibt zunächst zu bedenken, dass sich der Grad der Unteralimentation einer verfassungswid- rig ausgestalteten Alimentation materiell-rechtlich nur in Ansätzen ablesen lässt, da sich eine verfas- sungswidrig ausgestaltete Besoldungsordnung prinzipiell nicht so ohne Weiteres mit einer nicht ver- fassungswidrig geregelten vergleichen lässt. So verstanden fehlt hier wiederkehrend ein konkreter Vergleichsmaßstab. Allerdings kann man im *Prüfverfahren* und also mittels der *Mindestbesoldung* als präzise ausgeformten Prüfparameter *indiziell* Aufschluss über den Verletzungsgrad einer Besol- dungsordnung gewinnen. Darin liegt ihr eigentlicher Zweck, da die Parameter der ersten Prüfungs- stufe generell nur einen Orientierungscharakter aufweisen.<sup>211</sup>

Die Mindestbesoldung kann dabei den sachlich geringstmöglichen materiellen Ausgangspunkt einer Alimentation – die Mindestalimentation – mit der auf ihm aufbauenden Besoldungssystematik ver- klammern und so Aussagen darüber ermöglichen, wann sich die Wahrscheinlichkeit für eine Erhö- hung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe vergrößert, sofern eine verfassungs- widrig ausgestaltete Besoldungssystematik nachgewiesen ist. Denn die Wahrscheinlichkeit hierfür ist, wie gerade zitiert, umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, was also indiziell bedeutet: Je deutlicher der Verstoß aus- fällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kom- men muss, wovon die Betrachtung der Grundgehaltssätze als dessen Hauptkomponente kaum aus- genommen werden könnte. Nicht umsonst hat ein Besoldungsgesetzgeber, sofern er sich trotz einer anhand der Mindestbesoldung deutlich indizierten Verletzung der Besoldungsordnung gegen die Er- höhung der Grundgehaltssätze entscheiden will, das Indiz der Mindestbesoldung für die unzurei- chende Ausgestaltung der höheren Besoldungsgruppe mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einzustellen.<sup>212</sup> Je deutlicher also der Verstoß aus- fällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückblieben, desto mehr sachlich stichhaltige Gründe müssten dafür sprechen und vom Besoldungsgesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens ins Feld geführt werden, um keine signifikante Erhöhung von Grundge- haltssätzen vorzunehmen.

In dieser Verbindung des indiziellen Vergleichsparameters mit den sich dem Besoldungsgesetzgeber stellenden prozeduralen Anforderungen – die sachgerechte Begründung seiner vorgenommenen Entscheidungen – zeigt sich sein wesentlicher Gehalt, der sowohl im Vorfeld einer geplanten ge- setzlichen Regelung als auch zur nachträglichen Prüfung des amtsangemessenen Gehalts der ge-

---

210 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49); Hervorhebung durch d. A.

211 BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

212 BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

währten Nettoalimentation methodisch wie folgt ausgeformt werden kann: Zur Betrachtung der Mindestbesoldung ist der Weg zur Bemessung der Nettoalimentation methodisch umzukehren. Ausgehend von der Mindestalimentation wird zunächst die Nettobesoldung bemessen, die exakt auf Höhe der Mindestalimentation liegt, wodurch die „äquivalente Nettobesoldung zur Mindestalimentation“ oder kürzer: die „äquivalente Nettobesoldung“ betrachtet wird. Von der Mindestalimentation wird hierzu zunächst das Kindergeld abgezogen und werden dann die Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung addiert.

Zur so bemessenen „äquivalenten Nettobesoldung“ ist danach mittels des Steuerrechners des Bundesfinanzministeriums die Einkommensteuerlast hinzuzurechnen, wozu zunächst die Summe aus „äquivalenter Nettobesoldung“ und Steuerlast abgeschätzt und dann anhand des Steuerrechners konkretisiert wird. Als Ergebnis der Addition wird das Bruttogehalt abgebildet, dessen Summe exakt auf der Höhe der Mindestalimentation liegt; es ist entsprechend als das „Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation“ bzw. kürzer: als „Besoldungsäquivalent“ zu verstehen. Zieht man von diesem Äquivalenzwert mit Ausnahme des tatsächlich gewährten Grundgehaltssatzes sämtliche weitere gewährte Komponenten der Nettobesoldung ab, so erhält man am Ende den Betrag eines Grundgehaltssatzes, der auf Höhe der Mindestalimentation liegt, also das „Grundgehaltsäquivalent zur Mindestalimentation“ oder kürzer: das „Grundgehaltsäquivalent“.

#### b) Indizieller Verletzungsgrad der Besoldungsordnung A

Auf der beschriebenen Basis erhält das Prüfverfahren indiziell den absoluten und prozentuale Fehlbetrag im Sinne der Mindestbesoldung. Mittels der Grundgehaltstabelle lässt sich nun indizieren, welche Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben, sodass im Prüfverfahren der Grad der Verletzung der Besoldungssystematik erkennbar wird: Die absoluten und prozentualen Fehlbeträge zeigen die indizielle Höhe des Verstoßes, und die weitere indizielle Betrachtung zeigt, welche und wie viele Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurückbleiben. Da die Erstellung der Indices und die Berechnung der Parameter möglichst einfachen und klaren Regeln folgen soll, werden nachfolgend sämtliche Beträge auf ganze Zahlen aufgerundet, auf eventuelle „Spitzausrechnungen“ wird verzichtet (Tabelle 11).<sup>213</sup> Vergleichsgegenstand ist der in der niedrigsten Erfahrungsstufe der für aktive Beamte niedrigst ausgewiesenen Besoldungsgruppe eingruppierte Beamte. Herangezogen werden die Beträge für jeweils einen Musterbeamten, der an einem Ort seine Unterkunft gewählt hat, der der Mietenstufe I und VI zuzuordnen ist.

Die indizielle Betrachtung soll dabei nachfolgend die zum Ende des Jahres gewährten weiteren Besoldungskomponenten heranziehen, was zu einer signifikanten Verzerrung der Betrachtung führt, da diese Beträge in den ersten zehn Monaten nicht gewährt werden. Würde man die in den ersten zehn Monaten gewährten Beträge hinzuziehen, müsste das die Summe der weiteren Besoldungskomponenten mit der Folge verringern, dass am Ende ein höheres Grundgehaltsäquivalent und damit nicht unerheblich größere indiziellen Fehlbeträge zu betrachten wären. Eine solche „Spitzausrechnung“ wäre also noch einmal präziser. Da allerdings bereits ohne eine solche „Spitzausrechnung“ das deutliche Maß der indiziellen Verletzung offensichtlich ist, kann auf sie nachfolgend verzichtet werden.

---

213 Vgl. allgemein BVerfGE 155, 1 (17 Rn. 30).

**Tabelle 11: Indizielle Mindestbesoldung und Fehlbeträge sowie indizielle Verfehlung 2024**

Besoldungsgruppe	Mietenstufe I	Mietensufe VI
<b>Mindestalimentation</b>	<b>48.791,00 €</b>	
- Kindergeld	6.000,00 €	
+ Kranken- und Pflegeversicherung	7.845,00 €	
Äquivalente Nettobesoldung	50.636,00 €	
+ Einkommensteuer <sup>214</sup>	5.808,00 €	
Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation (Jahr)	56.444,00 €	
<b>Besoldungsäquivalent zur Mindestalimentation (Monat)</b>	<b>4.704,00 €</b>	
- Familienzuschlag Ehe	157,00 €	157,00 €
- Familienzuschlag 1. Kind	143,00 €	576,00 €
- Familienzuschlag 2. Kind	381,00 €	679,00 €
- Erhöhungsbetrag 1. Kind	8,00 €	8,00 €
- Erhöhungsbetrag 2. Kind	24,00 €	24,00 €
- Amtszulage	88,00 €	89,00 €
- Strukturzulage	11,00 €	11,00 €
<b>Grundgehaltsäquivalent</b>	<b>3.892,00 €</b>	<b>3.160,00 €</b>
<b>tatsächlich gewährter Grundgehaltssatz Ende 2024</b>	<b>2.822,00 €</b>	
Indizieller Fehlbetrag in € ohne Hinzuverdienst	1.070,00 €	338,00 €
Indizieller Fehlbetrag in %	27,5 %	10,7 %
Indizielle Verfehlung bis in die Besoldungsgruppe	A 11/4	A 9/3
Anzahl indiziell verletzter Tabellenfelder	48 von 100	17 von 100
Prozentualer Anteil indiziell verletzter Tabellenfelder	48,0 %	17,0 %

Legt man das Grundgehaltsäquivalent in der Mietenstufe I zugrunde, dann zeigt sich die Besoldungssystematik bis in die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11, hinsichtlich der Mietenstufe VI bis in die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 als indiziell unmittelbar verletzt. Im ersten Fall sind darüber hinaus sämtliche Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 8, die ersten acht Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 9 und die ersten fünf der Besoldungsgruppe A 10, im zweiten Fall die ersten sechs Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 5, die ersten fünf Erfahrungsstufen der Besoldungsgruppe A 6, die ersten

<sup>214</sup> Zugrunde gelegt für das Jahr 2024: Geburtsjahr 1994, Jahresbruttolohn 56.444,- €, Versorgungsbezüge 0 €, Steuerklasse 3, Zahl der Kinderfreibeträge 2, kein Kirchen- und Rentensteuerabzug, private Krankenversicherung ohne Arbeitgeberzuschlag, Pflegeversicherung ohne Zuschlag, Zahl der für die Pflegeversicherung insgesamt zu berücksichtigenden Kinder 2, monatlicher Beitrag zur PKV nach Abzug des steuerlich nach dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung v. 16.7.2009 (BGBl. 2009 S. 1959) zu berücksichtigenden Anteils 526,82 € (Mitteilung des PKV-Verbands v. 14.8.2020; Stand 11.07.2023).

drei der Besoldungsgruppe A 7 und die ersten beiden der Besoldungsgruppe A 8 als indiziell unmittelbar verletzt zu betrachten. Im ersten Fall zeigen sich indiziell 48, im zweiten 17 der 100 Tabellenfelder als indiziell unmittelbar verletzt. Im ersten Fall sind sieben, im zweiten fünf der zwölf Besoldungsgruppen als indiziell unmittelbar verletzt zu betrachten. Der Grundgehaltssatz muss indiziell um mehr als 27 % bzw. mehr als zehn % zu gering angesehen werden.

Das Mindestabstandsgebot bleibt damit indiziell, entsprechend wie es dem Berliner Gesetzgeber unlängst vom Bundesverfassungsgericht attestiert worden ist, weiterhin deutlich verletzt.<sup>215</sup> Denn wie schon in Berlin im Zeitraum zwischen 2009 bis 2015 missachtet die Verletzung offensichtlich nicht nur „die unterste[n] Besoldungsgruppe[n]“, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf einen neuen Ausgangspunkt und eine konsistente Besoldungssystematik hervorhebt.<sup>216</sup> Stattdessen sind 2024 weiterhin Besoldungsgruppen bis in den ehemals gehobenen Dienst als indiziell verletzt zu betrachten, im ersten Fall sogar bis weit in den ehemals gehobenen Dienst.

Diese eklatante bzw. deutliche Verletzung des Mindestabstandsgebots kann nicht ohne Folgen für das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen bleiben.<sup>217</sup> Denn nicht umsonst zeigt die gerade vollzogene Betrachtung der Besoldungsordnung A eine solch weitgehende Verletzung des Mindestabstandsgebots, dass sie hinsichtlich des Abstandsgebots zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen zwangsläufig auf *alle Besoldungsgruppen* ausstrahlen muss.<sup>218</sup> Entsprechend hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass die Wahrscheinlichkeit für eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges mitsamt der Erhöhung der Grundgehaltssätze nur umso größer ist, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt, je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen davon betroffen sind.<sup>219</sup>

Das Ergebnis der gerade angestellten Betrachtung indiziert nun in einem evidenten Maße die unzureichende Ausgestaltung der Besoldung auch der höheren Besoldungsgruppen. Damit kann das Gewicht dieser Umstände in der Gesamtabwägung aber offensichtlich zu keinem anderen Ergebnis führen, als dass der Gesetzgeber auch und gerade die Grundgehaltssätze deutlich anzuheben hat, da sich alles andere als Folge der erdrückenden Indizienlage offensichtlich nicht sachgerecht begründen ließe. Sind doch im Gesetzgebungsverfahren sowohl die Höhe des indiziellen Fehlbetrags (die Mindestbesoldung wird um rund 27 % bzw. elf % verfehlt) als auch die Anzahl der von der Verfehlung indiziell betroffenen Besoldungsgruppen (knapp die Hälfte bzw. mehr als ein Sechstel der Besoldungssystematik sind von ihr betroffen) prozedural sachgerecht zu beachten, damit der Gesetzgeber sicherstellt, dass am Ende das gewährte Besoldungsniveau materiell eine amtsangemessene Alimentation garantiert.<sup>220</sup> Diese sachgerechte Beachtung muss die Konsequenzen des Zusammenspiels beider Abstandsgebote in Rechnung stellen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, sie muss sich also im Begründungsverfahren widerspiegeln und es so grundlegen.

---

215 BVerfGE 155, 1 (49 Rn. 100).

216 BVerfGE 155, 1 (25 Rn. 48).

217 Vgl. im Folgenden auch *Schwan* (Fn. 5), ZBR 2023, 182 ff.

218 BVerfGE 155, 1 (69 Rn. 163).

219 Vgl. a. BVerfGE 155, 1 (25 f. Rn. 49).

220 *Schwan*, ZBR 2022, S. 154 (160).

## 5. Fazit

Die Betrachtung der Mindest- und gewährten Nettoalimentation zeigt in den gerade betrachteten Typisierungen eine evidente Verletzung des Mindestabstandsgebots und damit ohne die Betrachtung des Partnereinkommens ein evident unzureichendes Besoldungsniveau mit der Folge, dass sich die gewährte Alimentation in Orten, die der Mietenstufe I unterliegen, materiell um knapp 950 € (- 23,3 %) zu gering darstellt und in Orten, die der Mietenstufe VI unterliegen, um knapp 420,- € (-10,3 %). Der Gesetzentwurf kann nur deshalb für Orte, die der Mietenstufe I unterfallen, keine eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots postulieren, da er seiner Bemessung des Grundsicherungsniveaus sachwidrig kalte Unterkunftskosten in Höhe von nur 676,80 € zugrunde legt.<sup>221</sup> Damit wird der oben bemessene realitätsgerechte Betrag kalter Unterkunftskosten in Höhe von 1.077,- € um rund 400,- (37,2 %) verfehlt. Die damit einhergehende Missachtung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zeigt sich darin, dass der Zweite Senat in seinem aktuellen Judikat ausführt:

„Eine Übernahme der in den Existenzminimumberichten angewandten Methode kommt nicht in Betracht. Im streitgegenständlichen Zeitraum wurden darin neben dem gesamtdeutschen Mietenniveau der Wohngeldempfänger der für die Mietenstufen I bis IV nach Fallzahlen gewichtete Durchschnittswert zugrunde gelegt (vgl. BTDrucks 16/11065, S. 3; BTDrucks 18/3893, S. 4; nunmehr aber BTDrucks 19/5400, S. 5) und damit gerade die Mieten der (damals) höchsten Mietenstufen V und VI nach § 12 WoGG außer Ansatz gelassen (vgl. Modrzejewski, Existenzsicherung in Ehe und Familie im Einkommensteuerrecht, 2018, S. 138). Dass die Auffassung der Bundesregierung, diese Methodik sei auch für die Bestimmung der Mindestalimentation heranzuziehen, nicht zutreffen kann, folgt schon daraus, dass sie in ihrer Stellungnahme die Beamten ausdrücklich auf den Wohngeldbezug verweist. Der Besoldungsgesetzgeber kann sich seiner aus dem Alimentsprinzip ergebenden Verpflichtung aber nicht mit Blick auf Sozialleistungsansprüche entledigen; die angemessene Alimentation muss durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden (vgl. BVerfGE 44, 249 <269 f.>; 70, 69 <81>).“<sup>222</sup>

Da offensichtlich bereits ein aus den Mietenstufen I bis IV nach Fallzahlen gewichteter Durchschnittswert nicht hinreichen kann, um so die den Beamten treffenden Lasten, wie sie aus der amtsangemessenen Lebensführung hinsichtlich der Unterkunft für sich und seine Familie resultieren, realitätsgerecht zu betrachten, kann das für noch deutlich geringere Beträge, wie sie in ihrer Höhe aus der ungewichteten Betrachtung der Mietenstufe I entspringen, nur umso mehr gelten.

Dahingegen muss die angemessene Alimentation durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden, was aber offensichtlich nicht erfolgen kann, wenn für Orte, die bspw. der Mietenstufe I unterliegen, einer Berechnungsmethodik gefolgt wird, die nicht in allen Fällen die Beachtung des qualitativen Unterschied zwischen der Grundsicherung, die als staatliche Sozialleistung den Lebensunterhalt von Arbeitsuchenden und ihren Familien sicherstellt, und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamten und Richtern geschuldet ist, garantiert. In diesem Fall zeigte sich aber der im Zitat abschließend aufgerufene Grundsatz als verletzt, dass die angemessene Alimentation durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden muss. Entsprechend verweist der Senat an der gerade genannten Stelle auf seine bisherige Rechtsprechung, in der er unmissverständlich ausführt:

---

<sup>221</sup> NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 86.

<sup>222</sup> BVerfGE 155, 1 (28 f. Rn. 56).

„Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist unabdingbar und kraft ihrer besonderen rechtlichen Struktur nicht teilbar. Auf dem Boden der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können daher weder das Gehalt des aktiven Beamten noch das Ruhegehalt oder die Hinterbliebenenversorgung (ganz oder teilweise) in Leistungen anderer Qualität wie z. B. Leistungslohn, Fürsorgehilfen oder Sozialversicherungsleistungen überführt werden. Will der Gesetzgeber gewisse, allen Bürgern in gleicher Weise zufließende Sozialleistungen auch den Beamten zuwenden, so können diese nicht an die Stelle eines Teils der Beamtenbesoldung und -versorgung treten und Besoldung und Versorgung um diesen Betrag gekürzt werden. Rechtstechnisch kann das gewollte Ergebnis nur erzielt werden, indem man bestimmt, daß und in welchem Umfang die Sozialleistung auf Gehalt und Versorgung anzurechnen ist. Die Besoldung des Beamten darf – auch hinsichtlich einzelner ihrer Bestandteile – nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden“.<sup>223</sup>

Eine Anrechnung des konkreten Umfangs von Sozialleistungen auf das Gehalt und die Versorgung, die das Zitat am Ende unmissverständlich fordert, ist dem Gesetzentwurf allerdings ausschließlich im Hinblick auf das Kindergeld zu entnehmen. Dahingegen wird bei der Bemessung der kalten Unterkunftskosten bspw. in Orten, die der Mietenstufe I unterliegen, mit einem Durchschnittsbetrag eine Sozialleistung zugrunde gelegt, der nicht garantieren kann, dass die den Beamten tatsächlich an jenen Orten treffenden Kosten realitätsgerecht bemessen werden. Damit aber werden jene Beamten dazu gezwungen, mit wachsender Kinderzahl die fortschreitende Auszehrung der familienneutralen Gehaltsbestandteile hinzunehmen, weil so die Richter und Beamten mit Kindern den ihnen zukommenden Lebenszuschuss nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen können, oder eben sich einem Sozialleistungsbezug zu unterwerfen, womit aber ihre Besoldung dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen wird, sodass sich auch in diesem Fall die so gewährte Alimentation als nicht mehr amtsangemessen erweist.

Darüber hinaus verbindet der Besoldungsgesetzgeber die nicht mehr gegebene Garantie einer amtsangemessenen Alimentation mit einer Betrachtung des Partnereinkommens, obgleich auch diesbezüglich der Senat in der Vergangenheit unmissverständlich festgestellt hat:

„Für die Versorgungsbezüge der Witwen und Waisen sind deshalb [da der Dienstherr die schon zu Lebzeiten des verstorbenen Beamten gewährte öffentlich-rechtliche Alimentation der Beamtenfamilie gegenüber den hinterbliebenen Familienangehörigen fortzusetzen hat; der Verf.] auch seit jeher die gleichen Gesichtspunkte bestimmend, die auch bei der Besoldung und Versorgung des Beamten selbst zu beachten sind (BVerfGE 39, 196 <202>; st. Rspr.). Das bedeutet insbesondere, daß privatrechtliche Ansprüche auf Unterhalt ebenso wie Vermögen oder Einkünfte aus Vermögen bei der Bemessung der Versorgungsbezüge von Witwen und Waisen grundsätzlich außer Betracht bleiben. Der Dienstherr schuldet also das ‚amtsangemessene‘ Witwen- und Waisengeld nicht nur unabhängig davon, ob und in welcher Höhe der Familienunterhalt dieser Versorgungsberechtigten durch den Tod des Beamten eine Einbuße erlitten hat, sondern grundsätzlich auch ohne Rücksicht darauf, ob und inwieweit dessen Hinterbliebene in der Lage sind, ihren ‚standesgemäßen Unterhalt‘ aus eigenen oder sonstigen staatlichen Mitteln zu bestreiten (BVerfGE 39, 196 <203>; 44, 249 <266 f.>). Allgemeine Sozialleistungen, Steuervergünstigungen, einseitige Zuwendungen und Hilfen, die dem Beamten wie jedem anderen Staatsbürger auch zustehen, können – in gewissen Grenzen – auf die Höhe des vom Dienstherrn geschuldeten Lebensunterhalts ‚anrechenbar‘ gestellt werden, wobei allerdings von Verfassungs wegen zu fordern ist, daß (unter anderem) die personale Beziehung zwischen Dienstherrn und Hinterbliebenen des Beamten bestehen bleibt (vgl. BVerfGE 44, 249 <269, 270>).“<sup>224</sup>

---

223 BVerfGE 44, 240 (269 f.).

224 BVerfGE 70, 69 (81).

Entsprechend bleibt ebenso der Zugriff auf das Partnereinkommen, der im Zitat hinsichtlich des hinterbliebenen Partners von Beamten als zweifelhaft betrachtet wird, mit einiger Wahrscheinlichkeit verfassungsrechtlich problematisch. Darüber hinaus schließt die geplante gesetzliche Regelung allerdings Bedienstete, deren Ehepartner über ein monatliches Nettoeinkommen verfügen, das die Geringfügigkeitsgrenze einer geringfügigen Beschäftigung gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch überschreitet, ausnahmslos von der Gewährung des Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag aus.<sup>225</sup> In Anbetracht eines realitätsgerecht bemessenen Nettofehlbetrags zwischen der Mindest- und der Beamten gewährten Nettoalimentation, die ihre Unterkunft an einem Ort gewählt haben, der der Mietenstufe I unterliegt, in Höhe von rund 950,- €, muss davon ausgegangen werden, dass zukünftig eine nicht geringe ihrer Zahl mit der Folge von der Gewährung des neuen Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag ausgeschlossen wird, dass sie und ihre Familie weiterhin noch deutlich unterhalb der vom absoluten Alimentationsschutz umfassten Mindestalimentation besoldet werden.

Damit aber zeigt sich die den entsprechenden bediensteten Ehe- oder Lebenspartnern gewährte Nettoalimentation gemessen am Mindestabstandsgebot als unmittelbar verletzt, was zur Verfassungswidrigkeit der Norm führt. Darüber hinaus indiziert nun neben dem zweiten Parameter auf der ersten Prüfungsstufe des bundesverfassungsgerichtlichen „Pflichtenhefts“ ebenso der vierte in sehr deutlicher Weise die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation (vgl. zum Indiz des zweiten Parameters oben unter IV. 2). Das wird zugleich – wie das bereits für andere Rechtskreise ähnlich nachgewiesen worden ist – insbesondere mittelbar geschlechterdiskriminierend die nicht-bediensteten Ehefrauen und Lebenspartnerinnen treffen, die wegen der familiären Carearbeit ihrer Berufstätigkeit nur als Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Denn es sind weit überwiegend Frauen – und noch einmal deutlich überwiegend Mütter mit jungen Kindern –, die sich insbesondere wegen der Reduzierung ihrer Arbeitszeit in den Lohnsegmenten knapp oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze bewegen.<sup>226</sup>

Diese Indizierung wird darüber hinaus durch die abschließende Betrachtung der Mindestbesoldung unterstützt. Legt man das Grundgehaltsäquivalent in der Mietenstufe I zugrunde, dann zeigt sich die Besoldungssystematik bis in die vierte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11, hinsichtlich der Mietenstufe VI bis in die dritte Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 9 als indiziell unmittelbar verletzt. Im ersten Fall zeigen sich indiziell 48 der 100 Tabellenfelder als indiziell unmittelbar verletzt, im zweiten 17 Tabellenfelder. Im ersten Fall sind sieben, im zweiten fünf der zwölf Besoldungsgruppen als indiziell unmittelbar verletzt zu betrachten. Der Grundgehaltssatz muss indiziell um mehr als 27 % bzw. mehr als zehn % zu gering angesehen werden. Das Mindestabstandsgebot bleibt damit indiziell weiterhin deutlich verletzt.<sup>227</sup> Entsprechend sind 2024 weiterhin Besoldungsgruppen bis in den ehemals gehobenen Dienst als indiziell verletzt zu betrachten, im ersten Fall sogar bis weit in den ehemals gehobenen Dienst. Diese eklatante bzw. deutliche Verletzung des Mindestabstandsgebots kann nicht ohne Folgen für das Abstandsgebot zwischen vergleichbaren Besoldungsgruppen bleiben: Das Ergebnis der gerade angestellten Betrachtung indiziert nun in einem

---

225 Art. 1 Nr. 4 § 71b Abs. 1 NW-Drs. 18/9514 vom 06.06.2024, S. 9.

226 Vgl. nur bspw. die entsprechend zum hamburgischen Rechtskreis vollzogenen Ausführungen Ausführungen zum hamburgischen Rechtskreis auf den S. 85 ff. unter <https://bdr-hamburg.de/wp-content/uploads/Gutachterliche-Stellungnahme-Besoldungsstrukturgesetz-Drs.-22-1272.pdf> <16.09.2024>.

227 BVerfGE 155, 1 (49 Rn. 100).

evidenten Maße die unzureichende Ausgestaltung der Besoldung auch der höheren Besoldungsgruppen.

Die dargestellten Problematiken zeigen sich, obgleich ab der 2022 erfolgten Regionalisierung der Familienzuschläge die leistungslosen sozialen Besoldungskomponenten gegenüber den leistungsbezogenen beträchtlich stärker angehoben worden sind. Denn während das Grundgehalt 2019 durch die familienbezogenen Besoldungskomponenten noch um 17,2 % erhöht worden ist, erhöhen sie ihn 2024 um 25,2 % bzw. 51,1 %, womit der Anteil der sozialen Besoldungsbestandteile gegenüber 2019 um mehr 46 % bzw. mehr als 197 % oder 8,0 %P bzw. 33,9 %P zunimmt. Nicht umsonst sind zwischen 2019 und 2024 die familienbezogenen Besoldungsanteile um knapp 70 % bzw. rund 240 % erhöht worden, während im gleichen Zeitraum der Grundgehaltssatz nur um knapp 16 % angepasst worden ist. Im Ergebnis zeigen sich die einer vierköpfigen Beamtenfamilie gewährten familienbezogenen Besoldungskomponenten 2024 bereits ohne die Einführung eines Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag in einer Region, die der Mietenstufe I unterliegt, offensichtlich kaum mehr als eine Nebenkomponeute des gewährten Besoldungsniveaus, was für familienbezogenen Besoldungskomponenten, die in der Mietenstufe VI gewährt werden, schlagend nicht mehr der Fall sein kann. Denn hier erreichen die familienbezogenen Besoldungskomponenten alsbald eine über 50 %ige Höhe des Grundgehaltssatzes und können so nicht mehr als Nebenkomponeute der Besoldung betrachtet werden.

Im Ergebnis zeigt sich bereits vor den geplanten Neuregelungen das Mindestabstandsgebot für signifikante Teile der nordrhein-westfälischen Beamtenschaft als unmittelbar verletzt. Die Besoldungssystematik ist heute schon nicht mehr konsistent geregelt, was der Besoldungsgesetzgeber zunächst einmal verpflichtend zu beachten und also als ein Indiz für die unzureichende Ausgestaltung der höheren Besoldungsgruppe mit dem ihm nach den Umständen des Falles zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung einzustellen hat. Eine entsprechende Betrachtung ist der Gesetzesbegründung allerdings bis auf Weiteres nicht zu entnehmen, so wie sie weiterhin evident sachwidrig keine Gesamtabwägung vornimmt. Auch deshalb werden die vom Gesetzentwurf geplanten Maßnahmen weder von ihrer Form her noch von ihrer Höhe hinreichen, um am Ende sicherzustellen, dass die Nettoalimentation in möglichst allen Fällen den gebotenen Mindestabstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundsicherung gewährleisteten Lebensstandard wahrt.