

Das im Wandel begriffene Alimentationsprinzip vor den konkreten Normenkontrollverfahren 2 BvL 2/16 bis 2 BvL 6/16

Dr. Torsten Schwan

Mit seiner jüngsten Entscheidung vom 4.5.2020 (2 BvL 4/18) zum Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz des Mindestabstandsgebots unmissverständlich ausgedrückt. Seitdem wird das Verhältnis von Besoldungskomponenten zunehmend dissentierend betrachtet. Politischen Forderungen nach deutlich zu erhöhenden Grundgehaltssätzen stehen legislative Entscheidungen gegenüber, die vor allem die familienbezogenen Besoldungskomponenten stark anheben. Der Beitrag zeigt im Vorfeld der vom Bundesverfassungsgericht aktuell angekündigten Entscheidungen, dass die jüngste Rechtsprechung das Mindest- und das Abstandsgebot zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen offenbar deutlich stärker aufeinander bezogen hat, als das bislang zumeist beachtet worden ist. Die Berücksichtigung der aus beiden Abstandsgeboten resultierenden Forderungen dürfte den Dissens sachlich weitgehend klären.

I. Einleitung

Seit zehn Jahren zeichnet sich eine neue Dogmatik zum Alimentationsprinzip ab.¹ Das Bundesverfassungsgericht hat sie seitdem – nachfolgend verkürzt auf ihren absoluten Kernbestand skizziert – wie folgt konkretisiert: 2012 verpflichtete es den Besoldungsgesetzgeber, die ihn treffenden prozeduralen Anforderungen zu erfüllen.² 2015 entwickelte es in zwei Entscheidungen zur R-³ und A-Besoldung⁴ ein detailliertes Prüfprogramm zum verfassungskonformen materiellen Gehalt der Alimentation.⁵ 2017 erörterte es das Abstandsgebot zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums.⁶ 2018 präzisierte es weiterhin die den Besoldungsgesetzgeber treffenden Prozeduralisierungspflichten.⁷ 2020 wurden die Bemessungsverfahren der Mindest- und gewährten Nettoalimentation konkretisiert und der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau wurde ebenfalls als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums betrachtet.⁸ Das Bundesverfassungsgericht kennzeichnete dabei das Mindestabstandsgebot in Berlin zwischen 2009 und 2015 als so deutlich bis eklatant verletzt, dass es auch deshalb die Grundgehaltssätze in der Entscheidungsformel als verfassungswidrig betrachtet hat.⁹

Unlängst hat das Bundesverfassungsgericht Entscheidungen über fünf Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Bremen angekündigt, den Zeitraum 2013 und 2014 betreffend (II.).¹⁰ Zugleich zeigen aktuelle Betrachtungen, dass die deutliche bis eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots nicht allein Berlin betrifft, sondern sich seit spätestens 2008 auf alle Besoldungsrechtskreise erstreckt.¹¹ Auch deshalb wird seit 2020 dissentierend um die Höhe der Grundbesoldung in ihrem Verhältnis zu weiteren Besoldungsbestandteilen gerungen. Die damit verbundenen Probleme entfaltet der Beitrag am Beispiel der angekündigten Normenkontrollverfahren (III). Als Ergebnis lässt sich zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht beide Abstandsgebote in der Vergangenheit offenbar sehr viel deutlicher aufeinander bezogen hat, als das bislang gemeinhin beachtet worden ist, worin sich die Lösung des Dissens abzeichnen dürfte (IV).

II. Ausgangslage im Vorfeld der konkreten Normenkontrollverfahren

Bei den Klägern der fünf konkreten Normenkontrollverfahren handelt es sich um eine 1977 geborene, verheiratete Richterin mit zwei Kindern, die 2013 und 2014 in der Besoldungsgruppe R 1 eingruppiert war,¹² einen 1958 geborenen, verheirateten Hochschullehrer mit vier Kindern, der im Klagezeitraum in der Besoldungsgruppe C 3 eingruppiert war,¹³ einen 1973 geborenen, ledigen Polizeihauptkommissar mit einem Kind, der in der Besoldungsgruppe A 11 eingruppiert war,¹⁴ eine 1960 geborene, ledige Lehrerin mit zwei Kindern, die in der Besoldungsgruppe A 13 eingruppiert war,¹⁵ sowie eine 1985 geborene, ledige Verwaltungsobersekretärin, die bis Ende 2013 als Verwaltungsekretärin in der Besoldungsgruppe A 6 und ab Anfang 2014 in der Besoldungsgruppe A 7 eingruppiert war.¹⁶

Das Verwaltungsgericht hat alle fünf Feststellungsklagen als zulässig und statthaft angesehen.¹⁷ Als maßgebliche Entscheidungsgründe führte es zunächst ins Feld, dass der Gesetzgeber in beiden Jahren ausschlaggebende Daten nicht eingeholt, was die an ihn gerichteten prozeduralen Anforderungen missachtet

- 1) Vgl. als Überblick Böhm, ZBR 2018, S. 222, 224 ff.; Färber, ZBR 2018, S. 228 ff.; Schwan, DÖV 2021, S. 368, 369 f.
- 2) BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 – BVerfGE 130, 263 = ZBR 2012, 160; vgl. Schübel-Pfister, in: Becker/Lange (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung, Bd. 3, 2014, S. 269, 274 f., 289 ff.
- 3) BVerfG, Beschluss vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – BVerfGE 139, 64 = ZBR 2015, 250.
- 4) BVerfG, Beschluss vom 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – BVerfGE 140, 240 = ZBR 2016, 89.
- 5) Lindner, VBl. 2015, S. 801 ff.; Stuttmann, NVwZ 2016, S. 184 ff.; Jerxen, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung, Bd. 4, 2017, S. 343, 344 ff.
- 6) BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 – 2 BvR 883/14 – BVerfGE 145, 304 = ZBR 2017, 340; vgl. Wieckhorst DÖV 2021, S. 361 (364).
- 7) BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 – BVerfGE 149, 382 = ZBR 2019, 89; vgl. Lindner, ZBR 2019, S. 83 ff.
- 8) BVerfG, Beschluss vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – BVerfGE 155, 1 = ZBR 2021, 33; vgl. Stuttmann, NVwZ-Beilage 2020, S. 83 ff.; Schwan (Fn. 1), S. 370 ff.
- 9) BVerfG, (Fn. 8), Rn. 99 f., 160 ff., 176.
- 10) https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresvoraussschau/vs_2022/voraussschau_2022_node.html. Nach Abschluss des Beitrags hat es für 2023 weitere Entscheidungen angekündigt, die hier nicht mehr betrachtet werden können, vgl. https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresvoraussschau/vs_2023/voraussschau_2023_node.html.
- 11) Schwan, DÖV 2022, S. 198 (206); vgl. auch Stuttmann (Fn. 8), S. 86 f. und Färber/Rodermond, ZBR 2021, S. 181, 184 f.
- 12) VG Bremen, Beschluss vom 17.3.2016 – 6 K 83/14 – S. 2.
- 13) VG Bremen, Beschluss vom 17.3.2016 – 6 K 170/14 – S. 2 f.
- 14) VG Bremen, Beschluss vom 17.3.2016 – 6 K 273/14 – S. 2.
- 15) VG Bremen, Beschluss vom 17.3.2016 – 6 K 276/14 – S. 2.
- 16) VG Bremen, Beschluss vom 17.3.2016 – 6 K 280/14 – S. 2.
- 17) VG Bremen (Fn. 12), S. 6 f.; (Fn. 13), S. 6 f.; (Fn. 14), S. 6 f.; (Fn. 15), S. 6 f.; (Fn. 16), S. 6 f.