

Statistische Ausreißer als Ursache gravierender Verzerrungen – prozessuale Konsequenzen langer besoldungsrechtlicher Verfahrensdauern*

Dr. Torsten Schwan

Seit mehr als 25 Jahren werden wiederkehrend erhebliche Einschnitte in die Besoldung und Versorgung vorgenommen. Deren Vereinbarkeit mit dem Alimentationsprinzip ist für die weit überwiegende Anzahl von Rechtskreisen nach wie vor nicht abschließend geklärt. Das bundesverfassungsgerichtliche „Pflichtenheft“ nimmt nichtsdestotrotz regelmäßig einen 15-jährigen Betrachtungszeitraum in den Blick. Das aber kann zu statistischen Ausreißern führen, die gravierende Verzerrungen nach sich ziehen können. Ihr mögliches Vorliegen ist deshalb zu identifizieren, um sie dann im Rahmen der Gesamtbetrachtung und Gesamtabwägung jeweils hinreichend zu bereinigen.

I. Einleitung

Im Herbst des letzten Jahres führte der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht *Peter M. Huber*, der zwischen 2010 und 2022 an allen maßgeblichen Entscheidungen zur Ausformung einer neuen Besoldungsdogmatik beteiligt gewesen ist, während des nordrhein-westfälischen Gesetzgebungsverfahrens aus:

„Spätestens seit der Jahrtausendwende lässt sich eine gewisse Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung feststellen, die durch die Rückübertragung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahre 2006 und die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) weiter befördert worden ist. Seit 2012 hat das Bundesverfassungsgericht für unterschiedliche Länder und unterschiedliche Besoldungsgruppen wiederholt festgestellt, dass die Höhe der gesetzlich jeweils vorgesehenen Besoldung gegen das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG verstieß.“¹

Mit der Darlegung einer mindestens 25 Jahre währenden gewissen Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung, die durch vor 19 und 16 Jahren vollzogene Grundgesetzänderungen weiter befördert worden sei, stellte *Huber* klar, dass für einen lange in die Vergangenheit zurückreichenden Zeitraum weiterhin eine ggf. verfassungswidrige Unteralimentation zumindest von Teilen der bundesdeutschen Beamtschaft nicht ausgeschlossen werden kann. Nicht umsonst haben die am niedrigsten besoldenden Bundesländer das reale Einkommensniveau aus dem Jahr 2005 – ein Datum, an dem sich der Abkoppelungsprozess schon seit einiger Zeit vollzog – erst wieder zwischen 2015 und 2018 erreicht. Auch ist die Beamtenbesoldung noch am Ende der 2010er Jahre regelmäßig weit überwiegend hinter der allgemeinen Verdienstenwicklung in der jeweiligen regionalen Privatwirtschaft zurückgeblieben.² Zwischen 2020 und Ende 2024 betrugen die realen Einkommensverluste darüber hinaus in praktisch allen Rechtskreisen noch einmal mehr als zehn %P; sie können entsprechend als dramatisch betrachtet werden.³ Als Resultat der weit mehr als 25 Jahren währenden Abkopplungsprozesse waren Ende 2024

64 Normenkontrollverfahren aus zwölf Bundesländern in Karlsruhe anhängig.⁴

Eine solch beachtliche Zahl von Richtervorlagen und ebenso die wesentliche Anzahl betroffener Rechtskreise können aber nicht folgenlos bleiben, auch wenn über sie bislang noch nicht abschließend entschieden ist. Nicht umsonst geht das Bundesverwaltungsgericht angesichts erfolgreicher Klagen von Beamten auf Feststellung mangelnder Amtsangemessenheit ihrer Alimentation mittlerweile nicht mehr selbstverständlich davon aus, dass die Alimentation noch regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau übersteige.⁵ Damit aber sollte es an einer Grundfesten bundesdeutscher Besoldungsrechtsprechung rühren.⁶ Der sich so abzeichnende Rechtsprechungswandel dürfte darüber hinaus mit der in den letzten Jahren zunehmend erfolgten Aushebelung des Alimentationsprinzips durch „hybride“ Besoldungsregelungen im Zusammenhang stehen.⁷ Sie könnten

*) Der Beitrag geht zurück auf eine Stellungnahme zum amtsangemessenen Gehalt der vom Bundesland Berlin 2018 gewährten Beamtenalimentation, die im Rahmen des vor der 26. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin verhandelten Verfahrens VG 26 K 251.16 mit Datum vom 30.10.2023 im Auftrag der Klägerin erstellt worden ist. Die Kammer hat am 30.11.2023 die der Klägerin zwischen 2016 und 2018 in der Besoldungsgruppe A 4 und 2018 und 2019 in der Besoldungsgruppe A 5 gewährte Alimentation wegen der unmittelbaren Verletzung des Mindestabstandsgebots als verfassungswidrig zu niedrig betrachtet und einen entsprechenden Aussetzungs- und Vorlagebeschluss gefasst.

1) Stellungnahme 18/1743 vom 5.9.2024, S. 1; vgl. zur Stellungnahme auch die Betrachtungen *Schwan*, unter <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2024/10/Betrachtungen-zur-Stellungnahme-des-ehemaligen-BVR-Huber-23.09.24-1.pdf> vom 27.12.2024.
2) *Färber*, ZBR 2021, S. 181, 183 f. *Schwan*, ZBR 2026, H. 1/2 (demn.), wird zeigen, dass jener Abkopplungsprozess spätestens Ende der 1970er Jahre eingesetzt hat, sodass die Bundesbesoldung seit spätestens 1994 durchgängig als vollständig von der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung der abhängig Beschäftigten in Deutschland abgekoppelt zu betrachten sein dürfte.
3) *Färber*, ZBR 2025, S. 10 (15). Die Autorin hebt ebenfalls die alimentative Auszehrung des öffentlichen Diensts seit dem Ende der 1990er Jahre hervor, vgl. ebd., 12.
4) Schreiben der Geschäftsstelle des Zweiten Senats vom 31.10.2024 (Az. AR 9379/23) an Herrn *Olaf Becker*, dem ich für das Überlassen des Schreibens danke.
5) BVerwG, Urteil vom 21.3.2024 – BVerwG 5 C 5.22 – Rn. 14 = ZBR 2024, 346. Vgl. auch die dort vorgenommene Urteilsanmerkung.
6) Vgl. auch *Schwan*, 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-vom-27.12.2024>.
7) Vgl. zu „Hybridbildungen“ im Besoldungsrecht *Schwan*, ZBR 2025, S. 21 ff.