

# Der ökonomische Blick auf das jüngste Besoldungsurteil des Bundesverfassungsgerichts

Prof. Dr. Gisela Färber

*Der jüngste Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung vom 17.9.2025 hat einige methodische Neuerungen für die Feststellung eines Verdachts auf Unteralimentation gebracht. Der Beitrag analysiert diese aus ökonomischer Sicht im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit und ihre Auswirkungen auf die zukünftige Besoldungsentwicklung. Zudem wird die Besoldung – korrespondierend mit dem Zeitraum der neuen Besoldungsindices ab 1996 – auch in einen längeren wirtschaftlichen Zusammenhang gestellt, der annehmen lässt, dass haushalterische Zwänge kaum die Ursache für ihr Zurückbleiben hinter den Tarifeinkommen des öffentlichen Dienstes und – in vielen Fällen – sogar des Verbraucherpreisindexes waren.*

## I. Einleitung

Gut fünf Jahre nach dem letzten Urteil hat das Bundesverfassungsgericht wieder einen Beschluss zur Beamtenbesoldung vorgelegt, welcher sich auf die Besoldung Berlins für den Zeitraum 2008 – 2020 bezieht. Für die Jahre 2008 bis 2020 ist die Mehrzahl der vorgegebenen Kriterien verletzt, die Besoldungsgesetze für diese Zeit mithin verfassungswidrig.

Das Gericht bestätigt inhaltlich seine früheren Ausführungen zum Gegenstand des Alimentationsprinzips und zu dessen Anforderungen eindrücklich. Es hat jedoch seine Messmethodik modifiziert und prüft – neben einem neuen Ansatz zur Feststellung der Mindestalimentation – nicht mehr nur eine Besoldungsgruppe (zuvor A13), sondern die gesamte A-Besoldung bis A16, für die Vorlagebeschlüsse eingereicht waren. Zudem wird der Fünfzehnjahresprüfzeitraum mit der ggf. erforderlichen Staffelpfung ersetzt durch einen „ewigen“ Besoldungsindex ab dem Jahr 1996, der nun auf den Bruttojahresbesoldungen basiert. Das Gericht setzt damit erneut Indikatoren zur Überprüfung des Gestaltungsspielraums des Besoldungsgesetzgebers, der diesem „nur gerecht (wird), wenn er sich an langfristig anwendbaren Maßstäben orientiert, die auf einem nachvollziehbaren Zahlenwerk und schlüssigen Rechenschritten beruhen“<sup>1</sup>. Neben Begrenzungen des Arbeitsaufwands nicht nur der Besoldungsgesetzgeber, sondern auch der mit Widerspruchsverfahren belasteten Gerichte sollen die Neuerungen auch mehr Eindeutigkeit bringen und zudem verhindern, dass die Besoldung um den Messwert herum in einen möglicherweise nicht klar erkennbar verfassungswidrigen Bereich gebaut wird<sup>2</sup>.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Methoden- bzw. Indikatorveränderungen aus ökonomischer Sicht. Er analysiert die Auswirkungen der Messmethoden auf die Parameterziele und die möglichen Folgen für die Verfassungskonformität von ausgewählten Besoldungsordnungen. Desweiteren werden einige Zusammenhänge zwischen der nunmehr langfristig zu analy-

sierenden Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung einerseits und der Besoldungsentwicklung andererseits sowie aus der Divergenz der Entwicklung zwischen den Bundesländern zum Dritten problematisiert, die Auswirkungen auf die dritte Prüfungsstufe haben können, auf der eine zuvor festgestellte Unteralimentation ggf. gerechtfertigt werden könnte.

## II. Die Veränderungen der Messmethodik

### 1. Von der Verkettung prozentualer Besoldungserhöhungen zu langfristigen Indizes der Jahresbruttobesoldungen

„Im Hinblick auf die Berechnung der Besoldungsentwicklung hat sich gezeigt, dass die bloße Erfassung linearer Anpassungen der Bezüge um einen bestimmten Prozentwert, bei gleichzeitiger Ausblendung von Sockelbeträgen und der Behandlung unterjähriger Besoldungsanpassungen, als seien sie zu Jahresbeginn erfolgt (so noch BVerfGE 155, 1), nicht hinreichend präzise ist.“<sup>3</sup> Mit dieser Argumentation greift das Bundesverfassungsgericht Entwicklungen auf, die erkennen ließen, dass die Erhöhung der Besoldung um einen nach außen hin kommunizierten Prozentsatz nicht die tatsächliche Entwicklung der Einkommen der Beamtinnen und Beamten abbildet<sup>4</sup>. Vor allem auch die unterschiedlichen Erhöhungen der Beamtenbesoldung – im Vergleich zum Tarifbereich – und die Absenkung und Streichung von Urlaubsgeld und Sonderzahlungen waren in der Vergangenheit substantiell für die tatsächlichen Einkommen des öffentlichen Dienstes. Die Verwendung der Bruttojahresbesoldung, die neben Sonderzahlung und Urlaubsgeld auch alle anderen monetären Leistungen umfasst, die – wie die allgemeine Stellenzulage oder Einmalzahlungen – alle Beamten und korrespondierend für die Berechnung der Tarifindices auch die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes erhalten, bildet mithin einen verlässlichen Indikator für die tatsächliche Einkommensentwicklung. Im übrigen werden im Nominallohnindex, der als Vergleich der Beamtenbesoldung mit der allgemeinen Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft herangezogen wird, diese „Nebenleistungen“ ebenfalls erfasst, was die inhaltlich zwar schwierige, aber mangels Alternativen wohl einzig mögliche Verwendung dieses Indikators immerhin verbessert.

Auf der Basis der Bruttojahresbesoldungen wird nunmehr ein Index gebildet, der nicht mehr auf die jeweils vergangenen fünfzehn Jahre beschränkt ist und mit jedem Jahre staffelmäßig gleitend weitergeschoben wird, sondern für alle Berechnungen mit dem Jahr 1996 beginnt. Das Gericht argumentiert hier vor allem mit dem deutlich geringeren Arbeitsaufwand als bei den gleitenden Staffelpfungen. Dies ist von Bedeutung nicht nur für das Bundesverfassungsgericht, welches noch eine hoch zweistellige Anzahl an Verfassungsbeschwerden für weit zurückreichende Zeiträume zu entscheiden hat, sondern auch für die Vielzahl der Verwaltungsgerichte, bei denen die Millionen an Einsprüchen von Beamten z.T. ebenfalls noch weit in die Vergangenheit zurückreichend zur Prüfung vorliegen und die ggf. ebenfalls noch zu weiteren Vorlagebeschlüssen werden. Die Prüfung der ersten drei Kriterien für den Vergleich mit dem

1) BVerfG, Beschluss des 2. Senats vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18 u. a. – Rn. 54 = ZBR 2026, 88 ff.

2) Vgl. ebenda, Rn. 79.

3) Ebenda, Rn. 79.

4) Vgl. Färber, ZBR 2025, S. 10 ff. (12).