

Lösungen gefunden werden können, die mit der neuen Messmethodik konsistent sind.

Das Gericht hat außerdem noch einmal die Begründungs- und Dokumentationspflicht für die Gesetzgeber betont. „Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers niederschlagen oder sind in einem Gerichtsverfahren nachträglich offenzulegen. Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung der Besoldung beziehen sich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnisse.“¹⁵

Zudem bezieht sich der Beschluss des Gerichts noch nicht auf die neueren Gestaltungen der Familien(ergänzungs)zuschläge und der Anrechnung von Partnereinkommen, die sich erst nach der jüngeren Rechtsprechung nach 2020 entwickelt haben. Die Abkehr von der Einverdienst- hin zur Mehrverdienst- stehe, wie sie Berlin für sich im verfassungsgerichtlichen Verfahren für die Zeit vor 2020 vergeblich geltend gemacht hat¹⁶, bedarf sicher fundierter Begründungen auf der Basis konkreter empirischer Daten, um die Lebensrealität von Beamtenhaus-

halten sachgerecht abzubilden. Für die vielen noch ausstehenden verfassungsrechtlichen Verfahren für die Prüfzeiträume bis 2020 dürften sie kaum eine Rolle spielen, weil es bei der damaligen Gesetzgebung keinen (fiskalischen) Anlass gab, einen solch fundamentalen Konzeptionswechsel vorzunehmen. Da jedoch auch die jüngeren Besoldungsordnungen mittlerweile gerade im Hinblick auf die Familienzuschläge zu Vorlagebeschlüssen an das Bundesverfassungsgericht geführt haben, wären die Dienstherren gut beraten, sich auf die empirische Fundierung ihrer Besoldungsgesetze auch ex post vorzubereiten.

Schließlich korrespondiert mit der neuen Prüfung der Amtsangemessenheit von Besoldungsordnungen auf der Basis von Ausgangswerten des Jahres 1996 auch der längerfristige Blick in die ökonomischen und budgetären Hintergründe der jeweiligen Gestaltungen der Beamtenbesoldungen. Vor allem langfristige Indices zur Einnahmenentwicklung der jeweiligen Haushalte lassen vermuten, dass nicht nur für Berlin der Eindruck berechtigt sein könnte, „dass das Land ... die Besoldung sehenden Auges hinter die von ihm ausgehandelten Tariflöhne hat zurückfallen lassen“¹⁷. Auch die Prüfmaßstäbe des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex lassen Parameterverfehlungen erwarten.

Das besorgniserregende Ergebnis der realen Entwicklung der Grundbesoldungen in den letzten Jahren, die vielfach deutlich unter dem Niveau von 1996 liegen, steht zudem in scharfem Kontrast zu den eklatanten Stellenvermehrungen der letzten Jahre bei Bund und Ländern, die neben dem operativen Bereich einen besonderen Schwerpunkt in den Ministerialverwaltungen hatten. Die nunmehr nach den neuen Messkriterien wahrscheinlich bei vielen Dienstherren offenbar werdende Unteralimentation wird sich vor diesem Hintergrund kaum wegen haushalterischer Sanierungserfordernisse als zulässig deklarieren lassen.

15) Ebenda, Rn. 60.

16) „Denn aus der Begründung der Neufassung von § 40a Abs. 1 BBesG BE im Jahr 2024 ergibt sich, dass der Berliner Gesetzgeber selbst davon ausgeht, dass die Besoldung sich bis zu diesem Zeitpunkt an der Alleinverdienerfamilie orientiert habe und dass er erst jetzt der Lebensrealität der Mehrverdiener- beziehungsweise Hinzuverdiener- ehe gerecht werden wollte ... Über die Verfassungsmäßigkeit dieser konzeptionellen Änderung ist im vorliegenden Verfahren indes nicht zu entscheiden.“ (Ebenda, Rn. 115)

17) Ebenda, Rn. 157

Problematische Besoldungsindices in der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung „Beamtenbesoldung Berlin“ und ihre Folgen

Dr. Torsten Schwan

Mit der Entscheidung vom 25. September 2025 hat das Bundesverfassungsgericht seine neuere Rechtsprechung zum Besoldungsrecht einem grundlegenden Wandel unterzogen. Auch damit sollen Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, verhindert werden. Auf der ersten Prüfungsstufe ist nun im jeweiligen Jahresverlauf eine minutiöse Abbildung der Besoldung vorzunehmen. Die dafür notwendige „Spitzausrechnung“ ist allerdings anhand einer evident sachwidrigen Methodik vollzogen worden. Das war zwar aktuell nicht entscheidungserheblich.

Dennoch ist sie zukünftig zu korrigieren, um die jeweilige Besoldungsanpassung sachfehlerfrei in den Blick nehmen zu können.

I. Einleitung

Mit seinem Judikat vom 25. September 2025 hat das Bundesverfassungsgericht eine weitere Pilotentscheidung vollzogen.¹ Im Rahmen des nun neu ausgerichteten „Pflichtenhefts“ mit einem festen Basisjahr und der Pflicht, alle grundlegenden Veränderungen der Besoldung, aber auch der Tariflöhne minutiös abzubilden, reicht eine 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, nicht mehr aus, da eine solche Methodik sich als

1) BVerfG, Beschluss vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18; vgl. zur Einordnung als Pilotentscheidung BVerfG, Beschluss vom 21.12.2023 – 2 BvL 3/19, – Vz 3/23 – Rn. 19.

nicht hinreichend präzise gezeigt hat.² Denn auf diese Weise werden Veränderungen auf dem Gebiet der Sonder- und Einmalzahlungen nicht hinreichend abgebildet, sodass sich Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, nur schwer verhindern lassen.³

Mit dieser vom Senat ausgeführten Tatsachenfeststellung, dass es seiner Ansicht nach entsprechende Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, heute gibt und dass ihnen augenscheinlich ein solch schweres Gewicht zugemessen werden muss, dass er nun in einen grundlegenden Wandel seiner neueren Rechtsprechung eintritt, nimmt er eine tiefgreifende Neuausrichtung seiner Besoldungsrechtsprechung vor.⁴ Ihr Zweck ist nicht mehr nur die Prüfung der amtsangemessenen Alimentation, welche erstere in konkreten Normenkontrollverfahren grundsätzlich auf die Vergangenheit ausgerichtet ist, sondern ebenso, aktuell und in Zukunft genau jene Versuche zu verhindern. Auch deshalb formuliert der Senat an der gerade genannten Stelle im Präsens und nicht in einer Vergangenheitsform.

Eine solche stärker als bislang auf die Gegenwart und Zukunft konzentrierte Ausrichtung der Judikatur ist darüber hinaus seit fast 20 Jahren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelegt. Nicht umsonst war es dem Senat bereits ein Jahr nach der Föderalismusreform I am Ausgangspunkt seiner neueren Rechtsprechung zum Besoldungsrecht im Rahmen von infrage stehenden Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen und im Zusammenspiel mit weiteren Einschnitten im Bereich des Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilferechts als „nicht von vornherein ausgeschlossen“ erschienen, „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“ würden.⁵ Auch hier hat der Senat also seinen Blick nicht einfach nur auf die Vergangenheit gerichtet, sondern eine auf die damalige Gegenwart zielende Tatsachenbehauptung ausgeführt. Sie war allerdings noch deutlich allgemeiner gehalten, als das in der aktuellen Entscheidung der Fall ist.

Der regelmäßige Zweck oder mindestens die unmittelbare Folge entsprechender finanzieller Einschnitte in den den Beamten und ihren Familien als Folge des Alimentationsprinzips lebenslang amtsangemessen zu gewährenden Unterhalt sind am Ende signifikante Personalkosteneinsparungen. Sie dürften sich spätestens dann als noch einmal im besonderen Maße zu rechtfertigen erweisen, wenn man – wie das unlängst das Bundesverwaltungsgericht getan hat – zwischenzeitlich davon ausgeht, 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.⁶

Entsprechend lässt sich im Rahmen des aktuellen Rechtsprechungswandels der Nachweis führen, dass der Senat nun in einem erheblich stärkeren Maße als bislang das Haushaltsinteresse des Dienstherrn gegen das Allgemeininteresse an einer fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen Rechtspflege und öffentlichen Verwaltung abwägt und dabei sehr viel eindeutiger als bislang klarstellt, dass die Verpflichtung des Dienstherrn zu einer amtsangemessenen Alimentation des sich mit seiner ganzen Arbeitskraft seinem Amt widmenden Beamten nicht allein – und wohl nicht einmal vorrangig – in dessen persönlichem Interesse besteht, sondern zugleich dem Allgemeininteresse dient, um so die Auffassung, wonach es sich beim Berufsbeamtentum um ein tragendes Element des Rechts-

staats handelt, noch einmal stärker als bislang in den Mittelpunkt zu rücken.⁷ Eine entsprechende Betrachtung muss hier aus Platzgründen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, um nachfolgend vielmehr eine grundlegende Problematik der aktuellen Entscheidung in den Mittelpunkt zu rücken, die zwar im aktuellen Judikat nicht entscheidungserheblich gewesen ist, was sich aber in weiteren anhängigen Verfahren nicht automatisch ebenfalls so darstellen dürfte.

II. Zur Methodik von „Spitzausrechnungen“ in konkreten Normenkontrollverfahren

Im Rahmen der gerade dargestellten Bedingungen ist Ende des vergangenen Jahres ein Verfahren zur sachgerechten „Spitzausrechnung“ im Besoldungsrecht in Abgrenzung zu nicht sachgerechten Verfahren dargestellt worden.⁸ Hier wurde gezeigt, dass es sachgerecht ist, um die tatsächlichen Verhältnisse – die im Verlauf eines Kalenderjahrs tatsächlich gewährte Besoldungsanpassung, die sich in dem monetären Betrag zeigt, der einer Beamtengruppe im Vergleich zum Vorjahr tatsächlich gewährt worden ist – hinreichend abzubilden, zunächst einmal ein fiktives Besoldungsniveau des Vorjahrs zu bilden, das als Basis zur Betrachtung des aktuellen Jahrs fungiert.⁹

Nachfolgend soll zunächst noch einmal die Problematik des nicht hinreichend sachgerechten Verfahrens in den Blick genommen werden, das die Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Vergangenheit entwickelt hat (1.).¹⁰ Im Anschluss wird diese Problematik am bereits im letzten Dezember betrachteten Beispiel konkretisiert (2.). Danach wird schließlich eine sachgerechte „Spitzausrechnung“ für die Besoldungsgruppe A 14 in den Jahren 1996 bis 2020 durchgeführt, um so die problemati-

- 2) Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18 – Rn. 78 ff., zur Position vor dem aktuellen Rechtsprechungswandel BVerfGE 155, 1, 17, Rn. 30 = ZBR 2021, 33, hier auch der Begriff der „minutiösen“ Abbildung. Zum Begriff des „Pflichtenhefts“ *Pilniok*, ZBR 2015, S. 361 ff. Da das gewandelte „Pflichtenheft“ bereits von *Lindner*, ZBR 2026, S. 109 ff. umfassend dargestellt wird, erübrigt sich hier aus Platzgründen seine weitere Betrachtung. Vgl. auch *Stuttmann*, NVwZ 2026, S. 8 ff.
- 3) BVerfG, Beschluss vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18 – Rn. 79.
- 4) Vgl. zur umfassenden Begründung dieser These *Schwan*, S. 2 ff. unter: <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2025/12/01-Darlegungslast-und-Prozessstrategie-08.12.25.pdf> <22.12.2025>. Die gezielte regelmäßige Verletzung des Alimentationsprinzips im Land Berlin nach 2006 sei nach Darlegung des nordrhein-westfälischen Finanzministers „jedem Beteiligten klar“ gewesen, vgl. NW-APr 18/1128 vom 22.1.2026, S. 26.
- 5) BVerfG, Beschluss der Ersten Kammer des Zweiten Senats vom 24.9.2007 – 2 BvR 1673/03 – juris Rn. 34. Vgl. zur Entwicklung der neueren Rechtsprechung des Senats nur *Voßkuhle/Kaiser*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 43 Personal, Rn. 118 ff., zur Problematik expandierender Personalkosten und ihrer Begrenzung ebd., Rn. 56, 77 f.
- 6) BVerwGE 182, 46, 52, Rn. 14 = ZBR 2024, 346, vgl. auch den Verweis auf diese Entscheidung in BVerfG, Beschluss vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18 – Rn. 103, der dem Bundesverwaltungsgericht darin folgt, dass jeder Einschnitt des Gesetzgebers im Beihilfebereich – etwa durch die Einführung einer Kostendämpfungspauschale oder einer Zuzahlungspflicht für bestimmte Medikamente oder Behandlungen – unmittelbar zu einer mit einer Besoldungskürzung vergleichbaren finanziellen Einbuße des jeweiligen Beamten führt. Vgl. zur Problematik insgesamt auch *Schwan*, ZBR 2024, S. 349 ff. bzw. *ders.*, <https://www.berliner-besoldung.de/wp-content/uploads/2024/07/Betrachtung-von-BVerwG-5-C-5.22-21.07.24.pdf> <22.12.2025>.
- 7) BVerfG, Beschluss vom 17.9.2025 – 2 BvL 5/18 – Rn. 51 m. w. N.
- 8) *Schwan*, ZBR 2025, S. 408 ff.
- 9) Ebd., S. 411.
- 10) Vgl. zu dieser Methodik ebd., S. 410 f.