

Die Besoldungsrevolution des BVerfG

Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau

Vors. Richter am VG Dr. Martin Stuttmann*

Die wichtigsten Ergebnisse vorweg: Alle aktuellen Besoldungstabellen sind verfassungswidrig. In Ballungsräumen beträgt die Minimalbesoldung im Jahr 2020 rund 45.000 Euro brutto oder mehr. Die niedrigste, gerade noch verfassungsmäßige Besoldung entspricht in Ländern mit Ballungsräumen etwa den jeweiligen Landes-Besoldungsgruppen A 10 und A 11 (neue Bundesländer: A 8). Die Besoldungsgruppen darunter sind verfassungswidrig zu niedrig besoldet. Die Besoldung der über A 10 oder A 11 liegenden höherwertigeren Ämter einschließlich der Besoldungsordnungen B, R und W müssen entsprechend angehoben werden. Die Anhebung der (landes-/bundesweiten) Grundbesoldung kann etwas gebremst werden, indem ein ortsabhängiger = wohnkostenabhängiger Besoldungsbestandteil eingeführt wird (echter Ortszuschlag).

I. Einleitung

Wenn die grundlegende Rechtsprechungsänderung des *BVerfG* zur Prüfung der Amtsgemessenheit der Besoldungshöhe aus dem Jahr 2015 eine Zeitenwende¹ darstellte, dann markiert sein Beschluss vom 4.5.2020 zur Berliner Richterbesoldung² nichts weniger als den Beginn einer Besoldungsrevolution. Danach verlangt das Alimentationsprinzip, auch den rangniedrigsten Beamten und seine Familie 15 Prozent über dem realitätsgerecht erfassten grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf („Sozialhilfe“/„Hartz IV“) zu besolden. Das klingt selbstverständlich und sozialtechnokratisch unauffällig. Die Auswirkung auf die Höhe der Besoldung aller Beamten und Richter ist indessen kaum zu überschätzen. Da die Besoldungshöhe die abgestufte Wertigkeit der verliehenen Ämter betragsmäßig umsetzt, können untere Besoldungsgruppen nicht angehoben werden, ohne zugleich alle darüber liegenden ebenfalls anzuheben. Andernfalls würde das Abstandsgebot verletzt, das ebenfalls Teil des Alimentationsprinzips ist. Mit der Formel „Mindestbesoldung = 15 % über Grundsicherungsniveau“ hat das *BVerfG* den Urmeter des Besoldungsrechts erstmals festgelegt.

II. Entwicklungslinien

Die seit 2015 vom *BVerfG* umgestaltete Prüfung des Alimentationsprinzips³ beschränkte sich bislang im Wesentlichen auf einen rein relativen Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung von fünf volkswirtschaftlich begründeten Kenngrößen. Als Grundlage zog das *BVerfG* bei seinen Prozentvergleichen dazu allerdings die geltenden Besoldungstabellen heran. Beim rein relativen Vergleich, ob die prozentuale Besoldungsentwicklung im Verlaufe von 15+5 Jahren mit der prozentualen Entwicklung dieser Kenngrößen Schritt hielt, blendete es auf diese Weise die eigentliche Kernfrage aus. Das *BVerfG* prüfte nämlich bislang nicht, ob die ausgewiesenen Tabellenbeträge auch für sich genommen, also in absoluten Zahlen, eine amtsangemessene Alimentation darstellen. Die relative Prüfungsmethode kann dazu keine Aussage machen, weil sie zum gleichen Ergebnis kommt, unabhängig davon, ob die Besoldung im Ausgangspunkt des Vergleichs 500 Euro oder 5.000 Euro im Monat betrug.

Zur Veranschaulichung: Steigen die volkswirtschaftlichen Kenngrößen über 15 Jahre um 25 % und steigt die Besoldung im gleichen Zeitraum ebenfalls um 25 %, liefert die rein relative Betrachtung das falsch positive Ergebnis „verfassungsgemäß“, wenn die Besoldung am Beginn des 15 Jahres-Zeitraums nur bei 500 Euro lag. Diese Unvollkommenheit der nur relativen Besoldungsprüfung beseitigt der Beschluss vom 4.5.2020 (in dieser Beilage). Unbemerkt von der Tages- und Fachpresse gibt das *BVerfG* nunmehr erstmals das absolute Minimum der Besoldung vor. Der absolute Nullpunkt der Besoldung liegt bei 15 % über dem Grundsicherungsniveau für Arbeitssuchende („Hartz IV“), bezogen auf eine Bedarfsgemeinschaft von zwei Erwachsenen und zwei minderjährigen Kindern. In dem 15 %-Abstand manifestiert sich das so genannte Mindestabstandsgebot, das das *BVerfG* seit vielen Jahren⁴ dem Alimentationsprinzip entnimmt, aber noch nie auf die Grund- bzw. Gesamtbesoldung angewendet hat. Das Mindestabstandsgebot verlangt, dass zwischen voraussetzungsloser staatlicher Sozialleistung für jedermann und erdienter Besoldung ein quantitativer Unterschied in Form eines Mindestabstands besteht. Das *BVerfG* rechnet nun erstmals betragsmäßig in Euro und Cent vor, bei welcher Summe in Geld dieser Mindestabstand gerade noch eingehalten wird, und zwar als Nettobetrag. Jede Brutto-Besoldung, die im Netto auf dem Konto des Besoldungsempfängers unter dem vom *BVerfG* vorgegebenen Betrag bleibt, ist verfassungswidrig.

Im Land Berlin⁵ erkennt das *BVerfG* diese Grenze im Jahr 2015 in seinem Beschluss vom 4.5.2020 bereits bei einem Nettobetrag von 33.651,02 Euro. Um der besoldungsrechtlichen Eckfamilie, die aus zwei verheirateten Eltern und zwei minderjährigen Kindern besteht, ein Netto von 33.651,02 Euro zu verschaffen, musste die Brutto-Besoldung in Berlin im Jahr 2015 bei mehr als 37.000 Euro, also gut 3.000 Euro im Monat liegen (zur Berechnung sogleich). Das entsprach etwa dem Jahreseinkommen, das 2015 in Berlin in der Besoldungsgruppe A 10 bezogen wurde.

Die verfassungsgerichtliche Festlegung des absoluten Nullpunkts der Besoldung bei 115 Prozent des „realitätsgerecht“ (*BVerfG*) ermittelten Grundsicherungsbedarfs entfaltet ihre Sprengkraft für die Besoldungstabellen durch das Abstandsgebot. Das Abstandsgebot ist vom Mindestabstandsgebot zu unterscheiden. Das Mindestabstandsgebot beschreibt den Abstand der niedrigsten Besoldung zu „Hartz IV/Sozialhilfe“. Das Abstandsgebot beschreibt dagegen die Abstände

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

84 ▲
▼

zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen. Es statuiert das Grundprinzip, dass die Besoldung in der nächst höheren Besoldungsgruppe spürbar höher sein muss als die der vorhergehenden niedrigeren Besoldungsgruppe.

Die vom *BVerfG* nunmehr erfolgte Bestimmung der verfassungsrechtlichen Mindestbesoldung steuert nicht nur die Höhe der künftigen Besoldung, sondern legt zugleich offen, um welche Beträge die Besoldung in den zurückliegenden Jahren zu niedrig war. Die verfassungswidrige Unteralimentation in der Vergangenheit muss der Dienstherr nachträglich ausgleichen. Durchsetzbare Nachzahlungsansprüche haben zwar auch nach der neuesten Rechtsprechung der *BVerfG* nur die Beamten und Richter, die Jahr für Jahr ihre Unteralimentation geltend gemacht haben, indem sie beispielsweise die von Gewerkschaften und Berufsverbänden vorverfassten Widersprüche eingelegt haben. Gleichwohl dürften Nachzahlungen in Milliardenhöhe fällig werden.

III. Mindestabstandsgebot

Das Mindestabstandsgebot ist nichts anderes der verfassungsrechtliche Ausdruck lebenspraktischer Vernunft. Ihr kann kein vernünftiger Mensch widersprechen. Solange der Lebenszuschnitt der Beamtenfamilie nicht spürbar über dem Lebensstandard liegt, den die staatliche Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV/Sozialhilfe“) jedermann voraussetzungslos ermöglicht, ist die Besoldung verfassungswidrig zu niedrig. Jede Beamtenfamilie, deren Alleinverdiener dem Staat vollzeitig seinen Dienst leistet, muss besser dastehen als eine vergleichbare Hartz IV-Familie, in der kein Erwachsener arbeitet. Wer für den Staat arbeitet, muss vom Staat mehr bekommen als derjenige, der nicht arbeitet. Das *BVerfG* formuliert es so:

„Wird bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips.“ (Rn. 48).

Das Grundsicherungsniveau/die Sozialhilfe ist auch deswegen ein naheliegender Vergleichsmaßstab, weil die staatlich Existenzsicherung zwei Eigenschaften mit der Alimentation der Beamten teilt: beide sind für den Empfänger risikolos (anders: Selbstständige und kündbare Arbeitnehmer) und beide können lebenslang bezogen werden.

1. Untere und mittlere Besoldungsgruppe

Das Gebot, einen Mindestabstand zur Grundsicherung einzuhalten, betrifft primär bzw. unmittelbar nur die Besoldungsgruppen, die in der A-Besoldung zur unteren Hälfte gehören. Vor allem die (teils inzwischen abgeschafften) Besoldungsgruppen A2 bis A10 bzw. A 11 liegen so niedrig, dass sie gegen das Mindestabstandsgebot verstoßen (können). Auch wenn das *BVerfG* die Einhaltung des Mindestabstandsgebots im systeminternen Besoldungsvergleich (4. Parameter) ansiedelt, wirkt es für die unteren Besoldungsgruppen nicht als relatives Kriterium, sondern als absolute Messgröße. Hält die Besoldung des Amtes, die Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist, das Mindestabstandsgebot nicht ein, liegt sie also unter dem um 15 Prozent erhöhten Grundsicherungsniveau, ist die Besoldung dieses Amtes allein deswegen verfassungswidrig (Rn.48).

2. Höhere Besoldungsgruppen

Das Mindestabstandsgebot wirkt sich aber auch, nämlich sekundär bzw. mittelbar aus, wenn die Amtsgemessenheit der Besoldung eines höheren Amtes zu beurteilen ist. Damit ist eine Besoldung gemeint, die für sich genommen über dem (erhöhten) Grundsicherungsniveau liegt (zB die Besoldung im Richter- oder höheren Ministerialdienst). Das *BVerfG* hat mit seiner Entscheidung vom 4.5.2020 jedoch klargestellt, dass der

systeminterne Besoldungsvergleich im 4. Parameter voraussetzt, dass die Besoldung aller Ämter unterhalb des zu untersuchenden Amtes amtsangemessen ist. Der 4. Parameter verlangt einen „systeminternen Besoldungsvergleich“, also einen Vergleich der zu untersuchenden Besoldung mit der Besoldung, die für Ämter gewährt wird, die niedriger bewertet sind (zB A12 wird mit A11 verglichen). Denn auch die Besoldung eines solchen (höheren) Amtes kann nur dann dem Abstandsgebot in der hierarchisch geordneten Ämterpyramide genügen, wenn alle unter ihm liegenden Ämter dem Mindestabstandsgebot zur Grundsicherung genügen. Denn die Amtsangemessenheit der Besoldung eines jeden höheren Amtes gründet auf ihrem Abstand zur Besoldung des vorhergehenden Amtes. Die Staffelung der Ämter nach Wertigkeit führt bei der Prüfung der Besoldungshöhe daher auf ihren Ausgangspunkt zurück, nämlich auf die Besoldung des geringwertigsten Amtes. Nur wenn die Besoldung des niedrigsten Amtes dem Mindestabstandsgebot zum Grundsicherungsniveau einhält, kann sie taugliche Vergleichsgröße für die Besoldung aller höheren Ämter sein, die auf dem niedrigsten Amt aufbauen. Auf diese Weise wirkt sich das Grundsicherungsniveau systemintern (= 4. Parameter) aus, obwohl es eine systemexterne Messgröße darstellt.

Das *BVerfG* stellt fest:

„Eine Verletzung des Mindestabstandsgebots betrifft aber insofern das gesamte Besoldungsgefüge, als sich der vom Besoldungsgesetzgeber selbst gesetzte Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung als fehlerhaft erweist. Das für das Verhältnis zwischen den Besoldungsgruppen geltende Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber dazu, bei der Ausgestaltung der Besoldung ein Gesamtkonzept zu verfolgen, das die Besoldungsgruppen und Besoldungsordnungen zueinander in Verhältnis setzt und abhängig voneinander aufbaut. Erweist sich die Grundlage dieses Gesamtkonzepts als verfassungswidrig, weil für die unterste(n) Besoldungsgruppe(n) die Anforderungen des Mindestabstandsgebots missachtet wurden, wird der Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Stufung infrage gestellt. Der Besoldungsgesetzgeber ist danach gehalten, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen.“ (Rn. 48)

Hieraus folgt: Verstößt die Besoldung der unteren Ränge in der A-Besoldung gegen das Mindestabstandsgebot, ist für die höheren Besoldungsgruppen einschließlich der auf der A-Besoldung aufbauenden B-, R- und W-Besoldung der 4. Parameter verletzt.

3. Das Grundsicherungsniveau als Ausgangspunkt der Mindestalimentation

Das *BVerfG* bekräftigt zwar erneut, dass der genaue Betrag der amtsangemessenen Besoldung nicht aus der Verfassung ableitbar ist. Das gilt aber nicht für das absolute Besoldungsminimum. Das *BVerfG* bestimmt mit seinem Beschluss vom 4.5.2020 erstmals betragsmäßig die absolute Mindestalimentation der Besoldungseckfamilie. Jahresweise stellt es in einem ersten Schritt das Niveau der Grundsicherung für Arbeitssuchende beschreibend-nachvollziehend fest, das der Staat, verstanden als Gesamtheit der öffentlichen Hände, den Grundsicherungsberechtigten verfassungsrechtlich gebunden und aus freien sozialstaatlichen Stücken gewährt. In einem zweiten Schritt leitet es aus dem verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzip des GG Art. 33 V den Abstandsfaktor 1,15 (115 Prozent) her, der auf den Betrag des ermittelten Grundsicherungsniveaus anzuwenden ist, um die niedrigste noch verfassungsmäßige Besoldung zu erhalten. Auch insofern wirkt das *BVerfG* für jedes Jahr einen konkreten Netto-Betrag aus, sogar auf den Cent genau.

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

85 ▲
▼

4. Maßstab: Lebensstandard nach „Hartz IV“

Das *BVerfG* erhebt das „Grundsicherungsniveau“ mit Bedacht zur Grundlage seiner Maßstabsfindung. Denn verglichen werden muss der Lebensstandard, den die staatlichen Leistungen dem Grundsicherungs- und dem Besoldungsempfänger ermöglichen (*BVerfG* früher: „Lebenszuschnitt“/„Lebenskomfort“). Der vom Staat garantierte Lebensstandard richtet sich aber nicht nur nach dem ausgezahlten Geldbetrag, sondern gleichermaßen nach Aufwendungen, die der Staat vom Grundsicherungsempfänger wegen dessen Bedürftigkeit erspart. Das Grundsicherungsniveau darf also nicht mit den Beträgen gleichgesetzt werden, die in einem „Hartz IV-/Sozialhilfebescheid“ ausgewiesen sind. Es liegt höher.

Im Einzelnen sind nach den Vorgaben des *BVerfG* folgende Rechnungsposten zu addieren, um den Grundsicherungsbedarf zu ermitteln: Regelbedarf Bedarfsgemeinschaft Mann und Frau⁶ (SGB II §§ 20, 23), (Durchschnitts-)Bedarf Kind 1 und Kind 2 (Durchschnittsbetrag gemäß Existenzminimumbericht der Bundesregierung⁷), Wohnkosten (Kaltmiete, Betriebskosten, Heizkosten), Betrag für Bildung und Teilhabe,

Kostenersparnis durch Sozialtarife (ÖPNV, Schwimmbad usw.) und Kostenersparnis durch Befreiung von Kinderbetreuungskosten, Kosten der Gemeinschaftsverpflegung usw. Wie die einzelnen Posten genau zu berechnen sind, gibt das *BVerfG* vor (Rn. 50 ff.). Der Rechenweg muss hier nicht wiederholt werden. Es ist nur auf einige besonders beachtenswerte Eigentümlichkeiten hinzuweisen.

5. Wohnkosten

Eine Besonderheit beim Grundsicherungsniveau liegt darin, dass es regional unterschiedlich kostenaufwändig ist, es zu erreichen. Das liegt in erster Linie daran, dass sich die Wohnkosten (va die Kaltmieten) zwischen großstädtischen und ländlichen Gebieten erheblich unterscheiden. Nach dem Grundsicherungsrecht hat jedoch jede Bedarfsgemeinschaft unabhängig vom Wohnort einen Anspruch auf dieselbe Quadratmeteranzahl an Wohnfläche. Diese richtet sich allein nach der Kopfzahl der Bedarfsgemeinschaft. Die maßstabsbildende Eckfamilie aus vier Personen hat beispielsweise in NRW einen Anspruch auf eine Wohnung von 95 m².⁸ Eine solche Wohnung in Köln oder Düsseldorf zu mieten, kostet den Staat natürlich viel mehr als in einer ländlichen Gegend. Wohnsitzbeschränkungen, gar an Mietkosten gekoppelt, sind dem Grundsicherungsrecht gleichwohl unbekannt.

Der Anteil vom Einkommen, der für das Wohnen aufzuwenden ist, bestimmt den Lebensstandard also wesentlich mit. Für die Höhe der Besoldung ist der Dienst- oder Wohnsitz seit 1970 allerdings ohne Bedeutung.⁹ Daraus folgert das *BVerfG*, dass sich eine bundes- oder landeseinheitliche Besoldung dem Vergleich mit den höchsten Wohnkosten im Bund bzw. im Land stellen muss. Das *BVerfG* legt zu deren Ermittlung das 95 %-Perzentil zugrunde, das die Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit ihm zugeliefert hat. Reiht man alle Wohnkosten im Geltungsbereich der Besoldungsordnung (zB NRW) für alle dortigen vierköpfigen Bedarfsgemeinschaften in einer Tabelle, beginnend bei den niedrigsten und endend bei den höchsten, dann ist der Betrag anzusetzen, bei dem 95 % der Tabelleneinträge abgedeckt sind. Lediglich die obersten 5 % der Wohnkosten sind als Ausreißer aus der Betrachtung zu nehmen. Ein niedrigeres als das 95 %-Perzentil verbietet sich, weil die Mindestbesoldung ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen (zB Wohngeld) erreicht werden muss. Beamte und Richter können unabhängig von den Bindungen an ihren Dienort auch grundsätzlich nicht auf billigere Wohngegenden verwiesen werden, weil auch Grundsicherungsberechtigte einschränkungslos in die Städte mit den höchsten Wohnkosten umziehen dürfen (Rn. 60).

6. Bildung und Teilhabe

Den Lebensstandard der Familie des Grundsicherungsempfängers bestimmen weiterhin die staatlichen Leistungen mit, die unter der Bezeichnung „Bildung und Teilhabe“ gewährt werden und in SGB II § 28 geregelt sind (Rn. 64 ff.). Auch diese sind realitätsgerecht zu ermitteln. Der Existenzminiumbericht verfehlt nach Auffassung des *BVerfG* diese Anforderung. Das *BVerfG* legt die dort ausgewiesene Zahl nur zugrunde, weil die Unteralimentation in den Streitjahren so offensichtlich ist, dass sich dieser Berechnungsfehler im Tenor nicht mehr auswirkt. Es gibt den Besoldungsgesetzgebern aber vor, bei der Neufestsetzung der Besoldungen va die teuren Posten Klassenfahrten, Schulausflüge und Kosten der Mittagsverpflegung im Ganztagschulbetrieb einzurechnen.

7. Ersparte Aufwendungen – „Sozialtarife“ und Beitragsbefreiung für Kinderbetreuung

Der Lebensstandard der Grundsicherungsberechtigten steigt darüber hinaus, weil ihm so genannte „Sozialtarife“ bei öffentlich bereitgestellten oder überwiegend staatlich finanzierten Leistungen eingeräumt werden. Zu Buche schlägt das etwa, wenn alle vier Familienmitglieder nichts oder wenig für den ÖPNV, für den Eintritt in kommunale Schwimmbäder, Theater, Museen usw. bezahlen müssen. Ein weiterer Faktor, der den Anteil des frei verfügbaren Geldes der Grundsicherungsberechtigten erhöht, ist die Freistellung von Beiträgen für die Kinderbetreuung in Kindergarten, offener Ganztagschule usw. Solche Beiträge, die den „Normalverdiener“ mit kleineren Kindern erkleckliche Teile seines Monatseinkommens kosten, muss der Besoldungsgesetzgeber künftig ebenfalls im Tatsächlichen erheben und zugrunde legen (Rn. 71). Das *BVerfG* sieht auch insofern nur deswegen davon ab, diese Beträge näher aufzuklären, weil die Unteralimentation in Berlin bereits ohne sie offensichtlich war.

8. Lebensstandard, den die Besoldung erlaubt

Die staatliche Grundsicherung wird netto geleistet, dh ohne Abzug von Steuern oder (Sozial-)Versicherungsbeiträgen. Auch die Ersparnis von staatlich verlangten Kosten wirkt sich vollständig im

Netto aus. Da allein das Netto den Lebensstandard bestimmt, vergleicht das *BVerfG* ebenfalls den Nettobetrag, der aus der gewährten Brutto-Besoldung folgt.

Die Berechnung ist einfach. Zu addieren sind sämtliche Besoldungsbestandteile, die die Brutto-Besoldung der vierköpfigen Eckfamilie ausmachen. Von diesen sind zunächst die zu zahlenden Lohnsteuern abzuziehen (der Solidaritätszuschlag wird bei den niedrigen Einkommen nicht erhoben). Die Lohnsteuer bestimmt das *BVerfG* anhand eines Online-Rechners, den das BMF für alle Jahre seit 2002 jedermann zur Verfügung stellt.¹⁰ Dabei berücksichtigt es, dass die Kosten der Krankenversicherung steuermindernd wirken.

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

86 ▲▼

Weiter müssen die Kosten für die beihilfekonforme private Kranken- und Pflegeversicherung abgezogen werden, zu deren Abschluss die Beamtenfamilie nach VVG § 193 verpflichtet ist. Das spiegelt wieder, dass diese Versicherungsleistung zum Grundsicherungsbedarf gehört, SGB II § 26. Die Grundsicherungsberechtigten haben insofern keinen selbst zu deckenden Bedarf, weil bei ihnen das Krankheits- und Pflegerisiko durch (für sie) beitragsfreie Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abgedeckt ist. Die Kosten der beihilfekonformen Kranken- und Pflegeversicherung der Beamten und Richter richten sich nach dem jeweiligen Besoldungsgebiet (Bund/Land), also je nach Dienstherrn. Da die Beihilfeleistungen der Länder nicht übereinstimmen und auch der Bund eigene Beihilferegeln hat, ist der so genannte Restkostenversicherungsbedarf in den Ländern und im Bund unterschiedlich. Die im Wettbewerb stehenden privaten Versicherer kalkulieren ihre Tarife nach anwendbarem Beihilferecht, so dass die Besoldungsempfänger in Bund und Ländern unterschiedlich hohe Versicherungskosten aus ihrem ausgezahlten Besoldungsnetto monatlich zu begleichen haben. Der Verband der privaten Krankenversicherung eV erteilt Auskunft über den Betrag, der durchschnittlich im jeweiligen Land/im Bund im jeweiligen Jahr tatsächlich von der besoldungsrechtlichen Eckfamilie für eine beihilfekonforme Versicherung gezahlt worden ist. Diesen legt das *BVerfG* zugrunde. Auf diese Weise werden erstmals die in den letzten Jahren überproportional gestiegenen und wahrscheinlich weiter steigenden Prämien in der privaten Krankenversicherung abgebildet. Da der Beamte seine private Kranken- und Pflegeversicherung nach einigen Dienstjahren praktisch weder verlassen noch wechseln kann, sind diese Kosten für ihn ebenso unausweichlich wie die Steuerlast.

Hinzuzusetzen zum Netto ist schließlich das Kindergeld. Zwar erhält auch die Grundsicherungsberechtigte Familie Kindergeld. Dieses wird jedoch als Einkommen angerechnet, wirkt sich dort also nicht einkommenserhöhend aus.

Das gilt im Jahr 2020 allerdings nicht für den Kinderbonus iHv 300 Euro, der in diesem Jahr pro Kind coronabedingt ausgezahlt wird. Ermittelt der Besoldungsgesetzgeber das Grundsicherungsniveau 2020, sind für dieses Jahr 600 Euro der Regelsatzjahressumme hinzuzurechnen.

9. Hochrechnung für 2020

Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen des erstmals auf die gesamte Besoldung angewandten Mindestabstandsgebots zum Grundsicherungsniveau auf die aktuellen Besoldungstabellen. Gewisse Schwierigkeiten bei der betragsmäßigen Bestimmung der geringsten Jahresbesoldung liegen darin, dass das 95 %-Perzentil der Wohnkosten und die Kosten einer beihilfekonformen Kranken- und Pflegeversicherung nicht allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können. Die Besoldungsgesetzgeber in Bund und Ländern sowie die mit Besoldungsklagen befassten Gerichte können sie jedoch von der Bundesagentur für Arbeit und vom Verband der privaten Krankenversicherung eV erhalten.

Zur vorläufigen Einschätzung können die Wohn- und Versicherungskosten jedoch anhand der Daten abgeschätzt werden, die das *BVerfG* in seinen beiden Beschlüssen vom 4.5.2020 zur Besoldung in Berlin und in NRW mitteilt. Die Statistik der Bundesagentur weist im Dezember 2015 für Berlin durchschnittlich anerkannte Wohnkosten iHv 669,06 Euro für eine vierköpfige Bedarfsgemeinschaft aus. Als 95 %-Perzentil der Wohnkosten des Jahres 2015 hat die Bundesagentur dem *BVerfG* allerdings den Betrag 1.116,46 Euro gemeldet (Rn. 146). Das entspricht 166,81 % der Durchschnittssumme. Überträgt man diesen Faktor auf die Wohnkosten, die die Bundesagentur im April 2020 für die Stadt Köln ausweist, die mit knapp 1,1 Mio. Einwohnern Berlin in NRW am nächsten kommt, wäre das dortige 95 %-Perzentil im Jahr 2020 erst bei einem Betrag von 1.393,35 Euro abgedeckt (Kaltmiete, Betriebsnebenkosten, Heizung). Dass diese Interpolation dem tatsächlichen Wert schon recht nahe kommt, lässt sich daran ablesen, dass der Mietrichtwert für die Bruttokaltmiete für die vierköpfige Bedarfsgemeinschaft ab März 2020 bei 1.065 Euro liegt („Merkblatt zum Wohnungswechsel“ des Kölner

Jobcenters).¹¹ Sicherlich ist Köln nicht NRW, aber die Überschlagsberechnung zeigt, in welchen Kostendimensionen in Ballungszentren wie Köln zu kalkulieren ist.

Die Kosten, die im Jahr 2020 für eine beihilfekonforme Kranken- und Pflegeversicherung in NRW aufzuwenden sind, lassen sich leichter abschätzen. In seinem Beschluss zur Besoldung kinderreicher Richter in NRW teilt das *BVerfG* mit, dass die Eckfamilie in NRW im Jahr 2015 hierfür 5.364 Euro aufwenden musste. Der Verband der privaten Krankenversicherungen eV gibt an, dass die Beiträge in den Jahren 2010–2020 bundesweit um jährlich 2,3 % gestiegen sind. Die veranschaulichende Grafik¹² erweist jedoch, dass der Anstieg von 2015–2020 deutlich steiler war als in den fünf Jahren zuvor. Es dürfte daher eher zu vorsichtig als zu forsch sein, wenn man einen jährlichen Beitragsanstieg von 2015–2020 iHv 2,5 % zu Hochrechnungszwecken ansetzt. Daraus folgt für das Jahr 2020 ein Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag von 6.068,87 Euro.

Dem 12. Existenzminimumbericht sind für das Jahr 2020 für Bildung und Teilhabe 39,67 Euro pro Kind und Monat, bei zwei Kindern also im Gesamtjahr 2020 ein Betrag von 952,08 Euro anzusetzen.¹³ Die Besoldungsgeber müssen Kosten für Klassenfahrten, Schulausflüge, Sozialtarife beim ÖPNV usw., ersparte Kinderbetreuungskosten usw. noch hinzusetzen. Da diese wie im Existenzminimumbericht methodisch vorgeführt, rechnerisch auf 18 Jahre verteilt werden müssen, soweit sie die Kinder betreffen, werden zu Überschlagszwecken vorsichtig lediglich je 20 Euro bzw. 10 Euro im Monat angesetzt.

Hieraus ergibt sich für NRW am Beispiel Köln:

Jahr 2020	Monat	Jahr
Grundsicherungsbedarf		
Regelbedarf Mann	389 Euro	4.668 Euro
Regelbedarf Frau	389 Euro	4.668 Euro
Kinder-Durchschnitt 1	294 Euro	3.528 Euro
Kinder-Durchschnitt 2	294 Euro	3.528 Euro
Wohnkosten Köln (interpoliert)	1398,07 Euro	16.776,82 Euro
Bildung und Teilhabe	79,34 Euro	952,08 Euro
Corona-Kinderbonus (2 Kinder)	50 Euro	600 Euro
Ersparnis Sozialtarife (geschätzt)	20 Euro	240 Euro
Ersparnis Kinderbetreuung pp. (geschätzt)	10 Euro	120 Euro
	2.918,69 Euro	35.080,90 Euro
Mindestnettoalimentation (115 % des Grundsicherungsbedarfs)	3.356,49 Euro	40.343,03 Euro

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

87 ▲
▼

Um die Mindestalimentation von 40.343,03 Euro im Netto zu erreichen, muss die Besoldung der Eckfamilie in NRW im Jahr 2020 ein Besoldungsbrutto von etwa 45.600 Euro erzielen. Derzeit liegt das Jahresbrutto in der niedrigsten Besoldungsgruppe A5, Stufe 1 bei 34.233,96 Euro.¹⁴ Das ist ein Fehlbetrag von 11.366,76 Euro im Jahr (= fast 1.000 Euro im Monat). Der Bruttobesoldungsbetrag von 45.600 Euro liegt in der Besoldungstabelle für das Jahr 2020 in der Besoldungsgruppe A 10 zwischen den Erfahrungsstufen 4 und 5.

Besoldungsgruppe A 10 NRW

Tabelle 2020, Erfahrungsstufe 4

Brutto-Einkommen:	44.414,04 Euro
Lohnsteuer:	-3.992 Euro
Solidaritätszuschlag:	-219,56 Euro
private Krankenversicherung:	-6.068,76 Euro

Kindergeld	+5.496 Euro
Netto-Einkommen:	39.629,72 Euro
Mindestalimentation	40.343,03 Euro
Fehlbetrag netto	-763,31 Euro

Das bedeutet, dass alle Besoldungsgruppen, die betragsmäßig unter A 10 Stufe 4 liegen, verfassungswidrig zu niedrig sind. Das betrifft die Besoldungsgruppen A5, A6, A7, A8 und A9. Soll die A-Besoldungstabelle in ihrem prinzipiellen Aufbau verfassungsgemäß werden, müssen die Tabellenwerte ausgehend vom Feld A 10, Stufe 4 nach „links oben“ in das Feld A5, Stufe 1 verschoben werden. Bei den Beträgen sind die Werte, die nicht unmittelbar in der Tabelle erscheinen, aber besoldungswirksam sind, natürlich einzubeziehen.¹⁵ Das Abstandsgebot, das zwischen den Besoldungsgruppen gilt, verlangt weiter, dass sich eine solche Anhebung der unteren Besoldungsgruppen in der Besoldung der Gruppen oberhalb von A 10 niederschlägt. A 10, A11 usw. sowie die B-, R- und W-Besoldung, die auf der A-Besoldung aufbauen, sind prinzipiell im gleichen anzuheben, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen.

Schließlich soll die Abschätzung für 2020 auf die gesamte Bundesrepublik erweitert werden. Das Grundsicherungsniveau schwankt bundesweit in erster Linie mit den jeweiligen Wohnkosten. Und mit ihnen schwankt das Besoldungsminimum. Die Kosten der Kranken- und Pflegeversicherung unterscheiden sich nicht wesentlich, weil die Beihilfeleistungen von Bund und Ländern cum grano salis vergleichbar sind. Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation stellen sich auf der Grundlage der Wohnkosten, die die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit für den Monat April 2020 ausweisen, bundesweit ungefähr in folgenden Größenordnungen dar:¹⁶

Land/Stadt	anerkannte Wohnkosten 4-köpfige Bedarfsgem. (Durchschnitt)	95 %-Perzentil der Wohnkosten*	Grundsicherungsniveau (netto)	Mindestbesoldung (netto)**	erreicht in der Landes-Besoldungsgruppe A ... des Jahres 2020
Bad.-Württ.	767,30 Euro	1.279,93 Euro	33.663,28 Euro	38.712,77 Euro	A11
Stuttgart	955,47 Euro	1.593,82 Euro	37.429,91 Euro	43.044,40 Euro	Stufe 4/5
Bayern	769,02 Euro	1.282,80 Euro	33.697,71 Euro	38.752,36 Euro	A11
München	1.020,07 Euro	1.701,58 Euro	38.723,03 Euro	44.531,48 Euro	***
Berlin	777,78 Euro	1.297,41 Euro	33.873,06 Euro	38.954,02 Euro	A11 Stufe 1
Hamburg	968,27 Euro	1.615,17 Euro	37.686,13 Euro	43.339,05 Euro	A 11 Stufe 3/4
Hessen	761,45 Euro	1.270,17 Euro	33.546,18 Euro	38.578,10 Euro	A 11 Stufe 1
Frankfurt a. M..	853,38 Euro	1.423,52 Euro	35.386,36 Euro	40.694,31 Euro	
Meckl.-Vorp.	552,67 Euro	921,91 Euro	29.366,99 Euro	33.772,03 Euro	A 8 Stufe 4/5
Schwerin	574,80 Euro	958,82 Euro	29.809,97 Euro	34.281,46 Euro	
Niedersachsen	666,33 Euro	1.111,51 Euro	31.642,14 Euro	36.388,46 Euro	A 10 Stufe 3
Hannover	710,11 Euro	1.184,53 Euro	32.518,49 Euro	37.396,27 Euro	
NRW	695,44 Euro	1.160,06 Euro	32.224,84 Euro	37.058,57 Euro	A 10 Stufe 4/5
Köln	838,12 Euro	1.398,07 Euro	35.080,90 Euro	40.343,03 Euro	
Rhld.-Pfalz	653,57 Euro	1.090,22 Euro	31.386,72 Euro	36.094,73 Euro	A 10 Stufe 3/4
Mainz	795,90 Euro	1.327,64 Euro	34.235,77 Euro	39.371,13 Euro	

Sachsen	564,34 Euro	941,38 Euro	29.600,59 Euro	34.040,67 Euro	A 8 Stufe 3/4
Leipzig	582,06 Euro	970,93 Euro	29.955,29 Euro	34.448,59 Euro	

*interpoliert: anerkannte Wohnkosten * 1,6681; **bei sonst gleichen Bedingungen wie vorstehend ***Stufe bleibt offen (Ballungsraumzulage München, Art. 94 BayBesG)

Erwartungsgemäß liegt die Untergrenze einer gerade noch verfassungsgemäßen Besoldung in den Ballungsräumen, angeführt von München, Stuttgart und Hamburg, am höchsten. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass das 95 %-Perzentil der Wohnkosten lediglich interpoliert ist; die „Echtzahlen“ kann nur die Bundesagentur für Arbeit liefern. Wenn die Besoldungstabellen landeseinheitlich fortgeschrieben werden sollen, müssen sie sich nach dem Grundsicherungsniveau in den Großstädten des jeweiligen Landes richten. In der Spalte rechts außen sind die Besoldungsgruppen nebst Erfahrungsstufe der jeweiligen Landesbesoldungsordnung aufgeführt, die die Mindestbesoldung in etwa erreichen.

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

88 ▲
▼

10. Durchsetzung der Anforderungen des Art. 33 V GG

Die Parlamente sind als Besoldungsgesetzgeber nach GG Art. 20 III an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Nachdem das *BVerfG* im Einzelnen mit Gesetzeskraft dargelegt hat, was eben diese verfassungsmäßige Ordnung von der Besoldung verlangt, erscheint es in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik schlechterdings ausgeschlossen, dass die Besoldungsgesetzgeber die Besoldung der Jahre 2021 ff. nicht grundlegend nach oben anpassen. Ebenso undenkbar ist es, dass die nach GG Art. 20 III an Gesetz und Recht gebundenen Finanzministerien, die die Besoldungstabellen ausarbeiten, an den nunmehr klar verdeutlichten Vorgaben des Grundgesetzes vorbeigehen. Es besteht für beide die objektive, unmittelbar aus der Verfassung folgende Pflicht, die Besoldungen so an GG Art. 33 V anzupassen, wie das *BVerfG* es vorgibt.

Unabhängig davon kann jeder Beamte aus den unteren Besoldungsstufen (bis A10/A11) – gegebenenfalls mithilfe der Gewerkschaften und Berufsverbände – vor Gericht im Klagewege unmittelbar rügen, dass sie verfassungswidrig zu niedrig besoldet werden. Führt seine Bruttobesoldung nach dem aufgezeigten Rechenweg zu einem Netto, das unterhalb der Mindestnettoalimentation liegt, ist die Besoldung per se zu niedrig. Auf die Prüfung der zwei Mal fünf Parameter kann dann verzichtet werden. Aber auch die unteren Besoldungsgruppen können immer noch nicht mit einem Leistungsantrag auf Gewährung eines bezifferten Besoldungsmindestbetrags klagen, sondern müssen weiterhin einen unbezifferten Antrag auf Feststellung ihrer Unteralimentation stellen. Denn der Besoldungsgesetzgeber kann die Unterbesoldung auf verschiedene Arten ausgleichen, zwischen denen er wählen kann. Diese dürfen ihm die Gerichte nicht vorgeben. Auf einen bezifferten Leistungsantrag, der am Ende die Vollstreckung gegen den Dienstherrn erlaubt, werden die Betroffenen erst umstellen können, wenn die Besoldungsgeber die Vorgaben des *BVerfG* dauerhaft nicht umsetzen.

Beamte der Besoldungsgruppen an aufwärts, die in der vorigen Tabelle rechts ausgewiesen sind (ab A 8 bzw. A 10/A11), und Richter können die zu geringe Besoldung nur mittelbar im Klagewege geltend machen. Sie müssen sich innerhalb der Parameter-Prüfung halten. Der Verstoß einer unteren Besoldungsgruppe gegen das Mindestabstandsgebots wirkt sich so für sie nur mittelbar aus. Allerdings hat das *BVerfG* klargestellt, dass die Parameter nur Indizwirkung haben und sogar die Verletzung eines einzigen Parameters – etwa der Abstand der unteren Besoldungsgruppen zur Mindestbesoldung – genügen kann, um auf die zweite Stufe der Gesamtabwägung zu gelangen. Das gilt va dann, wenn dieser Verstoß gravierend ist (Rn. 85). Es ist allerdings zu erwarten, dass es zu einer solchen Situation nicht mehr kommt, weil die Gesetzgeber entweder aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht oder gezwungen durch Klagen von Beamten der unteren Besoldungsgruppen die gesamten Besoldungstabellen entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben umgestalten.

Den mit Unteralimentationsklagen befassten Landesverwaltungsgerichten kann nur ans Herz gelegt werden, bei der Entscheidung über die Vorlage des jeweils zu prüfenden Besoldungsgesetzes nach GG Art. 100 nicht nur an das *BVerfG*, sondern auch an die eigenen Landesverfassungsgerichte zu denken. Das *BVerfG* hat im Fall der Berliner Richterbesoldung zwar innerhalb von zwei Jahren Rechtsschutz gewährt. Bei der bekannten Überlastung des *BVerfG* ist das aber nicht als Regelfall zu erwarten. Die *LVerfG* kommen insofern als weniger belastete Alternative in Betracht. Es handelt sich bei der Besoldung um originäres Landesrecht und das *BVerfG*

hat den Rechenweg so strikt vorgegeben, dass gravierende Eigenheiten bei landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen wohl auszuschließen sind. Sollten sie gleichwohl vorkommen, bleibt auch nach einer beim *LVerfG* eingeholten Entscheidung der Weg zum *BVerfG* offen.

IV. Einsparmöglichkeiten der Besoldungsgesetzgeber

Die Auswirkungen des Mindestabstandsgebots auf die öffentlichen Haushalte sind nicht zu überschätzen. Das gilt für die künftige Besoldung, aber auch für die Unterbesoldung in den zurückliegenden Jahren. Die Zahl der noch offenen Widersprüche gegen Besoldung und Versorgung der zurückliegenden Jahre, va ab dem Jahr 2013, dürfte in die Hunderttausende gehen. Wenn die Auswirkungen des Mindestabstandsgebots in der Beamtenenschaft allgemein bekannt werden, dürfte sich die Zahl der Widersprüche noch einmal sprunghaft erhöhen. In allen diesen Fällen können die Widerspruchsführer – notfalls gerichtlich – durchsetzen, dass auch ihre Unterbesoldung der vergangenen Jahre ausgeglichen wird, und zwar auf einen Schlag (das *BVerfG* hat Berlin für die Nachzahlung der Jahre 2009–2015 eine Frist von nur einem Jahr eingeräumt). Allein für die Nachzahlungen dürfen getrost Milliarden veranschlagt werden.

Die Besoldungsgeber werden daher versuchen, die Folgen des neuen Mindestabstandsgebots im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen zu minimieren. Ihnen bieten sich verschiedene Stellschrauben an, die das *BVerfG* auch teilweise anspricht, mit denen die Gesamtalimentation verändert werden kann. Diese sollen nur exemplarisch skizziert werden.

- *Steigerung der Beihilfe* im Krankheits- und Pflegefall auf 100 Prozent. Damit würde der Abstand zum Besoldungsminimum um rund 6.000 Euro sinken. Eine 100 %-Beihilfe würde aber wahrscheinlich die private Krankenversicherung ins Straucheln bringen, deren Kunden rund zur Hälfte aus Beihilfeberechtigten bestehen. Fällt die PKV, dürfte auch die Finanzierung der Arztpraxen und Krankenhäuser wackeln, die sich wesentlich auf die Privatversicherten stützen. Der gesundheitspolitische Flurschaden lässt sich kaum abschätzen.
- *Absenkung des Grundgehalts und Erhöhung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile*: Da die vierköpfige Familie weiterhin die oben ausgewiesene Bruttobesoldung erhalten muss, hätte die Maßnahme bei Beamtenfamilien mit zwei Kindern oder mehr keine einsparende Wirkung. Um spürbare Wirkung für den Staatshaushalt zu erzeugen, müsste das nur noch auf einen oder zwei Erwachsene abgemessene neue Grundgehalt im Vergleich zu heute erheblich abgesenkt werden. Damit wären zunächst die Einstiegsgehälter nicht mehr konkurrenzfähig, weil Berufsanfänger normalerweise weder verheiratet sind noch zwei Kinder haben. Insofern hat das *BVerfG* am Beispiel der Richter in Berlin detailliert nachgezeichnet, dass die zu geringe Besoldung dazu führt, dass die verfassungsrechtlich ebenfalls gebotene Qualitätssicherung bei den Einstellungen nicht mehr gelingt. Abgesehen davon wäre die Besoldung auch für Unverheiratete oder Kinderlose nicht mehr akzeptabel. Schließlich dürfte der Besoldungsbetrag der derzeit aktiven Beamten kaum absenkbar sein, eine

Stuttman: Die Besoldungsrevolution des BVerfG (NVwZ-Beilage 2020, 83)

solche Maßnahme würde sich also für die heute handelnden Politiker nicht mehr positiv auswirken.

- *Absenkung der Versorgung*: Steigt die Besoldung der aktiven Beamten könnten die Besoldungsgeber versucht sein, die Versorgung der Ruheständler abzusenken. Den Ausweg verstellt das *BVerfG* seit langem. Seine Alimentationrechtsprechung bezieht sich auf „Besoldung und Versorgung“; das Gericht verwendet nicht von ungefähr stets den Zwillingbegriff. Vorsorglich schiebt das *BVerfG* entsprechenden Kürzungsgedanken nicht erst seit der Entscheidung vom 4.5.2020 einen Riegel vor, indem es bekräftigt:

„Kürzungen im Bereich des Versorgungsrechts haben zur Konsequenz, dass die Amtsträger einen größeren Teil ihrer Bezüge zum Zwecke der privaten Altersvorsorge aufwenden müssen, um nicht übermäßige Einbußen ihres Lebensstandards bei Eintritt in den Ruhestand hinnehmen zu müssen. Auch dies kann zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation führen“ (Rn. 91).

Abgesehen davon würde auch eine Versorgungssenkung erst in ferner Zukunft wirken, weil alle aktuellen Pensionäre weitgehend geschützt wären. Auch diese Maßnahme böte der heutigen Politikergeneration kaum nutzbare Vorteile.

- *Einführung eines echten Ortszuschlags*: Ein „echter“ Ortszuschlag meint einen wohnkostenabhängigen Besoldungsbestandteil. Die Wohnkosten, auf die die Unterschiede im Grundsicherungsniveau maßgeblich zurückzuführen sind, liegen in Ballungsräumen deutlich höher als im Ländlichen. Die Einsparwirkung einer örtlich abgestuften gegenüber einer landeseinheitlichen Besoldung wäre jedoch begrenzt. Denn die

Wohnkosten in Stadt und Land sind deswegen unterschiedlich, weil auf dem Land wenige, in der Stadt aber viele Menschen wohnen. Entsprechend dürften vermutlich auf dem Land wenige Beamten, in der Stadt aber viele wohnen. Hinzu tritt ein erheblicher Verwaltungsaufwand für die Besoldungsgesetzgeber, die Wohnkosten örtlich laufend nachzuhalten. Schließlich schafft der echte Ortszuschlag einen politischen Unruheherd. Es ist zu erwarten, dass eine atomisierte Flickenteppich-Besoldung dauernden Angriffen ausgesetzt und ständig nach innen zu rechtfertigen ist.

- Weitere Gestaltungsmöglichkeiten liegen außerhalb der unmittelbaren Reichweite der Landesgesetzgeber. Gemeint ist die *Absenkung des Grundsicherungsniveaus*. Dieses bestimmt nahezu ausschließlich der Bundesgesetzgeber. Auch dieser hat dabei nur geringe Spielräume, weil das Grundsicherungsniveau im Existenzminimum wurzelt. Es ist durch die Menschenwürdegarantie des GG Art. 1 (Ewigkeitsgarantie: GG Art. 79 III) geschützt und damit weitgehend der Absenkung auch durch den Bundesgesetzgeber entzogen. Wer die akzeptierten Wohnkosten in der Grundsicherung spürbar absenkt oder die freie Wohnortwahl beschränkt, führt auch in Deutschland „Banlieus“ ein. Insofern genügt ein Blick nach Frankreich.

Im Ergebnis hat das *BVerfG* den Besoldungsgesetzgebern kaum Schlupflöcher gelassen. Soweit die Finanzminister zu Kunststückchen greifen, die von der Rechtsprechung des *BVerfG* bislang mangels Anhaltspunkten noch nicht verboten worden sind, die aber offensichtlich gegen Geist und Sinn des Mindestabstandsgebots oder gegen andere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (va Ämterbewertung) verstoßen, wird es Aufgabe der Gewerkschaften und Verbände sein, diese Verstöße aufzuzeigen und ihre Mitglieder darin zu unterstützen, die Besoldungsgesetzgeber von den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten auf den Weg der verfassungsrechtlichen Tugend zurückgeleiten zu lassen.

V. Ausblick

1. Neben dem alles überstrahlenden Mindestabstandsgebot enthält der Beschluss zur Berliner Richterbesoldung noch viele andere weiterführende Hinweise und Klarstellungen, die Fehlverständnisse beseitigen, sich die Teilen der verwaltungsgerichtlichen Instanzrechtsprechung mit Ausnahme des *BVerwG* eingeschlichen haben. Sie müssen hier unerwähnt bleiben. Auch die zahlreichen Arbeitsaufträge an die Besoldungsgesetzgeber müssen aus Raumgründen später anderweitig erläutert werden (Ermittlungs-, Beobachtungs-, Erläuterungsaufträge).
2. Es bedarf keiner seherischen Gabe, um vorherzusagen, dass sich das vom *BVerfG* aus der Taufe gehobene besoldungsrechtliche Mindestabstandsgebot auch außerhalb der Besoldungswelt bemerkbar machen wird. Sozialpolitisch wird der Topos unter dem Stichwort „Lohnabstandsgebot“ ohnehin seit langer Zeit diskutiert. Überschlüssig berechnet muss das Jahresbrutto eines voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der „freien Wirtschaft“ bei mindestens 41.500 Euro im Jahr liegen, um das Hartz IV-Grundsicherungsniveau in den Ballungsräumen zu erreichen. Die Angestellten des öffentlichen Dienstes werden es mit ihrer Arbeitskampfkraft wohl kaum lange hinnehmen, dass die Beamten nun zwar erheblich besser besoldet werden, die unteren Tarifgruppen nach TVÖD/TVL aber weiter hinter dem Grundsicherungsniveau zurück bleiben. Steigen die Gehälter im öffentlichen Sektor, wird das schließlich kaum spurlos an den Löhnen und Gehältern in der gewerblichen Wirtschaft vorbei gehen. Denn bezahlt der große öffentliche Sektor deutlich besser, muss der gewerbliche Bereich nicht nur in den unteren Lohngruppen nachziehen, um konkurrenzfähig zu bleiben.
3. Das neue Mindestabstandsgebot hat prozessual zur Folge, dass alle gerichtlichen Entscheidungen über die Höhe der Besoldung, die auf dem rein relativen Vergleich der 2015 eingeführten zwei Mal fünf Parameter beruhen, neu getroffen werden müssen. Da die Rechtskraft nur inter partes gilt, ist kein Gericht gehindert, anhand eines anderen als des früher entschiedenen Besoldungsempfängers die Besoldung eines bestimmten Landes erneut zu prüfen, dieses Mal zunächst auf die Einhaltung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau. Das gilt pikanterweise nicht nur für die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, sondern auch für die des *BVerfG*. Auch das *BVerfG* wird womöglich nicht umhin kommen, Besoldungen nunmehr nach dem Mindestabstandsgebot für verfassungswidrig zu erklären, bei denen es vor nicht allzu langer Zeit noch keinen Verfassungsverstoß feststellen konnte.

* Der *Verf.* ist Vorsitzender Richter am *VG Düsseldorf*.

1 *Stuttman*, NVwZ 2015, 1007.

2 BvL 4/18, NVwZ-Beil. 3/2020, 90 (in diesem Heft).

3 *BVerfG*, NVwZ 2015, 1047.

4 Erstmals *BVerfGE* 81, 378 = NVwZ 1990, 1061.

5 Der Mindestbetrag ist in gewissem Umfang von regionalen bzw. landesspezifischen Umständen abhängig, vor allem von den Wohn- und Krankenversicherungskosten.

6 Bzw. generell zwei Erwachsene.

7 Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht): BT-Drs. 19/5400, 6.

- 8 BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17, 2 BvL 7/17, 2 BvL 8/17, NVwZ-Beil. 3/2020, 112 Rn. 48
iVm Nr. 8.2 der Wohnraumnutzungsbestimmungen (WNB) NRW.
9 Ausnahme: die Ballungsraumzulage für den Großraum München nach BayBesG Art. 94.
10 <https://www.bmf-steuerrechner.de>.
11 www.jobcenterkoeln.de
12 <https://www.pkv.de/presse/meldungen/beitragsentwicklung-in-der-krankenversicherung>.
13 Für 2021 hat die Bundesregierung die Höhe soeben erhöht; vgl. Referentenentwurf BMAS v.
17.8.2020.
14 Einschließlich der Amtszulage von monatlich 43,56 Euro, im Justizdienst beträgt die Amtszulage 80,36
Euro im Monat.
15 Beispiel NRW: Strukturzulage Laufbahngruppe 2 iHv rd. 100 Euro im Monat.
16 Die folgende Tabelle ist zwar centgenau, aber nur rechnerisch. Sie stellt eine Abschätzungsgrundlage
dar. Die genauen Werte müssen in jedem Einzelfall erhoben werden.