



# Bundesverfassungsgericht

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage\\_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2\\_cid3701](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2_cid3701)

> [Startseite](#)

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage\\_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2\\_cid3701](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2_cid3701)

> [Presse](#)

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Presse/presse\\_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2\\_cid3701](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Presse/presse_node.html;jsessionid=183DDoE4D9DC6FF9EF3C51897663A7D5.2_cid3701)

> [Bezüge sächsischer Beamter der Besoldungsgruppe A 10 im Jahr 2011 verfassungswidrig](#)

## Bezüge sächsischer Beamter der Besoldungsgruppe A 10 im Jahr 2011 verfassungswidrig

Pressemitteilung Nr. 95/2015 vom 18. Dezember 2015

Beschluss vom 17. November 2015

[2 BvL 19/09](#), [2 BvL 20/14](#), [2 BvL 5/13](#), [2 BvL 20/09](#)

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit heute veröffentlichtem Beschluss über vier Richtervorlagen zur Beamtenbesoldung entschieden. Der Beschluss knüpft an das Urteil zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte (R-Besoldung) vom 5. Mai 2015 an, dessen verfassungsrechtlicher Maßstab auf die A-Besoldung im Wesentlichen übertragbar ist. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen im Jahr 2011 sind mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar. Der Landesgesetzgeber hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1. Juli 2016 an zu treffen. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 9 in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2003 und 2004 sowie A 12 und A 13 im Jahr 2003 sind hingegen mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar, ebenso die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen im Jahr 2005.

### Sachverhalt und Verfahrensgang:

Gegenstand der Entscheidung sind insgesamt vier Verfahren der konkreten Normenkontrolle zur Verfassungsmäßigkeit der A-Besoldung von Beamtinnen und Beamten. Zwei Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen betreffen die Frage, ob die Alimentation nordrhein-westfälischer Beamter der Besoldungsgruppe A 9 in den Jahren 2003 und 2004 (2 BvL 19/09) und der Besoldungsgruppen A 12 und A 13 im Jahr 2003 (2 BvL 20/09) verfassungsgemäß war. Die Vorlage des Verwaltungsgerichts Halle bezieht sich auf die Alimentation von Beamten der Besoldungsgruppe A 10 nach dem sächsischen Besoldungsgesetz im Jahr 2011 (2 BvL 5/13); für die bei der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland in Halle beschäftigte Klägerin ist das Besoldungsrecht des Freistaates Sachsen maßgeblich. Gegenstand der Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig ist die Frage, ob die Alimentation eines Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen im Jahr 2005 verfassungsgemäß war (2 BvL 20/14).

### Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. Der verfassungsrechtliche Maßstab ergibt sich aus Art. 33 Abs. 5 GG.

a) Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zählt das Alimentationsprinzip. Der Dienstherr ist verpflichtet, Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienststrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Bei der praktischen Umsetzung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum, dem eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte gerichtliche Kontrolle entspricht. Die materielle Kontrolle beschränkt sich im Ergebnis auf die Frage, ob die Bezüge der Beamten evident unzureichend sind. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden.

b) Im Rahmen dieser Gesamtschau liegt es nahe, mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen zu ermitteln. Hierzu eignen sich fünf Parameter, deren indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt. Ist die Mehrheit dieser Parameter erfüllt, besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation (1. Prüfungsstufe).

aa) Ein erster Parameter ist eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene. Ein Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes liegt in der Regel vor, wenn die Differenz zwischen den Tarifiergebnissen und der Besoldungsanpassung mindestens fünf Prozent des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt. Ausgehend von dem jeweils streitgegenständlichen Zeitabschnitt ist die Betrachtung dabei auf den Zeitraum der zurückliegenden 15 Jahre zu erstrecken.

bb) Ein zweiter Parameter ist eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land. Eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes ist indiziert, wenn die Differenz bei Zugrundelegung eines Zeitraums von 15 Jahren mindestens fünf Prozent des Indexwertes der erhöhten

Besoldung beträgt. Verzerrungen infolge der Steuerprogression oder der Belastung mit Sozialabgaben fallen bei dieser relationalen Betrachtung nicht signifikant ins Gewicht und könnten gegebenenfalls im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden.

cc) Ein dritter Parameter ist eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene. Bleibt die Besoldungsentwicklung im verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt hinter der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den zurückliegenden 15 Jahren um mindestens fünf Prozent zurück, ist dies ein weiteres Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation.

dd) Ein vierter Parameter ist der systeminterne Besoldungsvergleich. Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentsationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Verfassungsrechtlich bedenklich ist in diesem Lichte auch eine alimentationsbezogene Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen durch eine zeitversetzte und/oder gestufte Inkraftsetzung der Besoldungserhöhung als Ausdruck einer sozialen Staffelung. Ein Verstoß liegt in der Regel vor bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 Prozent in den zurückliegenden fünf Jahren.

Für die Wahrung eines ausreichenden Abstands der Bruttogehälter höherer Besoldungsgruppen zu denen unterer Besoldungsgruppen ist im Übrigen in den Blick zu nehmen, dass die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen ihrerseits einen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau aufweisen muss. Dabei ist zu prüfen, ob ein solcher Mindestabstand zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum unterschritten wäre, wenn die Besoldung um weniger als 15 Prozent über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge.

ee) Ein fünfter Parameter ist der Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder. Zeigt sich eine erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern, spricht dies dafür, dass die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfüllt. Wann eine solche Erheblichkeit gegeben ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Liegt das streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen einschließlich etwaiger Sonderzahlungen 10 Prozent unter dem Durchschnitt des Bundes und anderer Länder im gleichen Zeitraum, ist dies jedenfalls ein weiteres Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation.

c) Wenn drei der oben genannten fünf Parameter erfüllt sind, besteht die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation; diese Vermutung kann im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden (2. Prüfungsstufe).

aa) In der Höhe der Alimentation muss sich die besondere Qualität und Verantwortung eines Amtsträgers widerspiegeln. Die Alimentation bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum zugewiesenen Aufgabe beitragen kann, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern.

bb) Die Amtsangemessenheit der Alimentation ist ferner im Lichte des Niveaus der Beihilfe- und Versorgungsleistungen zu bewerten. Bei einer Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch krankheitsbezogene Aufwendungen kann eine Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze verfassungsrechtlich geboten sein. Gleiches gilt, wenn eine Vielzahl zeitlich gestaffelter, für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Einschnitte des Gesetzgebers im Beihilfebereich das für den sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehende Einkommen unangemessen reduzieren („Salami-Taktik“). Auch Kürzungen der Altersversorgung können zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation führen.

cc) Ob die Alimentation einem Amt, das für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv sein soll, angemessen ist, zeigt schließlich auch ein Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft. Die Besonderheiten des Status und des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungssystems dürfen hierbei jedoch nicht außer Acht gelassen werden.

d) Ergibt die Gesamtschau, dass die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, bedarf es der Prüfung, ob diese im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG. Soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er - wie dies auch sonst der Fall ist - entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (3. Prüfungsstufe).

Verfassungsrang hat namentlich das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („Schuldenbremse“). In den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 sind die Haushalte der Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG - keine strukturelle Nettokreditaufnahme - erfüllt wird. Dieser Vorwirkung hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Besoldung Rechnung zu tragen.

Allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung vermögen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung jedoch nicht einzuschränken; andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere. Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist.

e) Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, wie sie sich aufgrund der oben dargestellten Gesamtabwägung ergibt, genießt die Alimentation des Beamten einen relativen Normbestandsschutz. Kürzungen oder andere Einschnitte können durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der

Beamtenbesoldung liegen. Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten; das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.

f) Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen treffen ihn insbesondere in Form von Begründungspflichten. 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 im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen.

2. Hieran gemessen sind die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen im Jahr 2011 evident unzureichend.

a) Indizien für die evidente Unangemessenheit der Alimentation ergeben sich aus einer Gegenüberstellung der Anpassung der Besoldung mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst, des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex in Sachsen. Zwischen 1997 und 2011 blieb die Entwicklung der Besoldung der Beamten um 5,5 Prozent hinter dem Anstieg der Tarifverdienste, um 7,79 Prozent hinter dem Anstieg des Nominallohnindex und um 6,09 Prozent hinter dem Anstieg des Verbraucherpreisindex zurück. Somit besteht eine Vermutung, dass die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A 10 in Sachsen im Jahr 2011 das Mindestmaß amtsangemessener Alimentation unterschritten haben.

b) Im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Einbeziehung weiterer alimentationsrelevanter Determinanten erhärtet sich diese Vermutung. Die Ämter in der Besoldungsgruppe A 10 stellen gesteigerte Anforderungen an den beruflichen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber. In die Gesamtschau sind auch die spürbaren Einschnitte im Bereich der Beihilfe und der Versorgung einzubeziehen. Schließlich bekräftigen auch Gegenüberstellungen mit Vergleichsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes die Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung. Besonders deutlich ist die Diskrepanz im Vergleich zu der Gruppe der Versicherungsfachleute, deren Tätigkeit mit der der Klägerin des Ausgangsverfahrens bei der Deutschen Rentenversicherung vergleichbar ist. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes verdienten in dieser Gruppe nur 2 Prozent weniger als ein Amtsträger der ersten Stufe in der Besoldungsgruppe A 10 und 11 Prozent weniger als ein Amtsträger der Endstufe.

c) Kollidierendes Verfassungsrecht steht dem Befund der evidenten Unangemessenheit der Besoldung nicht entgegen. Wesentliche Ursache der Unteralimentation war die Streichung der Sonderzahlung im Jahr 2011, die ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich fiskalisch motiviert war. Aus der Gesetzesbegründung wird nicht hinreichend deutlich erkennbar, dass diese Maßnahme Teil eines Gesamtkonzepts der Haushaltskonsolidierung und aufgrund einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen gerechtfertigt war.

3. Hingegen entsprechen die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 9 in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2003 und 2004 sowie der Besoldungsgruppe A 12 und A 13 im Jahr 2003 den Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG. Aus keinem der Parameter der ersten Prüfungsstufe ergibt sich ein Indiz für einen Verstoß gegen den absoluten Schutz des Alimentationsprinzips. Das Grundgehalt in der Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen im Jahr 2005 genügte noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zwar indizieren zwei der fünf Parameter der ersten Prüfungsstufe die Unangemessenheit der Alimentation; die Voraussetzungen der weiteren Parameter liegen indes erkennbar nicht vor. In beiden Fällen fehlen sonstige Gründe, die für eine evident unzureichende Besoldung sprechen könnten.

---

---