

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3158

A07, A07/1



Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen, Schaumburg-Lippe-
Straße 5, 53113 Bonn

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

Institut für Öffentliches Recht

Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen

Schaumburg-Lippe-Straße 5

53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228 - 73 5 444 3

Fax: +49 (0) 228 - 73 5 444 9

sekretariat@forschungskolleg.eu

An den Landtag Nordrhein-Westfalen
- Haushalts- und Finanzausschuss
- Unterausschuss Personal

Bonn, den 12. November 2025

Sachverständige Stellungnahme

Zum Antrag der FDP Landtagsfraktion

„Intensive fachliche Auseinandersetzung statt schwarz-grüner Scheuklappen:
Neues Gutachten eines ehemaligen Bundesverfassungsrichters begründet
umfassende Neubewertung der Besoldungsreform der Landesregierung“
Drucksache 18/14018

I. Vorbemerkung: Gutachtenanlass und aktueller Stand

Der vorliegenden Stellungnahme liegt das Rechtsgutachten des Direktors des Forschungskollegs normative Gesellschaftsgrundlagen der Universität Bonn, BVR a. D. Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio zugrunde, das im Auftrag des Deutschen Beamtenbundes NRW (DBB NRW) entstanden und im Februar 2025 unter dem Titel „Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem“¹ erschienen ist.

Anlass und Gegenstand des Gutachtens ist das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (LT-DS 18/9514), das der Landtag Nordrhein-Westfalen nach stattgefundener Sachverständigenanhörung am 05.09.2024 (Ausschussprotokoll 18/653) am 10.10.2024 beschlossen hat und am 29.10.2024 in Kraft trat. Das Gesetz sieht einerseits die Übertragung des Tarifvertrags-Inflationsausgleich und der Einigung über die Tarifierhöhung aus den Jahren 2024/2025 auf Beamte, Richter und Versorgungsempfänger vor und führt zugleich eine neue Ermittlungsmethode für die Berechnung der Mindestbesoldung ein.

¹ Udo Di Fabio, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, Nomos, Baden-Baden 2025.

Der letztgenannte Teil der Reform sieht sich nach einer gutachterlichen Prüfung mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

II. Neue Besoldungsberechnung in Nordrhein-Westfalen

1. Die neue Bezugsgröße für die Berechnung des Mindestabstands zur Grundsicherung ist die Mehrverdienerfamilie. Ein fiktives Jahresnettoeinkommen des Ehe- oder Lebenspartners des Beamten in Höhe einer geringfügigen Beschäftigung (Minijobgehalt) wird bei der Berechnung der verfassungsrechtlich zulässigen Mindestbesoldung eingestellt. Für das Jahr 2025 beträgt die monatliche Geringfügigkeitsgrenze 556 EUR.² Gemäß § 71b Abs. 1 Nr. 1 und 2 LBesG kann der Beamte jährlich und in Schriftform einen sog. Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag beim Dienstherrn beantragen, wenn der Ehe- oder Lebenspartner kein Einkommen bezieht und der Mindestabstand zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf nicht eingehalten wird. Das Partnereinkommen ist nachzuweisen, hilfsweise glaubhaft zu machen und wird ansonsten unter Vorbehalt gewährt, bis spätestens im übernächsten Jahr der Nachweis erbracht werden kann (§ 71 b Abs. 4 LBesG).

2. Laut Gesetzesbegründung werde im reformierten Besoldungssystem auch das besoldungsinterne Abstandsgebot zwischen den Statusämtern eingehalten. Der Vergleich von Bruttoeinkünften in der Endstufe ohne amts- und familienbezogene Zulagen ergebe, dass eine Abschmelzung der Besoldungsabstände zweier Statusämter innerhalb von fünf Jahren die verfassungsgerichtlich festgelegte Schwelle von 10 % nicht überschreite.³

3. Der Gesetzesentwurf begründet das reformierte Leitbild der Beamtenbesoldung mit familienpolitischen Erwägungen und geänderten Erwerbsverhältnissen in modernen Beziehungen.⁴ Fiskalische Erwägungen spielen indes eine mindestens gleichwertige Rolle,⁵ da der Gesetzesentwurf auf Volumeneffekte reagiert, die das Zusammenspiel sozialrechtlicher Vorgaben des Bundes für die Grundsicherung mit der Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auslöst. Die beträchtlich angestiegene Höhe sozialrechtlicher Grundsicherung stellt aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands zur Beamtenbesoldung für die Länderhaushalte eine fiskalische Herausforderung dar. Denn mit der Grundsicherung steigt der Bezugspunkt für die Beamtenbesoldung und damit vergrößert sich der generelle Finanzbedarf, auch und insbesondere in den mittleren und höheren Besoldungsstufen.⁶

² § 8 Abs. 1a SGB IV i. V. m. Bek. BMAS vom 30.11.2023, Banz AT 07.12.2023 Bl.

³ LT-Drucks. 18/19514, S. 83, 96 f.

⁴ LT-Drucks. 18/19514, S. 78: „Das bisherige traditionelle Modell der Alleinverdienerfamilie wird zugunsten des vielfach der Realität entsprechenden Modells der Mehrverdienerfamilie [...] aufgegeben.“

⁵ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 30; *Schönenbroicher*, NWVBl 2025, S. 274 (275); *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2019, S. 777 (778); *Füßer/Nowak*, NVwZ 2018, S. 447 (453).

⁶ *Stuttman*, NVwZ 2020, S. 83 (83).

4. Das Gutachten des Direktors des Forschungskollegs normative Gesellschaftsgrundlagen, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, gibt Antworten auf die folgenden Fragen:

- 1) Steht die Heranziehung eines „Partnereinkommens“ im Einklang mit dem geltenden Verfassungsrecht, insbesondere Art. 33 Abs. 5 GG?
- 2) Ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass eine das Abstandsgebot zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf wahrende Besoldung von einem Antragserfordernis abhängig gemacht wird?
- 3) Ist das Gesetz insgesamt verfassungsgemäß?

III. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Das Bundesverfassungsgericht hat seit 2015 verstärkt verfassungsrechtliche Maßstäbe aus Art. 33 Abs. 5 GG für die amtsangemessene Besoldung von Beamten, Richtern und Staatsanwälten entwickelt. Die nordrhein-westfälische Reform der Beamtenbesoldung hat sich an einem feingliedrigen dreistufigen verfassungsrechtlichen Maßstab zu messen.

1. Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums

Das öffentlich-rechtliche durch Hoheitsakt begründete Dienst- und Treueverhältnis ist die Grundlage der Beziehung des Dienstherrn zu seinen Beamten. Hierauf stützt sich der Anspruch des Beamten auf Alimentation. Der Landesgesetzgeber legt die Dienst- und Versorgungsbezüge seiner Beamten orientiert an den Tarifabschlüssen mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gesetzlich fest. Das Grundgesetz sieht vor, dass hoheitliche Befugnisse in der Regel durch qualifizierte, loyale und gesetzestreue Beamte ausgeübt werden sollen (Art. 33 Abs. 4 GG). Dieser Funktionsvorbehalt wird durch die institutionelle Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG vor gesetzgeberischer Aushöhlung abgesichert, um das Erscheinungsbild und die Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums zu erhalten. Dem Gesetzgeber ist es nach dem expliziten Wortlaut von Art. 33 Abs. 5 GG gestattet, das Recht des öffentlichen Dienstes fortzuentwickeln und das Beamtenrecht an die jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und „in die Zeit zu stellen“⁷. Der Kernbestand und die Strukturprinzipien der Grundsätze des Berufsbeamtentums dürfen nicht angetastet, ihr grundlegender Charakter nicht verändert oder die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Berufsbeamtentums nicht verringert werden.⁸ Das Berufsbeamtentum sichert eine stabile Verwaltung durch Sachwissen, fachliche Leistung und Loyalität und bildet ein ausgleichendes Gewicht zu auf Zeit gewählten

⁷ BVerfGE 119, 247 (262).

⁸ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 12.

politischen Kräften.⁹ Des Weiteren begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, Richter und Staatsanwälte soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist.¹⁰

Dienstherr und Beamter sind durch ein Bündel gegenseitiger Rechte und Pflichten verbunden. Die Besoldung stellt keine Gegenleistung für bestimmte Dienstleistungen dar, sondern ist als Korrelat des Dienstherren zu verstehen für die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundenen Pflicht, unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit und grundsätzlich auf Lebenszeit die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen die Dienstpflichten nach Kräften zu erfüllen.¹¹ Die Fürsorge- und Alimentationspflicht gegenüber dem Beamten sichert seine rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit und „bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot“¹². Eine rechtsstaatlich einwandfreie Amtsführung, auch wenn sie politisch unerwünscht sein sollte, kann realistischerweise nur erwartet werden, wenn die innere und äußere Unabhängigkeit des Beamten gewährleistet ist.¹³

Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. v. Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet zu einer angemessenen, lebenslangen Besoldung und Versorgung des Beamten und seiner Familie nach Rang, Verantwortung und Bedeutung des Amtes für die Allgemeinheit. Dabei muss der Beamte im Dienst und im Ruhestand über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit und einen seinem Amt angemessenen Lebensunterhalt gewährleistet.¹⁴ Diese Funktion kann das Alimentationsprinzip nur dann erfüllen, wenn es die Beamtenbesoldung und -versorgung auch tatsächlich beeinflusst und mit der gesellschaftlich-ökonomischen Entwicklung Schritt hält.¹⁵

2. Das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts

Die gutachterliche Prüfung der nordrhein-westfälischen Besoldungsreform hat mehrere Verfassungsverstöße gegen das Mindestabstandsgebot im Verhältnis zur sozialen Grundsicherung (a)) und gegen das besoldungsinterne Abstandsgebot (b)) erkannt.

a) Mindestabstandsgebot

Mehrere Entscheidungen zur Richter- und Beamtenbesoldung haben zu einem dreistufigen verfassungsrechtlichen Prüfprogramm geführt, das allgemeinen Geltungsanspruch für das Beamtenrecht er-

⁹ BVerfGE 7, 155 (162); 119, 247 (260 f.) st. Rspr.; *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 12; *Leisner-Egensperger*, DVBl 2019, S. 721 (732).

¹⁰ BVerfGE 155, 1 (13); 140, 240 (277); 139, 64 (111); 130, 263 (292); *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 18; *Leisner-Egensperger*, DVBl 2019, S. 733.

¹¹ BVerfGE 155, 1 (13 f.) m. w. N.

¹² BVerfGE 155, 1 (14); vgl. *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 13.

¹³ BVerfGE 155, 77 (91); *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 12 f.

¹⁴ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 12 f.

¹⁵ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 13.

hebt und woran sich auch die Novellierung der Beamtenbesoldung in Nordrhein-Westfalen zu messen hat, um eine verfassungswidrige Unteralimentation der Landesbeamten zu vermeiden. Die *erste* Prüfungsstufe ermittelt das Verhältnis der Besoldung zum Tarif im öffentlichen Dienst, zum Nominallohnindex, zum Verbraucherpreisindex, die Einhaltung des Mindestabstands zur Grundsicherung und den Quervergleich innerhalb der Besoldung von Bund und Ländern. Verstöße gegen das Gebot des Mindestabstandsgebots indizieren bereits eine verfassungswidrige Unteralimentation. Diese Vermutung der Unteralimentation kann auf der *zweiten* Prüfungsstufe anhand weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden. Auf der *dritten* Stufe kann eine Unteralimentation durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigt werden. Das Verbot der Neuverschuldung für Bund und Länder (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) legitimiert Besoldungskürzungen nur als Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung. Prozedurale Beobachtungs-, Überprüfungs-, Begründungs- und Nachbesserungspflichten, die den Gesetzgeber dazu anhalten, sich über die getroffenen Entscheidungen zu vergewissern und seinen Entscheidungsspielraum zu rationalisieren, flankieren die materiellen Prüfungsstufen.¹⁶ Da es sich bei der Grundsicherung lediglich um die aus Steuermitteln finanzierte Befriedigung des äußersten Mindestbedarfs handele, sei ein verfassungsgebotener Mindestabstand von 15 % bezogen auf die Nettoalimentation bei der Berechnung der Mindestbesoldung eines Beamten zwingend einzuhalten.¹⁷ Diese „faktische Koppelung der Sozial- und Personalpolitik“ des Staates führt dazu, dass die Grenze der verfassungsrechtlich zulässigen Mindestalimentation für Beamte nunmehr punktgenau zu berechnen ist.¹⁸ Aufgrund der bisherigen Besoldungspraxis geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Grundbesoldung zusammen mit dem Familienzuschlag für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder amtsangemessen ist. Der darüber hinausgehende Bedarf für weitere Kinder ist vom Dienstherrn zu decken, wobei ein verfassungsgebotener Unterschied des Betrags für ein Kind im Vergleich zur Grundsicherung um mindestens 15 % zu erkennen sein muss.¹⁹

b) Besoldungsinternes Abstandsgebot

In enger Anbindung an das Alimentationsprinzip sieht das Gericht das besoldungsinterne Abstandsgebot als eigenen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. v. Art. 33 Abs. 5 GG, das verlangt, dass höhere Statusämter auch eine höhere Besoldung erhalten, als diejenigen in niedrigeren Statusämtern und damit die Ämterwertigkeit und das Maß der übernommenen Verantwortung gespiegelt wird. Veränderungen und Neustrukturierungen sind ausdrücklich möglich, müssen jedoch vom Gesetzgeber offengelegt werden – ein schleichendes Abschmelzen der Abstände ist zu verhindern. Eine Verletzung des Abstandsgebots ist indiziert, wenn sich – i. d. R. anknüpfend an der Bruttobesoldung

¹⁶ BVerfGE 155, 1 (47).

¹⁷ BVerfGE 155, 1 (24).

¹⁸ Womit die rein relative Betrachtung im Verhältnis zu volkswirtschaftlichen Indizes um eine absolutes Kriterium ergänzt wurde, *Stuttman*, NVwZ 2020, S. 83 (83).

¹⁹ BVerfGE 155, 77 (93).

ohne Familienzuschläge – bei zwei zu vergleichenden Gruppen die Abstände um mindestens zehn Prozent innerhalb von fünf Jahren verringert haben.²⁰

c) Kein gerichtlich fixiertes Leitbild

Die bisherige Praxis der Beamtenbesoldung, die sich daran orientierte, dass die Besoldung für eine vierköpfige Familie als amtsangemessen vermutet wird und es ab dem dritten und vierten Kind einer gesonderten Prüfung bedarf, wird ausdrücklich nicht als Leitbild definiert.²¹ Der Gesetzgeber könne statt einer Typisierung auch die tatsächlichen Verhältnisse zugrunde legen.²² Änderbar wäre insofern etwa die Bemessung der Grundbesoldung und die Berücksichtigung der Familie durch höhere Zuschläge.²³ Die Motivation für diese Rechtsprechung lag darin, das Alimentationsprinzip zu stärken und gegen externe Ansprüche der Haushaltskonsolidierung abzuschirmen, den Besoldungsunterschieden zwischen den Ländern entgegenzuwirken und den Nexus von qualifiziertem Personal und angemessener Alimentation zu betonen.²⁴

IV. Verfassungsrechtliche Probleme der reformierten Beamtenbesoldung

Die reformierte Beamtenbesoldung kann einer Prüfung am Maßstab der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums nicht standhalten. Es zeigen sich Verstöße gegen das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Alimentationsprinzip in materieller und prozeduraler Hinsicht sowie gegen das besoldungsinterne Abstandsgebot.

1. Die Berücksichtigung eines Partnereinkommens, § 71 b LBesG

Die Berücksichtigung des Partnereinkommens führt in der gegenwärtigen Form zu verfassungsrechtlich bedenklichen Ungleichbehandlungen, missachtet das Mindestabstandsgebot zur Grundsicherung und verstößt gegen das besoldungsinterne Abstandsgebot.

a) Kein echter Leitbildwechsel

Die Existenz des Ergänzungszuschlags zeigt, dass es sich – anders als im Gesetzentwurf postuliert²⁵ – um keine echte Abkehr von einem vermeintlichen Leitbild der Alleinverdienerfamilie handelt. Weiterhin bleibt die Entscheidung zur Arbeitsaufnahme des Partners der Beamtenfamilie überlassen. Die

²⁰ BVerfGE 155, 1 (23).

²¹ BVerfGE 155, 1 (24); ebenso BVerfGE 155, 77 (95).

²² BVerfGE 155, 1 (24): „Es besteht insbesondere keine Verpflichtung, die *Grundbesoldung* so zu bemessen, dass Beamte und Richter ihre Familie als Alleinverdiener unterhalten können. Vielmehr steht es dem Besoldungsgesetzgeber frei, etwa durch höhere Familienzuschläge bereits für das erste und zweite Kind stärker als bisher die Besoldung von den tatsächlichen Lebensverhältnissen abhängig zu machen.“

²³ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 45.

²⁴ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 24; *Vofßkuhle/Kaiser*, in: Vofßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl., § 41, Rn. 118d.

²⁵ LT-Drucks. 18/19514, S. 78, 84.

Wahlfreiheit des Beamten im persönlichen Bereich²⁶ wird also vordergründig gewahrt. Eine Kompensation sieht der Gesetzgeber in Bedarfsfällen vor und bringt damit zum Ausdruck, weiter seiner Alimentationspflicht für die gesamte Beamtenfamilie nachkommen zu wollen, um das unstrittige Ziel, den Mindestabstand zur Grundsicherung zu wahren, einzuhalten.²⁷ Jedoch wird nun typisiert ein Familieneinkommen in Höhe eines Minijobs bei der Besoldungsberechnung miteinbezogen. Für die Bemessungsgrundlage der Mindestbesoldung wird also ein Regel-Ausnahmeverhältnis miteingeführt.²⁸ Der Alimentsanspruch wird somit zwar nicht infrage gestellt, jedoch prozeduralisiert.²⁹

b) Neudefinition des Besoldungsprinzips

Das neu eingeführte fiktive Partnereinkommen wird nun in die Berechnung miteingestellt und damit zu einem Bestandteil der Alimentation. Denn ohne seine rechnerische Berücksichtigung wäre der Dienstherr dazu verpflichtet, die Summe in Höhe des Minijobgehalts für die Alimentation selbst aufzuwenden. Das Alimentsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG besagt, dass der Dienstherr verpflichtet ist, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren. Für sich genommen ist ein ergänzungszuschlagsberechtigter Beamter der unteren Besoldungsgruppen unteralimentiert, wenn eine den Mindestabstand zur Grundsicherung wahrende Besoldung nur antragsweise zu erreichen ist.³⁰ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennt zwar den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Veränderung von Alimentsbestandteilen an.³¹ Die nordrhein-westfälische Besoldungsreform nimmt allerdings unter Ausnutzung der Unklarheit des zitierten obiter dictums eine Neudefinition des zugrunde liegenden Alimentsprinzips vor, die davon gerade nicht umfasst ist.³² Es geht nicht etwa um eine kostenneutrale Umschichtung in der Aufteilung zwischen Komponenten der Besoldung (Grundbesoldung, Familienzuschläge etc.), sondern darum, durch eine Umstellung der Berechnungsmethode fiskalische Effekte zu erreichen.³³ Jedoch ist die Alimentation des Beamten eine Pflicht des Dienstherrn und nicht von dem Verhalten Dritter – auch nicht dem Verhalten von Familienmitgliedern – abhängig. Die amtsangemes-

²⁶ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 40; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2019, S. 777 (780): „Im Gesamtsystem der hergebrachten Grundsätze hat die Wahlfreiheit des Beamten in Bezug auf seinen persönlichen Bereich einen besonderen Stellenwert. Denn nur sie versetzt ihn in die Lage, vollen persönlichen Einsatz bei der Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten zu erbringen.“

²⁷ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 40.

²⁸ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 41.

²⁹ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 42.

³⁰ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 44.

³¹ BVerfGE 155, 1 (24); *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 45.

³² *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 45.

³³ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 45.

sene Alimentation ist durch das Beamtengehalt zu gewährleisten³⁴ und der Beamte wird, sollte er Alleinverdiener sein, wegen seiner Familie entsprechend besoldet. Eine *beamtenrechtliche* Pflicht des Partners des Beamten zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit gibt es weiterhin nicht.³⁵

c) Diskriminierung von Eheleuten und Lebenspartnern

Das vom Besoldungsgesetzgeber postulierte neue Leitbild der Beamtenbesoldung stellt maßgebend auf eine wirtschaftliche Betrachtung ab, bewirkt aber in seiner Ausgestaltung diskriminierende Ungleichbehandlungen von Ehegatten und Lebenspartnern. Eheähnliche Gemeinschaften bleiben bei der Regelung über den Ergänzungszuschlag unberücksichtigt, obwohl auch das Sozialrecht in der Grundsicherung die Bedarfsgemeinschaft kennt (§ 7 SGB II).³⁶ Hierin liegt eine nach Art. 3 Abs. 1 GG relevante Ungleichbehandlung, die auch nicht mit dem Verweis auf eheliche Unterhaltspflichten gerechtfertigt werden kann.³⁷

Im Übrigen wird die unmittelbare Bindung des Staates an Art. 6 Abs. 1 GG vernachlässigt. Die nordrhein-westfälische Gesetzesbegründung erwähnt nicht einmal Art. 6 Abs. 1 GG als potenziell berührte Norm. Das Einkommen eines Ehegatten wird herangezogen, damit die Mindestbesoldung des Beamten durch den Dienstherrn abgesenkt werden kann. Ohne die Eheschließung verfügte ein Paar über das nichtangerechnete Erwerbseinkommen und hätte außerdem Anspruch auf den Ergänzungszuschlag im Bedarfsfall.³⁸ Dieser Wertungswiderspruch ist mit dem Schutz- und Förderauftrag für Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG³⁹ nicht vereinbar und eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung.

d) Folgen für Beamtenpensionen

Die Einführung des Ergänzungszuschlags hat zur Folge, dass Beamtenpensionen von einer verfassungswidrig zu niedrig angesetzten Besoldung aus berechnet werden. Da der Ergänzungszuschlag anders als der Familienzuschlag, zu dem er seinem Namen nach gezahlt wird, der Gesetzesbegründung nach nicht zu den ruhegehaltstfähigen Dienstbezügen zählt, zeitigt die dem Grunde nach vorhandene Unteralimentation auch langfristige Folgen.⁴⁰

³⁴ BVerfGE 155, 77 (99).

³⁵ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 45.

³⁶ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 48.

³⁷ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 48.

³⁸ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 48.

³⁹ *Di Fabio*, NJW 2003, S. 993 ff.

⁴⁰ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 49.

e) Widersprüchlicher Vergleich zur Grundsicherung

Das verfassungsrechtliche Mindestabstandsgebot als Ausfluss des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) wird außerdem durch eine unrichtige Vergleichsrechnung zwischen Beamtenfamilien und Grundsicherungsempfängern verletzt. Zwischen der Gewährung von Sozialleistungen und der Alimentation eines Beamten besteht ein qualitativer Unterschied, sodass dem Mindestabstandsgebot folgend dies bei der Bemessung der Besoldung auch deutlich werden muss.⁴¹ Der Rechtsgrund des Einkommens einer Familie, die Grundsicherung bezieht, liegt im Sozialrecht und wurzelt im grundrechtlich abgesicherten Anspruch auf das menschenwürdige Existenzminimum.⁴² Als Voraussetzung hierfür genügt, dass der Anspruchsberechtigte erwerbsfähig ist und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Das Gesamteinkommen der Beamtenfamilie wird hingegen durch den Dienst des Beamten und die Arbeit seines Partners erzielt.⁴³

Der Besoldungsgesetzgeber stellt für die Berechnung des Minimums der Beamtenbesoldung auf das tatsächliche Erwerbsverhalten eines Ehegatten ab und nimmt pauschaliert mindestens die geringfügige Beschäftigung als Regelfall an, während bei einer Vergleichsfamilie in der sozialrechtlichen Grundsicherung zu unrecht allein gesetzliche Sozialansprüche aber nicht die tatsächlich anrechnungsfreie Hinzuverdienstmöglichkeiten (§ 11b Abs. 3 SGB II) miteinbezogen werden.⁴⁴ Der Partner in einer Beamtenfamilie kann also durch einen Minijob das Familieneinkommen nicht aufbessern, da dies bereits in der Besoldung des Partners verbucht ist. Wenn die sozialrechtlichen Hinzuverdienstmöglichkeiten bei der Vergleichsfamilie miteinbezogen werden, ergibt sich eine Verletzung des Mindestabstands zur Beamtenbesoldung.⁴⁵

Weitere Einmalzahlungen, die Menschen in der Grundsicherung zustehen, bleiben ebenfalls außen vor.⁴⁶ Trotz des verfassungsrechtlichen Gebots, den qualitativen Unterschied zwischen Besoldung und Grundsicherung deutlich zu machen und trotz des Verfassungsauftrags aus Art. 6 Abs. 1 GG, werden Beamtenfamilien strenger behandelt als die weniger voraussetzungsreiche Bedarfsgemeinschaft.⁴⁷

f) Verstöße gegen das besoldungsinterne Abstandsgebot

Innerhalb derselben Besoldungsstufe und zwischen verschiedenen Besoldungsstufen führt der neu eingeführte Ergänzungszuschlag zu verfassungsrechtlich relevanten Ungleichbehandlungen und Verstößen gegen das interne Abstandsgebot. Denn Beamte derselben Besoldungsstufe werden – trotz gleicher

⁴¹ BVerfGE 155, 77 (93).

⁴² BVerfGE 125, 175 ff.

⁴³ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 48.

⁴⁴ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 50 f.

⁴⁵ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 51.

⁴⁶ Aufgeführt von *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 51.

⁴⁷ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 51.

Ämterwertigkeit und bei gleicher Kinderanzahl – ungleich besoldet, abhängig davon, ob der jeweilige Ehepartner ein eigenes Erwerbseinkommen hat.⁴⁸ Einerseits wird ein Ergänzungszuschlagsberechtigter innerhalb desselben Statusamts höher besoldet und andererseits ebnet dies gleichsam den Abstand zu darüberliegenden Besoldungsgruppen ein.⁴⁹ Die gesamte Besoldungssystematik wird damit verändert, ohne dass der Gesetzgeber seine Absicht zum Ausdruck gebracht hätte, eine Neueinschätzung der Ämterwertigkeit oder eine Neustrukturierung des Besoldungsgefüges vorzunehmen.⁵⁰

Die kategoriale Zuordnung des Ergänzungszuschlag wird an dieser Stelle relevant, da die Vergleichsberechnung mit Blick auf das interne Abstandsgebot auf das Jahresbruttoeinkommen aus dem Grundgehalt abstellt. Der Ergänzungszuschlag hat in diese Vergleichsberechnung einzufließen, da es sich – anders als seine Bezeichnung vermuten lässt – nicht um eine Ergänzung zum Familienzuschlag handelt. Vielmehr stellt der Ergänzungszuschlag die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimentation des Beamten sicher und erfüllt keine „ehe- und familienbezogene Ausgleichsfunktion“⁵¹ wegen besonderer Mehrbelastung durch Kindererziehung oder aus Ehe- und Partnerschaft. Der Verstoß gegen das Abstandsgebot zwischen den Statusämtern hat Folgen für die gesamte Besoldungssystematik. Sobald die Grundlagen eines besoldungsrechtlichen Gesamtkonzepts Fehler aufweisen, ist der Gesetzgeber gehalten, eine neue kohärente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu ermitteln.⁵²

2. Antragserfordernis nach § 71b LBesG

Das Antragserfordernis im Hinblick auf den Ergänzungszuschlag verletzt den Alimentationsanspruch des Beamten, der bereits aus seinem Statusverhältnis entsteht, und bedeutet eine zusätzliche Belastung, die die Wahlfreiheit des Beamten und seines Partners bezüglich des bevorzugten Familienmodells beeinträchtigt.

a) Problematisches Antragsverfahren, § 71b Abs. 4 LBesG

Bereits das praktische Verfahren der Antragsstellung birgt verfassungsrechtliche Probleme. Der Ergänzungszuschlag wird stets auf ein Jahr befristet gewährt, sodass der Beamte jährlich den Nachweis eines Partnereinkommens zu erbringen und notfalls glaubhaft zu machen hat, um spätestens im übernächsten Jahr den Beweis tatsächlich zu erbringen. Der Zuschlag wird in diesen Fällen unter dem Vorbehalt der Rückforderung gewährt und setzt den Beamten einer beträchtlichen Unsicherheit aus. Die praktisch betroffenen Besoldungsgruppen verwenden in der Regel die Gesamtheit ihrer Einkünfte, um den tägli-

⁴⁸ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 52.

⁴⁹ Im Detail *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 52 f.

⁵⁰ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 53.

⁵¹ BVerfGE 131, 239 (262).

⁵² BVerfGE 155, 1 (25); *Stuttmann*, NVwZ 2020, S. 83 (84).

chen Lebensunterhalt bestreiten zu können und werden gleichzeitig diesem Rückforderungsrisiko ausgesetzt. Der Beamte wird den Zuschlag regelmäßig zu Jahresbeginn beantragen, zu einem Zeitpunkt, an dem die Nachweise über die Einkünfte des Ehepartners aus demselben Jahr häufig noch nicht vorliegen.⁵³ Weitere Unsicherheit entsteht dadurch, dass Ehegatten rechtlich betrachtet keinen Anspruch auf wechselseitige Offenlegung der Einkommen haben und der Beamte damit etwas glaubhaft machen müsste, was er im Zweifel nicht einwandfrei belegen kann.⁵⁴

b) Verfassungskonformität nur auf Antrag?

Jenseits verfahrenstechnischer Erwägungen stellt das Antragserfordernis jedoch für sich genommen bereits ein Verfassungsproblem dar. Der Erhalt der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Mindestalimentation darf nicht von einem Antragserfordernis abhängig gemacht werden. Es verletzt zum einen den ipso iure entstandenen Alimentationsanspruch und damit das Alimentationsprinzip als Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG).⁵⁵ Darüber hinaus droht, sollte der Beamte trotz Berechtigung keinen Antrag auf einen Ergänzungszuschlag stellen, ein Verstoß gegen das besoldungsrechtliche Verzichtsverbot (§ 2 Abs. 3 LBesG), das die Einhaltung des Leistungsprinzips im Rahmen der Einstellung und andererseits die gemeinwohlorientierte Amtsführung hiernach absichert.⁵⁶ Die Besoldung mutiert unzulässigerweise zu einer „Holschuld“ des Beamten und konterkariert seinen verfassungsunmittelbaren Alimentationsanspruch.⁵⁷ Insofern ist auch die Bezeichnung als „Antrag“ auf einen Ergänzungszuschlag verfehlt, da der Anspruch des unteralimentierten Beamten nicht erst durch einen antragsmäßigen Bescheid entsteht, sondern sich verfassungsunmittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG ergibt. Die Besoldungsgesetzgeber in Bundesländern mit vergleichbaren Regelungen haben deswegen auch zurecht eine andere Bezeichnung gewählt.⁵⁸

3. Missverstandene Spielräume

Das Gutachten zeigt in seinem Sachbericht anhand eines Überblicks über die bundesweiten Strukturänderungen im Besoldungsrecht, dass die Landesgesetzgeber auf die Folgen reagiert haben, die die bundesrechtlichen Anpassungen im Recht der Grundsicherung und die Besoldungsrechtsprechung des

⁵³ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 56.

⁵⁴ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 56.

⁵⁵ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 58.

⁵⁶ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 57.

⁵⁷ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 57.

⁵⁸ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 58.

Bundesverfassungsgerichts ausgelöst haben.⁵⁹ Vier Bundesländer haben die Bemessungsgrundlage am Maßstab der vierköpfigen Beamtenfamilie mit einem Alleinverdiener unverändert gelassen. Einige haben strukturelle Änderungen vorgenommen, ohne ein neues Leitbild als Berechnungsgrundlage einzuführen. Die Mehrzahl der Bundesländer orientiert das Leitbild der Beamtenbesoldung nunmehr am Modell der Doppel- oder Mehrverdiener-Familie, woraus sich eine neue typisierte Berechnung der Mindestbesoldung (Jahresnettoeinkommen) ergibt.

Wie bereits erläutert, hat das Bundesverfassungsgericht keinen Leitbildwechsel im Sinne einer Abkehr von der Besoldung der Beamtenfamilie vorgezeichnet.⁶⁰ Die von vielen bundesweiten Gesetzesentwürfen in Bezug genommene Äußerung zum gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum in der Entscheidung wurde insofern unter fiskalischen Gesichtspunkten ausgewertet, damit aber nicht zutreffend interpretiert. Das Gericht hat in seinem obiter dictum lediglich darauf hingewiesen, dass die Modalitäten der Alimentation verändert werden können, etwa indem die Grundbesoldung zugunsten einer höheren Gewichtung von Familienzuschlägen begrenzt wird. Die Alimentation des Beamten und seiner vierköpfigen Familie soll weiter typisiert der Berechnung zugrunde gelegt werden.

V. Zusammenfassung

Die Ergebnisse der gutachterlichen Würdigung sollen anhand der Parameter Verfassungsrechtsprechung nochmals verdeutlicht werden.

1. Die Regelung über den Ergänzungszuschlag verstößt gegen das aus dem Alimentationsprinzip folgende Mindestabstandsgebot im Verhältnis zur Grundsicherung, da die antragslose Zuwendung unter der verfassungsrechtlich gebotenen Einkommensschwelle liegt und der Beamte damit verfassungswidrig unteralimentiert ist. Das Antragsfordernis konterkariert den ipso iure entstandenen Alimentationsanspruch aus dem Beamtenverhältnis. Die prozedurale Ausgestaltung gefährdet das verfassungsrechtlich rückgebundene Verzichtsverbot. Außerdem wird dem Beamten das Risiko der Rückforderung des Zuschlags zu Unrecht auferlegt und er trägt dadurch die Gefahr der Unteralimentation.

2. Auch wenn ein Ergänzungszuschlag gewährt wird, steht die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Mindestabstands zur Grundsicherung in Frage. Der Besoldungsgesetzgeber hat im Rahmen des Vergleichs zwischen der Beamtenbesoldung und der sozialrechtlichen Grundsicherung die anrechnungsfreien Hinzuverdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsempfänger und weitere Einmalzahlungen außer Acht gelassen, während er bei Beamtenfamilien die Minijob-Jahreseinkommen typisierend hinzurechnet. Hierin liegt ein Wertungswiderspruch, der den qualitativen Unterschied zwischen leistungslos gewährter Grundsicherung aus Steuermitteln und der Besoldung von Beamten verkennt.

⁵⁹ *Di Fabio*, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, S. 29 ff.

⁶⁰ BVerfGE 155, 1 (24).

3. Durch die Nichtberücksichtigung dieser Thematik in der Gesetzesbegründung verletzt der Gesetzgeber die prozeduralen Anforderungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

4. Darüber hinaus verletzt das Gesetz das besoldungsinterne Abstandsgebot, weil in der dokumentierten Vergleichsrechnung der Ergänzungszuschlag nicht als Teil der Bruttojahresbesoldung miteinbezogen wird. Er ist nur dem Namen nach ein familienbezogener Besoldungsbestandteil. In der Sache stellt er als Teil der Grundbesoldung die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimantation sicher und erfüllt damit gänzlich andere Funktionen als familienbezogene Besoldungsbestandteile.

Es liegen somit resümierend Verstöße gegen den vierten Parameter der ersten Prüfungsstufe des verfassungsgerichtlich entwickelten Überprüfungsschemas vor. Eine verfassungswidrige Unteralimentation ist daher indiziert. Weitere alimentationsrelevante Kriterien wie Qualifikationsvoraussetzungen, das Ansehen der betroffenen Statusämter und die von den Amtsträgern getragene Verantwortung sind in einer Gesamtabwägung zusammenzuführen. Herauszustellen ist, dass der Bund und die Länder die Stellen in den unteren Besoldungsgruppen, die praktisch stärker von einer Unteralimentation betroffen sind, nur dann mit qualifizierten Bewerbern besetzen können,⁶¹ die auf Lebenszeit und mit voller Hingabe zu einer stabilen, rechtstaatlichen Verwaltung beitragen, wenn auch ihre Besoldung einen spürbaren Unterschied zur sozialen Grundsicherung aufweist. Eine ausnahmsweise Rechtfertigung der Unteralimentation auf der dritten Stufe kommt nicht in Betracht, insbesondere nicht durch fiskalische Erwägungen. Weder wurde eine Haushaltsnotlage erklärt, noch sind vergleichbare Schritte der Haushaltskonsolidierung⁶² unternommen worden. Das Gesetz zur Änderung der Besoldung und Versorgung entspricht daher in seiner gegenwärtigen Form nicht dem Maßstab aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Sinan Kurt

⁶¹ BVerfGE 155, 1 (41); *Leisner-Egensperger*, DVBl 2019, S. 729 (733): „Die wirtschaftliche Attraktivität des Beamtenstatus ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sich die Dienstherren auf Bundes- und Landesebene die ‚besten Köpfe‘ herausuchen können. Dies aber dient letztlich unmittelbar der Allgemeinheit und dem Staat.“

⁶² BVerfGE 155, 1 (46 f.).