

## AMTSANGEMESSENHEIT DER BESOLDUNG VON RICHTERN UND BEAMTEN: PRÜFUNGSSTUFEN UND PARAMETER FÜR DIE BERECHNUNG UND VERFASSUNGSRECHTLICHE BEURTEILUNG

**Zweck.** Der Aufsatz stellt die Methode dar, mit der die verfassungsrechtlich garantierte Mindestbezahlung (Alimentation) von Richtern und Beamten in Deutschland zu ermitteln ist.

**Methoden.** Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes wird dargestellt, dass sich aus der Verfassung ein Anspruch auf eine „amtsangemessene Besoldung“ der Richter und Beamten ergibt und dass diese auch (vor den Verwaltungsgerichten) einklagbar ist. Es wird erläutert, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ in der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts ausgefüllt wird, um im Einzelfall die Höhe der amtsangemessenen Besoldung beziffern zu können.

**Ergebnisse.** Die Darstellung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, dass und wie es möglich ist, die amtsangemessene Besoldung rechnerisch zu ermitteln und so methodisch genau aus der Verfassung abzuleiten. In diesem Zusammenhang wird auch erörtert, wie sich das Spannungsverhältnis der Rechtsprechung zum parlamentarischen Gesetzgeber darstellt, der letztlich die Besoldungshöhe beschließt.

**Schlussfolgerungen.** Der Aufsatz kommt zu dem Schluss, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Grundsatzentscheidung zum Alimentationsprinzip im Jahr 2015 im Interesse der Beamten und Richter überzeugend geklärt hat, wie die (verfassungsrechtlich garantierte) amtsangemessene Besoldung zu berechnen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat den Anspruch der Beamten und Richter damit im Einzelfall durchsetzbar gemacht. Der Gesetzgeber und die Verwaltungsgerichte sind an diese von dem Bundesverfassungsgericht entwickelte Berechnungsmethode gebunden und wenden sie auch in der Praxis an.

**Schlüsselwörter:** Beamtenrecht, Richterrecht, Verfassungsrecht, öffentlicher Dienst, Berufsbeamtentum, Alimentationsprinzip, amtsangemessene Besoldung, Berechnung der Mindestbesoldung, unbestimmter Rechtsbegriff.

<sup>1</sup> Доповідь пана Брокера в робочому перекладі Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва.



**Dr. Lars Brocker**  
Präsident des  
Verfassungsgerichtshofs  
und des  
Oberverwaltungsgerichts  
Rheinland-Pfalz  
lars.brocker@ovg.jm.rlp.de

## 1. Fragestellung und Einführung

In der Neuen Juristischen Wochenschrift – die führende juristische Zeitschrift in Deutschland – konnte man vor wenigen Wochen den Satz lesen: „Der Richter ist kein Mönch, der im Kloster lebt, sondern in der Gesellschaft und sich in seiner persönlichen Lebenssituation mit anderen vergleichen darf, die eine vergleichbare Ausbildung genossen haben“. Weiter heißt es: „Das angemessene Dienstgehalt ist eine von der Verfassung geforderte Voraussetzung für einen fähigen Richterstand und dessen wirtschaftliche Unabhängigkeit“ (Säcker, 2018). In der Sprache des Beamtenrechts, das insoweit in seinem verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt auch für Richter gilt<sup>1</sup>, spricht man nicht von Bezahlung, sondern von Alimentation. Diese Alimentation muss „angemessen“ sein.

Das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner Grundsatzentscheidung vom 5. Mai 2015 in diesem Zusammenhang von der „qualitätssichernden Funktion der Alimentation“, die „angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit“ nicht allein dem Lebensunterhalt dient, sondern es Beamten wie Richtern ermöglichen muss, sich ganz dem öffentlichen Dienst und der Rechtsprechung zu widmen und in rechtlicher wie wirtschaftlicher Sicherheit und Unabhängigkeit zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben beizutragen<sup>2</sup>.

Wie errechnet sich die „Angemessenheit“ der Alimentation für die unterschiedlichen Tätigkeiten, insbesondere die Statusämter der Beamten? Welches ist der verfassungsrechtliche Bezugspunkt und welche rechnerischen Parameter lassen sich aus diesem Bezugspunkt entwickeln und operationalisieren? Kurzum: Gibt es eine bestimmte Summe X, die sich der Verfassung entnehmen lässt?

Diese schwierige dogmatische Ausgangslage findet sich in der Praxis gerade der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte öfter. Sie stellt sich immer dann, wenn unmittelbar aus der Verfassung ein Anspruch abgeleitet wird, der beziffert werden muss. In diesem Zusammenhang stellt sich beim Rechtsanwender zunächst in der Regel ein ungutes Gefühl ein, soll er doch gleichsam „die Verfassung mit dem Rechenschieber vermessen“. Zur Ermittlung einer absoluten Untergrenze der

<sup>1</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht insofern auch vom „Richteramtsrecht“, vgl. BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1340) Rn. 120.

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1339) Rn. 114 m.w.N.

Alimentation ist aber genau dies unausweichlich, soll das Alimentationsprinzip nicht ein – in den Worten des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts – „zahnloser Tiger“ bleiben (Schübel-Pfister, 2015).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese komplizierte Frage im Jahr 2015 beantworten müssen und beantwortet, nachdem mehrere Verwaltungsgerichte ihm Besoldungsgesetze vorgelegt hatten, die ihres Erachtens das verfassungsrechtlich geschuldete Alimentationsniveau unterschritten. Das entwickelte Prüfungsschema ist grundlegend insbesondere für die seitherige verwaltungsgerichtliche Praxis. Es soll im Folgenden dargestellt werden.

## **2. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt: Berufsbeamtentum und Alimentationsprinzip**

Ausgangspunkt der Überlegungen ist Art. 33 Grundgesetz (GG) und damit die zentrale Verfassungsnorm des deutschen Beamtenrechts.

Beamte (und auch Richter!) sind Beschäftigte des Staates, die zu diesem in einem „besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis“ stehen. Die Einrichtung des Beamtentums hat eine lange Tradition im deutschen Staats- und Verwaltungsrecht. Sie reicht bis in die Zeit vor der Gründung des Kaiserreichs 1871 zurück (Königreich Preußen, Königreich Bayern und Großherzogtum Baden). Aber auch in der Weimarer Reichsverfassung von 1919, also in der republikanischen Verfassung der ersten deutschen Demokratie war das Berufsbeamtentum ausdrücklich verankert. Und dies ist bis heute auch rechtlich von besonderer Relevanz. Im Grundgesetz findet es sich in Art. 33 Abs. 5.

Art. 33 Abs. 5 GG lautet: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“.

Die Institution des Berufsbeamtentums soll – in den Worten nicht zuletzt des Bundesverfassungsgerichts – „im Interesse der Allgemeinheit gewährleisten, dass der Bedienstete in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der vom Grundgesetz vorgeschriebenen Aufgabe beitragen kann, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern“<sup>3</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat dies zuletzt mit seinem Urteil vom 12. Juni 2018 nochmals ausdrücklich und nachdrücklich bekräftigt. Es hat das Streikverbot für Beamte nicht nur für verfassungsrechtlich zulässig erklärt, sondern für geradezu geboten, „um die Funktionsfähigkeit des Staates in hoheitlichen Bereichen zu sichern“<sup>4</sup>.

Art. 33 Abs. 5 GG enthält die zentrale Regelung des deutschen Beamtenrechts (Hebeler, 2015). Seine Normstruktur ist nicht ganz einfach: Zum einen wird der Bestand des Berufsbeamtentums objektiv abgesichert (sogenannte institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums). Zum anderen begründet er ein subjektives Recht des einzelnen Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz seine persönliche Rechtsstellung betrifft. Art. 33 Abs. 5 GG vermittelt insoweit ein „grundrechtsglei-

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1340) Rn. 119.

BVerfG, Urteil vom 22.03.2018 – 2 BvR 780/16 –, NJW 2018, S. 1935 (S. 1942) Rn. 84 m.w.N.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 1121 (S. 1129 ff.) Rn. 152 ff. m.w.N.

ches Recht“. Das bedeutet also nicht zuletzt, dass die hergebrachten Grundsätze vor den Verwaltungsgerichten (und mit der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht) einklagbar sind!

Was aber sind „hergebrachte Grundsätze“ im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG? Man versteht darunter – in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – „diejenigen Grundsätze, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind“<sup>5</sup>. Kurz gesagt: Der einzelne Grundsatz muss fundamental und traditionell sein. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

Die wichtigsten Grundsätze sind danach:

- die allgemeine Treuepflicht des Beamten (D.h. vor allem: Der Beamte hat seinen Dienst unparteilich und politisch neutral zu versehen, und zwar unbestechlich und uneigennützig. Er schuldet volle Dienstleistungspflicht unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit für den Dienstherrn (auch außerdienstlich). Er schuldet Gehorsam bei dienstlichen Weisungen, und zwar grundsätzlich auch bei rechtswidrigen Weisungen. Er hat sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes zu bekennen. Der Beamte muss sich mit politischer Kritik am Staat mäßigen und zurückhalten);

- das Streikverbot als besondere Ausprägung der allgemeinen Treuepflicht (gilt nach dem überzeugenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 2018 auch für Lehrer und damit auch für Beamte, die keine hoheitliche Tätigkeit ausüben);

- Das Lebenszeitprinzip<sup>6</sup> (Unkündbarkeit!);

- Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Diese korrespondiert damit, dass der Beamte „vollen persönlichen Einsatz“ zu leisten hat. Die Fürsorgepflicht manifestiert sich vor allem im Alimentationsgrundsatz. Danach hat der Dienstherr – kurz gesagt – für einen angemessenen Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie (!) zu sorgen. Dies betrifft insbesondere die Besoldung (= „Bezahlung“). Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Richter und Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren<sup>7</sup>. Bei der Erfüllung dieses Anspruchs kommt dem Dienstherrn zwar ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, der aber auch gewissen Grenzen unterliegt. Der Besoldungsgesetzgeber hat maßgeblich zu berücksichtigen: Die Attraktivität der Dienstverhältnisse von Richtern

<sup>5</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, Urteil vom 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 u.a. –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 1121 (S. 1123) Rn. 118 ff. m.w.N.

<sup>6</sup> Vgl. dazu zuletzt BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 – 2 BvL 10/16 –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 1044 ff. m.Anm. R. Kuhn.

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1336) Rn. 93 m.w.N.

und Beamten für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung<sup>8</sup>.

Für die Verwaltungsgerichte bedeutet dies vor allem: Da Art. 33 Abs. 5 GG ein verfassungsunmittelbares subjektives Recht vermittelt, kann der Beamte eine (von ihm behauptete) Verletzung der Fürsorgepflicht, in welcher Ausprägung auch immer, einklagen. Das bedeutet in dem hier interessierenden Kontext: Er kann namentlich eine Klage auf amtsangemessene Besoldung erheben. Dann muss die Frage beantwortet werden: Welche Höhe ist angemessen bzw. nicht (mehr) angemessen?

### 3. „Koordinatensystem“ zur Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung

Das Bundesverfassungsgericht hat aus Art. 33 Abs. 5 GG (als verfassungsrechtlichem Ausgangspunkt) auf der Grundlage seiner langjährigen, ausdifferenzierten Rechtsprechung zum Alimentationsprinzip ein systematisches und nicht zuletzt rechnerisches Koordinatensystem (Schübel-Pfister, 2015; Hufen, 2016) zur Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung entwickelt. Dies ist das eigentlich Besondere an dieser Entscheidung: Das Alimentationsprinzip wird für die Beurteilung des konkreten Einzelfalls – also des jeweiligen Besoldungsgesetzes – operabel gemacht, indem für die verfassungsrechtlich gebotene Gesamtschau der einzelnen für die Beurteilung relevanten Aspekte präzise Zahlenwerte und Prozentgrenzen sowie relevante und aussagekräftige Zeiträume konkretisiert werden, also gewissermaßen ein „Fahrplan“ für den Besoldungsgesetzgeber, aber auch das Prüfungsschema für den (Verwaltungs-)richter (Schübel-Pfister, 2015).

Dieses Koordinatensystem besteht aus drei Prüfungsstufen mit jeweils mehreren Parametern<sup>9</sup>:

**1) Erste Prüfungsstufe.** Auf der ersten Stufe der Prüfung geht es vor allem darum, anhand von Vergleichsparametern das verfassungsrechtlich gebotene Alimentationsniveau sowie Alimentationsstruktur herauszuarbeiten. Diese Parameter werden aus dem Alimentationsprinzip abgeleitet und dienen ihrerseits dazu, einen durch Zahlenwerte konkretisierten Ordnungsrahmen zu ermitteln, innerhalb dessen sich der Besoldungsgesetzgeber zu halten hat. So betrachtet bringen diese fünf Parameter letztlich Vergleichsgrößen zum Ausdruck, mit denen die (vom Gesetzgeber festgelegte) Besoldung gegenüber zu stellen und zu vergleichen ist (Schübel-Pfister, 2015; Hebler, 2015; Hufen, 2016). Diese Vergleichsparameter sind:

– *Erster Parameter: Die Entwicklung der Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst*, d.h. die Entwicklung der Löhne der nicht verbeamteten Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Besoldungsentwicklung (der Richter und Beamten) dürfe von der Entwicklung der Tarifergebnisse (der Angestellten, also nicht verbeamteten Beschäftigten im öffentlichen Dienst) nicht „abgekoppelt“ werden. Dies sei in der Regel der Fall, wenn die Differenz zwischen den Tarifergebnissen und der Besoldungsanpassung mindestens 5% betrage;

– *Zweiter Parameter: Der Nominallohnindex.* Dieser bemisst die Veränderung des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes inklusive Sonderzahlungen

<sup>8</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1336 f.) Rn. 93 f. m.w.N.

<sup>9</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1337 ff.) Rn. 97 ff. m.w.N.

(z.B. sog. Weihnachtsgeld) der vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer (also auch derjenigen, die nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sind!). Der Nominallohnindex ist weitgehend repräsentativ für die (allgemeine) Verdienstentwicklung. Betrage die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex (bei Zugrundlegung eines Zeitraums von 15 Jahren bis zu dem verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt) in der Regel mindestens 5% des Indexwertes der erhöhten Besoldung sei dies ein weiteres Indiz für eine evidente Unangemessenheit der Alimentation;

– *Dritter Parameter: Der Verbraucherpreisindex.* Dieser bemisst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen (Mieten, Nahrungsmittel, Bekleidung, Kraftfahrzeuge, Friseur, Reinigung, Reparaturen, Energiekosten, Reisen etc.), die von privaten Haushalten für Konsumzwecke in Anspruch genommen werden. Bleibe die Besoldungsentwicklung im verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt hinter der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den zurückliegenden 15 Jahren um mindestens 5% zurück, sei dies ein weiteres Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation;

– *Vierter Parameter: Der systeminterne Besoldungsvergleich.* Das bedeutet, dass der Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen nicht „dauerhaft eingeebnet werden“ darf. Das Alimentsprinzip gemäß Art. 33 Abs. 5 GG verlangt zusammen mit dem Leistungsgrundsatz aus Art. 33 Abs. 2 GG, dass die Alimentation „an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang“ angeknüpft ist. D.h., dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit abgestuft sein müssen (sog. Abstandsgebot). Eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen als Folge unterschiedlich hoher linearer Anpassungen bei einzelnen Besoldungsgruppen oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen indiziere daher einen Verstoß gegen das Abstandsgebot. Ein Verstoß liege in der Regel vor bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10% in den zurückliegenden fünf Jahren;

– *Fünfter Parameter: Der Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland.* Für die Besoldung der Bundesbeamten und –richter ist der Bundesgesetzgeber zuständig, für die Beamten und Richter der Länder (und damit die weit größere Zahl!) der jeweilige Landesgesetzgeber. Die Besoldung braucht schon deshalb im Bundesstaat nicht einheitlich (homogen) zu sein. Zeige sich aber eine erhebliche Differenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern, spreche dies dafür, dass die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfülle. Liege daher das Streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen (einschließlich etwaiger Sonderzahlungen) 10% unter dem Durchschnitt der übrigen Länder der Bundesrepublik Deutschland im gleichen Zeitraum ist dies ein weiteres Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation.

Systematisch handelt es sich bei den ersten drei Parametern um den Abgleich mit *externen* Vergleichsfaktoren, während der vierte Parameter einen *besoldungsinternen* Vergleichsmaßstab und der fünfte Parameter einen *bundesstaatlichen* Vergleichsmaßstab darstellt (Hebeler, 2015).

Ungeachtet dieser systematischen Kategorisierung der fünf Vergleichsparameter ist wesentlich, dass das Bundesverfassungsgericht insoweit keine Gewichtung der Parameter vornimmt, sondern (auf dieser ersten Prüfungsstufe) schlicht zählt: Wenn jedenfalls drei der genannten fünf Parameter (also die Mehrheit) (Schübel-Pfister, 2015) erfüllt sind, besteht die Vermutung (!) einer verfassungswidrigen Unteralimentation (weil eine angemessene Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards nicht gegeben ist)<sup>10</sup>;

**2) Zweite Prüfungsstufe.** Damit aber ist, wie das Wort „Vermutung“ schon sagt, die verfassungsrechtliche Überprüfung noch nicht beendet. Auf der zweiten Stufe der Prüfung folgt vielmehr durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien eine Gesamtabwägung<sup>11</sup>. Durch diese Gesamtabwägung kann die auf der ersten Stufe der Prüfung gewonnene Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation widerlegt oder erhärtet werden. Diese weiteren Kriterien sind:

- die Entwicklung der Qualifikation der eingestellten Bewerber;
- die besondere Qualität der Tätigkeit und Qualifikation, die an das Amt der konkreten Besoldungsgruppe gestellt werden (in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall: Richter und Staatsanwalt);
- die Entwicklung im Bereich der Beihilfe (= Zuschüsse zu Krankheitskosten);
- die Entwicklung im Bereich der Versorgung (= Pensionszahlungen);
- der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung.

Wohlgemerkt: Diese zweite Stufe der Prüfung wird nur erreicht, wenn als Ergebnis der Prüfung auf der ersten Stufe die Vermutung der Unteralimentation besteht. Ansonsten ist die Prüfung abgeschlossen und die konkrete Höhe der Alimentation nicht zu beanstanden.

Besonders interessant ist dabei das zweite Kriterium, da hier für die Position des Beamten verstärkend weitere verfassungsrechtliche Maßstäbe hinzutreten können (z.B. beim Richter die sachliche und persönliche Unabhängigkeit aus Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 GG<sup>12</sup> und beim Professor das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG<sup>13</sup>).

Wird als Ergebnis der Gesamtschau die Vermutung der verfassungswidrigen Unteralimentation erhärtet, so „ist die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen“<sup>14</sup>;

**3) Dritte Prüfungsstufe.** Wie das Wort „grundsätzlich“ zeigt, ist auch damit die verfassungsrechtliche Überprüfung noch nicht abgeschlossen. Abschließend ist nämlich auf

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1339) Rn. 116.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1339 ff.) Rn. 116 ff.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1940) Rn. 120 f.

<sup>13</sup> BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 357 ff.

<sup>14</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1941) Rn. 125.

der dritten Prüfungsstufe zu ermitteln, ob die Unteralimentation „im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann“<sup>15</sup>. Als andere verfassungsrechtliche Wertentscheidungen oder Institute nennt das Bundesverfassungsgericht insofern das Verbot der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Dabei betont das Bundesverfassungsgericht allerdings zugleich, dass das besondere Treueverhältnis Richter und Beamte nicht stärker als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen. Punktuelle Sparmaßnahmen zum Nachteil der Richter und Beamten reichen danach nicht aus, um den Alimentationsgrundsatz einzuschränken (Schübel-Pfister, 2015).

#### 4. Fazit

Mit der Entwicklung der drei Prüfungsstufen und der Vergleichsparameter (auf der ersten Prüfungsstufe) sowie der ergänzenden Kriterien (auf der zweiten Prüfungsstufe) hat das Bundesverfassungsgericht ein Koordinatensystem entwickelt und bereitgestellt, um den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ der Alimention ausfüllen zu können. Der Alimentationsgrundsatz ist damit operabel und „der (zuvor) zahnlose Tiger“ hat damit „Zähne bekommen“ (Schübel-Pfister, 2015).

Die Entscheidung hat aber auch Kritik erfahren, da die mathematischen Vorgaben von einer Exaktheit seien, die nur schwerlich dogmatisch überzeugend Art. 33 Abs. 5 GG entnommen werden könnten und die den Gesetzgeber zu sehr „an die Leine legen“ würden (Hebeler, 2015; Hufen, 2016). Dies ändert aber nichts daran, dass die Entscheidung wohl abgewogen und auch praktisch vernünftig ist (Säcker, 2018). Und sie bindet die Besoldungsgesetzgeber in Bund und Ländern sowie die Verwaltungsgerichte gleichermaßen (§ 31 BVerfGG).

#### Bibliography:

1. Hebeler T. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die Art. 33 VGG für eine hinreichende Besoldung des Beamten macht. Juristische Arbeitsblätter. 2015. S. 718–731.
2. Hufen F. Amtsangemessenheit der Besoldung von Richtern und Staatsanwälten. Juristische Schulung. 2016. S. 90–92.
3. Säcker F.J. Richterliche Unabhängigkeit – Der Kern der Gewaltenteilung. Neue Juristische Wochenschrift. 2018. S. 2375–2380.
4. Schübel-Pfister I. Koordinatensystem für die Richter- und Beamtenbesoldung. BVerfG macht das Alimentationsprinzip bissfest. Neue Juristische Wochenschrift. 2015. S. 1920–1925.

<sup>15</sup> BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, Neue Juristische Wochenschrift 2015, S. 1935 (S. 1941) Rn. 125 ff.



**ADEQUACY OF REMUNERATION OF JUDGES  
AND CIVIL SERVANTS IN RELATION TO THEIR POSITION:  
THE HIERARCHY OF ASSESSMENT-STEPS AND PRECONDITIONS  
FOR THE CALCULATION AND CONSTITUTIONALITY**

**Dr. Lars Brocker,**

*President of the Constitutional Court  
and the Higher Administrative Court of Rhineland-Palatinate  
lars.brocker@ovg.jm.rlp.de*

**Purpose.** *This study represents methods to determine constitutionally guaranteed minimum payment (alimention) to judges and civil servants in Germany.*

**Methods.** *Based on the constitutional enshrinement of civil service in Art. 33 para. 5 of Constitution it is demonstrated that Constitution gives rise to a requirement for “appropriate remuneration” of judges and civil servants, and that this requirement is enforceable (before administrative courts). It is shown how the vague legal term of “appropriateness” is construed in the case law, in particular of the Federal Constitutional Court, in order to determine a specific amount of appropriate remuneration in every case.*

**Results.** *Recent case law of the Federal Constitutional Court provides a method for calculation of the appropriate remuneration of judges and civil servants, which stems exactly from the Constitution. In this context, a tension between case law and statutory law, that ultimately determines a remuneration level, is also discussed.*

**Conclusions.** *This study comes to the conclusion that the Federal Constitutional Court in 2015, in its fundamental decision on the alimention principle in interests of civil servants and judges, has convincingly established how (constitutionally guaranteed) appropriate remuneration shall be determined. The Federal Constitutional Court enforced the claim of civil servants and judges in individual cases. The lawmaker and the administrative courts are bound by the calculation method developed by the Federal Constitutional Court and apply it in practice.*

**Key words:** *civil service law, case law, constitutional law, public service, civil service, alimention principle, appropriate remuneration, calculation of minimum remuneration, vague legal term.*