

Dr. Torsten Schwan (Osnabrück)

Zur Bedeutung der Entscheidung Beamtenbesoldung Berlin für zukünftige Prozessstrategien

Nach der aktuellen [Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025](#) – 2 BvL 5/18 u.a. – stellen sich die Anforderungen an die Fachgerichtsbarkeit sowie an Kläger und Beklagte in Teilen neu da, kommt es gleichfalls zu einer Neuordnung von mit besoldungsrechtlichen Klagen einhergehenden Lasten, finden wir also eine insgesamt komplex fortentwickelte Neuausrichtung der bislang ergangenen neueren Rechtsprechung des Senats zum Besoldungsrecht. Das aber führt fast zwangsläufig zu Fragen, ggf. auch zur Verunsicherung insbesondere von Klägern, die bereits ein Gerichtsverfahren angestrengt haben, welches nun vor und von der Fachgerichtsbarkeit fortgesetzt wird, sofern es nicht ruhend gestellt ist oder bleibt, sodass nachfolgend erste Anmerkungen zu möglichen Erwartungen und Prozessstrategien erfolgen sollen, nachdem in den letzten Wochen immer wieder entsprechende Fragen an die Berliner-Besoldung und den Autor herangetragen worden sind.

Die nachfolgenden Anmerkungen können dabei ob der Aktualität der Entscheidungsveröffentlichung sicherlich noch nicht hinreichend sein, erstellen aber eine erste Wegmarke, was Kläger in besoldungsrechtlichen Verfahren zukünftig zu erwarten haben werden. Das Hauptaugenmerk wird dabei an dieser Stelle zunächst einmal auf Fragen nach den Begründungs- und Darlegungslasten gelegt, da diesbezüglich in der aktuellen Entscheidung eine grundsätzliche Neuausrichtung der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung offensichtlich wird, die deshalb als solche sachlich einzuordnen ist. Dabei wird es nachfolgend nicht nur darum gehen, was sich sachlich mit der aktuellen Judikatur ändert, sondern ebenso stellen sich die Fragen, wieso eigentlich auch diesbezüglich ein grundlegender Rechtsprechungswandel vom Senat angestrengt wird, weshalb er ihn also an dieser Stelle vornimmt und was er mit ihm eigentlich bezieht. Mit diesen Fragen sollte man, so gilt es zu vermuten, einen Schlüssel zur Hand nehmen, mit dem sich weitere Fragen an die Entscheidung aufschließen lassen dürften, wie das nachfolgend in ersten Ansätzen gezeigt wird.

Entsprechend dieser Programmatik muss zunächst einmal der in der aktuellen Entscheidung vorgenommene „Abbau“ der vormaligen zweiten Säule des Alimentationsprinzips – die bislang seit 2012 *im laufenden Gesetzgebungsverfahren* vom Gesetzgeber geforderte Erfüllung besonderer Begründungspflichten – in einem ersten kurzen Überblick eingeordnet werden (I.). Der oder zumindest ein maßgeblicher Grund dafür sind Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, worauf der Senat explizit verweist und damit zum ersten Mal das mögliche Bestehen einer Verfassungskrise andeutet; an dieser Stelle dürfte der besagte Schlüssel zu finden sein, um die Entscheidung als solche und den mit ihr einhergehenden Wandel im neueren Rechtsprechungswandel des Senats zum Besoldungsrecht zu durchdringen (II.). Die nun den Besoldungsgesetzgeber nicht mehr im laufenden Gesetzgebungsverfahren treffenden besonderen Begründungspflichten werden im aktuellen Judikat von einer den Beklagten spätestens im laufenden Gerichtsverfahren ggf. treffenden Darlegungslast ersetzt, was eine zentrale Konsequenz des aktuellen Rechtsprechungswandels ist (III.). Deren Zweck ist die Effektivierung des rechtsstaatlich gesicherten Rechtsschutzes (IV.). Aus dem so auch an dieser Stelle neu ausgerichteten Rechtsprechungswandel – man kann insgesamt von einem sich offensichtlich abzeichnenden tiefgreifenden Wandel des seit 2012 sichtbar gewordenen neueren Rechtsprechungswandels sprechen, der sich in der aktuellen Entscheidung vollzieht – können für Kläger (wie Beklagte) grundlegende Konsequenzen hinsichtlich ih-

rer jeweiligen Prozessstrategie abgeleitet werden (V.). Die Ergebnisse der so angestellten Betrachtung werden am Ende thesenhaft zusammengefasst (VI.).

I. Keine besonderen Begründungspflichten mehr im laufenden Gesetzgebungsverfahren

Ab der Rn. 53 der aktuellen Entscheidung stellt der Senat klar, dass die kontinuierliche Besoldungsanpassung als in der Gestaltungsverantwortung des Dienstherrn liegend nun im Gerichtsverfahren überprüfungsrelevant wird. In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal von grundlegender Bedeutung, dass er nun nicht mehr daran festhält, dass er bislang die Rechtmäßigkeit der Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber für sich genommen an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen (also an seit 2012 im Besoldungsrecht besonders ausgeformte Begründungspflichten im Gesetzgebungsverfahren) geknüpft hat, die seitdem als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben die materielle Kontrolle getreten waren (LS 6 und Rn. 61). Die Begründung, wieso der Senat die vormalige „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips nun aufgibt, kann, um die aktuelle Entscheidung hinreichend zu verstehen, nicht ausgeklammert werden, kann nachfolgend aber noch nicht erschöpfend betrachtet werden, soll aber im Anschluss an der diesbezüglich bemerkenswertesten Stelle des Judikats in den Blick genommen werden, weil so Ursache und Zweck des grundlegenden Wandels im neueren Rechtsprechungswandel des Senats zu einem offensichtlich nicht geringen Teil aufgeschlossen werden kann.

Mit seinem auf den ersten Blick erstaunlichen, weil so im Vorfeld der Entscheidung im Rahmen des sich seit spätestens 2012 vollzogenen Rechtsprechungswandels nicht zu erwartenden Wandel, dessen grundlegender Transmissionsriemen – vgl. nur den ersten Leitsatz und die Rn. 34 ff. – der effektive Rechtsschutz ist, verschiebt sich der Fokus der Fachgerichtsbarkeit von den im Gesetzgebungsverfahren zuvor eine besondere Rolle spielenden prozeduralen Anforderungen auf die den Gesetzgeber und damit spätestens im Gerichtsverfahren mittelbar ggf. auch die Exekutive treffende materielle Darlegungslast, worauf der Senat im sechsten Leitsatz unmissverständlich hinweist, hier auch den Dienstherrn in seiner Zwitterfunktion als Gesetzgeber und Exekutive in den Blick nehmend: Mit gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielräumen korrespondiert eine materielle Darlegungslast, der – sofern sie nicht bereits im Gesetzgebungsverfahren erfüllt worden ist – nachträglich im Gerichtsverfahren durch den über die maßgeblichen Erwägungen unterrichteten Dienstherrn genügt werden kann. Sie tritt an die Stelle der in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geforderten Einhaltung prozeduraler Anforderungen.

II. Kein credo: Verfassungskrise ad portas

Ein zentraler – wenn nicht sogar ggf. der zentral – Grund für diese grundlegende Neubetrachtung offenbart sich dabei in aller gebotenen Deutlichkeit und zugleich grundlegenden Direktheit in der Rn. 79: Denn hier formuliert der Zweite Senat einen Halbsatz, der aufmerken lassen muss, weil er kaum anders gelesen werden kann, als dass hier zwischenzeitlich eine offensichtliche Verfassungskrise in den Blick genommen wird.

Denn zwar nimmt der Senat hier zunächst einmal nur die Notwendigkeit von „Spitzausrechnungen“ – die minutiose Abbildung aller Veränderungen der Besoldung im Jahresverlauf als Vergleichsgegenstand zu den volkswirtschaftlichen Vergleichsgrößen Tariflohn im öffentlichen Dienst, Nominallohn,

Verbraucherpreise – zur Bemessung eines sachgerechten Besoldungsindex in den Blick. Im Anschluss stellt er aber unmissverständlich klar:

„Auf diese Weise [durch nicht ‚spitze‘ Bemessungen von Besoldungsindices, d.A.] werden Veränderungen auf dem Gebiet der Sonder- und Einmalzahlungen nicht hinreichend abgebildet (vgl. Färber, ZBR 2025, S. 10 ff.), sodass sich Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, nur schwer verhindern lassen.“

Während der Senat also im ersten Halbsatz den sachlichen Grund für den nun vollzogenen Wandel in der indiziellen Parameterbetrachtung ausführt – die nicht hinreichend sachliche Präzision der vormaligen Methodik –, legt er mit dem zweiten Halbsatz die offensichtliche Ursache des Wandels dar, nämlich dass es mit diesem Wandel im Rechtsprechungswandel darum gehe, Versuche zu verhindern, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen.

Aus der so vorgenommenen Formulierung muss zunächst einmal geschlossen werden, dass es nach Ansicht des Senats diese Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, gegeben haben sollte – denn hätte es diese Versuche nach Auffassung des Senats nicht gegeben, hätte kaum ein Anlass bestehen sollen, von der einen Methodik der Parameterbetrachtung auf die andere überzugehen. Die von ihm hier nun vorgenommene – so kann man das ggf. zunächst einmal vorweg etwas blumig formulieren – verfassungsrechtliche Vorsorge beruht so verstanden offensichtlich auf einer Tatsachengrundlage, die der Senat heute – anders kann man das kaum interpretieren – als augenscheinlich bereits so eindeutig und damit belastbar bewertet, dass sie ihn zum Wandel im Rechtsprechungswandel führt. Das aber ist durchaus bemerkenswert und also erkläungsbedürftig.

1. Betrachtung der Tatsachengrundlage

Denn hätte der Senat stattdessen keine hinreichende Tatsachengrundlage als gegeben angesehen und im Zitat nur eine Art theoretische Möglichkeit eines solchen Versuchs, seine Rechtsprechung zu umgehen, ansprechen wollen – ein solcher letztlich nur weitgehend theoretischer Gedanke allein und keine hinreichende Tatsachengrundlage hätte es kaum rechtfertigen können, eine Methodik zu verändern, die sich zuvor als effektiv erwiesen hätte –, hätte er sicherlich nicht entsprechende „Versuche“ ins Feld geführt, also im Plural formuliert, sondern wohl eher von einem *möglichen* singulären Versuch gesprochen. Allerdings hätte es sich unter einer solchen Prämisse – einer bloß theoretischen Möglichkeit – nicht als erforderlich und angemessen begründen lassen, einen so grundlegenden Wandel im Rechtsprechungswandel zu vollziehen, wie er nun vom Senat in der Entscheidung vorgenommen wird. Eine rein theoretische Annahme ließe den grundlegenden Wandel im Rechtsprechungswandel, den der Senat in der aktuellen Entscheidung vollzieht, als kaum verhältnismäßig erscheinen; sie fiele als sachlicher Grund für den aktuellen grundlegenden Wandel aus, der so tiefgreifend ist, dass er nicht auf rein „theoretischen“ Möglichkeiten beruhen dürfte. Denn der grundlegende Wandel muss, da er in seinen Konsequenzen prozessual in laufende Gerichtsverfahren eingreift, Auswirkungen auf das Grundrecht des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG haben, darf also kaum aus einem reinen Gedankenspiel resultieren, da auch seine Folge nicht rein „theoretischer“ Natur sind, sondern sich im Einzelnen als erheblich erweisen werden.

So verstanden sollten sich das Gewicht der Tatsachengrundlage und das sich in der aktuellen Entscheidung zeigende Ausmaß und die Präzision des nun vollzogenen Wandels im neueren Rechtsprechungswandel zum Besoldungsrechts kaum getrennt voneinander betrachten lassen können, wenn auch nicht so ohne Weiteres, also unbesehen, eindeutige Kausalitäten zwischen beiden behauptet werden sollten – Relationen aber sollten im Einzelnen mindestens gegeben sein, die sich folglich zeigen lassen müssen, sofern eine Tatsachengrundlage gegeben sein sollte, und die daraufhin auch abgewogen werden können.

a) Beim Bundesverfassungsgericht anhängige Vorlagen

Ein gewichtiges Argument, das eine Tatsachengrundlage begründen kann, dürfte zunächst einmal die heute beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Anzahl an Richtervorlagen mitsamt der gerichtlich überprüften Besoldungsordnungen und Besoldungsgruppen sowie nicht minder auch die Zahl der Rechtskreise, deren Besoldungsgesetze in Vorlagen überprüft werden, sein. Denn nicht umsonst haben die vorlegenden Gerichte sich veranlasst gesehen, zunächst einmal die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Rechtsfrage eingehend darzulegen (*Franz-Wilhelm Dollinger*, in: Christian Burkaczak (Hrsg.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 2. Aufl. 2022, § 80 Rn. 83), den Sachverhalt hinreichend dar- und Tatsachen festzustellen, welche letztere unter anderem nicht auf das Bundesverfassungsgericht abgewälzt werden dürfen (ebd., Rn. 84). Sie haben sich eingehend mit der einfachgesetzlichen Rechtslage auseinanderzusetzen und die in der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen zu berücksichtigen gehabt, hatten auf unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten einzugehen und die Rechtslage sowohl für das Prozess- als auch für das materielle Fachrecht „erschöpfend darzulegen“, waren im besonderen besoldungsrechtlichen Fall entscheidend dazu veranlasst, ihre Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm näher darzulegen und deutlich zu machen, mit welchem verfassungsrechtlichen Grundsatz die zur Prüfung gestellte Regelung ihrer Ansicht nach nicht vereinbar sei, wozu es insoweit gerade einer Auseinandersetzung mit nahe liegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten sowie einer eingehenden, Rechtsprechung und Schrifttum einzubeziehenden Darstellung der Rechtslage bedurfte hatte, wobei sie nicht minder hatten zu versuchen gehabt, dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsgerichtsbarkeit durch verfassungskonforme Auslegung der vorgelegten Bestimmung zu entsprechen, dazu insbesondere zu prüfen hatten, ob Sinn und Zweck der Bestimmung, deren Entstehungsgeschichte oder der Gesamtzusammenhang der Regelung unter Einbeziehung weiterer Normen, soweit sich aus deren Zusammenhang die Entscheidungserheblichkeit ergebe, eine verfassungskonforme Auslegung ermöglicht habe, um schließlich dargelegt zu haben, dass eine verfassungskonforme Auslegung des für verfassungswidrig gehaltenen formellen Gesetzes erwogen und in vertretbarer Weise ausgeschlossen worden sei (ebd., Rn. 85).

Sie hatten sich darüber hinaus ebenso verpflichtet gesehen, typische Fehler nicht aufzuweisen: keine konstruierten Sachverhalte zu Grunde zu legen, Parteivorbringen nicht ungeprüft zu übernehmen, sich nicht im Ungefähr zu ergehen und „nicht in sich widersprüchlich“ zu sein oder – ohne nähere Auseinandersetzung mit der Rechtsprechungspraxis – im offenkundigen Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu argumentieren, ferner nicht Sachverhalte und Rechtsausführungen miteinander zu vermischen, um sich also darüber im Klaren zu bleiben, dass das Bundesverfassungsgericht im konkreten Normenkontrollverfahren über die Verfassungswidrigkeit einer Geset-

zesnorm im Sinne von Art. 100 Abs. 1 GG und nicht über deren Auslegung durch das im Instanzenzug übergeordnete Berufungs- oder Revisionsgericht entscheidet (ebd., Rn. 88).

Wenn es also am Ende Sache des Bundesverfassungsgerichts ist, im Rahmen eines konkreten Normenkontrollverfahrens rechtskräftig über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes zu entscheiden, gehen zuvor die Anforderungen an die Fachgerichte an die Grenzen dessen, was sie unter Berücksichtigung der ihnen obliegenden Aufgaben – der Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 6 EMRK) – zu leisten in der Lage sind, geht es also um strenge Zulässigkeitsrechtsprechung, die allein es gewährleisten kann, dass nicht am Ende Richtervorlagen in solcher Zahl beim Bundesverfassungsgericht anhängig werden sollten, über die das Bundesverfassungsgericht dann ggf. alsbald nicht mehr in der Lage wäre, in angemessener Zeit zu entscheiden (ebd., Rn. 89).

Zusammengefasst kann also davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an einen fachgerichtlichen Vorlage- und Aussetzungsbeschluss stellt, in formeller – vor allem aber in inhaltlicher – Hinsicht hoch sind (ebd. Rn. 80). Wenn also über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes am Ende ausnahmslos das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dann muss doch wegen seiner restriktiven Zulässigkeitsrechtsprechung in Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG und nicht minder, weil davon ausgegangen werden kann, dass das Richteramt keines ist, dass auf „leichte Entscheidungen“ angelegt ist (ebd., Rn. 58 Fn. 266), vorausgesetzt werden, dass aus einer Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG in der Regel auf ein gleichsam qualifiziertes für verfassungswidrig Halten der vorgelegten Norm geschlossen werden darf (ebd. Rn. 59). Entsprechend sollte die Anzahl an beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Richtervorlagen sowie nicht minder auch die Zahl der Rechtskreise, deren Besoldungsgesetze in Vorlagen überprüft werden, kaum von vornherein als ein wichtiges Argument, das eine Tatsachengrundlage begründen kann, ausgeschlossen werden können.

Jene Anzahl an beim Bundesverfassungsgericht anhängigen besoldungsrechtlichen Richtervorlagen betrug zum März 2023 47, die Jahre 2004 bis 2021 und die elf Rechtskreise Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein betreffend, von denen 31 zur weit überwiegenden Zahl gesetzlich geregelter Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A ergangen sind (Schreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 2023 Az. AR 1443/23). Sie war bis Anfang 2024 auf über [50](#) angewachsen, um bis Oktober 2024 auf 64 gestiegen zu sein (Schreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.2024 Az. AR 9379/23), nachdem zwischenzeitlich durch bspw. die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 29.4.2024 – 5 K 686/22.KO – die Besoldung eines zwölften Bundesland in einer Richtervorlage als verfassungswidrig betrachtet worden war. Die Zahl der aktuell beim Bundesverfassungsgericht anhängigen besoldungsrechtlichen Normenkontrollverfahren dürfte schließlich bis heute allein durch die hohe Zahl an unlängst vollzogen Entscheidungen aus [Hamburg](#) und [Schleswig-Holstein](#) auf weit über 80 angewachsen sein, nachdem die Anzahl betroffener Bundesländer durch bspw. die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 29. April 2025 – 6 A 1309/19 HGW –, den Zeitraum 2018 bis 2022 betreffend, und des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 6. November 2025 – 1 K 1270/25 ME –, den Zeitraum 2020 bis 2022 und 2024 betreffend, auf 14 gestiegen ist.

Damit aber liegen Richtervorlagen an solch großer Zahl besoldungsrechtlicher Verfahren vor, die unter Anforderungen an die Fachgerichte erstellt worden sind, die an die Grenzen dessen gehen, was sie unter Berücksichtigung der ihnen obliegenden Aufgaben zu leisten in der Lage sind, die Besoldungsordnungen in kaum mehr überschaubarer Anzahl und weitgehend alle Besoldungsgruppen in einem

Zeitraum von mehr als zwanzig Jahre und für fast alle Rechtskreise betrachten, was einem Tatsachen- gewicht entsprechen muss, das kaum anders als als erdrückend bezeichnet werden kann. Nicht umsonst dürfte gerade die Anzahl anhängiger Normenkontrollverfahren ursächlich dafür sein, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem [Urteil vom 21. März 2024](#) – 5 C 5.22 -, Rn. 14 zwischenzeitlich davon ausgeht, dass angesichts erfolgreicher Klagen von Beamten auf Feststellung mangelnder Amts- angemessenheit ihrer Alimentation nicht mehr selbstverständlich davon ausgegangen werden könne, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsni- veau übersteige. Darauf ist gleich zurückzukommen.

b) Seit spätestens Ende 2023 eingeholte Stellungnahmen

Darüber hinaus darf begründet vermuten werden, dass sich der Senat durch die seit spätestens Ende 2023 vollzogene Einholung von Stellungnahmen auch in Verfahren, die sich nach dem Arbeitsplan des jeweils zuständigen Dezernats noch nicht in der unmittelbaren Bearbeitung befinden, einen noch einmal umfangreicherem Überblick über die Tatsachen in einer nicht geringen Zahl der Vielzahl an be- soldungsrechtlichen Vorlagen verschafft haben wird ([BVerfG, Beschluss der Beschwerdekommer vom 21. Dezember 2023 - Vz 3/23 -](#), Rn. 8). Entsprechend dürfte ihm bereits zu jener Zeit mindestens in der Gestalt der Berichterstatter und ihres jeweiligen Dezernats neben der Vielzahl der anhängigen Verfahren ebenso deren Komplexität vor Augen gestanden haben, wie das die Beschwerdekommer in derselben Entscheidung in der Rn. 19 ausgeführt hat.

c) Ausweitung des Gegenstands und Prüfungszeitraums

Als rein theoretisch stellt es sich schließlich ebenfalls nicht dar, dass der Senat es in der aktuellen Ent- scheidung als geboten ansieht, zur Sicherstellung des effektiven Rechtsschutzes die Ausweitung des Prüfungsgegenstandes und des Prüfungszeitraums über den Vorlagegegenstand hinaus vorzunehmen (LS 1 und Rn. 29 ff.). Denn die von ihm heute als real beschriebene Gefahr, durch die außerordentli- che Vielzahl von vor der Fachgerichtsbarkeit und bei ihm anhängigen Verfahren an die Grenze der Funktionsfähigkeit gebracht zu werden, kann gleichfalls als kaum nur „theoretischer“ Natur begriffen werden (Rn. 32).

„Angesichts der Vielzahl von Besoldungsordnungen und ihrer Besoldungsgruppen sowie des sich mit den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und dem allgemeinen Le- bensstandard über die Zeit wandelnden Niveaus einer amtsangemessenen Alimentation birgt die gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen auf amtsangemessene Besoldung durch Beamte, Richter und Staatsanwälte das Potenzial, die Arbeitsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts bis hin zu einer Blockade zu beeinträchtigen (vgl. auch Stuttmann, NVwZ 2015, S. 1007 <1007, 1014>). Allein für das Land Berlin sind im Hinblick auf die vorliegenden Verfahren etwa 100.000 anhängige Widerspruchsverfahren zum Ruhen gebracht worden; zusätzlich sind zwischen 2.000 und 3.000 insbesondere beim Verwaltungsgericht anhängige Klageverfahren noch zu entschei- den.“ (Rn. 36)

Trotz der strengen Zulässigkeitsrechtsprechung, die allein es gewährleisten kann, dass nicht am Ende Richtervorlagen in solcher Zahl beim Bundesverfassungsgericht anhängig werden sollten, über die

das Bundesverfassungsgericht dann ggf. alsbald nicht mehr in der Lage wäre, in angemessener Zeit zu entscheiden (vgl. oben unter lit. a), sieht nun der Senat genau jene Gefahr als real an, dass durch die hohe Zahl anhängiger Klage- und die noch einmal signifikant deutlich größere Zahl anhängiger Widerspruchsverfahren, die er im Zitat allein nur für Berlin aufzählt, seine Arbeitsfähigkeit bis hin zur Blockade zu beeinträchtigen bedroht werden könnte. Dabei wird er ebenfalls im Blick haben, dass in einzelnen Rechtskreisen die genannten Zahlen noch einmal signifikant höher liegen. Nicht umsonst hebt bspw. das Verwaltungsgericht Hamburg eine Zahl von über [8.000](#) Klageverfahren hervor, die dort seit 2020 anhängig geworden sind. Für Niedersachsen liegt die Zahl an anhängigen Widerspruchsverfahren allein für die Jahr 2023 und 2024 bei über 55.000 ([LT-Drs. 19/8321](#) vom 9.9.2025, S. 2), während aus der Zeit davor noch einmal ungefähr 100.000 anhängig sind ([Niederschrift](#) über die 109. – öffentlicher – Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 11. Juni 2025, S. 35)

d) Grundlegender Rechtsprechungswandel als Abwägungsentscheidung

Neben dieser Bewertung der aktuellen Tatsachengrundlage ist es sachlich nicht minder bemerkenswert, dass der Senat hinsichtlich der Bedeutung einer „Spitzausrechnung“ in seiner letzten Entscheidung noch genau die gegenteilige Sicht auf die Dinge vertreten hat als die, die er nun zwischenzeitlich vertritt, nämlich dass eine „Spitzausrechnung“ „der ersten Prüfungsstufe eine vermeintliche Objektivität zumessen [würde], die ihr gerade nicht zukommt“, um sie dort noch als ungleich aufwendiger zu betrachten (BVerfGE 155, 1, 17 f., Rn. 30 f.). Nun hingegen stellt er im direkten Anschluss an die oben zitierte Aussage klar, dass der letztlich überschaubare Mehraufwand einer „Spitzausrechnung“ gegenüber Versuchen, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, nicht erheblich ins Gewicht fällt (Rn. 79).

Mit diesem Vergleich – der Abwägung des eben noch als ungleich aufwendiger begriffenen Verfahrens auf der einen Seite und der Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, auf der anderen – wägte er letztlich das Gewicht dieser Versuche ab, um zu einem eindeutigen Ergebnis zu kommen: Um die genannten Versuche zu unterbinden, ist im zwischenzeitlichen Wandel der Auffassung des Senats eine ganz andere Objektivität der ersten Prüfungsstufe geboten, deren herstellender Mehraufwand mittels „Spitzausrechnungen“ in der Abwägung als vergleichsweise unerheblich betrachtet wird. Das ist der Konnex zwischen den von ihm dargestellten Beziehungen.

Entsprechend muss es der Senat nun als vergleichsweise unerheblich ansehen, dass er mit seinem aktuellen Wandel im Rechtsprechungswandel zumindest jenen Fachgerichten auf absehbare Zeit eine signifikante Mehrbelastung aufbürdet, die in ihrer Entscheidungsfindung zwischenzeitlich bereits recht weit fortgeschritten waren (vgl. bspw. nur die mittlerweile offensichtlich zurückgestellte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gera, die an sich für den 10. Dezember 2025 geplant war, vgl. [hier](#); sie findet sich zwischenzeitlich nicht mehr in den [Verhandlungsterminen](#)). Das allein hätte also unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit abgewogen werden müssen – nicht umsonst werden sich so, wie am gerade genannten Fall Gera exemplarisch gezeigt, Verfahrenslängen aktuell eher noch einmal für eine gewisse Dauer verlängert –, wenn es dem Senat mit seinem Wandel im Rechtsprechungswandel ert�tens nicht um gewichtige Gründe gehen würde, wenn seine bisherige Methodik des „Pflichtenhefts“ sich darüber hinaus zweitens als hinreichend effektiv erwiesen hätte und wenn sie am Ende drittens weiterhin Veranlassung zur Vermutung geben könnte, dass sie auch weiterhin effektiv bliebe.

Allerdings scheint der Senat aktuell keine dieser drei gerade aufgezählten Prämissen noch als hinreichend gegeben zu betrachten. Denn wären sie nach Ansicht des Senats weiterhin hinreichend gegeben, hätte es nun keines grundlegenden Wandels im Rechtsprechungswandel bedurft.

In der Abwägung beider Rechtsgüter – der kurz- und ggf. mittelfristig zusätzliche fachgerichtliche Aufwand und die damit einhergehende fast zwangsläufige Verlängerung von Verfahrensdauern auf der einen Seite, die im Rahmen des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art 19 Abs. 4 GG nicht ausgeklammert werden kann, und die Versuche, in der Besoldungsgesetzgebung seine Rechtsprechung zu umgehen, auf der anderen, die zulasten des grundrechtsgleichen Individualrechts auf amtsangemessene Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG gehen – haben erstere, so führt das der Senat aus, als vergleichsweise nicht erheblich zurückzutreten. Erheblich größer ist dahingegen das Gewicht jener genannten Versuche. Das stellt der Senat hier unmissverständlich klar, nämlich allein schon dezentralistisch kraft der Entscheidung, also mit dem grundlegenden Wandel im Rechtsprechungswandel. Die Erläuterung korrespondiert darüber hinaus mit jener, die er zuvor hinsichtlich der Vielzahl anhängiger Verfahren ausgeführt hat: Denn deren weiteres Anwachsen wäre die zwangsläufige Folge fortgesetzter Versuche, seine Rechtsprechung zu umgehen, was die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts bis hin zu ihrer Blockade zu beeinträchtigen, erhöhten sollte.

e) Ergebnis

Fasst man also die Tatsachengrundlage zusammen, die dafür spricht, dass der Senat in seiner Formulierung, dass sich ohne eine geeignete „Spitzausrechnung“ Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, nur schwer verhindern lassen, nicht von einer rein theoretischen Angelegenheit ausgehe, dann sollte man zu dem Schluss gelangen müssen, dass diese Aussage erstens als Tatsachenfeststellung zu verstehen ist, dass der Senat heute also zweitens davon ausgeht, dass es diese Versuche gibt, und dass ihnen vom Senat drittens ein solch schweres Gewicht zugemessen werden muss, dass er nun in den grundlegenden Wandel seines neueren Rechtsprechungswandels eintritt. Wie schon angedeutet, lässt aber dieses Ergebnis kaum einen anderen Schluss zu, als dass der umfassende Charakter des neuerlichen Wandels auf die grundsätzliche Tiefe oder mindestens die entsprechende Bedeutung jener Versuche hinweist. Kann doch der Zweck des umfassenden Wandels des neueren Rechtsprechungswandels nur sein, als erheblich begriffene tatsächliche Versuche, seine Rechtsprechung zu umgehen, zu verhindern, was sich offensichtlich mit der bis 2020 vollzogenen Judikatur allein so nach der jetzt gewandelten Rechtsprechung kaum hätte bewerkstelligen lassen. Das jedenfalls sollte sachlich ebenfalls aus dem zu folgern sein, was das Bundesverfassungsgerichts im Rahmen seiner Tatsachenfeststellung darlegt.

2. Die Verfassungskrise als Tatsache und ihre Folge in der aktuellen Entscheidung

Damit aber, dass der Senat nun zwischenzeitlich als Tatsache davon ausgehen muss, dass bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen Versuche, seine Rechtsprechung zu umgehen, eine so maßgebliche Rolle spielen, dass für ihn jetzt ein grundlegender Wandel im Rechtsprechungswandel angezeigt ist, ist die Feststellung zunächst einmal auch als eine Art Eingeständnis zu lesen, nämlich dass sich das vormalige „Pflichtenheft“ als nicht hinreichend effektiv erwiesen habe, auch (und an dieser Stelle: gerade) weil es jene Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen seine Rechtsprechung zu

umgehen, nicht hinreichend hat verhindern können. Der seit 2012 vollzogene neuere Rechtsprechungswandel im Besoldungsrecht dürfte sich also dem Senat heute als augenscheinlich „zahnloser“ darstellen, als er das offensichtlich selbst auch noch 2020 geglaubt hatte: Nicht umsonst geht es im aktuellen Judikat nicht mehr nur allein um eine nun neu zu vollziehende „Spitzausrechnung“ in der Bezeichnung des Besoldungs- und Tariflohnindex. Vielmehr wird mit der Vorabprüfung (LS 5 und Rn. 63 ff.) und nicht minder der Fortschreibungsprüfung (LS 8 und Rn. 76 ff. sowie Rn. 95 ff.) das gesamte 2015 erstellte „Pflichtenheft“ neu strukturiert, wird mit der Ersetzung der Mindestalimentation durch die Mindestbesoldung ebenso das Mindestabstandsgebot auf grundlegend neue Füße gestellt (LS 7 und Rn. 63 ff.) und vollzieht die Ablösung der vormals „zweiten Säule“ des Alimentationsprinzips durch materielle Darlegungslasten eine grundlegende Neuausrichtung der verfassungsrechtlichen Kontrolle des Alimentationsprinzips (LS 6 und Rn. 59 ff.). Der so verstandene vergleichsweise nicht erhebliche Aufwand einer nun zu vollziehenden „Spitzausrechnung“ kann entsprechend als fast nur eine Art Petitesse begriffen werden – ein kleiner Teil eines grundlegenden umfassenden Wandels der bisherigen Rechtsprechung –, während dieser grundlegende umfassende Wandel in der Rechtsprechung das offensichtliche Gewicht der vor der Tür stehenden Verfassungskrise beleuchtet. Denn ginge es nicht um eine vor der Tür stehende Verfassungskrise, würde es also keine Versuche geben, in der Besoldungsgesetzgebung die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, es bräuchte kaum einen so tiefgreifenden Wandel im Rechtsprechungswandel, wie ihn der Senat nun vornimmt.

3. Vorbereitung des Rechtsprechungswandels und seine Folgen

Entsprechend wird nun nachträglich klar, was der Berichterstatter Ende 2023 in seiner Stellungnahme im Rahmen der in einem anhängigen brandenburgischen Normenkontrollverfahren erhobenen Verzögerungsbeschwerde bereits angedeutet hatte, als er ausgeführt hat:

„Eine dem Rechtsschutzauftrag des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende Bearbeitung dieser hohen Anzahl von Verfahren hat u.a. folgenden Aspekten Rechnung zu tragen: Es wird sich als effizient für die Bearbeitung aller anderen Vorlagen erweisen, zunächst solche Verfahren auszuwählen, die möglichst viele der zur Entscheidung gestellten Probleme aufwerfen und damit die Gelegenheit bieten, eine aktuelle Grundlage für die Befassung mit den nachfolgenden Verfahren zu schaffen, insbesondere die Frage zu klären, welche Sach- und Rechtsfragen in der vorliegenden verfassungsgerichtlichen Judikatur noch nicht behandelt worden sind und ob Anlass besteht, diese Judikatur im Hinblick auf seit den letzten Entscheidungen eingetretene Entwicklungen erneut zu hinterfragen.“ ([BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 21. Dezember 2023 - Vz 3/23 -](#), Rn. 8)

Denn insbesondere die abschließende Ausführung, dass seit dem letzten besoldungsrechtlichen Judikat vom 4. Mai 2020 die Frage zu klären gewesen war, ob Anlass bestanden habe, die bisherige Judikatur im Hinblick auf seit den letzten Entscheidungen eingetretene Entwicklungen erneut zu hinterfragen, sollte im heutigen Lichte als eine Art Eingeständnis gewertet werden können, dass sich das Bundesverfassungsgericht 2020 kaum hatte vorstellen können, dass das bundesdeutsche Besoldungsrecht seitdem jenen Weg einschlagen würde, den es seitdem eingeschlagen hat und als dessen Folge schließlich bis zum 17. September 2025 kein Beamter mehr hatte einordnen können, ob die ihm gewährte Besoldung amtsangemessen ausgestaltet wäre (*Tepke/Becker, ZBR 2025, S. 1, 9*; diese Proble-

matik löst der Senat nun durch die Vorabprüfung in schnörkelloser Art und Weise; das sei an dieser Stelle nur nebenbei bemerkt). Denn wäre ihm das vorstellbar gewesen, hätte er – davon sollte man ausgehen können – bereits 2020 jenen Wandel im Rechtsprechungswandel vollzogen, den er nun gut fünf Jahre später für geboten erachtet.

Entsprechend sollte er mit seinem aktuellen Judikat klarstellen, dass er es zwischenzeitlich als ausgeschlossen ansieht, dass mit Begründungsanforderungen im Gesetzgebungsverfahren allein – also mit dem Prüfmaßstab der Folgerichtigkeit als Grundlage – Besoldungsordnungen, die weit mehr als über ein Jahrzehnt zu rund 95 % verfassungswidrig sind, verfassungsrechtlich nicht mehr hinreichend betrachtet werden konnten (vgl. zur bisherigen Betrachtung nur *Kluth, NVwZ 2023, S. 648, 649 f.*, zu den zwischen 2008 und 2020 regelmäßig um die 95 % verletzten Berliner Besoldungsordnungen A nur die Rn. 158 der aktuellen Entscheidung). Denn Folgerichtigkeit hätte in diesen Dimensionen wohl heißen müssen, dass folgerichtig die evident unzureichende Besoldungsbemessung fortgesetzt werden wäre.

Dabei – das bleibt in der aktuellen Entscheidung unausgesprochen, liegt aber als Zusammenfassung der bis hierher in diesem Abschnitt vollzogenen Betrachtungen ebenfalls auf der Hand – trägt sicherlich nicht das Bundesverfassungsgericht die Verantwortung für diese Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen seine Rechtsprechung zu umgehen. Denn die Verantwortung liegt ausschließlich bei jenen Verfassungsorganen, die sich bislang wiederkehrend – der Senat spricht in seiner Tatsachenfeststellung wie gesagt im Plural, also nicht von einem singulären Ereignis – nicht mehr hinreichend an die sie treffende verfassungsrechtliche Bindung erinnern wollen und die den Senat damit nun also dazu veranlassen, seinen tiefgreifenden Wandel im Rechtsprechungswandel zu vollziehen. Hier dürfte der oder mindestens ein sehr maßgeblicher Anlass zu suchen sein, wieso der Senat seine Judikatur im Hinblick auf seit den letzten Entscheidungen eingetretene Entwicklungen erneut zu hinterfragen hatte, um nun die Judikatur zu präsentieren, die seit wenigen Wochen veröffentlicht vorliegt.

4. Nicht mehr gewährleistete Regelhaftigkeit und die daraus resultierenden Folgen

Mit ihr aber röhrt er nun in doppelter Hinsicht an einer Grundfeste bundesdeutscher Besoldungsrechtsprechung – auch das zeigt die Wucht des aktuellen Wandels im neueren Rechtsprechungswandel zum Besoldungsrecht –, nämlich dass selbstverständlich davon ausgegangen werden könne, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau garantiere. Diese Grundfeste leitet die Rechtsprechung des Senats seit den 1950er Jahren (vgl. zur Herleitung nur: [hier](#)). Der Senat hat die ihn leitende Grundfeste dabei seit Ausformung eines Maßstabsbegriffs regelmäßig wie folgt formuliert:

„Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte ist nach wie vor davon auszugehen, dass die Besoldungsgesetzgeber das Grundgehalt von vornherein so bemessen, dass – zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder – eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann, so dass es einer gesonderten Prüfung der Besoldung mit Blick auf die Kinderzahl erst ab dem dritten Kind bedarf (vgl. BVerfGE 44, 249 <272 f.>; 81, 363 <377 f.>; 99, 300 <315 f.>).“ ([BVerfGE 155, 1, 24, Rn. 47](#))

Die Grundfeste bundesdeutscher Besoldungsrechtsprechung lag also bislang darin, dass nach Ansicht des Senats selbstverständlich davon ausgegangen werden konnte, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau garantiere. Entsprechend hat er bereits vor mehr als 65 Jahren eine bis in das Kaiserreich zurückreichende ungebrochene beamtenrechtliche Tradition ausgeführt, die seine Rechtsprechung bis heute maßgeblich begründet hat, nämlich dass der Gesetzgeber sich bei der Besoldungsregelung von dem Grundsatz hat leiten lassen, den Beamten nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe 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, und dass folglich fortwährend „ein solcher Grundsatz bestand und seine Beachtung *in der Regel* auch beabsichtigt war“. ([BVerfGE 8, 1](#), 14 f.; Hervorhebungen durch den Autor)

Wenn es nun aber gilt, Versuche zu unterbinden, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen seine Rechtsprechung zu umgehen, dann kann der Senat offensichtlich erstens nicht mehr so ohne Weiteres noch davon ausgehen, dass die Beachtung des Grundsatzes amtsangemessener Besoldung und Alimentation weiterhin regelhaft in jedem Fall beabsichtigt sei. Die ggf. nicht mehr hinreichend ausnahmslos empfundene Bindung von Verfassungsorganen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Besoldungsrecht sachlich zu beachten, korrespondierte so verstanden dann auch mit der Aufgabe einer vormalig regelhaften Absicht, Beamte nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards regelmäßig einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Das Ergebnis liegt so verstanden in diesem Fall auf der Hand, nämlich dass für den Berliner Rechtskreis als Gesamtergebnis festzuhalten ist, dass rund 95 % der zu prüfenden Besoldungsgruppen in den Jahren 2008 bis 2020 mit dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig sind (Rn. 158).

5. Ergebnis

Die amtsangemessene Alimentation ist hier also in allen Jahren durchgängig eine letztlich weitgehend verschwindend geringe Ausnahme geblieben, die tatsächliche Regel blieb stattdessen eine Besoldung, die mit dem Alimentationsprinzip unvereinbar ist und die auf den je besoldeten Beamten in Anbetracht der prozentualen Verteilung nurmehr wie eine Art Würfelspiel wirken muss. Denn ein Konfidenzintervall von rund fünf % wird gemeinhin als Zufall bezeichnet. Alea iacta est ist aber weiterhin kein bundesdeutsches Verfassungsprinzip, wobei man mit Blick in die Zukunft und also als Konsequenz der Erfahrungen der letzten Jahre und Jahrzehnte davon ausgehen darf, dass heute kaum ein betreffender Besoldungsgesetzgeber ein plötzliches Interesse entwickeln wird, die von ihm wie ausgewürfelten gesetzlichen Regelungen der letzten Jahre hinreichend zu korrigieren.

Nicht umsonst stellen sich heute die Haushaltslagen in allen Rechtskreisen in einem solchen Maße als angespannt dar, dass sich der Senat gleichfalls dazu angehalten sieht, auf die generell begrenzten finanziellen Mittel hinzuweisen, die dem Staat zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen, was in Zeiten „knapper Kassen“ eine Priorisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung nach Art, Zeit und Umfang unter Berücksichtigung der jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhäl-

nisse nur umso mehr notwendig macht, ohne dass auch weiterhin indes allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltkskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation einzuschränken vermögen (Rn. 106 ff.). Es wird sich nun also zeigen müssen, ob man vonseiten der Dienstherrn an den seit 2021/22 wie maßlos zusammengewürfelten „Hybridbildungen“ im Besoldungsrecht festhalten wollte (vgl. zur „Hybridbildung“ im Besoldungsrecht nur *Schwan*, ZBR 2025, S. 21 ff.).

Der Wandel im bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechungswandel zum Besoldungsrecht sollte also in jenem Zitat aus der Rn. 79 seine grundlegende Erklärung finden. Man darf ihn – so gilt es zweitens zu vermuten und ist es oben bereits angeklungen – durchaus auch als eine indirekte Reaktion auf den sich andeutenden Rechtsprechungswandel des Bundesverwaltungsgerichts lesen, das unlängst zu dem Schluss gekommen ist, dass angesichts erfolgreicher Klagen von Beamten auf Feststellung mangelnder Amtsangemessenheit ihrer Alimentation nicht mehr selbstverständlich davon ausgegangen werden könne, die Alimentation übersteige regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau (BVerwG, Urteil vom 21. März 2024 – 5 C 5.22 – Rn. 14 = ZBR 2024, S. 346). Die 2024 noch anzunehmende dissentierende Situation zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht dürfte in Anbetracht der in der Rn. 79 gemachten Ausführung grundsätzlich wohl zumindest nicht mehr in Gänze bestehen (vgl. hierzu neben dem in diesem Zusammenhang oben genannten Link auch *Schwan*, ZBR 2024, S. 349 ff.). Zugleich bleibt der Zweite Senat an der hier maßgeblichen Stelle der Entscheidung allerdings doch eher noch vage (Rn. 70).

Nichtsdestotrotz sieht er sich aber als Hüter der Verfassung in der Pflicht, Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen seine Rechtsprechung zu umgehen – ein Zustand, den es als Folge von Art. 20 Abs. 3 GG sowie neuerdings ebenso als Folge von Art. 94 Abs. 4 Satz 1 GG verfassungsrechtlich nicht geben kann und den man deshalb gemeinhin als Verfassungskrise bezeichnet –, nicht dauerhaft zuzulassen. In diesem Sinne sollte der Wandel im Rechtsprechungswandel zu verstehen sein, wobei in diesem Zusammenhang nach wie vor nicht oft genug auf die grundlegende Einordnung Ulrich Battis' verwiesen werden kann, der die Sachlage bekanntlich bereits vor mehr als drei Jahren in aller gebotenen Deutlichkeit auf den Punkt gebracht hat:

„Angesichts der Dreistigkeit dieses offensichtlich inzwischen über Jahre hinweg länderübergreifend konzertierten Verfassungsbruchs verbietet sich inzwischen jegliche diplomatische Zurückhaltung. Vielmehr ist einmal mehr herauszustellen, dass hier mit voller Absicht die eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, deren Bindungswirkung § 31 BVerfGG sowie zuletzt auch die Verfassung selbst, insbesondere die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenstums aus Art. 33 Abs. 5 GG offen missachtet werden. Der Unterzeichner hat bereits bei früheren Gelegenheiten deutlich gemacht, dass die fortgesetzte Missachtung der Judikate von Bundesverfassungsgericht und Verwaltungsgerichtsbarkeit rechtsstaatsgefährdend ist.“

Die (Landes-)Besoldungsgesetzgeber führen mit dieser Art der Gesetzgebung letztlich eine Verfassungskrise herbei, die über den eigentlichen Regelungsbereich hinaus weitreichende Auswirkungen haben wird. Nicht nur wird damit die Autorität des Bundesverfassungsgerichts beschädigt, sondern darüber hinaus die Integrität und damit auch die Funktionalität des Beamtenstums insgesamt untergraben. Damit steuert der Besoldungsgesetzgeber im Ergebnis genau in die entgegengesetzte Richtung der vom Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung verfolgten Zielsetzung.“ (S. 13 f.)

Entsprechend sollten Exekutive und Legislative das in der aktuellen Entscheidung offensichtlich nur *scheinbar* nebenbei – also in einem Halbsatz zu „Spitzausrechnungen“ – geäußerte Verdikt als das le-

sen, was es offensichtlich ist, eine unmissverständliche, um nicht zu sagen: fundamentale Mahnung, sich im Besoldungsrecht wieder regelmäßig auf den Boden des Grundgesetzes einzufinden. Denn das regelmäßige Vertrauen darauf, dass das zukünftig ohne Weiteres geschehen sollte, dürfte zwischenzeitlich sowohl im Zweiten Senat als auch beim Bundesverwaltungsgericht grundlegend erschüttert sein.

Die vorliegende Entscheidung ist so verstanden Ausdruck dieser Erschütterung und markiert eine offensichtlich doppelte und darin miteinander korrespondiere Diskontinuität: Damit, dass mittlerweile offensichtlich weder selbstverständlich davon ausgegangen werden kann, dass die Alimentation regelmäßig das nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Besoldungsniveau übersteige, noch in jedem Fall hinreichend gesichert sein dürfte, dass die Beachtung des Grundsatzes amsangemessener Besoldung und Alimentation weiterhin regelhaft in jedem Fall beabsichtigt sei, ist eine, wenn nicht die Grundfeste des Alimentationsprinzips aus Art. 33 Abs. 5 GG grundlegend erschüttert, weshalb sich das Bundesverfassungsgericht nun veranlasst sieht, die gegenüber der Zeit vor 2012 in maßgeblichen Teilen diskontinuierliche neuere Rechtsprechung zum Besoldungsrecht in noch einmal diskontinuierlicher Art und Weise grundlegend zu verändern. Deshalb wird in diesem Beitrag regelmäßig vom Wandel des neueren Rechtsprechungswandels gesprochen.

Denn so, wie nun durch die aktuelle Entscheidung die neuere bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Besoldungsrecht nicht mehr als eine in jedem Fall aufeinander verweisende Einheit verstanden werden kann – die neuere Rechtsprechung zum Besoldungsrecht ist also einem grundlegenden Wandel unterworfen, von dem heute bestimmt nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gesagt werden könnte, dass er sich nicht alsbald noch einmal grundsätzlicher oder gar grundlegenderen Wandlungen unterziehen lassen wird –, ist auch die Besoldungsrechtslage schon lange keine Einheit mehr, die sie verfassungsrechtlich zwar auch nicht sein muss. Denn der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG hindert den Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich nicht, eigenständige Regelungen zu treffen und dabei den unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Gleichwohl ist aber eine unbegrenzte Auseinanderentwicklung der Bezüge im Bund und in den Ländern durch die infolge der Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform I 2006 eröffnete Befugnis zum Erlass jeweils eigener Besoldungsregelungen nicht gedeckt. Art. 33 Abs. 5 GG setzt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit Grenzen, ohne ein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot zu postulieren (BverfGE 155, 1, 38, Rn. 80). Ob die aktuell im hohen Maße feststellbare Auseinanderentwicklung tatsächlich noch im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erfolgt, wird sich zukünftig erst noch erweisen müssen (vgl. nur *Schwan*, ZBR 2025, S. 21, 29 f.). Es dürfte aber im nicht geringen Maße bedenklich sein, wenn bspw. gerade erst die niedersächsische Landesregierung darauf hingewiesen hat, dass sich die Besoldungsgrundlagen der Länder seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 auseinander entwickeln würden, was sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 noch einmal deutlich verstärkt habe, weshalb heute eine unmittelbare Vergleichbarkeit der von ihnen gewährten Besoldungsbestandteile nur noch teilweise gegeben sei ([LT-Drs. 19/8323](#) vom 9.9.2025, S. 1).

Letztlich sollte auch diese Aussage mehr oder minder das deutlich dokumentieren, was Ulrich Battis im gerade angeführten Zitat schon vor drei Jahren klarsichtig ausgeführt hat: In dem über Jahre hinweg länderübergreifend konzertierten Verfassungsbruch bilden die 17 Rechtskreise eine offensichtlich weitgehend spezifische Einheit, als deren Folge das bundesdeutsche Besoldungsrecht zunehmend

zersplittet ist. Als Resultat offenbart sich darin, dass die Besoldungsgesetzgeber spätestens seit 2020 im Ergebnis genau in die entgegengesetzte Richtung der vom Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung verfolgten Zielsetzung steuern.

Mit diesem Resultat, so lässt sich dieser Abschnitt schließen, erfährt die aktuelle Pilotentscheidung ihren eigentlichen Sinn. Denn wäre es anders, wären folglich die Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats, nicht ein solch tatsächlich maßgebliches Problem, dann wäre ein solch fundamentaler Wandel im Rechtsprechungswandel wohl kaum notwendig gewesen, wie er nun vorgenommen wird, was sich exemplarisch auch an den den Beklagten treffenden Darlegungslasten zeigen lässt, hier ebenfalls den Blick auf grundsätzliche Diskontinuitäten rücktend.

III. Den Beklagten treffende Darlegungslasten

Denn der fundamentale Wandel offenbart sich ebenso in dem nun stärkeren Abstellen auf den Dienstherrn in seiner exekutiven Gestalt, das die Entscheidung durchwirkt und damit also die Verschiebung der Kontrollfunktion weg vom Gesetzgebungs- hin zum Gerichtsverfahren dokumentiert; nicht umsonst ist regelmäßig er der Beklagte und nicht das Parlament, wenn auch der Gegenstand am Ende zwangsläufig das Gesetz bleibt. Der effektive Rechtsschutz manifestiert sich nun also durch die aktuelle Entscheidung im deutlichen stärkeren Maße als bislang im Gerichtsverfahren, was – da er dort auch den eigentlichen Ort seines Vollzugs hat – eine schlüssige wie systematische Neuausrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung darstellt.

Denn zwar schwächt der Senat auf den ersten Blick nun die Anforderungen an den Dienstherrn als Gesetzgeber, sein Handeln schlüssig zu begründen, ab (der Senat setzt also im Besoldungsrecht nicht seinen fortgeführten Rechtsprechungswandel, wie er sich 2023 angekündigt hatte, weiter um, hegt also nicht den weiten Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers ein, vgl. zu vormaligen Vermutung, dass es so kommen sollte, nur: [hier](#)). Tatsächlich aber dient die Neuausrichtung im erheblichen Maße dem effektiven Rechtsschutz, den der Senat nicht umsonst zuvor in den Mittelpunkt rückt (vgl. ab der Rn. 36). Damit aber gibt er folgerichtig zu erkennen, dass er nicht mehr davon ausgeht, dass die 2012 eingeführten besonderen Begründungspflichten im Besoldungsrecht hinreichen würden, um den effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, sodass die von ihm recht deutlich vor Augen geführte Verfassungskrise nun offensichtlich nach einer Effektivierung des Rechtsschutzes verlangt. Die besonderen Begründungspflichten, mit denen dem „Tiger Alimentationsprinzip“ seit 2012 im erheblichen Maße „Zähne eingezogen“ werden sollten (vgl. nur *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser*, in: *Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 43 Personal Rn. 118a f.), werden nun von auch nachträglich erfüllbaren Darlegungslasten ersetzt, woraus man das schließen darf, was am Anfang dieses Abschnitts bereits als These in den Raum gestellt worden ist: Nicht mehr das Gesetzgebungsverfahren spielt in der fachgerichtlichen Kontrolle die maßgebliche Rolle, sondern das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens selbst – die in Form und Höhe gewährte Besoldung – rückt in den Mittelpunkt. Das ist in der Entscheidungsbegründung sehr spannend zu lesen, wenn es ggf. auch im Einzelnen systematisch zwiespältig sein und sich also in Zukunft auch so entwickeln kann. Auch darauf wird beizeiten zurückzukommen sein.

Entsprechend rückt der Senat nun, indem er die vormalige „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips ohne viel Federlesens abräumt, mehr oder minder deutlich die Verhältnismäßigkeit in den Mittelpunkt

seiner Betrachtung, indem er in der Rn. 59 ausführt: Soweit Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers bestehen, korrespondiert damit eine Darlegungslast, der – sofern sie nicht bereits im Gesetzgebungsverfahren erfüllt worden ist – nachträglich im Gerichtsverfahren durch den über die maßgeblichen Erwägungen unterrichteten Dienstherrn genügt werden kann (auch hier geht es also nicht mehr primär um den Gesetzgeber, sondern um die Exekutive, die im Gerichtsverfahren als Beklagte in Erscheinung tritt). Dies – die Verschiebung des Fokus von der im laufenden Gesetzgebungsverfahren vormaligen besonderen Begründungspflicht des Gesetzgebers auf die ggf. nun vom Beklagten zu tragende Darlegungslast im laufenden Gerichtsverfahren – ermöglicht dem Bundesverfassungsgericht im Streitfall die Prüfung, ob die entsprechende Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist. So wird nun zwar nicht der weiten Entscheidungsspielraum angetastet, über den auch der Besoldungsgesetzgeber verfügt – das ist demokratietheoretisch offensichtlich eine sehr kluge Entscheidung, da jede aktuelle Einhegung von Entscheidungsspielräumen auch den zukünftigen Besoldungsgesetzgeber treffen und ihn ggf. in seinem weiten Gestaltungsspielraum eingrenzen müsste, obgleich ihn für die heutige aktuelle Situation zwangsläufig keinerlei Verantwortung trifft –; im gewissen Sinne erfolgt nun aber doch dessen Einhegung: Nur ist nun nicht mehr die vorauslaufende Gesetzesbegründung entscheidend, sondern das auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens geltende Ergebnis: also die Höhe (und dabei auch: die Form) der amtsangemessenen Besoldung und Alimentation, für die der heutige Dienstherr verantwortlich zeichnet, da er in Gestalt des Besoldungsgesetzgebers die Höhe der Besoldung auch nachträglich jederzeit ändern kann. Die von ihm regelmäßig vom Senat geforderte Konkretisierung der ihn leitenden Zwecke korrespondiert ab jetzt folglich mit einer Art konkreten Einhegung seines weiten Gestaltungsspielraums, da nun nicht mehr anhand einer Gesetzesbegründung geprüft wird, wie er ihn ausfüllen wollte, sondern weil nun die tatsächlich hergestellten Entscheidungen ggf. auch erst nachträglich auf ihren hinreichenden Gehalt abgeklopft werden, sofern sich das im Gerichtsverfahren als notwendig erweisen sollte.

Diese so vom Senat gewählte Lösung ist entsprechend bemerkenswert; denn nachdem sich die besonderen prozeduralen Anforderungen, wie sie der Senat seit 2012 wiederkehrend ausgeführt und dabei über die Jahre erheblich verschärft hat, als offensichtlich nicht hinreichend nützlich erwiesen haben, dem effektiven Rechtsschutz hinreichenden Nachdruck und wieder Geltung zu verschaffen, wird nun der Fokus weg vom Gesetzgebungs- hin zum Gerichtsverfahren gelegt (vgl. zur bisherigen „zweiten Säule“ des Alimentationsprinzips nur vgl. BVerfGE 130, 263, 302; 139, 64, 126 f., Rn. 129; 140, 240, 296, Rn. 112; 149, 382, 395, Rn. 20; 155, 1, 47, Rn. 96). Diese Verlagerung – davon wird man ausgehen dürfen – wird zu erheblich konkreteren Ausführungen von Beklagten führen müssen als bislang, eben weil nun spätestens sie die den Gesetzgeber treffenden materiellen Darlegungslasten zu erfüllen haben, wollen sie die Gerichtsverfahren nicht verlieren (Gesetzgebungsverfahren indes konnten sie zu keiner Zeit verlieren, um es so etwas bildhaft auszudrücken; im Gerichtsverfahren sind nun darüber hinaus nicht mehr sie die Herren des Verfahrens, die ihnen auferlegten Darlegungslasten im Gerichtsverfahren werden nun also tatsächlich entscheidungserheblich).

Wenn also bislang der zentrale Satz der besonderen Begründungspflichten im Besoldungsrecht (die nun vom Tisch sind) lautete: „Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung“ (vgl. nur BVerfGE 155, 1, 47 f., Rn. 97 m.w.N.), dann dreht die aktuelle Entscheidung nun den Spieß gewissermaßen um: Wegen der Darlegungslast sind die vom Gesetzgeber im jeweils abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren vollzogenen Entscheidungen spätestens nachträglich hinreichend zu begründen und ist also *der Nachweis*

zu führen, dass die gewährte Besoldung und Alimentation amtsangemessen sind, was im gerichtlichen Verfahren bedeutet, dass die Gerichtsbarkeit zu dem Schluss kommt, dass die Besoldung im Hinblick auf Zweck und Gehalt des Alimentationsprinzips nicht evident unzureichend ist (Rn. 56). Gelingt dem Beklagten der Nachweis – jener Nachweis war zuvor vor allem im Rahmen der besonderen Begründungspflichten im laufenden Gesetzgebungsverfahren zu vollziehen; eine sichtbare Konsequenz einer nicht hinreichenden Gesetzesbegründung war aber bislang in keinem Verfahren rechtsgültig erheblich –, ist die Klage niederzuschlagen. Gelingt der Nachweis aber nicht, kann das nun nicht ohne Folgen für das Gerichtsverfahren bleiben.

Da also auch im gerichtlichen Verfahren die prozessuale Risikoverteilung einseitig zulasten des Beamten ausgestaltet ist, weil dieser eine Erhöhung der Besoldung durch den Gesetzgeber nur auf dem Klagewege erwirken kann und sich als Einzelter einer gut ausgestatteten Ministerialbürokratie gegenübergestellt sieht (Rn. 58), legt das Bundesverfassungsgericht nun dem Besoldungsgesetzgeber die Pflicht auf, seine Entscheidungen spätestens nachträglich im Gerichtsverfahren zu begründen, wofür am Ende der Dienstherr in seiner exekutiven Form verantwortlich zeichnet, da er am Ende zum Beklagten wird, und der darüber hinaus so, wie in den letzten Jahrzehnten Besoldungsgesetze in der Bundesrepublik auf den Weg gebracht werden, maßgeblich für deren Begründungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren verantwortlich zeichnet: Denn die Gesetzentwürfe erstellen regelmäßig die exekutiven Dienstrechtministerien, die sich dann im Gesetzgebungsverfahren nicht minder regelmäßig auf die parlamentarische Regierungsmehrheit verlassen können. Entsprechend hat nun der Beklagte in der – neuen und insgesamt in ihrer Komplexität zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal gesondert zu betrachtenden – Fortschreibungsprüfung spätestens dann, wenn zwei Parameter erfüllt sind, darzulegen, aufgrund welcher weiterer alimentationsrelevanter Kriterien er diese Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation als widerlegt ansieht und die Besoldung als amtsangemessen bewertet (Rn. 97).

IV. Effektivierung des Rechtschutzes

Während also bislang auf der ersten Prüfungsstufe das Bestehen der Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation zu prüfen war, die – sofern jene Vermutung hier indiziert worden ist – auf der zweiten Prüfungsstufe anhand weiterer Indizien zu erhärten oder zu widerlegen war, tritt nun zunächst einmal die Darlegungslast an die Stelle der vormaligen zweiten Prüfungsstufe (vgl. zur vormaligen ersten und zweiten Prüfungsstufe bspw. nur Böhm, ZBR 2018, S. 222, 225 ff.): Sobald mindestens zwei Parameter im Rahmen der Fortschreibungsprüfung erfüllt sind und also die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation im Raum steht, hat der Gesetzgeber heute dazulegen, aufgrund welcher weiteren alimentationsrelevanten Kriterien er diese Vermutung als widerlegt ansieht und die Besoldung als amtsangemessen bewertet. Wird er dem nicht hinreichend gerecht, muss die Fachgerichtsbarkeit von einer verfassungswidrigen Unteralimentation ausgehen. Entsprechend fährt der Zweite Senat in der genannten Randnummer 97 weiterhin fort:

„Wird er seiner Darlegungslast nicht gerecht und holt der Dienstherr entsprechendes Vorbringen auch nicht im gerichtlichen Verfahren nach, ist es nicht Sache der Fachgerichte oder des Bundesverfassungsgerichts, von sich aus alimentationsrelevante Kriterien zu identifizieren und zu bewerten, die eine nach der Parameterprüfung bestehende Vermutung der Verfassungswidrigkeit der Besoldung widerlegen könnten, sofern diese nicht offenkundig zu Tage liegen. Eine Verletzung der

Darlegungsobliegenheit hat zur Folge, dass die Vermutung der Verfassungswidrigkeit zur Gewissheit erstarkt.“

War also bislang davon auszugehen, dass – sofern auf der ersten Prüfungsstufe des „Pflichtenhefts“ die Vermutung einer verfassungswidrigen Unter'alimentation gegeben war –, die zweite Prüfungsstufe das erhärten musste, liegt nun auf der zweiten Prüfungsstufe, sofern auf Grundlage der neuen Anforderungen auf der ersten Prüfungsstufe die Vermutung einer verfassungswidrigen Unter'alimentation gegeben ist, die Darlegungs- und damit Beweislast ausschließlich beim Dienstherrn, diese Vermutung zu widerlegen. Damit geht eine erhebliche tatsächlich Verschärfung der Beweislast einher: Nicht mehr die Fachgerichtsbarkeit (und damit ggf. zunächst einmal der Kläger) hat am Ende auf der zweiten Prüfungsstufe nachzuweisen, dass die Besoldung tatsächlich verfassungswidrig sei, sofern prozessual die Vermutung einer verfassungswidrigen Besoldung im Raum steht, sondern der Beklagte hat nun den Nachweis zu führen, dass die Besoldung *nicht* verfassungswidrig ist. Die ihn nun treffende Darlegungslast wirkt so bis zu einem gewissen Grad wie eine Art von Beweislastumkehr: eine erhebliche Verschärfung der bisherigen Rechtsprechung und zugleich systematisch wirklich interessant. Denn auch den Ersten Senat wird diese Form der effektiven Rechtsschutzgewährleistung ggf. interessieren, der seit langer Zeit besonderen prozeduralen Anforderungen im Gesetzgebungsverfahren eher skeptisch oder zumindest deutlich skeptischer gegenübersteht, als das bislang der Zweite Senat getan hatte (vgl. nur *Wieckhorst*, DÖV 2018, S. 845 ff.).

Entsprechend dient also diese Neuausrichtung der Effektivierung des Rechtsschutzes. Denn die Gerichte mussten bislang wiederkehrend einen gehörigen Ermittlungsaufwand betreiben, wovon sie sich nun spätestens, sofern die Vermutung einer verfassungswidrigen Unter'alimentation im Raum steht, befreit sehen, da die Darlegungslast dann in erster Linie den Beklagten trifft. Er wird sich also veranlasst sehen müssen – allein schon, wenn in der Vorabprüfung eine Verletzung des Mindestabstandsgebot für untere Besoldungsgruppen gegeben ist – den Möglichkeiten zur Stellungnahme hinreichend nachzukommen, sofern ihm die Fachgerichtsbarkeit dazu Gelegenheit gibt. Alles andere dürfte für ihn mit dem vermehrten Risiko einhergehen, das Verfahren nicht erfolgreich abzuschließen.

V. Konsequenzen

Diese hier skizzierte Neustrukturierung kann nun aber offensichtlich nicht ohne Konsequenzen für die Gerichtsverfahren sein (sie ist also vom Senat bezweckt), was allein schon daraus resultiert, dass der Senat in der genannten Randnummer 97 fortfährt (was gleichfalls in einer Prozessstrategie zu bedenken ist):

„Auch umgekehrt müssen sich die Gerichte dann, wenn kein Parameter erfüllt ist und deshalb die Vermutung amtsangemessener Besoldung besteht, nicht von sich aus auf die Suche nach diese Vermutung widerlegenden alimentationsrelevanten Kriterien begeben. Der Frage, ob trotz Nichterfüllung sämtlicher Parameter der ersten Prüfungsstufe die Besoldung gleichwohl evident unzureichend bemessen ist, haben sie nur nachzugehen, soweit dazu nach den konkreten Umständen des Falles, insbesondere aufgrund eines entsprechenden Beteiligenvorbringens im gerichtlichen Verfahren, Anlass besteht.“

Ist also kein Parameter der ersten Prüfungsstufe als erfüllt anzusehen, dann liegt die Beweislast nun ausschließlich beim Kläger – der Ermittlungsgrundsatz ist damit auch hier konkretisiert; entsprechend wird das nicht zuletzt wegen der Möglichkeit der Vorabprüfung zu einer erheblichen Effektivierung des Rechtsschutzes führen. Im Ergebnis spielt also auch hier nun nicht mehr das Gesetzgebungsverfahren die zunächst einmal besonders zu betrachtende Rolle – sondern der effektive Rechtsschutz wird weiterhin durch die aktuelle Entscheidung nach dorthin verortet, wo auch sein tatsächlicher Ort ist: nämlich in das gerichtliche Verfahren.

Von daher hebt der Senat daraufhin in der genannten Randnummer 97 weiterhin konsequent hervor:

„Bei genau einem erfüllten Parameter sind im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle – neben den Ergebnissen der ersten Prüfungsstufe – insbesondere die vom Gesetzgeber jeweils für maßgeblich befindenen weiteren alimentationsrelevanten Kriterien in Betracht zu ziehen, ferner solche, deren Relevanz für die Beurteilung der Amtsangemessenheit sich nach den konkreten Umständen aufdrängt. Soweit sich dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung und relativen Gewichtung der jeweils maßgeblichen alimentationsrelevanten Kriterien Spielräume für eigene Einschätzungen und Bewertungen eröffnen, dürfen die Gerichte nicht ihre eigenen Einschätzungen und Bewertungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen, sondern sind auf eine Nachvollziehbarkeits- und Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.“

Damit ist den vier Parametern der Fortschreibungsprüfung ein – zu einem späteren Zeitpunkt sicherlich noch einmal erheblicher tiefgehender zu betrachtender – Gehalt zugeordnet worden, der signifikant konkreter ist, als das zuvor seit 2015 im „Pflichtenheft“ der Fall gewesen ist und also auch hier mindestens im gewissen Maße an Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten anknüpft. Denn verhältnismäßig ist eine Entscheidung in dem Moment, wo sie gleichzeitig von einem legitimen Zweck geleitet wird und geeignet, erforderlich sowie angemessen ist. Gleichzeitig ist nun zweitens der vormals eher unklare Ermittlungsgrundsatz in besoldungsrechtlichen Verfahren erheblich konkretisiert worden: Ist kein Parameter der neuen ersten Prüfungsstufe nach Ansicht des Fachgerichts erfüllt, liegt es am Kläger, einen entsprechenden anderen Nachweis zu führen, also sein Klagebegehren hinreichend zu begründen. Zeigen sich hingegen zwei Parameter als unmittelbar erfüllt, liegt die Darlegungslast ausschließlich beim Beklagten, die Vermutung einer verfassungswidrigen Unter'alimentation zu entkräften. Auch hier trifft das Fachgericht kein eigener Ermittlungsauftrag als Folge des Ermittlungsgrundsatzes. Ist hingegen genau ein Parameter als erfüllt anzusehen, gilt es Klägern und Beklagten offensichtlich nicht minder, ihre je eigene Sicht auf die Dinge hinreichend zu begründen. Auch hier kommt der Fachgerichtsbarkeit eine allenfalls bedingte Ermittlungspflicht zu, die sie darüber hinaus regelmäßig auf den Beklagten delegieren kann. Die Darlegungslast obliegt also vorrangig ihm, was allerdings den Kläger nicht davon enthebt, die Begründetheit seiner Klage nachzuweisen.

Im Ergebnis ist also drittens davon auszugehen, dass – sobald die Fachgerichtsbarkeit sich in der näheren Zukunft sicher genug sieht, die aktuelle Entscheidung hinreichend durchdrungen zu haben – über besoldungsrechtliche Verfahren ab jetzt in einer erheblich kürzeren Zeit entschieden werden kann, da sich für sie der Aufwand erheblich geringer zeigt, während dagegen der Aufwand im Rahmen der ihn treffenden Darlegungslast für den Beklagten nun deutlich größer wird oder werden kann, der Kläger aber die Begründung seiner Klage in der Regel vor Klageerhebung bereits recht weit vorangetrieben hat, sodass mit dieser Klageerhebung alsbald – je nach Güte der Begründetheit der Klage – die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Ball ins Feld des Beklagten kicken kann, der dann in angemes-

sener Zeit seiner ihn treffenden Darlegungslast nach seiner Ansicht hinreichend nachkommen kann – eben eine Effektivierung des Rechtsschutzes durch die sich so abzeichnende Möglichkeit erheblich kürzerer Verfahrensdauern, die spätestens heute auch zu fordern war.

VI. Fazit

Aus den sich so darstellenden Neuausrichtungen folgen nun grundlegende Konsequenzen für eine Prozessstrategie, also ein Fazit.

1. Zunächst einmal sollte sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit derzeit in laufenden Verfahren veranlasst sehen, die aktuelle Rechtsprechung zu durchdringen. Das ist nach grundlegenden bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen nichts Ungewöhnliches und dürfte – um zu einem sachgerechten Verständnis zu gelangen – einige Zeit in Anspruch nehmen.
2. Daraufhin – sobald sich das jeweilige Fachgericht hinreichend sicher sein sollte, die sich ihm stellenden Fragen, worauf es im laufenden Verfahren nun ankommen wird, beantworten zu können – sollte sie den Beklagten in den heute anhängigen Verfahren, über die es alsbald in eine Entscheidung eintreten wollte, die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen, damit jenem Gelegenheit gegeben wird, die ihn treffenden Darlegungslasten hinreichend zu erfüllen. Das sollte also offensichtlich in allen anhängigen und ggf. zur Entscheidung aufgerufenen Verfahren so der Fall sein; denn das vormalige „Pflichtenheft“, wie es sich bis vor der Veröffentlichung der Entscheidung vom 17. September 2025 dargestellt hat, ist nicht mehr allein hinreichend, um heute einen sachlichen Vorlagebeschluss zu fassen.
3. Diese Gelegenheit zur Stellungnahme sollte heute in der Regel also deshalb dem Beklagten gegeben werden müssen, da die Vorabprüfung eine zunächst einmal nicht automatisch unerhebliche Verletzung des Mindestabstandsgebots in allen Rechtskreisen zum Ergebnis haben wird. Diese Verletzung des Mindestabstandsgebots wird sich regelmäßig bis in mittlere oder gar gehobene Besoldungsgruppen erstrecken. Die so höchsten gegen das Gebot der Mindestbesoldung verstößenden Besoldungsgruppen sollten also mindestens in der weit überwiegenden Zahl der Rechtskreise – mit nicht geringer Wahrscheinlichkeit für alle Rechtskreise – einen erfüllten vierten Parameter im Rahmen des systeminternen Besoldungsvergleich anzeigen, sodass also aktuell mindestens weit überwiegend bis ggf. ausnahmslos von mittelbaren Verstößen gegen das Abstandsgebot auszugehen ist (vgl. hierzu allgemein auch Rn. 146 ff. bzw. als erste Orientierungsgröße die Möglichkeit zur Vorabprüfung: [hier](#)). Das aber sollte die Fachgerichte zwangsläufig veranlassen, den Beklagten im Rahmen der den Gesetzgeber treffenden Darlegungslast die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.
4. Der Dienstherr – also der Beklagte – wird folglich im eigenen Interesse die nun entsprechend neu en Parameterberechnungen in einem angemessenen Zeitraum durchführen müssen und hat daraufhin darzulegen, zu welchem Schluss er auf dieser Basis kommen wird; die Darlegungslast liegt also weiterhin zunächst einmal bei ihm. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird diese Darlegungen daraufhin Klägern und ihren Bevollmächtigten mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zur Kenntnis geben. Sowohl das eine als auch das andere wird von der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit einer Frist versehen werden, die zu verlängern ggf. beantragt werden kann.

5. Das sollte nun insbesondere in jenen Verfahren geschehen, über die die Fachgerichte alsbald entscheiden wollen. Denn die Fachgerichte sehen sich nun an die ergangene aktuelle Entscheidung gebunden. Sie werden also – sofern der Zweite Senat zukünftig hier nichts anderes begründet entscheiden wird – dem in der aktuellen Entscheidung dargelegte Weg prozessual Folge zu leisten haben. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird entsprechend auch das Bundesverfassungsgericht so vorgehen, wenn es heute bei ihm anhängige Verfahren zur Entscheidung vorbereiten will. Eventuell wird es dabei ggf. – das bleibt abzuwarten – in den nächsten angekündigten Entscheidungen die Bemessungen des neu ausgerichteten „Pflichtenhefts“ noch selbst vornehmen (lassen). Denn es sieht sich nicht an die eigene Rechtsprechung gebunden, kann sie also erweitern oder grundlegend verändern, so wie sie das aktuell hinsichtlich der vormaligen „zweiten Säule“ des Alimentationsprinzips und nun mit Blick auf andere Verfassungsorgane hinsichtlich der Darlegungslasten entschieden hat.
6. Klägern, denen bekannt ist, dass das Fachgericht in absehbarer Zeit über ihre Klage entscheiden wollte, dürfte es folglich wohl angeraten sein, eine Anfrage an die Kammer oder den Senat zu richten, ob es nach der nun veröffentlichten Entscheidung vom 17. September 2025 nach wie vor geplant sei, im Rahmen der neueren bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Besoldungsrecht zu jener Entscheidung zu schreiten, und wie das Fachgericht im Rahmen der den Beklagten treffenden Darlegungslast weiter voranzuschreiten plane. Es kann sicherlich gleichfalls nicht schaden, die Klage durch die selbst erstellten ersten Ergebnisse zur Vorabprüfung weiterhin zu substantiieren. Das unter der Nr. 3 genannte Tool dürfte diese Bemessungen signifikant erleichtern.
7. Der Bund hat darüber hinaus im letzten – erneut nicht finalisierten – Gesetzgebungsverfahren zu gegeben, dass nach seiner Ansicht im Jahr 2024 weiterhin eine Verletzung des Mindestabstandsgebots bis in die Besoldungsgruppe A 11 gegeben ist (vgl. die Seite 58 f. des [Gesetzentwurfs](#)). Er hat sich und anderen damit bereits einige Arbeit erspart, da hier ja nun keine oder nur eine eingeschränkte gesonderten Prüfungen durchzuführen sein werden wird. Denn er ist dabei für 2024 von einer Nettoalimentation von jährlich 48.370,16 € und also monatlich 4.030,85 € ausgegangen, und zwar bereits unter Einbezug eines alimentativen Ergänzungszuschlags (vgl. ebd., S. 63). Ohne diesen weiterhin nicht gesetzlich geregelten alimentativen Ergänzungszuschlag sollte darüber hinaus die tatsächlich gewährte Nettoalimentation heute noch einmal erheblich geringer ausfallen. Das entsprechend heranziehende Median-Äquivalenzeinkommen als neue Form der Mindestbesoldung wird damit selbst mit dem heute nicht heranziehenden, weil nicht gesetzlich geregelten alimentativen Ergänzungszuschlag für Bundesbeamte mit dem Wohn- oder Dienstsitz in Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein nach der Bemessung des nicht finalisierten Gesetzentwurfs zwar nicht in der End-, sondern in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 11 nach Auffassung des Bundesministerium des Inneren sowie des letzten Kabinetts unmittelbar verletzt sein. Das kann man als klagender Bundesbeamter zukünftig im eigenen Gerichtsverfahren als Teil der Substantiierung der eigenen Klage heranziehen.
8. Damit wäre also zunächst einmal von klagenden Bundesbeamten die Vorabprüfung vollzogen, die für 2024 eine unmittelbare Verletzung des Alimentationsprinzips bis weit in den gehobenen Dienst nachweist, sodass es in der Fortschreibungsprüfung nun Klägern bspw. des höheren Diensts darum gehen sollte, den Nachweis zu führen – sofern hier keiner der volkswirtschaftlichen Parameter verletzt wäre –, dass die erhebliche Verletzung des Mindestabstandsgebots bis in

Besoldungsgruppen des gehobenen Diensts hinein zu mittelbarer Verstöße gegen das Abstandsgebot auch in der von ihnen besetzten Besoldungsgruppen führen sollte. Allein so wäre nun in der Fortschreibungsprüfung bereits ein Parameter betrachtet worden. Hier sei insbesondere auf die Randnummern 146 ff. der aktuellen Entscheidung verwiesen.

9. Lässt man also den im Bund weiterhin nicht geregelten alimentativen Ergänzungszuschlag genau so wie die weiterhin ebenfalls gesetzlich nicht geregelte Betrachtung des Partnereinkommens bei Seite und folgt dem genannten letzten Gesetzentwurf, indem man zur Bemessung des Besoldungsniveaus das Grundgehalt und die Familienzuschläge heranzieht (vgl. die genannte Seite 63 des letzten Gesetzentwurfs), geht also davon aus, dass in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 12 nicht allen aktiven Beamten eine allgemeine Stellenzulage gewährt wird, dann ist 2024 von einer Bruttobesoldung in Höhe von 59.307,- € auszugehen (der Betrag wird noch etwas geringer sein, da im Januar und Februar 2024 auch in der Besoldungsniveau A 12 das monatliche Besoldungsniveau geringer war als ab März). Die steuerliche Veranlagung liegt bei 6.874,- €. Die Nettobesoldung beträgt folglich 52.433,- € im Jahr. Subtrahiert man die vom PKV-Verband angegebenen Kosten für die Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von 6.983,76 € und addiert das Kindergeld in Höhe von 6.000,- €, erhält man eine Nettoalimentation in Höhe von 51.449,24 € im Jahr bzw. 4.287,43 € pro Monat. Es ist also mit den niedrigeren Beträgen der Besoldung im Januar und Februar (vgl. die Anmerkung in der vorletzten Klammer) davon auszugehen, dass weiterhin trotz des nun heranzuziehenden signifikant niedrigeren Median-Äquivalenzeinkommens als die vormalige Mindestalimentation für Bundesbeamte mit Dienst- oder Wohnsitz in Bayern in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 12 eine unmittelbare Verletzung des Mindestabstandsgebot im Jahr 2024 gegeben war. Denn eine örtliche Differenzierung der Besoldung ist der gesetzlich geregelten Bundesbesoldung nicht zu entnehmen, sodass sie weiterhin im gesamten Bundesgebiet amtsangemessen zu gewähren ist, was für Bundesbeamte, die in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 12 besoldet werden, 2024 mit Dienst- oder Wohnsitz in Bayern offensichtlich nicht der Fall gewesen ist.
10. Der Beklagte wird nun also wohl in der Regel in den laufenden und in ggf. bereits aufgerufenen Verfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten und so seiner Darlegungslast gerecht werden, wobei hier für den Bund nach den Erfahrungen der letzten Jahre ggf. abermals verblüffende Neuerkenntnisse zu erwarten sein könnten, die der Gesetzgeber bzw. der Beklagte zwischenzeitlich ggf. alsbald gemacht haben werden möchte (das zu vermuten sollte jedenfalls nach den Erfahrungen der letzten mittlerweile fast fünf Jahren nicht automatisch ausgeschlossen werden können). Nichtsdestotrotz dürfte es schon allein auf Grundlage seiner in den letzten Gesetzgebungsverfahren gemachten Aussagen nicht unendlich schwierig sein, seine ggf. erwartbaren verblüffenden Neuerkenntnisse als das zu widerlegen, was sie auch hier dann ggf. sein könnten: zweckrationale Ausflüchte.

Zusammengefasst lässt sich also heute offensichtlich zur Beruhigung von Klägern bereits sagen – diese Beruhigung ist wie eingangs ausgeführt der eigentliche Anlass dieser Wortmeldung –: Den Besoldungsgesetzgeber treffen nun keine besonderen *prozeduralen* Anforderungen mehr (also keine *besonderen* Begründungspflichten im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens). Die *prozessualen* Forderungen an den Kläger sind davon allerdings nicht unmittelbar tangiert (also die ihn treffenden Anforderungen an eine sachgerechte Begründetheit seiner Klage: Es gilt weiterhin, die Klage so gründlich wie

möglich zu substantiiieren, das nur umso mehr, als der Ermittlungsgrundsatz im fachgerichtlichen Verfahren nun hinlänglich geklärt sein dürfte). Der Kläger sieht sich also weiterhin von Beginn an veranlasst, seine Klage in angemessenen Zeit hinreichend zu *substantiiieren*, sie also sachgerecht zu begründen.

Allerdings ist nun die *Darlegungslast*, die den Besoldungsgesetzgeber bzw. den Dienstherrn trifft, eine andere als bislang: Spätestens wenn zwei Parameter in der Fortschreibungsprüfung sich als verletzt zeigen, ist es an ihm, die ansonsten geltende Gewissheit, dass die Besoldung evident unzureichend ist, im Verlauf des Gerichtsverfahrens zu zerstreuen. Gelingt ihm das nicht, ist die Besoldung gerichtlich als evident unzureichend zu betrachten. Nachdem also der Kläger seine Klage eingereicht und begründet hat, trifft den Gesetzgeber *spätestens* nun die von ihm zu erfüllende Darlegungslast. Er ist also von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer entsprechenden Stellungnahme zu veranlassen, sofern sie das als notwendig erachtet. Diese Stellungnahme ist in angemessener Zeit vor der gerichtlichen Entscheidung dem Kläger zur Kenntnis zu geben, so wie ihm ebenfalls die Möglichkeit zur Erwiderung gegeben werden muss.

VI. Nachklang

Unabhängig von den so zunächst einmal skizzenhaften betrachteten Folgen, die hier wie einleitend gesagt, zur Beruhigung aktueller Kläger beschrieben (und zukünftig noch vertieft zu betrachten sein) werden, ist für sie ebenfalls von Interesse, im Rahmen der Fortschreibungsprüfung den aktuellen Beitrag in der ZBR zur Kenntnis zu nehmen, wobei hier klar sein muss, dass die dort herausgestellte Methodik einer sachgerechten „Spitzausrechnung“ im Rahmen eines jeweils 15-jährigen Betrachtungszeitraums erstellt worden ist ([Schwan, ZBR 2025, S. 408 ff.](#)). In länger währenden Betrachtungszeiträumen verliert jene Methodik ggf. nicht ihre Relevanz – allerdings sollte dann zukünftig die zunehmende Komplexität längerer als bspw. 15-jähriger Betrachtungszeiträume nicht so ohne Weiteres auszuklammern sein können. Auch darauf dürfte zukünftig zurückzukommen sein.

Ebenso wird im Januar ein weiterer ZBR-Beitrag erscheinen, der auch und gerade für Bundesbeamte nicht zuletzt im höheren Dienst von Interesse sein dürfte, der aber – da er die Besoldungsentwicklung in der Besoldungsgruppe A 14 mit dem Basisjahr 1979 betrachtet – nicht minder für Landesbeamte von Interesse sein sollte, da die bundesdeutsche Besoldung bis zu ihrer Reföderalisierung 2003/06 bundeseinheitlich geregelt war. Nicht zuletzt in Anbetracht eines im Rahmen der Fortschreibungsprüfung nun festen Basisjahrs, das dort den Ausgangspunkt zur Bemessung des Besoldungsindex bildet, werden sich ggf. auch aus diesem Beitrag Diskussionsanlässe ergeben.

Der vorliegenden Text orientiert sich an einem Beitrag, der ursprünglich [hier](#) zu finden ist und ihn aktualisierend ergänzt.