

Vom Konsolidierungsvorbehalt zur Konsolidierungsschranke

Zur verfassungsrechtlichen Kürzungsfähigkeit der Beamtenbesoldung im Lichte des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025 (2 BvL 20/17 u. a.)

von Konrad Sartorius, Berlin

April 2026

I. Karlsruher Doppelschlag: EGMR-Subsidiarität und Alimentationsverdichtung

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Kürzungsfähigkeit der Beamtenbesoldung ist in den vergangenen zwei Jahren in einen veränderten Rahmen eingerückt. Mit dem Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 14. Dezember 2023 in der Rechtssache *Humpert u. a. ./ Deutschland*¹ ist das beamtenrechtliche Streikverbot endgültig völkerrechtlich konsolidiert worden, und mit dem Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025 zur A-Besoldung des Landes Berlin im Zeitraum 2008 bis 2020 (2 BvL 20/17 u. a.)² hat die alimentationsrechtliche Dogmatik einen Verdichtungsschritt erfahren, der die Konsolidierungsdoktrin – in welcher der Senat schon 2015 die rechtfertigungsdogmatische Achillesferse jeder besoldungsrechtlichen Sparmaßnahme verortet hatte³ – nun gleichsam prozedural einrahmt. Dass diese beiden Linien zusammengehören, hat der Senat im Beschluss vom 17. September 2025 selbst markiert: Er greift die *Humpert*-Argumentation des EGMR ausdrücklich auf und hebt hervor, dass das nationale Verfassungsrecht die eigene Rechtsprechung kritisch daraufhin zu überprüfen habe, ob sie auch in Zukunft die Gewähr dafür biete, dass dem Beamten mit dem gerichtlichen Rechtsschutz ein wirksames Mittel zur Verfügung steht, um sein individuelles verfassungsmäßiges Recht auf einen „angemessenen Lebensunterhalt“ gerichtlich durchzusetzen.⁴

¹ EGMR (Große Kammer), *Humpert u. a. ./ Deutschland*, Urteil vom 14.12.2023, Beschwerdennrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18, abrufbar in nichtamtlicher deutscher Übersetzung unter <https://hudoc.echr.coe.int>.

² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2025 – 2 BvL 20/17, 2 BvL 21/17, 2 BvL 5/18, 2 BvL 6/18, 2 BvL 7/18, 2 BvL 8/18, 2 BvL 9/18 –, betreffend die Besoldung der Berliner Landesbeamten der Besoldungsordnung A im Zeitraum 2008 bis 2020; veröffentlicht am 19.11.2025; abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2025/09/ls20250917_2bv1002017.html sowie Pressemitteilung Nr. 105/2025.

³ BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127> – R-Besoldung u. a. Sachsen-Anhalt; BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110> – A-Besoldung Sachsen.

Damit ist die Aufgabe gestellt. Das Streikverbot, das der EGMR im Anschluss an die ständige Rechtsprechung des Zweiten Senats⁵ als Korrelat des Alimentationsprinzips bestätigt hat,⁶ verlangt im Gegenzug, dass die Alimentation als solche nicht zur Disposition haushälterischer Gestaltungsspielräume gestellt werden kann. Die nachfolgende Untersuchung geht dieser Spannung im Spiegel des Beschlusses vom 17. September 2025 nach. Sie tritt mit der These an, dass der theoretisch in Bestand bleibende Konsolidierungsvorbehalt – die Möglichkeit also, Beamtinnen und Beamte aus rein finanziellen Gründen zur Sanierung öffentlicher Haushalte heranzuziehen – nach der mittlerweile erreichten dogmatischen Verdichtung praktisch zur Konsolidierungsschranke geworden ist; die Kürzung der Besoldung bleibt zwar als Rechtsfigur denkbar, ist aber unter den vom Senat im Anschluss an seine Vorjudikate präzisierten kumulativen Anforderungen kaum noch operationalisierbar. Damit ist auch die aktuelle Konfliktlage zwischen Bund und Berlin um die Umsetzung der Karlsruher Direktive umrissen, in deren Mitte ein Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 14. April 2026⁷ und die zeitgleich einsetzende parlamentarische Selbstbedienungsmechanik der Diätenautomatik⁸ stehen.

II. Die dritte Prüfungsstufe als Rechtfertigungsschranke

1. Die dogmatische Verortung der Konsolidierungsfrage

Das Bundesverfassungsgericht prüft die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung seit den Leitentscheidungen vom 5. Mai 2015 (BVerfGE 139, 64) und vom 17. November 2015 (BVerfGE

⁴ So die Zitierung der EGMR-Linie im Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2): „Es hat dabei die eigene Rechtsprechung kritisch daraufhin zu überprüfen, ob sie auch in Zukunft die Gewähr dafür bieten wird, dass dem Beamten mit dem gerichtlichen Rechtsschutz ein wirksames Mittel zur Verfügung steht, um sein individuelles verfassungsmäßiges Recht auf einen ‚angemessenen Lebensunterhalt‘ gerichtlich durchzusetzen“ (vgl. EGMR, *Humpert u. a. ./.* Deutschland, 14.12.2023, 59433/18 u. a., insbesondere § 133).

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15 –, BVerfGE 148, 296 – Streikverbot für Beamte.

⁶ EGMR, *Humpert u. a. ./.* Deutschland (Fn. 1), §§ 109–112, 137; vgl. die Übersicht bei *Podolski*, LTO vom 14.12.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/egmr-lehrer-streik-verbot-bleibtbestehen>.

⁷ Bundesministerium des Innern, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für die Jahre 2025 und 2026, zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Alimentation und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesalimentationsgesetz – BALimentG), Bearbeitungsstand 14.04.2026 15:29, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html>. Zur Austauschseite vom 20.04.2026 betreffend die B- und R-Besoldung vgl. die Übersicht bei oeffentlicher-dienst.org/beamte/bund/bundesalimentationsgesetz.

⁸ § 11 Abs. 4 AbgG; vgl. Deutscher Bundestag, Pressemitteilung zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung 2026, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1165658>.

140, 240) in einem dreistufigen Verfahren.⁹ Auf der ersten Stufe wird anhand fünf objektiver Vergleichsparameter – Tariflohnindex, Nominallohnindex, Verbraucherpreisindex, systeminterner Besoldungsvergleich und Bund-Länder-Vergleich – geprüft, ob die Besoldung evident unzureichend bemessen ist; auf der zweiten Stufe werden weitere alimentationsrelevante Kriterien in einer wertenden Gesamtbetrachtung zusammengeführt, wobei die Erfüllung von mindestens zwei Parametern eine Vermutung für die Verfassungswidrigkeit begründet.¹⁰ Erst auf der dritten Stufe stellt sich die Frage einer ausnahmsweisen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Der Beschluss vom 17. September 2025 hält in Rn. 109 ausdrücklich fest, dass „allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken“ vermögen, da andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere laufe.¹¹ Die Formulierung knüpft wörtlich an BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110> an, in der bereits 2015 ausgesprochen war, dass auch das besondere Treueverhältnis Beamtinnen und Beamte nicht dazu verpflichtet, „stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen“.¹²

Die dritte Stufe ist damit weniger eine Eintrittspforte für haushaltspolitische Erwägungen als deren Begrenzung. Bereits das Bundesverwaltungsgericht hat auf der Grundlage der Karlsruher Vorgaben ausgesprochen, dass das Bemühen, Ausgaben zu sparen, „nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden“ kann, soweit es nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.¹³ Damit ist die Doktrin in einer doppelten Bewegung formuliert: Sie schließt die rein fiskalisch motivierte Besoldungskürzung tatbestandlich aus und unterwirft die ausnahmsweise zulässige Konsolidierungsmaßnahme einem Bündel kumulativer

⁹ Zur Entwicklung dieser Methodik aus den Beschlüssen vom 5. Mai 2015 (BVerfGE 139, 64) und vom 17. November 2015 (BVerfGE 140, 240) sowie deren Verfeinerung im Beschluss vom 4. Mai 2020 (BVerfGE 155, 1) vgl. *Stuttman*, NVwZ 2015, 1007 ff.; *ders.*, NVwZ 2016, 184 ff.; *ders.*, NVwZ 2018, 552 ff.; *Schwan*, ZBR 2023, 181 ff.; zusammenfassend nun *Schwan*, ZBR 2025, Heft 1/2, 21 ff.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Leitsätze 1a-1c und Rn. 65 ff.; vgl. ferner *Schwan*, „Begründen heißt befolgen – Zur Pragmatik der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021“, *berliner-besoldung.de*, Januar 2024, abrufbar unter <https://www.berliner-besoldung.de/begrunden-heisst-befolgen-zur-pragmatik-der-bundesverfassungsgerichtlichen-entscheidung-zum-zweiten-nachtragshaushaltsgesetz-2021/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2026).

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 109; ebenso BVerfGE 155, 1 <50 Rn. 100>; BVerfGE 149, 382 <404 f. Rn. 36>.

¹² BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110>; BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127>; vgl. ferner BVerfGE 44, 249 <264 f.>; BVerfGE 76, 256 <311>; BVerfGE 99, 300 <320>; BVerfGE 114, 258 <291>; BVerfGE 117, 372 <388>.

¹³ BVerwG, Pressemitteilung Nr. 65/2017 vom 23.07.2017 (zum Urteil vom 17.05.2017 – 2 C 60.16 –), unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u. a. – BVerfGE 139, 64 Rn. 127.

Anforderungen, deren Erfüllung der Gesetzgeber prozedural – ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien – zu dokumentieren hat.

2. Die vier kumulativen Anforderungen an ein verfassungsmäßiges Konsolidierungskonzept

Aus der Entwicklung der Rechtsprechung von BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127> über BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110> und BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 38> bis zu BVerfGE 155, 1 <47 f. Rn. 96 f.> und nun zum Beschluss vom 17. September 2025¹⁴ ergeben sich – in einer hier vorgenommenen systematisierenden Strukturierung – vier kumulative Anforderungen, die ein verfassungsmäßiges Konsolidierungskonzept zu erfüllen hat. Sie sind im Beschluss zur Eingangsbesoldung Baden-Württembergs (BVerfGE 149, 382) am eingehendsten ausformuliert worden, weshalb diese Entscheidung als dogmatischer Bezugspunkt fungiert.¹⁵

Erstens verlangt der Senat eine ausnahmesituative Anlasstauglichkeit. Die Heranziehung der Beamtinnen und Beamten muss „zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen“ erfolgen.¹⁶ Das setzt eine durch Naturkatastrophe oder vergleichbare außergewöhnliche Notsituation indizierte Lage voraus; die Vorwirkungen der Schuldenbremse genügen für sich genommen jedenfalls für Zeiträume vor 2011 nicht.¹⁷ *Zweitens* fordert der Senat ein klar beziffertes Sparziel. In der Entscheidung zur Eingangsbesoldung Baden-Württembergs heißt es ausdrücklich, das Konzept setze „wenigstens die Definition eines angestrebten Sparziels sowie die nachvollziehbare Auswahl der zu dessen Erreichung erforderlichen Maßnahmen voraus“.¹⁸ Es genügt nicht, „lediglich erkennen [zu] lassen, welches Sparvolumen voraussichtlich erreichbar sein werde“; der Gesetzgeber hat vielmehr darzulegen, „welches Einsparvolumen zur Konsolidierung des Haushalts für erforderlich gehalten wird“.¹⁹ *Drittens* muss die Maßnahmenauswahl sich auf alle staatlichen Ausgabenbereiche erstrecken und nicht selektiv die Beamtenschaft treffen. Das Sparvolumen ist „gleichheitsgerecht zu erwirtschaften“.²⁰ Eine Kürzung allein bei den Beamtinnen und Beamten ist gerade verfassungswidrig. *Viertens* schließlich müssen die Materialien des Gesetzgebungsverfahrens das Konzept tragen; eine sachliche Rechtfertigung kann nach der seit BVerfGE 130, 263 <301 f.>

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 109–110, 118.

¹⁵ BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 36–38> – Eingangsbesoldung Baden-Württemberg; vgl. ferner die Pressemitteilung des BVerfG Nr. 82/2018 vom 28.11.2018, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-082.html>.

¹⁶ BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110>; BVerfG, Beschluss vom 23.05.2017 – 2 BvR 883/14 –, Rn. 67; vgl. zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ferner BVerfGE 129, 124 <170>; BVerfGE 132, 195 <245>.

¹⁷ BVerwG, Pressemitteilung Nr. 65/2017 (Fn. 13).

¹⁸ BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 36>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 –.

¹⁹ BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 37>; siehe auch die Pressemitteilung Nr. 82/2018 (Fn. 15).

²⁰ BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110>; BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 38>; BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 109.

ausgeprägten und in BVerfGE 155, 1 <47 f. Rn. 96 f.> verdichteten Prozeduralisierungsdoktrin nicht ex post nachgeschoben werden.²¹

Die vier Anforderungen treten kumulativ auf. Das Fehlen einer einzigen unter ihnen zieht die Verfassungswidrigkeit der Maßnahme nach sich.

3. Die Praxisbilanz: kein einziges akzeptiertes Konsolidierungskonzept

Bemerkenswerterweise hat das Bundesverfassungsgericht in keinem Fall der mittlerweile mehr als zehnjährigen Judikaturlinie ein ausdrücklich auf die Konsolidierung gestütztes besoldungsrechtliches Sparpaket akzeptiert. Schon die R-Besoldungs-Entscheidung von 2015²² hat die dortige Begründung nicht durchgreifen lassen, ebenso wie der Beschluss zur Eingangsbesoldung in Baden-Württemberg ausdrücklich festgestellt hat, dass „ein schlüssiges und umfassendes Konzept der Haushaltskonsolidierung [...] fehlt“.²³ In der Entscheidung zur Berliner R-Besoldung vom 4. Mai 2020 (BVerfGE 155, 1) wurden die vom Land Berlin angeführten Konsolidierungsbeiträge der Beamten in den Jahren 2004 und 2006 als haushaltspolitisches Allgemeinpostulat ohne tragfähige normative Begründung verworfen; die Senatsentscheidung kritisiert, dass „nicht einmal der Versuch unternommen wurde, die Einsparungen gleichheitsgerecht zu erwirtschaften“.²⁴

Es ist deshalb terminologisch präzise zu unterscheiden zwischen dem *Sanierungshilfe*-Mechanismus, der für Bremen und das Saarland nach dem Sanierungshilfengesetz vom 14. August 2017²⁵ greift, und dem *Konsolidierungs*-Mechanismus im Sinne der dritten Prüfungsstufe der besoldungsrechtlichen Dogmatik. Während ersterer eine vom Bund finanzierte föderale Stützung für Länder mit struktureller Verschuldungsproblematik darstellt²⁶ und dementsprechend gerade *kein* Maßstab für die zulässige Aushöhlung beamtenrechtlicher Mindeststandards sein kann, betrifft letzterer den engen verfassungsrechtlichen Korridor, in dem der Besoldungsgesetzgeber überhaupt zu Lasten der

²¹ BVerfGE 130, 263 <301 f.> – W-Besoldung Hessen; BVerfGE 155, 1 <47 f. Rn. 96 f.> – Berlin-Richter; vertieft in BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24.01.2023 – 2 BvF 2/18 – (Parteienfinanzierung – Absolute Obergrenze), Rn. 128, 150 ff., 160 f.; eingehend dazu *Schwan*, „Begründen heißt befolgen“ (Fn. 10), unter II.; *Kluth*, NVwZ 2023, 648 ff.

²² BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127> – R-Besoldung u. a. Sachsen-Anhalt.

²³ BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 36>.

²⁴ BVerfGE 155, 1 – Berlin-Richter; ausführlich gewürdigt im Hintergrundpapier des Bundes der Richter und Staatsanwälte Landesverband Berlin e. V., Berliner Besoldungsallianz, <https://www.drb-berlin.de/mitgliedschaft/votum/votum/news/berliner-besoldungsallianz-1-1>.

²⁵ Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3126), zuletzt geändert durch Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung, BT-Drs. 21/1503 vom 08.09.2025.

²⁶ § 1 Abs. 1 SanG: „Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes erhalten die Länder Bremen und Saarland nach Maßgabe dieses Gesetzes ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich.“

Alimentation auf den Haushalt zurückgreifen darf. Die Annahme, das Sanierungshilfengesetz oder seine grundgesetzliche Wurzel in Art. 143d Abs. 4 GG könne die alimentationsrechtliche Konsolidierungsdoktrin abschwächen, ist von der Sache her abwegig: Die Sanierungshilfen werden gerade gewährt, *damit* die betroffenen Länder ihre verfassungsrechtlichen Pflichten – einschließlich der Alimentationspflicht – einhalten können, nicht *damit* sie die Beamtinnen und Beamten zur Sanierung heranziehen.

III. Vertrauensschutz: Echte und unechte Rückwirkung im Besoldungs- und Versorgungsrecht

Die Konsolidierungsfrage berührt sich an mehreren Stellen mit dem rückwirkungsdogmatischen Schutz der schon entstandenen Besoldungs- und Versorgungsansprüche. Die Linie ist seit BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff., 18 f.>²⁷ – einer Entscheidung des Ersten Senats, deren Maßstäbe in der ständigen Rechtsprechung des heute für das Beamtenrecht zuständigen Zweiten Senats fortgeführt werden – und BVerfGE 76, 256 <298, 311, 347>²⁸ ungebrochen: Art. 33 Abs. 5 GG enthält eine *besondere Ausprägung* des allgemeinen rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes, die den Dienstherrn verpflichtet, Eingriffe in versorgungsrechtliche Rechtspositionen durch angemessene Übergangsregelungen auszugleichen oder abzumildern.²⁹ In BVerfGE 117, 372 <387> hat der Senat hervorgehoben, dass es sich bei den Versorgungsbezügen um ein „erdientes Ruhegehalt“ handelt, „welches durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG“.³⁰ In jener Entscheidung hatte der Senat die Verlängerung der Wartefrist nach § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG von zwei auf drei Jahre als mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar erklärt.³¹

Die rückwirkungsdogmatische Differenzierung folgt seit BVerfGE 72, 200 <242> der bekannten Zweiteilung. *Echte Rückwirkung* (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) liegt vor, wenn die Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon für vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll; sie ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig.³² *Unechte Rückwirkung* (tatbestandliche Rückanknüpfung) liegt vor, wenn belastende Rechtsfolgen einer Norm zwar erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von

²⁷ BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff., 18 f.> – Teuerungszulage (Beschluss des Ersten Senats vom 11.06.1958 – 1 BvR 1/52, 1 BvR 46/52 –); die dort entwickelten Maßstäbe werden in der ständigen Rechtsprechung des heute für das Beamtenrecht zuständigen Zweiten Senats fortgeführt.

²⁸ BVerfGE 76, 256 <298, 311, 347> – Beamtenversorgung (Beschluss vom 30.09.1987 – 2 BvR 933/82 –).

²⁹ Zusammenfassend BVerfG, Beschluss vom 02.05.2012 – 2 BvL 5/10 –, BVerfGE 131, 20 <38 ff.>; BVerwG, Urteil vom 26.11.2013 – 2 C 17.12 – BVerwGE 148, 245, Rn. 7.

³⁰ BVerfGE 117, 372 <387> – Dreijahresfrist für Versorgungsbezüge (Beschluss vom 20.03.2007 – 2 BvL 11/04 –).

³¹ BVerfGE 117, 372; vgl. zur Folgerechtsprechung BVerwG, Urteil vom 26.09.2012 – 2 C 48.11 – BVerwGE 144, 196.

³² BVerfGE 109, 133 <181>; BVerfGE 114, 258 <300>; BVerfGE 127, 1 <16 f.>; BVerfGE 131, 20 <38 ff.>.

einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden; sie ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes nur vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und „bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt“.³³ In der Entscheidung vom 2. Mai 2012 (2 BvL 5/10) zur rückwirkenden Neuregelung des § 14a BeamtVG durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz hat der Senat den Maßstab präzisiert: Erforderlich seien für die Rechtfertigung einer unechten Rückwirkung im versorgungsrechtlichen Kontext „gewichtige und bedeutende Gründe“, die das durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützte Vertrauen der Versorgungsempfänger zu überwiegen vermögen.³⁴

Diese Doktrin engt die Möglichkeit, im Rahmen einer haushaltspolitisch motivierten Maßnahme rückwirkend in laufende Bezüge oder erdientes Ruhegehalt einzugreifen, weiter ein. Mehr noch: Die Konsolidierungsdoktrin der dritten Prüfungsstufe und die Rückwirkungsdoktrin treten in einer für den Gesetzgeber unkomfortablen Konstellation gegeneinander an: Soll die Maßnahme für die Vergangenheit gelten, scheitert sie regelmäßig am Vertrauensschutz; soll sie nur für die Zukunft gelten, scheitert sie regelmäßig daran, dass kein gleichheitsgerechtes, beziffertes Konsolidierungskonzept vorgelegt werden kann. Die rechtsdogmatische Verzahnung ist enger als die schulgemäß getrennten Prüfungsschritte vermuten lassen; sie ist namentlich in der Entscheidung vom 17. September 2025 noch dadurch verschärft worden, dass der Senat die Begründungspflichten des Gesetzgebers im Anschluss an seine Entscheidung zur absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung³⁵ auf das Anhörungsverfahren erstreckt und ein „Nachschieben von Gründen“ ausgeschlossen hat.³⁶

IV. Faktische Kürzungen: Pflichtstundenrecht, Kostendämpfungspauschale, Beihilfe

Die dogmatischen Restriktionen der unmittelbaren Besoldungskürzung haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einer Verlagerung auf *mittelbare* oder *faktische* Kürzungstechniken geführt. Drei Felder sind paradigmatisch.

1. Pflichtstundenerhöhung als verdeckte Besoldungskürzung

Der erste Strang betrifft die Erhöhung der Lehrer-Pflichtstundenzahl. Brandenburg hat in der von SPD und Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) getragenen Koalition unter Ministerpräsident Woidke beschlossen, die Pflichtstundenzahl für Lehrkräfte zum 1. Februar 2026 (zweites Schulhalbjahr 2025/2026) um eine Wochenstunde anzuheben; ausgenommen sind Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung sowie Schulen mit

³³ BVerfGE 127, 1 <17 f.>; BVerfGE 131, 20 <40>; BVerfGE 148, 217 <255 Rn. 134, 136>; BVerfGE 157, 177; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25.03.2021 – 2 BvL 1/11 –.

³⁴ BVerfG, Beschluss vom 02.05.2012 – 2 BvL 5/10 – BVerfGE 131, 20 <45>: zur „besonderen Bedeutung des Vertrauensschutzes im Bereich der Beamtenversorgung“; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 19.08.2010 – 2 C 34.09 – Pressemitteilung Nr. 72/2010.

³⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24.01.2023 – 2 BvF 2/18 – (Fn. 21), Rn. 128, 150 ff.

³⁶ BVerfG (Fn. 35), Rn. 160 f.; vertiefend *Schwan*, „Begründen heißt befolgen“ (Fn. 10).

Sozialindex 4 und 5.³⁷ Die Maßnahme ist von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft mit einer Normenkontrollklage am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg sowie individuellen Klagen verbunden worden; der GEW-Landesvorsitzende verweist insbesondere auf eine Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, das im Februar 2025 einem pensionierten Grundschulrektor einen finanziellen Ausgleich für seine geleistete Mehrarbeit zugesprochen hat.³⁸ Das OVG Berlin-Brandenburg hat in seiner Leitentscheidung zur Pflichtstundenerhöhung vom 25. Oktober 2007 (OVG 4 B 10.07) zwar die Kompetenzgrundlage in § 35 Abs. 5 LBG bestätigt, zugleich aber die Notwendigkeit einer hinreichenden Tatsachenfeststellung zur Gesamtarbeitszeit hervorgehoben.³⁹ Die verwaltungsgerichtliche Folgejudikatur erkennt im Falle einer rechtswidrigen Heranziehung zu Mehrarbeit nach den Grundsätzen von Treu und Glauben grundsätzlich einen Anspruch auf zeitlichen Ausgleich an.⁴⁰

Die alimentationsrechtliche Pointe der Pflichtstundenerhöhung liegt in ihrem Charakter als verdeckte Besoldungskürzung: Die Stundengewichtung des Grundgehalts verschiebt sich; was in Euro pro Pflichtstunde angesetzt wird, sinkt; namentlich für Teilzeitbeschäftigte wirkt die Maßnahme unmittelbar als Gehaltskürzung. Sie ist in den dogmatischen Maßstäben der Konsolidierungsdoktrin in gleicher Weise zu beurteilen wie eine offene Grundgehaltskürzung – das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 17. September 2025 in Rn. 110 ausdrücklich festgehalten, dass „Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen, [sich] nur unschwer verhindern lassen“.⁴¹

2. Die Kostendämpfungspauschale als Maßstab

Der zweite Strang betrifft die *Kostendämpfungspauschale* – jene besoldungsabhängig gestaffelte Selbstbeteiligungsfigur im Beihilferecht, die das Land Berlin auf der Grundlage von § 76 LBG i. V. m. der Landesbeihilfeverordnung (LBhVO) zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2017 erhoben hat (60 Euro ab A 7 bis 780 Euro ab B 8) und die mit Artikel 2 des

³⁷ Vgl. die Berichterstattung News4teachers vom 25.09.2025, „Massiv Druck erhöhen: GEW kündigt Klagen gegen zusätzliche Unterrichtsstunde an“, <https://www.news4teachers.de/2025/09/massiv-druck-erhoehen-gew-kuendigt-klagen-gegen-zusaetzliche-unterrichtsstunde-an/>, sowie Tagesspiegel vom Frühjahr 2025; Inkrafttreten der Pflichtstundenerhöhung zum 1.2.2026.

³⁸ GEW Brandenburg, zitiert nach News4teachers (Fn. 37), unter Verweis auf OVG Lüneburg, Urteil vom 09.06.2015, sowie zur GEW-Normenkontrollklage am OVG Berlin-Brandenburg vom 13.11.2025.

³⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25.10.2007 – OVG 4 B 10.07 –.

⁴⁰ Vgl. zur Rechtsprechungslinie bei rechtswidriger Mehrarbeit Bundesverwaltungsgericht und Oberverwaltungsgerichte, ständige Rechtsprechung; Geltendmachung erfordert eine zeitnahe Anzeige durch den betroffenen Beamten.

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 79 (in Bezug auf die Spitzabrechnung im Rahmen der Indexermittlung) und Rn. 110 (in der hier zitierten Allgemein Formulierung); vgl. *Färber*, ZBR 2025, 10 ff.

Haushaltsumsetzungsgesetzes zum 1. Januar 2018 abgeschafft worden ist.⁴² Den verwaltungsrechtsdogmatischen Maßstab hat das Bundesverwaltungsgericht im Leiturteil vom 3. Juli 2003 (BVerwG 2 C 36.02 = BVerwGE 118, 277) zur niedersächsischen Kostendämpfungspauschale entwickelt; danach ist eine besoldungsabhängig gestaffelte Selbstbeteiligung im Beihilferecht zwar grundsätzlich zulässig, ihre Wirkung tritt jedoch zu der Bemessung der Bezüge in einen alimentationsrechtlich relevanten Zusammenhang.⁴³ Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025 würdigt die Kostendämpfungspauschale ausdrücklich als alimentationsrelevanten Belastungsfaktor, indem der Senat unter anderem auf die Einschnitte in die Beihilfefähigkeit von Säuglings- und Kleinkinderausstattung (2004) und die Absenkung der Beihilfesätze für Material- und Laborkosten von Zahnersatz von 60 % auf 40 % (2005) hinweist und dies in die Gesamtbetrachtung des Alimentationsniveaus einstellt.⁴⁴ Die alimentationsdogmatische Lesart ist klar: Die Kostendämpfungspauschale ist eine besoldungsmindernde Maßnahme im weitesten Sinne; sie wirkt wie eine Bruttoreduzierung, weil sie an die Stelle einer beihilferechtlichen Erstattung eine Eigenbelastung setzt, die der Beamte aus seinem Nettoeinkommen zu tragen hat. Aus der Perspektive der dritten Prüfungsstufe stellt sich für jede Wiedereinführung – ob in Berlin, im Bund oder in einem anderen Land – die Frage nach einem Konsolidierungskonzept, das den vier kumulativen Anforderungen genügt; eine solche Begründung ist in keinem der einschlägigen Vorgänge geliefert worden.

3. Beihilferechtliche Sparmaßnahmen und systemische Kohärenz

Der dritte Strang betrifft strukturähnliche beihilferechtliche Maßnahmen. Die Argumentationsfigur ist hier durch BVerfGE 140, 240 <287 Rn. 94> vorgegeben: Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, „wie er bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau Rechnung trägt“; neben der Anhebung der Grundgehaltssätze und Veränderungen im Beihilferecht kommt insbesondere auch eine Anhebung des Familienzuschlags in Betracht.⁴⁵ Daraus folgt eine Reziprozität: Was beihilferechtlich subtrahiert wird, muss besoldungsrechtlich kompensiert werden – und umgekehrt. Eine Reduzierung der Beihilfebemessungssätze ohne kompensatorische Anhebung der Bezüge wird in der Gesamtbetrachtung des

⁴² § 76 LBG i. V. m. der Landesbeihilfeverordnung (LBhVO) Berlin; Aufhebung durch Art. 2 des Haushaltsumsetzungsgesetzes mit Wirkung zum 01.01.2018, vgl. <https://www.berlin.de/landesverwaltungsamt/beihilfe/allgemeine-informationen/news-ticker/sammlung/artikel.1434959.php>; Übersicht bei https://www.beihilfavorschriften.de/berlin_beihilfe.

⁴³ BVerwG, Urteil vom 03.07.2003 – 2 C 36.02 – BVerwGE 118, 277 (zur niedersächsischen Kostendämpfungspauschale); zur Rechtsprechungslinie ferner BVerwG, Urteil vom 12.11.2009 – 2 C 29.08 – (nach DNeuG-Verkündung ergangen und vom BVerfG, BVerfGE 131, 20 <44 f.>, nicht als Vertrauensanker akzeptiert).

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), insbesondere Rn. 91, 118 (Würdigung der seit 2003 erhobenen Kostendämpfungspauschale und der weiteren Beihilfeeinschnitte als alimentationsrelevante Belastungsfaktoren).

⁴⁵ BVerfGE 140, 240 <287 Rn. 94>; BVerfGE 155, 1 <34 Rn. 64>.

Alimentationsniveaus regelmäßig zur evidenten Unteralimentation führen. Die durch das Battis-Gutachten zur sächsischen Besoldungsgesetzgebung 2022 herausgearbeitete Linie⁴⁶ und die parallele Argumentation Battis' im Thüringer Gutachten 2021⁴⁷ bestätigen die Konsolidierungs-Asymmetrie: Solange die Begründung des Besoldungsgesetzgebers das Vergleichsmaterial mit der allgemeinen Einkommensentwicklung schuldig bleibt, scheitert auch jeder beihilferechtliche Sparvorstoß.

V. Die EGMR-Dimension: Streikverbot als Gegenstück zur Alimentationsverbürgung

Die EGMR-Linie aus *Humpert u. a. ./ Deutschland* fügt der innerstaatlichen Rechtfertigungsdoktrin eine weitere Schicht hinzu. Der Gerichtshof hat mit einer Gegenstimme entschieden, dass das deutsche Streikverbot für verbeamtete Lehrkräfte keine Verletzung des Art. 11 EMRK darstellt.⁴⁸ Die Begründung stützt sich auf die institutionelle Verankerung des Streikverbots in Art. 33 Abs. 5 GG, die kompensatorische Funktion des Alimentationsprinzips und die Möglichkeit einer wirksamen gerichtlichen Durchsetzung der amtsangemessenen Alimentation.⁴⁹ Die Argumentation kulminiert in der Fragestellung, ob den Beamten mit dem gerichtlichen Rechtsschutz „ein wirksames Mittel zur Verfügung steht, um sein individuelles verfassungsmäßiges Recht auf einen ‚angemessenen Lebensunterhalt‘ gerichtlich durchzusetzen“.⁵⁰

Damit liegt die Reziprozität offen. Wenn die Konventionskonformität des Streikverbots an den Bestand und die effektive Durchsetzbarkeit der Alimentationsverbürgung geknüpft ist, dann darf umgekehrt der Bestand der Alimentationsverbürgung nicht in der Hand desjenigen liegen, der durch das Streikverbot privilegiert ist. Eine Konsolidierungsdoktrin, die dem Gesetzgeber eine breite Eingriffsbefugnis in das Alimentationsniveau einräumte, würde nicht nur die innerstaatliche Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG aushöhlen, sondern zugleich die völkerrechtliche Rechtfertigungsbasis des Streikverbots aus Art. 11 EMRK destabilisieren. Der Senat hat im Beschluss vom 17. September 2025 in Rn. 32–34 und Rn. 58 nicht zufällig die *Humpert*-Linie aufgegriffen.⁵¹ Die Formel ist eine doppelte Verschränkung: Das Streikverbot

⁴⁶ *U. Battis*, Stellungnahme zum Vierten Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften des Freistaates Sachsen, Oktober 2022, https://www.sbb.de/fileadmin/user_upload/www_sbb_de/pdf/2022/GK_und_FK/Stellungnahmen/StN_Battis_4_Gesetz_dienstr_Vorschriften_10_2022.pdf.

⁴⁷ *U. Battis*, Gutachten zum Thüringer Gesetz zur Gewährleistung verfassungsgemäßer Alimentation 2021 (zit. nach *Schwan*, „Begründen heißt befolgen“ [Fn. 10], und der dortigen Verweisung auf das vom Verfasser konstatierte „länderübergreifend konzertierte Verfassungsbruch“-Diktum).

⁴⁸ EGMR, *Humpert u. a. ./ Deutschland* (Fn. 1), Tenor.

⁴⁹ EGMR (Fn. 1), §§ 109–112, 137 sowie das Sondervotum.

⁵⁰ EGMR (Fn. 1), § 133.

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), insbesondere die Bezugnahmen auf EGMR, *Humpert u. a. ./ Deutschland*, 14.12.2023, 59433/18 u. a., §§ 109, 133 in Rn. 32–34, 58 sowie Rn.

lässt sich nur halten, wenn die Alimentation hält; die Alimentation lässt sich nur halten, wenn die Konsolidierungsdoktrin als Ausnahme begriffen und nicht zur Regel erhoben wird.

VI. Die Voßkuhle-Trias und der föderale Wettbewerbsdruck

Die mittlerweile als *Voßkuhle-Trias* bezeichnete Zielbeschreibung der neueren Karlsruher Besoldungs-Rechtsprechung ist im Beitrag *Personal* in den von Voßkuhle, Eifert und Möllers herausgegebenen *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 3. Aufl. 2022, formuliert.⁵² Voßkuhle/Kaiser resümieren dort, das Bundesverfassungsgericht habe dem Alimentsprinzip „Zähne eingezogen“ und es „bissfest“ gemacht, und benennen drei Zielrichtungen der Rechtsprechung: erstens die Verbindlichkeit des Alimentsprinzips zu stärken, um die Heranziehung der Beamten zur Haushaltskonsolidierung zu begrenzen; zweitens der zunehmenden Besoldungsdivergenz zwischen den Ländern entgegenzuwirken; drittens die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst zu sichern.⁵³ In einem Interview mit dem DGB hat Voßkuhle ausdrücklich betont: „Was mir Sorge bereitet, sind die mittlerweile sehr großen Besoldungsunterschiede zwischen den Ländern.“⁵⁴

Diese Zielsetzung wirkt unmittelbar auf die Konsolidierungsfrage zurück. Wenn die Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006⁵⁵ zu einer Entkopplung der Landesbesoldungen vom Bundesniveau geführt hat, die ihrerseits *unter dem Gesichtspunkt von Einsparungsmöglichkeiten zur Sanierung der Landeshaushalte genutzt bzw. [...] missbraucht* worden ist, wie Battis es im Sächsischen Gutachten formuliert,⁵⁶ dann zielt die Karlsruher Rechtsprechung gerade darauf, dieser Missbrauchsfigur Grenzen zu setzen. Die im Beschluss vom 17. September 2025 vorgenommene Verschiebung des Maßstabs der *Mindestbesoldung* vom Grundsicherungsniveau auf 80 % des regionalisierten Median-Äquivalenzeinkommens (Prekaritätsschwelle)⁵⁷ wirkt in dieselbe Richtung: Sie entkoppelt die alimentationsrechtliche Mindestschwelle von der politisch volatilen Größe der Grundsicherung und verankert sie an einem objektiv-statistischen Bezugspunkt. Begrifflich ist dabei die *Mindestbesoldung*

284.

⁵² A. Voßkuhle/A.-B. Kaiser, *Personal*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 41 (S. 1083 ff.).

⁵³ Voßkuhle/Kaiser, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, *GdV I* (Fn. 52), § 41 (Resümee zur „bissfest“ gemachten Alimentsdogmatik und der drei Zielrichtungen der neueren Rechtsprechung).

⁵⁴ A. Voßkuhle, Interview im DGB-Besoldungsreport 2021, „Was mir Sorge bereitet, sind die mittlerweile sehr großen Besoldungsunterschiede zwischen den Ländern“, <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dienst-und-beamte/++co++ee07b46c-d8d2-11eb-a177-001a4a160123>.

⁵⁵ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034); vgl. BVerfGE 139, 64 <85 f. Rn. 29 ff.>.

⁵⁶ Battis, Stellungnahme Sachsen 2022 (Fn. 46), unter I.

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 65 f. sowie Rn. 71 f. (Mindestbesoldung; 80-%-Schwelle des regionalisierten Median-Äquivalenzeinkommens).

(vertikaler Abstand zum gesellschaftlichen Existenzniveau) sorgfältig vom *Mindestabstandsgebot zur Grundsicherung* (15 %-Schwelle aus BVerfGE 155, 1) und vom *internen Abstandsgebot* zwischen den Besoldungsgruppen zu unterscheiden. Mit der Neuverortung der Mindestbesoldung verliert der Gesetzgeber zugleich die Möglichkeit, durch sozialrechtliche Manipulationen den alimentationsrechtlichen Mindestmaßstab zu erodieren.

VII. Die Diäten-Asymmetrie als Rechtfertigungsschranke (Art. 3 Abs. 1 GG)

Die für die Konsolidierungsdoktrin entscheidende Verzweigung führt über Art. 3 Abs. 1 GG. Der Senat hat seit BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127> wiederholt ausgesprochen, dass das Sparvolumen *gleichheitsgerecht zu erwirtschaften* ist; Beamtinnen und Beamte sind nicht stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte heranzuziehen.⁵⁸ Diese Anforderung erweist sich in der Realität als Rechtfertigungsschranke nahezu unüberwindbarer Härte, weil die Bezüge der Mandatsträger – auf Bundesebene wie in Berlin – an Mechanismen gekoppelt sind, die jede haushaltspolitische Restriktion strukturell ausschließen.

Die Diätenautomatik des Bundestages erhöht die Abgeordnetenentschädigung zum 1. Juli 2026 um 4,2 % von 11.833,47 Euro auf rund 12.330 Euro monatlich (rechnerisch 12.330,48 Euro); Grundlage ist die durch das Statistische Bundesamt mitgeteilte Entwicklung des Nominallohnindex.⁵⁹ Der Mechanismus operiert ohne parlamentarische Einzelabstimmung: § 11 Abs. 4 AbgG sieht eine kraft Gesetz wirkende Indexkopplung vor.⁶⁰ Die Bundestagspräsidentin Klöckner erhält, da als Amtsträgerin eine zweite Diät als Amtsgehalt zusteht, ab Juli 2026 monatlich rund 24.661 Euro.⁶¹ Berlin hat eine vergleichbare Indexierung etabliert: Die Abgeordnetenentschädigung ist im Rhythmus des Berliner Nominal-Lohn-Index zum 1. Januar jedes Jahres anzupassen; sie ist 2025 um 6,0 % auf 7.684 Euro brutto gestiegen.⁶²

Die Bundesminister erhalten gemäß § 11 Abs. 1 Buchstabe a BMinG ein Amtsgehalt in Höhe von ein Drittel des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11; der Bundeskanzler in Höhe von

⁵⁸ BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127>; BVerfGE 140, 240 <294 f. Rn. 110>; BVerfGE 149, 382 <405 f. Rn. 38>; BVerfGE 155, 1 <49 f. Rn. 99 f.>; BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 109.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Bekanntmachung der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung zum 01.07.2026; Berliner Zeitung vom 27.02.2026, „Diäten-Automatismus: Politiker erhöhen sich selbst die Bezüge um fast 500 Euro“, <https://www.berliner-zeitung.de/news/bundestag-ab-juli-gibt-es-fast-500-euro-mehr-pro-monat-li.10021565>; news.de vom 28.02.2026, <https://www.news.de/politik/859384250/>.

⁶⁰ § 11 Abs. 4 Satz 2 AbgG.

⁶¹ news.de (Fn. 59); zur Doppeldiät der Bundestagspräsidentin (Amtsgehalt nach §§ 11 Abs. 1 lit. b BMinG analog) vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, WD 3 – 3000 – 055/23.

⁶² § 6 Abs. 1 LAbgG Berlin (Indexierung); zur Erhöhung 2025 vgl. Tichys Einblick vom Dezember 2024, <https://www.tichyseinblick.de/meinungen/berlin-abgeordnete-diaeten-steigen-2025-um-monatlich-435-euro/>. Die Anpassung folgt dem auf Berlin bezogenen Nominal-Lohn-Index, ermittelt durch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

einzeidrittel.⁶³ Damit ist die Vergütung der Spitzen der Exekutive auf das Grundgehalt der höchsten Beamtenbesoldungsgruppe gekoppelt. Wer als Gesetzgeber ein Konsolidierungskonzept zu Lasten der Beamtenschaft auflegt, müsste sich daher konsequent in der unmittelbaren Mitbetroffenheit der eigenen Bezüge wiederfinden – jedenfalls dann, wenn das Konzept gleichheitsgerecht angelegt sein soll. Die Mechanik wird dadurch sichtbar, dass der Originalentwurf vom 14. April 2026 für die Besoldungsgruppe B 11 ein Grundgehalt von 19.831 Euro pro Monat ab Mai 2026 vorsah – eine Steigerung um 19,7 % beziehungsweise rund 39.168 Euro jährlich gegenüber dem Status quo, mit der unmittelbaren Folge, dass über die Kopplung in § 11 BMinG auch die Bezüge des Bundeskanzlers und der Bundesminister erheblich angestiegen wären. Erst nach Berichterstattung der „Bild“-Zeitung am 16. April 2026 und vertiefender Recherche der „Süddeutschen Zeitung“ wurde das Grundgehalt B 11 durch eine Austauschseite vom 20. April 2026 auf 17.030,76 Euro reduziert,⁶⁴ das Bundesinnenministerium ließ am Abend des 19. April 2026 erklären, eine „Gehaltserhöhung für Minister und Bundeskanzler durch die Alimentationsanpassung für Beamte“ sei „zu keinem Zeitpunkt vorgesehen“ gewesen und finde „auch nicht statt“.⁶⁵ Dass diese Korrektur überhaupt notwendig wurde, belegt die strukturelle Verlogenheit der Konsolidierungsbehauptung: Wer die Alimentation der Beamtenschaft kürzt, ohne die eigenen mandats- und amtsbezogenen Bezüge in den Konsolidierungsbeitrag einzubeziehen, scheitert an Art. 3 Abs. 1 GG.

VIII. Der Bundesentwurf vom 14. April 2026 als Negativbeispiel des „Alternativen: Keine“

Vor diesem dogmatischen Hintergrund lässt sich der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 14. April 2026 zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung 2025/2026, zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Alimentation und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesalimentationsgesetz – BAlimentG)⁶⁶ in seiner alimentationsdogmatischen Struktur verorten. Der Entwurf reagiert ausdrücklich auf

⁶³ § 11 Abs. 1 Buchstabe a BMinG; vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, WD 3 – 3000 – 055/23, <https://www.bundestag.de/resource/blob/953328/WD-3-055-23-pdf.pdf>.

⁶⁴ B 11 ab 01.05.2026 = 17.030,76 € gemäß Anhang 6 (zu Art. 2 Nr. 21) Anlage IV in der Fassung der Austauschseite vom 20.04.2026; der ursprüngliche Entwurf vom 14.04.2026 sah B 11 mit 19.831 €/Monat (+19,7 % gegenüber dem Status quo) vor. Vgl. zur Bild-Berichterstattung vom 16.04.2026 (Steigerungen bis 19,7 %) sowie zur SZ-Recherche vom 18./19.04.2026 die Berichte unter <https://web.de/magazine/politik/inland/bundesbeamten-winkt-197-prozent-geld-42126424>; ferner Handelsblatt vom 20.04.2026, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/beamtenbesoldung-spitzenbeamte-sollen-keine-extra-erhoehung-bekommen/100218242.html>.

⁶⁵ Bundesinnenminister Alexander Dobrindt, zitiert nach dpa-Meldung vom 19.04.2026, 23:44 Uhr; vgl. Handelsblatt vom 20.04.2026, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/besoldung-spitzenbeamte-sollen-keine-extra-erhoehung-bekommen/100218350.html>. Die Aussage ist nicht Bestandteil des Referentenentwurfs, sondern eine BMI-Pressestellungnahme nach der Bild-Berichterstattung vom 16.04.2026 sowie der vertiefenden Recherche der Süddeutschen Zeitung.

⁶⁶ Referentenentwurf BAlimentG (Fn. 7).

den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025 sowie auf die Beschlüsse vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18; 2 BvL 6/17 u. a.).⁶⁷ Die Umsetzung erfolgt in zwei Schritten: rückwirkend zum 1. April 2025 eine lineare Erhöhung um 3,0 %, ab 1. Mai 2026 eine Neufestsetzung mit nominell mindestens 2,8 % linearer Erhöhung; nach den haushalterischen Annahmen des Entwurfs entstehen Mehrkosten in Milliardenhöhe – die einschlägige Berichterstattung gibt für 2026 rund 3,39 Mrd. Euro und für 2027 rund 3,52 Mrd. Euro an, hinzu kommen Nachzahlungen für 2025 in Höhe von rund 707 Mio. Euro.⁶⁸

Strukturell entscheidend ist, dass der Entwurf das Doppelverdienermodell als Regelbezugsgröße etabliert: Die Höhe der Mindestbesoldung wird unter typisierender Berücksichtigung eines fiktiven Partnereinkommens bestimmt; flankiert wird dieses Modell durch eine Tabellenreform (Eingliederung des bisherigen Familienzuschlags Stufe 1 in das Grundgehalt) sowie durch zwei lediglich für atypische Konstellationen vorgesehene Zuschläge: § 41 BBesG-E „Ergänzender Familienzuschlag für Verheiratete“ und § 41a BBesG-E „Ergänzender Familienzuschlag für Alleinerziehende“.⁶⁹ Der Deutsche Richterbund hat in seinen Stellungnahmen zur alimentationsrechtlichen Reformgesetzgebung 2023/2024 hervorgehoben, dass eine solche sozialpolitische Besserstellung der Beamtenkinder im Vergleich zu Kindern anderer Bedienstetengruppen aus dem Alimentationsprinzip nicht herleitbar ist; Sozialpolitik hat sich „an die gesamte Gesellschaft zu richten, nicht allein an Bedienstete des Staates oder gar nur einzelne Gruppen dieser Bediensteten“.⁷⁰ Schwan hat in seinem Aufsatz *Fortschritt durch Verschleierung?* die zentrale alimentationsdogmatische

⁶⁷ BMI, Erläuterung zum Referentenentwurf,

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/D3/amtsangemessene-alimentation.html>; Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt A „Problem und Ziel“, Ref-E S. 1: ausdrückliche Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 – 2 BvL 20/17 u. a. – sowie BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvL 4/18 – BVerfGE 155, 1 (Berlin) und BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvL 6/17, 7/17, 8/17 – BVerfGE 155, 77 (Nordrhein-Westfalen).

⁶⁸ Referentenentwurf BALimentG (Fn. 7), Allgemeiner Teil der Begründung, Abschnitt B (Lösung), S. 2 f. (lineare Anpassung +3,0 % rückwirkend zum 01.04.2025; Neufestsetzung zum 01.05.2026 mit Mindestnominalwirkung in Höhe einer fiktiven 2,8 %-Anhebung); Abschnitt D (Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand), S. 4 f.: Mehrbelastungen 2025 in Höhe von 707,39 Mio. €; 2026 in Höhe von 3.390,31 Mio. €; ab 2027 in Höhe von 3.521,83 Mio. €; Nachzahlungen für die Vergangenheit (2021 bis April 2026) gemäß §§ 79a–79e BBesG-E in Höhe von 736,65 Mio. € (allein 2021: 217,25 Mio. €).

⁶⁹ Referentenentwurf BALimentG (Fn. 7), Abschnitt B (Lösung), Ref-E S. 3: „Dabei wird die Besoldung einer bis zu vierköpfigen Familie – im Wege einer konzeptionellen Fortentwicklung und in Abkehr von dem tradierten Alleinverdienermodell – auf der Grundlage des sogenannten Doppelverdienermodells als Regelbezugsgröße bemessen. Die Höhe der Mindestbesoldung wird also unter typisierender Berücksichtigung eines angenommenen Partnereinkommens bestimmt.“ Strukturell wird der bisherige pauschale Familienzuschlag der Stufe 1 (Verheiratetenzuschlag) in die Grundgehaltstabellen der Anlage IV überführt; § 41 BBesG-E („Ergänzender Familienzuschlag für Verheiratete“) und § 41a BBesG-E („Ergänzender Familienzuschlag für Alleinerziehende“) decken atypische Konstellationen ab. Das typisierte Partner Einkommen 2026 entspricht der beihilferechtlichen Einkommensgrenze von 22.648 €/Jahr.

Schwachstelle dieser Konzeption benannt: Die Typisierung eines Partnereinkommens verwandelt das Alimentationsprinzip aus einer individuellen Statusgarantie in ein bedarfsgeprüftes Zuschusssystem.⁷¹

In der Spannung zwischen dem Berliner Verzögerungsmodus und der Bundesregierungsdynamik wird die föderale Disparität zur Konsolidierungsfrage manifest: Während Schleswig-Holstein bereits am 5. März 2026 ein nach Besoldungsgruppen differenziertes Anpassungspaket vorgestellt hat, das mit linearen Erhöhungen von 3,2 % bis 4,58 % und einem Mindestbetrag von 125 Euro operiert,⁷² und während für Schleswig-Holstein für die Jahre 2025/2026 Mehrkosten in Höhe von rund 460 Mio. Euro veranschlagt sind, davon 75 Mio. Euro über einen Nachtragshaushalt zu decken, sowie für 2027 vorsorglich rund 505 Mio. Euro,⁷³ ist das Land Berlin – das die A-Besoldungs-Reparatur bis zum 31. März 2027 vorzunehmen hat⁷⁴ – noch in der Phase der Entwurfsplanung. Auf das Land Berlin kommen Nachzahlungen in Höhe von knapp 500 Mio. Euro zu; rund 100.000 Widerspruchsverfahren liegen vor.⁷⁵ Vergleichbare anhängige Vorlageverfahren betreffen Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland, Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt; das Bundesverfassungsgericht hat angekündigt, demnächst über Verfahren zur Besoldung in Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein und im Saarland zu entscheiden.⁷⁶

⁷⁰ Vgl. Deutscher Richterbund, Stellungnahmen zur alimentationsrechtlichen Reformgesetzgebung 2023/2024, abrufbar unter <https://www.drb.de/positionen/stellungnahmen>.

⁷¹ Schwan, „Fortschritt durch Verschleierung? Der Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsangemessenheitsgesetzes und seine Folgen“, berliner-besoldung.de, abrufbar unter <https://www.berliner-besoldung.de/fortschritt-durch-verschleierung-der-entwurf-eines-bundesbesoldungs-und-versorgungsangemessenheitsgesetzes-und-seine-folgen/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2026).

⁷² berliner-besoldung.de, „Besoldungsreform in Schleswig-Holstein: Umsetzung des BVerfG-Urteils und neue Maßstäbe für die amtsangemessene Alimentation“, <https://www.berliner-besoldung.de/besoldungsreform-in-schleswig-holstein-umsetzung-des-bverfg-urteils-und-neue-massstaebe-fuer-die-amtsangemessene-alimentation/>; ergänzend Pressemitteilung des Finanzministeriums Schleswig-Holstein vom 05.03.2026, https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/VI/Presse/PI/2026/20260305_Besoldungs_Versorgungsanpassung_25_bis_27.

⁷³ Pressemitteilung MF Schleswig-Holstein vom 05.03.2026 (Fn. 72); dbb-sh.de, <https://www.dbb-sh.de/aktuelles/news/finanzministerium-gibt-vorlaeufige-zahlen-bekannt/>.

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Tenor.

⁷⁵ Öffentlicher Dienst News (Fn. 68).

⁷⁶ BVerfG, Pressemitteilung zu anhängigen Vorlageverfahren; vgl. ferner *Lorse*, ZBR 2024, 113 (zur ZBR-Heftübersicht); zu Schleswig-Holstein VG Schleswig, Verhandlung vom 11.11.2025, <https://grafkerssenbrock.com/beamtenbesoldung-2022-in-schleswig-holstein-verhandlung-vor-dem-vg-schleswig-und-verfassungsrechtliche-massstaebe-des-art-33-abs-5-gg>.

Die zentrale Beobachtung lautet: Der Bundesentwurf vom 14. April 2026 und die parallelen Landesgesetze stellen ausnahmslos *Erhöhungs-Gesetze* zur Behebung einer fortgesetzt verfassungswidrigen Unteralimentation dar, nicht *Kürzungs-Gesetze*. Sie sind das Negativbild der Konsolidierungsdoktrin: Sie bestätigen praktisch, dass die Möglichkeit einer haushälterisch motivierten Senkung der Alimentation in der Gegenwart nicht existiert – jedenfalls nicht in einer Weise, die dem Maßstab der dritten Prüfungsstufe genügen könnte. Die Alternative zu einer verfassungskonformen Anhebung der Besoldung lautet, in der Sache, *Keine*. Wenn das BMI die ursprünglich im Entwurf vorgesehenen Erhöhungen für die Spitzenbeamten zurückgenommen und die B-Besoldungs-Tabelle korrigiert hat,⁷⁷ so ist dies ein vorsorglicher Schutz vor jenem gleichheitsrechtlichen Vorwurf, der die Konsolidierungsdoktrin im Kern prägt: dem Vorwurf, dass derjenige, der die Beamtenschaft zur Sanierung heranziehen will, sich selbst aus der Heranziehung herausnimmt.

IX. Personalgewinnungslage und sozialer Indikator

Der Maßstab des Senats hat seit BVerfGE 44, 249 <264 f.> die Sicherung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte ausdrücklich zum konstitutiven Element des Alimentationsprinzips erhoben.⁷⁸ Die Realität der Personalgewinnung im öffentlichen Dienst Berlin und Bund erlaubt keine sanften Beschönigungen mehr. In Berlin haben sich für das Schuljahr 2025/2026 580 Personen für einen Quereinstieg ins Lehramt beworben; 194 erhielten eine Zusage, 184 davon nahmen die Stelle an.⁷⁹ In Brandenburg sind zum Schuljahresbeginn 2025/2026 etwa 255 Vollzeitstellen unbesetzt; rund die Hälfte der eingestellten Lehrkräfte sind Quereinsteiger – ein Höchststand der vergangenen zehn Jahre.⁸⁰ Die Polizei Berlin verzeichnet seit Jahren eine deutliche Diskrepanz zwischen Bewerber- und Bedarfszahlen; Quereinsteige in die Kriminalpolizei werden in Bereichen wie Cyberkriminalität und Wirtschaftskriminalität eröffnet, weil regulär ausgebildetes Personal nicht in ausreichender Zahl rekrutierbar ist.⁸¹

Diese empirische Lage stellt den Konsolidierungsvorbehalt vor einen weiteren Plausibilitätstest. Wenn die Personalgewinnung bereits *bei* der jetzigen, vom Bundesverfassungsgericht für den Zeitraum 2008-2020 in Berlin als verfassungswidrig markierten Besoldungshöhe⁸² strukturell prekär ist, dann ist die Annahme, der Gesetzgeber könne durch Senkung des

⁷⁷ Handelsblatt (Fn. 64); Haufe-Online (Fn. 64).

⁷⁸ BVerfGE 44, 249 <264 f.>; BVerfGE 99, 300 <320>; BVerfGE 107, 218 <237>; BVerfGE 130, 263 <293>; BVerfGE 139, 64 Rn. 93 ff.; BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvL 4/18 – BVerfGE 155, 1 Rn. 25.

⁷⁹ Berliner Zeitung vom 18.09.2025, „Schulen in Berlin: 580 Bewerber für Quereinstieg ins Lehramt“, <https://www.berliner-zeitung.de/news/schulen-in-berlin-580-bewerber-fuer-quereinstieg-ins-lehramt-li.2353096>; Tagesspiegel zur Bewerbersituation 2025/2026; AGH-Drs. (Schriftliche Anfrage Brychcy/Linke).

⁸⁰ News4teachers (Fn. 37); MBS Brandenburg, Pressemitteilung des Bildungsministers Freiberg vom 03.09.2025.

⁸¹ polizist-werden.de, Bewerbungsverfahren der Polizei Berlin, <https://polizist-werden.de/polizei-berlin-bewerbungsverfahren/>.

Alimentationsniveaus die Funktionsfähigkeit der staatlichen Strukturen erhalten, in sich widersprüchlich. Die im Entwurf des BALimentG ausdrücklich angeführte „multiple Bedrohungslage der Sicherheit Deutschlands“⁸³ und das Gebot, die staatlichen Strukturen kontinuierlich weiter zu modernisieren, schließen einen substanziellen Konsolidierungsbeitrag der Beamtenschaft tatsächlich aus.

X. Schlussfolgerung: Kürzungsspielraum theoretisch offen, faktisch verschlossen

Die alimentationsrechtliche Kürzungsfähigkeit ist nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2025 in einer Weise verdichtet, die das Tor *theoretisch* offen lässt, *praktisch* aber nahezu schließt. Die Kürzung der Beamtenbesoldung bleibt eine dogmatische Möglichkeit; ihr Tatbestand ist allerdings durch vier kumulative Anforderungen so eng eingeehgt, dass die Möglichkeit ihrer verfassungskonformen Verwirklichung in der gegenwärtigen Konstellation nicht ersichtlich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in keiner einzigen Entscheidung der zehnjährigen Judikaturlinie ein vorgelegtes Konsolidierungskonzept akzeptiert. Die Diäten-Asymmetrie erweist sich als gleichheitsrechtliche Schranke, die jeder selektiven Heranziehung der Beamtenschaft die Tragfähigkeit nimmt. Die Personalgewinnungslage entzieht der Konsolidierungsbehauptung den empirischen Boden. Die EGMR-Linie aus *Humpert* knüpft die völkerrechtliche Tragfähigkeit des Streikverbots an den Bestand der Alimentationsverbürgung.

Was bleibt, ist die Verpflichtung des Gesetzgebers, *Begründungspflichten zu erfüllen*. Schwan hat in seinem Aufsatz vom Januar 2024 die zentrale Pragmatik der Karlsruher Rechtsprechung mit der Formel umschrieben: „Begründen heißt befolgen.“⁸⁴ Die Formel ist im Beschluss vom 17. September 2025 verschärft worden. Sie bedeutet zweierlei: Erstens kann der Gesetzgeber sich nicht mehr darauf zurückziehen, eine plausible Begründung sei für die Verfassungsmäßigkeit nicht konstitutiv. Zweitens kann er sich nicht mehr darauf zurückziehen, fehlerhafte Begründungen ließen sich ex post heilen. Die dritte Prüfungsstufe ist damit nicht das Schlupfloch der Konsolidierungspolitik, sondern ihr Filter. Wer zu kürzen versucht, ohne ein vier-elementiges Konsolidierungskonzept (anlassgebundene Ausnahmesituation, beziffertes Sparziel, gleichheitsgerechte Maßnahmenauswahl, prozedurale Dokumentation) vorzulegen, scheitert. Wer das Konzept vorzulegen versucht, scheitert in der Praxis daran, dass die parallel laufenden Erhöhungsmechanismen für Mandats- und Amtsträger das Gleichheitspostulat ad absurdum führen. Die Konsolidierungsdoktrin ist daher in ihrer praktischen Konsequenz zur Konsolidierungsschranke geworden.

⁸² BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Tenor; eingehend zur Folge der Verfassungswidrigkeit für die Jahre 2008-2020 *ver.di*, „Signalwirkung über Berlin hinaus“, https://beamte.verdi.de/themen/beamtenpolitik_und_recht/+co+95fc8462-c547-11f0-9d12-89e1420b7b08.

⁸³ Wörtlich Referentenentwurf BALimentG (Fn. 7), Abschnitt A „Problem und Ziel“, Ref-E S. 2: „Eine multiple Bedrohungslage der Sicherheit Deutschlands verlangt sowohl verstärkten Schutz gegen Angriffe von außen als auch einer Stärkung Inneren Sicherheit.“ Die Wendung steht im Begründungskontext der Tabellenreform und der Eingangsbesoldung.

⁸⁴ Schwan, „Begründen heißt befolgen“ (Fn. 10).

Für den Berliner Besoldungsgesetzgeber heißt das, dass die Umsetzung der Karlsruher Direktive bis zum 31. März 2027⁸⁵ nicht im Modus einer Sparpolitik gegen die Beamtenschaft, sondern allein im Modus der Wiederherstellung der amtsangemessenen Alimentation gelingen kann. Für den Bundesgesetzgeber gilt das Gleiche; der Referentenentwurf vom 14. April 2026 wird sich an der Frage messen lassen müssen, ob er die Mindestabstandsgebote, das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen und die im Beschluss vom 17. September 2025 neu strukturierten Vergleichsparameter⁸⁶ einhält. Die Versuchung, in der Lücke zwischen den Karlsruher Direktiven und der haushälterischen Realität durch hybride Konstruktionen wie alimentative Ergänzungszuschläge oder beihilferechtliche Selbstbeteiligungen zu operieren, ist wahrscheinlich; sie wird von der Karlsruher Rechtsprechung – wenn das vorlegende Verwaltungsgericht die Vorlage entsprechend anlegt⁸⁷ – ebenso zurückgewiesen werden wie die früheren Versuche der unmittelbaren Kürzung. *Begründen heißt befolgen* – die Formel ist auch der Hauptbefund dieses Aufsatzes.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Tenor.

⁸⁶ Zur Neujustierung der Vergleichsparameter (festes Basisjahr; Spitzabrechnung): BVerfG, Beschluss vom 17.09.2025 (Fn. 2), Rn. 79; vgl. *Färber*, ZBR 2025, 10 ff.

⁸⁷ Vgl. zur Dichte der Vorlagepflicht *Schwan*, „Begründen heißt befolgen“ (Fn. 10), unter III. (Begründungsmängel als Vorlageanlass); ferner *P. Klöckner*, RiA 2022, 141-147; *Lorse*, ZBR 2024, 73 ff., 113 ff.