

Professor Dr. Anna Leisner-Egensperger*

Das Doppelverdienermodell im Spiegel des Alimentationsprinzips

In der Besoldungspraxis von Bund und Ländern findet in neuerer Zeit ein Umbruch mit weitreichenden Folgen statt: Das sog. Alleinverdienermodell, bei dem Bezugsgröße der Alimentation nur der Verdienst des Beamten selbst ist, während weitere Einkommensquellen seiner Familie besoldungsrechtlich unberücksichtigt bleiben, begegnet inzwischen nur noch vereinzelt. Die meisten Länder und demnächst der Bund legen hingegen der Nettoalimentierung ihrer Beamten ein Partnereinkommen zugrunde. Der hier stattfindende Wechsel zu einem Doppelverdienermodell ist aktuell Gegenstand zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Verfahren und mehrerer Anträge zum BVerfG. Vor diesem Hintergrund befasst sich dieser Beitrag mit der Verfassungsmäßigkeit des Doppelverdienermodells sowie mit den hierbei aufgeworfenen Fragen der Realitätsgerechtigkeit der Typisierung, der gleichheitsgerechten Ausgestaltung von Härtefallregelungen sowie der möglichen Umgehung der Vorgaben des BVerfG zur Vorabprüfung der Mindestbesoldung.

I. Umbruch im Besoldungsrecht

1. Der Abschied vom Alleinverdienermodell im Besoldungsquervergleich

a) Vom Allein- zum Doppelverdienermodell

Das sog. Alleinverdienermodell, das als Bezugsgröße der Alimentation nur den Verdienst des Beamten¹ selbst kennt, findet sich nur noch im Saarland² und im Freistaat Sachsen.³ Sämtliche andere Länder legen der Nettoalimentierung ihrer Beamten entweder bereits gegenwärtig oder, wie das Land Hessen, demnächst,⁴ ein Partnereinkommen zugrunde. Sie bekennen sich damit zu einem Doppelverdienermodell oder – wie es teilweise genannt wird – zu einem Mehrverdienermodell. Auf Bundesebene sieht der aktuell überarbeitete Referentenentwurf zum Bundesalimentationsgesetz ebenfalls einen Wechsel zu einem Doppelverdienermodell vor.⁵

b) Besoldungsmodelle im Bundesquervergleich

Im bundesweiten Besoldungsquervergleich begegnen Doppelverdienermodelle in unterschiedlichen Normierungstechniken und inhaltlichen Ausgestaltungen. So weist der Freistaat Bayern die regelungstechnische Besonderheit auf, dass aus dem Wortlaut des Bayerischen Besoldungsgesetzes selbst eine Abkehr vom Alleinverdienermodell nicht hervorgeht,⁶ allerdings aus einer normativ in Bezug genommenen Anlage⁷ erkennbar wird, dass bei der Bemessung der Familien- und Ortszuschläge ein fiktives Partnereinkommen in Höhe eines Jahreseinkommens von 20.000 EUR berücksichtigt wird, auf das auch in der Gesetzesbegründung hingewiesen wird.⁸ Dabei orientiert sich die Höhe der Familienzuschläge an unterschiedlichen Ortsklassen zur realitätsgerechten Abbildung der Wohnkosten; auch wird der Familienzuschlag gestaffelt nach Familienstand und Anzahl der Kinder. Einen Ergänzungszuschlag für den Fall, dass ein Partnereinkommen nicht oder nicht in einer bestimmten Mindesthöhe besteht, kennt die Bayerische Regelung nicht. Das Fehlen eines Ergänzungszuschlags oder einer sonstigen Härtefallregelung prägt auch den Gesetzentwurf zum Hessischen Besoldungsanpassungs- und Ergänzungsgesetz 2026/2027 (HBesVAnpG 2026/2027), das im September 2026 beschlossen werden soll. Anders als

* Die Verfasserin ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; der vorliegende Beitrag basiert teilweise auf einem Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des HBesVAnpG 2026/2027 im Auftrag des DGB Hessen-Thüringen.

1 Zur leichten Lesbarkeit wird in diesem Beitrag das generische Maskulin verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter (m/w/d).

2 §§ 40 ff. SaarLBesG.

3 §§ 39 ff. SächsBesG.

4 Vgl. HessLT-Drs. 21/4422, 17 ff.

5 Referentenentwurf des BAimentationsG Stand 14.4.2026, S. 3, 92, 97 ff.

6 Vgl. Art. 35 ff. BayBesG.

7 Vgl. Art. 35 BayBesG in Verbindung mit Anl. 5.

8 BayLT-Drs. 18/25363, insbes. 21.

in der Bayerischen Besoldungsregelung fehlt es in Hessen allerdings an Staffelungen in der Ausgestaltung der Familienzuschläge. Vielmehr orientiert sich die durch den Hessischen Gesetzgeber festgelegte Höhe des fiktiven zweiten Einkommens „eng an der in der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG festgelegten Präkaritätsschwelle von 80 Prozent der Bezugsgröße 0,5 des Median-Äquivalenzeinkommens für das zweite erwachsene Haushaltsmitglied. Damit wird auf eine extern festgelegte, dynamische Größe Bezug genommen.“⁹

Das in der Besoldungspraxis weitaus häufigste Besoldungsmodell ist das eines Doppelverdienermodells mit antragsabhängigen Ergänzungszuschlägen. Es begegnet derzeit in Baden-Württemberg,¹⁰ Berlin,¹¹ Brandenburg,¹² Bremen,¹³ Hamburg,¹⁴ Mecklenburg-Vorpommern,¹⁵ Niedersachsen,¹⁶ Nordrhein-Westfalen,¹⁷ Rheinland-Pfalz,¹⁸ Sachsen-Anhalt,¹⁹ Schleswig-Holstein²⁰ und Thüringen.²¹ Auch für Bundesbeamte ist im Entwurf des BundesalimentationsG (BbesG-Entwurf) ein Doppelverdienermodell mit antragsabhängigem ergänzendem Familienzuschlag geplant.²²

Bei näherer Analyse der landesspezifischen Ausgestaltungen des Doppelverdienermodells lässt sich zwischen Ländern unterscheiden, die ein fiktives Partnereinkommen berücksichtigen (der Bund, Bayern, Rheinland-Pfalz, demnächst Hessen), und solchen, die ein reales Partnereinkommen in unterschiedlichen Begrenzungen zugrunde legen (Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen, Nordrhein-Westfalen).²³ Was die Höhe des jeweils angesetzten Partnereinkommens betrifft, so wählen die meisten Länder ein Minijob-Jahreseinkommen als Bezugspunkt, während in Hessen die in der Rechtsprechung des BVerfG festgelegte Präkaritätsschwelle von 80 % von 0,5 des Median-Äquivalenzeinkommens zugrunde gelegt wird. Im Fall eines alleinerziehenden Beamten sollen regelmäßig Leistungen Dritter berücksichtigt werden, insbesondere auch der aus öffentlichen Kassen gewährte Unterhaltsvorschuss.²⁴

2. Begründungen und Grund für den Wechsel zum Doppelverdienermodell

a) Der Abschied vom Alleinverdienermodell nach den Gesetzesbegründungen

In ihren Gesetzesbegründungen berufen sich sämtliche Länder, in denen ein Modellwechsel bereits erfolgt ist oder aktuell stattfindet, auf einen statistisch nachweisbaren Wandel der Familienformen: Der Familienalltag sei auf Bundesebene wie in jedem betroffenen Land von einer Erwerbstätigkeit beider Partner geprägt, wobei die Erwerbstätigkeitsquote des hinzuverdienenden Partners in den letzten Jahren gestiegen sei.²⁵ Vereinzelt wird auch pauschal auf ein Anwachsen der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder hingewiesen.²⁶ Ein Bemühen um eine realitätsgerechte Abbildung der Lebenswirklichkeit, beispielsweise in Gestalt von Differenzierungen nach Anzahl und Alter der Kinder, die nach Art. 6 II GG von der Beamtenfamilie zu pflegen und zu erziehen sind, sucht man in den Gesetzesbegründungen hingegen vergebens. Unberücksichtigt bleiben im Allgemeinen auch weitere familiäre Aufgaben, insbesondere die Pflege älterer Familienangehöriger.

Angesichts eines solchen, in den Gesetzesbegründungen regelmäßig nur allgemein skizzierten Wandels der Familienformen sei der jeweilige Besoldungsgesetzgeber dazu berechtigt, im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums einen neuen Bezugspunkt der Beamtenbesoldung zu wählen: ein Familieneinkommen, zu dem neben dem Beamten in realer oder fiktiver Höhe auch ein Partnereinkommen oder im Fall

eines Alleinerziehenden Leistungen eines unterhaltsverpflichteten Elternteils oder im Fall des Unterhaltsvorschusses der Staat beiträgt. Vielfach berufen sich die Gesetzesbegründungen in diesem Zusammenhang allgemein auf die Aufgabe des Besoldungsgesetzgebers, das Beamtenrecht „in die Zeit zu stellen“, oft unter Hinweis auf die 2006 in das Grundgesetz eingeführte Fortentwicklungsklausel in Art. 33 V GG aE.²⁷ Im aktuellen rechtspolitischen Diskurs wirkt dies als geschickter Schachzug der Besoldungsgesetzgeber. Nicht nur lässt sich durch Vorstöße zu einer Modernisierung des Berufsbeamtentums der prinzipiellen Kritik an dieser institutionellen Garantie, ihren Kosten und angeblichen Beamtenprivilegien begegnen. Vor allem scheuen Gewerkschaften als organisierte und besonders wirkmächtige Interessenvertreter der Beamtenschaft davor zurück, sich jener zeitgemäßen und insbesondere gleichstellungswirksamen Ausgestaltung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen entgegenzustellen, für die sie traditionell eintreten.

b) Grund für den Modellwechsel

Der wahre Grund für den Wechsel zu einem Doppelverdienermodell ist unschwer zu erraten: Ein reales oder fiktives Partnereinkommen erhöht die Nettoalimentation des Beamten, die nach der Rechtsprechung des BVerfG eine bestimmte Mindesthöhe erreichen muss, um als verfassungsmäßig zu gelten. Dieser Schwellenwert wurde vom BVerfG über lange Zeit derart unbestimmt formuliert, dass die Besoldungsgesetzgeber in Bund und Ländern darin einen Freifahrtschein für die Verwirklichung ihrer Sparpläne sehen konnten.²⁸ Seit zwei Beschlüssen aus dem Jahr 2015,²⁹ deren Kriterien durch Folgerechtsprechung insbesondere aus dem Jahr 2017 konkretisiert³⁰ und 2020³¹ scharfgestellt wurden, wird nunmehr eine bezifferbare Mindestbesoldung festgelegt. Diese bestand zunächst in der Wahrung eines Mindestabstands zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau.³² In seinem Beschluss zur Besoldung

9 HessLT-Drs. 21/4422, 18.

10 § 41a BWBesG (in Verbindung mit Anl. 12 a).

11 § 40a BundesbesoldungsG Berlin.

12 § 40a BbgBesG (in Verbindung mit Anl. 6 a).

13 § 35a BremBesG (in Verbindung mit Anl. 5).

14 § 45a HmbBesG (in Verbindung mit Anl. VII a).

15 § 43a MVBesG (in Verbindung mit Anl. 10 b).

16 § 36a NdsBesG.

17 § 71b NRWBesG (in Verbindung mit Anl. 18).

18 § 41a RhPfBesG (in Verbindung mit Anl. 7).

19 § 38 LSABesG.

20 § 45a SchlHBesG (in Verbindung mit Anl. 10).

21 § 39a ThürBesG.

22 § 41 in Verbindung mit Anl. VII Tabelle VII.1. und § 41a in Verbindung mit Anl. VII Tabelle VII.2 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 33 – 36.

23 Überblick bei Di Fabio, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, 33 ff.

24 Vgl. § 41a BBesG in Verbindung mit Anl. VII Tabelle VII.2 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 35 f., 143 f.

25 HessLT-Drs. 21/4422, 17 f.; Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 99; BayLT-Drs. 18/25363, S. 20; BaWüLT-Drs. 17/7519, 59 f.; BlnAbgH-Drs. 19/2002, 42, 94; ThürLT-Drs. 7/9853, 137.

26 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 99; BayLT-Drs. 18/25363, 20 f.; HmbBürg-Drs. 22/12727, 28 f.

27 Vgl. zB HessLT-Drs. 21/4422, 17 f.; Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 98.

28 Vgl. aus der älteren Rechtsprechung BVerfGE 44, 249 = NJW 1977, 1869; BVerfGE 81, 363 = NVwZ 1990, 1061; BVerfGE 114, 258 = NVwZ 2005, 1294; BVerfGE 130, 263 = NVwZ 2012, 357.

29 BVerfGE 139, 64 = NVwZ 2015, 1047 Rn. 116; BVerfGE 140, 240 = NVwZ 2016, 223 Rn. 99.

30 BVerfGE 145, 249 = NVwZ 2017, 1849 Rn. 48, 52.

31 BVerfGE 155, 1 = NVwZ-Beil 2020, 90 Rn. 85.

32 Vgl. den früheren vierten Parameter der ersten Prüfungsstufe BVerfGE 139, 64 (113) = NVwZ 2015, 1047; dazu Leisner-Egensperger NVwZ 2019, 425 (429).

der Bediensteten des Landes Berlin vom 17.9.2025 hat das BVerfG die Einhaltung des Gebots der Mindestbesoldung im Rahmen einer sog. Vorabprüfung neu gefasst: Die Nettoalimentation des Beamten muss die Prekaritätsschwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens erreichen.³³

Der Wechsel zu einem Doppelverdienermodell erfolgte bei den meisten Ländern noch unter dem Eindruck der früheren Verpflichtung zur Wahrung eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau. Die nunmehr geschärften Anforderungen der Prekaritätsschwelle, die sich rechtssicher bestimmen und dadurch schwerer umgehen lässt,³⁴ vor allem aber die Mindestbesoldung deutlich höher ansetzt,³⁵ haben noch weitere Länder wie beispielsweise Hessen und insbesondere kürzlich den Bund dazu gebracht, dem eingeführten und als Berechnungsmodell bewährten Alleinverdienermodell den Rücken zu kehren. In der besoldungsrechtlichen Praxis führt nämlich die Hinzurechnung eines Partnereinkommens dazu, dass die Prekaritätsschwelle in der untersten Besoldungsgruppe unproblematisch erreicht wird, während sie ohne Berücksichtigung eines zweiten Einkommens in vielen Fällen unterschritten würde.

c) Beispiel zur Auswirkung des Doppelverdienermodells auf die Vorabprüfung

Als Beispiel zur besoldungsrechtlichen Auswirkung des neuen Doppelverdienermodells soll die Bestimmung der Nettoalimentation 2026 eines Beamten der Besoldungsgruppe A 6, Erfahrungsstufe 2, dienen, wie sie sich aus der Gesetzesbegründung zum Hessischen Besoldungs- und Versorgungsgesetz 2026/2027 für einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern ergibt: Zum Grundgehalt von 35.037 EUR sind ein Familienzuschlag der Stufe 1 (2.096 EUR) sowie ein kinderbezogener Familienzuschlag für zwei Kinder iHv 8.527 EUR sowie eine Sonderzahlung für zwei Kinder nach dem Hessischen Sonderzahlungsgesetz iHv 2.517 EUR hinzuzuzählen, was im Gesamtergebnis eine Bruttobesoldung von 48.503 EUR ergibt. Zieht man davon Steuern iHv 3.738 EUR sowie den Beitrag für eine private Kranken- und Pflegeversicherung iHv 6.052 EUR ab und rechnet das Kindergeld iHv 6.216 EUR hinzu, so ergibt sich daraus eine Nettobesoldung von 44.930 EUR. Diese liegt allerdings unterhalb der Prekaritätsschwelle von 80 % des Nettoäquivalenzeinkommens, die für Hessen in 2026 auf 52.815 EUR prognostiziert wird.³⁶

Ohne Modellwechsel zu einem Doppelverdienermodell wäre der Beamte im vorgestellten Fall unteralimentiert, seine Besoldung bereits aus diesem Grund evident zu niedrig bemessen. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür hätte es nicht gegeben, da das HBesVAnpG 2026/2027 nicht in ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung eingebettet ist. Dadurch, dass im HBesVAnpG 2026/2027 jedoch – aus der Gesetzesbegründung ersichtlich³⁷ – ein Wechsel vom Alleinverdiener- zum Doppelverdienermodell erfolgt, wird der Nettobesoldung des Beamten ein fiktives zweites Einkommen iHv 11.482 EUR hinzugerechnet. Die Höhe dieses Zweiteinkommens beträgt in Orientierung an der Rechtsprechung des BVerfG zur Prekaritätsschwelle nach dem HBesVAnpG 2026/2027 80 % der Bezugsgröße 0,5 des Median-Äquivalenzeinkommens.³⁸

3. Anlass und Gegenstand der Untersuchung – Gang der Darstellung

a) Doppelverdienermodelle im gerichtlichen Kontext

Die Möglichkeit der Besoldungsgesetzgeber, durch Wechsel zum Doppelverdienermodell die Prüfungskriterien des

BVerfG zu umgehen, hat in den letzten Jahren Verunsicherung und teilweise erheblichen Unmut bei den gesetzest betroffenen Beamten und ihren Interessenvertretern ausgelöst. Sahen sie ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf amtsangemessene Alimentation zunächst durch die Rechtsprechung des BVerfG abgesichert, fürchten sie inzwischen eine Rückkehr zum *status quo* ante 2015 – vor allem dadurch, dass gerade die kürzlich scharf gestellte verfassungsrechtliche Prüfung der Mindestbesoldung regelmäßig ins Leere läuft.³⁹ So sind derzeit allein am BVerfG mindestens 67 Verfahren zu Besoldungsregelungen anhängig. Hinzukommen Verfahren, die noch bei den Verwaltungsgerichten der Länder liegen.⁴⁰ So haben allein in Nordrhein-Westfalen nach Angaben des Beamtenbunds etwa 100.000 Beschäftigte Widerspruch gegen ihre Besoldungsmitteilung eingelegt, was in der Folge weitere Vorlagen oder Verfassungsbeschwerden zum BVerfG erwarten lässt.⁴¹ Da in zahlreichen dieser Verfahren Doppelverdienermodelle und ihre konkreten besoldungsrechtlichen Auswirkungen im Zentrum stehen, soll hiermit ein Beitrag zur Versachlichung der in juristischer Hinsicht bislang erstaunlich ruhig verlaufenden Diskussion geleistet werden.⁴²

b) Vierstufiges Prüfungsschema zum Doppelverdienermodell

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wirft der Abschied vom Alleinverdienermodell zahlreiche Fragen auf, für deren Behandlung hier ein vierstufiges Prüfungsschema vorgeschlagen wird: Zunächst lässt sich überlegen, ob und unter welchen Voraussetzungen sich ein Wechsel zu einem Doppelverdienermodell prinzipiell im verfassungsrechtlichen Rahmen hält, ob er insbesondere vereinbar ist mit dem Alimentationsprinzip (i. Folg. II).

Sodann kann geprüft werden, ob die vom Bundes- oder Landesgesetzgeber konkret gewählte Ausgestaltung des Doppelverdienermodells, die verfassungsrechtlich als Typisierung einzuordnen ist, die dafür maßgeblichen, aus dem Gleichheitssatz abzuleitenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt. Im Zusammenhang der Realitätsgerechtigkeit der Typisierung ist hier insbesondere zu analysieren, ob die besoldungsrechtliche Ausgestaltung verfassungsrechtlich hinreichende Härtefallregelungen für die Konstellation vorsieht, dass kein Partnereinkommen vorhanden ist oder dieses unter einer gewissen Schwelle liegt (i. Folg. III).

In einem dritten Schritt ist zu untersuchen, ob und inwieweit die konkrete Ausgestaltung des Doppelverdienermodells eine Umgehung der Vorgaben des BVerfG zur Vorabprüfung der Mindestbesoldung darstellt (i. Folg. IV). Der vierte und letzte Schritt besteht in der Prüfung, welche Folgerungen aus möglichen Verfassungsverstößen des Doppelverdienermodells für die Annahme einer evidenten Verfassungswidrigkeit zu

33 BVerfGE 172, 345 (7) Rn. 65 ff. = NVwZ 2026, 50.

34 Vgl. dazu BVerfGE 172, 345 Rn. 79 = NVwZ 2026, 50.

35 Eingehend zu den Vorteilen des neuen Maßstabs Stuttmann NVwZ 2026, 8 (9 ff.).

36 HessLT-Drs. 21/4422, 16.

37 HessLT-Drs. 21/4422, 19.

38 HessLT-Drs. 21/4422, 18 f.

39 Aktueller Überblick bei Kepney JZ 2026, 32.

40 Vgl. zur Belastung des VG Hamburg Törber/Hövermann NVwZ 2025, 1222 (1222 ff.).

41 Bartsch DER SPIEGEL 30/2026, 34 (36).

42 Vgl. immerhin VG Hamburg 17.10.2024 – 21 B 148.24, BeckRS 2024, 42427 Rn. 196; Di Fabio, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025.

ziehen sind (i. Folg. V). Ein Ausblick zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Beamten im Fall einer verfassungswidrigen Unteralimentation rundet den Beitrag ab (i. Folg. VI).

II. Vereinbarkeit des Abschieds vom Alleinverdiennermodell mit Art. 33 V GG

1. Überblick zum Prüfungsmaßstab des Alimentationsprinzips

a) Der normative Rahmen der Besoldungsgesetzgebung

In der Grundsatzentscheidung für einen besoldungsrechtlichen Modellwechsel liegt eine Konkretisierung des Verfassungsrechts, vor allem des Alimentationsprinzips.⁴³ Flankiert durch Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz zeichnet das Grundgesetz insbesondere mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, aber auch durch das Gebot der Förderung von Ehe und Familie (Art. 6 I GG), die Eigentumsgarantie (Art. 14 I GG), den Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) sowie durch das Sozial- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 28 I 1, 20 I bis III GG) einen normativen Rahmen, innerhalb dessen sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Besoldungsrechts zu bewegen hat.⁴⁴ Dabei besteht die legislative Herausforderung darin, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten, dabei aber zugleich der – auch nach dem BVerfG naheliegenden⁴⁵ – Versuchung zu widerstehen, die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung einer angemessenen Alimentation zu umgehen.

b) Objektiv-rechtliche Dimension des Art. 33 V GG

Nach Art. 33 V GG obliegt es dem Gesetzgeber, das Recht des öffentlichen Dienstes – und dieses schließt das Besoldungsrecht ein⁴⁶ – unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind damit nicht bloße Programmsätze für die Legislative, sondern unmittelbar geltendes Recht⁴⁷ sowohl für den Bundes- als auch für Landesgesetzgeber.⁴⁸ Bei der Ausgestaltung des Besoldungsrechts besteht zwar ein weiter politischer Ermessensspielraum,⁴⁹ der Gesetzgeber ist jedoch bei dessen Ausfüllung uneingeschränkt zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verpflichtet.⁵⁰ Damit belässt das Grundgesetz dem Gesetzgeber einerseits die Möglichkeit, das Besoldungsrecht den Erfordernissen des freiheitlich demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anzupassen, gewährt ihm jedoch keine völlige Regelungsfreiheit. In diesem Zusammenhang differenziert die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung danach, in welcher Weise und in welchem Ausmaß dem einzelnen hergebrachten Grundsatz in seiner Bedeutung für die objektiv-rechtliche Dimension des Berufsbeamtentums Rechnung zu tragen ist. Unterschieden wird zwischen hergebrachten Grundsätzen, die vom Gesetzgeber nur zu „berücksichtigen“ sind, und solchen, die er strikt zu „beachten“ hat,⁵¹ wobei den zu „beachtenden“ Grundsätzen im Vergleich zu den lediglich zu „berücksichtigenden“ Grundsätzen eine erhöhte Bindungswirkung zukommt.⁵² In diesen Unterscheidungskategorien gehört das Alimentationsprinzip „zu den von Art. 33 V GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die der Gesetzgeber angesichts des grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat“.⁵³

c) Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn

aa) Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung stellt nicht eine in ihrem Umfang beliebig variable Größe dar, die sich „einfach nach den, wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben“ bemessen ließe.⁵⁴ Vielmehr sind die Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung so zu bemessen, dass sie „einen je nach Dienststrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewähren und als Voraussetzung dafür genügen, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen“⁵⁵ und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.“⁵⁶ Insoweit dient die Alimentation nicht nur dem Lebensunterhalt des Beamten, sondern weist – in Anbetracht der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die All-

43 Vgl. BVerfGE 44, 249 (265) = BeckRS 1977, 105960; BVerfGE 46, 97 (107) = BeckRS 1977, 108113; BVerfGE 114, 258 (289) = NVwZ 2005, 1294; Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 1.

44 Vgl. Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 1.

45 Vgl. BVerfGE 172, 345 (393 f.) Rn. 79.

46 Dazu Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 9.

47 Vgl. BVerfGE 9, 268 (286) = BeckRS 1959, 105020; BVerfGE 106, 225 (231) = NVwZ 2003, 720; BVerfGE 117, 330 (344) = NVwZ 2007, 568; BVerfGE 130, 262 (292); BVerfGE 139, 64 (111) = NVwZ 2015, 1047; BVerfGE 141, 56 (69) = NVwZ 2016, 682; BVerfGE 145, 304 = NVwZ 2017, 1689 (1690); BVerwGE 118, 277 (279) = NJW 2004, 308 = NVwZ 2004, 628 Ls.; BVerwGE 129, 272 (280) = NVwZ 2008, 318; Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 16.

48 Vgl. BVerfGE 7, 155 (163 ff.) = BeckRS 1957, 104596; BVerfGE 12, 81 (88 ff.) = BeckRS 1961, 104867; BVerfGE 62, 374 (382); BVerfGE 119, 247 (259) = NVwZ 2007, 1396; BVerfGE 130, 263 (292) = NVwZ 2012, 357; BVerwG NVwZ 1995, 168.

49 BVerfGE 3, 58 (137) = BeckRS 1953, 106199; BVerfGE 8, 1 (16) = BeckRS 1958, 103551.

50 Vgl. BVerfGE 7, 155 (163 ff.) = BeckRS 1957, 104596; BVerfGE 12, 81 (88 ff.) = BeckRS 1961, 104867; BVerfGE 62, 374 (382); BVerfGE 119, 247 (259) = NVwZ 2007, 1396; BVerfGE 130, 263 (292) = NVwZ 2012, 357; BVerwG NVwZ 1995, 168.

51 BVerfGE 8, 1 (16) = BeckRS 1958, 103551; vgl. auch BVerfGE 56, 146 (162) = BeckRS 1981, 106145; BVerfGE 64, 367 (379) = BeckRS 1983, 2207; BVerfGE 117, 330 (349) = NVwZ 2007, 568; BVerwGE 129, 272 (282 f.) = NVwZ 2008, 318; Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 18.

52 Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Kersten, 2015, § 3 Rn. 18.

53 Vgl. BVerfGE 8, 1 (16) = BeckRS 1958, 103551; BVerfGE 11, 203 (210) = BeckRS 1960, 105902; BVerfGE 61, 43 (57 f.) = BeckRS 1982, 5975; BVerfGE 117, 330 (351) = NVwZ 2007, 568; BVerfGE 119, 247 (263, 269) = NVwZ 2007, 1396; BVerfGE 130, 263 (292) = NVwZ 2012, 357 – stRspr.

54 BVerfGE 44, 249 (264) = BeckRS 1977, 105960. Diese Formulierung des BVerfG darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Lage der Staatsfinanzen, die sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückende Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, bei der Festlegung der Besoldung gänzlich außer Betracht zu bleiben hat, s. dazu; BVerfGE 145, 304 = NVwZ 2017, 1689 (1690). Die Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse orientiert sich vor allem an der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Haushaltskonsolidierung kann jedoch nicht als alleiniges Kriterium sog. Nullrunden oder gar Kürzungen der Beamtenbezüge rechtfertigen; hierfür bedarf es handfester, im Beamtenverhältnis selbst wurzelnder Gründe, vgl. BVerfGE 114, 258 (291) = NVwZ 2005, 1294.

55 S. hierzu auch § 34 S. 1 BeamStG: „Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen.“

56 BVerfGE 39, 196 (201) = BeckRS 1975, 105580; BVerfGE 44, 240 (264).

gemeinheit – zugleich eine „qualitätssichernde Funktion“⁵⁷ auf. Im Rahmen seiner Pflicht, Beamtinnen und Beamten amtsangemessenen Unterhalt zu leisten, hat der Dienstherr als weitere Parameter die „Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte“ sowie „die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung“ zu berücksichtigen.⁵⁸ Beamtinnen und Beamte müssen insbesondere über ein Nettoeinkommen verfügen, das ihnen über die reine Bedarfsdeckung hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht.⁵⁹

bb) Bedeutung für Alimentationsmaß und Alimentationsstruktur

Diese Rechtsprechung des BVerfG bezieht sich überwiegend auf die Höhe der amtsangemessenen Besoldung und Versorgung, dh auf das sog. Alimentationsmaß,⁶⁰ zu dessen Bezifferung die Verfassung selbst keine Aussagen trifft,⁶¹ und das der Gesetzgeber entsprechend den Direktiven des Art. 33 V GG festzulegen hat.⁶² Über die Aussagen zum Alimentationsmaß hinaus benennt das BVerfG in seiner jüngeren Rechtsprechung auch Anforderungen, die der parlamentarische Gesetzgeber bei der strukturellen Ausrichtung seines Besoldungsrechts sowie bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg zu beachten hat.

2. Die Abkehr vom Alleinverdienermodell in ihren Auswirkungen auf die Besoldungshöhe

In Bezug auf die Abkehr vom Alleinverdienermodell liegt der Schwerpunkt der verfassungsrechtlichen Prüfung auf den Auswirkungen auf die Besoldungshöhe. Denn das rechtliche Spezifikum der Abkehr vom Alleinverdienermodell liegt darin, dass es dem Gesetzgeber durch die Anlegung eines realen oder fiktiven Partnereinkommens gelingt, die Vorabprüfung in Gestalt des Erreichens der Prekaritätsschwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens auch in solchen Fallkonstellationen zu bestehen, in denen das Überschreiten der Mindestbesoldungshöhe auf der Grundlage des bisher eingeführten Alleinverdienermodells problematisch wäre. Im Ergebnis ist durch den Modellwechsel mithin die Besoldungshöhe betroffen.

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten jedenfalls im Schwerpunkt nicht tangiert wird hingegen das Besoldungsmaß im Sinne der verfassungsrechtlichen Besoldungsstruktur. Zwar betrifft die Abkehr vom Alleinverdienermodell insofern eine strukturelle Komponente der Besoldung, als das jeweils angewandte Besoldungsmodell eine der rechnerischen Grundlagen der Besoldung darstellt. Denn das Besoldungsmaß knüpft an die strukturelle, gesetzgeberische Unterscheidung einzelner Besoldungsgruppen an und betrifft damit in erster Linie das alimentationsrechtlich relevante Abstandsgebot. Zwar kann es durch den besoldungsrechtlichen Wechsel zu einem Doppelverdienermodell je nach legislativer Ausgestaltung mittelbar auch zu Änderungen der Besoldungsstruktur kommen. Doch handelt es sich bei solchen Folgen nicht um unmittelbare Auswirkungen des Modellwechsels.

3. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer Abkehr vom Alleinverdienermodell

a) Das Alleinverdienermodell als klassische Bezugsgröße der Beamtenbesoldung

Nach der Rechtsprechung des BVerfG fungiert das Alleinverdienermodell bislang als Bezugsgröße der Beamtenbesoldung. Dies bedeutet, dass es vom BVerfG im Gefolge der

rechtspolitischen Gestaltung, welche von jeweiligen Besoldungsgesetzgeber in der Vergangenheit getroffen wurde, als rechnerischer Ausgangspunkt für sein dreistufiges Prüfungsschema herangezogen wurde. Darin lässt sich eine prinzipielle Anerkennung der Verfassungsmäßigkeit des Alleinverdienermodells in den vom BVerfG entschiedenen Fällen annehmen.

b) Prinzipielle Zulässigkeit einer Abkehr vom Alleinverdienermodell

aa) Offenheit der Modellgestaltung nach der Rechtsprechung des BVerfG

Nachdem das Alleinverdienermodell über viele Jahrzehnte hinweg die einzige Bezugsgröße der Beamtenbesoldung dargestellt hat, fragt sich nunmehr, ob der Wechsel zu einem anderen Besoldungsmodell verfassungsmäßig ist. Explizit hat das BVerfG zu möglichen Bezugsgrößen der Beamtenbesoldung bislang keine Aussage getroffen. Dies war in Bezug auf die von ihm in der Vergangenheit entschiedenen Fallkonstellationen auch nicht erforderlich, da diese durchwegs auf dem sog. Alleinverdienermodell basierten. Insofern hat sich das BVerfG im Rahmen seines ihm durch den Grundsatz der Gewaltenteilung aufgegebenen *judicial self restraint* darauf beschränkt, die weitreichende Gestaltungsdirektive des Besoldungsgesetzgebers bei der Ausgestaltung der Beamtenbesoldung zu betonen. Zugleich hat das BVerfG allerdings wiederholt auf die verfassungsrechtlich normierte Fortschreibungsverpflichtung des Dienstherrn hingewiesen.⁶³ Dies spricht dagegen, bereits im Wechsel der Bezugsgröße einen Verfassungsverstoß zu sehen.

Im Schrifttum ist der Versuch unternommen worden, aus der Rechtsprechungsänderung des BVerfG zur sog. Vorabprüfung, die nunmehr nicht mehr in einem Mindestabstand zur Grundsicherung bestehen soll, sondern auf die Schwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens Bezug nimmt, eine implizite Ablehnung einer Abkehr vom Alleinverdienermodell zu sehen – mit dem Argument, die Anrechnung des Ehegatteneinkommens fuße „im Kern auf dem Gedanken der Bedarfsgemeinschaft, also auf einem Prinzip der Sozialhilfe/Grundsicherung.“⁶⁴ Hierzu ist jedoch folgendes festzuhalten: Das BVerfG hat in der Tat klargestellt, dass Beamtenalimentation „etwas qualitativ anderes“ sei „als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle.“⁶⁵ Aus dieser Aussage lässt sich jedoch nicht eine pauschale Ablehnung anderer Besoldungsmodelle als desje-

57 BVerfGE 114, 258 (293) = NVwZ 2005, 1294; BVerfGE 117, 330 (355) = NVwZ 2007, 568; BVerfGE 130, 263 (293) = NVwZ 2012, 357.

58 Vgl. BVerfGE 44, 249 (265 f.) = BeckRS 1977, 105960; BVerfGE 99, 300 (315) = NJW 1999, 1013 = NVwZ 1999, 519 Ls.; BVerfGE 107, 218 (237) = NVwZ 2003, 1364; BVerfGE 114, 258 (288) = NVwZ 2005, 1294 = NJW 2005, 3558 Ls.; BVerfGE 130, 263 (292) = NVwZ 2012, 357; BVerfGE 139, 64 (111 f.) = NVwZ 2015, 1047; BVerfGE 140, 240 (278) = NVwZ 2016, 223; BVerfGE 141, 56 (70) = NVwZ 2016, 682; BVerfGE 145, 304 = NVwZ 2017, 1689 (1690 f.).

59 BVerfGE 8, 1 (14) = BeckRS 1958, 103551; BVerfGE 114, 258 (287 f.) = NVwZ 2005, 1294; BVerfGE 117, 330 (351) = NVwZ 2007, 568, stRspr.

60 BVerwGE 132, 299 (305) = NVwZ-RR 2009, 384.

61 Vgl. BVerfGE 44, 249 (267) = BeckRS 1977, 105960; BVerwGE 117, 330 (352); BVerwGE 130, 263 (292 f.).

62 Die jüngere Judikatur des BVerfG spricht insoweit von einer „verfassungsrechtliche(n) Gestaltungsdirektive“, s. etwa BVerfGE 130, 263 (295) = NVwZ 2012, 357; kritisch zu dieser Terminologie Lindner ZBR 2007, 221 (229).

63 BVerfGE 173, 345 Rn. 76 ff.

64 Stuttmann NVwZ 2026, 8 (12).

65 BVerfGE 173, 345 Rn. 73.

nigen des Alleinverdienermodells folgern. Insbesondere führt die durch Art. 6 I GG verfassungsrechtlich vorgegebene Anerkennung der Familie als Wirtschaftsgemeinschaft noch nicht zwingend in den Bereich des Sozialrechts hinein. Entscheidend ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Besoldungsmodells, die insbesondere die Prekariätsschwelle zu überschreiten hat.

bb) Vereinbarkeit des Doppelverdienermodells mit dem traditionellen Inhalt des Alimentationsprinzips

In einer Gesamtwürdigung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip spricht mehr für eine prinzipielle Zulässigkeit eines Modellwechsels zur Berücksichtigung eines Partnereinkommens. Denn der traditionelle Inhalt des Alimentationsprinzips erstreckt sich darauf, Beamte und ihre Familien angemessen zu alimentieren.⁶⁶ Aus diesem Inhalt lassen sich Folgerungen zum persönlichen wie auch zum sachlichen Schutzbereich des Alimentationsprinzips ziehen: In persönlicher Hinsicht trifft den Dienstherrn die Pflicht zur Alimentation nicht nur der Beamten selbst, sondern zugleich sämtlicher Mitglieder ihrer Familie.⁶⁷ In sachlicher Hinsicht muss der Besoldungsgesetzgeber zur Bestimmung eines amtsangemessenen Niveaus der Besoldung stets „zu der Frage Stellung nehmen, wie hoch der auf Grundlage des Alimentationsprinzips alimentativ zu deckende Bedarf des Beamten und seiner Familie an einer bestimmten Höhe der Besoldung ist.“⁶⁸ Dadurch kommt es auf der Grundlage des hergebrachten Grundsatzes des Alimentationsprinzips zwangsläufig zu einem funktionalen Verständnis der Alimentation als einer Familialimentation.⁶⁹

Demgegenüber sieht *Udo Di Fabio* in einem später monografisch publizierten Rechtsgutachten für den Deutschen Beamtenbund im Doppelverdienermodell einen Verstoß gegen das Alimentationsprinzip.⁷⁰ Juristischer Bezugspunkt der Beamtenalimentation sei allein das Dienst- und Treueverhältnis zwischen Beamtem und Dienstherrn, während Familienangehörige allenfalls reflexhaft begünstigt seien. Auf welchen Wegen sich eine derartige legislative Beschränkung aus dem Alimentationsprinzip ergeben soll, bleibt unklar. Insbesondere setzt sich *Di Fabio* nicht mit dem traditionellen Gehalt des Alimentationsprinzips seit den Anfängen dieses Grundsatzes im Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 auseinander, in dem sich eine angemessene Alimentierung der Diener des Staates bis an ihr Lebensende selbstverständlich zugleich auf deren Familien bezog.

cc) Parallelität der Einnahmen- und Ausgabenseite bei der Bestimmung der Nettoalimentation

Sieht man das beamtenverfassungsrechtliche Alimentationsprinzip auf die Person des Beamten beschränkt, lässt es sich schwer erklären, weshalb Familienzuschläge bei Beamten nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zur Nettoalimentation zählen sollen, während sie bei tariflichen Angestellten im öffentlichen Dienst nicht in vergleichbarer Ausgestaltung bestehen. Anders gewendet lässt sich der umfassende Einbezug familienbezogener Besoldungsbestandteile nur dadurch nachvollziehen, dass das BVerfG sie als „dem Grundgehalt ähneln(d)“ ansieht.⁷¹ Zu diesem ganzheitlichen Verständnis des Alimentationsinhalts passt eine Beschränkung der Besoldung auf die Person des Beamten jedoch nicht. Damit aber erscheint als Bezugsgröße der Beamtenbesoldung das Alleinverdienermodell rechtfertigungsbedürftig, nicht hingegen eine besoldungsrechtliche Ausgestaltung, die andere Familienangehörige miteinbezieht. Denn während die regelmäßig gewährten und laufend erhöhten Familienzuschläge⁷² nach der Rechtsprechung des BVerfG zum

Grundgehalt hinzuzuzählen sind, wenn die Angemessenheit der Besoldung in ihrer Gesamthöhe bestimmt wird,⁷³ wird nach dem Alleinverdienermodell auf der Ausgabenseite, dh bei der Frage, wofür die Besoldung ausgegeben wird, ausschließlich auf die Person des Beamten oder der Beamtin abgestellt. Um diese Inkongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite zu beseitigen, bietet sich ein Wechsel zu einem Doppelverdienermodell an. Denn erst durch die Berücksichtigung eines Partnereinkommens wird bei der Bestimmung der Nettoalimentation eine Parallelität von Einnahmen- und Ausgabenseite hergestellt.

dd) Keine Unvereinbarkeit des Modellwechsels mit Art. 6 I GG

Eine Verfassungswidrigkeit des Doppelverdienermodells lässt sich auch nicht damit begründen, dass ein Wechsel der vom Besoldungsgesetzgeber zugrunde gelegten Bezugsgröße mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Schutzes von Ehe und Familie nach Art. 6 I GG unvereinbar sei. Diese Verfassungsbestimmung gewährleisten zwar eine sog. Ehegestaltungsfreiheit wie zugleich eine Familiengestaltungsfreiheit. Doch beschränkt sich die Ehegestaltungsfreiheit auf die Gewährleistung einer Freiheit der Ehepartner, darüber zu entscheiden, wie sie ihr Zusammenleben gestalten.⁷⁴ Die Ehepartner müssen weder eine bestimmte Rollenverteilung wählen,⁷⁵ noch müssen sie überhaupt zusammenleben.⁷⁶ Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, im Rahmen seiner Gestaltungsdirigktive einen finanziellen Rahmen zu schaffen, in dem das eine ehebezogene Wirtschaftsmodell in einer Gesamtsicht günstiger ist als das andere. Auch der verfassungsrechtliche Familienschutz, der grundsätzlich auch die staatliche Förderung der Familie umfasst, reicht nicht so weit, den Gesetzgeber zur Gestaltung eines finanziellen Rahmens zu verpflichten, der eine bestmögliche Unterstützung der familiären Gemeinschaft gewährleisten würde. Eine positive Förderung der Familie kann vielmehr vom Staat nur innerhalb der Grenzen des gesamtgesellschaftlich Möglichen und Angemessenen erwartet werden.⁷⁷

Ehe- und Familiengestaltungsfreiheit reichen damit nicht so weit, den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des von ihm jeweils normierten Sachbereichs pauschal und allgemein zur Annahme bestimmter Gestaltungsmodelle zu verpflichten. Vielmehr obliegt ihm die Wahl des für den jeweiligen Regelungsrahmen heranzuziehenden Bezugsmodells. Denn die Entscheidung für eine bestimmte Bezugsgröße ist Teil der

66 BVerfGE 155, 1 = NVwZ-Beil 2020, 90 Rn. 23; BVerfGE 117, 330 = NVwZ 2007, 568 Rn. 64.

67 So auch VG Hamburg 17.10.2024 – 21 B 148.24, BeckRS 2024, 42427 Rn. 196.

68 Batkin/Giese ZTR 2026, 236 (4).2.1.2.4.

69 Vgl. zB BVerfGE 172, 345, Ls. 2.

70 Di Fabio, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, 64.

71 BVerfGE 172, 345 Rn. 78.

72 Vgl. in diesem Zusammenhang Stern/Sodan/Möstl, StaatR/Wolff, 2. Aufl. 2022, § 47 Rn. 70, zur Möglichkeit des Gesetzgebers, das Grundgehalt „ausdrücklich auf den Alleinverdiener“ zu „beziehen und dann für die ersten beiden Kinder und den Lebenspartner die Besoldung wieder so anzuheben, dass dann insgesamt die Summe erreicht wird, die nach den Kriterien für eine vierköpfige Familie erforderlich ist“.

73 BVerfGE 172, 345 Rn. 78 mwN.

74 BVerfGE 6, 55 (81 f.) = BeckRS 1957, 104668; BVerfGE 53, 257 (296) = NJW 1980, 692.

75 BVerfGE 39, 169 (183) = BeckRS 1975, 105576 = BeckRS 1975, 105582; BVerfGE 61, 319 (347) = NJW 1983, 271.

76 Vgl. zu den Auswirkungen im Steuerrecht; BVerfGE 107, 27 = NJW 2003, 2079 zu § 9 I 3 Nr. 5 EStG aF; vgl. auch BVerfGE 114, 316 (333) = NJW 2005, 3556 = NVwZ 2006, 205 Ls.

77 BVerfGE 43, 108 (121) = BeckRS 1976, 108421; BVerfGE 130, 240 (252) = NJW 2012, 1711.

legislativen Gestaltung, zu welcher der Gesetzgeber verfassungsrechtlich berechtigt und verpflichtet ist.

ee) Kein Eingriff in die Unantastbarkeit der Essentialia des Berufsbeamtentums

Der Wechsel vom Alleinverdienermodell zur Annahme eines fiktiven Partnereinkommens lässt sich auch nicht als Eingriff in die durch Art. 33 V GG abgesicherte Unantastbarkeit der Essentialia des Berufsbeamtentums ansehen. Zwar verbietet das Grundgesetz auch im Rahmen der Fortentwicklungsklausel strukturelle Veränderungen im Beamtenstatus.⁷⁸ Letztere sind aber beschränkt auf „Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend“ verändert würde.⁷⁹ Das Alleinverdienermodell ist aber ein bloßes Berechnungsmodell, das durch Festlegung einer Bezugsgröße für die Beamtenbesoldung funktioniert. Damit verkörpert es zwar Traditionalität, nicht aber Substantialität.⁸⁰

ff) Kein Verstoß gegen eine Pflicht des Dienstherrn zur Alimentierung aus eigenen Mitteln

Schließlich verstößt es nicht von vorneherein gegen das Alimentationsprinzip, dass sich der Dienstherr bei der Bestimmung des Bedarfs der Beamtenfamilie auf Leistungen Dritter beruft. Zwar beinhaltet das Alimentationsprinzip im Grundsatz, dass die Alimentation vom Dienstherrn selbst zu gewähren ist. Doch darf sich dieser schon nach dem traditionellen Gehalt dieses hergebrachten Grundsatzes zu seiner Entlastung auf Zahlungen anderer öffentlicher Kassen berufen.⁸¹ So kann er beispielsweise nach § 55 BeamtVG eine Rente auf die Versorgung teilweise anrechnen.⁸² Der Verweis auf ein reales oder fiktives Partnereinkommen lässt sich daher als zeitgemäße Fortschreibung dieser Grundsätze verstehen.

gg) Modellwechsel als Ausdruck der Fortentwicklungsklausel

Nicht zuletzt stellt sich der Modellwechsel vom Alleinverdiener- zum Doppelverdienersystem als Ausdruck der seit 2006 geltenden Fortentwicklungsklausel des Art. 33 V GG aE dar. Deren Zweck war es bei ihrer Einführung, die Modernisierung und Anpassung des öffentlichen Dienstrechts an sich ändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen.⁸³ Dabei betrifft der Fortentwicklungsauftrag das Recht des öffentlichen Dienstes, nicht aber die hergebrachten Grundsätze als ihren verfassungsrechtlichen Maßstab. Diese dürfen jedenfalls in ihrer Substantialität und Traditionalität nicht angetastet werden.⁸⁴ Der Wechsel vom Alleinverdiener- zum Doppelverdienermodell steht in der Tradition des Inhalts des Alimentationsprinzips, so dass es insoweit an einem verfassungswidrigen Verfassungsbruch fehlt. In seiner Substantialität aber ist das Alimentationsprinzip durch einen Wechsel lediglich der Bezugsgröße der Besoldung nicht einmal angetastet.

hh) Fazit: Modellwechsel im beamtenverfassungsrechtlichen Rahmen

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass sich der Wechsel vom Alleinverdiener- zum Doppelverdienermodell in dem weiten beamtenverfassungsrechtlichen Rahmen hält, den das Grundgesetz dem Besoldungsgesetzgeber vorgibt. Allerdings birgt der Einbezug eines realen oder fiktiven Partnereinkommens die abstrakte Gefahr, dass der Besoldungsgesetzgeber in Erfüllung seiner Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Voraussetzungen an eine Mindestbesoldung dadurch umgeht, dass die Verantwortung zur

amtsangemessenen Alimentierung vom Dienstherrn auf andere Personen verschoben wird, insbesondere auf Lebenspartner oder leistende Dritte. Diese Gefährdungslage konkretisiert sich allerdings erst dadurch, dass die bundes- oder landesspezifische Ausgestaltung von Besoldungshöhe und Besoldungsstruktur die Vorgaben des BVerfG unterläuft.

c) Prinzipielle Unabhängigkeit der Beamtenbesoldung von einem Partnereinkommen

Den einzigen Ansatz zu einer gewissen, in ihrer konkreten Reichweite aber nicht rechtssicher zu bestimmenden, materiellen Grenzziehung bei der Annahme eines fiktiven Partnereinkommens bietet in der Rechtsprechung des BVerfG eine Aussage, die in der jüngsten Grundsatzentscheidung zum Alimentationsprinzip getroffen wurde: „Das BVerfG geht – jedenfalls auf der Grundlage des vom Berliner Besoldungsgesetzgeber für den Prüfungszeitraum gewählten Besoldungsmodells – grundsätzlich davon aus, dass der Gesetzgeber die Besoldung so bemessen wollte, dass eine vierköpfige Familie durch einen Beamten als Alleinverdiener amtsangemessen unterhalten werden kann, ohne dass es weiterer Einkommensquellen – etwa einer Nebentätigkeit oder der Erwerbstätigkeit des Ehegatten bedarf.“⁸⁵

Diese im Zusammenhang der Prekaritätsschwelle des Median-Äquivalenzeinkommens getätigte Aussage ist, wie aus der Parenthese ersichtlich, in ihrer verfassungsgerichtlichen Verbindlichkeit lediglich bezogen auf das Berechnungsmodell des Alleinverdienermodells. Andererseits lässt sich – aus der Formulierung „jedemfalls“ ersichtlich – der bundesverfassungsgerichtlichen Aussage aber eine gewisse Beschränkung der Gestaltungsfreiheit des Besoldungsgesetzgebers dahingehend entnehmen, dass die Alimentierung einer vierköpfigen Familie oberhalb der Prekaritätsschwelle so hoch bemessen sein sollte, dass sie im Allgemeinen ohne ein Partnereinkommen auskommt.

Für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsgestaltung ergibt sich daraus, dass strenge Anforderungen einerseits an die Verfassungsmäßigkeit der Typisierung und andererseits an das Verbot der Umgehung der Vorgaben des BVerfG zu stellen sind. Insbesondere folgt aus der Aussage des BVerfG, dass ein eindeutig festzustellender Verstoß gegen die Verfassungsmäßigkeit der Typisierung die Grenze zur evidenten Sachwidrigkeit der Alimentation überschreitet und damit zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt.

III. Vereinbarkeit des Doppelverdienermodells mit den Verfassungsgrundsätzen der Typisierung

1. Die Wahl des Doppelverdienermodells als verfassungsrechtliche Typisierung

Die Wahl einer bestimmten Bezugsgröße zur Bestimmung der Beamtenalimentation vereinheitlicht die Vielzahl der in der Lebenswirklichkeit hierzu begegnenden Lebenssachverhalte. Insofern ist das neue Besoldungsmodell als gesetzgebe-

78 BVerfG NJW 2017, 352 mAnm. Stuttmann.

79 BVerfG ZBR 2017, 247 (249).

80 Vgl. dazu BVerfG ZBR 2017, 247 (249); s. auch Lindner DVBl. 2016, 816.

81 BVerfGE 70, 69 (81) = NVwZ 1985, 894; BVerfGE 76, 256 (295 ff.) = NVwZ 1988, 329; Jarass/Pieroth/Jarass, GG Art. 33 Rn. 62.

82 Vgl. dazu BVerfGE 76, 256 (322) = NVwZ 1988, 329; v. Mangoldt/Klein/Starck/Jachmann/Kaiser, GG Art. 33 Rn. 51; Stern/Sodan/Möstl, StaatsR/Wolff, 2. Aufl. 2022, § 47 Rn. 60.

83 BT-Drs. 16/813, 10.

84 BVerfGE 119, 247 (262) = NVwZ 2007, 1396; BVerfGE 121, 205 (220) = NVwZ 2008, 873; BVerfGE 155, 7 (88 f.).

85 BVerfGE 172, 345 Rn. 70.

rische Typisierung einzuordnen, dh der Gesetzgeber verzichtet bei der Besoldungsgestaltung im Interesse von Rechtsklarheit oder Verwaltungspraktikabilität auf Differenzierungen, die durch den Normzweck der Verwirklichung einer gleichheitsgerechten Alimentierung an sich geboten wären.⁸⁶ Dabei findet hier die Typisierung bereits im Gesetzestext und damit auf der Ebene der Norm, nicht erst bei deren Anwendung statt.⁸⁷ Als Eingriff in das Gleichheitsrecht muss sich eine solche Typisierung verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen. Dies ist dann anzunehmen, wenn eine Typisierung erforderlich ist (i. Folg. 2) und wenn sie realitätsgerecht erfolgt (i. Folg. 3), wenn eine Härtefallregelung aufgenommen wurde, die besonders schwere gleichheitsrechtliche Beeinträchtigungen abfedert (i. Folg. 4) und wenn die Typisierung auch im Übrigen mit dem Grundgesetz vereinbar ist (i. Folg. 5).

2. Erforderlichkeit der Typisierung

Bei der Ausgestaltung der Beamtenalimentation lässt sich ein grundsätzliches Bedürfnis nach Typisierung zugunsten des Besoldungsgesetzgebers allgemein annehmen. Denn Beamtenalimentation stellt stets eine „Massenerscheinung“ dar. Damit kann im vorliegenden Zusammenhang die in einzelnen Judikaten und im Schrifttum unterschiedlich beantwortete Frage offenbleiben, ob Typisierung stets und unter allen Umständen eine Massenerscheinung voraussetzt.⁸⁸

3. Realitätsgerechtigkeit der Typisierung

a) Berücksichtigung der typischen Lebensrealität von Frauen

Die durch das Doppelverdienermodell vorgenommene Typisierung muss realitätsgerecht erfolgen.⁸⁹ Dies bedeutet, dass es dem Besoldungsgesetzgeber verwehrt ist, einen atypischen Fall als Leitbild zu wählen.⁹⁰ Bei der gesetzgeberischen Begründung des Doppelverdienermodells ergibt sich daraus die Verpflichtung, in der Bezugnahme auf die gestiegene allgemeine Erwerbstätigkeitsquote von Frauen deren typische Lebensrealität in den Blick zu nehmen, wie sie sich nach der für das jeweilige Land oder den Bund geltenden Statistik ergibt. Erwähnt seien dazu – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Gesichtspunkte:

- Der Gesetzgeber hat einen Nachweis dazu zu führen, wie sich im jeweiligen Land oder auf Bundesebene die Erwerbstätigkeitsquote von Frauen in Abhängigkeit von Anzahl und Alter ihrer Kinder darstellt. So sind beispielsweise nach der für Hessen maßgeblichen Statistik gemäß Mikrozensus in diesem Land nur etwa 8-11 % aller Mütter mit mindestens einem Kind unter drei Jahren in Vollzeit tätig. Bezieht man auch die Teilzeittätigkeit mit ein, so ergibt sich bei den Müttern mit mindestens einem Kind unter drei Jahren eine Gesamterwerbstätigkeitsquote von nur 37,2 %.⁹¹
- Ferner ist der Grad der Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen, dh insbesondere die Teilzeit- oder Minijobquote. So arbeitet beispielsweise von allen erwerbstätigen Müttern in Hessen – über alle Kindesaltersstufen hinweg – mit 29,8 % nur ein knappes Drittel in Vollzeit.⁹² Demgegenüber sind die verbleibenden ca. 70 %, die mithin den weitestgrößten Teil ausmachen, teilweise in Teilzeit tätig. Viele sind aber auch in Minijobs beschäftigt, bei denen die Erträge derart wenig zum Familieneinkommen beitragen, dass deren Berücksichtigungsfähigkeit bei der Bestimmung der Nettoalimentationsfähigkeit problematisch erscheint.⁹³
- Zu einer realitätsgerechten Erfassung der bundesrepublikanischen Lebenswirklichkeit gehört es schließlich, dass

ungeachtet des demographischen Wandels bei den meisten Frauen die Geburt eines oder mehrerer Kinder eine berufliche Zäsur darstellt, die nicht immer finanziell über den Arbeitgeber oder Dienstherrn hinreichend abgedeckt wird. In Abhängigkeit des Alters der Kinder ergibt sich sodann ein entsprechender Betreuungsbedarf, welcher der Erzielung eines zweiten Einkommens faktisch entgegensteht. Der pauschale gesetzgeberische Hinweis auf die wachsenden Möglichkeiten von Fremdbetreuung kann für die Anrechnung eines fiktiven Partnereinkommens nicht genügen. Nicht erfasst wird dadurch nämlich die Vielzahl der in der Lebensrealität begegnenden Fälle eines erhöhten Betreuungsbedarfs aufgrund chronischer oder regelmäßig wiederkehrender Krankheiten, Konstellationen der Notwendigkeit besonderer Betreuung und ähnlich gelagerter Fälle.

- Eine fehlende gesetzgeberische Berücksichtigung lässt sich nicht zuletzt in Bezug auf die Sorgearbeit (care-Arbeit) für weitere Familienangehörige annehmen, insbesondere für pflegebedürftige Eltern und Großeltern oder andere Verwandte. Diese trifft typischerweise Frauen, denen dadurch die Möglichkeit fehlt, ein Partnereinkommen zu erzielen.

b) Abgestufte Abbildung der Vielgestaltigkeit der normierten Lebenssachverhalte

Legislativ begründet wird das Doppelverdienermodell regelmäßig pauschal, mit Aussagen wie: „Familienbilder und -modelle sind in der heutigen Gesellschaft genauso wie Erwerbsbiographien deutlich vielschichtiger geworden.“⁹⁴ „Eheleute entscheiden ... autonom und individuell über die ihnen nach der Leitvorstellung des § 1356 BGB obliegenden Pflichten zur Aufgabenverteilung in der Ehe und den Umfang der Erwerbstätigkeit. Dies gilt entsprechend für den wachsenden Anteil unverheirateter Paare mit oder ohne Kinder.“⁹⁵ Auch wenn derartige Feststellungen sachlich nicht falsch sind, erfüllen sie dennoch nicht die gesetzgeberische Verpflichtung zur Darlegung der Grundlagen einer realitätsgerechten Typisierung. Denn im Wechsel von einem starren Modell zu einem anderen, das ebenso unflexibel ausgestaltet ist, bildet sich die Vielzahl der vom Gesetzgeber zurecht festgestellten Familienformen gerade nicht ab. Zwar kann eine gesetzliche Normierung der Alimentation für jede einzelne der zahlreichen, in der Lebenswirklichkeit begegnenden Familienformen vom Besoldungsgesetzgeber nicht erwartet werden. Es zählt jedoch zu seinen Gestaltungsaufgaben, die in der Lebenswirklichkeit vorgefundenen Familienformen

86 Überblick zur Typisierung bei Friauf/Höfling/Augsberg/Rixen/Huster, 3. Aufl. 2023, GG Art. 3 Rn. 143.

87 Grundlegend Isensee, Die typisierende Verwaltung, 1976, 10 ff.

88 Vgl. zu diesem Problembereich BVerfGE 143, 246 Rn. 362 = NJW 2017, 217 = NVwZ-Beil 2017, 9; BVerfGE 151, 101 = NJW 2019, 1793; s. dazu für viele BeckOK GG/Kischel, 65. Ed. 1.3.2026, GG Art. 3 Rn. 130.3.

89 Vgl. zu dieser Anforderung BVerfGE 126, 268 (279) = NJW 2010, 2643.

90 BVerfGE 39, 316 (329) = BeckRS 1975, 107773; BVerfGE 117, 1 (31) = NJW 2007, 573 = NVwZ 2007, 801 Ls.

91 Vgl. dazu auch Stuttmann NVwZ 2026, 8 (12), mit der – wohl das Bundesgebiet betreffenden – Feststellung, dass weniger als 40 % der Mütter mit einem Kind unter drei Jahren einer Erwerbsarbeit nachgehen.

92 Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung Mikrozensus v. 21.5.2025, (abrufbar unter: <https://statistik.hessen.de/presse/erwerbs-taetigkeit-von-muettern-und-vaetern-seit-2021-gestiegen>, zuletzt abgerufen am 2.9.2026).

93 Vgl. dazu Rodermund, Die Einkommenssituation der Beamtenhaushalte in den unteren Besoldungsgruppen, 2026, 10 ff.

94 Hess. LT-Drs. 21/4422, 17.

95 Hess. LT-Drs. 21/4422, 18.

auf diejenigen „herunterzubrechen“, die zahlenmäßig im Alltag der Beschäftigten dominieren. Dabei dürfen einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle als sog. Ausreißer vernachlässigt werden, solange nur bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle realitätsgerecht erfasst werden.⁹⁶

Für das Besoldungsrecht betont das BVerfG, dass jede Besoldungsordnung notwendigerweise Unebenheiten und Friktionen enthält, die in Kauf genommen werden müssen, solange sich für die jeweilige Regelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt.⁹⁷ Allerdings ist der Gesetzgeber gehalten, auch bei grundsätzlich zulässiger Typisierung die Zahl der hierdurch benachteiligten Personen möglichst gering zu halten. Insofern ist – wie es der Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Entwurfs zum Bundesalimentationsgesetz im Grundsatz richtig erkannt hat – „bei der Gestaltung der Besoldungsstruktur dem Umstand Rechnung zu tragen, welchen Grad der Wahrscheinlichkeit die als Regelfall angesetzte Bezugsgröße für sich in Anspruch nehmen darf. Als Korrelat zu einer als Regelfall angesetzten Bezugsgröße bedarf es für bestimmte atypische Ausnahmefälle einer spezifischen besoldungsrechtlichen Berücksichtigung.“⁹⁸ So ist es insbesondere als Verstoß gegen Art. 3 I GG iVm 33 V GG zu werten, wenn ein Landesgesetzgeber die von ihm zurecht festgestellte Heterogenität der Familienformen nicht wenigstens in den Grundzügen in seine Besoldungsregelung aufnimmt. Zwar ist von ihm nicht die Regelung untypischer, singulärer Einzelfälle zu verlangen. Es stellt jedoch einen Verfassungsverstoß dar, wenn Abstufungen in Abhängigkeit von Anzahl und Alter von Kindern oder zu pflegenden Familienangehörigen gänzlich fehlen.⁹⁹ Bei Auswahl und Ausgestaltung der hier anzusetzenden Stufen steht dem Besoldungsgesetzgeber zwar ein Gestaltungsspielraum zu. Doch stellt es einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz dar, wenn ein fiktives Partnereinkommen in stets gleicher Höhe sowohl in der Familienkonstellation eines verheirateten Beamten mit drei Kindern, die sämtlich unter 12 Jahre alt sind, als auch im Fall eines verheirateten und kinderlosen Beamten angesetzt wird.

Ein Besoldungsgesetzgeber könnte sich für eine verfassungskonforme Neuregelung beispielsweise an den jüngsten Gesetzesbeschlüssen zur beitragsfreien Familienversicherung der gesetzlichen Krankenkassen orientieren. Danach entfällt die Beitragsfreiheit ab dem Jahr 2028, es wird für ihn also ein zusätzlicher Beitrag fällig in Höhe eines Aufschlags von 2,5 % auf das Einkommen. Die Beitragsfreiheit bleibt hingegen bestehen insbesondere für betreuende Eltern von Kindern bis zum vollendeten zwölften Lebensjahr, für Ehegatten mit Pflegegrad 3, 4 oder 5, für Menschen mit einer Rente wegen voller Erwerbsminderung sowie für Personen, die Grundsicherung beziehen.¹⁰⁰ Im Rahmen seiner weitreichenden Gestaltungsfreiheit könnte ein Besoldungsgesetzgeber auch andere Abstufungen wählen; verwiesen sei insoweit exemplarisch auf die Bayerische Besoldungsregelung nach Art. 35 BayBesG in Verbindung mit Anlage 5. Allerdings reicht die Gestaltungsfreiheit eines Besoldungsgesetzgebers angesichts der festgestellten Vielzahl und Heterogenität der Familienformen nicht so weit, pauschalierend ein einziges Berechnungsmodell ohne Ausnahmen heranzuziehen.

4. Härtefallregelungen bei nicht vorhandenem zweiten Einkommen

Einen Gleichheitsverstoß stellt es insbesondere dar, wenn ein Landesgesetzgeber keine Härteregelung in Form eines Ergän-

zungszuschlags für Fälle aufnimmt, in denen ein zweites Einkommen nicht erwartet werden kann. Das Fehlen einer Härtefallregel stellt insoweit ein Indiz dafür dar, dass ein Verstoß gegen Art. 3 I GG iVm Art. 33 V GG vorliegt.¹⁰¹

Immerhin finden sich in den meisten neueren Besoldungsgesetzen der Länder Härtefallregelungen für den Fall, dass der Partner des Beamten kein oder ein nur geringes Einkommen bezieht, das Familieneinkommen also hinter einer gesetzlich definierten Schwelle zurückbleibt.¹⁰² So gibt es – in unterschiedlicher Terminologie und Ausgestaltung – Ergänzungs- oder

Familienzuschläge in Baden-Württemberg,¹⁰³ Berlin,¹⁰⁴ Brandenburg,¹⁰⁵ Bremen,¹⁰⁶ Hamburg,¹⁰⁷ Mecklenburg-Vorpommern,¹⁰⁸ Niedersachsen,¹⁰⁹ Nordrhein-Westfalen,¹¹⁰ Rheinland-Pfalz,¹¹¹ Sachsen-Anhalt,¹¹² Schleswig-Holstein¹¹³ und Thüringen.¹¹⁴ Auch auf Bundesebene soll demnächst eine Härtefallregelung eingeführt werden. Zu dieser heißt es in der Gesetzesbegründung: „Hierbei sichert ein ergänzender Familienzuschlag in bestimmten atypischen Ausnahmefällen, in denen in typisierender Betrachtungsweise ein Partnereinkommen nicht unterstellt werden kann, durch angemessene Ausgleich eine Besoldung in Höhe aller alimentativ zu deckenden Bedarfe.“¹¹⁵ Der im Bundesalimentationsgesetz vorgesehene, ergänzende Familienzuschlag soll „Offenheit für atypische Fälle“ mit sich bringen und „die in solchen Fallkonstellationen entstehenden weitergehenden alimentativ zu deckenden Bedarfe gesondert“ abgelten.¹¹⁶

In ihrer konkreten Ausgestaltung weisen die landesbesoldungsrechtlichen Ergänzungszuschläge sowie der auf Bundesebene geplante Familienzuschlag besoldungsrechtliche Besonderheiten auf, etwa eine degressive Staffelung, die jeweils besondere verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Verfassungsrechtlich problematisch sind aber durchgehend die Obliegenheit einer Antragstellung in der Konstellation einer *ipso iure*, dh ohne weitere Erfordernisse entstehenden Alimentation durch den Dienstherrn,¹¹⁷ die mit der Annahme eines Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag oftmals einhergehende Verletzung des besoldungsinternen Abstandsgebots,¹¹⁸ die Dokumentationspflicht für den Beamten, die damit verbundene Beweislastverlagerung auf diesen sowie nicht zuletzt die Komplexität und Bürokratielastigkeit

96 BVerfGE 30, 292 (327) = BeckRS 1971, 103653; BVerfGE 68, 155 (173) = NJW 1985, 963.

97 BVerfGE 145, 304 = NVwZ 2017, 1689 Rn. 85.

98 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 99.

99 Wie etwa im HBesVAnpG 2026/2027, LT-Drs. 21/4422.

100 GKV-BeitragsstabilisierungsG, Drs. 411/26 (B).

101 BVerfGE 68, 155 (173) = NJW 1985, 963.; vgl. auch BeckOK GG/Kischel, 65. Ed. 1.3.2026, GG Art. 3 Rn. 128.

102 Vgl. dazu den Überblick bei Törber/Hövermann NVwZ 2025, 1222 (1223 f.).

103 Vgl. § 41a BWBesG (in Verbindung mit Anl. 12 a).

104 Vgl. § 40a BundesbesoldungsG Berlin.

105 Vgl. § 40a BbgBesG (in Verbindung mit Anl. 6 a).

106 Vgl. § 35a BremBesG (in Verbindung mit Anl. 5).

107 Vgl. § 45a HmbBesG (in Verbindung mit Anl. VII a).

108 Vgl. § 43a MVBesG (in Verbindung mit Anl. 10 b).

109 Vgl. § 36a NdsBesG.

110 Vgl. § 71b NRWBesG (in Verbindung mit Anl. 18).

111 Vgl. § 41a RhPfBesG (in Verbindung mit Anl. 7).

112 Vgl. § 38LSABesG.

113 § 45a SchlHBesG (in Verbindung mit Anl. 10).

114 Vgl. § 39a ThürBesG.

115 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 92.

116 Referentenentwurf des BALimentationsG Stand 14.4.2026, S. 98.

117 Dies betont auch Di Fabio, Verfassungsmäßigkeit des Leitbilds der Mehrverdienerfamilie im nordrhein-westfälischen Besoldungssystem, 2025, 65.

118 Vgl. dazu VG Hamburg 17.10.2024 – 21 B 148.24, BeckRS 2024, 42427.

sämtlicher Zuschlagsregelungen. Immerhin lassen sich materiellrechtlich aber die Härten, die bei fehlendem oder sehr geringem Partnereinkommen bestehen, je nach konkreter Ausgestaltung des ergänzenden Familienzuschlags gleichheitsgerecht auffangen.

Demgegenüber ist es als Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu werten, wenn eine besoldungsrechtliche Regelung ein Doppelverdienermodell eingeführt, ohne dieses durch eine Härtefallregelung abzufedern.¹¹⁹ Denn eine zulässige Typisierung setzt voraus, dass die stets entstehenden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.¹²⁰ Insbesondere darf die Regelung nur in besonders gelagerten Fällen Ungleichheiten entstehen lassen und nicht ganze Gruppen von Betroffenen stärker belasten.¹²¹ Genau dies passiert jedoch, wenn eine auf dem Doppelverdienermodell basierende besoldungsrechtliche Gestaltung keine Härtefallregelung aufweist. Insbesondere die in der Lebenswirklichkeit häufig begegnende „Gruppe“ von Beamten mit kleineren, betreuungsbedürftigen Kindern, aber auch diejenige, in der der Partner oder die Partnerin des Beamten durch die Pflege eines nahen Angehörigen belastet ist, wird deutlich stärker belastet als diejenige Gruppe, in der solche Familienkonstellationen nicht bestehen. Damit bedingt das Fehlen einer Härtefallregelung in einem besoldungsrechtlichen Doppelverdienermodell einen Verstoß gegen Art. 3 I GG iVm 33 V GG.

5. Weitere Indizien für verfassungswidrige Typisierungen

a) Förderaler Besoldungsquervergleich

Neben dem Fehlen einer Härtefallregelung in Fällen, in denen das Familieneinkommen unter einer bestimmten Schwelle bleibt, ergibt sich ein weiteres Indiz für eine nicht realitätsgerechte Typisierung bei Wahl eines Doppelverdienermodells aus einem föderalen Besoldungsquervergleich. Hier bildet es ein Anzeichen für eine nicht sachgerechte Abbildung der bundesrepublikanischen Lebenswirklichkeit, wenn im besoldungsrechtlichen Quervergleich die landesspezifisch angesetzten Partnereinkommen einerseits in ihrer Höhe stark variieren, sie andererseits aber darin übereinstimmen, dass darüber die Prekaritätsschwelle überwunden wird.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Alimentationsprinzip ungeachtet der neuerlichen Schärfung der verfassungsgerichtlichen Prüfungskriterien letztlich ein normativ offener Maßstabsbegriff ist, dessen Konkretisierung von ökonomischen Rahmenbedingungen abhängt.¹²² Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006,¹²³ das die Kompetenzen zur Ausgestaltung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten auf die Länder übertrug,¹²⁴ findet eine landesspezifische Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes statt,¹²⁵ die im Hinblick auf ihre regelmäßige Unterschreitung gewisser Mindeststandards immer wieder das BVerfG auf den Plan ruft. In manchen Ländern, etwa in Berlin, entsteht auf diese Weise die Gefahr, dass die Besoldung außer den Grundbedürfnissen nicht mehr jenes „Minimum an Lebenskomfort“ zu gewährleisten vermag, das vom BVerfG gefordert ist.¹²⁶ Diese im Wettbewerbsföderalismus angelegte, rechtspolitisch kritisch zu betrachtende Entwicklung¹²⁷ wurde von vielen vorhergesehen.¹²⁸ Sie hat in den letzten Jahren immerhin dazu geführt, dass das BVerfG den ehemals „zahnlosen Tiger“ Alimentationsprinzip¹²⁹ zu einem bissfesten Verfassungsmaßstab¹³⁰ hat werden lassen.

Reguliert wird der föderale Wettbewerb der Besoldungsgesetzgeber durch die grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 33 V GG und den Grundsatz der Bundestreue. Das Alimentationsprinzip formuliert zwar keine „kompetenznivellierende Homogenitätsklausel“, verhindert aber zumindest ein vollständiges Auseinanderdriften der Besoldungssysteme.¹³¹ Die Bundestreue wirkt vor allem als Schranke bei der Kompetenzausübung,¹³² indem sie Rücksichtnahmepflichten¹³³ begründet. Auf diese Weise wird eine gegenseitige (personalwirtschaftliche) Abschottung der Besoldungs- und Versorgungssysteme von Bund und Ländern verhindert und ein „anschlussfähiges“ Besoldungsrecht im bundesstaatlichen Gesamtgefüge gewährleistet. Weiter reicht jedoch weder der normative Gehalt des Alimentationsgrundsatzes noch derjenige des föderalen Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens.¹³⁴ Insbesondere darf das Ziel der Föderalismusreform, auch im Bereich der Besoldung und Versorgung von Beamten Kompetenzen zu entflechten und Wettbewerb zwischen den Ländern zu ermöglichen, von der Dritten Gewalt über den Parameter des besoldungsrechtlichen Quervergleichs nicht konterkariert werden.¹³⁵ Aus diesen Grundsätzen folgt somit keine generelle Verpflichtung der Länder, die Besoldung ihrer Beamten an den jeweiligen bundesgesetzlichen Regelungen oder denjenigen der leistungsschwächsten Länder auszurichten.

Infolge des dargelegten, großzügigen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Binnendifferenzierung innerhalb der Besoldungsordnungen kann sich ein Vergleich zwischen Besoldungsgesetzgebern nur auf das globale Vergütungsniveau, nicht jedoch in individualisierender Weise auf die Besoldung einzelner Dienstposten beziehen.¹³⁶ Vor diesem

119 Wie beispielsweise das HBVersAnpG 2026/2027, LT-Drs. 21/4422.

120 BVerfGE 100, 138 (174) = BGBl. 1999 I 944 = NJW 1999, 2505 = NZS 2000, 176 Bespr Ulmer.

121 BVerfGE 71, 39 (50) = NVwZ 1986, 735.

122 BeckOK GG/Hense, 31. Ed. Dezember 2016, GG Art. 33 Rn. 45.

123 BGBl. 2006, 2034; s. dazu auch BVerfGE 139, 64 (118) = NVwZ 2015, 1047.

124 Kritisch dazu, Hoffmann-Riem/Personal/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle GVR/Voßkuhle, Bd. 3, 2. Aufl. 2013, § 43 Rn. 78 mwN; Voßkuhle/Kaiser, Der öffentliche Dienst nach der Föderalismusreform in ÖVG, 2013, 253 (272); Leisner-Egensperger, Die Verwaltung 51 (2018), 1 (4 f.).

125 Allgemein dazu Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz 2012; vgl. auch den Überblick bei Becker/Tepke ZBR 2011, 325.

126 BVerfGE 81, 363 (376) = NVwZ 1990, 1061.

127 In diesem Sinn auch Hufen JuS 2016, 90 (91); Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR, 2015, § 1 Rn. 57.

128 S. dazu für viele Voßkuhle/Kaiser, Der öffentliche Dienst nach der Föderalismusreform in ÖVG, 2013, 253 (272).

129 Formulierung v. Voßkuhle in Bartsch/Friedmann DER SPIEGEL 7/2012, 46.

130 Schübel-Pfister NJW 2015, 1920.

131 BVerfGE 139, 64 (119) = NVwZ 2015, 1047; vertiefend dazu Lindner, DÖV 2015, 1025.

132 Vgl. BVerfGE 8, 122 (138) = BeckRS 1958, 104510; BVerfGE 12, 205 (254) = NJW 1961, 547 = NJW 2017, 3065 Ls.; BVerfGE 13, 54 (75) = NJW 1961, 1453; BVerfGE 14, 197 (215) = BeckRS 1962, 103755; BVerfGE 34, 9 (38 f.) = BeckRS 1972, 106548; BVerfGE 81, 310 (337) = NVwZ 1990, 955; BVerfGE 104, 249 (269) = NVwZ 2002, 585.

133 Vgl. BVerfGE 3, 52 (57) = BeckRS 1953, 105310 = BeckRS 1953, 240; BVerfGE 31, 314 (335 f.) = NJW 1971, 1739; BVerfGE 81, 310 (337) = NVwZ 1990, 955; auf das Besoldungsrecht fand der Grundsatz der Bundestreue bereits früh, in der Entscheidung des BVerfG zur Neuordnung des Besoldungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen vom 1.12.1954 Anwendung, s. BVerfGE 4, 115 (141 f.) = BeckRS 1954, 106153.

134 Hebel/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB, 2015, § 1 Rn. 58.

135 Vgl. BVerfGE 34, 9 (44) = BeckRS 1972, 106548; Hebel ZBR 2015, 1; Frank/Heinicke ZBR 2009, 34 (36 ff.); Lindner ZBR 2007, 221 (225); Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz, 2012, 222; Hebel/Kersten/Lindner BesoldungsR-HdB/Konrad, 2015, § 4 Rn. 57.

136 Dazu Hebel/Kersten/Lindner BesoldungsR-HdB/Konrad, 2015, § 4 Rn. 46.

Hintergrund ist die Aussagekraft eines Besoldungsvergleichs mit Beamten, deren Besoldung durch einen anderen Besoldungsgesetzgeber geregelt wird, von vorneherein stark begrenzt.

Das BVerfG hat in seiner neuesten Rechtsprechung den Parameter des interföderalen Besoldungsvergleichs als besonderen Prüfungspunkt aufgegeben.¹³⁷ Dies bedeutet allerdings nur, dass es für die Annahme einer verfassungswidrigen Unteralimentation nicht mehr zwingend erforderlich ist, die Besoldungsentwicklung in anderen Bundesländern in den Blick zu nehmen. Demgegenüber schließt es die Rechtsprechung des BVerfG aber nicht aus, die Unterschiedlichkeit der in den einzelnen Bundesländern gewählten Gestaltungsmodelle und insbesondere ihren differierenden Ansatz eines fiktiven Partnereinkommens zum Ansatzpunkt zu nehmen, die Realitätsgerechtigkeit der Typisierung zu hinterfragen. Insofern stellt es ein Indiz für einen Verstoß gegen Art. 3 I GG iVm 33 V GG dar, dass die angesetzten Partnereinkommen im Bundesvergleich einerseits stark differieren, andererseits sämtlich im Ergebnis dazu führen, dass die Prekaritätsschwelle nicht unterschritten wird.

b) Auffälliger Verstoß gegen sozialrechtliche Wertungen

Ein weiteres Indiz für eine nicht realitätsgerechte Typisierung stellt es dar, wenn das, was vom Besoldungsgesetzgeber an familiärer Erwerbstätigkeit erwartet wird, in einem auffälligen Widerspruch zu normativ verankerten sozialrechtlichen Wertungen steht. Zwar steht dem Besoldungsgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Alimentation ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dieser findet seine Grenzen jedoch in verfassungsrechtlichen Vorgaben, die von ihm bei der Bemessung von Alimentationshöhe und Alimentationsmaß zwingend zu berücksichtigen sind. Insbesondere sieht § 10 I Nr. 3 SGB II als Ausfluss des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips Arbeit für erwerbsfähige Leistungsberechtigte der Grundsicherung als zumutbar an, es sei denn, die Ausübung gefährdet die Erziehung eines Kindes. Weiterhin heißt es dort: Die Kindererziehung ist ab Vollendung des dritten Lebensjahres in der Regel zumutbar, sofern eine Betreuung sichergestellt ist. Aus dieser Vorschrift ist also zu entnehmen, dass der Sozialgesetzgeber die Aufnahme einer Arbeit vor Vollendung des dritten Lebensjahres eines zu betreuenden Kindes nicht für zumutbar hält, und dass auch nach Vollendung des dritten Lebensjahres die Aufnahme einer Arbeit nur dann als zumutbar angesehen wird, wenn eine Betreuung gegeben ist.

Grundsätzlich lassen sich die Wertungen einer Teilrechtsordnung zwar nicht ohne weiteres auf eine andere übertragen. Insbesondere führen sozialrechtliche Wertungen nicht automatisch zur Einengung des grundsätzlich weiten Ermessensspielraums des Besoldungsgesetzgebers. Andererseits bestimmt sich der Maßstab einer Gleichheitsprüfung sowohl unter Beachtung der jeweils bestehenden wirtschaftlichen Gegebenheiten¹³⁸ auch unter Heranziehung verfassungsrechtlicher Wertungen, insbesondere solcher des Sozialstaatsprinzips. Als eine teilgebietsübergreifend geltende sozialrechtliche Wertung lässt es sich aber ansehen, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes nicht erwartet werden kann. Zusammenfassend folgt daraus, dass Besoldungsgesetzgebern zur Vermeidung von Verstößen gegen den Gleichheitssatz jedenfalls zu raten ist, eine Härtefallregelung sowohl für Familien mit Kindern unter drei Jahren als auch für Familien

mit älteren Kindern vorzusehen, für die keine Betreuung sichergestellt ist.

IV. Doppelverdienermodelle als Umgehung der Vorabprüfung zur Mindestbesoldung

1. Auswirkung der Annahme eines fiktiven Partnereinkommens auf die Vorabprüfung

Doppelverdienermodelle könnten sich derart auswirken, dass die vom BVerfG aufgestellten Vorgaben zur Vorabprüfung systematisch umgangen werden.

a) Funktion der Vorabprüfung zur Mindestbesoldung

aa) Sicherung der Freiheit von finanziellen Sorgen und damit der Unabhängigkeit

In seinem jüngsten Beschluss zur Verfassungswidrigkeit der Besoldung der Beschäftigten des Landes Berlin hat das BVerfG folgendes klargestellt: „Eine die Unabhängigkeit des Beamten sichernde Freiheit von existenziellen finanziellen Sorgen setzt voraus, dass seine Besoldung mindestens so bemessen ist, dass sie einen hinreichenden Abstand zu einem ihn und seine Familie treffenden realen Armutsrisiko sicherstellt. Dies ist nur der Fall, wenn das Einkommen die Prekaritätsschwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens erreicht (Gebot der Mindestbesoldung). [...] Wird die Mindestbesoldung unterschritten, liegt allein hierin ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip; einer Fortschreibungsprüfung bedarf es in diesem Fall nicht.“¹³⁹ Wie anhand des obigen Rechenbeispiels gezeigt werden konnte, läge oftmals ohne das fiktive zweite Einkommen die Nettoalimentation des Beamten deutlich unter der Prekaritätsschwelle. Anders gewendet wird die Vorabprüfung nur dadurch bestanden, dass ein fiktives zweites Einkommen angerechnet wird.¹⁴⁰

Funktion der Prekaritätsschwelle ist es in der Rechtsprechung des BVerfG, die Unabhängigkeit der Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten.¹⁴¹ „Nur eine amtsangemessene Besoldung und eine ebensolche Versorgung bilden die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und im Bewusstsein rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe beitragen kann, im politischen Kräftefeld eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern.“¹⁴²

bb) Absicherung einer rechtsstaatlichen Verwaltung

Das BVerfG betont noch einen weiteren Gesichtspunkt, der in Zeiten zunehmender Radikalisierung an den Rändern des politischen Spektrums eine besondere Brisanz erhält: Die durch das Alimentationsprinzip zu sichernde Unabhängigkeit versetzt den Beamten „in die Lage, Versuchen unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unvoreingenommen und uneigennützig nachzukommen, gegebenenfalls auch seiner Pflicht zur Gegenvorstellung zu genügen, wenn er Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von Gesetzen oder dienstlichen Anordnungen hat.“¹⁴³ In diesem

¹³⁷ Vgl. BVerfGE 172, 345 Rn. 46 ff.

¹³⁸ Vgl. zu diesen Rodermund, Die Einkommenssituation der Beamtenhaushalte in den unteren Besoldungsgruppen, 2026, 10 ff.

¹³⁹ BVerfGE 172, 345, Ls. 7.

¹⁴⁰ Zu weiteren Rechenbeispielen vgl. Hagemeyer-Witzleb DVBl. 2026, 444.

¹⁴¹ BVerfGE 172, 345 Rn. 50.

¹⁴² BVerfGE 172, 345 Rn. 50.

¹⁴³ BVerfGE 172, 345 Rn. 51.

Zusammenhang betont das BVerfG: „Der Beamte darf nicht gezwungen sein, seine Besoldung durch Nebentätigkeiten aufzubessern, um am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilhaben zu können.“ Das BVerfG sieht insoweit den Grundsatz der Hauptberuflichkeit gefährdet – dadurch, dass der Beamte droht, „Diener zweier Herren“ zu werden und insbesondere dann, wenn er seine fachliche Kompetenz und Qualifikation gleichzeitig Privaten gegen Entlohnung zur Verfügung stellt, Interessenkonflikten ausgesetzt wird, die seine Einsatzbereitschaft, Loyalität und Unparteilichkeit gefährden.“¹⁴⁴

Doppelverdienermodelle bergen insoweit die prinzipielle Gefahr, dass Beamtinnen und Beamten gerade dadurch Sorgen um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie drohen, dass sie bei Annahme eines fiktiven Partnereinkommens psychischen Druck fühlen, dass zur Entlastung der Familie als Wirtschaftsgemeinschaft der Partner auch dann arbeiten muss, wenn dies in Anbetracht insbesondere von Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen nicht zu erwarten und nicht zu leisten ist. Insofern gefährdet die Annahme eines fiktiven Partnereinkommens die Funktion des Alimentationsprinzips in ihrem Kerngehalt.

2. Wege der Umgehung der Rechtsprechung des BVerfG

a) Umgehung durch Annahme eines fiktiven Partnereinkommens bei niedrig angesetzter Nettoalimentation

Die Umgehung der Vorgaben des BVerfG erfolgt in erster Linie dadurch, dass zur Beachtung des Verbots, die Prekaritätsschwelle von 80 % des Median-Äquivalenzeinkommens zu überschreiten, das fiktive Partnereinkommen herangezogen wird, und dass sich in zahlreichen Fallkonstellationen nur durch diese Hinzurechnung ein Erreichen der Schwelle erreichen lässt. Dies hat wegen des Abstandsgebots auch Auswirkungen auf alle höheren Besoldungsgruppen. Ohne Einbeziehung eines Partnereinkommens müssten auch dort die Bezüge deutlich stärker steigen als bei Einbeziehung eines fiktiven Partnereinkommens. Aus diesem Ergebnis lässt sich nicht zwingend folgern, dass die Annahme eines fiktiven Partnereinkommens für sich betrachtet in allen möglichen Ausgestaltungen verfassungswidrig wäre. Die Verfassungswidrigkeit der gewählten Besoldungsgestaltung ergibt sich vielmehr aus dem Zusammenwirken einer niedrig angesetzten Nettoalimentation und der Umstellung auf ein Doppelverdienermodell.

b) Umgehung durch Koppelung des fiktiven Partnereinkommens an das Nettoäquivalenzeinkommen

Eine Umgehung der Vorgaben des BVerfG kann ferner dadurch stattfinden, dass das fiktive Partnereinkommen in seiner Höhe an das Nettoäquivalenzeinkommen gekoppelt wird, indem es mit 0,5 von 80 % des Nettoäquivalenzeinkommens angesetzt wird. Dadurch führen Erhöhungen des Nettoäquivalenzeinkommens automatisch dazu, dass zugleich das fiktive Partnereinkommen steigt – wenn auch auf dem niedrigeren Niveau von 0,5 von 80 %. In der Folge gelingt es dem Besoldungsgesetzgeber im Lauf der Zeit immer leichter, auch bei relativ niedrig angesetzter und nur langsam steigender Nettoalimentation, die vom BVerfG aufgestellte Prekaritätsschwelle zu überschreiten.

Zusammenfassend stellt sich der Ansatz eines fiktiven Partnereinkommens in Verbindung mit einer niedrig angesetzten Nettoalimentation damit sowohl bei punktuell auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogener Betrachtung als auch im Zeit-

ablauf als Umgehung der Vorgaben des BVerfG zur sog. Vorabprüfung dar.

3. Striktes Verbot der Umgehung der Vorgaben des BVerfG

Besoldungsgesetzgeber sollten berücksichtigen, dass das BVerfG insbesondere seit dem Jahr 2015 die Maßstäbe zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung deutlich geschärft hat. Seitdem ist sich das Gericht auch der Gefahr von Umgehungen seiner Kriterien bewusst, die es daher laufend nachschärft.¹⁴⁵ In seiner jüngsten Rechtsprechung ist dafür ein Beispiel das Gebot zur sog. Spitzausrechnung.¹⁴⁶ Das BVerfG begründet seine neueren Vorgaben ausdrücklich mit dem Ziel der Verhinderung von Versuchen, „bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen.“¹⁴⁷

Dass das BVerfG Bundes- oder Landesgesetzgebern verfassungswidrige Umgehungsversuche nicht wird durchgehen lassen, sondern im Gegenteil auf die Beachtung der von ihm aufgestellten Grundsätze dringen oder diese womöglich noch weiter verschärfen wird, geht aus seinem Beschluss vom 17.9.2025 deutlich hervor.¹⁴⁸ In dessen Rn. 79 rügt das Gericht „Versuche, bei der Umsetzung von Besoldungserhöhungen die Rechtsprechung des Senats zu umgehen.“ Im Schrifttum heißt es dazu: „Weil die Besoldungsgeber den Geist der großen Besoldungsentscheidungen aus den Jahren 1990 (BVerfGE 81, 363 = NVwZ 1990, 1061), 2015 (BVerfGE 139, 64 = NVwZ 2015, 1047) und 2020 (BVerfGE 155, 1 = NVwZ-Beil 2020, 90) bewusst und dauerhaft missachtet haben, zwingt Karlsruhe sie nun in spanische Stiefel. Mit neuen Vergleichsgrößen und Berechnungsvorschriften verstellt es Auswege und Schlupflöcher, die alle Besoldungsgeber bislang ziemlich unverfroren genutzt haben.“¹⁴⁹

Zusammenfassend stellt sich damit die Abkehr vom Alleinverdienermodell in Verbindung mit einer für die Annahme eines Doppelverdienermodells zu niedrig angesetzten Nettoalimentation als Versuch dar, die Vorgaben des BVerfG zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Besoldung punktuell wie auch im Zeitverlauf gezielt und systematisch zu umgehen. Damit besteht bei derart gewählten Besoldungsmodellen die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 33 V GG.

V. Beschränkung der verfassungsrechtlichen Prüfung auf eine Evidenzkontrolle

1. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Die Feststellung einer nicht realitätsgerechten Typisierung oder auch der Umgehung der Vorgaben des BVerfG zur Mindestbesoldung führt nicht zwangsläufig zur Annahme einer verfassungswidrigen Unteralimentation. Denn das BVerfG billigt dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich eine weite Einschätzungsprärogative bei der konkreten Ausgestaltung der Besoldung zu.¹⁵⁰ „Insofern stellt die in Art. 33 V GG enthaltene Garantie eines ‘amtsangemessenen’ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar

¹⁴⁴ BVerfGE 172, 345 Rn. 64.

¹⁴⁵ Dazu umfassend Batkin/Griese ZTR 2026, 236.

¹⁴⁶ BVerfGE 172, 345 Rn. 79.

¹⁴⁷ BVerfGE 172, 345 Rn. 79.

¹⁴⁸ Vgl. dazu auch Färber ZBR 2026, 116 (116 ff.).

¹⁴⁹ Stuttmann NVwZ 2026, 8.

¹⁵⁰ BVerfGE 8, 1 (22 f.) = BeckRS 1958, 103551; BVerfGE 114, 258 (288) = NVwZ 2005, 1294; BVerfGE 117, 372 (381) = NVwZ 2007, 679; BVerfGE 121, 241 (261) = NVwZ 2008, 987; BVerfGE 130, 263 (294) = NVwZ 2012, 357.

[...]. Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte Lösung – Struktur und Höhe der Alimentation – unterliegt allerdings der gerichtlichen Kontrolle. Es ist jedoch nicht Aufgabe des BVerfG zu prüfen, ob der Gesetzgeber dabei die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat [...]. Dem weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung [...].¹⁵¹ Darin wird eine besondere Zurückhaltung der Prüfungsdichte des BVerfG gegenüber dem Gesetzgeber deutlich, die über die stereotyp wiederholte Formulierung hinausgeht, es sei nicht Aufgabe des BVerfG zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt habe.¹⁵²

2. judicial self restraint des BVerfG

Die gesteigerte Zurückhaltung des BVerfG bei der Prüfungsdichte zum Besoldungsrecht hat insbesondere zwei Gründe. Zum einen liegt sie auf der Linie jenes *judicial self restraint*, das sich das BVerfG als „unkontrollierter Kontrolleur“¹⁵³ insbesondere dann auferlegt, wenn es um monetär quantifizierbare Abgrenzungen geht. Eine Parallele lässt sich hier insbesondere zur Rechtsprechung des Gerichts zur Eigentumsfreiheit im Steuerrecht ziehen. Nachdem das BVerfG im Jahr 1995 zwischenzeitlich mit dem Halbteilungsgrundsatz durch die Aufstellung einer 50 %-Grenze¹⁵⁴ nach Meinung vieler¹⁵⁵ zu weit in den Bereich des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eingedrungen war, beschränkte es sich im Grundsteuerbeschluss von 2006 auf die allgemeine Prüfung einer Verhältnismäßigkeit der steuerlichen Gesamtbelastung, bei der insbesondere die Zumutbarkeit als Grenze zu beachten sei.¹⁵⁶

Ein weiterer Grund für die besondere Zurückhaltung des BVerfG im Bereich des Besoldungsrechts liegt darin, dass das Gericht das Beamtenrecht mit besonderer Deutlichkeit offen für Novellierungen halten will: „Das Einräumen einer weiten gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit soll gerade grundlegende Neuregelungen ermöglichen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Art. 3 I GG, sondern auch hinsichtlich Art. 33 V GG. Der Gesetzgeber muss insbesondere die Freiheit haben, von der bisherigen Bewertung eines Amtes im Verhältnis zu einem anderen Amt abzuweichen. Anders lässt sich, wenn man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene vernünftige Neuregelung und Verbesserung nicht bewerkstelligen.“¹⁵⁷

3. Entwicklungsoffenheit des Beamtenrechts

Dass eine solche Entwicklungsoffenheit mit auffälligem Nachdruck gerade für das Beamtenrecht betont wird, liegt daran, dass es sich hierbei um ein besonders traditionsgeprägtes Rechtsgebiet handelt.¹⁵⁸ Deutlich wird dies etwa an der Definition der hergebrachten Grundsätze als Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.¹⁵⁹ Die Betonung der Entwicklungsoffenheit dient hier also traditionell als Argumentationsbaustein einer Rechtfertigung der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums gegenüber dem wiederholt geäußerten Vorwurf einer Weiterführung verkrusteter Strukturen, was seit der Föderalis-

musreform zugleich in der Fortentwicklungsklausel zum Ausdruck kommt. Ungeachtet der geringen normativen Aussagekraft dieser Verfassungsänderung¹⁶⁰ lässt sich ihr immerhin eine Erinnerung der Rechtsprechung an den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entnehmen.¹⁶¹ Die Maxime richterlicher Selbstbeschränkung ist damit letztlich Ausdruck des Respekts vor dem Haushaltsgesetzgeber¹⁶² und soll den der Legislative grundgesetzlich garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenhalten.¹⁶³

4. Kriterien für die Annahme einer evidenten Sachwidrigkeit des Doppelverdienermodells

Angesichts des grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraums der Besoldungsgesetzgebung ist in Bezug auf die jeweils in Frage stehende bundes- oder landesgesetzliche Besoldungsgestaltung zu prüfen, ob die Abkehr vom Alleinverdienermodell die Grenze der evidenten Sachwidrigkeit überschreitet.

Als evident sachwidrig sind jedenfalls Besoldungsgestaltungen anzusehen, in denen eine Härtefallregelung für diejenigen Fälle fehlt, in denen ein zweites Partnereinkommen nicht erwartet werden kann. Hierin liegt ein offensichtlicher Verfassungsverstoß, der im Fall einer gerichtlichen Überprüfung die bei weitem größte Aussicht auf Erfolg hätte. Denn wie das BVerfG klargestellt hat, betrifft die Alimentation den Nettoverdienst einer Familie. Das BVerfG hat dazu festgehalten, „dass der Gesetzgeber die Besoldung so bemessen“ sollte, „dass eine vierköpfige Familie durch einen Beamten als Alleinverdiener amtsangemessen unterhalten werden kann, ohne dass es weiterer Einkommensquellen – etwa einer Nebentätigkeit oder der Erwerbstätigkeit des Ehegatten bedarf.“¹⁶⁴ Ferner erscheinen Besoldungsgestaltungen sachwidrig, in denen es der Besoldungsgesetzgeber verabsäumt hat, sachgerechte Abstufungen nach der Lebensrealität der Beschäftigten vorzunehmen, etwa zwischen Eltern und Kinderlosen, Pflegenden und anderen Gruppen. Hierin liegt ein Gleichheitsverstoß. Ob allerdings dieser Verfassungsverstoß mit Blick auf die weite Gestaltungsfreiheit, welche das BVerfG dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich zugesteht, hinreichen würde, um die Verfassungswidrigkeit der Alimentation zu begründen, bedarf im Einzelfall gesonderter Prüfung.

VI. Rechtspolitischer Ausblick

1. Rechtsschutzoptionen unteralimentierter Beamten

Art. 33 V GG begründet „ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, Richter und Staatsanwälte, soweit deren subjektive

151 BVerfGE 139, 64 (112 f.) = NVwZ 2015, 1047.

152 BVerfGE 103, 310 (320) = AP BAT-O § 19 Nr. 19 = NVwZ 2002, 199 Ls. = BeckRS 2001, 30173032; BVerfGE 117, 330 (353) = NVwZ 2007, 568; BVerfGE 121, 241 (261) = NVwZ 2008, 987; BVerfGE 130, 263 (294) = NVwZ 2012, 357; BVerfGE 139, 64 (112) Rn. 95 = NVwZ 2015, 1047, stRspr.

153 Hillgruber/Goos, VerfassungsProzR, 4. Aufl. 2015, § 1 Rn. 40.

154 BVerfGE 93, 121 und 165.

155 Vgl. nur BVerfGE 93, 121 (151 f.) = NJW 1995, 2615 – Sondervotum Böckenförde; kritisch im Übrigen auch Bull NJW 1996, 281; Sacksofsky NVwZ 2006, 661; Wernsmann NJW 2006, 1169.

156 BVerfGE 115, 97 (114) = NJW 2006, 1191 = NVwZ 2006, 679 Ls.

157 BVerfGE 145, 304 = NVwZ 2017, 1689 (1694).

158 Vgl. zu diesem Aspekt insbesondere Dreier, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, GG Art. 33 Rn. 73 ff.

159 BVerfGE 107, 218 (237) = NVwZ 2003, 1364; BVerfGE 121, 205 (219) = NVwZ 2008, 873, stRspr.

160 Vgl. dazu für viele Höfling/Burkiczak, DÖV 2007, 328.

161 Höfling/Burkiczak, DÖV 2007, 328 (334).

162 Dazu BVerfGE 130, 263 (313) = NVwZ 2012, 357.

163 BVerfGE 36, 1 (14 f.) = BeckRS 1973, 107704.

164 BVerfGE 172, 345 Rn. 70, unter Verweis auf BVerfGE 155, 1 = NVwZ-Beil 2020, 90 Rn. 47.

Rechtsstellung betroffen ist“.¹⁶⁵ Den durch eine verfassungswidrige Unteralimentation individuell betroffenen Beamten wird dadurch die Rechtsmacht eingeräumt, ihren Anspruch auf amtsangemessene Alimentation im Wege der Verfassungsbeschwerde durchzusetzen.

a) Verwaltungsinterner Rechtsschutz

Gemäß § 54 II BeamStG ist für alle Klagen von Landesbeamten (§ 1 BeamStG) ein Vorverfahren durchzuführen. Dies gilt nach S. 2 auch dann, wenn die Maßnahme von der obersten Dienstbehörde getroffen worden ist. Die in ihrer subjektiven Rechtsstellung betroffenen Beamten haben somit vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage die Möglichkeit, Verstöße gegen das Alimentationsprinzip (Art. 33 V GG) in einem Widerspruchsverfahren zu rügen, und zwar unabhängig von der Rechtsnatur der zugrundeliegenden besoldungsrechtlichen Maßnahme.¹⁶⁶ Zu richten hat sich der Widerspruch gegen die Besoldungsmittelteilung. Die Beamten sind dabei nicht gehalten, ihren Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation in jedem Haushaltsjahr erneut durch einen Widerspruch geltend zu machen. Ein einmal erkennbar in die Zukunft gerichteter Antrag auf erhöhte Besoldung genügt grundsätzlich über das laufende Haushaltsjahr hinaus den Anforderungen an eine zeitnahe Geltendmachung auch für die folgenden Jahre.¹⁶⁷ Ein Widerspruch gegen eine zu niedrige Alimentation ist typischerweise auf eine fortlaufende (monatliche) Zahlung höherer Dienstbezüge gerichtet. Der betroffene Beamte will erreichen, dass der Dienstherr seiner Verpflichtung aufgrund des Alimentationsprinzips (Art. 33 V GG), dem Beamten amtsangemessenen Unterhalt zu leisten, nachkommt. Diese Unterhaltungspflicht ist im Hinblick auf den Regelfall des Lebenszeitbeamten zeitlich grundsätzlich nicht begrenzt und hinsichtlich der laufenden Dienstbezüge nicht auf Jahresintervalle bezogen. Entsprechend wirken Anträge auf amtsangemessene Alimentation unabhängig von zwischenzeitlichen Jahreswechseln fort, soweit der Beamte seinen Antrag nicht auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt hat oder sich die Sach- oder Rechtslage erheblich ändert, etwa durch Bescheidung des Begehrens des Betroffenen, so dass Anlass besteht, klarzustellen, dass das Begehren gleichwohl für die Zukunft aufrecht erhalten bleibt.¹⁶⁸

b) Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Für alle Klagen der Beamten, Ruhestandsbeamten, früheren Beamten und der Hinterbliebenen aus dem Beamtenverhältnis ist gem. § 54 I BeamStG der Verwaltungsrechtsweg gegeben.¹⁶⁹ Statthaft ist eine Feststellungsklage (§ 43 I VwGO). Denn das klägerische Begehren, eine höhere als die jeweils gesetzlich vorgesehene Besoldung zu erhalten, wird mit einem Feststellungsantrag in der umfassendsten und zweckentsprechenden Weise zum Ausdruck gebracht: Da den Beamten keine Besoldungsleistungen zugesprochen werden können, die gesetzlich nicht fixiert sind, sind sie darauf verwiesen, ihren Alimentationsanspruch dadurch geltend zu machen, dass sie Klage auf Feststellung erheben, ihre Alimentation sei verfassungswidrig zu gering bemessen. Für den Fall der Verfassungswidrigkeit des geltenden Besoldungsrechts wird dem Beamten daher grundsätzlich zugemutet, die Entscheidung des BVerfG sowie eine danach etwa gebo-

tene Neuregelung des Besoldungsanspruchs durch den Gesetzgeber abzuwarten.¹⁷⁰ Demgegenüber scheidet eine Anfechtungsklage gegen die Besoldungsmittelteilung, deren Inhalt sich in der Ankündigung einer gesetzlich gebotenen Zahlung erschöpft, mangels Verwaltungsaktqualität aus.¹⁷¹ Auch eine Verpflichtungsklage kommt nicht in Betracht. Denn in Folge des besoldungsrechtlichen Vorbehalts des Gesetzes¹⁷² sowie des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers können Beamten selbst dann, „wenn die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation in Frage steht, keine Besoldungsleistungen zugesprochen werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind.“¹⁷³ Das VG wäre, so es denn die Beurteilung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation teilt, nach Art. 100 I GG verpflichtet, die Entscheidung des Bundes- bzw. des Landesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit des jeweiligen Besoldungsgesetzes einzuholen.

c) Rechtsschutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

Gegen etwaig klageabweisende Entscheidungen der Verwaltungsgerichte kann nach Erschöpfung des Rechtswegs (Art. 94 II 2 GG iVm § 90 II BVerfGG) binnen der Monatsfrist des § 93 I 1 BVerfGG Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erhoben werden, Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

VII. Fazit

Der Wechsel vom Alleinverdiener- zu einem Doppelverdiennermodell, wie er durch die meisten Landesbesoldungsgesetze bereits vollzogen wurde und demnächst auf Bundesebene stattfinden wird, kann sich in seiner konkreten Ausgestaltung als Verstoß gegen die Verfassungsgrundsätze der Typisierung darstellen oder die Vorgaben des BVerfG zur Vorabprüfung der Beamtenalimentation unterlaufen. Den in ihrem grundrechtsgleichen Recht auf amtsangemessene Alimentation nach Art. 33 V GG verletzten Beamten ist zur Erhebung eines kostenfreien Widerspruchs gegen die Besoldungsmittelteilung zu raten. Die spätere Erhebung einer Feststellungsklage birgt zwar ein gewisses Kostenrisiko. Auch mag das Beschreiten des Rechtswegs im Einzelfall die Gefahr eines Reputationsschadens bergen. Nach der Rechtsprechung sowohl des BVerfG als auch des EGMR stellt allerdings der gerichtliche Rechtsschutz das verfassungsrechtlich notwendige Korrelat zum Streikverbot dar.¹⁷⁴ Damit ist aus der Sicht von Beamten das Beschreiten des Klagewegs der einzig gangbare Weg zur Absicherung ihres individuellen Rechts auf angemessenen Lebensunterhalt. ■

165 Vgl. BVerfGE 8, 1 (12, 17) = BeckRS 1958, 103551; BVerfGE 44, 249 (265) = BeckRS 1977, 105960; stRspr.

166 Brinktrine, Rechtsschutz im Besoldungsrecht in Hebel/Kersten/Lindner BesoldungsR-HdB, 2015, § 9 Rn. 26 f.; Reich/Masuch, 4. Aufl. 2025, BeamStG § 54 Rn. 7.

167 Vgl. OVG Koblenz NVwZ-RR 2009, 568.

168 OVG Koblenz NVwZ-RR 2009, 568.

169 Zum hierdurch entstehenden Aufwand für die Verwaltungsgerichtsbarkeit für viele Törber/Hövermann NVwZ 2025, 1222 (1226).

170 BVerwGE 123, 308 (310) = NVwZ-RR 2005, 833.

171 BVerwGE 13, 248 (250) = BeckRS 1961, 31321866; OVG Münster NWVBl. 2001, 189 = BeckRS 2001, 22015; Hebel/Kersten/Lindner BesoldungsR-HdB/Brinktrine, 2015, § 9 Rn. 52.

172 BVerfGE 8, 28 (35) = BeckRS 1958, 104856; BVerfGE 81, 363 (386) = NVwZ 1990, 1061.

173 BVerwGE 131, 20 (27) = NVwZ 2008, 1129.

174 BVerfGE 172, 345 (4).