

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020

- 2 BvL 6/17 u.a. -

1. Der Dienstherr ist aufgrund des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet, seinen Richtern und Beamten sowie ihren Familien einen amtsangemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Deshalb kann bei der Beurteilung und Regelung dessen, was eine amtsangemessene Besoldung ausmacht, die Anzahl der Kinder nicht ohne Bedeutung sein. Sind die Grundgehaltssätze so bemessen, dass sie zusammen mit den Familienzuschlägen bei zwei Kindern amtsangemessen sind, darf Richtern und Beamten nicht zugemutet werden, für den Unterhalt weiterer Kinder auf die familienneutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen.
2. Der Besoldungsgesetzgeber darf bei der Bemessung des zusätzlichen Bedarfs, der für das dritte und jedes weitere Kind entsteht, von den Leistungen der sozialen Grundsicherung ausgehen, muss dabei aber beachten, dass die Alimentation etwas qualitativ Anderes ist als die Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs. Ein um 15 % über dem realitätsgerecht ermittelten grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf eines Kindes liegender Betrag lässt diesen Unterschied hinreichend deutlich werden (Bestätigung von BVerfGE 44, 249; 81, 363; 99, 300).
3. Die sich fortlaufend wandelnden tatsächlichen Verhältnisse und die Entwicklung des Sozial- und Steuerrechts bedingen, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe in ihren Einzelheiten von Zeit zu Zeit neu konkretisiert werden müssen.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 6/17 -
- 2 BvL 7/17 -
- 2 BvL 8/17 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren
zu der verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob die Besoldungsvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen, die in den Jahren 2013 bis 2015 die Alimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 regeln, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes insoweit unvereinbar sind, als es der Gesetzgeber unterlassen hat, die kinderbezogenen Gehaltsbestandteile bei Richtern und Staatsanwälten mit drei Kindern (für das Jahr 2013) beziehungsweise mit vier Kindern (für die Jahre 2014 und 2015) in einer dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation entsprechenden Höhe festzusetzen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Köln vom 3. Mai 2017 - 3 K 6173/14, 3 K 7038/15 und 3 K 4913/14 -

- 2 BvL 6/17, 7/17 und 8/17 -,

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 4. Mai 2020 beschlossen:

Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Anlage IV (Tabelle West) zu § 37 des Bundesbesoldungsgesetzes in der am 31. August 2006 geltenden Fassung vom 15. Dezember 2004 (Bundesgesetzblatt I Seite 3390) und Anlage V (Tabelle West) zu § 39 des Bundesbesoldungsgesetzes in der am 31. August 2006 geltenden Fassung vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seiten 1798, 1834) sowie

Anlage IV (Tabelle West) zu § 37 des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und Anlage V (Tabelle West) zu § 39 des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seiten 234, 236),

jeweils in der Fassung, die sie durch das Gesetz zur Anpassung des Familienzuschlags für dritte und weitere Kinder vom 20. Dezember 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seiten 750, 752), das Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 750), das Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen vom 10. November 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 570), das Gesetz zur Anpas-

sung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 202), das Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 486) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 Nordrhein-Westfalen vom 11. November 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 734) sowie durch das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2015/2016 im Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2015 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 836) gefunden haben,

sind, soweit sie im Jahr 2013 die Bezüge von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 des Landes Nordrhein-Westfalen mit drei Kindern und in den Jahren 2014 und 2015 die Bezüge von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 des Landes Nordrhein-Westfalen mit vier Kindern regeln, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar.

Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat spätestens bis zum 31. Juli 2021 eine verfassungskonforme Regelung zu treffen.

Gründe:

A.

Gegenstand der Vorlagen ist die Vereinbarkeit der im Tenor näher bezeichneten Vorschriften mit dem Grundgesetz, soweit sie im Jahr 2013 (2 BvL 8/17) die Alimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 mit drei Kindern und in den Jahren 2014 (2 BvL 6/17) und 2015 (2 BvL 7/17) die Alimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 mit vier Kindern regeln. 1

I.

In Nordrhein-Westfalen war die Beamtenbesoldung nach dem Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder in Folge der Föderalismusreform (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034) zunächst dergestalt geregelt, dass die sich aus den noch vom Bundesgesetzgeber erlassenen Besoldungstabellen ergebenden Grundgehaltssätze und Zuschläge prozentual oder um bestimmte Beträge erhöht wurden. 2

1. Bis zum 31. Mai 2013 galt das Bundesbesoldungsgesetz in seiner am 31. August 2006 geltenden Fassung gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort, das gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden durfte. Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen beschränkte sich, soweit hier von Belang, zunächst darauf, die in den Anlagen IV (Tabelle West – Grundgehaltssätze) und V (Tabelle West – Familienzuschlag) zum Bundesbesoldungsgesetz in der am 31. August 2006 geltenden Fassung festgesetzten Bezüge im Wege der Landesgesetzgebung zu erhöhen. 3

In einem ersten Schritt wurde der Betrag, um den der kinderbezogene Familienzuschlag für das dritte und jedes weitere Kind gegenüber dem für zwei Kinder gezahlten Familienzuschlag zu erhöhen war, rückwirkend zum 1. Januar 2007 angepasst (§ 1 des Gesetzes zur Anpassung des Familienzuschlags für dritte und weitere Kinder vom 20. Dezember 2007 <GV.NRW S. 750, 752>). In der Folge wurden die Grundgehaltssätze und der Familienzuschlag mehrfach erhöht, wobei der Gesetzgeber lediglich den Steigerungsbetrag beziehungsweise den Steigerungsfaktor festlegte und keine aktualisierten Besoldungstabellen erließ (§ 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstaben a und b des Gesetzes über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen vom 4

20. Dezember 2007 – BesVersAnpG 2008 NRW <GV.NRW S. 750>, § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Buchstaben a und b sowie Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen vom 10. November 2009 – BesVersAnpG 2009/2010 NRW <GV.NRW S. 570>, § 4 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben a und b sowie § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben a und b des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2011 – BesVersAnpG 2011/2012 NRW <GV.NRW S. 202>).

2. Mit Wirkung vom 1. Juni 2013 ordnete der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen die Fortgeltung des Bundesbesoldungsgesetzes in der am 31. August 2006 geltenden Fassung als Landesrecht an, wobei die zwischenzeitlich wirksam gewordenen landesrechtlichen Abweichungen (also insbesondere auch die vorgenannten Besoldungserhöhungen) unberührt blieben. Das Gesetz wurde umbenannt in Übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – ÜBesG NRW (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a und Art. 2 Nr. 1 des Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013 <GV.NRW S. 234>). Der Erlass aktualisierter Besoldungstabellen war hiermit nicht verbunden.

Hinsichtlich der Besoldungsentwicklung behielt der Gesetzgeber die beschriebene Regelungstechnik bei und ordnete eine prozentuale Erhöhung der Bezüge (einschließlich des Familienzuschlags) an (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 – BesVersAnpG 2013/2014 NRW <GV.NRW S. 486> – in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 Nordrhein-Westfalen vom 11. November 2014 <GV.NRW S. 734> und § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Buchstabe a des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2015/2016 im Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2015 – BesVersAnpG 2015/2016 NRW <GV.NRW S. 836>).

3. Das Finanzministerium machte die sich aus diesen Regelungen ergebenden Besoldungstabellen lediglich nachrichtlich bekannt. In den verfahrensgegenständlichen Jahren 2013 bis 2015 ergab sich daher die Rechtsgrundlage der Besoldung aus dem Zusammenspiel der fortgeltenden beziehungsweise in Landesrecht transformierten Besoldungstabellen des Bundesbesoldungsgesetzes in der am 31. August 2006 geltenden Fassung in Verbindung mit allen nachfolgenden

landesrechtlichen Besoldungsvorschriften, die eine dauerhafte Erhöhung der Bezüge angeordnet haben.

II.

1. Die Kläger der Ausgangsverfahren stehen als Richter mit Dienstbezügen der Besoldungsgruppe R 2 im Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Kläger im Verfahren 2 BvL 8/17 ist verheiratet und erhielt im Jahr 2013 für drei Kinder Kindergeld. Die beiden anderen Verfahren betreffen einen Kläger, der ebenfalls verheiratet ist und in den Jahren 2014 (2 BvL 6/17) und 2015 (2 BvL 7/17) für vier Kinder Kindergeld erhielt. Die Kläger machen geltend, dass ihre Besoldung im Hinblick auf ihre Kinderzahl verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei. Nachdem sie bei ihrem Dienstherrn vergeblich eine Erhöhung ihrer Bezüge beantragt hatten, erhoben sie Klage zum Verwaltungsgericht Köln. Dort beantragten sie, das Land auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. November 1998 (BVerfGE 99, 300) erlassenen Vollstreckungsanordnung zu Nachzahlungen zu verurteilen, hilfsweise festzustellen, dass die familienbezogenen Bezügebestandteile in den fraglichen Kalenderjahren hinsichtlich ihres dritten beziehungsweise ihres dritten und vierten Kindes verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen sind.

8

2. Das Verwaltungsgericht Köln hat die Verfahren durch im Wesentlichen gleichlautende und unter Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter gefasste Beschlüsse vom 3. Mai 2017 ausgesetzt und gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Prüfung vorgelegt, ob die sich aus den näher bezeichneten Besoldungsvorschriften ergebende Alimentation der Kläger insoweit mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sei, als es der Gesetzgeber unterlassen habe, die kinderbezogenen Gehaltsbestandteile bei Richtern der Besoldungsgruppe R 2 mit drei beziehungsweise vier Kindern in einer dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation entsprechenden Höhe festzusetzen. Sollte sich die Besoldung der Kläger als mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar erweisen, sei den Klagen hinsichtlich des Hilfsantrags stattzugeben. Andernfalls seien sie insgesamt abzuweisen.

9

a) Die Klagen seien hinsichtlich ihrer Hauptanträge, die jeweils auf Verurteilung des beklagten Landes auf Zahlung eines vom Verwaltungsgericht nach Maßgabe der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu ermittelnden Mehrbetrages gerichtet seien, unzulässig. Aufgrund des besoldungsrechtli-

10

chen Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes und des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers seien die Verwaltungsgerichte gehindert, Beamten eine gesetzlich nicht vorgesehene Leistung zuzusprechen, selbst wenn sie von der Verfassungswidrigkeit der Alimentation überzeugt seien. Grundsätzlich müsse der Ausgang eines Vorlageverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG sowie ein sich anschließendes Gesetzgebungsverfahren abgewartet werden.

Ein Zahlungsanspruch ergebe sich auch nicht aus der Vollstreckungsanordnung des Bundesverfassungsgerichts. Diese habe zwar die von den vorgenannten Grundsätzen abweichende Befugnis der Fachgerichte begründet, eine unzureichende Besoldung festzustellen, die Differenz zur mindestens zu gewährenden Alimentation selbst zu berechnen und diesen Betrag den Beamten unmittelbar zuzusprechen. Sie habe sich jedoch für die streitgegenständlichen Jahre 2013 bis 2015 allgemein erledigt. Eine Erledigung könne eintreten, wenn der Gesetzgeber aus eigener Kompetenz in der Folge neue Maßstäbe gebildet und Parameter festgelegt habe, nach denen er den Bedarf der Kinder ermittelt und die Besoldung bemisst. In einem solchen Fall gewinne das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts wieder den Vorrang. Ob es hierzu mit der deutlichen Anhebung des Familienzuschlags für dritte und weitere Kinder im Jahr 2007 gekommen sei, könne offenbleiben. Denn eine Vollstreckungsanordnung erledige sich auch, wenn sie infolge einer zwischenzeitlich erfolgten Änderung der Berechnungsgrundlagen nicht mehr sinnvoll angewandt werden könne. Dies sei seit dem 1. Januar 2011 der Fall. Rückwirkend zu diesem Zeitpunkt habe der Gesetzgeber das sozialrechtliche Leistungsspektrum um Leistungen für Bildung und Teilhabe erweitert. Diese würden zusätzlich zu den herkömmlichen Regelsätzen gewährt. Diese Bedarfe zählten nach der ausdrücklichen gesetzgeberischen Konzeption und der Rechtsprechung des Bundeiverfassungsgerichts zum sozialhilferechtlichen Gesamtbedarf. Auch wenn dieser typisierend und anhand einer Durchschnittsberechnung zu ermitteln sei, seien diese Bedarfe zwingend zu berücksichtigen. Es handele sich gerade nicht um Mehrbedarfe, die sich aus besonderen Lebensumständen ergäben, sondern um solche, die bei allen Kindern und Jugendlichen in einer gewissen Altersspanne anfielen. Dies gelte jedenfalls für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Mitgliedsbeiträge beziehungsweise die Kosten für den Unterricht in künstlerischen Fächern sowie die Teilnahme an Freizeiten. Dass die Leistungen nur auf gesonderten Antrag gewährt und rein tatsächlich nicht von allen Berechtigten in Anspruch genommen würden, sei unerheblich, weil der Gesetzgeber sie dem existenzsichernden Bedarf zugeordnet habe. Die Höhe der Bedarfe sei auch nicht zu vernachläss-

11

sigen, allein die Leistungen für die Schulausstattung beliefen sich auf 100 Euro jährlich. Insgesamt seien mindestens 19 Euro pro Monat anzusetzen. Die Bedarfe für Schülerbeförderung, Lernförderung sowie die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung seien demgegenüber unberücksichtigt zu lassen, weil sie an besondere Anspruchsvoraussetzungen geknüpft seien und davon auszugehen sei, dass lediglich eine Minderheit anspruchsberechtigt sei. So würden in Nordrhein-Westfalen die Kosten der Schülerbeförderung im Wesentlichen vom Schulträger übernommen, und der Eigenanteil entfalle ab dem dritten Kind. In den Genuss von Lernförderung könne nur kommen, wer besonders leistungsschwach sei. Und ein Bedarf für die Teilnahme an der Mittagsverpflegung werde nur anerkannt, wenn diese in schulischer Verantwortung angeboten werde. Ein solches Angebot dürfte bei einer Vielzahl von Schulen fehlen, was dafür spreche, dass der Gesetzgeber von einer grundsätzlichen Deckung dieses Bedarfs auch ohne die entsprechende Zusatzleistung ausgegangen sei.

Weil damit einerseits über die Regelsätze hinaus Bedarfe zu berücksichtigen seien, es andererseits aber an hinreichenden Vorgaben hierfür in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fehle, lasse sich die Vollstreckungsanordnung nicht mehr sinnvoll anwenden. Der Ermittlung und Berechnung der Bedarfe lägen allein von der Kammer getroffene Wertungen zugrunde. Alle anderen Verwaltungsgerichte müssten solche Wertungsentscheidungen ebenfalls eigenständig treffen. Es bestehe die Gefahr, dass sie mit unterschiedlichen Berechnungsmaßstäben zu unterschiedlichen Ergebnissen kämen. Das sei mit Sinn und Zweck der Vollstreckungsanordnung nicht zu vereinbaren.

b) Hinsichtlich des Hilfsantrags seien die Klagen zulässig. Komme eine Zahlungsklage aufgrund der Vollstreckungsanordnung nicht infrage, sei allein ein auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation gerichteter Antrag statthaft. Die Kläger hätten das erforderliche Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt und ihr Begehren auch zeitnah geltend gemacht.

Die Begründetheit der Klagen hänge allein von der Vorlagefrage ab. Insbesondere könnten sie nicht aus anderen Gründen Erfolg haben, weil den Klägern die sich aus der genau bezifferten – und damit auch keiner Auslegung zugänglichen – Besoldungsregelung ergebenden Bezüge ausgezahlt worden seien. Zur Überzeugung der Kammer seien die familienbezogenen Besoldungsbestandteile bei Richterinnen und Richtern der Besoldungsgruppe R 2 mit drei beziehungswei-

se vier Kindern in den Jahren 2013 bis 2015 verfassungswidrig zu niedrig bemessen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folge aus dem Alimentationsprinzip, dass verheiratete Beamte für ihr drittes und jedes weitere Kind über mindestens 115 % des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs eines Kindes mehr verfügen müssten als Beamte mit zwei Kindern. Hiervon sei auch weiterhin auszugehen. Insbesondere habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17. November 2015 (BVerfGE 140, 240) das Maß des gebotenen Abstandes zum Grundsicherungsniveau beibehalten. Weil die Besoldung in den vergangenen Jahren allenfalls in adäquatem Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Lage erhöht worden sei, könne auch an der Prämisse festgehalten werden, dass der Unterhalt für drei und mehr Kinder nicht aus den regulären Besoldungsbestandteilen bestritten werden könne.

15

Die Besoldung von Richterinnen und Richtern der Besoldungsgruppe R 2 mit drei und mehr Kindern sei in den Jahren 2013 bis 2015 hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaß zurückgeblieben. Eine auf Grundlage des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. November 1998 durchgeführte Vergleichsberechnung zeige, dass das Nettomehreinkommen der Kläger (im Vergleich zu einem Richter mit zwei Kindern) den alimentationsrechtlichen Mindestbedarf nicht erreiche, weshalb sich die Alimentation der Kläger als verfassungswidrig unzureichend erweise. Dabei könne die Frage, ob die Kosten einer Krankheitskostenversicherung vom Nettoeinkommen in Abzug zu bringen seien, offenbleiben. Sie stiegen mit der Kinderzahl, so dass sich das Nettomehreinkommen bei Abzug dieser Kosten nur noch weiter verringern würde.

16

III.

Zu den Vorlagen haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der Kläger in den Verfahren 2 BvL 6/17 und 2 BvL 7/17, der Deutsche Richterbund, der dbb beamtenbund und tarifunion sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund schriftlich Stellung genommen. Die Bundesregierung hat auf ihre im Verfahren 2 BvL 4/18 abgegebene Stellungnahme verwiesen. Die im dortigen Verfahren eingeholten Auskünfte der Bundesagentur für Arbeit, die unter anderem die Höhe der Leistungen für Bildung und Teilhabe betrafen, und des Verbandes der Privaten Krankenversicherung zur durchschnittlichen Höhe der Beiträge einer das Beihilferecht ergänzenden privaten Krankenversicherung sind den Beteiligten der hiesigen Aus-

17

gangsverfahren übermittelt worden. Sie hatten Gelegenheit, auch hierzu Stellung zu nehmen.

B.

Die Vorlagen sind zulässig.

18

Das Verwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften dargelegt. Insbesondere hat es mit schlüssigen und an zutreffenden verfassungsrechtlichen Prämissen ausgerichteten Erwägungen die Möglichkeit verneint, dem Begehren der Kläger auf Grundlage der im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. November 1998 enthaltenen Vollstreckungsanordnung Rechnung zu tragen.

19

Das Verwaltungsgericht hat auch seine Überzeugung davon, dass die Besoldung der Kläger der Ausgangsverfahren in den streitgegenständlichen Jahren mit Blick auf die Zahl der von ihnen zu unterhaltenden Kinder den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt, hinreichend dargelegt. Es hat mit ausführlichen und nachvollziehbaren Erwägungen begründet, warum es die von Art. 33 Abs. 5 GG geschützte amtsangemessene Alimentation nicht mehr gewahrt sieht. Die angestellten Berechnungen beruhen auf nachprüfbaren, seriösen Quellen und sind schlüssig. Auch die Frage, in welchem Umfang die bisher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht thematisierten Bedarfe für Bildung und Teilhabe (mindestens) zu berücksichtigen sind, beantwortet es in enger Anlehnung an die bisher entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe und in einer nachvollziehbaren Art und Weise. Dass es die Frage, ob anders als bisher auch die Beiträge zur privaten Krankenversicherung zu berücksichtigen sind, mangels Entscheidungserheblichkeit offenlässt, ist unschädlich. Denn es hat plausibel dargelegt, dass eine Berücksichtigung die ohnehin bestehende Unteralimentation nur weiter vergrößern würde.

20

Die vom Land Nordrhein-Westfalen vermisste Auseinandersetzung mit den vom Besoldungsgesetzgeber angestellten Erwägungen setzt voraus, dass diese auch dokumentiert sind. Dies ist für die hier maßgeblichen Zeiträume 2013 bis 2015 nicht der Fall. Die vom Land Nordrhein-Westfalen in seiner Stellungnahme wiedergegebene Begründung zur Anhebung des Familienzuschlags durch Gesetz vom 20. Dezember 2007 (LTDrucks 14/5198, S. 28) verhält sich nicht zu den im Vorlagebeschluss aufgeworfenen Fragen. Der Vorlage des Finanzministers an

21

den Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 10. Februar 2017 (16/4766) kann schon wegen der zeitlichen Abfolge keine Bedeutung zukommen.

C.

Die im Tenor bezeichneten Vorschriften sind mit dem von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Alimentationsprinzip insofern unvereinbar, als die durch sie geregelte Besoldung der Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 2 mit drei Kindern im Jahr 2013 und mit vier Kindern in den Jahren 2014 und 2015 hinter den Anforderungen an die Alimentation kinderreicher Richter und Beamter zurückblieb.

22

I.

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Besoldung der Richter und Beamten ergeben sich aus dem Alimentationsprinzip. Während diese sich dazu verpflichten, ihre gesamte Arbeitskraft ausschließlich in den Dienst des Gemeinwesens zu stellen, ist der Dienstherr verpflichtet, sie und ihre Familien amtsangemessen zu alimentieren. Deshalb darf das den Richtern und Beamten zur Verfügung stehende Einkommen nicht durch die wachsende Zahl unterhaltsberechtigter Kinder übermäßig vermindert werden (vgl. Rn. 24 ff.). Die sich fortlaufend wandelnden tatsächlichen Verhältnisse und die Entwicklung des Sozial- und Steuerrechts bedingen, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe in ihren Einzelheiten von Zeit zu Zeit neu konkretisiert werden müssen (vgl. Rn. 38 ff.).

23

1. a) Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums; zugleich begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtsgleiches Recht der Richter und Staatsanwälte, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <314>; 107, 218 <236 f.>; 117, 330 <344>; 119, 247 <266>; 130, 263 <292>; 139, 64 <111 Rn. 92>; 140, 240 <277 Rn. 71>; 148, 296 <345 Rn. 118>; 149, 1 <15 Rn. 33>).

24

Sein Bezugspunkt ist nicht das gewachsene Beamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum (vgl. BVerfGE 117, 330 <349>). In ihrem Bestand geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner

25

überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung das Berufsbeamtenrecht als solches antasten würde (vgl. BVerfGE 43, 154 <185>; 114, 258 <286>). Deshalb steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen, solange eine strukturelle Veränderung an den für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtenrechts wesentlichen Regelungen nicht vorgenommen wird (vgl. BVerfGE 117, 330 <348 f.>; 117, 372 <379>). In der Pflicht zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze ist eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit in die Zeit zu stellen. Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belässt ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen (vgl. BVerfGE 3, 58 <137>; 7, 155 <162>; 70, 69 <79>) und den Funktionen anzupassen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 9, 268 <286>; 15, 167 <195>; 148, 296 <345 f. Rn. 119>; 149, 1 <16 f. Rn. 34>).

Zu den vom Gesetzgeber wegen ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur zu berücksichtigenden, sondern zu beachtenden (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 117, 330 <349>; 119, 247 <263, 269>; 130, 263 <292>; 139, 64 <111 Rn. 92>; 140, 240 <277 Rn. 71>; 141, 56 <69 Rn. 34>; 145, 304 <324 Rn. 64>; 149, 382 <391 Rn. 15>; 150, 169 <178 Rn. 25>) hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtenrechts zählt das auch für die Besoldung der Richter und Staatsanwälte maßgebliche (vgl. BVerfGE 12, 81 <88>; 55, 372 <392>; 107, 218 <238>; 139, 64 <111 Rn. 92>) Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, Richter und Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtenrechts für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, das heißt zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292>; 139, 64 <111 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>; 149, 382 <391 f. Rn. 16>; 150, 169 <180 Rn. 28>). Richter und Beamte müssen über ein Nettoeinkommen verfügen, das ihre rechtliche und wirtschaftliche

26

Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihnen und ihrer Familie über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus eine ihrem Amt angemessene Lebensführung ermöglicht (vgl. BVerfGE 114, 258 <287 f.>; 117, 330 <351>).

Die prägenden Strukturmerkmale des Berufsbeamtentums stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind eng aufeinander bezogen (zu Lebenszeit- und Alimentationsprinzip vgl. BVerfGE 119, 247 <263>; 121, 205 <221>; zu Treuepflicht und Alimentationsprinzip vgl. BVerfGE 21, 329 <345>; 44, 249 <264>; 130, 263 <298>; zu Treue- und Fürsorgepflicht vgl. BVerfGE 9, 268 <286>; ferner auch BVerfGE 71, 39 <59>). Die Besoldung stellt in diesem Zusammenhang kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar. Sie ist vielmehr ein „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Richter- und Beamtenverhältnis verbundene Pflicht, unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit – grundsätzlich auf Lebenszeit – die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen die Dienstpflichten nach Kräften zu erfüllen (vgl. BVerfGE 39, 196 <200 f.>; 121, 241 <261>; 139, 64 <123 Rn. 123>; 140, 240 <292 Rn. 106>; 145, 1 <14 Rn. 32>; 150, 169 <180 Rn. 28>). Die Gewährleistung einer rechtlich und wirtschaftlich gesicherten Position, zu der die individuelle Garantie einer amtsangemessenen Besoldung und Versorgung durch das Alimentationsprinzip und die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Durchsetzung wesentlich beitragen, bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot; diese Strukturprinzipien sind untrennbar miteinander verbunden (vgl. BVerfGE 8, 1 <17>; 44, 249 <264>; 119, 247 <264>; 148, 296 <347 Rn. 121; 364 Rn. 152>).

27

Dieses Zusammenspiel von Hauptberuflichkeitsgrundsatz und Alimentationsprinzip ist vor dem Hintergrund der engen historischen Verknüpfung der Entwicklung des Berufsbeamtentums mit derjenigen des Rechtsstaats zu sehen: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse der Bürger auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll. Die institutionelle Einrichtungsgarantie des Art. 33 Abs. 5 GG trägt gleichzeitig der Tatsache Rechnung, dass im

28

demokratischen Staatswesen Herrschaft stets nur auf Zeit vergeben wird und die Verwaltung schon im Hinblick auf die wechselnde politische Ausrichtung der jeweiligen Staatsführung neutral sein muss. Insoweit kann die strikte Bindung an Recht und Gemeinwohl, auf die die historische Ausformung des deutschen Berufsbeamtentums ausgerichtet ist, auch als Funktionsbedingung der Demokratie begriffen werden. Seine Aufgabe kann das Berufsbeamtentum nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und die Bereitschaft zu Kritik und nötigenfalls Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich birgt, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte (vgl. BVerfGE 7, 155 <162 f.>; 119, 247 <260 f.>; 121, 205 <221>; 140, 240 <291 Rn. 103>; 149, 1 <15 f. Rn. 33>). Die Verpflichtung des Dienstherrn zu einer amtsangemessenen Alimentation des sich mit seiner ganzen Arbeitskraft seinem Amt widmenden Richters und Beamten besteht also nicht allein in dessen persönlichem Interesse, sondern dient zugleich dem Allgemeininteresse an einer fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen Rechtspflege und öffentlichen Verwaltung, hat also auch eine qualitätssichernde Funktion (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 130, 263 <293>; 139, 64 <119 Rn. 114>; 140, 240 <288 Rn. 97>).

b) Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur amtsangemessenen Alimentation von Richtern und Beamten mit mehr als zwei unterhaltsberechtigten Kindern hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Beschlüssen vom 30. März 1977 (BVerfGE 44, 249), vom 22. März 1990 (BVerfGE 81, 363) und vom 24. November 1998 (BVerfGE 99, 300) konkretisiert. Der Besoldungsgesetzgeber hat die Besoldung so zu regeln, dass Richter und Beamte nicht vor die Wahl gestellt werden, entweder eine ihrem Amt angemessene Lebensführung aufrechtzuerhalten oder, unter Verzicht darauf, eine Familie zu haben und diese entsprechend den damit übernommenen Verpflichtungen angemessen zu unterhalten (vgl. BVerfGE 44, 249 <267, 273 f.>; 99, 300 <315>). Deshalb kann bei der Beurteilung und Regelung dessen, was eine amtsangemessene Besoldung ausmacht, die Zahl der Kinder nicht ohne Bedeutung sein (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>).

Art. 33 Abs. 5 GG belässt dem Gesetzgeber insoweit allerdings einen Gestaltungsspielraum. Das Bundesverfassungsgericht geht auf Grund der bisherigen Praxis des Besoldungsgesetzgebers davon aus, dass er die Grundbesoldung so bemisst, dass sie (zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und

29

30

die ersten beiden Kinder) in allen Stufen der Besoldungsordnung im Wesentlichen amtsangemessen ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <315>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47). Der Gesetzgeber überschreitet seinen Gestaltungsspielraum, wenn er den Richtern und Beamten zumutet, für den Unterhalt ihres dritten Kindes und weiterer Kinder auf die familien-neutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen, um den Bedarf ihrer Kinder zu decken. Die damit verbundene, mit wachsender Kinderzahl fortschreitende Auszehrung der familienneutralen Gehaltsbestandteile ist nicht hinnehmbar, weil so die Richter und Beamten mit mehreren Kindern den ihnen zukommenden Lebenszuschuss nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen können (vgl. BVerfGE 81, 363 <378>; 99, 300 <316>).

Bei der Bemessung des zusätzlichen Bedarfs, der für das dritte und die weiteren Kinder entsteht und vom Dienstherrn über die Alimentation der Zwei-Kinder-Familie hinaus zu decken ist, kann der Gesetzgeber von denjenigen Regelsätzen für den Kindesunterhalt ausgehen, die die Rechtsordnung in anderen Regelungszusammenhängen zur Verfügung stellt. Allerdings sind diese Sätze auf die Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse ausgerichtet. Ihre eingeschränkte Aussagekraft für die Höhe des den Richtern und Beamten von ihrem Dienstherrn geschuldeten amtsangemessenen Unterhalts hat der Gesetzgeber in Rechnung zu stellen. So sind etwa Bedarfssätze, die an dem äußersten Mindestbedarf eines Kindes ausgerichtet sind, also insbesondere die Leistungen der sozialen Grundsicherung, ihrem Zweck nach staatliche Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung. Die Alimentation der Richter und Beamten und ihrer Familien ist demgegenüber etwas qualitativ Anderes. Diesen Unterschied muss die Bemessung des Gehalts deutlich werden lassen (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 81, 363 <378>; 99, 300 <316>; 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47).

31

Dabei lässt ein um 15 % über dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf liegender Betrag den verfassungsgebotenen Unterschied zwischen der von der Grundsicherung zu leistenden Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs und dem den Richtern und Beamten sowie ihren Familien geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden. Diese Berechnungsmethode dient nicht dazu, die angemessene Höhe der Alimentation zu ermitteln, sondern die Grenze zur Unteralimentation. Führen die den Richtern und Beamten für ihr drittes und jedes weitere Kind gewährten Zuschläge jedoch nicht einmal zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens um 115 % des grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarfs für das hin-

32

zutretende Kind, überschreitet der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 81, 363 <382 f.>; 99, 300 <321 f.>; ferner mit Blick auf die Mindestalimentation am Maßstab einer vierköpfigen Familie BVerfGE 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47).

Ob die Dienstbezüge noch amtsangemessen sind, beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>; BVerfGE 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47). Daher steht es dem Gesetzgeber frei, das von der Verfassung vorgegebene Ziel durch eine entsprechende Bemessung der Bruttobezüge – etwa in Gestalt eines kinderbezogenen Familienzuschlags – zu erreichen, die Richter und Beamten an einem allgemein gewährten Kindergeld teilhaben zu lassen, steuerrechtlich die durch den Kindesunterhalt verminderte Leistungsfähigkeit auszugleichen oder diese und weitere Möglichkeiten miteinander zu verbinden (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>).

33

c) Die gegen diese Maßstäbe erhobenen Einwände greifen nicht durch.

34

aa) Es wird den durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Besonderheiten des Beamtenverhältnisses nicht gerecht, in der Zuwendung kinderbezogener Gehaltsbestandteile ein „Beamtenprivileg“ oder ein „doppeltes Kindergeld“ zu sehen. Das Beamtenverhältnis ist kein Dienstvertrag im herkömmlichen Sinne, insbesondere ist es kein entgeltliches Arbeitsverhältnis, aufgrund dessen eine nach Inhalt, Zeit und Umfang begrenzte Arbeitsleistung geschuldet wird und als Entgelt dafür ein Anspruch auf Entlohnung erwächst. Das Beamtenverhältnis begründet vielmehr für den Beamten und den Dienstherrn je selbstständige Pflichten. Diese folgen unmittelbar aus dem Gesetz, sie werden nicht vertraglich vereinbart. Der Beamte hat die Pflicht, dem Dienstherrn seine Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Der Dienstherr ist verpflichtet, dem Beamten den amtsangemessenen Unterhalt für sich und seine Familie zu gewähren. Die Berücksichtigung der Kinderzahl bei der Besoldung ist daher kein „Beamtenprivileg“, sondern Inhalt der geschuldeten Alimentation (vgl. BVerfGE 99, 300 <317> m.w.N.).

35

Das Bundesverfassungsgericht verlangt gerade keine Besserstellung der Kinder von Richtern und Beamten. Seine Rechtsprechung zum steuerfreien Existenzminimum (vgl. BVerfGE 99, 246) bezieht sich auf alle Kinder. Der Gesetzgeber wäre nicht gehindert, den Bedürfnissen von kinderreichen Familien generell in

36

einer Weise Rechnung zu tragen, die jegliche Besserstellung von Beamten gegenüber anderen Erwerbstätigen vermeidet.

bb) Dass bei der Berechnung des für alle Besoldungsgruppen gleich hohen Mindestmehrbetrags davon ausgegangen wird, dass der Richter oder Beamte die Familie allein unterhält, ist ein aus der bisherigen Besoldungspraxis und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung abgeleiteter Kontrollmaßstab (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 47). Es handelt sich nicht um ein Abbild der Wirklichkeit oder das vom Bundesverfassungsgericht befürwortete Leitbild der Beamtenbesoldung, sondern um eine Bezugsgröße, die eine spezifische Funktion bei der Bemessung der Untergrenze der Familienalimantation erfüllt (vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2019, S. 777 <780>). Sie stellt sicher, dass der Familie für das dritte und jedes weitere Kind der am Grundsicherungsniveau orientierte Mindestmehrbetrag auch dann zur Verfügung steht, wenn der andere Elternteil gar nichts zum Familieneinkommen beisteuern kann, etwa weil behinderte Kinder oder betagte Großeltern dauernder Pflege bedürfen oder er selbst dauerhaft arbeitsunfähig erkrankt oder gar verstorben ist. Für andere Familienformen nachteilige Auswirkungen sind damit nicht verbunden.

37

2. Diese in den früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe bedürfen insofern einer Aktualisierung, als die Regelungen zu der als Vergleichsmaßstab herangezogenen sozialen Grundsicherung seither grundlegend umgestaltet worden sind (a) und auch bei der Berechnung des Nettoeinkommens neue Aspekte berücksichtigt werden müssen (b).

38

a) Das zur Bestimmung der Mindestalimantation herangezogene Grundsicherungsniveau umfasst alle Elemente des Lebensstandards, der den Empfängern von Grundsicherungsleistungen staatlicherseits gewährt wird, unabhängig davon, ob diese zum verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimum (vgl. BVerfGE 125, 175 <221 ff.>; 132, 34 <72 Rn. 74>) zählen oder über dieses hinausgehen, und unabhängig davon, ob zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse Geldleistungen gewährt oder bedarfsdeckende Sach- beziehungsweise Dienstleistungen erbracht werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 50).

39

aa) Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, die derzeit zusammen mit den Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII den

40

Kern des Grundsicherungsniveaus bilden, beruhen nur teilweise auf gesetzgeberischen Pauschalierungen (so etwa hinsichtlich der Regelbedarfe, §§ 20, 23 SGB II und §§ 27a ff. SGB XII i.V.m. dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011 <BGBl I S. 453>); im Übrigen knüpft der Sozialgesetzgeber an die tatsächlichen Bedürfnisse an (insbesondere bei den Kosten der Unterkunft, § 22 SGB II). Deshalb divergiert die Höhe der Gesamtleistungen bei gleicher Haushaltsgröße erheblich.

Ist der Gesetzgeber gehalten, den Umfang der Sozialleistungen realitätsge-
recht zu bemessen (vgl. BVerfGE 66, 214 <223>; 68, 143 <153>; 82, 60 <88>; 87,
153 <172>; 99, 246 <260>; 99, 300 <1. Leitsatz>; BVerfG, Beschluss des Zweiten
Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 52), kann dies nicht ohne vereinfachende
Annahmen gelingen. Die zu berücksichtigenden Positionen müssen notwendigerweise
typisiert werden (vgl. BVerfGE 99, 246 <261>). Weder der in erster
Linie zur Durchführung einer entsprechenden Berechnung berufene Besoldungs-
gesetzgeber noch die gerichtliche Kontrolle muss sich an atypischen Sonderfällen
orientieren. Die Herangehensweise muss jedoch von dem Ziel bestimmt sein,
sicherzustellen, dass die Nettoalimentation durchgängig den gebotenen Mindest-
abstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundsicherung gewährleisteten
Lebensstandard wahrt (vgl. BVerfGE 82, 60 <91>; 99, 246 <261>; BVerfG, Be-
schluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 52). Damit
kommt eine Orientierung an einem Durchschnittswert jedenfalls dann nicht in Be-
tracht, wenn die Varianz so groß ist, dass er in einer größeren Anzahl von Fällen
erkennbar nicht ausreichen würde (vgl. BVerfGE 120, 125 <160>; BVerfG, Be-
schluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 52). Zwar hat das
Bundesverfassungsgericht dem Steuergesetzgeber in der Vergangenheit zugebil-
ligt, sich bei einem erheblichen Preisgefälle auf dem Wohnungsmarkt hinsichtlich
der Wohnkosten bei der Bemessung des Grundfreibetrags an einem „unteren
Wert“ zu orientieren. Es hat dies aber unter der Bedingung getan, dass der Ge-
setzgeber zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall
bemessene Sozialleistungen, wie etwa ein Wohngeld, zur Verfügung stellt (vgl.
BVerfGE 87, 153 <172>). Weil die Besoldung der Richter und Beamten nicht dem
Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden kann, darf der
Besoldungsgesetzgeber sie, wenn es um die Einhaltung der aus dem Alimenta-
tionsprinzip folgenden Mindestanforderungen geht, indes nicht auf den Bezug von
Sozialleistungen verweisen. Allenfalls dürfen tatsächlich bezogene Sozialleistun-
gen auf die Bezüge angerechnet werden (vgl. BVerfGE 44, 249 <269 f.>; 70, 69
<81>). Anderes gilt nur für das Kindergeld (vgl. BVerfGE 81, 363 <375 f.>; 99, 300

41

<315, 321>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 52), weil mit ihm im Ausgangspunkt die – bei der Ermittlung des Nettogehalts ohnehin zu berücksichtigende – verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung des Existenzminimums des Kindes bewirkt wird (vgl. BVerfGE 99, 246 <265>) und es daher nur in bestimmten Fällen und in unterschiedlichem Umfang den Charakter einer Sozialleistung hat (vgl. BVerfGE 82, 60 <78 f.>).

Die nachfolgenden Ausführungen stellen keine für den Besoldungsgesetzgeber in jeder Einzelheit verbindliche Berechnungsgrundlage dar. Ihm stünde es insbesondere frei, die Höhe des Grundsicherungsniveaus als Ausgangspunkt für die Bemessung der Untergrenze der Besoldung mit Hilfe einer anderen plausiblen und realitätsgerechten Methodik zu bestimmen (vgl. BVerfGE 137, 34 <75 f. Rn. 82 ff.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 53). Ihn trifft jedoch die Pflicht, die ihm insoweit zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen, um die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen (vgl. BVerfGE 117, 330 <355>; 130, 263 <302>; 137, 34 <76 Rn. 85>; 146, 164 <197 Rn. 85>). Stellt er dabei eine erhebliche (regionale) Spreizung innerhalb seines Verantwortungsbereichs fest, kann er darauf mit einer regionalen Differenzierung der Beamtenbesoldung reagieren (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 53).

42

bb) Gemäß § 20, § 23 Nr. 1 SGB II wird zur Befriedigung des Regelbedarfs zur Sicherung des Lebensunterhalts ein monatlicher Pauschalbetrag anerkannt, dessen Höhe regelmäßig neu festgesetzt wird. Dabei wird typisierend für unterschiedliche Lebensumstände ein unterschiedlicher Regelbedarf angenommen. Für Kinder richtet sich die Zuordnung zu einer Regelbedarfsstufe nach dem Lebensalter. Insofern kann zur Bestimmung der gebotenen Mindestalimentation auf die im Existenzminimumbericht der Bundesregierung etablierte Berechnungsmethode zurückgegriffen werden, bei der die Regelbedarfssätze mit der Anzahl der für die einzelnen Regelbedarfsstufen relevanten Lebensjahre gewichtet werden (vgl. BTDrucks 19/5400, S. 6).

43

Dabei darf der Gesetzgeber den für volljährige Kinder einer Bedarfsgemeinschaft maßgeblichen Regelsatz der Regelbedarfsstufe 3 bei der Durchschnittsbildung außer Betracht lassen. Denn diese Regelbedarfsstufe kommt in der hier maßgeblichen Konstellation nur zum Tragen, wenn das dritte (oder vierte) Kind volljährig ist und zwei ältere Geschwister hat, die ebenfalls noch kindergeldberech-

44

tigt sind. Dies dürfte allenfalls in seltenen Ausnahmefällen für einen nennenswerten Zeitraum der Fall sein, selbst wenn insgesamt eine erhebliche Zahl von Kindern auch nach Vollendung des 18. Lebensjahres noch kindergeldberechtigt sein sollte.

cc) Für den verfahrensgegenständlichen Zeitraum müssen die anzusetzenden Kosten der Unterkunft aus dem Wohngeldrecht abgeleitet werden.

45

(1) Eine Übernahme der in den Existenzminimumberichten angewandten Methode kommt nicht in Betracht. Im streitgegenständlichen Zeitraum wurden darin neben dem gesamtdeutschen Mietenniveau der Wohngeldempfänger der für die Mietenstufen I bis IV nach Fallzahlen gewichtete Durchschnittswert zugrunde gelegt (vgl. BTDrucks 16/11065, S. 3; BTDrucks 18/3893, S. 4; nunmehr aber BTDrucks 19/5400, S. 5) und damit gerade die Mieten der (damals) höchsten Mietenstufen V und VI nach § 12 WoGG außer Ansatz gelassen (vgl. Modrzejewski, Existenzsicherung in Ehe und Familie im Einkommensteuerrecht, 2018, S. 138). Dass die Auffassung der Bundesregierung, diese Methodik sei auch für die Bestimmung der Mindestalimentation heranzuziehen, nicht zutreffen kann, folgt schon daraus, dass sie in ihrer Stellungnahme die Beamten ausdrücklich auf den Wohngeldbezug verweist. Der Besoldungsgesetzgeber kann sich seiner aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Verpflichtung aber nicht mit Blick auf Sozialleistungsansprüche entledigen; die angemessene Alimentation muss durch das Beamtengehalt selbst gewahrt werden (vgl. BVerfGE 44, 249 <269 f.>; 70, 69 <81>).

46

(2) Um der verfassungsrechtlichen Zielsetzung, das Grundsicherungsniveau als Ausgangspunkt für die Festlegung der Untergrenze der Beamtenbesoldung zu bestimmen, gerecht zu werden, muss der Bedarf für die Kosten der Unterkunft so erfasst werden, wie ihn das Sozialrecht definiert und die zuständigen Behörden tatsächlich anerkennen. Auch muss der Ansatz so bemessen sein, dass er auch in Kommunen mit durchschnittlich höheren Kosten der Unterkunft das Grundsicherungsniveau nicht unterschreitet.

47

§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II sieht vor, dass Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit diese angemessen sind. Solange nicht aufgrund von § 22a Abs. 1 in Verbindung mit § 22b Abs. 1 SGB II durch Satzung (oder Verordnung) bestimmt wird, welche Kosten der Unterkunft beziehungsweise welche Wohnfläche entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes als angemessen anerkannt werden, muss die Ange-

48

messenheit der Kosten nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in einer mehrstufigen Einzelfallprüfung ermittelt werden: Zunächst ist die sogenannte abstrakte Angemessenheit der Miete zu bestimmen, für die es auf Wohnfläche, Wohnstandard (insbesondere Lage und Ausstattung) und örtliches Preisniveau ankommt. Nach der sogenannten Produkttheorie ist eine Unterkunft angemessen, deren Kosten dem Produkt aus angemessener Wohnfläche einerseits und dem im Vergleichsraum für Wohnungen einfachen Standards ermittelten Mietzins pro Quadratmeter andererseits entspricht (vgl. BSG, Urteil vom 7. November 2006 - B 7b AS 18/06 R -, juris, Rn. 20). Der Vergleichsraum ist ausgehend vom Wohnort zu bestimmen, wobei es darauf ankommt, welche Orte aufgrund ihrer räumlichen Nähe, der Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden (vgl. BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010 - B 14 AS 2/10 R -, juris, Rn. 18 m.w.N.). Dabei kann der Grundsicherungsempfänger seinen Wohnort frei wählen: Nach einem Umzug über die Grenzen des kommunalen Vergleichsraums hinaus sind die anzusetzenden Kosten der Unterkunft nicht auf die Aufwendungen am bisherigen Wohnort begrenzt (vgl. BSG, Urteil vom 1. Juni 2010 - B 4 AS 60/09 R -, juris, Rn. 18 ff. unter Verweis auch auf Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 GG). Die anzusetzende Wohnfläche wird aus den im jeweils fraglichen Zeitraum geltenden landesrechtlichen Vorgaben für den sozialen Mietwohnungsbau abgeleitet (vgl. BSG, Urteil vom 16. Mai 2012 - B 4 AS 109/11 R -, juris, Rn. 18; für Nordrhein-Westfalen liegt dieser Wert bei 15 qm für jedes Kind, vgl. Ziffer 8.2 der Wohnraumnutzungsbestimmungen <WNB>, RdErl des Ministeriums für Bauen und Verkehr – IV.5-619-1665/09 vom 12. Dezember 2009). Der Quadratmeterpreis für Wohnungen einfachen Standards ist auf der Grundlage eines überprüfbaren, schlüssigen Konzepts zur Datenerhebung und -auswertung zu ermitteln, das die Gewähr dafür bietet, die Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarkts in einem bestimmten Zeitraum wiederzugeben (vgl. BSG, Urteil vom 22. September 2009 - B 4 AS 18/09 R -, juris, Rn. 17 ff.). Überschreiten die tatsächlichen Aufwendungen den nach diesen Maßgaben bestimmten abstrakt angemessenen Betrag, wird im Verfahren nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II geprüft, ob im konkreten Einzelfall eine bedarfsgerechte und kostengünstige Wohnung tatsächlich verfügbar und zugänglich ist. Ist dies nicht der Fall, sind die höheren Kosten anzuerkennen (vgl. BSG, Urteil vom 11. Dezember 2012 - B 4 AS 44/12 R -, juris, Rn. 21 ff.).

(3) Die von der Bundesagentur für Arbeit im Verfahren 2 BvL 4/18 vorgelegte statistische Auswertung ermöglicht eine realitätsgerechte Erfassung der absoluten Höhe der grundsicherungsrechtlichen Kosten der Unterkunft für eine Familie (vgl.

49

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 59). Im vorliegenden Verfahren geht es jedoch darum, den Mehrbetrag zu ermitteln, der einer Familie mit drei Kindern im Vergleich zu einer Familie mit zwei Kindern zugestanden wird. Es kommt also auf den *relativen* Unterschied der Kosten der Unterkunft an. Dieser kann mit Hilfe der von der Bundesagentur vorgelegten Daten, denen eine Auflösung in 50-Euro-Schritten zugrunde liegt, nicht hinreichend genau bestimmt werden.

(4) Für den Fall, dass belastbare Erhebungen zu den tatsächlich angemessenen Kosten der Unterkunft für einen Vergleichsraum in einem bestimmten Zeitraum nicht vorliegen, hat das Bundessozialgericht eine alternative Methode entwickelt, um die grundsicherungsrechtlichen Kosten der Unterkunft bemessen zu können. In einer solchen Situation ist der für den jeweiligen Wohnort maßgebliche wohngeldrechtliche Miethöchstbetrag mit einem Sicherheitszuschlag von 10 % den Berechnungen zugrunde zu legen, weil die Festsetzung aufgrund der abweichenden Zweckrichtung des Wohngeldes nicht mit dem Anspruch erfolgt, die realen Verhältnisse auf dem Markt stets zutreffend abzubilden (vgl. BSG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - B 4 AS 87/12 R -, juris, Rn. 26 f.).

50

Das Wohngeld ist als Zuschuss ausgestaltet, dessen Höhe sich nach der Anzahl der Haushaltsmitglieder, der Bruttokaltmiete und dem Gesamteinkommen der Haushaltsmitglieder richtet (§ 4 WoGG). Angesetzt wird die tatsächlich gezahlte Miete, allerdings nur bis zu einem im Gesetz festgelegten Höchstbetrag, der nach der Zahl der Haushaltsmitglieder und der Mietenstufe gestaffelt ist. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe richtet sich nach dem Mietenniveau. Das Mietenniveau ist die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in der fraglichen Gemeinde vom Durchschnitt der Quadratmetermieten des Wohnraums im Bundesgebiet (§ 12 WoGG). Die Höchstbeträge nach § 12 Abs. 1 WoGG sind seit dem Jahr 2016 gemäß § 39 Abs. 1 WoGG in zweijährlichem Turnus zu überprüfen. Für Zeiträume wie den hier zu beurteilenden, in denen die Wohngeldsätze nicht, wie es nunmehr vorgesehen ist, in einem engen Turnus von zwei Jahren aktualisiert werden, sondern über einen langen Zeitraum (hier: 2009 bis 2016, vgl. BTDrucks 18/4897, S. 1) gleichbleiben, verlieren die Wohngeldsätze ihren Realitätsbezug. Abhilfe schafft insofern eine Indexierung der Werte mit dem Mietpreisindex des Statistischen Landesamtes des jeweiligen Landes (hilfsweise: des Statistischen Bundesamtes).

51

Weil die Anforderungen des Alimentationsprinzips für alle Richter und Beamte

52

ohne Rücksicht auf ihren Dienstort eingehalten werden müssen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 60 f.), ist dabei auf die höchste im jeweiligen Land vorkommende Mietstufe des Wohngeldrechts abzustellen (vgl. BVerwGE 160, 1 <41 f. Rn. 168 f.>). Der Dienstherr kann nicht erwarten, dass Richter und Beamte ihren Wohnsitz an einem Ort nehmen, der durchschnittliche Wohnkosten aufweist. Diese Überlegung entfernte sich unzulässig vom Grundsicherungsrecht, das die freie Wohnortwahl gewährleistet, insbesondere auch den Umzug in den Vergleichsraum mit den höchsten Wohnkosten. Unabhängig davon dürfen Beamte weder ihre Dienststelle noch ihren Wohnort beliebig wählen. Der Bestimmung der Dienststelle durch den Dienstherrn können nur schwerwiegende persönliche Gründe oder außergewöhnliche Härten entgegengehalten werden (vgl. Lemhöfer, in: Plog/Wiedow, BBG, § 28 Rn. 76 <November 2009> m.w.N.). Die Beamten sind zudem auch ohne ausdrückliche Anordnung einer Residenzpflicht verpflichtet, ihre Wohnung so zu nehmen, dass die ordnungsmäßige Wahrnehmung ihrer Dienstgeschäfte – insbesondere der pünktliche Dienstantritt – nicht beeinträchtigt wird (vgl. Schachel, in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht, § 44 LBG NRW Rn. 11 ff. <August 2017>).

Der Besoldungsgesetzgeber ist allerdings nicht verpflichtet, die Besoldung eines Beamten oder Richters auch dann an den regionalen Höchstwerten auszurichten, wenn dieser hiervon gar nicht betroffen ist. Der Gesetzgeber muss nicht pauschalisieren, sondern kann den maßgeblichen Bedarf individuell oder gruppenbezogen erfassen (vgl. BVerfGE 87, 153 <172>). Insbesondere ist er frei, Besoldungsbestandteile an die regionalen Lebenshaltungskosten anzuknüpfen, etwa durch (Wieder-)Einführung eines an den örtlichen Wohnkosten orientierten (Orts-) Zuschlags (vgl. hierzu BVerfGE 117, 330 <345 ff.>), wie es derzeit regelmäßig bei einer Auslandsverwendung (vgl. § 73 LBesG NRW i.V.m. §§ 52 ff. BBesG) und teilweise auch innerhalb eines Landes (vgl. Art. 94 BayBesG) praktiziert wird. Eine an Wohnsitz oder Dienstort anknüpfende Abstufung ist mit dem Alimentationsprinzip vereinbar, sofern sie sich vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigen lässt (vgl. BVerfGE 107, 218 <238, 243 ff.>; 117, 330 <350 f.>). Mit den Mietstufen des Wohngeldgesetzes, denen alle Kommunen entsprechend den örtlichen Verhältnissen des Mietwohnungsmarktes zugeordnet sind, stünde ein leicht zu handhabendes Kriterium bereit (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 61).

53

dd) Zum grundsicherungsrechtlichen Bedarf zählen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II auch Heizkosten, sofern sie angemessen sind. Nach der Rechtsprechung

54

des Bundessozialgerichts können dem bundesweiten Heizspiegel, der jährlich nach Energieträger und Größe der Wohnanlage gestaffelte Vergleichswerte ausweist, Richtwerte entnommen werden. Nur wenn die Heizkosten das Produkt aus der angemessenen Wohnfläche und dem Höchstwert des Heizspiegels übersteigen, besteht Anlass dazu, die Aufwendungen konkret auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen (vgl. BSG, Urteil vom 20. August 2009 - B 14 AS 41/08 R -, juris, Rn. 30; Urteil vom 12. Juni 2013 - B 14 AS 60/12 R -, juris, Rn. 22). Dass dabei auf bundeseinheitliche Werte abgestellt wird, steht nicht im Widerspruch zur Föderalisierung des Besoldungsrechts, weil das Grundsicherungsrecht insofern keine Regionalisierung vorsieht (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 63).

ee) Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene hat der Gesetzgeber über den Regelbedarf hinaus Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (im Folgenden: Bildung und Teilhabe) gesondert erfasst. Auch sie zählen zum sozialhilferechtlichen Grundbedarf (vgl. BVerfGE 137, 34 <95 ff. Rn. 130 ff.>).

55

Nach den im verfahrensgegenständlichen Zeitraum geltenden Fassungen des § 28 SGB II vom 13. Mai 2011 (BGBl I S. 850) und vom 7. Mai 2013 (BGBl I S. 1167) wurden anerkannt: Leistungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen (§ 28 Abs. 2 SGB II), persönlicher Schulbedarf (§ 28 Abs. 3 SGB II), Kosten der Schülerbeförderung, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es nicht zumutbar ist, sie aus dem Eigenbedarf zu bestreiten (§ 28 Abs. 4 SGB II), angemessene Kosten der Lernförderung, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen (§ 28 Abs. 5 SGB II), Mehraufwendungen für die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung von Schülern und von Kindern, die in Tageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege betreut werden (§ 28 Abs. 6 SGB II), sowie Aufwendungen im Zusammenhang mit der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (§ 28 Abs. 7 SGB II). Pauschaliert wurden lediglich der persönliche Schulbedarf (100 Euro pro Schuljahr) und die Aufwendungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (10 Euro pro Monat bis zum 18. Lebensjahr), wobei in Ausnahmefällen auch die (höheren) tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt werden konnten (§ 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II). Im Übrigen wurden im Grundsatz die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt.

56

Für die Bestimmung des Grundsicherungsniveaus sind im Ausgangspunkt alle Bedarfe des § 28 SGB II relevant. Nur wenn feststeht, dass bestimmte Bedarfe auf außergewöhnliche Lebenssituationen zugeschnitten sind und deshalb tatsächlich nur in Ausnahmefällen bewilligt werden, können sie außer Ansatz bleiben. Danach dürften der persönliche Schulbedarf, Aufwendungen für Schulausflüge, Klassenfahrten und das Mittagessen in Gemeinschaftsverpflegung sowie die Kosten der Teilhabe bei sozialen, sportlichen und kulturellen Aktivitäten dem Grunde nach zu berücksichtigen sein. Um einen realitätsgerechten Wert zu ermitteln, sind die Ausgaben mit der Zahl derjenigen ins Verhältnis zu setzen, die den jeweiligen Bedarf auch tatsächlich geltend machen. Fallen bestimmte Bedarfe nur in bestimmten Altersstufen an, wie etwa der Schulbedarf oder Klassenfahrten, ist wie bei den Regelsätzen ein gewichteter Durchschnitt zu bilden (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 67).

57

ff) Nach § 21 SGB II sind bestimmte Mehrbedarfe anzuerkennen, die auf besondere Lebensumstände zurückzuführen sind. Aus der im Verfahren 2 BvL 4/18 von der Bundesagentur für Arbeit vorgelegten Statistik geht hervor, dass zwar der Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserversorgung in nennenswerter Häufigkeit anfällt, im Durchschnitt aber nur mit weniger als einem Euro monatlich. Mehrbedarfe im Bagatellbereich können bei der Typisierung außer Ansatz bleiben.

58

gg) Der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. November 1998 angesetzte 20 %-Zuschlag auf die Regelsätze der Sozialhilfe (vgl. BVerfGE 99, 300 <322>) ist mit der Umgestaltung des Grundsicherungsrechts im Jahr 2005 obsolet geworden. Mit ihm wurden die vormals in größerem Umfang gewährten „einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt“ nach § 21 Abs. 1a BSHG – insbesondere für Kleidung, Brennstoffe, Hausrat, Wohnungsinstandsetzung und langlebige Gebrauchsgüter – abgebildet (vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge für die Heranziehung Unterhaltspflichtiger in der Sozialhilfe, NDV 1995, S. 1 <10 Rn. 148>). Hierfür besteht kein Bedürfnis mehr, nachdem das System der Grundsicherung auf höhere Regelsätze umgestellt worden ist, aus denen auch unregelmäßig anfallende Ausgaben bestritten werden sollen (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 4 SGB II).

59

hh) Der Lebensstandard der Grundsicherungsempfänger wird nicht allein durch als solche bezeichnete Grundsicherungsleistungen bestimmt. Ihnen werden – in letzter Zeit vermehrt – vornehmlich Dienstleistungen zu einem vergünstigten „Sozialtarif“ angeboten, etwa im Bereich der weitverstandenen Daseinsvorsorge

60

(öffentlicher Nahverkehr, Museen, Theater, Opernhäuser, Schwimmbäder usw.). Von erheblicher praktischer Bedeutung sind auch die Kosten für die Kinderbetreuung. Seit dem 1. August 2019 dürfen von Grundsicherungsempfängern für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege keine Beiträge mehr erhoben werden (vgl. § 90 Abs. 4 SGB VIII i.d.F. des Art. 2 Nr. 2 Buchstabe c des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018 <BGBl I S. 2696>; die Gegenfinanzierung erfolgt im Rahmen des Finanzausgleichs <vgl. Art. 3 und 4 des zuletzt genannten Gesetzes>). Dabei handelt es sich – anders als beim Kindergeld – nicht um eine Vergünstigung, die allen Kindern zuteil wird. Eltern, die keine Sozialleistungen beziehen, müssen diese Leistungen (zumindest teilweise) bezahlen.

Diese geldwerten Vorteile werden nicht in der Statistik der Grundsicherungsbehörden erfasst. Gleichwohl können sie bei einer realitätsgerechten Ermittlung des den Grundsicherungsempfängern gewährleisteten Lebensstandards nicht unberücksichtigt bleiben. Es handelt sich um Bedürfnisse, deren Erfüllung die öffentliche Hand *für jedermann* als so bedeutsam erachtet, dass sie Grundsicherungsempfängern entsprechende Leistungen mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Lage kostenfrei oder vergünstigt zur Verfügung stellt und hierfür öffentliche Mittel einsetzt.

61

Solange aber auch ohne Berücksichtigung etwaiger geldwerter Vorteile feststeht, dass der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau nicht gewahrt ist, sind Feststellungen zu Art und Umfang der genannten geldwerten Vorteile mangels Entscheidungserheblichkeit entbehrlich. Auch insoweit ist in erster Linie der Besoldungsgesetzgeber gefordert, die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten, um Art und Ausmaß der geldwerten Vorteile zu ermitteln und die Höhe der Besoldung diesen kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen (vgl. BVerfGE 117, 330 <355>; 130, 263 <302>; 137, 34 <76 Rn. 85>; 146, 164 <197 Rn. 85>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 71).

62

b) Ob die Dienstbezüge der Richter und Beamten den Anforderungen des Alimentationsprinzips entsprechend ausreichen, um den sich für das dritte und jedes weitere Kind ergebenden alimentationsrechtlichen Mindestbedarf zu decken, beurteilt sich nach dem Nettomehrbetrag, also dem Unterschied in der Besoldung, die Richtern und Beamten der gleichen Besoldungsgruppe mit zwei Kindern einerseits und mit der fraglichen Kinderzahl andererseits tatsächlich zur Verfügung

63

steht (vgl. BVerfGE 99, 300 <323>). Weil es dem Gesetzgeber freisteht, wie er das von der Verfassung vorgegebene Ziel erreicht, und hier unterschiedliche Wege denkbar sind (entsprechende Bemessung der Bruttobezüge, allgemein gewährtes Kindergeld, steuerrechtliche Berücksichtigung der durch den Kindesunterhalt verminderten Leistungsfähigkeit, Kombinationslösungen; vgl. BVerfGE 81, 363 <375 f.>; 99, 300 <315>), ist das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung des Kindergelds zu ermitteln.

aa) Bezugspunkt ist das Gehalt als Ganzes (vgl. BVerfGE 44, 249 <272>). Neben dem Grundgehalt sind daher solche Bezügebestandteile zu berücksichtigen, die allen Beamten einer Besoldungsgruppe gewährt werden (vgl. BVerfGE 99, 300 <321>; 139, 64 <112 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>).

Dabei ist – wenn diese Besoldungsgruppe Erfahrungsstufen kennt – das Grundgehalt der Endstufe maßgeblich (vgl. BVerfGE 99, 300 <321>). Damit ist sichergestellt, dass der Mehrbetrag der Nettoalimentation auch bei dem höchsten für die Besoldungsgruppe relevanten Steuersatz den Abstand zum Grundsicherungsniveau wahrt.

bb) Bei der Ermittlung des Nettoeinkommens sind die Kosten einer die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzenden Krankheitskosten- und Pflegeversicherung in Abzug zu bringen (vgl. BVerfGE 140, 240 <286 f. Rn. 94 f.>; vgl. auch BTDrucks 18/9533, S. 36 f.). Anzusetzen ist dabei aus den mit Blick auf die Regelsätze der Grundsicherung ausgeführten Gründen (vgl. oben C. I. 2. a) bb), Rn. 44) der durchschnittliche Beitrag für minderjährige Kinder. Gewährt der Dienstherr freie Heilfürsorge oder erhöht er den Beihilfesatz (vgl. BVerfGE 140, 240 <287 Rn. 94>), wirkt sich dies auf die Höhe des Nettoeinkommens aus.

Gemäß § 193 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (BGBl I S. 2631) ist jede Person mit Wohnsitz im Inland, die nicht gesetzlich versichert oder anderweitig abgesichert ist, verpflichtet, eine Krankheitskostenversicherung abzuschließen. Aus § 23 Abs. 1 SGB XI folgt die Verpflichtung, sich auch für das Eintreten des Pflegefalls zu versichern. Gemäß § 26 SGB II sind angemessene Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung als Bedarf der Grundsicherungsempfänger anzuerkennen. Die Aufwendungen für eine private Kranken- und Pflegeversicherung sind daher auch Teil des einkommensteuerrechtlich zu verschonenden Exis-

tenzminimums, soweit sie zur Erlangung eines von der Grundsicherung gewährleisteten Versorgungsniveaus erforderlich sind (vgl. BVerfGE 120, 125 <161>).

Eine Beschränkung der zu berücksichtigenden Aufwendungen entsprechend § 26 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 SGB II, wonach die Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung nur bis zur Höhe des nach § 152 Abs. 4 VAG beziehungsweise § 110 Abs. 2 Satz 3 SGB XI ermäßigten Beitrags anerkannt werden, scheidet aus. Diese Regelung vermindert nicht den Gesamtaufwand, der erforderlich ist, um den zum sozialhilferechtlichen Bedarf zählenden Kranken- und Pflegeversicherungsschutz sicherzustellen, sie verteilt nur die Lasten anders. Es handelt sich um eine sozialstaatliche Indienstrafe der privaten Krankenversicherungsunternehmen (vgl. BVerfGE 123, 186 <249>). Hinzu kommt, dass nur Versicherte in den Genuss der Prämienreduktion kommen, die tatsächlich grund-sicherungsberechtigt sind. Auch eine Beschränkung auf den steuerlich absetzbaren Beitragsanteil kommt nicht in Betracht. Hierbei handelt es sich um einen allein für die Zwecke der Besteuerung ermittelten Wert, zu dem ein Versicherungsschutz nicht zu erlangen ist.

68

cc) Vom Bruttoeinkommen abzuziehen sind die Steuern (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag). Dabei ist auch die Abzugsfähigkeit der Kosten der Kranken- und Pflegeversicherung als Sonderausgaben zu berücksichtigen.

69

In den bisher ergangenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht bei der Ermittlung des Nettoeinkommens die Kirchensteuer in Abzug gebracht (vgl. BVerfGE 81, 363 <380>; 99, 300 <321>). Anders als im Jahr 1998 kann jedoch nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Kirchensteuer „gewöhnlich“ anfällt. Das wäre aber Voraussetzung für eine derartige Pauschalierung (vgl. BVerfGE 90, 226 <237 f.>). Der Gesetzgeber geht seit dem Jahr 2005 nicht mehr davon aus, dass eine deutliche Mehrheit von Arbeitnehmern einer Kirchensteuer erhebenden Kirche angehört (vgl. BTDrucks 15/1515, S. 86).

70

Nach wie vor kann bei den Berechnungen für alle Besoldungsgruppen vereinfachend davon ausgegangen werden, dass die steuerliche Freistellung des Einkommensbetrags in Höhe der Existenzminima der Kinder einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung durch die Auszahlung von Kindergeld bewirkt wird; dieses ist dem Einkommen hinzuzurechnen (vgl. BVerfGE 81, 363 <380>; 99, 300 <321>). Zwar kann sich der Ansatz des Kinderfreibetrags auch bei der Bemessung der Einkommensteuer bei Beamten und Richtern höhe-

71

rer Besoldungsgruppen als (geringfügig) günstiger erweisen (vgl. § 31 Satz 4 EStG). Allerdings lässt sich die Besoldungsgruppe, ab der sich der Ansatz des Kinderfreibetrags als günstiger erweist, wegen der Abhängigkeit von den sich jährlich verändernden besoldungs- und steuerrechtlichen Verhältnissen nur von Jahr zu Jahr und mit erheblichem Aufwand ermitteln, auch weil sich mitunter eine Kombination aus Freibetrag und Kindergeld als günstiger erweist. Dem Besoldungssetzgeber ist eine genauere Betrachtung nicht verwehrt, wenn er den Umfang des grundsicherungsrechtlichen Mehrbedarfs ebenso exakt bestimmt.

II.

Diesen Maßstäben werden die im Tenor genannten Vorschriften nicht gerecht. Die Besoldung der Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 2 mit drei unterhaltsberechtigten Kindern hielt im Jahr 2013 in Bezug auf das dritte Kind den verfassungsgebotenen Mindestabstand von 15 % zum Grundsicherungsniveau nicht ein. Das gleiche gilt für die Jahre 2014 und 2015 in Bezug auf Richter und Staatsanwälte dieser Besoldungsgruppe mit vier Kindern für das dritte und vierte Kind.

1. Im Jahr 2013 belief sich der aus dem Grundsicherungsrecht für das dritte Kind abgeleitete Mehrbedarf auf mindestens 419,59 Euro. In den Jahren 2014 und 2015 betrug der Mehrbedarf für das dritte und vierte Kind zusammen 858,38 Euro beziehungsweise 868,68 Euro.

a) Die monatlichen Regelsätze für Kinder sind in den Vorlagebeschlüssen zutreffend ermittelt und nach der Dauer des jeweiligen Bezuges von der Geburt bis zur Volljährigkeit gewichtet worden. Anzusetzen sind danach je Kind 252,22 Euro im Jahr 2013, 258,11 Euro im Jahr 2014 und 263,78 Euro im Jahr 2015.

b) Die Kosten der Unterkunft (Kaltmiete) werden für die verfahrensgegenständlichen Jahre aus den Wohngeldsätzen abgeleitet. Für eine vierköpfige Familie sah § 12 Abs. 1 WoGG in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung vom 24. September 2008 (BGBl I S. 1856) in der höchsten für Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Mietenstufe V (vgl. Anlage 1 zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung in der Fassung vom 15. Dezember 2008 <BGBl I S. 2486>) einen Höchstbetrag von 649 Euro vor, für eine fünfköpfige Familie betrug dieser 737 Euro. Auch für eine sechsköpfige Familie wurde für das hinzutretende Kind ein Mehrbetrag von 88 Euro angesetzt. Der vom Landesbetrieb Information und

Technik Nordrhein-Westfalen ermittelte Index der Kaltmieten stieg vom Jahr 2009 (98,7) bis zum Jahr 2013 (104,7) um 6,08 %, bis zum Jahr 2014 (106,5) um 7,90 % und bis zum Jahr 2015 (107,5) um 8,92 % (vgl. Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2016, S. 580). Unter Berücksichtigung des von den Sozialgerichten bei der Ableitung der angemessenen Kosten der Unterkunft aus den Wohngeldsätzen angewandten Sicherheitszuschlags von 10 % (vgl. BSG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - B 4 AS 87/12 R -, juris, Rn. 26) ergibt sich für das dritte und jedes weitere Kind im Jahr 2013 ein Mehrbedarf von 102,69 Euro, im Jahr 2014 von 104,45 Euro und im Jahr 2015 von 105,43 Euro.

c) Nach den vom Grundsicherungsrecht in Bezug genommenen Regelungen des sozialen Wohnungsbaus betrug im verfahrensgegenständlichen Zeitraum die angemessene Wohngröße bei zwei Haushaltsangehörigen 65 Quadratmeter und erhöhte sich für jede weitere haushaltsangehörige Person um 15 Quadratmeter (vgl. Ziffer 8.2 der Wohnraumnutzungsbestimmungen, Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 12. Dezember 2009 <MBI NRW 2010, S. 6>).

76

Der Heizspiegel weist in den verfahrensgegenständlichen Jahren den nach der sozialgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BSG, Urteil vom 20. August 2009 - B 14 AS 41/08 R -, juris, Rn. 30; Urteil vom 12. Juni 2013 - B 14 AS 60/12 R -, juris, Rn. 22) für das Grundsicherungsrecht maßgeblichen Höchstwert je Quadratmeter Wohnfläche von monatlich 1,83 Euro (Heizspiegel 2013: 21,90 Euro/qm im Jahr), 1,96 Euro (Heizspiegel 2014: 23,50 Euro/qm im Jahr) und 1,86 Euro (Heizspiegel 2015: 22,30 Euro/qm im Jahr) aus. Daraus ergeben sich für das dritte und jedes weitere Kind monatlich hinzukommende Heizkosten von 27,45 Euro im Jahr 2013, von 29,40 Euro im Jahr 2014 und von 27,90 Euro im Jahr 2015.

77

d) Die Bundesagentur für Arbeit hat sich im Verfahren 2 BvL 4/18 wegen unzureichender statistischer Erfassung in der Vergangenheit nur in Teilbereichen im Stande gesehen, belastbare Auskünfte zur Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe und zur Höhe der anerkannten Bedarfe zu erteilen. Aus den übermittelten Datensätzen geht jedoch hervor, dass insbesondere die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung bei so vielen Leistungsberechtigten angefallen sind, dass diese nicht als atypische Fälle außer Betracht gelassen werden dürfen. Eine Aufklärung weiterer Positionen ist vorliegend nicht erforderlich, weil auch ohne Berücksichtigung aller Bedarfsposten feststeht, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten sind. Dessen ungeachtet obliegt es dem Besol-

78

dungsgesetzgeber, zukünftig die Erhebung der erforderlichen Daten zu veranlassen und hieraus realitätsgerechte Ansätze abzuleiten. Soweit er für die streitgegenständlichen Jahre eine Neuregelung zu treffen hat, muss er sich – etwa durch stichprobenartige Auskunftersuchen gegenüber den Sozial- und Schulbehörden – einen möglichst genauen Eindruck verschaffen und daraus entsprechende Ansätze ableiten (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 142).

Vor diesem Hintergrund werden auch im vorliegenden Verfahren nur die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in die Berechnung einbezogen, für deren Höhe sich aus dem Gesetz ein Anhaltspunkt ergibt. Das betrifft zunächst den persönlichen Schulbedarf von 100 Euro je Schuljahr. Auf den Zeitraum von der Geburt bis zur Volljährigkeit umgelegt ergibt sich ein Monatsbetrag von rund 5,56 Euro je Kind. Zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft wurden Kindern aller Altersstufen in den verfahrensgegenständlichen Jahren 10 Euro monatlich gewährt. Die Mehraufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung wurden zwar in tatsächlicher Höhe übernommen, in § 77 Abs. 11 SGB II hat der Gesetzgeber aber selbst zu erkennen gegeben, dass er bereits im Jahr 2011 mit zusätzlichen Leistungen in Höhe von 26 Euro monatlich rechnete. Geht man davon aus, dass Kinder im Durchschnitt erst mit drei Jahren an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Kindergarten und Schule teilnehmen, ergibt sich ein altersgewichteter Betrag von rund 21,67 Euro je Kind. Für die Jahre 2013 bis 2015 summieren sich die aus dem Gesetz abgeleiteten Monatsbeträge (5,56 Euro + 10 Euro + 21,67 Euro) auf rund 37,23 Euro je Kind (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 143).

79

Der grundsicherungsrechtliche Gesamtbedarf und der davon abgeleitete alimentationsrechtliche Mehrbedarf für das dritte und jedes weitere Kind beliefen sich danach mindestens auf die folgenden Beträge:

80

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|----------------------|----------------------|
| Grundsicherungsbedarf | | | |
| Regelsätze | 252,22 € | 258,11 € | 263,78 € |
| Kaltmiete | 102,69 € | 104,45 € | 105,43 € |
| Heizung | 27,45 € | 29,40 € | 27,90 € |
| Bildung und Teilhabe | 37,23 € | 37,23 € | 37,23 € |
| Monatsbetrag für ein Kind für zwei Kinder | 419,59 € | 429,19 € 858,38 € | 434,34 € 868,68 € |
| Alimentationsrechtlicher Mehrbedarf (115 % des Grundsicherungsbedarfs) | | | |
| Monatsbetrag für ein Kind für zwei Kinder | 482,53 € | 493,57 € 987,14 € | 499,49 € 998,98 € |

81

2. Der monatliche Mehrbetrag der Nettoalimentation der Richter und Staatsanwälte mit drei Kindern in der Besoldungsgruppe R 2 betrug gegenüber ihren Kollegen mit zwei Kindern im Jahr 2013 386,62 Euro; bei vier Kindern belief er sich im Jahr 2014 auf 805,37 Euro und im Jahr 2015 auf 814,37 Euro.

82

a) Die anzusetzenden Besoldungsbestandteile können den Vorlagebeschlüssen entnommen werden. Danach betragen die Bruttobezüge in der Besoldungsgruppe R 2 (Endstufe, verheiratet) mit zwei Kindern 80.095,99 Euro im Jahr 2013, 81.614,46 Euro im Jahr 2014 und 83.515,68 Euro im Jahr 2015. Bei drei Kindern erhöhten sie sich im Jahr 2013 auf 84.051,53 Euro. Bei vier Kindern beliefen sie sich im Jahr 2014 auf 89.757,50 Euro und im Jahr 2015 auf 91.749,98 Euro.

83

b) Die abzuziehenden Steuern wurden mit dem Lohnsteuerrechner, den das Bundesministerium der Finanzen auf seiner Internetseite zur Verfügung stellt, ermittelt. Das Verwaltungsgericht Köln ist im Ausgangsverfahren so verfahren, ebenso das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren 2 BvL 4/18. Einwände grundsätzlicher Art sind hiergegen nicht vorgebracht worden. Die durchschnittlichen Kosten einer das Beihilferegime ergänzenden privaten Krankenversicherung und der Pflegepflichtversicherung sowie der steuerlich absetzbare Anteil können der Auskunft des Verbandes der Privaten Krankenversicherung entnommen werden. Ihr liegen die auch in Nordrhein-Westfalen im verfahrensgegenständlichen Zeit-

84

raum maßgeblichen Beihilfebemessungssätze zugrunde. Ob in diesem Zusammenhang der Abzug einer Kostendämpfungspauschale von den Beihilfeleistungen zu berücksichtigen ist, bedarf keiner Entscheidung. Selbst unter der für den Besoldungsgesetzgeber günstigsten Annahme, dass die Verminderung der Kostendämpfungspauschale um 60 Euro je berücksichtigungsfähiges Kind (vgl. § 12a Abs. 5 Beihilfenverordnung NRW vom 5. November 2009 <GV.NRW S. 602>) voll zum Tragen kommt, würde sich der monatliche Nettomehrbetrag lediglich um 5 Euro für das dritte und jedes weitere Kind erhöhen. Die Höhe des in den jeweiligen Jahren gewährten Kindergeldes kann den Vorlagebeschlüssen entnommen werden.

c) Die Jahresnettoalimentation mit zwei Kindern einerseits und mit drei beziehungsweise vier Kindern andererseits sowie der jeweilige Mehrbetrag der Nettoalimentation berechnet sich danach wie folgt:

85

| Jahresnettoalimentation bei zwei Kindern | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 |
| Jahresbruttobezüge | 80.095,99 € | 81.614,46 € | 83.515,68 € |
| Steuerabzug | | | |
| - Einkommensteuer | - 16.156,00 € | - 16.588,00 € | - 17.188,00 € |
| - Solidaritätszuschlag | - 631,62 € | - 652,74 € | - 677,38 € |
| - Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung | - 5.208,00 € | - 5.268,00 € | - 5.364,00 € |
| Kindergeld | + 4.416,00 € | + 4.416,00 € | + 4.512,00 € |
| Jahresnettoalimentation bei zwei Kindern | 62.516,37 € | 63.521,72 € | 64.798,30 € |

86

| Jahresnettoalimentation bei drei Kindern (2013) bzw. vier Kindern (2014, 2015) | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 |
| Jahresbruttobezüge | 84.051,53 € | 89.757,50 € | 91.749,98 € |
| Steuerabzug | | | |
| - Einkommensteuer | - 17.450,00 € | - 19.318,00 € | - 19.978,00 € |
| - Solidaritätszuschlag | - 573,76 € | - 541,31 € | - 561,22 € |
| - Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung | - 5.568,00 € | - 5.988,00 € | - 6.108,00 € |
| Kindergeld | + 6.696,00 € | + 9.276,00 € | + 9.468,00 € |
| Jahresnettoalimentation | 67.155,77 € | | |

87

| | | | |
|--|--|-------------|-------------|
| bei drei Kindern | | | |
| Jahresnettoalimentation bei vier Kindern | | 73.186,19 € | 74.570,76 € |

| Mehrbetrag der Nettoalimentation mit drei Kindern (2013) bzw. vier Kindern (2014, 2015) gegenüber zwei Kindern | | | |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 |
| Jahresnettoalimentation bei zwei Kindern | 62.516,37 € | 63.521,72 € | 64.798,30 € |
| Jahresnettoalimentation bei drei Kindern | 67.155,77 € | | |
| Mehrbetrag bei drei Kindern im Jahr im Monat | 4.639,40 € 386,62 € | | |
| Jahresnettoalimentation bei vier Kindern | | 73.186,19 € | 74.570,76 € |
| Mehrbetrag bei vier Kindern im Jahr im Monat | | 9.664,47 € 805,37 € | 9.772,46 € 814,37 € |

88

3. Im Jahr 2013 betrug der aus dem Grundsicherungsniveau abgeleitete monatliche Mehrbedarf für ein Kind mindestens 419,59 Euro, der alimentationsrechtliche Mehrbedarf für das dritte Kind (115 % hiervon) mindestens 482,53 Euro. Die Nettoalimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 mit drei Kindern lag im gleichen Jahr (einschließlich des Kindergeldes für das dritte Kind von 190 Euro) monatlich um 386,62 Euro über derjenigen ihrer Kollegen mit zwei Kindern. Sie blieb also um mindestens 95,91 Euro im Monat hinter dem alimentationsrechtlichen Mehrbedarf zurück.

89

Im Jahr 2014 betrug der aus dem Grundsicherungsniveau abgeleitete monatliche Mehrbedarf für zwei Kinder mindestens 858,38 Euro, der alimentationsrechtliche Mehrbedarf für das dritte und vierte Kind (115 % hiervon) mindestens 987,14 Euro. Die Nettoalimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 mit vier Kindern lag im gleichen Jahr (einschließlich des Kindergeldes für das dritte und vierte Kind von 405 Euro) monatlich um 805,37 Euro über derjenigen ihrer Kollegen mit zwei Kindern. Sie blieb also um mindestens 181,77 Euro im Monat hinter dem alimentationsrechtlichen Mehrbedarf zurück.

90

Im Jahr 2015 betrug der aus dem Grundsicherungsniveau abgeleitete monatliche Mehrbedarf für zwei Kinder mindestens 868,68 Euro, der alimentationsrechtliche Mehrbedarf für das dritte und vierte Kind (115 % hiervon) mindestens 998,98 Euro. Die Nettoalimentation von Richtern und Staatsanwälten der Besoldungsgruppe R 2 mit vier Kindern lag im gleichen Jahr (einschließlich des Kindergeldes für das dritte und vierte Kind von 413 Euro) monatlich um 814,37 Euro über derjenigen ihrer Kollegen mit zwei Kindern. Die Besoldung blieb also um mindestens 184,61 Euro im Monat hinter dem alimentationsrechtlichen Mehrbedarf zurück.

91

Diese Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Besoldung der Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 2 in Bezug auf das dritte Kind im Jahr 2013 und in Bezug auf das dritte und vierte Kind in den Jahren 2014 und 2015 den verfassungsgebotenen Mindestabstand von 15 % zur Grundsicherung nicht eingehalten hat. Es wurde nicht einmal der grundsicherungsrechtliche Gesamtbedarf für ein Kind durch die bei steigender Kinderzahl gewährten Nettomehrbeträge ausgeglichen. Nach alledem hat der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten. Er ist mit den zur Prüfung vorgelegten Regelungen deutlich unterhalb der Grenze geblieben, welche die den Richtern und Staatsanwälten dieser Besoldungsgruppe mit mehr als zwei Kindern geschuldete Alimentation nicht unterschreiten darf.

92

D.

Der Verstoß einer Norm gegen das Grundgesetz kann entweder zur Nichtigkeitserklärung (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG) oder dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz feststellt (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Eine Nichtigkeitserklärung hätte zur Folge, dass es für die Besoldung an der gesetzlichen Grundlage fehlte, derer es mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen und einfachrechtlich (vgl. § 2 Abs. 1 LBesG NRW) angeordneten Gesetzesvorbehalt bedarf. Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 139, 64 <147 Rn. 194>; 140, 240 <315 f. Rn. 169>; 150, 169 <192 Rn. 63> m.w.N.).

93

Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm oder mehrerer Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtslage rückwirkend verfassungsgemäß um-

94

zugestalten. Ausnahmen von dieser Regelfolge der Unvereinbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen bejaht. Speziell bei besoldungsrechtlichen Normen gilt es zu beachten, dass die Alimentation der Richter und Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt. Eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstoßes ist daher mit Blick auf die Besonderheiten des Richter- und Beamtenverhältnisses nicht geboten (vgl. BVerfGE 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>; 150, 169 <192 f. Rn. 64> m.w.N.).

Eine rückwirkende Behebung ist jedoch sowohl hinsichtlich der Kläger der Ausgangsverfahren als auch hinsichtlich etwaiger weiterer Richter und Staatsanwälte erforderlich, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist (vgl. BVerfGE 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>; 150, 169 <193 Rn. 64>). Dabei kommt es nicht darauf an, ob insoweit ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18 -, Rn. 183).

95

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld