

Das besoldungsrechtliche Einebnungsverbot

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung vom 12. Dezember 2013 (2 C 49/11 = ZBR 2014, S. 250ff.) zur Verfassungskonformität der abgesenkten Besoldung im Beitrittsgebiet den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Besoldungsrecht durch ein Einebnungsverbot begrenzt. Der Gesetzgeber dürfe den verfassungsrechtlich gebotenen Abstand zwischen den Besoldungsgruppen nicht auf Dauer einebnen. Ziel des vorliegenden Beitrages ist eine dogmatische Konturierung dieses Einebnungsverbots.

I. Einleitung

Das Alimentationsprinzip¹ gehört neben dem Lebenszeitprinzip zu den elementaren Bausteinen des Beamtenverfassungsrechts. Durch die Ausprägung als Gebot amtsangemessener Besoldung beeinflusst das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) in fundamentaler Weise die Gestaltungsfreiheit des Besoldungsgesetzgebers. Trotz einer Fülle offener Flanken² besteht über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Alimentationsprinzips und dessen prägende Inhalte in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Einigkeit. Zwar wird es im Einzelfall häufig streitig sein, ob eine bestimmte Besoldungshöhe nun dem Gebot amtsangemessener Besoldung genügt oder nicht, jedoch sind die Leitlinien zur Beantwortung dieser Frage weitgehend konsentiert: Die Höhe der Besoldung hat sich zumal an der Bedeutung des Amtes, der dafür erforderlichen Vorbildung, dem Dienststrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung, den Vergütungsstrukturen in vergleichbaren Funktionen außerhalb des Beamtenrechts, an der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit und an der Attraktivität des Beamtenrechts für qualifizierten Nachwuchs zu orientieren.³ Das Alimentationsprinzip verpflichtet demnach den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang in angemessener Höhe zu vergüten, wobei maßgeblich auf das Nettoeinkommen abzustellen ist. Die Höhe der Alimentation hat sich zudem daran zu orientieren, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen kann und nicht auf außerdienstliche Bezüge angewiesen und entsprechenden Abhängigkeiten ausgeliefert ist. Das Alimentationsprinzip liefert mithin einen entscheidenden Beitrag zur persönlichen Unabhängigkeit des Beamten.⁴ Integraler Bestandteil des Alimentationsprinzips ist das sog. „Abstandsgebot“, das eine Orientierung der Besoldungshöhe an der jeweiligen Wertigkeit der den einzelnen Besoldungsgruppen zugeordneten Ämter verlangt.⁵ Mit diesem Abstandsgebot korrespondiert ein Grundsatz, den man in Anlehnung an die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als Einebnungsverbot bezeichnen könnte: Der Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers ist nicht nur dadurch eingeschränkt, dass dieser bei der Festlegung der Höhe der Besoldung der unterschiedlichen Wertigkeit der betroffenen Ämter Rechnung zu tragen hat, sondern darüber hinaus auch dadurch, dass er den Abstand zwischen den Besoldungshöhen durch Besoldungsreformmaßnahmen oder –anpassungen nicht wieder beseitigen, also einebnen darf.⁶

Nach einer knappen verfassungsrechtlichen Betrachtung des Abstandsgebots (II.) soll das Einebnungsverbot als Kehrseite des Abstandsgebots in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung für den Besoldungsgesetzgeber kurz beleuchtet werden

(III.). Im Anschluss daran ist die Reichweite des Einebnungsverbotes zu analysieren (IV.). Schließlich soll der Frage nachgegangen werden, ob dem Einebnungsverbot länderübergreifende Relevanz im Sinne einer unitarischen Funktion beigemessen werden könnte. Dies wäre insofern von Bedeutung, als nach der Föderalismusreform des Jahres 2006, durch die die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht wieder den Ländern zugefallen ist,⁷ infolge der sich erheblich auseinander entwickelnden Besoldungshöhen in Deutschland zumindest politisch nach einem unitarisierenden Steuerungsmerkmal im Besoldungsrecht gesucht wird.

II. Die verfassungsrechtliche Begründung des Abstandsgebots

1. Die Herleitung aus dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG)

Die herrschende Meinung und die Rechtsprechung verankern das Abstandsgebot in doppelter Hinsicht im Verfassungsrecht. Hauptsächliche Begründungsbasis ist das Alimentationsprinzip. Dieses verpflichtet als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie amtsangemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienststrang und nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.⁸ Maßgeblich für die Höhe der Besoldung sind mithin das jeweilige Amt, dessen Aufgaben- und Anforderungsprofil, der Dienststrang und die damit verbundene Verantwortung. Infolge der Orientierung an diesen, auch durch das Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) gebotenen Kriterien muss die Besoldung notwendigerweise eine abgestufte Besoldung sein.⁹ Die Besoldung des Beamten sei seit jeher – so das Bundesverwaltungsgericht – nach seinem Amt und der mit diesem Amt verbundenen Verantwortung abgestuft worden. Es gehöre daher zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums, dass mit einem höheren Amt in der Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden seien.¹⁰ Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienststrang solle sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der

- 1) Meinungsstand und Rechtsprechung zum Alimentationsprinzip können hier nicht im Einzelnen nachvollzogen werden. Vgl. den ausführlichen Überblick bei Kersten, in: Hebel/Kersten/Lindner, Besoldungsrecht, 2014, § 3 (im Erscheinen); Wolff, DÖV 2003, S. 494 ff.
- 2) Näher Lindner, ZBR 2007, S. 221 ff.
- 3) Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 12.12.2013 – 2 C 49/11, Rn. 33 = ZBR 2014, S. 250.
- 4) Vgl. Lindner, ZBR 2013, S. 145 ff.; ders., Zur Legitimation des Berufsbeamtentums, 2014 (im Erscheinen).
- 5) BVerwG (Fn. 3), Rn. 35 m. w. N. zur Rechtsprechung des BVerfG.
- 6) BVerwG (Fn. 3), Rn. 37.
- 7) Dazu Pechstein, ZBR 2006, S. 285 ff.
- 8) Vgl. bereits I. und die dortigen Nachweise.
- 9) BVerwG (Fn. 3), Rn. 35 („Die amtsangemessene Besoldung ist deshalb notwendigerweise eine abgestufte Besoldung“) unter Bezugnahme auf BVerfGE 114, 258 (293); 117, 330 (355) und 130, 263 (293).
- 10) BVerwG (Fn. 3), Rn. 35.