



Zur verfassungsrechtlichen Zukunftsfestigkeit des Alimentationsprinzips

– Anmerkungen zum Urteil des BVerfG zur A-Besoldung vom 17.11.2015

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Das Bundesverfassungsgericht hat seine neue, in der Entscheidung vom 5. Mai 2015 zur R-Besoldung erstmals entfaltete Dogmatik zum Alimentationsprinzip auf die A-Besoldung übertragen und dabei in einem wichtigen Aspekt – dem Abstandsgebot – weiter entwickelt. Dem Alimentationsprinzip kommt in seiner nunmehr konsolidierten dogmatischen Konturierung nicht nur eine erhebliche verfassungsrechtliche Maßstabswirkung für den Besoldungsgesetzgeber des Bundes und der Länder zu. Es ist auch in der Lage, Antworten auf neue Herausforderungen zu geben, vor denen das Besoldungsrecht steht.

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss vom 17.11.2015 (2 BvL 19/09 u. a.)¹ entschieden, dass die in Nr. 2 des Entscheidungstenors genannten Vorschriften des sächsischen Besoldungsrechts aus dem Jahr 2010 und 2011 betreffend die Besoldungsgruppe A10 mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sind. Der Gesetzgeber des Freistaates Sachsen hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1.7.2016 an zu treffen (Nr. 3 des Entscheidungstenors). Weitere im Rahmen von verwaltungsgerichtlichen Vorlagebeschlüssen nach Art. 100 Abs. 1 GG zur Überprüfung vorgelegte besoldungsrechtliche Normen des Bundesbesoldungsgesetzes sowie der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (jeweils zur A-Besoldung) hat das BVerfG hingegen für mit dem Alimentationsprinzip vereinbar erklärt (Nrn. 4 bis 6 des Entscheidungstenors). Die Entscheidung ist – unabhängig von den konkreten Vorlageverfahren des OVG Münster, des VG Halle sowie des VG Braunschweig und den im Einzelnen überprüften besoldungsrechtlichen Normen – in dreifacher Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung: (1) Zunächst hat das BVerfG seine in der Entscheidung vom 5.5.2015 (2 BvL 17/09 u. a.)² zur R-Besoldung entwickelte neue Dogmatik zum Alimentationsprinzip auf die A-Besoldung übertragen. Dies ist angesichts dessen, dass sich die Begründung der Entscheidung vom 5.5.2015 nicht nur auf die Besoldung der Richter und Staatsanwälte, sondern letztlich auch auf die Beamtenbesoldung insgesamt bezog, wenig überraschend. (2) Die zweite Bedeutung liegt darin, dass das BVerfG in der Entscheidung vom 17.11.2015 die Elemente (sowohl die drei Prüfungsstufen als auch die fünf Parameter auf der ersten Stufe) seiner neuen Dogmatik zum Alimentationsprinzip nicht nur bestätigt, sondern partiell – was das Abstandsgebot angeht – auch weiterentwickelt. Man kann mit dem Vorliegen der Entscheidung vom 17.11.2015 durchaus von einer nunmehr konsolidierten Dogmatik des BVerfG zum Alimentationsprinzip sprechen, auch wenn manche Fragen noch offen sein mögen. (3) Diese Dogmatik – und darin liegt die dritte grundsätzliche Bedeutung der neueren Rechtsprechung – bietet zugleich Antworten auf aktuelle und künftige rechtliche und politische Herausforderungen, denen sich das Alimentationsprinzip ausgesetzt sieht. Ziel dieses Beitrags ist es nicht, die neue alimentationsrechtliche Dogmatik – erneut – in ihren Grundstrukturen nachzuzeichnen³. Anliegen ist es vielmehr, die rechtlichen und poli-

tischen Herausforderungen für das Alimentationsprinzip kurz zu benennen (II.) und sodann herauszuarbeiten, inwieweit die neue Dogmatik des Alimentationsprinzips hierauf jeweils Antworten bereithält (III. bis VI.).

II. Herausforderungen für das Alimentationsprinzip

Das Alimentationsprinzip sieht sich im Wesentlichen vier Herausforderungen gegenüber, von denen die erste, nämlich dessen genuine rechtliche Konturlosigkeit (sogleich 1.) kein neues Phänomen, sondern eine herkömmliche offene Flanke des Alimentationsprinzips ist.⁴ Die anderen Herausforderungen sind neueren Datums: Zum einen steckt das Alimentationsprinzip seit der Föderalismusreform 2006 in einer „Föderalismusfalle“ (unten 2.). Des Weiteren sieht sich das Alimentationsprinzip der durch die „Föderalismusreform II“ ins Grundgesetz aufgenommenen sog. „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3, 143d GG)⁵ und in der Folge einem rechtlichen wie politischen Sparzwang, mindestens einem Druck zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ausgesetzt (unten 3.). Eine vierte Herausforderung betrifft das von der EMRK bzw. dem EGMR (scheinbar) in Frage gestellte Streikverbot für Beamte, dessen Bestand mit dem Alimentationsprinzip, zumal dem besoldungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt untrennbar verbunden ist (4.).

1. Die genuine Konturlosigkeit des Alimentationsprinzips

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist das Alimentationsprinzip die verfassungsrechtliche Basis des Beamtenbesoldungs- und Versorgungsrechts. Über die Funktion des Alimentationsprinzips als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums bestand und besteht weitgehend Einigkeit: Das Alimentationsprinzip dient der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Beamten, ermöglicht die persönliche Verantwortung des Beamten und hat damit eine elementare rechtsstaats- und grundrechtssichernde Funktion.⁶ In einem gewissen Kontrast zu seiner fundamentalen Bedeutung ist das

- 1) ZBR 2016, 89 ff.
- 2) ZBR 2015, 250 ff.; dazu *Hebeler*, ZBR 2015, S. 289 ff.; *Pilniok*, ZBR 2015, S. 361 ff.
- 3) Dies ist an anderer Stelle schon geschehen: vgl. etwa *Hebeler* (Fn. 2); *Pilniok* (Fn. 2); *Schübel-Pfister*, NJW 2015, S. 1920 ff.; *Lindner*, DÖV 2015, S. 1025 ff.
- 4) Zu den verschiedenen „offenen Flanken“ des Alimentationsprinzips (Zeit, kompetenziell gegliederte Fläche, Diversivität der Person, lokale Diversivität) s. näher *Lindner*, ZBR 2007, S. 221 ff. Zur Entwicklung des Alimentationsprinzips insgesamt s. *Kersten*, in: *Hebeler/Kersten/Lindner*, Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 3.
- 5) Manche Länder haben in ihre Landesverfassungen entsprechende Regeln aufgenommen: vgl. z. B. Art. 82 Bayer. Verfassung.
- 6) Vgl. zu diesen Zusammenhängen *Lindner*, ZBR 2013, S. 145 ff.; *ders.*, Zur politischen Legitimation des Berufsbeamtentums, 2014, S. 31; BVerfGE 114, 258; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – Rn. 35.