

V. Gesamtergebnis

Das Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Entscheidung, dass in Deutschland den Beamtinnen und Beamten das Streiken verboten werden darf, überzeugt. Die Begründung überzeugt allerdings nicht, weil für das Streikverbot nach Art. 9 Abs. 3, Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 11 Abs. 2 EMRK eine konkrete Entschei-

dung des Gesetzgebers erforderlich ist, die das Streikrecht der Beamtinnen und Beamten einerseits und die Notwendigkeit der ununterbrochenen Dienstausübung bestimmter Funktionen andererseits miteinander abwägt. Gerade an einer solchen Abwägungsentscheidung fehlt es und wird es vor dem Hintergrund der Entscheidung aus Karlsruhe vorerst nicht geben – zumindest bis Straßburg (kontextbezogen) etwas anderes judiziert.

Die „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips – zur Begründungspflicht des Besoldungsgesetzgebers

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

In der Entscheidung vom 16.10.2018 (2 BvL 2/17) hat das Bundesverfassungsgericht die Konturen des durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich geschützten Alimentationsprinzips weiter geschärft. Dieses hat nicht nur eine materielle Dimension im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung des Besoldungsrechts, zumal der Besoldungshöhe sowie der Struktur der Besoldungsordnung insgesamt. Hinzukommt als „zweite Säule“ die Begründungspflicht des Gesetzgebers als „prozedurale Anforderung“. Insofern formuliert der Zweite Senat bemerkenswert strenge Anforderungen an den Besoldungsgesetzgeber, der nicht nur das Gesetz schulde, sondern auch aussagekräftige Begründungen für die getroffenen besoldungsgesetzlichen Maßnahmen.

I. Einleitung

Einen Schwerpunkt der Entscheidungen des BVerfG zum Beamtenverfassungsrecht (Art. 33 Abs. 5 GG) bildet neben der Grundsatzfrage der Begründung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (durch den Zweiklang aus „Traditionality und Substantialität“¹) das Alimentationsprinzip² mit seinen Anforderungen an eine verfassungskonforme, amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten. Angesichts des nicht übermäßig ausgeprägten politischen Willens der Besoldungsgesetzgeber, eine amtsangemessene Besoldung sicherzustellen, hat das BVerfG detailgenaue Vorgaben zur verfassungsrechtlich gebotenen Besoldungshöhe gemacht und sich deren Kontrolle vorbehalten. Der politischen Neigung, Besoldungsunterschiede einzuebnen, ist es ebenso entgegengetreten wie dem Erfindungsreichtum bei Besoldungskürzungen³. In einem Beschluss vom 16.10.2018⁴ hat der Zweite Senat eine Regelung des baden-württembergischen Besoldungsrechts, wonach die Besoldung in bestimmten Besoldungsgruppen für die Dauer von drei Jahren um acht Prozent abgesenkt wurde, für mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar und nichtig erklärt. Zur Begründung knüpft das BVerfG an seine bisherige Rechtsprechung zur materiellen Dimension des Alimentationsprinzips an, die vom Gesetzgeber eine amtsangemessene Besoldung⁵ verlange, die „notwendigerweise eine abgestufte Besoldung“⁶ sei. Zur „Verstärkung“ des Art. 33 Abs. 5 GG zieht das BVerfG den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) heran, der „für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung“⁷ fordert; man kann insoweit von einem Grundsatz der „Besoldungsgleich-

heit“ sprechen (so das BVerfG in Rn. 12 des Beschlusses vom 16.10.2018). Die Beamten (und Richter) seien auch aufgrund des besonderen Treueverhältnisses nicht verpflichtet, durch Besoldungskürzungen „stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen“.⁸ Von besonderer verfassungsrechtlicher wie politischer Bedeutung ist die Entscheidung vom 16.10.2018 vor allem deswegen, weil das BVerfG die Anforderungen an die Begründungspflicht des Besoldungsgesetzgebers präzisiert und im Ergebnis verschärft. Das Gericht nimmt dem Besoldungsgesetzgeber nicht nur – materiell – durch detailscharfe, verfassungsgerichtlich überprüfbare Kriterien zur Bestimmung amtsangemessener Besoldungshöhe⁹, sondern auch verfahrensrechtlich an eine ganz kurze Leine. Hierzu erschließt das BVerfG dem Alimentationsprinzip eine prozedurale Dimension als „zweite Säule“ (sogleich II.). Deren Kern ist die Begründungspflicht des Besoldungsgesetzgebers, die in mehreren Fallgruppen zum Tragen kommt. Besonders

- 1) Zu diesem Begründungsmodell für die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums s. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – BVerfGE 141, 56 = ZBR 2016, 128 sowie Beschluss vom 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 – BVerfGE 145, 1 = ZBR 2017, 161. Zu diesen Entscheidungen Lindner, ZBR 2017, S. 181; ders., DVBl. 2016, S. 816. Mit dem gleichen Begründungsansatz hat das BVerfG das Streikverbot für Beamte verfassungsrechtlich gerechtfertigt: BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 – ZBR 2018, 238; vgl. dazu die Besprechungen von Battis, ZBR 2018, S. 289, v. Roetteken, ZBR 2018, S. 292 sowie Lindner, BayVBl. 2019 (i.E.).
- 2) Zum Alimentationsprinzip grundsätzlich BVerfGE 139, 64 = ZBR 2015, 250 („R-Besoldung“); BVerfGE 140, 240 = ZBR 2016, 89 („A-Besoldung“); zuvor BVerfGE 130, 263 = ZBR 2012, 160 („W-Besoldung“); vgl. dazu Lindner, ZBR 2016, S. 109; ders., BayVBl. 2015, S. 801; ders., DÖV 2015, S. 1025. Zum besoldungsrechtlichen Abstandsgebot, das mit einem Einebnungsverbot korrespondiert, s. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 – 2 BvR 905/14 – BVerfGE 145, 304 = ZBR 2017, 340.
- 3) BVerfG, Beschluss vom 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 – BVerfGE 145, 1 = ZBR 2017, 161 (Verfassungswidrigkeit einer „Wartefrist“).
- 4) BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 = ZBR 2019, 89.
- 5) BVerfG (Rn. 4), Rn. 16. Insofern nimmt das BVerfG auf seine jüngste Rechtsprechung zur kriterienscharfen Festlegung einer amtsangemessenen Besoldungshöhe Bezug (BVerfGE 139, 64; 140, 240).
- 6) BVerfG (Fn. 4), Rn. 16.
- 7) BVerfG (Fn. 4), Rn. 17.
- 8) BVerfG (Fn. 4), Leitsatz 1.
- 9) Erstmals in BVerfGE 139, 64 = ZBR 2015, 250 („R-Besoldung“), fortgeführt in BVerfGE 140, 240 = ZBR 2016, 89 („A-Besoldung“); zu den vom BVerfG aufgestellten Kriterien und Prüfungsstufen s. Lindner, BayVBl. 2015, S. 801; Hebler, ZBR 2015, S. 289.