

Amtsangemessene Alimentation

– Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008 –

Von Dr. Christian Bamberger

Die Alimentation der Beamten und Richter steht nicht zur freien Disposition des (Haushalts-)Gesetzgebers. Die Dienstherrn sind von Verfassungen wegen zur Gewährung einer jederzeit amtsangemessenen Alimentation verpflichtet. Dass die Kürzungsmaßnahme im Bereich der Besoldung und Versorgung sowie die Einschnitte im Bereich fürsorglicher Leistungen jedenfalls in ihrer Gesamtheit von einem diesbezüglichen Bestreben der Dienstherrn getragen wären, lässt sich anhand des rechtstatsächlichen Befunds nicht belegen.

„Amtsangemessene Alimentation“ – ein Begriff, dessen nähere Erschließung sich aus seinem Wortverständnis heraus aufzudrängen scheint. In Rede steht eine dem jeweiligen Amt im statusrechtlichen Sinn, das sich vornehmlich durch seine besoldungsrechtliche Einstufung und Amtsbezeichnung charakterisiert, angemessene Alimentation. Diese Umschreibung lässt offen, was amtsangemessene Alimentation in der Sache bedeutet. Eine Erkenntnis ist gesichert: Um die schlichte Gewährung einer Besoldung nach Gutdünken des Gesetzgebers oder der Dienstherrn geht es nicht. Im Rechtsbegriff „amtsangemessene Alimentation“ verbirgt sich indisponibler qualitativer und quantitativer Gehalt.

I. Rechtliche Grundlegung

Der Rechtsbegriff der amtsangemessenen Alimentation ist schillernd und führt ein beachtliches Eigenleben, obwohl er normativ nicht hinterlegt ist. Zwar hat ihn der Gesetzgeber vereinzelt in Paragrafenüberschriften¹ aufgenommen. Substanzieller Gehalt verbindet sich damit nicht; der Gesetzgeber hat dort lediglich zum Teil die eine höhere Besoldung kinderreicher Beamtenfamilien einfordernden Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts² umgesetzt. Im Übrigen ist der Rechtsbegriff normativ nicht besetzt, aber gleichwohl kein rechtliches Phantom. Am nächsten kommt dem mit diesem Begriff verbundenen Vorstellungsbild die in § 14 BBesG getroffene Regelung. Der Gesetzgeber hat sich mit dieser Norm einen – im Angesicht der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grunde überflüssigen, weil selbstverständlichen – Denkanstoß verordnet, indem er die regelmäßige Anpassung der Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung festgeschrieben hat. Dies setzt die Feststellung der Besoldung – zunächst vor der wirtschaftlichen Veränderung – als nicht, in Folge der Änderung dann aber als amtsangemessen voraus.

Auch das Verfassungsrecht, sonst ein Quell für zuweilen auf den Cent genaue Ableitungen, bringt die Begriffskonkretisierung nicht entscheidend voran. Art. 33 Abs. 5 GG gibt in der seit dem 1. September 2006 gültigen Fassung³ vor, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeam-

tentums zu regeln und fortzuentwickeln ist. Dies ist eine – zumindest sprachliche – Neuerung gegenüber der zuvor geltenden Fassung, die auf die Formulierung einer Fortentwicklungsmöglichkeit noch verzichtet hatte. Substanziell Bedeutsames kommt hiermit nicht zum Ausdruck, war doch auch bereits zuvor nur eine „Berücksichtigung“ der hergebrachten Grundsätze und nicht ihre strikte Umsetzung gefordert.⁴ Nach der eindeutigen Gesetzesfassung sind die Grundsätze weiterhin zu berücksichtigen; fortzuentwickeln ist allein das Recht des öffentlichen Dienstes und nicht der hierfür geltende Maßstab.⁵ Hiermit ist für vorliegende Zwecke der Kern der Materie ausgemacht: Amtsangemessene Alimentation ist – und das ist insoweit unbestritten – ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums.⁶ Es stellt sich daher von vornherein nicht die vereinzelt⁷ aufgeworfene Frage, ob der Anspruch auf amtsangemessene Besoldung noch dem Zeitgeist entspreche. Über Zeitgeist haben weder die rechts- und gesetzgebundenen Dienstherrn noch die Judikative zu befinden.

II. Qualitativer Inhalt

Was zur Alimentation im Grunde alles zählt, ist weitgehend ausgemacht. Alimentation umfasst zunächst zumindest die Gewährung derjenigen Besoldung, die der Gesetzgeber selbst als angemessen vorgesehen hat. Zur Besoldung gehören nach § 1 Abs. 2 BBesG u. a. die Dienstbezüge wie Grundgehalt, Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen und jährliche Sonderzahlungen. Selbst die vermögenswirksamen Leistungen sind einbezogen. Der hierdurch einmal erreichte Status in der Besoldungshöhe ist zwar nicht zementiert; ihn zu verändern setzt jedoch mehr voraus als einen gesetzgeberischen Willkürakt. Kürzungen bedürfen sachlicher Gründe.⁸ Alimentation umfasst überdies deutlich mehr als die Gewährung von Bezügen. Sie erstreckt sich auch auf die Versorgung im Falle einer Dienstunfähigkeit oder – im Todesfall des Beamten – auf die Versorgung der unmittelbaren Angehörigen sowie die Fürsorge u. a. in Krankheitsfällen.

¹ Vgl. Art. 12 § 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 10.9.03.

² Maßgeblich BVerfGE 99, 300 ff.

³ 52. Gesetz zur Änderung des GG vom 28.8.06 (BGBl. I S. 2034).

⁴ BVerfGE 3, 58 (137); 62, 374 (382); 70, 69 (79); 97, 350 (376 f.); Urteil vom 6.3.07 – 2 BvR 556/04 –, Juris; mit der Forderung nach „Beachtung“ des Kernbestands der Strukturprinzipien BVerfGE 8, 1 (16 f.).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 19.9.07 – 2 BvF 3/02 –, DVBl. 2007, 1359 (1364).

⁶ BVerfGE 8, 1 (14, 16 ff.); 99, 300 (314); 114, 258 (287); Urteil vom 6.3.07 – 2 BvR 556/04 –, Juris; Beschlüsse vom 20.3.07 – 2 BvL 11/04 –, Juris, und vom 24.9.07 – 2 BvR 1673/03 u. a. –, Juris.

⁷ Nokiell, RiA 2007, 162.

⁸ BVerfGE 8, 1 (12 ff.); 18, 159 (166 f.); 70, 69 (79 f.); 76, 256 (310); 114, 258 (289); Beschluss vom 24.9.07 – 2 BvR 1673/03 u. a. –, Juris.