

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Beamtenbesoldung nach der Richterbesoldungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– Eine kritische Würdigung

Prof. Dr. Timo Hebeler

In seinem Urteil vom 05.05.2015 (Az. 2 BvL 17/09 u. a.)¹ zur Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt hat sich das Bundesverfassungsgericht in ausführlicher und grundsätzlicher Form zu den seiner Ansicht nach geltenden Vorgaben geäußert, die das Alimentationsprinzip als ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 GG für die Richterbesoldung mache. Zahlreiche Erwägungen des Gerichts sind neu, wenngleich sie in Teilbereichen auf bisherigen Überlegungen aufbauen. Sie werden im Folgenden kritisch beleuchtet.

I. Gegenstand der Entscheidung und die Gedankenschritte des Gerichts im Überblick

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts werden mehrere Verfahren zu einer gemeinsamen Entscheidung verbunden und zwar Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse gem. Art. 100 Abs. 1 GG des OVG Nordrhein-Westfalen², des VG Halle³ und des VG Koblenz⁴. Die vorlegenden Gerichte erachteten die Richterbesoldungsregelungen für die Besoldungsgruppe R 1 in Nordrhein-Westfalen und in Sachsen-Anhalt bzw. für die Besoldungsgruppe R 3 in Rheinland-Pfalz für verfassungswidrig, weil sie gegen das in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Alimentationsprinzip verstießen. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Regelungen in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz als verfassungskonform, die in Sachsen-Anhalt hingegen als verfassungswidrig an.

Das umfangreiche Urteil zerfällt im Hinblick auf die Gedankenabfolge in folgende große Teile: Zunächst werden in ausführlicher Form die einschlägigen einfachgesetzlichen Besoldungsregelungen dargestellt (Rn. 5–62)⁵; sodann wird der Hergang der fachgerichtlichen Verfahren sowie der Gang der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht geschildert (Rn. 63–86). Nach kurzen Ausführungen zur Zulässigkeit der Vorlagen (Rn. 87–89) folgt das Herzstück der Entscheidung – nämlich die ausführliche verfassungsrechtliche Maßstababildung. Hier stellt das Gericht grundlegende und zum Teil neue Überlegungen zum Alimentationsprinzip an (Rn. 90–130). Sodann werden an diesem Maßstab die bereits genannten besoldungsrechtlichen Regelungen einer Prüfung unterzogen (Rn. 131–193).

II. Gegenstand und Zielsetzung der Analyse

Im Folgenden soll der Fokus ganz auf einer ordnenden und bündelnden Darstellung sowie kritischen Würdigung der vom Gericht vorgenommenen *verfassungsrechtlichen Maßstababildung* liegen. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich erstens daraus, dass das Gericht Erwägungen anstellt, die ganz überwiegend nicht nur speziell für die Richterbesoldung, sondern für die Beamtenbesoldung allgemein Geltung haben. Somit ist das Urteil über den konkreten Kontext – nämlich die Richterbesoldungsregelungen in den drei genannten Bundesländern – hinaus für das Besoldungsrecht *insgesamt* von grundlegender Bedeutung.

Zweitens wird sich im Folgenden zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht teilweise sehr konkrete Maßstäbe aus dem Alimentationsprinzip herleitet. Diese Herleitung und nicht so sehr die anschließende Subsumtion der zur Prüfung vorgelegten einfachgesetzlichen Vorschriften unter die Maßstäbe ist interessant. Anders gewendet: Vor dem Hintergrund der vom Gericht herausgearbeiteten und zum Teil sehr konkreten Maßstäbe ist die nachfolgende Subsumtion und das daraus folgende Ergebnis für die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit der streitgegenständlichen Besoldungsvorschriften schon weitgehend vorgezeichnet; deshalb erscheint eine kritische Hinterfragung der Subsumtion unter die gefundenen Maßstäbe längst nicht so interessant wie eine kritische Hinterfragung der gefundenen Maßstäbe selbst.

In den folgenden Überlegungen wird eine Einarbeitung von und eine Auseinandersetzung mit juristischem Schrifttum nur an wenigen ausgewählten Stellen erfolgen. Dies ist auf den Duktus des Urteils zurückzuführen. Das Urteil nimmt Schrifttum so gut wie nicht zur Kenntnis. Lediglich an ganz wenigen Stellen (Rn. 100, 104, 130) finden sich in homöopathischen Dosen Literatureinstreuungen, die man aber nicht als tragend für die Überlegungen des Gerichts ansehen kann. Spiegelbildlich bedeutet dies, dass das Gericht durchweg selbstreflektierend vorgeht. Es zitiert ältere Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung und fügt dieser neue Erwägungen hinzu.

Im Folgenden (III.–VIII.) werden die darstellenden Elemente teilweise bereits um kritische Stellungnahmelemente ergänzt. Diese Stellungnahme- und Kritik-elemente beziehen sich aber zunächst allein auf den jeweils behandelten Einzelpunkt des Urteils; sie sind noch nicht übergeordneter Natur und nehmen noch nicht die Entscheidung als Ganzes in den Blick. Letzteres wird sodann (IX.) in gesonderter Form zum Schluss erfolgen.

III. Verfassungsrechtliche Maßstababildung durch das Bundesverfassungsgericht im Überblick

Das Gericht trifft zunächst einige allgemeine, grundsätzliche Aussagen zum Alimentationsprinzip (dazu sogleich näher IV.). Sodann arbeitet das Gericht fünf Parameter heraus, die einen Orientierungsrahmen für die verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus bieten sollen (V.). Aus der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung dieser Parameter leitet das Gericht sodann eine Vermutungswir-

1) BVerfG, ZBR 2015, 250 ff.

2) Beschlüsse vom 9.7.2009 – 1 A 373/08, – Az. 1 A 1416/08 – jeweils juris.

3) Beschlüsse vom 28.9.2011 – 5 A 206/09 HAL, – 5 A 207/09 HAL, – 5 A 208/09 HAL, – 5 A 216/09 = RiA 2013, 19 ff.; ausführlich dazu *Maaß*, RiA 2013, S. 1 ff.

4) Beschluss vom 12.9.2013 – 6 K 445/13.KO = ZBR 2014, 268 ff.; ausführlich dazu *Droege*, LKRZ 2014, S. 177 ff.; *Maaß*, ZBR 2014, S. 234 ff.

5) Soweit im Folgenden Rn.-Angaben erfolgen, so beziehen sich diese stets auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil.