

# Die Dogmatik des Alimentationsprinzips zwischen Kontinuität und Innovation: Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Richterbesoldung

Jun.-Prof. Dr. Arne Pilniok\*

*Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) entfaltet erstmalig ein dreistufiges Prüfprogramm. Das Gericht statuiert konkrete, quantitativ überprüfbare Maßstäbe sowie Beobachtungs-, Begründungs- und Konzeptpflichten für das Gesetzgebungsverfahren. Materiell steht dagegen die Kontinuität langjähriger Rechtsprechungslinien im Vordergrund. Die Maßstäbe werden vom Gericht erheblich präzisiert und in ein konsistentes Prüfungsmodell eingebettet. Die Entscheidung ist auch deshalb von besonderem Interesse, weil sie Geltung über die Richterbesoldung hinaus für die Konkretisierung des Alimentationsprinzips und die Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers beansprucht. Der Beitrag stellt das Urteil in den Kontext der Dogmatik des Alimentationsprinzips und seiner Strukturprobleme, analysiert die zentralen neuen Maßstäbe und setzt sich kritisch mit den Konsequenzen dieser Entscheidung auseinander.*

## I. Einleitung

Das Alimentationsprinzip galt lange als „zahnloser Tiger“<sup>1</sup>. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über verschiedene konkrete Normenkontrollen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der R-Besoldung in drei Bundesländern<sup>2</sup> schärft die Zähne einerseits durch einen Dreistufentest, der maßgeblich auf quantitativen Maßstäben beruht, andererseits durch eine nachdrückliche Stärkung der prozeduralen Anforderungen an die Gesetzgebungsakteure. Das Urteil schließt nicht nur an die bisherige Rechtsprechung zum Alimentationsprinzip an, sondern ist auch als Reaktion auf die durch die Föderalismusreform und die Regelungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte induzierten Dynamiken zu verstehen (II.). Auf der bisherigen Rechtsprechung zum Dreistufentest aufbauend, konkretisiert die Entscheidung den gesetzgeberischen Spielraum bei der Besoldungsgesetzgebung, indem dieser anhand messbarer Indikatoren eingegrenzt wird (III.). Auf dieser Grundlage werden Konsequenzen und Kritik formuliert (IV.).

## II. Kontexte der Entscheidung

Richter unterfallen trotz einiger Spezifika des Richteramtsrechts nach der ständigen Rechtsprechung – und ohne, dass dies in der vorliegenden Entscheidung noch explizit begründet würde – dem sachlichen Anwendungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG.<sup>3</sup> Den Kontext der Entscheidung des Verfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung bildet daher zunächst die jahrzehntelange Rechtsprechung zum Alimentationsprinzip als Bestandteil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG. Diese detaillierte Ausformung erklärt sich ebenso wie die jüngsten Spezifizierungen unter anderem aus den Strukturproblemen des Besoldungsrechts (1.). Zudem bedarf es zunächst der Anknüpfung an die bisherigen Entscheidungen zum Alimentationsprinzip (2.). Die Konturen, die das Gericht dem Alimentationsprinzip in den letzten Jahrzehnten verliehen hat, sehen

sich mit einer Entwicklung des Beamtenrechts konfrontiert, die insbesondere auf veränderte verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen zurückgeht (3.).

### 1. Strukturprobleme des Alimentationsprinzips und seiner gerichtlichen Kontrolle

Über die Höhe und Struktur der Besoldung sowie der Beihilfen und Versorgungsleistungen wird durch Gesetz entschieden. Mit dieser einseitigen Festsetzungsmöglichkeit der Besoldung kommt den Dienstherrn die Möglichkeit zu, die Besoldung an Interessen der Haushaltspolitik auszurichten. Die Strukturen der Beamten- und Richterbesoldung weisen damit Spezifika auf, die auch Rückwirkungen auf die gerichtliche Kontrolle haben. Die Regelungsbefugnis hat eine besondere Verantwortung zur Folge<sup>4</sup> und soll durch die Grundsätze des Berufsbeamtentums und die sich daraus grundsätzlich ergebende Stabilität eingehegt werden. Zwar verfügen die Beamten – jedenfalls bisher nach langjähriger Lesart<sup>5</sup> – nicht über die Möglichkeit, Forderungen mittels Arbeitskämpfen durchzusetzen.<sup>6</sup> Allerdings vermittelt Art. 33 Abs. 5 GG in ganz überwiegendem Verständnis nicht nur einen Rechtsetzungsauftrag und inhaltliche Leitlinien für das gesetzgeberische Handeln, sondern ein grundrechtsgleiches Recht.<sup>7</sup> Dies ermöglicht als funktionales Äquivalent zu den fehlenden Kollektivverhandlungen unter Ausschluss des Arbeitskampfes den unmittelbaren Zugang zum (Verfassungs-) Gericht.<sup>8</sup> Die Begründung da-

\*) Der Verfasser dankt Jun.-Prof. Dr. Judith Brockmann, Prof. Dr. Julian Krüper und stud. iur. Philipp Lee für kritische Kommentare.

- 1) *Voßkuhle*, Verfassungsrechtliche Traditionsrezeption in Zeiten des Wandels: Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 4, 5 GG) und die Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, S. 471 (487).
- 2) BVerfG, Urteil vom 5.5.2015 – 2 BvL 1/14 = ZBR 2015, 250 (abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/05/ls20150505\\_2bvl001709.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/05/ls20150505_2bvl001709.html)); vgl. dazu auch *Schübel-Pfister*, NJW 2015, S. 1920 ff.; zu den zugrundeliegenden Vorlagebeschlüssen vgl. *Maß*, ZBR 2014, S. 234 ff.
- 3) BVerfGE 26, 100 (110 ff.); s. auch *Masing*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Bd. 2, Art. 33, Rn. 78.
- 4) *Schuppert*, Das beamtenrechtliche Streikverbot auf dem Prüfstand, 2014, S. 56 (abrufbar unter [http://www.boeckler.de/pdf/mbf\\_beamtenstreik\\_schuppert\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/mbf_beamtenstreik_schuppert_2014.pdf)).
- 5) Zur Diskussion um das Streikrecht der Beamten vgl. etwa *Traulsen*, JZ 2013, S. 65 ff.; *Battis*, Streikverbot für Beamte, 2013; *Schuppert* (Fn. 4).
- 6) BVerfGE 8, 1 (17); jüngst BVerwGE 149, 117 und BVerwG, Beschluss vom 26.2.2015 – 2 B 6/15.
- 7) BVerfGE 8, 1 ff.; ausführlich zu Herleitung und Problemen *Droege*, DÖV 2014, S. 785 ff.
- 8) Entwickelt bereits in BVerfGE 8, 1 (17) – st. Rspr.; vgl. *Masing* (Fn. 3), Art. 33, Rn. 71. Bemerkenswert ist insoweit auch, dass die Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle in der vorliegenden Entscheidung äußerst knapp behandelt wird und sich damit von den ansonsten hohen Zugangshürden dieser Verfahrensart abhebt, vgl. dazu *Michael*, ZJS 2014, S. 356 (363 f.).