

Grundzüge der amtsangemessenen Alimentation

Vorbemerkung

Im Juni/Juli 2006 haben Bundestag und Bundesrat die größte Grundgesetzänderung seit 1949 beschlossen. Mit der erforderlichen verfassungsändernden 2/3-Mehrheit wurde dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zugestimmt, das am 31. August 2006 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 2034 ff.) veröffentlicht wurde und am 1. September 2006 in Kraft getreten ist.

Die Grundgesetzänderung hat wesentliche Auswirkungen auf die Besoldung der Beamten, weil nunmehr dem Bund nicht mehr das Recht zusteht, die Besoldung bundeseinheitlich auch für die Beamten der Länder, Gemeinden sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen zu regeln. Mit der Einführung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (neu) haben ab September 2006 der Bund und die Länder die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht jeweils eigenständig. Der Bund und jedes Land kann damit die Besoldung „seiner“ Beamten autonom regeln, soweit nicht die in Art. 33 GG geschützten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums – und hier im Besonderen der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation – verletzt werden.

Weitergeltung des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) soweit und solange keine neuen Regelungen getroffen werden

Das Grundgesetz bestimmt bei Verfassungsänderungen, die die Gesetzgebungskompetenz für das Bundesrecht betreffen, dass das als Bundesrecht erlassene Recht – z. B. das BBesG – fortgilt, solange und soweit es nicht durch Neurecht – z. B. durch ein neues Besoldungsgesetz für Bundesbeamte oder Besoldungsgesetze der jeweiligen Länder – ersetzt wird.

In der Praxis bedeutet dies, dass das bisherige BBesG in der Fassung von Ende August 2006 „eingefroren“ wurde und für jeden Beamten in jeder Gebietskörperschaft weiter gilt, bis der Bund oder das jeweilige Land ein vollständig oder teilweise neues Besoldungsrecht erlassen hat.

Bis Mai 2007 hat noch kein Land seine neue Kompetenz genutzt und ein eigenständiges neues Länderbesoldungsgesetz geschaffen. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben angekündigt, zukünftig eigene Vollregelungen hinsichtlich des Besoldungsrechts vornehmen zu wollen. Erste Fachkonferenzen wurden im Dezember 2006 durchgeführt. Nach der Konferenz der norddeutschen Ministerpräsidenten am 11. April 2007 (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) soll im öffentlichen Dienst abgestimmt vorgegangen werden. Zur Steigerung der Attraktivität und Wahrung der Mobilität soll ein möglichst einheitliches Beamtenrecht gestaltet werden. Das Land Niedersachsen hat von seiner Gesetzgebungskompetenz insofern mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2007 Gebrauch gemacht, indem es eine Besoldungserhöhung von 3 Prozent ab 1. Januar 2008 beschlossen hat. Dadurch erfolgte eine Transformation der bisher bundeseinheitlichen Tabellen der BBesO A und B in eine um 3 Prozent angepasste Form in das Landesrecht Niedersachsen.

Die Zurückhaltung entspricht den Erfahrungen des dbb, dass die Länder die ihnen bereits im BBesG eingeräumten Regelungskompetenzen tatsächlich kaum genutzt haben. Bis September 2006 standen den Ländern im bundeseinheitlichen BBesG eine Vielzahl besoldungs- und dienstrechtlicher Gestaltungskompetenzen zur Verfügung, um den landesspezifischen Besonderheiten ausreichend Rechnung zu tragen. Die „Öffnung der Sonderzahlung“ zeigt, wie die Länder ihre Kompetenz nutzen.

Zwischenzeitlich hat der Bund für seine Beamten den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) vorgelegt, der in vielen Punkten gute Ansätze zu einer Weiterentwicklung enthält und in seinen positiven Ansätzen „Vorbildfunktion“ für die Länder haben könnte.

Abzuwarten bleibt, ob und inwieweit mit ggf. 16 Landesbesoldungsgesetzen, einem Besoldungsrecht für die Beamten des Bundes und einem weitergeltenden (altem) BBesG eine zukunftssichere Weiterentwicklung der Besoldung geleistet werden kann.

Um das Berufsbeamtentum den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, dürfen nicht rein fiskalische Gesichtspunkte und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, im Mittelpunkt stehen; vielmehr muss die Schaffung eines transparenten, zukunftsorientierten und leistungsfähigen Bezahlsrechts Leitgedanke für eine Weiterentwicklung sein. Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre ist jedoch nicht auszuschließen, dass einige Gebietskörperschaften ihre neue Kompetenz nicht zu einer sachgerechten Weiterentwicklung, sondern ausschließlich zur „Kosteneinsparung“ nutzen werden. Fragen der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Bereich der „Bezahlung“ oder des gewünschten Austausches von Beamten zwischen den Gebietskörperschaften werden zu beantworten sein. Aus besoldungsrechtlicher Sicht muss dazu festgestellt werden, dass transparente, schlanke und verwaltungsextensive Weiterentwicklungen für einen längeren Zeitraum in großen Bereichen wahrscheinlich nicht zu erwarten sind.

Art. 33 Abs. 5 GG als Grundlage und Grenze der Neugestaltung des Besoldungsrechts

Art. 33 Abs. 5 GG lautet: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“

Entscheidendes Kriterium – und absolute Grenze für alle Neugestaltungen des Besoldungsrechts für die Gesetzgeber in Bund und Ländern – ist der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation des Art. 33 Abs. 5 GG als einer der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Das Besoldungsrecht beruht auf dieser Verfassungsgrundlage und stellt eine langjährig bewährte – und von der Rechtsprechung vielfach überprüfte – gesetzliche Konkretisierung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation und weiter zentraler Besoldungsgrundsätze sowie Strukturen dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zur Beachtung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation nicht sämtliche Besoldungsregelungen unverändert erhalten bleiben müssen. Vielmehr hat die ständige Rechtsprechung des Bundeserfassungsgerichts wiederholt den weiten

Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hervorgehoben und im Wesentlichen folgende zentralen Aussagen getroffen:

„Hergebrachte Grundsätze“

- Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren traditionsbildenden Zeitraums, mindestens aber der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (BVerfGE 106, 225, 232).
- Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird nur durch solche hergebrachten Regelungen beschränkt, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt und Funktion so prägen, dass ihr Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde (BVerfGE 114, 258, 286).
- Der Gesetzgeber wird durch die hergebrachten Grundsätze in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht „in die Zeit zu stellen“. Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belässt daher ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institutionen in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen (vgl. BVerfGE 7, 155, 162; 8, 1, 16; 9, 268, 286; 15, 167, 195).
- Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, das Berufsbeamtentum den Funktionen anzupassen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt (vg. BVerfGE 7, 155, 162; 15, 167, 195).
- Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört, dass die Bezüge der Beamten – dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 5 GG folgend- entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind (vgl. BVerfGE 56, 146, 163 f.; 61, 43, 57 f.). Die Angemessenheit der Alimentation bestimmt sich maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang und der mit dem Amt verbundenen Verantwortung. Die amtsbezogene Besoldung ist damit notwendigerweise eine abgestufte Besoldung.

„Alimentationsprinzip“

- Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 8, 1, 22; 110, 353, 364; 114, 258, 288).
- Das Alimentationsprinzip und die Fürsorge garantieren dem Beamten einen angemessenen Unterhalt auch in besonderen Lebenslagen (BVerfGE 106, 225, 232). Sie umfassen nicht die Gewährung von z B. „Ortszulagen“.
- Welche Alimentation angemessen ist, bedarf der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und ist von den jeweiligen Verhältnissen abhängig. Bei der

Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung hat sich der Besoldungsgesetzgeber an der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren.

- Das Alimentationsprinzip als verfassungsrechtliche Basis der Beamtenbesoldung verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.
- Die Angemessenheit der Alimentation des Beamten bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die auf Grundlage vergleichbarer Ausbildung bei entsprechend erbrachten Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258, 293 f.).
- Unter Gleichheitsaspekten kann das Bundesverfassungsgericht, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Sachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141, 148 f.; 110, 353, 364 f.). Es kann nicht prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfGE 103, 310, 320).
- Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (vgl. BVerfGE 8, 1, 14; 114, 258, 287).
- Bei der Bemessung des Nettoeinkommens können unterschiede in der Belastung von Bedeutung sein. So sind die den Beamten treffenden Unterhaltslasten realitätsgerecht zu berücksichtigen. Die Bezüge sind so zu bemessen dass Beamte der gleichen Besoldungsstufe sich in der Lebenswirklichkeit ohne Rücksicht auf die Größe der Familie annähernd das Gleiche leisten können muss (vgl. BVerfGE 44, 249, 267; 81, 363, 376).
- Der Gesetzgeber überschreitet seinen Gestaltungsspielraum, wenn die Höhe der Bezüge den tatsächlichen Unterhaltskosten nicht mehr entspricht und der Beamte so mit wachsender Kinderzahl den ihm zukommenden Lebenszuschnitt nicht mehr erreichen kann (vgl. BVerfGE 99, 300, 316). Das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation verlangt in einem solchen Fall zusätzliche Leistungen, um die Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch Unterhaltsleistungen zu verhindern (BVerfGE 44, 249, 275).
- Mit dem Alimentationsprinzip steht es im Einklang, wenn bei der Bemessung der Bezüge von Beamten, die das gleiche Amt innehaben, an Wohnsitz oder

Dientort anknüpfende Abstufungen vorgesehen werden, sofern sich solche regionalen Unterscheide nach Anlass und Ausmaß der Differenzierung von Art. 3 GG rechtfertigen lassen (vgl. BVerfGE 107, 218, 238).

„Veränderungsmöglichkeiten“

- Der Gesetzgeber kann die Struktur der Beamtenbesoldung und die Zahlungsmodalitäten für die Zukunft ändern, solange dies nicht die verfassungsrechtlich garantierte Alimentierungspflicht und die hierdurch gesicherte Untergrenze einer amtsangemessenen Besoldung verletzt.
- Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Besoldungsrechts einen weiten Gestaltungsspielraum. Er kann die Struktur der Besoldungsordnung, die Struktur des Beamtengehalts oder die Zahlungsmodalitäten innerhalb des Rahmens, den die verfassungsrechtliche Alimentationspflicht zieht, jederzeit für die Zukunft ändern (vgl. BVerfGE 44, 249, 263).
- Der Gesetzgeber besitzt u. a. beim Ämterzuschnitt und der Zuordnung von Funktionen zu Ämtern eine große Freiheit. Einzelkorrekturen innerhalb des Systems sind ihm möglich.
- Der Gesetzgeber darf nicht nur Besoldungen, die sich im Laufe einer rückläufigen Wirtschaftsentwicklung als zu hoch erweisen und daher über die Grenze des angemessenen Unterhalts hinausgehen, entsprechend kürzen, sondern er hat auch hinsichtlich der oberen und unteren Grenze einen weiten Beurteilungsspielraum.
- Veränderungen verstoßen nur dann gegen Art. 33 Abs. 5 GG, wenn sie nicht als Fortentwicklung des Beamtenrechts eingestuft werden können, sondern in einen Kernbestand von Strukturenprinzipien eingreifen. Somit ist eine stete Fortentwicklung erlaubt, die das Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anpasst (vgl. 97, 350, 376 f.; 43, 154, 168).
- Es gibt keinen Grundsatz i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG, wonach sich die Besoldung des Beamten aus Grundgehalt, Kinderzuschlag und Ortszuschlag zusammensetzen muss (vgl. BVerfGE 44, 249, 263; 49, 260, 272). Entscheidend ist nur, dass die Bezüge sich insgesamt – auch in Ballungsräumen – noch als angemessen erweisen.
- Dem Gesetzgeber steht es – im Hinblick sowohl auf Art. 33 Abs. 5 GG als auch auf Art. 3 Abs. 1 GG frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für eine möglicherweise gegebene Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen (vgl. BVerfGE 71, 39, 53; 76, 256, 295, 330). Ihm muss zugestanden werden, auch das gesamte Besoldungsgefüge und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen.
- Sonstige Bestandteile – wie das sog. 13. Monatsgehalt, Leistungszulagen, Urlaubsgeld, Vergütungen für Überstunden, Arbeitszeitverkürzungen, Zuschüsse zu Essenskosten, Beihilfen oder die Gestattung von Nebentätigkeiten – im Beamtenrecht genießen, da es insoweit keinen zu

beachtenden hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gibt, nicht den Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG. Sie können, ohne dass Art. 33 Abs. 5 GG berührt wird, geändert werden (BVerfGE 44, 263).

„Anpassungsverpflichtung und Kürzungsmöglichkeiten“

- Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung der Notwendigkeit und Ausgestaltung einer allgemeinen Besoldungsanpassung im Sinne des § 14 BBesG ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE 8, 1, 22 ff.; 26, 141, 158 f.).
- Grundsätzlich sind von der wirtschaftlichen Entwicklung alle Beamten betroffen, sodass die Bezüge der Beamten allgemein und nicht nur für einzelne Laufbahngruppen anzupassen sind. Es besteht jedoch kein Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger.
- Das je nach Bedeutung und Eigenart des Amtes differenzierende Besoldungsgefüge wird in seiner Struktur durch einen vorübergehenden Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge in bestimmten Besoldungsgruppen nicht gestört (BVerfGE 81, 363, 375 f.).
- Bei einer Kürzung der Besoldung muss sich der Gesetzgeber auf einen sachlichen Grund stützen, der dann ggf. der Nachprüfung durch das Gericht unterliegt (vgl. BVerfGE 76, 256, 310; 70, 67, 79 ff.).
- In Fällen, in denen eine konkrete, finanziell nicht (sehr) erhebliche Zuwendung in Form einer Zulage gestrichen oder gemindert wird, belässt es das Gericht mit dem Hinweis auf die weite Gestaltungsbefugnis, ohne zusätzliche Anforderungen zu stellen (vgl. BVerfG in ZUBR 2001, 204).
- Dem Gesetzgeber sind grundsätzlich Besoldungs- und Versorgungsabsenkungen nicht verwehrt. Einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch auf Erhaltung des Besitzstandes in Bezug auf ein einmal erreichtes Einkommen besteht nicht (vgl. BVerfGE 76, 256, 310; 64, 367, 382 f.).
- Der Beamte hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihm die Versorgungsregelungen, unter der er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis getreten ist, unverändert erhalten bleiben (vgl. BVerfGE 76, 256, 310 f.).
- Als sachlicher Grund für eine Besoldungsabsenkung gilt die Umgestaltung des Besoldungssystems. Jede Neuregelung des Besoldungsrechts muss zwangsläufig generalisieren und wird in der Begrenzung Härten mit sich bringen. Die sich aus der Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte ergebenden Mängel sowie gewisse Benachteiligungen im Einzelfall müssen hingenommen werden, sofern sich für die Gesamtregelung ein vernünftiger Grund anführen lässt (vgl. BVerfGE 82, 60, 102).

- Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249, 264 f.).