

Der Kerngehalt des Alimentationsgrundsatzes als absolute Grenze für den Besoldungsgesetzgeber

(zu Wolff, ZRP 2003, 305)

I. Das Alimentationsprinzip ist nach ständiger Rechtsprechung des *BVerfG* Bestandteil der so genannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (*BVerfGE* 55, 392) und genießt seit dem über Art. 33 V GG Verfassungsrang. Bislang hat kein Gesetzgeber es gewagt, diese Vorschrift zu ändern – in Anbetracht der zahlreichen Grundgesetzänderungen seit 1949 bemerkenswert, zumal Art. 33 V GG nicht von der so genannten „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG erfasst wird, also einer verfassungsändernden Gesetzgebung grundsätzlich zugänglich wäre. In einer Zeit, in der der Bevölkerung voraussichtlich tiefgreifende Einschnitte in den Lebensstandard und die soziale Absicherung zuzumuten sind, stellt sich deshalb dringend die Frage nach einer Neuorientierung in der Anwendung des Alimentationsprinzips. Die Schweiz hat mit der weitgehenden Abschaffung des Beamtentums vorgeführt, dass die Gesellschaft eines modernen demokratischen Staates im 21. Jahrhundert auf eine traditionelle Beamtenschaft wohl nicht mehr angewiesen ist. Für die Bundesrepublik Deutschland ist zu hinterfragen, welche Spielräume dem Staat bei einer Neuausrichtung des Beamtenrechts, insbesondere im Hinblick auf die Besoldung zur Verfügung stehen. In der Zeitschrift für Rechtspolitik hat jüngst Wolff die These vertreten, dass „gegenwärtig nur noch ein geringer Spielraum für eine isolierte und einseitige Absenkung der Alimentation der Beamten“ bestehe. Dem ist ausdrücklich entgegenzutreten. Die Streichung des Urlaubsgeldes und die Reduzierung des Weihnachtsgeldes, die Anhebung der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche und die Reduzierung der Versorgungsbezüge (verbunden mit einer recht weitgehenden „Besitzstandswahrung“ für „erworbene Versorgungsleistungen“) haben den Handlungsspielraum des Dienstherrn noch lange nicht ausgereizt.

II. Traditionelle Rechtsposition der berufsständischen Vertretungen der Beamten ist, dass das Alimentationsprinzip als „Säule des Beamtenrechts“ unantastbar sei. Es verschaffe den Beamten eine Garantie auf eine überdurchschnittliche Entlohnung, da der Beamte seinem Dienstherrn jedenfalls in der Not auch infolge des Loyalitätsprinzips ohne Einschränkung hinsichtlich Zeit und Art der Tätigkeit zur Hilfe kommen müsse. Die Beamtenschaft stellt demnach eine Art „stille Reserve“ des Staates dar. Dem Beamten müsse infolge dessen auch eine Versorgung seiner Familie mitgewährt werden. Dieser Ansatz im vorm preußischen Obrigkeitsstaat geprägt, in dem sogar der sprichwörtliche „Bahnhofsvorsteher“ eine Respektperson war. Bemerkenswert ist,

dass die berufsständischen Vertretungen zwar einerseits auf diesem überkommenen Verständnis des Beamtenstatus beharren, gleichwohl auch die Errungenschaften des modernen Arbeitslebens für sich in Anspruch nehmen (Erholungs- und Erziehungsurlaub, Arbeitszeitbeschränkungen, Mehrarbeitsvergütung, Gratifikationen etc.), insbesondere die leistungsabhängigen Lohnzusatzleistungen in Anspruch nehmen wollen, wenn sie sich zum alimentierten Grundgehalt erhöhend auswirken. Überdies hat sich im Selbstverständnis der organisierten Beamtenschaft verinnerlicht, dass die Gehaltsentwicklung grundsätzlich nur aufwärts geht, mithin ein einmal erreichter Versorgungsstandard für die Zukunft zementiert sei (so genannte „Besitzstandswahrung“).

Die vorstehenden Ausgangspunkte sind bei Würdigung der geltenden Rechtslage jedoch kritisch zu hinterfragen. Sie halten einer rechtlichen Prüfung nicht stand und entpuppen sich als rein „politische“ Positionen.

III. Das Alimentationsprinzip ist Bestandteil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Es genießt damit Verfassungsrang, könnte aber gleichwohl mit verfassungsändernder Mehrheit durch den Bundesgesetzgeber abgeändert oder gar abgeschafft werden. Das Alimentationsprinzip besagt nicht mehr und nicht weniger, dass dem Beamten und seiner von ihm versorgten Familie ein dem statusrechtlichen Amt entsprechender Lebensstandard im Wege des Gehalts ermöglicht werden muss. Es umfasst auch die angemessene Versorgung der Ruhestandsbeamten (*BVerfGE* 11, 210). Diese Definition eröffnet bereits eine Ankoppelung des Alimentationsprinzips an die wirtschaftliche Gesamtsituation der Gesellschaft. Wenn das allgemeine Lohnniveau und/oder der Lebensstandard der Bevölkerung sinkt bzw. die sozialstaatlichen Leistungen erheblich beschränkt werden, reduziert sich zwangsläufig der Maßstab, der an eine amtsangemessene Besoldung zu stellen ist. Dies ist offenkundig und entzieht sich jeder ernsthaften Diskussion. Selbstverständlich kann der Staat die Kosten einer Sozialreform deshalb auch auf die Beamtenschaft schultern, indem er die Gehälter kürzt oder andere Nebenleistungen (z.B. die Beihilfe oder die Altersversorgung) einschränkt.

Die bundesrepublikanische Gesellschaft im beginnenden 21. Jahrhundert ist einerseits eine Wohlstandsgesellschaft, andererseits aber auch von „neuer Armut“ geprägt. Nicht unwesentliche Teile der Gesellschaft sind nur mit Finanzmitteln ausgestattet, die in der Nähe des Sozialhilfeniveaus liegen. Dies ist durchaus bildungsunabhängig, denn allein schon Unterhaltungsleistungen nach einer Ehescheidung oder gescheiterte Existenzgründungen können einem Berufstätigen die finanziellen Spielräume nehmen und in die Nähe des „Existenzminimums“ bringen. Der Begriff des „Existenzminimums“ darf dabei nicht missverstanden werden. Er orientiert sich an dem von der Gesellschaft minimal „erwarteten“ Lebensstandard, liegt also in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland mit großem Abstand vor demjenigen eines Entwicklungslandes.

Konkret: Wenn ein Regierungsrat (Besoldungsgruppe A 13) bereits als Berufsanfänger ein Monatsgehalt erzielt, das dasjenige eines selbstständigen Rechtsanwalts mit gleicher Bildungsvoraussetzung und langjähriger Berufserfahrung (Vgl. *BRÄK-Magazin* 02/2003, S. 12, wonach das monatliche Nettoeinkommen eines klassischen Einzelanwalts im Durchschnitt (!) nur noch 1511,51 Euro beträgt) teilweise um das zwei- bis dreifache übertrifft, so ist das nicht mehr mit dem Alimentationsprinzip zu begründen. Dabei ist der Vorteil der nach wie vor beachtenswerten Altersabsicherung eines Beamten, die ohne Abzug vom Gehalt erfolgt, noch nicht in die Waagschale geworfen.

Erst recht kann das Alimentationsprinzip bei zeitgemäßer Interpretation im Jahre 2003 nicht mehr dafür herhalten, auch noch den Lebensstandard der Familie des Beamten mit abzusichern. In der modernen Gesellschaft, insbesondere in den höheren Bildungsschichten, ist es Standard, dass beide Ehegatten erwerbstätig sind. Das Modell der erwerbslosen Hausfrau, die vom Gehalt des Ehemanns lebt, gehört heute der Vergangenheit an. Von daher kann eine zeitgemäße Interpretation des Alimentationsprinzips nicht mehr rechtfertigen, einkommensunabhängig einem Beamten einen Familienzuschlag allein auf Grund der Tatsache einer Ehe zu geben. Wollte man dieses Kriterium aufrechterhalten, müsste eigentlich dies davon abhängig gemacht werden, ob und gegebenenfalls wieviel der Ehegatte selbst verdient.

Das Alimentationsprinzip will sicher mehr, als nur den Beamten (und seine Familie) vor dem Verhungern bewahren. Es ist aber andererseits bereits seit Jahren in erheblichem Maße miss-

braucht worden, um immer neue Erhöhungen der Besoldung zu rechtfertigen, die bei näherer Betrachtung verfassungsrechtlich nicht geboten waren. Eine Gesellschaft, in der als einzige Berufsgruppe die Beamten noch über gesicherte und hohe Einkommen verfügen, pervertiert sich selbst. Ein selbstständiger Unternehmer, der zur Gründung oder auch nur Aufrechterhaltung seines Unternehmens Bankkredite benötigt, bekommt mangels schlechter „Bonität“ heute – wenn überhaupt – ungünstigere Kredite als ein Beamter, der auf die guten Kreditkonditionen mangels Investitionen gar nicht angewiesen ist.

IV. Die berufsständischen Vertreter der Beamten setzen jedem Versuch einer Reduzierung der Versorgungsleistungen und der Alimentierung der Beamten das Argument der „Besitzstandswahrung“ entgegen. Seit 1949 hatten sie damit großen Erfolg. Gleichwohl ist ausdrücklich zu betonen, dass die „Besitzstandswahrung“ nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. des Art. 33 V GG gehört, mithin keinen Verfassungsrang hat. Das *BVerfG* hat vielmehr betont, dass eine Herabsetzung der Bezüge (*BVerfGE* 18, 165) und der Versorgungsleistungen (*BVerfGE* 49, 261) sowie die Beibehaltung eines bestimmten Besoldungsniveaus (*BVerfGE* 52, 354) keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Dieser Grundsatz hat noch nicht einmal einfachen Gesetzesrang – es gibt ihn im Rechtssinne gar nicht! Besitzstandswahrung ist ein rein politischer Begriff, der letztlich suggerieren soll, die Beamten könnten sich auf ein selbst erworbenes Recht berufen, welches über die Eigentums-garantie des Art. 14 GG Schutz genießt. Das ist juristischer Unsinn! Die Beamtenschaft hat durch keine eigene Leistung eine vermögensrechtliche Rechtsposition erworben, deren „Entzug“ einen Eingriff ins Eigentum darstellt. Das Argument der „Besitzstandswahrung“ ist bei näherer Betrachtung eine schlichte „Sprechblase“ ohne jeden Gehalt. Es kann nicht einmal im Ansatz einer weitgehenden Kürzung des Gehalts und der Nebenleistungen für eine Beamten abwehren. Die Schranke ist insoweit allein das Alimentationsprinzip (s.o.).

V. In einer Zeit, in der ein radikaler Umbau der Gesellschaft erforderlich wird und in der das Ende gleichmäßig verteilter staatlicher Wohltaten absehbar ist, kann auch die Beamtenschaft nicht ohne „Opfer“ außen vorbleiben. Eine durchaus drastische Reduzierung der Gehälter ist dabei ebenso möglich wie eine sehr weitgehende Kürzung der Versorgungsbezüge. Das Prinzip der Familialimentation ist zu überdenken und an die gesellschaftliche Realität der Doppelverdienerehe anzupassen.

Da die Rechtsprechung in der Vergangenheit den gesetzgeberischen Bestrebungen einer Annäherung an Leistungsprinzipien unter Berufung auf das Alimentationsprinzip bei der Entlohnung sehr kritisch bis abwehrend gegenüberstand, wäre sogar zu überlegen, ob rechtsprechungskonform die Nebenleistungen wie z. B. die Mehrarbeitsvergütung ersatzlos zu streichen wären. Selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber – ohne Verletzung des Alimentationsprinzips – frei, die Arbeitszeit der Beamten bis an die Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht setzt, allgemein anzuhähen (ohne Gehaltsausgleich).

Alles in Allem kann daher keine Rede davon sein, dass nur noch geringer Spielraum für den Besoldungsgesetzgeber bei der Neubemessung der Gehälter bestehe.