Zur verfassungsrechtlichen Zukunftsfestigkeit des Alimentationsprinzips

– Anmerkungen zum Urteil des BVerfG zur A-Besoldung vom 17.11.2015

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Das Bundesverfassungsgericht hat seine neue, in der Entscheidung vom 5. Mai 2015 zur R-Besoldung erstmals entfaltete Dogmatik zum Alimentationsprinzip auf die A-Besoldung übertragen und dabei in einem wichtigen Aspekt – dem Abstandsgebot – weiter entwickelt. Dem Alimentationsprinzip kommt in seiner nunmehr konsolidierten dogmatischen Konturierung nicht nur eine erhebliche verfassungsrechtliche Maßstabswirkung für den Besoldungsgesetzgeber des Bundes und der Länder zu. Es ist auch in der Lage, Antworten auf neue Herausforderungen zu geben, vor denen das Besoldungsrecht steht.

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss vom 17.11.2015 (2 BvL 19/09 u. a.)[1] entschieden, dass die in Nr. 2 des Entscheidungstenors genannten Vorschriften des sächsischen Besoldungsrechts aus dem Jahr 2010 und 2011 betreffend die Besoldungsgruppe A10 mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sind. Der Gesetzgeber des Freistaates Sachsen hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1.7.2016 an zu treffen (Nr. 3 des Entscheidungstenors). Weitere im Rahmen von verwaltungsgerichtlichen Vorlagebeschlüssen nach Art. 100 Abs. 1 GG zur Überprüfung vorgelegte besoldungsrechtliche Normen des Bundesbesoldungsgesetzes sowie der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (jeweils zur A-Besoldung) hat das BVerfG hingegen für mit dem Alimentationsprinzip vereinbar erklärt (Nrn. 4 bis 6 des Entscheidungstenors). Die Entscheidung ist – unabhängig von den konkreten Vorlageverfahren des OVG Münster, des VG Halle sowie des VG Braunschweig und den im Einzelnen überprüften besoldungsrechtlichen Normen – in dreifacher Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung: (1) Zunächst hat das BVerfG seine in der Entscheidung vom 5.5.2015 (2 BvL 17/09 u. a.)[2] zur R-Besoldung entwickelte neue Dogmatik zum Alimentationsprinzip auf die A-Besoldung übertragen. Dies ist angesichts dessen, dass sich die Begründung der Entscheidung vom 5.5.2015 nicht nur auf die Besoldung der Richter und Staatsanwälte, sondern letztlich auch auf die Beamtenbesoldung insgesamt bezog, wenig überraschend. (2) Die zweite Bedeutung liegt darin, dass das BVerfG in der Entscheidung vom 17.11.2015 die Elemente (sowohl die drei Prüfungsstufen als auch die fünf Parameter auf der ersten Stufe) seiner neuen Dogmatik zum Alimentationsprinzip nicht nur bestätigt, sondern partiell – was das Abstandsgebot angeht – auch weiterentwickelt. Man kann mit dem Vorliegen der Entscheidung vom 17.11.2015 durchaus von einer nunmehr konsolidierten Dogmatik des BVerfG zum Alimentationsprinzip sprechen, auch wenn manche Fragen noch offen sein mögen. (3) Diese Dogmatik – und darin liegt die dritte grundsätzliche Bedeutung der neueren Rechtsprechung – bietet zugleich Antworten auf aktuelle und künftige rechtliche und politische Herausforderungen, denen sich das Alimentationsprinzip ausgesetzt sieht. Ziel dieses Beitrags ist es nicht, die neue alimentationsrechtliche Dogmatik – erneut – in ihren Grundstrukturen nachzuzeichnen[3]. Anliegen ist es vielmehr, die rechtlichen und politischen Herausforderungen für das Alimentationsprinzip kurz zu benennen (II.) und sodann herauszuarbeiten, inwieweit die neue Dogmatik des Alimentationsprinzips hierauf jeweils Antworten bereithält (III. bis VI.).

II. Herausforderungen für das Alimentationsprinzip

Das Alimentationsprinzip sieht sich im Wesentlichen vier Herausforderungen gegenüber, von denen die erste, nämlich dessen genuine rechtliche Konturlosigkeit (sogleich 1.) kein neues Phänomen, sondern eine herkömmliche offene Flanke des Alimentationsprinzips ist.[4] Die anderen Herausforderungen sind neueren Datums: Zum einen steckt das Alimentationsprinzip seit der Föderalismusreform 2006 in einer „Föderalismusfalle" (unten 2.). Des Weiteren sieht sich das Alimentationsprinzip der durch die „Föderalismusreform II" ins Grundgesetz aufgenommenen sog. „Schuldenbremse" (Art. 109 Abs. 3, 143d GG)[5] und in der Folge einem rechtlichen wie politischen Sparzwang, mindestens einem Druck zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ausgesetzt (unten 3.). Eine vierte Herausforderung betrifft das von der EMRK bzw. dem EGMR (scheinbar) in Frage gestellte Streikverbot für Beamte, dessen Bestand mit dem Alimentationsprinzip, zumal dem besoldungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt untrennbar verbunden ist (4.).

1. Die genuine Konturlosigkeit des Alimentationsprinzips

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist das Alimentationsprinzip die verfassungsrechtliche Basis des Beamtenbesoldungs- und Versorgungsrechts. Über die Funktion des Alimentationsprinzips als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums bestand und besteht weitgehend Einigkeit: Das Alimentationsprinzip dient der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Beamten, ermöglicht die persönliche Verantwortung des Beamten und hat damit eine elementare rechtsstaats- und grundrechtssichernde Funktion.[6] In einem gewissen Kontrast zu seiner fundamentalen Bedeutung ist das

1) ZBR 2016, 89 ff.
2) ZBR 2015, 250 ff.; dazu *Hebeler,* ZBR 2015, S. 289 ff.; *Pilniok,* ZBR 2015, S. 361 ff.
3) Dies ist an anderer Stelle schon geschehen: vgl. etwa *Hebeler* (Fn. 2); *Pilniok* (Fn. 2); *Schübel-Pfister,* NJW 2015, S. 1920 ff.; *Lindner,* DÖV 2015, S. 1025 ff.
4) Zu den verschiedenen „offenen Flanken" des Alimentationsprinzips (Zeit, kompetenziell gegliederte Fläche, Diversivität der Person, lokale Diversivität) s. näher *Lindner,* ZBR 2007, S. 221 ff. Zur Entwicklung des Alimentationsprinzips insgesamt s. *Kersten,* in: Hebeler/Kersten/Lindner, Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 3.
5) Manche Länder haben in ihre Landesverfassungen entsprechende Regeln aufgenommen: vgl. z. B. Art. 82 Bayer. Verfassung.
6) Vgl. zu diesen Zusammenhängen *Lindner,* ZBR 2013, S. 145 ff.; *ders.,* Zur politischen Legitimation des Berufsbeamtentums, 2014, S. 31; BVerfGE 114, 258; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – Rn. 35.

Alimentationsprinzip bislang konturlos im Hinblick auf eine *konkrete* Bemessung der amtsangemessenen Besoldung geblieben. Das BVerfG hat in seiner bisherigen Rechtsprechung hierfür eher auf allgemeine Kriterien mittlerer Abstraktionshöhe abgestellt: Das Alimentationsprinzip verpflichte den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren, die Besoldung stelle kein Entgelt für eine bestimmte konkrete Arbeit oder Dienstleistung dar, sondern eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stelle. Die Alimentation solle die Voraussetzung dafür bieten, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihm im Staatsleben zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, erfüllen könne. Dazu müssten Besoldung und Versorgung amtsangemessen sein: maßgeblich dafür seien u.a. die mit dem Amt verbundene Verantwortung, die Vorbildung, der Aspekt der Attraktivität des Amtes etc.[7] In der Unschärfe dieser Grundsätze und Formulierungen lag lange Zeit eine offene Flanke des Alimentationsprinzips. In seiner spezifischen Offenheit läuft das Alimentationsprinzip Gefahr, in der beamtenpolitischen Diskussion zwar hochgehalten, in der besoldungsrechtlichen Praxis (der Besoldungsgesetzgeber) jedoch eher eng und im Sinne von Sparanstrengungen und Bemühungen um Haushaltskonsolidierung interpretiert zu werden. Das Postulat der Amtsangemessenheit der Besoldung droht in seiner Unbestimmtheit zum Spielball (partei)politischer Interessen zu werden. Erstmals in seiner Entscheidung zur W2-Besoldung in Hessen vom 14. 2.2012 (2 BvL 4/19) hat das BVerfG die konkrete Höhe einer Besoldung (in diesem Fall der Besoldungsgruppe W2) für amtsunangemessen erklärt[8]. In dieser Entscheidung hat das BVerfG allerdings noch keine konkreten Parameter und Prüfungsstufen zur Ermittlung der Amtsangemessenheit der Besoldung entwickelt. Dies blieb der Entscheidung vom 5.5.2015 vorbehalten, die nunmehr durch die Entscheidung vom 17.11.2015 in der Sache bestätigt worden ist (dazu näher unten III).

2. Das Alimentationsprinzip in der „Föderalismusfalle"

Seit der Aufhebung des Art. 74a GG im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur mehr für die Besoldung und Versorgung der Beamten des Bundes. Für die Beamten der Länder liegt die Besoldungsgesetzgebungskompetenz hingegen – historisch gesehen erneut[9] – bei diesen. Dies hat in der Folge dazu geführt, dass sich die Höhe der Besoldung (und Versorgung) für vergleichbare Besoldungsgruppen im Bund und in den Ländern in teilweise beachtlichem Umfang auseinanderentwickelt hat. Verfassungsrechtliche „Gegenstrategien" im Sinne einer stärkeren Homogenisierung[10] sind bislang erfolglos geblieben: Weder lässt sich dem Art. 33 Abs. 5 GG ein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot oder gar ein Unitarisierungsgebot erschließen noch fordert der Grundsatz der Bundestreue eine vergleichbare Entwicklung der Besoldungshöhen in Bund und Ländern. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Prinzip staatsbürgerlicher Gleichheit (Art. 33 Abs. 1 GG) halten kaum Homogenitätspotenziale bereit. Ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der Entwicklung der Besoldungshöhen in Bund und Ländern ist gleichwohl staatspolitisches Desiderat. Das BVerfG hat mit seinen jüngsten Entscheidungen zum Alimentationsprinzip vom 5.5. und 17.11.2015 dazu einen beachtlichen dogmatischen Baustein geliefert (näher unten IV).

3. Das Alimentationsprinzip im „Würgegriff" der Schuldenbremse

Aufgrund der in Art. 109 Abs. 3, Art. 143d GG verankerten sog. „Schuldenbremse" sind Bund und Länder verpflichtet, künftig auf eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich zu verzichten. Hierfür werden in den Haushalten des Bundes und vieler Länder deutliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden müssen. Da das Berufsbeamtentum in der medialen Öffentlichkeit keine nachhaltigen Fürsprecher hat, ist es absehbar, dass die Beamtenbesoldung und insbesondere die Beamtenversorgung (die von den Medien gerne so apostrophierten „fetten Pensionen") für Sparzwecke instrumentalisiert werden. Auch insofern hat das BVerfG mit seiner neuen Dogmatik zum Alimentationsprinzip Schutzmechanismen eingebaut, die die Beamtenbesoldung dem „Würgegriff" der Schuldenbremse zumindest teilweise entziehen können (näher unten V).

4. Das Alimentationsprinzip „im Visier" des EGMR

Schließlich steht das Alimentationsprinzip unter verschärfter „Beobachtung" durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dieser hat aus Art. 11 EMRK ein Streikrecht abgeleitet, das er auch auf den öffentlichen Dienst angewendet sehen will. Zwar gibt es bislang keine Entscheidung des EGMR, die direkt und ausdrücklich das deutsche Streikverbot für Beamte betrifft. Jedoch werden einige Entscheidungen des EGMR von deutschen Verwaltungsgerichten dahingehend verstanden, dass das kategorische Streikverbot für Beamte mit Art. 11 EMRK nicht vereinbar sei.[11] Das Bundesverwaltungsgericht sieht sogar den Gesetzgeber am Zug, um den Konflikt zwischen Art. 33 Abs. 5 GG mit dem verfassungsunmittelbaren Streikverbot einerseits und Art. 11 EMRK und dem dort verankerten konventionsrechtlichen Streikrecht andererseits aufzulösen[12]. Auch für diesen für das deutsche Berufsbeamtentum existenziellen Konflikt zeigt das BVerfG in seinen jüngsten Entscheidungen zum Alimentationsprinzip einen gangbaren Lösungsweg auf. Die neue Dogmatik zum Alimentationsprinzip ist eine plausible Option, wie sich das berechtigte Anliegen, die Besoldungshöhe der politischen Willkür des Besoldungsgesetzgebers zu entziehen einerseits und ein Streikverbot für Beamte andererseits miteinander vereinbaren lassen (näher unten VI).

---

7) Aus der Fülle der Entscheidungen s. etwa BVerfGE 99, 300; 107, 218; 114, 258; 130, 263.

8) BVerfGE 130, 263 = ZBR 2012, 160; dazu *Wolff*, ZBR 2012, S. 145 ff.; *ders.*, WissR 46 (2013), S. 126 ff.; *Lindner*, in: Hebeler/Kersten/Lindner, Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 12, Rn. 53 ff. m.w.N.

9) Zur wechselvollen Geschichte des Besoldungsrechts im deutschen Föderalismus s. *Lindner* (Fn. 8), § 2.

10) Vgl. dazu näher *Lindner*, DÖV 2015, S. 1024.

11) Aus der mittlerweile sehr umfangreichen Diskussion in der Literatur dazu s. nur (jeweils mit weiteren Nachweisen): *Battis*, Streikverbot für Beamte, 2013; *Di Fabio*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012; *Lindner*, DÖV 2011, S. 305 ff.; *ders.*, JZ 2013, S. 942; *Traulsen*, JZ 2013, S. 65; *Schuppert*, Das beamtenrechtliche Streikverbot auf dem Prüfstand, 2014. Kritische Auseinandersetzung mit der instanzgerichtlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bei *Kersten*, Neues Arbeitskampfrecht, 2012, S. 7 ff.

12) BVerwG, Urteil vom 27.2.2014 – 2 C 1.13, BVerwGE 149, 117 = ZBR 2014, 195 ff. mit Anmerkung *Battis*. Dazu *Wissmann*, ZBR 2015, S. 294 ff.

III. Die neue „Schneidigkeit" des Alimentationsprinzips

1. Drei Phasen der Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip

In der Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip lassen sich drei Phasen unterscheiden. (1) In der ersten Phase wurden die Grundlagen des Alimentationsprinzips gelegt und insbesondere die Anforderungen an den Grundsatz der Amtsangemessenheit der Besoldung in einer mittleren Abstraktionshöhe formuliert. In dieser Phase hat das BVerfG in keiner Entscheidung eine konkrete Besoldungshöhe für verfassungswidrig erklärt. (2) In eine zweite Phase ist das BVerfG durch die Entscheidung zur W2-Besoldung in Hessen eingetreten. In dieser Entscheidung hat das BVerfG die konkrete Besoldungshöhe der Besoldungsgruppe W2 für verfassungswidrig erklärt.[13] Zur Begründung hat das Gericht auf die allgemeinen abstrakten Grundsätze zur Amtsangemessenheit zurückgegriffen und vor diesem Hintergrund mit einer Evidenzprüfung gearbeitet. Konkretere Maßstäbe und Parameter zur näheren Bestimmung der Amtsangemessenheit hat das BVerfG in dieser Entscheidung indes noch nicht formuliert. (3) Der – wenn man so will – „Durchbruch" in Richtung einer konkreteren, „schneidigeren" Maßstabsfunktion des Alimentationsprinzips erfolgte mit der Entscheidung zur R-Besoldung, die die dritte Phase eingeläutet hat (sogleich 2.). Diese dritte Phase – die man als Phase der konkreten Operationabilität des Alimentationsprinzips bezeichnen könnte – hat durch die Entscheidung zur A-Besoldung vom 17.11.2015 eine Konsolidierung und teilweise Verschärfung erfahren (unten 3.).

2. Der „Durchbruch" in der Entscheidung zur R-Besoldung vom 5.5.2015

Nachdem das BVerfG in seiner Entscheidung zur W2-Besoldung in Hessen zwar die Besoldungshöhe für nicht amtsangemessen erklärt hat, ohne jedoch nähere Parameter für die konkrete Ermittlung der Amtsangemessenheit zu entwickeln, hat das Gericht in seiner bahnbrechenden Entscheidung vom 5.5.2015[14] erstmals eine eigene, stringente Dogmatik zur konkreten Bemessung einer amtsangemessenen Besoldung etabliert. Kern dieser neuen Dogmatik ist ein dreistufiges Prüfungsschema: Auf einer ersten Prüfungsstufe ermittelt das BVerfG anhand fünf verschiedener Parameter, ob eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation besteht. Liegt eine solche vor, ist auf einer zweiten Prüfungsstufe zu ermitteln, ob sich die auf der ersten Prüfungsstufe bejahte Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation durch die Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien im Rahmen einer „Gesamtabwägung" widerlegen lässt oder erhärtet. Ergibt sich auf der zweiten Prüfungsstufe, dass die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, kommt es zur dritten Prüfungsstufe: auf dieser wird erörtert, ob die grundsätzlich verfassungswidrige Unteralimentation im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Diese neue Dogmatik des BVerfG ist an verschiedensten Stellen – auch in dieser Zeitschrift – bereits ausführlich dargestellt worden, so dass auf eine nähere Erörterung hier verzichtet werden soll.[15]

3. Die „Konsolidierung" in der Entscheidung zur A-Besoldung vom 17.11.2015

Ist die Entscheidung vom 5.5.2015 noch (lediglich) zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte (R-Besoldung) ergangen, erstreckt der Beschluss vom 17.11.2015 die in der Entscheidung vom 5.5.2015 entwickelten Parameter und Grundsätze nun ausdrücklich auch auf die A-Besoldung. Dies ist insofern wenig überraschend, als die Urteilsgründe in der Entscheidung zur R-Besoldung bereits so gefasst waren, dass sie sich auf Beamte und Richter gleichermaßen beziehen lassen. Das BVerfG beschränkt sich im Beschluss vom 17.11.2015 allerdings nicht darauf, nur die grundsätzliche dreistufige Prüfungssystematik auf die A-Besoldung zu übertragen, sondern es übernimmt auch die detailliert ausgearbeiteten Parameter auf der ersten Prüfungsstufe für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der A-Besoldung. Die Ausführungen unter „C I." in der Entscheidung vom 17.11.2015 entsprechen weitgehend denen in der Entscheidung vom 5.5.2015. Über weite Passagen sind die Ausführungen sogar wortgleich. So hält das BVerfG auf der ersten Prüfungsstufe an den fünf Parametern fest, die zur Ermittlung der Amtsangemessenheit maßgeblich sind: (1) Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst, (2) Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindexes, (3) Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes, (4) systeminterner Besoldungsvergleich, (5) länderübergreifender Besoldungsvergleich. Erneut postuliert das BVerfG eine 3/5-Regel: Fielen drei der Parameter negativ aus, so spreche dies für eine Vermutung der verfassungswidrigen Amtsunangemessenheit der Besoldung. Eine spezifische Gewichtung im Verhältnis der Parameter zu einander nimmt das BVerfG erneut nicht vor, so dass es für die Vermutung der Verfassungswidrigkeit der Besoldungshöhe zu genügen scheint, wenn nur drei Parameter von den fünf notleidend sind – unabhängig davon, welche. Auch macht das Gericht keine Andeutungen dahingehend, in welchem Ausmaß die drei Parameter erfüllt sein müssen und ob eine wechselseitige Kompensation zwischen den drei notleidenden und den beiden unproblematischen Parametern möglich ist, ob also eine Vermutung der Verfassungswidrigkeit der Besoldung dann nicht gegeben wäre, wenn die drei problematischen Parameter nur „leicht" notleidend seien, die unproblematischen hingegen weit im plus.

4. Weiterentwicklung des vierten Parameters (Abstandsgebot)

Vergleicht man die Ausführungen des BVerfG zu den Parametern unter „C I" in den Entscheidungen vom 5.5.2015 und vom 17.11.2015 miteinander genauer, so fällt auf, dass sich neben graduellen, im Ergebnis wohl bedeutungslosen, Formulierungsabweichungen in der Entscheidung des BVerfG vom 17.11.2015 eine signifikante Weiterentwicklung des vierten Parameters findet.

a) Abstandsgebot und Einebnungsverbot

Dieser vierte Parameter betrifft den systeminternen Besoldungsvergleich. Hierzu wiederholt das BVerfG zunächst im Wesentlichen wortgleich die in der Entscheidung vom 5.5.2015 angestellten Überlegungen:[16] Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) folge ein „Abstandsgebot", das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersage, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Mit dem Abstandsgebot auf der einen Seite korrespondiert also ein Einebnungsverbot auf der anderen

13) S. die Nachweise oben Fn. 8.
14) 2 BvL 17/09 = ZBR 2015, 250 ff.
15) S. die Nachweise oben Fn. 3.
16) Rn. 88 ff. der Entscheidung vom 17.11.2015 und Rn. 109 ff. der Entscheidung vom 5.5.2015.

Seite.[17] Die Amtsangemessenheit der Alimentation des Beamten bestimme sich auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen. Der systeminterne Besoldungsvergleich sei insoweit ein weiterer Parameter für die Konkretisierung der durch Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Alimentation. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang solle sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft seien. In jedem Amt komme eine Wertigkeit zum Ausdruck, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln müsse. Die Wertigkeit werde insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die amtsangemessene Besoldung sei daher notwendigerweise eine abgestufte Besoldung. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stelle darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn „wertvolleren Leistungen" erbracht werden. Deshalb müsse im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit seiner organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Vergleiche seien dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten. Amtsangemessene Gehälter seien auf dieser Grundlage so zu bemessen, dass sie den Beamten eine Lebenshaltung ermöglichten, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspräche.

b) Grundsätzlich keine „soziale Staffelung" bei Besoldungsanpassungen

In diesem Zusammenhang nimmt das BVerfG in der Entscheidung vom 17.11.2015 eine wichtige Weiterentwicklung des vierten Parameters vor[18]. Es geht nämlich ausdrücklich auf die Frage einer „sozialen Staffelung"[19] von Besoldungserhöhungen ein. In der politischen Öffentlichkeit, die für egalitaristische Konzepte einer Angleichung von Gehältern eher aufgeschlossen ist als für eine nach dem Leistungsprinzip abgestufte Verdiensthöhe, stößt das politische Argument einer sozialen Staffelung von Besoldungserhöhungen regelmäßig auf ein positives Echo. Es ist in der (partei-)politischen Diskussion um Besoldungserhöhungen daher ein beliebter Vorschlag, höhere Besoldungsgruppen zunächst von einer Besoldungsanpassung auszunehmen, weil diese durch eine hohe Besoldung „ohnehin schon begünstigt" seien –, und dafür niedrigeren Besoldungsgruppen eine vorzeitige oder höher gestaffelte Besoldungserhöhung zukommen zu lassen. Eine solche soziale Staffelung von Besoldungserhöhungen nennt das BVerfG „verfassungsrechtlich bedenklich".[20] Durch eine derartige Staffelung entferne sich der Besoldungsgesetzgeber regelmäßig von der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die Bemessung der Alimentation – für alle Beamten – an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. Die von Verfassungs wegen geschuldete Alimentation sei nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand und 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 lasse. „Eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen infolge unterschiedlich hoher linearer Anpassung bei einzelnen Besoldungsgruppen oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen induziert einen Verstoß gegen das Abstandsverbot. Ein Verstoß liegt in der Regel vor bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 v.H. in den zurückliegenden fünf Jahren." [21]

c) Gebot eines hinreichenden Abstands zur Grundsicherung

Von Bedeutung ist die Entscheidung des BVerfG vom 17.11.2015 auch insofern, als das Gericht das soeben skizzierte besoldungssystem-interne Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen durch ein besoldungssystem-externes Abstandsgebot „nach unten" flankiert:[22] Bei der Bemessung der Besoldung müsse von Verfassungs wegen der „qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (früher Sozialhilfe), der die Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs obliege, und dem einem erwerbstätigen Beamten geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden".[23] Die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen müsse ihrerseits einen „Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau" aufweisen.[24] Dabei sei zu prüfen, ob ein solcher Mindestabstand zum „sozialhilferechtlichen Existenzminimum" unterschritten wäre, wenn die Besoldung um weniger als 15 v.H. über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge.[25] In diesem Zusammenhang könne es auch darauf ankommen, ob die Dienstbezüge generell ausreichen, „um als Alleinverdiener den angemessenen Lebensunterhalt einer 4-köpfigen Familie durchgängig aufzubringen"[26]. Allerdings misst das Gericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zu, wie bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebots eines Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau Rechnung zu tragen sei. Dies könne etwa durch eine Anhebung des Bemessungssatzes der Beihilfe auf bis zu 100 v.H. der entstandenen Aufwendungen, durch eine Anhebung des Eingangsgehaltes einer Besoldungsstufe verbunden mit einer geringeren prozentualen Steigerung in den Erfahrungsstufen, durch eine Anhebung des Familienzuschlags in den unteren Besoldungsgruppen oder durch sonstige geeignete Maßnahmen unter Berücksichtigung der sich in diesem Fall für höhere Besoldungsgruppen möglicherweise aufgrund des Abstandsgebotes ergebenden Konsequenzen geschehen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 17.11.2015 diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen hinreichenden Abstand zum Grundsicherungsniveau offensichtlich besondere Bedeutung beigemessen. Denn das Gericht hat diese Ausführungen, die es „keiner abschließenden Klärung" zuführt, als „obiter dictum" konzipiert, da (und obwohl) im vorliegenden Fall gerade keine Anhaltspunkte dafür erkennbar waren, dass ein Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau nicht eingehalten wäre.[27]

IV. Die föderale Homogenitätsfunktion des Alimentationsprinzips

Auch auf die oben (bei II.2.) skizzierte Herausforderung der kompetenziell gegliederten Fläche mit der Folge auseinander

17) Zum besoldungsrechtlichen Einebnungsverbot s. näher *Lindner*, ZBR 2014, S. 361 ff.
18) Rn. 91–95 der Entscheidung vom 17.11.2015.
19) Formulierung in Rn. 91.
20) Rn. 91.
21) Rn. 92. Diese Beträge finden sich auch schon in der Entscheidung vom 5.5.2015 (dort in Rn. 112).
22) Rn. 93 f.
23) Rn. 93.
24) Rn. 93.
25) Rn. 93 unter Bezugnahme auf BVerfGE 99, 300.
26) Rn. 94.
27) Rn. 95.

laufender Besoldungsentwicklungen in Bund und Ländern bietet die Dogmatik des BVerfG eine überzeugende Antwort. Denn mit dem fünften Parameter auf der ersten Prüfungsstufe berücksichtigt das BVerfG die Problematik der divergierenden Besoldungsentwicklung in Bund und in den Ländern. Auch wenn die Besoldung seit der Föderalismusreform 2006 mit Ausnahme der Bundesbeamten in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt und sich aus Art. 33 Abs. 5 GG und dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1, Art. 33 Abs. 1 GG) keine Verpflichtung des Bundes und der Länder ergibt, sich bei der Besoldungshöhe abzustimmen, findet das BVerfG doch einen plausiblen Hebel, einer „unbegrenzten Auseinanderentwicklung der Bezüge im Bund und in den Ländern"[28] Grenzen zu setzen. Zwar ergebe sich aus Art. 33 Abs. 5 GG kein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot[29]. Jedoch setze Art. 33 Abs. 5 GG der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit Grenzen, als er eine unbegrenzte Auseinanderentwicklung der Bezüge in Bund und Ländern nicht zulasse. Das BVerfG formuliert dafür einen eigenen, fünften Parameter im Sinne eines Quervergleichs mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder. Das Gericht arbeitet klar heraus, dass der „Wettbewerb"[30] der Diensherrn im Besoldungsrecht letztlich die Funktionsfähigkeit des Föderalismus insgesamt gefährden könne, weil letztlich alle Länder mit ihrem öffentlichen Dienst für potenziell gute Bewerber attraktiv bleiben müssten. Dadurch, dass die Besoldungshöhe im Bund und in den Ländern mittels der Etablierung des fünften Parameters als Vergleichsgröße für die Klärung der Amtsangemessenheit der Alimentation herangezogen wird, gelingt es dem Gericht, die Besoldungsentwicklung im Bund und in den Ländern zumindest partiell miteinander zu koppeln. Zwar seien die Gesetzgeber in Bund und Ländern in ihrer Entscheidung über System und Höhe der Besoldung nach wie vor frei. Sie dürften indes die Besoldungsentwicklung in den anderen Ländern bzw. im Bund jedenfalls deswegen nicht aus den Augen verlieren, weil dadurch ihr eigenes Besoldungsrecht möglicherweise die Vermutung der verfassungswidrigen Unteralimentation in sich tragen könnte. Zeige sich eine „erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund und in den anderen Ländern"[31], spreche dies dafür, dass die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfüllen könne. An diesen bereits in der Entscheidung vom 5.5.2015 nahezu wortgleich konzipierten Grundsätzen hält das BVerfG in der Entscheidung vom 17.11.2015 ausdrücklich fest. Auch die Konkretisierung führt das BVerfG unverändert fort: Liege das streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen einschließlich etwaiger Sonderzahlungen 10 % unter dem Durchschnitt der übrigen Länder im gleichen Zeitraum, sei dies ein Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation.[32]

Es ist im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Gesamtstaatlichkeit Deutschlands ein nicht zu unterschätzendes Verdienst des BVerfG, dass es durch die Verankerung des föderalen Parameters in seiner Dogmatik zum Alimentationsprinzip einen Maßstab entwickelt hat, nach dem sich die Entwicklung der Besoldung in Bund und Ländern zumindest strukturell miteinander koppeln lässt. Zwar wird durch den vom BVerfG unterbreiteten konkreten Berechnungsvorschlag keine synchrone oder homogene Entwicklung der Besoldung in Bund und Ländern erreicht. Jedoch scheint ein geeignetes Instrumentarium gefunden, um einem zu weiten Auseinanderdriften der Besoldungshöhe im Bund und den Ländern dauerhaft einen Riegel vorzuschieben. Allerdings hat das BVerfG auch in der Entscheidung vom 17.11.2015 nicht näher konkretisiert, welches Gewicht es dem föderalen Parameter insgesamt und im Rahmen der 3 von 5-Regel beimisst (s. dazu bereits oben III.3). Der föderale Parameter wäre in seiner Wirksamkeit geschwächt, wenn er durch das Vorliegen drei anderer Parameter für obsolet erklärt werden könnte. Anders formuliert: Ein Verstoß gegen den föderalen Parameter wäre unbeachtlich, wenn nur mindestens drei andere Parameter eingehalten wären. Über das Gewicht des föderalen Parameters dürften erst weitere Entscheidungen des BVerfG zum Alimentationsprinzip Aufschluss geben.

V. Alimentationsprinzip und „Schuldenbremse"

Des Weiteren findet das BVerfG auch für das Problem des Verhältnisses von „Schuldenbremse" und Alimentationsprinzip (s. bereits oben II.3.) Antworten. Die Haltung des Gerichts in den Entscheidungen vom 5.5.2015[33] und 17.11.2015[34] zur Frage, ob zur Einhaltung der Schuldenbremse und generell zu Zwecken der Haushaltskonsolidierung Kürzungen in der Beamtenbesoldung und -versorgung vorgenommen werden können, lässt sich wie folgt zusammenfassen[35]:

- Zunächst postuliert das BVerfG einen relativen Normbestandsschutz des Besoldungsrechts. Da die konkrete Höhe der Besoldung nur einen solchen relativen Normbestandsschutz genießt, sind Kürzungen der Besoldung nicht bereits per se verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Dies jedenfalls, solange und soweit durch die Kürzung das nach den Prüfungsstufen 1 und 2 geforderte verfassungsrechtliche Untermaß der Besoldungshöhe nicht unterschritten wird.
- Allerdings darf der Gesetzgeber die Besoldung oberhalb dieser Untermaßgrenze auch nicht beliebig absenken. Jede Kürzung ist vielmehr nur unter zwei alternativen Voraussetzungen möglich: Entweder der Gesetzgeber kann für die Kürzung beamtenrechtssystemimmanente Sachgründe anführen, wofür rein finanzielle Erwägungen oder Aspekte der Haushaltskonsolidierung sowie die Berufung auf die Schuldenbremse gerade nicht ausreichen. Oder der Gesetzgeber kann solche beamtenrechtssystemimmanenten Gründe nicht vortragen, sich jedoch zur Rechtfertigung der Kürzung gleichwohl auf Aspekte der Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse berufen, wenn er für diese Zwecke ein schlüssiges haushaltspolitisches Gesamtkonzept vorlegt, innerhalb dessen die Kürzungen der Beamtenbesoldung angemessen, insbesondere nicht im Sinne eines Sonderopfers überproportional veranschlagt sind. Zwar war es bereits in der früheren Rechtsprechung des BVerfG angelegt, dass rein finanzielle Erwägungen eine Besoldungs- oder Versorgungskürzung nicht stützen könnten.[36] Jedoch hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 5.5.2015, die auch insoweit durch die Entscheidung vom 17.11.2015 ausdrücklich bestätigt wird, eine entscheidende Modifikation vorgenommen: Das Bemühen, Ausgaben zu sparen, könne zwar per se nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden. Jedoch findet sich in einem versteckten Nebensatz eine Modifikation dieses Grund-

28) Rn. 96 der Entscheidung vom 17.11.2015.
29) Dazu näher *Lindner*, DÖV 2015, S. 1025 ff.
30) Rn. 97 der Entscheidung vom 17.11.2015.
31) Rn. 98 der Entscheidung vom 17.11.2015.
32) Rn. 98 der Entscheidung vom 17.11.2015 unter Bezugnahme auf Rn. 115 der Entscheidung vom 5.5.2015.
33) Rn. 128 ff.
34) Rn. 111 ff.
35) Zum Verhältnis von „Schuldenbremse" und Alimentationsprinzip s. näher *Lindner*, BayVBl. 2015, S. 801.
36) BVerfGE 114, 258 (288).

satzes: „soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient."[37] Durch diesen Nebensatz wird nunmehr ausdrücklich die Haushaltskonsolidierung doch als Rechtfertigungsgrund für eine Besoldungskürzung zugelassen und ausdrücklich auch Art. 109 Abs. 3 GG (also die „Schuldenbremse") mit einbezogen. Dies bedeutet im Klartext: Der Gesetzgeber darf die Beamtenbesoldung und -versorgung zum Zwecke der Einhaltung der Schuldenbremse auch ohne Vorliegen eines beamtenrechtssystemimmanenten Sachgrundes kürzen, wenn er für die Haushaltskonsolidierung ein schlüssiges Gesamtkonzept vorlegt. Damit könnte das BVerfG insofern die Büchse der Pandora geöffnet haben: Besoldungskürzungen zu Haushaltseinsparungen sind zulässig, wenn der Gesetzgeber ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung entwickelt. Die entscheidende Frage dürfte nun lauten, welche Anforderungen an ein solches „schlüssiges Gesamtkonzept" zu stellen sind. Dazu finden sich auch in der Entscheidung vom 17.11.2015 keine näheren Erläuterungen. Offen bleibt insbesondere, ob und in welchem Umfang dem Gesetzgeber zur Plausibilisierung eines schlüssigen Gesamtkonzepts ein der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogener politischer Gestaltungsspielraum zuzubilligen ist. Die Klärung einer diesbezüglichen verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte wird weiteren Entscheidungen des BVerfG vorbehalten bleiben. Jedenfalls ist absehbar, dass sich manche Länder zur Haushaltskonsolidierung auf diesen soeben zitierten Nebensatz des BVerfG berufen und zur Rechtfertigung vortragen werden, dass die Kürzungen im Bereich der Beamtenbesoldung in ein politisches Gesamtkonzept eingebunden seien. Ob und inwieweit das BVerfG hier Standfestigkeit gegenüber bloßen politischen Behauptungen eines Gesamtkonzepts zeigen wird, bleibt abzuwarten. Angesichts der deutlichen Schärfung des Profils des Alimentationsprinzips in den Entscheidungen vom 5.5. und 17.11.2015 ist es nicht fernliegend anzunehmen, dass das BVerfG an das Vorliegen eines schlüssigen Gesamtkonzepts zur Haushaltskonsolidierung, innerhalb dessen auch Besoldungs- oder Versorgungskürzungen vorgesehen sind, strenge Anforderungen stellen wird.

– Die Entscheidung des BVerfG vom 17.11.2015 enthält (wie auch die Entscheidung vom 5.5.2015 nicht) keine ausdrücklichen Ausführungen dazu, ob im Rahmen einer Besoldungskürzung zur Einhaltung der Schuldenbremse auch eine Absenkung der Besoldungshöhe *unter* die „Untermaßgrenze" der Prüfungsstufe 1 erfolgen darf. Die in Rn. 111 enthaltene Wendung:[38] „Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, wie sie sich aufgrund der eben dargestellten Gesamtabwägung ergibt, genießt die Alimentation des Beamten einen relativen Bestandsschutz" ist zu schließen, dass das BVerfG eine Absenkung unter das Untermaßverbot für nicht zulässig erachtet. Denn das Wort „jenseits" lässt sich dahingehend verstehen, dass die Relativität des Normbestandsschutzes nur den Bereich oberhalb der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation betrifft, dass also eine mit der Relativität des Bestandsschutzes verbundene Kürzungsmöglichkeit sich nur auf die Bandbreite bezieht, die zwischen der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation und der aktuellen Besoldungshöhe liegt. Anders formuliert: Diesseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, also *unterhalb* des Mindestbetrags, besteht kein relativer, sondern absoluter Normbestandsschutz. Der Besoldungsgesetzgeber dürfte bei einer solchen Lesart die Besoldung mithin nicht unter das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß, wie es sich nach den Prüfungsstufen 1 und 2 der neuen Dogmatik zum Alimentationsprinzip darstellt, absenken.[39]

VI. Zur „Streikfestigkeit" des Alimentationsprinzips

Schließlich lässt sich die neue und durch die Entscheidung vom 17.11.2015 konsolidierte Dogmatik des BVerfG zum Alimentationsprinzip als geeignete Antwort auf die Anfragen der EMRK an das Streikverbot für Beamte interpretieren. Wie oben bereits angesprochen (oben II.4.), gerät das in Deutschland verfassungsunmittelbar in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Streikverbot für Beamte insofern unter den Druck der EMRK, als der EGMR aus Art. 11 EMRK ein Streikrecht ableitet und dieses auch auf Angehörige des öffentlichen Dienstes erstreckt. Zwar ist nach wie vor unklar, ob sich aus dieser Rechtsprechung tatsächlich die EMRK-widrigkeit des Beamtenstreikverbots ableiten lässt, da es in der Bundesrepublik Deutschland ja immerhin noch die Kategorie der Angestellten im öffentlichen Dienst gibt, denen unzweifelhaft das Streikrecht zusteht. Jedoch sehen deutsche Verwaltungsgerichte, zumal das Bundesverwaltungsgericht, ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 11 EMRK und dem deutschen Beamtstreikverbot, das aufzulösen Aufgabe des Gesetzgebers sei. Hierfür bietet die neue Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip ein geeignetes und plausibles Modell. Der jeweilige Besoldungsgesetzgeber (Bund, Land) könnte in einem „Maßstabsgesetz" – der Bund für die Besoldung der Bundesbeamten und die Länder für die Besoldung der Landesbeamten (letzterenfalls beispielsweise auch in einem Staatsvertrag) – die Maßstäbe für die Bemessung und Entwicklung der Beamtenbesoldung regeln. Hierbei könnten zumal die Parameter, die das BVerfG sehr detailgenau entwickelt hat, zugrunde gelegt werden. Auf der Basis solcher Maßstabsgesetze würde dann über die konkrete Besoldungsentwicklung – ebenfalls wieder durch den Gesetzgeber – befunden. Zwar wären Bundes- und Landesbesoldungsgesetzgeber normtheoretisch nicht an ihre eigenen Maßstabsgesetze gebunden (lex posterior derogat legi priori). Jedoch dürfte eine politische Bindung der Besoldungsgesetzgeber an ihre eigenen Maßstabsgesetze nicht unrealistisch sein. Würde man in ein solches Konzept einer Maßstabsgesetzgebung zusätzlich die Beteiligung der Berufsverbände der Beamten integrieren, könnte insgesamt ein Modell gewonnen werden, das geeignet wäre, das fehlende Streikrecht für Beamte im Hinblick auf eine adäquate „Lohnfindung" zu kompensieren. Zu bedenken wäre darüber hinaus, dass die Besoldungsgesetzgeber nicht nur an ihre eigenen Maßstabsgesetze (politisch) gebunden wären, sondern dass diese ihrerseits Ausfluss der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem Alimentationsprinzip sind, wie sie das BVerfG in seinen Entscheidungen vom 5.5.2015 und 17.11.2015 entwickelt hat. Mit einer Kombination aus verfassungsrechtlich fundierter Maßstabsgesetzgebung, einer daran gebundenen konkreten Besoldungsgesetzgebung sowie einer Einbindung der Berufsverbände in die konkrete Besoldungsfindung könnte ein Modell gefunden sein, bei dem das Streikverbot für Beamte auch im Hinblick auf Art. 11 EMRK als adäquat anzusehen wäre. Denn die Ungleichheit der Verhandlungspositionen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu deren Kompensation das Streikrecht all-

37) Rn. 128 der Entscheidung vom 5.5.2015; wortgleich in Rn. 111 der Entscheidung vom 17.11.2015.

38) Wortgleich mit der Formulierung in Rn. 128 der Entscheidung vom 5.5.2015.

39) Vgl. näher *Lindner* (Fn. 35), S. 807.

gemein dient, würde durch eine Bindung des Staates an verfassungsrechtlich vorgegebene Maßstäbe zur Besoldungshöhe ausgeglichen. An die Stelle des Streikrechts träte – salopp formuliert – die Bindungswirkung der vom BVerfG etablierten Parameter. Deren Einhaltung kann notfalls vom BVerfG überprüft werden.

Obwohl das BVerfG die Streikproblematik weder in der Entscheidung vom 5.5.2015 noch in der vom 17.11.2015 näher problematisiert, dürfte sie dem Gericht bei beiden Entscheidungen doch bewusst, vielleicht sogar mit entscheidungsleitend gewesen sein. Man könnte den Ansatz des BVerfG mit der Wendung „Streikunbedürftigkeit wegen hinreichender verfassungsrechtlicher (und verfassungsgerichtlicher) Absicherung einer angemessenen Besoldungshöhe" qualifizieren. Im Hinblick auf die rechtliche (und politische) Bedeutung des Streikverbots für die verfassungsrechtliche Systematik des Beamtenrechts und für die verfassungspolitische Akzeptanz des Berufsbeamtentums dürfte die vom BVerfG aufgezeigte Lösung zur Bewahrung des Streikverbots bei gleichzeitiger verfassungsrechtlicher Absicherung einer angemessenen Besoldungshöhe von herausragender Bedeutung sein.

VII. Fazit

Mit der Entscheidung zur A-Besoldung vom 17.11.2015 hat das BVerfG seine in der Entscheidung vom 5.5.2015 entwickelte neue Dogmatik zum Alimentationsprinzip bestätigt und konsolidiert. Dabei hat das Gericht nicht nur die in der Entscheidung vom 5.5.2015 entwickelten Parameter und Prüfungsstufen übernommen, sondern diese partiell auch weiterentwickelt, insbesondere was das besoldungssysteminterne wie -externe Abstandsgebot betrifft. Das BVerfG hat insbesondere einer sozialen Staffelung von Besoldungsanpassungen (als Verstoß gegen das Einebnungsverbot) eine Absage erteilt. Mit Blick auf beide Entscheidungen ist zu konstatieren, dass das BVerfG dem Alimentationsprinzip insgesamt schärfere, den Besoldungsgesetzgeber stärker bindende Konturen verliehen und es damit auf die Herausforderungen der Zukunft vorbereitet hat. Denn die neue Dogmatik des BVerfG bietet Antworten sowohl auf die Föderalismusproblematik des Besoldungsrechts als auch auf die schwierige „Beziehung" von Alimentationsprinzip und Schuldenbremse. Schließlich bildet das Modell des BVerfG einen geeigneten Ansatz, um den Vorwurf der EMRK-Widrigkeit des deutschen Beamtenstreikverbots zu entkräften.