

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung

Entwicklungen und Perspektiven
des öffentlichen Dienstes

Vortrag am 22. März 2018 in Speyer
Prof. Dr. Monika Böhm



Vortragsgliederung

- Einleitung
- Grundstrukturen von Besoldung und Versorgung
- Verfassungsrechtliche Maßstäbe
- Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
- Würdigung und Ausblick

Einleitung

- Beamtenbesoldung zwischen Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht
- Prozeduralisierung des Alimentationsprinzips
- Begründungspflichten und Entscheidungsprogramm

Grundstrukturen von Besoldung und Versorgung

- Laufende Amtsbezüge und Ruhestandsbezüge
- Unterschiede zu Entgelt und Rente innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes
- Kein einheitliches Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes

Gesetzgebungskompetenzen

- Wechselhafte Geschichte
- Ursprünglich waren die Länder für die Besoldung und Versorgung der Beamten zuständig.
- 1970 wurde das Grundgesetz geändert, der Bund erhielt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für diesen Bereich.
- Föderalismusreform 2006: Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht für Beamte und Richter geht wieder an die Länder. Für Bundesbeamte, Bundesrichter und Soldaten ist weiterhin der Bund zuständig.

Verfassungsrechtliche Maßstäbe

- Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG)

Danach ist der Dienstherr verpflichtet, Beamte, Richter und Staatsanwälte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

Spielraum des Besoldungsgesetzgebers

Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts:

- Grundsätzlich weiter Entscheidungsspielraum
- Kontrolle nur nach dem Maßstab evidenter Sachwidrigkeit
- Beobachtungs- und ggf. auch Nachbesserungspflichten

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

- 2004: Leistungsanreize
- 2005: Beamtenversorgungsgesetz 2001
- 2007: Ballungsraumzulage

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

- 2012: W-Besoldung
 - Von C zu W
 - Verhältnis Grundgehalt und Leistungsbezüge
 - W 2-Besoldung in Hessen evident unzureichend
 - Rechtsschutz und Begründungszwang

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

- 2015: R-Besoldung Sachsen-Anhalt
 - Entwicklung eines ausdifferenzierten Prüfprogramms
 - fünf aus dem Alimentationsprinzip abgeleitete und volkswirtschaftlich nachvollziehbare Kriterien müssen in einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen in 3 Stufen geprüft werden

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Prüfprogramm -

- 1. Stufe: ist die Mehrheit der Parameter erfüllt, besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation
- 2. Stufe: Vermutung kann im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder weiter erhärtet werden
- 3. Stufe: zu prüfen ist ggfs. ausnahmsweise Rechtfertigung; Maßstab praktische Konkordanz

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Parameter der 1. Prüfungsstufe -

- (1) Deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst (Evidenz bei einer Differenz von mindestens 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung in den zurückliegenden 15 Jahren)
- (2) Deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land
- (3) Deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex

Evidenz jeweils bei Abweichung von mindestens 5 % in den zurückliegenden 15 Jahren.

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Parameter der 1.Prüfungsstufe -

- (4) Deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen, Evidenz bei Abschmelzung um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren (systeminterner Besoldungsvergleich)
- (5) Erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern. Evidenz bei Differenz von 10 % (Quervergleich der Besoldung)

Sind drei der Parameter erfüllt, besteht die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation.

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Parameter der 2. Prüfungsstufe -

- (1) Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung ist zu berücksichtigen
- (2) Niveau der Einstellungsnoten bzw. -voraussetzungen sinkt erheblich
- (3) Der besonderen Qualität der Tätigkeit und Verantwortung eines Richters oder Staatsanwalts muss Rechnung getragen werden
- (4) Niveau der Beihilfe- und Versorgungsleistungen

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Parameter der 2. Prüfungsstufe -

- (5) Vielzahl zeitlich gestaffelter, für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Einschnitte des Gesetzgebers im Beihilfebereich reduzieren das für den sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehende Einkommen unangemessen („Salami-Taktik“)
- (6) Kürzungen der Altersversorgung
- (7) Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft

Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Rechtfertigungsgründe der 3. Prüfungsstufe -

- (1) Das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („Schuldenbremse“)
- (2) Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte rechtfertigt keine „Sonderopfer“ der Beamten, Richter und Staatsanwälte. Beschränkung muss ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung sein.
- (3) Ggfs. Rechtfertigung durch systemimmanente Gründe der Beamtenbesoldung
- (4) Prozedurale Anforderungen sind einzuhalten, insbesondere Begründungspflichten. Die Ermittlung und Abwägung der genannten Bestimmungsfaktoren muss im Gesetzgebungsverfahren dargelegt und begründet werden.

Würdigung

- Rationalisierung oder Einschränkung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers?
- Alimentationsprinzip als Korrelat zum beamtenrechtlichen Streikverbot?
- Umfang und Grenzen von Begründungspflichten des Gesetzgebers

Weitere Entscheidungen und anhängige Verfahren

- 2015 und 2017: A-Besoldung Sachsen
- 2015: Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts zur Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter in Niedersachsen
- 2017: Vorlagen des Bundesverwaltungsgerichts zur Besoldung von Richtern und Beamten in Berlin
- 2017: Vorlage des VG Osnabrück zur Besoldungshöhe der niedersächsischen Richter
- Musterklagen sind anhängig bei den Verwaltungsgerichten Wiesbaden, Frankfurt und Darmstadt
- Vollzählig ist die Aufzählung vermutlich nicht.

Ergebnis und Ausblick

- Das Bundesverfassungsgericht als (Ersatz-) Besoldungsgesetzgeber?
- Verhältnis Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit
- Begründungsanforderungen und Spielraum des Gesetzgebers

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!