

Vermerk

Datum: 30. Mai 2013

Von: Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

Betreff: Anhörung Schleswig-Holsteinischer Landtag – Finanzausschuss – am 06.06.2013

1. Zwischen der Beamtin/dem Beamten und dem Dienstherr besteht ein besonderes Dienst- und Treueverhältnis, dessen Rechte und Pflichten gem. Art. 33 Abs. 5 GG nach den hergebrachten Grundsätzen des Bundesbeamtentums zu regeln sind. Das Alimentationsprinzip zählt zum Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze. Zum einen enthält es einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, zum anderen begründet es ein grundrechtsgleiches Recht des Beamten. Danach ist der Dienstherr verpflichtet, den Beamten und seiner Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach dem mit seinem 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. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.
2. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt besonders nachdrücklich in seiner Entscheidung zur W-2-Besoldung die Qualität sichernde Funktion des Alimentationsprinzips betont (BVerfG E 130, 263 Rdn. 145). Das Gericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber „sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien ... anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen“ muss.
3. Das Gericht hat ausdrücklich dem Besoldungsgesetzgeber abweichend vom Regelfall der Gesetzgebung für Besoldungsanpassungen eine Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht auferlegt (zuletzt BVerfG E 130, 263/302).
4. Mit dem Urteil vom Februar 2012 hat das Bundesverfassungsgericht die W-2-Besoldung als amtsunangemessen qualifiziert und dementsprechend eine Verletzung des Alimentationsprinzips festgestellt, und zwar erstmals durch einen besoldungsgruppenübergreifenden Vergleich (W zu A). Derzeit sind beim Bundesverfassungsgesetz weitere Vorlagenbeschlüsse der Fachgerichte anhängig, in denen diese jeweils zu dem Ergebnis kommen, dass die vom Besoldungsgesetzgeber festgelegte Alimentation unangemessen sei und daher eine Verletzung des Alimenta-

tionsprinzips darstelle (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A 1525/08 und weitere – Juris VG Halle, Beschluss vom 28.09.2011 – 5 A 206/09 HAL).

5. Die Vorlage des VG Braunschweig vom 06.09.2008 – 7 A 357/05 – Juris hat das Bundesverfassungsgericht als unzulässig abgewiesen (Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08), aber geradezu eine Blaupause für die Verfertigung eines Vorlagebeschlusses wegen unzulänglicher Alimentation geliefert. Der Kammerbeschluss erläutert ungewöhnlich ausführlich, welche methodischen Anforderungen das Bundesverfassungsgericht an eine Vorlage zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen stellt.
6. Das Leistungsprinzip gebietet über in Art. 33 Abs. 2 GG explizit beschriebenen Funktionsbereich hinaus, die Ämter aufgaben- und verantwortungsbezogen abzustufen (sogenannte Ämterhierarchie) (BVerfG E 114, 258 Rdn. 128). Über die sich dabei ergebenden Besoldungsabstufungen beeinflusst das Leistungsprinzip auf die Alimentation des Beamten. Das Prinzip der amtsangemessenen Besoldung erfordert ein Mindestmaß an Differenzierung der statusrechtlichen Ämter nach Funktionsunterschieden.
7. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ein Faktor ist, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist, sofern er die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt (E 107, 218/253). Es steht nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herangezogen werden darf (s. auch OVG Münster – 1 A 1525.08 – Rdn. 307 – Juris). Denn das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen (Wolff, ZBR 2005, 361/368). Nichts anderes gilt im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Wenngleich diese Verfassungsrang hat, ist nicht ersichtlich, warum die Beamten zur Einreichung der entsprechenden Vorgaben ein Sonderopfer erbringen sollen. Daher ist auch der Verweis auf die in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG geregelte Schuldenbremse allein nicht ausreichend als Rechtfertigung (anderer Ansicht Albrecht, LKV 2012, 61/63). Insbesondere fehlt es an einem rechtfertigenden Grund für eine alimentationsbezogene Schlechterstellung der Beamtenschaft gegenüber den Tarifbeschäftigten, vor allem im Hinblick auf die besondere Pflichtenstellung der Beamten und erst recht auf den von ihnen abverlangten besonderen Einsatz und des ihnen versagten Streikrechts (s. auch OVG Münster, Urteil vom 10.09.2007 – 1 A 4955/05 – Rdn. 164 – Juris).
8. Soweit das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen entschieden hat, dass die Besoldung sowohl der Richter als auch der Beamten „noch verfassungsgemäß“ sei, kann der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht gefolgt werden. Insbesondere stellt das Gericht in seinen Entscheidungen im Rahmen des für die Prüfung der Angemessenheit erforderlichen Vergleichs jeweils allein auf die absolute Höhe der in Frage stehenden Besoldung mit den Einkommen der verschiedenen Vergleichsgruppen ab. Die relative Entwicklung der jeweiligen Einkommen und die darin unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate zum Ausdruck kommende Kaufkraftentwicklung hat das Gericht hingegen nicht verglichen. Angesichts von Abweichungen von bis zu 10 % je nach Besoldungsgruppe lässt sich daraus eine Abkoppelung der Besoldung von der

sonstigen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst feststellen. Offenbar ist auch der Finanzsenator in Berlin dieser Ansicht, hat er doch mehrfach eine Anpassung der Berliner Besoldung an die des Bundes bis zum Jahre 2018 in Aussicht gestellt.

9. Die Beförderung ist entsprechend dem Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) strikt auf die jeweilige Person im Vergleich zu Konkurrenten auszurichten. Die Inaussichtstellung eines „Beförderungspaktes“ als Kompensation für eine nicht amtsangemessene gesetzliche Besoldungserhöhung ist missbräuchlich.
10. Die Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) an den Gesetzgeber sind nicht auf Willkür beschränkt. Eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung und insbesondere von der Entwicklung im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes wird weder durch den Rückgriff auf die Schuldenbremse, noch durch den Verweis auf das Willkürverbot gerechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Besoldungsgesetzgeber im Unterschied zum Regelfall der Gesetzgebung eine besondere Begründungspflicht auferlegt. Die vorgesehene gesetzliche Regelung verstößt evident gegen die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eingeforderte Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht. Auf die Frage, ob die geplante Neuregelung die amtsangemessene Alimentation schon „greifbar“ unterschreitet, kommt es daher vorliegend nicht an.

