



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: Renate Ludwig
E-Mail: renete.ludwig@uni-wuerzburg.de

Würzburg, den 14.6.2013



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**„Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“
(LT-Drs. 16/2880)**

I. Ausgangssituation

Nachdem die für den öffentlichen Dienst der Länder zuständigen Tarifvertragsparteien durch Vereinbarung vom 9.3.2013 eine Erhöhung der Entgelte ab 1.1.2013 um 2,65 % und ab dem 1.1.2014 um weitere 2,95 % beschlossen haben, sollen die für die Tarifbeschäftigten vereinbarten Erhöhungen – gestaffelt – auch Beamte und Versorgungsempfänger gelten. Dabei werden die Ergebnisse für Beamte und Pensionäre bis zur Besoldungsgruppe A 10 im Verhältnis 1 : 1 und für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 zu 1 % übernommen. Die übrigen Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A sowie die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen B, R, C, H und W erhalten keine Anpassung Ihres Grundgehalts.

Mit diesem Modell will die Landesregierung einerseits eine weiterhin amtsangemessene Alimentation gewährleisten; sie will andererseits aber zugleich mit Blick auf das Verfassungsgebot eines ausgeglichenen Haushalts einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

so die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 16/2880, S. 13

Das Gesetz wahre auch einen amtsangemessenen Abstand zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen und bringe so die unterschiedliche Wertigkeit der jeweiligen Funktion und die Bedeutung und Verantwortung des Amtes zum Ausdruck.

Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 16/2880, S. 14

II. Entscheidungsvorschlag

Das Gesetzgebungsverfahren sollte nicht weiter verfolgt werden; die Bestimmungen sind offensichtlich verfassungswidrig und dürften einer – mit Sicherheit zu erwartenden – verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

III. Begründung

Die durch das Gesetz vorgesehene Abkopplung von der Tarifentwicklung und der jährlichen Preissteigerung für bestimmte Besoldungsgruppen erweist sich als eine ausdrückliche Verweigerung der nach § 14 BBesG vorgesehenen Anpassungspflicht. Sie löst die Erhöhung zum einen von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse ab; das Gesetz verzichtet zudem aber vor allem auf eine Öffnungsklausel zur wiederkehrenden Überprüfung und ggf. erforderlichen Anpassung der Besoldung. Damit verstößt das Gesetz aber auch gegen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten, aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten, besonderen Begründungspflichten sowie die zusätzlich prozedural gebotenen Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten.

BVerfGE 114, 258 (296); 117, 330 (355); 130, 263 (302)

Grundsätzlich muss der Beamte über ein Einkommen verfügen, das ihm seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort gestattet.

BVerfGE 107, 218 (237); 114, 258 (287); 119, 247 (269) – std. Rspr.

Allerdings dient die Alimentation nicht nur der Sicherung des Lebensunterhalts; ihr kommt zugleich auch eine qualitätssichernde Funktion zu.

BVerfGE 114, 258 (294); 130, 263 (293)

Die verfassungsrechtlich über Art. 33 Abs. 5 GG abgesicherte Garantie eines amtsangemessenen Unterhalts ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende „verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive“.

BVerfGE 130, 263 (294)

Nach allgemeiner Ansicht verstößt eine Beamtenbesoldung gegen Art. 33 Abs. 5 GG, wenn der verfassungsrechtliche Kerngehalt der Alimentation unterschritten ist, wobei sich aber konkrete Beträge der Verfassung gerade nicht entnehmen lassen.

BVerfGE 117, 330 (352)

Welche Alimentation daher angemessen ist, bedarf der Konkretisierung durch den Besoldungsgesetzgeber, dessen Gestaltungsspielraum gerichtlich nur dahingehend überprüfbar ist, ob die Bezü-

ge evident unzureichend ist, was dann zu bejahen ist, wenn der unantastbare Kerngehalt der Alimentation unterschritten ist.

BVerfGE 117, 330 (353); 130, 263 (294 f.)

Neben diesen individualbezogenen, die angemessene Lebensführung ermöglichenden Komponenten der Beamtenbesoldung muss die Beamtenbesoldung aber auch die unterschiedliche Wertigkeit der jeweiligen Ämter abbilden; erforderlich ist daher auch eine hinreichend abgestufte Differenzierung der unterschiedlichen Besoldungsgruppen. Amtsangemessene Gehälter setzen daher voraus, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung des jeweiligen Amtes entspricht.

BVerfGE 117, 330 (355)

Mit Blick auf die partielle Nichtanpassung der Besoldung durch den von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf, stellt sich die Frage, ob Beamte höherer Besoldungsgruppen verpflichtet sein könnten, in größerem Umfang als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Gerade in Anbetracht bereits in der Vergangenheit erfolgter Kürzungen ist der Gesetzgeber gehalten, sich der Gefahr einer verfassungswidrigen Entwicklung des Besoldungsniveaus bewusst zu sein.

Nach allgemeiner Ansicht dürfen zudem den Beamten keine Sonderopfer zu Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden.

BVerfGE 99, 300 (320); 114, 258 (287); 117, 330 (351); 117, 372 (388); siehe ferner auch BVerwGE 117, 305 (308); 131, 20 (26)

Vor diesem Hintergrund ist der Alimentationsgrundsatz dann verletzt, wenn der Gesetzgeber ohne erkennbare Rechtfertigung die Besoldung der Beamten von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abkoppelt und damit die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Dementsprechend verletzt eine Nichtanpassung der Besoldung auch dann den Kerngehalt des Alimentationsprinzips, wenn zwar die verbleibende Alimentation noch eine amtsangemessene Lebensführung ermöglicht, gleichwohl aber für die Absenkung als solche kein sachlicher Grund besteht.

Wolff, ZBR 2005, 361 (367)

Verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sind im Ergebnis gleichzusetzen mit einer Kürzung der Bezüge.

BVerfGE 114, 258 (290); BVerfG, ZBR 2007, 411 (414)

Bei der Prüfung des Vorliegens sachlicher Gründe greift das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen auf die zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Gründe zurück.

BVerfGE 76, 256 (295)

Dabei kommen zur Rechtfertigung einer „faktischen“ Absenkung der Beamtenbesoldung durch die Nichtanpassung der Beamtenbezüge nur spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe in Betracht.

BVerwG, NVwZ 2010, 139

Die Landesregierung begründet die Entscheidung zur partiellen Nichtanpassung zentral und ausschließlich mit der Verpflichtung zum Abbau struktureller Finanzierungsdefizite in der Erfüllung der grundgesetzlichen Verpflichtungen zur Haushaltskonsolidierung. Spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe sind dies zunächst nicht.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht zwar festgestellt hat, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte jedenfalls ein Faktor sein kann, der bei der Festsetzung der Besoldung zu berücksichtigen ist, sofern dies die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt,

BVerfGE 107, 218 (253)

so kann die Finanzlage öffentlicher Haushalte jedenfalls nicht die einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen darstellen.

OVG NW, - 1 A 15225.08 – Rn. 307 (juris)

Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, zunächst keine ausreichende Rechtfertigung abgibt.

BVerfGE 107, 218 (253); 117, 372 (388); BVerfG, NVwZ 2010, 1355 (1356)

Dies folge aus dem Umstand, dass die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung keine in ihrem Umfang beliebig variable Größe darstelle, sie 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 Sozialstaatsprinzip bemessen lasse.

BVerfGE 44, 249 (264); 114, 258 (291)

Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung können eine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation nicht begründen; könnte nämlich die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Veränderung des Grundsatzes der Alimentierung rechtfertigen, wäre diese dann auch einem uneingeschränkten und auch nicht substantiell beschränkbareren Zugriff des Gesetzgebers ausgeliefert. Die Schutzfunktion von Art. 33 Abs. 5 GG liefe damit aber ins Leere.

BVerfGE 117, 372 (388)

Ein Durchschlagen der schlechten Finanzlage des Staates auf die Beamtenbesoldung dürfte wohl nur dann in Rede stehen, wenn es um eine Akt staatlicher Existenzsicherung in einer extremen Haushaltsnotlage ginge, was dann anzunehmen wäre, wenn insgesamt ein deutliches Absinken des Lebensstandards zu beobachten wäre.

Jachmann ZBR 1993, 133 (135)

Abgesehen von dem Hinweis der Landesregierung auf die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung findet sich aber keine weiterführende Begründung; diese ist auch nicht denkbar. Die bisherigen Erwägungen sind als Rechtfertigung nicht ausreichend.

gez. Kyrill-A. Schwarz