



**Wesentliche Aussagen des BVerfG zur Prüfung der Einhaltung der Alimentationsprinzips
anhand der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der R-Besoldung des
Landes Sachsen-Anhalt und Bewertung¹ dieser
(Urteil vom 5. Mai 2015 - Az. 2BvL 17/09 u.a.)**

Das BVerfG legte Schritte zur Prüfung der Einhaltung des Alimentationsprinzips fest. Die der Prüfung zugrundeliegenden Bezüge setzen sich aus dem Grundgehalt plus ggf. Sonderzahlung zusammen. 1

Ob die Bezüge evident unzureichend sind, beurteilt sich nach:

Schritt 1: Einzelbetrachtung

*„Ob der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Anpassung der Alimentierung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse bei der Fortschreibung der Besoldungshöhe nachkommt, zeigt sich vielmehr erst anhand einer **Gegenüberstellung der Besoldungsentwicklung einerseits mit verschiedenen Vergleichsgrößen** andererseits über einen **aussagekräftigen Zeitraum** hinweg. Die hierbei regelmäßig heranzuziehenden **Schwellenwerte**, ab denen eine erkennbare Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung oder -höhe und der heranzuziehenden Vergleichsgröße vorliegt, haben dabei lediglich **Orientierungscharakter**.“ (Rdnr. 98)*

Dabei seien laut BVerfG zeitverzögerte Anpassungen der Besoldung dann bei der Abwägung zu berücksichtigen, wenn sich diese bei der Gesamtbetrachtung zum Nachteil der BesoldungsempfängerInnen auswirken!

- Parameter 1 - Tarifiergebnisse im öffentlichen Dienst

Ergibt ein Vergleich von Tarif- und Besoldungsentwicklung eine deutliche Differenz zu Ungunsten der Besoldungsentwicklung, weise dies auf eine Unteralimentierung hin. Eine strikte Parallelität beider sei folglich nicht erforderlich. Die Differenz dürfe jedoch nicht über eine in der Unterschiedlichkeit beider Systeme liegenden Weise hinausgehen. Eine deutlich sichtbare Abkopplung der Bezüge von der Tarifentwicklung spreche daher für eine Unvereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG. Dies sei **in der Regel** dann der Fall, wenn die Differenz der Besoldungs- zur Tarifentwicklung mindestens 5 Prozent beträgt (also: ((jeweilige Tarifentwicklung - Besoldungsentwicklung)/ Besoldungsentwicklung)*100= >5)

Der dabei zu berücksichtigende Zeitraum sei zum einen der Zeitraum der zurückliegenden 15 Jahre. **Hinzu komme** ein sich damit überlappenden gleichlangen Zeitraum, der fünf Jahre vor dem o.g. Zeitraum beginnt (sprich: Das streitgegenständliche Jahr ist 2015, dann ist der eine Zeitraum 2001 bis 2015 und der zweite Zeitraum von 1996 bis 2010). Auf diese Weise könne man statistische Ausreißer hinreichend bereinigen. Ist eine solche Staffelprüfung allerdings mangels entspr. bzw. aussagekräftiger Datengrundlage nicht möglich, so ist sie nicht vorzunehmen. Die gelte bspw. in den neuen Länder für die Zeit bis einschl. 1993.

¹ Die Bewertung ist rechtlich unverbindlich. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.



- *Parameter 2 - Nominallohnindex*

Die Betrachtung des Nominallohnindex dient dem Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung der abhängig Beschäftigten. Im Sinne einer Vergleichbarkeit sei hier auf die Bruttobesoldung abzustellen, da der Nominallohnindex ebenfalls auf den Bruttolöhnen basiert. Die zu betrachtenden Zeiträume sind die bei Parameter 1 genannten. Bei einer Abweichung von mindestens fünf Prozent liegt der Verdacht nahe, dass eine Unteralimentierung gegeben ist (also: $((\text{Nominallohnindex} - \text{Besoldungsentwicklung}) / \text{Besoldungsentwicklung}) * 100 \Rightarrow > 5$)

- *Parameter 3 - Deutliche Abweichung vom Verbraucherpreisindex*

Der Bezug zum Verbraucherpreisindex soll die Voraussetzung des Alimentationsprinzips, mittels Besoldung die Grundbedürfnisse des Betroffenen hinreichend zu befriedigen und einen dem Amt angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten, sicherstellen. Dabei seien die Verbraucherpreise im jeweiligen Land bzw. bei der Bundesbesoldung auf Bundesebene in Bezug zu nehmen.

Die zu berücksichtigenden Zeiträume sind auch hier die bei Parameter 1 und 2 benannten. Bleibt in diesen die Besoldungsentwicklung um 5 Prozent hinter der Entwicklung der Verbraucherpreise zurück, so sei dies ein Indiz für eine evident unangemessene Besoldung (also: $((\text{Verbraucherpreisindex} - \text{Besoldungsentwicklung}) / \text{Besoldungsentwicklung}) * 100 \Rightarrow > 5$)

- *Parameter 4 - Abstandsgebot*

In der Regel liegt ein Verstoß gegen das Alimentationsgebot vor, wenn sich der Abstand zw. den Bruttogehältern zweier Besoldungsgruppen bspw. aufgrund unterschiedlicher linearer Anpassungen in den letzten fünf Jahren um mind. 10 Prozent verringert hat. Das BVerfG hat die jeweiligen Abstände von R1 zu A5, A9 und A13 verglichen.

- *Parameter 5 - Quervergleich mit der Besoldung der anderen Gesetzgeber*

Mit Hilfe dieses Parameters solle die qualitätssichernde Funktion der Besoldung zum Ausdruck kommen. Art. 33 Abs. 5 GG statuiert zwar kein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot, doch lasse er eine ungehinderte Auseinanderentwicklung der Bezüge im Bund und in den Ländern nicht zu.

Eine erhebliche Differenz im Vergleich zum Durchschnitt des jährlichen Bruttobezugs in der jeweiligen Besoldungsgruppe der anderen Dienstherren spräche dafür, dass die Besoldung die qualitätssichernde Funktion nicht hinreichend erfülle. Eine konkrete Grenze könne allerdings pauschal nicht festgelegt werden. Jedoch sei anzunehmen, dass eine Abweichung von 10 Prozent als erheblich anzusehen ist.

- *Zwischenergebnis der Prüfung*

Sind drei der fünf Parameter nicht erfüllt, bestehe die Vermutung der verfassungswidrigen Unteralimentation. Sodann wäre mit Prüfungsschritt 2 fortzufahren.

Schritt 2: Gesamtabwägung

Die sich aus Prüfungsschritt 1 ergebene Vermutung könne mittels Gesamtabwägung bekräftigt oder aber entkräftet werden. Dabei sei zu beachten:

- *Entwicklung der Qualität der eingestellten Bewerber*

Nimmt die Qualität der eingestellten Bewerber innerhalb der zurückliegenden fünf Jahre erheblich ab und/oder werden die Einstellungsvoraussetzungen spürbar herabgesetzt, um überhaupt noch Bewerber zu bekommen, so bestärke dies die Vermutung der Unteralimentation.

- *In der Höhe spiegelt sich die Qualität der Tätigkeit und Verantwortung des Amtes wieder*

Hier nimmt das Gericht konkret Bezug auf das Richteramt, welches die Betroffenen unabhängig von äußerlichen Einflüssen auszuüben haben. Dies werde durch eine Besoldung in angemessener Höhe sichergestellt.

- *Niveau der Beihilfeleistungen*

Es dürfe nicht dazu kommen, dass sämtliche allg. Gehaltsbestandteile für krankheitsbezogene Aufwendungen aufgebracht werden müssen. Zudem sei bei einer Vielzahl von Einschnitten ins Beihilferecht, die einzeln gesehen nicht zu beanstanden wären, eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Führen diese in der Summe zu einer unangemessenen Reduzierung des zur Verfügung stehenden Einkommens, bestärke dies die Vermutung der verfassungswidrig zu niedriger Besoldung.

- *Versorgung*

Führen Einschnitte im Versorgungsrecht (bspw. Abzüge für die Versorgungsrücklage, Absenkung des Pensionsniveaus) dazu, dass die Betroffenen einen größeren Teil ihrer Bezüge für die private Altersversorgung aufbringen müssen, um nicht mit Eintritt in die Pension erhebliche Einschnitte in die Lebensführung hinnehmen zu müssen, so sei auch dies eine Bestärkung der Vermutung, dass die Höhe der Besoldung gegen das Alimentationsgebot verstößt.

- *Vergleich mit dem durchschnittlichen Bruttoeinkommen in der Privatwirtschaft*

Hierbei müssen laut Gericht nochmals die Besonderheiten des Beamtenstatus sowie das beamtenrechtliche Besoldungs- und Versorgungssystem berücksichtigt werden. Dabei stellte das Gericht zwecks Vergleichbarkeit **allein** auf das Grundgehalt **ohne** Sonderzahlung ab.



Zwischenergebnis der Prüfung

Hat die Gesamtschau ergeben, dass die streitgegenständliche Alimentation gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, so ist in einem dritten Schritt zu prüfen, ob dies gerechtfertigt ist.

Schritt 3: Prüfung der Rechtfertigung

Die Unteralimentation könne gerechtfertigt sein, wenn andere verfassungsrechtliche Wertentscheidungen oder Institutionen Art. 33 Abs. 5 GG vorgehen. Dies müsse im Wege einer Abwägung geprüft werden.

- Verbot der Neuverschuldung (sog. Schuldenbremse)

Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation aus rein finanziellen Beweggründen könne bei konjunkturellen Abweichungen von der Normallage sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen möglich sein (Fälle des Art. 109 Abs. 3 GG). Dann müsse allerdings die Maßnahme ausreichend begründet werden und Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzeptes zur Haushaltskonsolidierung sein.

Zwischenergebnis der Prüfung

Liegt kein Rechtfertigungsgrund verfassungsrechtlicher Art vor ist weiter zu prüfen, ob ein anderweitiger sachlicher Grund Kürzungen/Einschnitte rechtfertigt:

Rechtfertigung durch sachliche Gründe

Kürzungen und Einschnitte könnten darüber hinaus weiterhin aus sachlichen Gründen, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen, gerechtfertigt sein.

Die Begründungspflicht des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber ist gehalten, darzulegen, mittels welcher Abwägung er zu der getroffenen Besoldungsanpassung kam. Er muss die zur Festlegung erforderlichen Faktoren benennen. Nachträglich sei dies nicht möglich, da die Faktoren gerade der Entscheidungsfindung dienen.

Was bringt die Entscheidung Neues?

1. die Prüfungsschritte
2. die Wirkung des Verstoßes gegen die Parameter (Indizwirkung) sowie das Verhältnis dieser untereinander (Indizwirkung bei Verstößen gegen drei der fünf Parameter)
3. zu betrachten ist die Bruttobesoldung statt der Nettobesoldung
4. Die zu prüfende Bruttobesoldung entspricht nicht den Beträgen, die bei der Entscheidung des BVerfG zur Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien betrachtet wurden. Folglich ist der Familienzuschlag bei der vorliegenden Frage unbeachtlich. Bei der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf die Summe von Grundgehalt, Sonderzahlung(en) sowie Stellenzulagen an.



5. Verbraucherpreisindex des jeweiligen Landes bzw. bei der Bundesbesoldung des Bundes relevant
6. die zu betrachtenden Zeiträume von jeweils 15 Jahren mit einem Überlappungszeitraum von fünf Jahren (Staffelprüfung;)
7. Konkretisierung des Vergleichs der Besoldungsentwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung mittels Betrachtung des Nominallohnindex
8. Festlegung der prozentualen Abweichungen von 5 Prozent bei den Vergleichsbetrachtungen mit der Tarifentwicklung öD, Nominallohnentwicklung und Verbraucherpreisentwicklung
9. der zu ziehende Quervergleich zur durchschnittlichen Besoldung landesweit und die Festlegung einer max. Abweichung nach unten von 10 Prozent
10. Die Abzüge, die aufgrund der Versorgungsrücklage vorgenommen werden, werden ausdrücklich als belastende Maßnahme angesehen.
11. Das BVerfG hat konkret festgelegt, in welchen drei Fällen und unter welchen Voraussetzungen eine schwierige Haushaltslage eine Unteralimentation rechtfertigt.
12. Berücksichtigung der Entwicklung der Qualität der eingestellten BewerberInnen
11. Erfordernis einer detaillierten Begründung bei der Besoldungs- und Versorgungsanpassung

Wie ist die Entscheidung zu bewerten?

Das Urteil ist grds. zu begrüßen, da durch dieses die Beurteilung der Frage der Angemessenheit der Alimentation erleichtert und die Rechtssicherheit sowie Akzeptanz mittels transparenter Kriterien gefördert wird.

Zwar ist in der Urteilsbegründung sowie in den Leitsätzen von RichterInnen und StaatsanwältInnen die Rede, doch der Bezug der Argumentation ist nicht das Amt der KlägerInnen, sondern das für alle unter Art. 33 Abs. 55 GG zugehörenden Personen geltende Alimentsprinzip. Von daher müssen die Ausführungen auch für die Besoldung der **BeamtInnen** gelten. Zumal die Parameter bereits in der Vergangenheit seitens des BVerfG im Rahmen von Entscheidungen zur Beamtenbesoldung formuliert wurden (siehe auch stete Verweise des Gerichts auf seine vorangehende Rechtsprechung). Neu hingegen sind deren Konkretisierungen. Dies gilt, auch wenn in Rdnr. 120 in Bezug auf die Qualität der Tätigkeit und die zu tragende Verantwortung konkret auf das Richteramt abgestellt wird. Schließlich bestehen vergleichbare Verpflichtungen auch für BeamtInnen (vgl. bspw. §§ 60 ff. BBG). Zudem werden in Rdnr. 122 (letzter Satz) ausdrücklich die BeamtInnen genannt.

Die Festlegung des BVerfG, dass im Falle des Verstoßes gegen drei der fünf Parameter, eine Gesamtabwägung vorzunehmen ist, ist zu begrüßen. Bislang war unklar, inwieweit sich derartige **Verstöße** auswirken und ob ggf. sogar Verstöße gegen sämtliche Parameter gegeben sein müssen.

Das Prinzip „**Besoldung folgt Tarif**“ wurde durch das Urteil weder bestärkt noch geschwächt, da es auch in der Vergangenheit aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums der Gesetzgeber kein zwingend einzuhaltender Grundsatz war und vom BVerfG auch aufgrund dessen nicht zu einem solchen gemacht werden kann.

Bei der Betrachtung auf die **Bruttobesoldung** abzustellen, ist zu begrüßen. Dies ist zum einen praktikabler und stellt zudem eine bessere Vergleichbarkeit sicher.

Zwar ist grds. zu kritisieren, dass u. U. **finanzielle Gesichtspunkte** eine Unteralimentation rechtfertigen können. Doch hat das BVerfG diese Möglichkeit auf drei Fälle begrenzt sowie eine ausführliche Begründungs- und Konzeptpflicht festgeschrieben. Damit hat das BVerfG hohe Anforderung an den Gesetzgeber gestellt.

Die Einführung des Parameters „**Quervergleich**“ ist ausdrücklich zu begrüßen, da damit klargestellt wird, dass die Gesetzgeber bei der Anpassung ihrer Besoldung auch die Besoldung der anderen Dienstherrn zumindest zu berücksichtigen haben. Auch wenn die letztendliche Bezugsgröße der Durchschnittswert der jeweiligen Jahresbruttobesoldungen sein soll. Folglich kann als Vergleichsgröße nicht der Dienstherr mit dem höchsten Besoldungsniveau herangezogen werden. Das Urteil führt also nicht zu einer von uns geforderten Angleichung der Besoldungsniveaus, kann aber zumindest das weitere Auseinanderdriften begrenzen. Allerdings sind die Ausführungen zum Quervergleich in der Entscheidung hinsichtlich des zu berechnenden Durchschnittswertes nicht eindeutig. Während im Leitsatz von einem systeminternen Besoldungsvergleich und Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder spricht, kann aus den Entscheidungsgründen der Schluss gezogen werden, dass im Falle der Prüfung der Landesbesoldung der zu berechnende durchschnittliche Vergleichswert ohne Berücksichtigung der Bundesbesoldung anzustellen ist. Dies wäre abzulehnen, da keine Gründe für eine solche Differenzierung vorliegen.

Bei der Betrachtung der Amtsangemessenheit die Entwicklung der **Verbraucherpreise** zu berücksichtigen sind, hat das BVerfG bereits in früheren Entscheidungen ausgeführt. Neu hingegen ist die Konkretisierung dahingehend, dass die Verbraucherpreise des jeweiligen Landes in den Blick zu nehmen sind und nicht der bundesweite Verbraucherpreisindex. Der hingegen spielt nur bei der Bundesbesoldung eine Rolle. Dies mutet zuerst komisch an, da die BundesbeamtInnen und -richterInnen ihren Dienstort in einem der Länder haben. Würde man allerdings bei den Bundesbeschäftigten den jeweiligen Dienstort und den dortigen Verbraucherpreisindex heranziehen, könnte dies zu unterschiedlichen Beurteilungen bei ein und dem selben Amt innerhalb des Dienstherrn Bund führen. Von daher ist die Heranziehung des bundesweiten Verbraucherpreis eine praktikable Lösung.