Bund Deutscher Kriminalbeamter

Verfassungsgericht bestätigt Anspruch auf angemessene Alimentation

14.02.2012

Das Bundesverfassungsgericht hat erneut die Verpflichtung des Dienstherrn für einen angemessenen Unterhalt der Beamten und ihrer Familien bestätigt. Bei Besoldungserhöhungen muss im Wege einer Gesamtschau über die Jahre hinweg mit in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung getragen werden.

Pressemitteilung № 8/2012 des Bundesverfassungsgericht vom 14.02.2012

W 2-Besoldung der Professoren in Hessen verfassungswidrig

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit seinem heute verkündeten Urteil entschieden, dass die Besoldung der Professoren in Hessen aus der Besoldungsgruppe W 2 gegen das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG verstößt und daher verfassungswidrig ist. Der Gesetzgeber hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1. Januar 2013 zu treffen.

Über den Sachverhalt, der der Vorlage des Verwaltungsgerichts Gießen zugrunde liegt, informiert die Pressemitteilung № 47/2011 vom 21. Juli 2011. Sie kann auf der Homepage des Bundesverfassungsgerichts eingesehen werden.

Die Entscheidung ist mit 6:1 Stimmen ergangen. Der Richter Gerhardt hat ein Sondervotum abgegeben.

Das Urteil beruht im Wesentlichen auf folgenden Erwägungen:

1. a) Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der 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 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. Diesen Kriterien muss 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 und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen.

Taugliche Vergleichsgruppen sind primär innerhalb des Besoldungssystems zu finden. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Vergleiche sind dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen möglich und geboten. Des Weiteren bestimmt sich die Amtsangemessenheit der Alimentation durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden. Angesichts der zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft bestehenden Systemunterschiede müssen die Konditionen allerdings (nur) insgesamt vergleichbar sein.

b) Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar. Dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht. Damit die Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG gleichwohl eingehalten wird, bedarf es prozeduraler Sicherungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten, die sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln gelten. Bei Systemwechseln, die die Bewertung eines Amtes und die damit einhergehende besoldungsrechtliche Einstufung betreffen, muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die besoldungsrechtliche Neubewertung eines Amtes immer noch den (unveränderten) Anforderungen des Amtes gerecht wird. Führt die gesetzgeberische Neubewertung zu einer deutlichen Verringerung der Besoldung, bedarf es hierfür sachlicher Gründe.

c) Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers deckt auch die Einführung neuer und die Modifizierung bestehender Leistungselemente in der Besoldung ab. Grundsätzlich kann anstelle eines grundgehaltsorientierten, nach Dienstaltersstufen gegliederten Besoldungssystems ein zweigliedriges Vergütungssystem bestehend aus festen Grundgehältern und variablen Leistungsbezügen vorgesehen werden.

Wenn der Gesetzgeber aber von der einen auf eine andere Gestaltungsvariante übergeht, dann muss er neben den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen auch den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge tun. Leistungsbezüge müssen, um kompensatorische Wirkung für ein durch niedrige Grundgehaltssätze entstandenes Alimentationsdefizit entfalten zu können, für jeden Amtsträger zugänglich und hinreichend verstetigt sein. Dies ist etwa – bezogen auf den Personenkreis der Professoren – der Fall, wenn die Kriterien für die Vergabe der Leistungsbezüge vom Gesetzgeber hinreichend bestimmt ausgestaltet sind und wenn der einzelne Professor – vorbehaltlich unausweichlicher Beurteilungsspielräume zur Wahrung der Wissenschaftsfreiheit – unter klar definierten, vorhersehbaren und erfüllbaren Voraussetzungen einen einklagbaren Rechtsanspruch auf die Gewährung von Leistungsbezügen hat.

2. Die W 2-Besoldung der Professoren in Hessen entspricht in ihrer Gesamtkonzeption nicht den Anforderungen, die das Alimentationsprinzip an eine amtsangemessene Alimentierung des betroffenen Personenkreises stellt. Die gewährte Besoldung ist evident unzureichend. Das durch die Grundgehaltssätze entstandene Alimentationsdefizit wird durch die Leistungsbezüge in ihrer bisherigen Ausgestaltung nicht kompensiert.

a) Die festen Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung W genügen in der Besoldungsgruppe W 2 nicht, um dem Professor nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit einen angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen. Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung der Grundgehaltssätze die Sicherung der Attraktivität des Professorenamtes für entsprechend qualifizierte Kräfte, das Ansehen dieses Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Professor geforderte Ausbildung, seine Verantwortung und seine Beanspruchung nicht hinreichend berücksichtigt. Dies ergibt sich in erster Linie aus dem Vergleich der Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe W 2 mit den Grundgehaltssätzen der Besoldungsordnung A und wird durch den Vergleich mit den Einkommen außerhalb des öffentlichen Dienstes bestätigt.

Im Vergleich mit der Besoldungsordnung A erreicht das Grundgehalt eines W 2-Professors nicht die Besoldung eines jungen Regierungsdirektors bzw. Studiendirektors (Besoldungsgruppe A 15). Es liegt unter dem Besoldungsniveau des Eingangsamtes des höheren Dienstes in der Endstufe (Besoldungsgruppe A 13). Dieses vom Bundesgesetzgeber begründete evidente Missverhältnis hat der nun für die Besoldung und Versorgung seiner Beamten zuständige hessische Landesgesetzgeber bei der Einführung der hessischen Landesbesoldungsordnungen bzw. bei den allgemeinen Besoldungsanpassungen fortgeschrieben. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe W 2 werden den hohen Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation der Inhaber dieser Ämter ebenso wenig gerecht wie den vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben in Forschung und Lehre sowie administrativer Art, die mit dem Professorenamt verbunden sind. Zudem ergibt der Vergleich der W 2-Besoldung mit dem Verdienst verwandter Beschäftigtengruppen in der Privatwirtschaft, dass die W 2-Professoren in der betreffenden Verdienstskala weit unten angesiedelt sind.

b) Die evidente Unangemessenheit der Grundgehaltssätze wird nicht durch die vom Gesetzgeber in Aussicht gestellten Leistungsbezüge aufgehoben, weil diese offensichtlich weder für jeden Amtsträger zugänglich noch hinreichend verstetigt sind. Nach der einfachrechtlichen Ausformung und der Intention des Gesetzgebers besteht kein Anspruch auf die Gewährung von Leistungsbezügen, sondern nur ein Anspruch darauf, dass über die Gewährung ermessensfehlerfrei entschieden wird. Bei der höhenmäßigen Bemessung der Leistungsbezüge handelt es sich um eine von nur wenigen normativen Vorgaben eingehegte Ermessensentscheidung. Da nach der gesetzlichen Ausgestaltung ein sog. Vergaberahmen, also ein Gesamtbetrag für die jährliche Gewährung von Leistungsbezügen, festzulegen ist, muss bei der Vergabe einzelner Leistungsbezüge berücksichtigt werden, in welchem Maße der Vergaberahmen durch frühere Vergaben bereits ausgeschöpft ist. Für die „zu spät gekommenen“ Professoren kommen dann allenfalls niedrig bemessene Leistungsbezüge in Betracht, ohne dass dies von der individuellen Leistung des Professors abhängig oder von ihm in irgendeiner Weise beeinflussbar wäre. Auch die sonstigen Modalitäten der Vergabe der Leistungsbezüge belegen, dass sie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung lediglich additiven und keinen alimentativen Charakter aufweisen. Sie können nicht nur unbefristet, sondern auch befristet oder als Einmalzahlung gewährt werden und werden daher auch für die Ruhestandsversorgung oft nur in geringerem Maße wirksam.

3. Zur Beseitigung des als verfassungswidrig erkannten Alimentationsdefizits stehen dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten offen. Er kann ein amtsangemessenes Alimentationsniveau über die Höhe der Grundgehaltssätze sicherstellen oder etwa die Leistungsbezüge so ausgestalten, dass sie alimentativen Mindestanforderungen genügen.

Angesichts dieser Gestaltungsmöglichkeiten trifft den Gesetzgeber die Pflicht, nach dem er sich in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein bestimmtes Neuregelungsmodell entschieden hat, dessen Funktionsfähigkeit und Systemgerechtigkeit zu beobachten und gegebenenfalls erforderliche Nachbesserungen vorzunehmen. Erweist sich das für die Zukunft gewählte Modell als nicht tragfähig oder kommt es aus sonstigen Gründen zu einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung, so ist der Gesetzgeber verpflichtet, Korrekturen an der Ausgestaltung des Besoldungssystems bzw. der Bezügehöhe vorzunehmen.

Sondervotum des Richters Gerhardt:

1. Die Besoldung der Hochschullehrer folgt seit jeher Grundsätzen, die von denjenigen für die Besoldung der anderen Beamten abweichen. Zu den charakteristischen Besonderheiten des Rechts der Hochschullehrerbesoldung gehört unter anderem seit je, dass es neben den dem Hochschullehrer in jedem Fall zustehenden Bezügen fakultative Bezüge unterschiedlicher Art und Ausge-staltung gibt, darunter in erheblichem Umfang tätigkeits- und leistungsbezogene, teilweise vertraglicher Vereinbarung zugängliche Elemente. Auch im Hinblick auf die Höhe der Professorenbesoldung lassen sich im traditionsbildenden Zeitraum keine Strukturprinzipien ausmachen, die als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers im Hinblick auf die Professorenbesoldung beschränken könnten. Insbesondere gibt es keine verfassungsfeste Tradition eines bestimmten Verhältnisses zur Alimentation der anderen Beamten.

2. Die Senatsmehrheit überdehnt daher die dem Gesetzgeber durch Art. 33 Abs. 5 GG auferlegten Schranken, indem sie auf den für die allgemeine Beamtenschaft geltenden Alimentationsgrundsatz zurückgreift und auf der Grundlage eines direkten Vergleichs von Teilelementen der Besoldungsordnungen A und W eine Unteralimentierung einer Gruppe von Professoren feststellt. Damit bleibt die in der Tradition der Professorenbesoldung stehende Grundentscheidung des Gesetzgebers unrespektiert, nämlich eine den Chancen und Risiken in Werdegang und beruflicher Entwicklung der Hochschullehrer sowie

den spezifischen Aufgaben von Wissenschaft und Forschung gerecht werdende Besoldung zu schaffen, die ein unstreitig moderates, aber auskömmliches Grundgehalt mit der Chance auf Tätigkeits- und Leistungszulagen integral verbindet.

Quelle

Bundesverfassungsgericht

Urteil vom 14. Februar 2011, Az. 2 BvL 4/10

Zum Thema siehe auch

- Armin Aufrecht, Entwicklung der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen fünfunddreißig Jahren

Schlagwörter
Baden-Württemberg Recht
diesen Inhalt herunterladen: PDF