

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen jüngst ergangenen Entscheidungen zur Besoldung von Beamten, Richtern und Professoren enge Vorgaben für den Besoldungsgesetzgeber formuliert. Zwar betont das Gericht nach wie vor den weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Besoldung, zugleich leitet es nunmehr jedoch aus dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG konkrete, quantitativ überprüfbare Maßstäbe sowie Beobachtungs-, Begründungs- und Konzeptualisierungspflichten für das Gesetzgebungsverfahren ab:

- Danach erfolgt die Überprüfung eines Besoldungsgesetzes auf eine mögliche verfassungswidrige (absolute) Unteralimentation anhand eines Dreistufenmodells. Auf der ersten Stufe wird ein Abgleich der Besoldungsentwicklung mit insgesamt fünf Parametern vorgenommen: Besonderer Bedeutung kommt dabei einem Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung der Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst des jeweiligen Bundeslandes zu. Daneben erfolgen Vergleiche mit dem Nominallohnindex und dem Preissteigerungsindex. In diesem Zusammenhang zieht das Bundesverfassungsgericht erstmals eine absolute Untergrenze für eine angemessene Alimentation bei einem Abstand von 15 % vom Niveau der Grundsicherung. Des Weiteren werden ein besoldungssysteminterner Vergleich und ein Quervergleich mit der Besoldungsentwicklung des Bundes und anderer Länder angestellt. Für diese Vergleichsbetrachtungen legt das Bundesverfassungsgericht jeweils konkrete Werte fest, ab deren Überschreiten ein Indiz für eine evident verfassungswidrige Besoldung vorliegt. Liegen bei drei oder mehr dieser Parameter erhebliche Abweichungen vor, besteht eine Vermutung für die Verfassungswidrigkeit der Besoldung. Auf einer zweiten Prüfungsstufe werden im Rahmen einer Gesamt abwägung weitere Kriterien berücksichtigt, anhand derer die indizierte Vermutung der Verfassungswidrigkeit widerlegt oder erhärtet werden kann. Auf einer dritten Stufe eröffnet das Bundesverfassungsgericht bei Vorliegen eng begrenzter verfassungsrechtlicher Ausnahmen eine Rechtfertigungsmöglichkeit für eine nach dem Ergebnis der ersten beiden Prüfungsstufen grundsätzlich verfassungswidrige Unteralimentation.
- Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, wie sie sich aufgrund der oben dargestellten Gesamtabwägung ergibt, genießt die Alimentation auch einen relativen Normbestandsschutz. Der Gesetzgeber darf Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge nur vornehmen – hierzu zählt auch die Nichterhöhung der Besoldung trotz allgemeiner positiver Entwicklung –, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Diese Gründe müssen im Bereich des Systems der Besoldung liegen; das Bemühen Ausgaben zu sparen, kann hingegen grundsätzlich nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden.
- Daneben betont das Bundesverfassungsgericht weiterhin die von ihm bereits im Jahr 2012 in seiner Entscheidung zur W-Besoldung entwickelten prozeduralen Anforderungen an den Besoldungsgesetzgeber. Hierzu gehört insbesondere eine nachvollziehbare Begründung bereits im Gesetzgebungsverfahren. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn könne - auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz - effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Eine nachträgliche Begründung genüge diesen Anforderungen nicht.

Gemessen an diesen Vorgaben verstoßen die von den hessischen Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung festgelegten und teilweise bereits umgesetzten Besoldungsmaßnahmen gegen das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG und sind daher verfassungswidrig:

- Ausgehend von den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsmaßstäben bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die von der Landesregierung angekündigte Besoldungsentwicklung zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation führt. Insbesondere weicht die hessische Landesregierung mit der von ihr festgelegten Besoldungsentwicklung von den Tarifergebnissen im öffentlichen Dienst des Landes Hessen ab. Des Weiteren kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Alimentation der untersten Besoldungsgruppen den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstand zur Grundsicherung unterschreitet. Schließlich weicht die hessische Besoldungsentwicklung nunmehr im zweiten Jahr deutlich von der Besoldungsentwicklung im Bund und allen anderen Bundesländern ab.
- Ungeachtet einer etwaigen verfassungswidrigen Unteralimentation verstößt die hessische Landesregierung mit der von ihr festgesetzten Besoldungsentwicklung gegen die relative Schutzfunktion des Alimentationsprinzips. Angesichts der positiven Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse stellt die Nichtanpassung der Besoldung im Jahr 2015 und die in Aussicht gestellte zukünftige geringfügige Besoldungsanpassung faktisch eine Besoldungskürzung dar. Für eine derartige Kürzung liegen jedoch keine sachlichen Gründe vor. Die bislang allein angeführte Notwendigkeit einer Konsolidierung des hessischen Landeshaushaltes um die Einhaltung der Regeln der Schuldenbremse zu ermöglichen, vermag weder eine mögliche verfassungswidrige Unteralimentation noch die bereits teilweise erfolgte und für die Zukunft angekündigte faktische Besoldungskürzung zu rechtfertigen.
- Schließlich verstößt die hessische Landesregierung mit ihrem Vorgehen gegen die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten prozeduralen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren. Jedenfalls lassen die in der Koalitionsvereinbarung der hessischen Regierungsparteien und die von diesen auch sonst öffentlich bislang eher zurückhaltend genannten Gründe für die besoldungsrechtlichen Maßnahmen nicht erkennen, dass die vom Bundesverfassungsgericht für erforderlich gehaltenen Sachverhaltsermittlungen vor dieser Festlegung auf eine feste Besoldungsentwicklung über den gesamten Zeitraum der Legislaturperiode erfolgt sind.