

Bindung des Besoldungsgesetzgebers an Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst?

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Der Beitrag befasst sich mit der Frage, ob und inwieweit der Besoldungsgesetzgeber verpflichtet ist, Tarifabschlüsse für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Besoldung der Beamten zu übertragen.

I. Fragestellung

Anlass für die Behandlung dieser Frage ist das kürzlich erlassene, in der beamtenpolitischen Diskussion heftig umstrittene „Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“¹, das im Juli 2013 vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossen worden ist. Zum Hintergrund: Mit Vereinbarung vom 9.3.2013 hatten die für den öffentlichen Dienst der Länder zuständigen Tarifvertragsparteien für ihre Tarifbeschäftigten eine Erhöhung der Tabellenentgelte ab 1.1.2013 um linear 2,65% und ab 1.1.2014 um weitere 2,95% beschlossen.² Anders als andere Länder – wie z. B. der Freistaat Bayern – hat der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber die für die Tarifbeschäftigten vereinbarten Entgelterhöhungen lediglich partiell auf die Beamten (und Richter)³ in Nordrhein-Westfalen übertragen: Während die Tarifierhöhungen für die Besoldungsgruppen A2 bis A10 vollständig übernommen wurden, wurde die Besoldungshöhe in den Besoldungsgruppen A11 und A12 ab 1.1.2013 und ab 1.1.2014 lediglich jeweils um 1% angehoben. Die Besoldungsgruppen A13 und höher sowie die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen B, C, R und W wurden von der Besoldungserhöhung vollständig ausgenommen, also mit einer doppelten „Null“-Runde“ (für die Jahre 2013 und 2014) belegt.⁴ Im Rahmen dieses Beitrags soll es nicht primär darum gehen, speziell die Übertragungsregelung des Landes Nordrhein-Westfalen einer konkreten beamtenpolitischen Bewertung oder verfassungsrechtlichen Betrachtung zu unterziehen. Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist vielmehr die Beantwortung der grundsätzlichen Frage, inwieweit das Verfassungsrecht, zumal das Postulat amtsangemessener Besoldung (Art. 33 Abs. 5 GG), die Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers, ob und inwieweit er Tarifabschlüsse für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Beamtenbesoldung überträgt, steuert. Aus den zu dieser Frage im Folgenden vertretenen Thesen lassen sich aber durchaus Schlussfolgerungen für das genannte Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ziehen.

II. Bedeutung der Fragestellung

Obwohl sich Tarifentgeltung für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes einerseits und die Beamtenbesoldung und -versorgung auf der anderen Seite in fundamentaler Weise voneinander unterscheiden, werden sie in der politischen Diskussion gleichwohl regelmäßig miteinander in Verbindung gebracht. Anlässlich von Tarifentgeltsteigerungen, die von den Tarifvertragsparteien für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes verhandelt werden, wird in der politischen Diskussion regelmäßig gefordert, dass der jeweils zuständige Besoldungsgesetzgeber (also nach der Föderalismusreform 2006 der Deutsche Bundestag für die Beamten des Bundes sowie die Länder-

parlamente für die Beamten der Länder) die Tarifierhöhungen in der Weise übernehmen solle, dass die Besoldung der Beamten bzw. der Versorgungsempfänger in entsprechender Weise – man spricht regelmäßig von „spiegelbildlich“ oder von „1 zu 1“ – angepasst werde. Derartige Forderungen sind verbandspolitisch zunächst nachvollziehbar. Rechtlich erscheinen sie im Hinblick auf die Unterschiede zwischen beiden Personalkategorien (unten IV.) aber zunächst durchaus fernliegend. Dies gilt zumal deswegen, als in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nachfolgend BVerfG) sowie des Bundesverwaltungsgerichts (nachfolgend BVerwG) bereits entschieden ist, dass das beamtenrechtliche Alimentationsprinzip den Besoldungsgesetzgeber nicht verpflichtet, die „Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen“.⁵ Gleichwohl ist die Sache so einfach nicht. Denn das BVerfG hat auch entschieden, dass der Beamtenbesoldungsgesetzgeber trotz weiten Gestaltungsspielraumes die Höhe der Besoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung, die sich ja auch in Tarifentgelterhöhungen niederschlägt, nicht abkoppeln darf.⁶ Es ist daher zumindest erwägenswert, in einer (auch partiellen) Nichtübertragung eines Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung eine solche Abkopplung zu sehen, zumal wenn die prozentuale Tarifsteigerung, die dauerhaft nicht übertragen wird, eine beachtliche Höhe erreicht – wie in Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2013/2014 betreffend den höheren Dienst (5,6%). Die daher durchaus komplexe Problematik, ob und inwieweit der Besoldungsgesetzgeber Tarifabschlüsse auf die Beamtenbesoldung zu übertragen hat, soll nachfolgend einer verfassungsrechtlichen Analyse unterzogen werden. Außer Betracht bleibt dabei die Fallgestaltung, dass sich die Tarifparteien selbst auf eine „Null“-Runde einigen.⁷

III. Überblick über den Gedankengang

Nach einem knappen Überblick über die grundlegenden Unterschiede zwischen den Personalkategorien der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes sowie der Beamten und Versor-

- 1) BesVersAnpG vom 16.7.2013, GV.NRW S. 486.
- 2) Die übrigen Inhalte dieser Vereinbarung bleiben im Rahmen dieser Abhandlung außer Betracht.
- 3) Die nachfolgenden Überlegungen beschränken sich auf die Beamten, lassen sich aber ohne Weiteres auf die Richter übertragen.
- 4) Die im Übrigen getroffenen Regelungen betreffend Zuschläge und Zulagen (vgl. Art. 1 § 2 Abs. 2 BesVersAnpG) bleiben hier außer Betracht.
- 5) BVerwG, ZBR 2010, 48 f. m. w. N.; vgl. auch BVerfG, ZBR 2007, 411 ff.
- 6) BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. (386); BVerwG, ZBR 2010, 48 f.
- 7) In einem solchen – eher unwahrscheinlichen – Fall stellt sich dann nicht die Frage der Bindung des Besoldungsgesetzgebers an die tarifvertraglich vereinbarte „Null“-Runde. Vielmehr besteht dann das Problem darin, ob der Besoldungsgesetzgeber seinerseits mit einer Übernahme einer solchen „Null“-Runde gegen das Alimentationsprinzip verstößt bzw. ob dieses nicht gebietet, von einer „Null“-Runde für die Beamten abzusehen, insoweit sich also gerade nicht am Tarifergebnis zu orientieren.