

Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Besoldung und Versorgung

Prof. Dr. Gisela Färber

Die jüngsten Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung beziehen sich auf eine Reihe ökonomischer Indikatoren. Der vorliegende Beitrag analysiert zum einen die in den Urteilen vorgegebenen und auch inhaltlich aus dem Alimentationsprinzip heraus begründeten Prüfkriterien und die verwendete Methodik kritisch auf ihre ökonomische Adäquanz. Zum anderen ergeben sich aus der empirischen Analyse der Prüfkriterien über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren seit 1996 weitergehende Untersuchungsperspektiven, die sowohl Reformbedarfe anzeigen als auch neue wiederum rechtlich zu bewertende Fragen für die Verfassungsgerechtigkeit der in Deutschland inzwischen stark divergierenden Beamtenbesoldung und der daran anknüpfenden Beamtenversorgung stellen.

I. Einleitung

Mit seinen Urteilen vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09), vom 17. November 2015 (2 BvL 19/09, 2 BvL 20/09, 2 BvL 5/13, 2 BvL 20/14) und zuletzt vom 23. Mai 2017 (2 BvR 883/14) hat das Bundesverfassungsgericht neue Maßstäbe für die Beamtenbesoldung gesetzt. Es wurden dabei in einem dreistufigen Prüfungsverfahren auf der ersten Stufe fünf bzw. sechs Kriterien aufgestellt, die den Verdacht auf Unteralimentation fundieren und die dann um die beiden anderen Stufen für eine weitere Begründung zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit ergänzt werden müssen. Im Urteil vom 5. Mai 2015 wurde zudem u. a. die Richterbesoldung R3 von Rheinland-Pfalz einer quantitativen Überprüfung unterzogen und damit die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts für die empirische Überprüfung der Kriterien hinterlegt.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts aus ökonomischer Sicht auseinander. Nach einer kurzen Präsentation der Kriterien im Einzelnen wird zunächst die Messmethodik entwickelt, bevor in Abschnitt IV Daten für einen gut 20-jährigen Datenbereich (1996 – 2017 bzw. 2018) ausgewählter Gebietskörperschaften von Bund und Ländern präsentiert werden. Auswahlkriterium war die Demonstration typischer Ergebnisse, wie sie auch für andere Dienstherren vorliegen, und das Aufzeigen der Bandbreite der Besoldungsordnungen und regional unterschiedlicher Grenzwerte. Der Beitrag verfolgt damit ausdrücklich nicht das Ziel, die einzelnen Besoldungsordnungen auf ihre verfassungskonforme Alimentation zu untersuchen. Der Beitrag schließt mit Hypothesen über die wichtigsten Probleme, offenen Fragen und absehbaren Reformbedarfen.

II. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen o.a. Urteilen ein dreistufiges Prüfungsverfahren vorgegeben, dessen fünf bzw. sechs Kriterien der ersten Stufe in Abb. 1 zusammengefasst sind. Auf der zweiten Prüfungsstufe sind die Qualifikation, die fachliche Eignung der Klage führenden Person zu bewerten, Veränderungen bei Beihilfen und der Beamtenversorgung

einzu beziehen und die Beamtenbesoldung in Relation zur Privatwirtschaft zu evaluieren. Auf der dritten Stufe sind weitere Kriterien zu prüfen, die ausnahmsweise eine Unteralimentation rechtfertigen würden, darunter insbesondere die Haushaltslage. Hier hat das Gericht allerdings besonders starke Prüfungs-, Darlegungs- und Eignungsanforderungen gestellt.

Parameter	Schwelle	Betrachtungszeitraum
1. Differenz zwischen Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öff. Dienst des jeweils betroffenen Landes	5% des Indexwertes der erhöhten Besoldung	Zurückliegende 15 Jahre (ggf. gleichlanger Zeitraum, der 5 Jahre zuvor beginnt)
2. Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land		
3. Abweichung der Besoldungsentwicklung von dem Verbraucherpreisindex in dem jeweils betroffenen Land	5%	Zurückliegende 15 Jahre (ggf. gleichlanger Zeitraum, der 5 Jahre zuvor beginnt)
4. Systeminterner Besoldungsvergleich (zwischen den Besoldungsordnungen) = Abstandsgebote	a) 10% zwischen Besoldungsgruppen	Zurückliegende 5 Jahre
	b) 15% zum sozialhilfrechtlichen Existenzminimum	Aktuelle Besoldungsordnung
5. Quervergleich mit Besoldung des Bundes und anderer Länder (Gehaltsdifferenz)	10%	Aktuelle Besoldungsordnung

Abb. 1: Die fünf bzw. sechs Kriterien der ersten Prüfungsstufe

In seinem Urteil vom Mai 2015 prüft das Bundesverfassungsgericht auch den konkreten Fall eines Richters R3 aus Rheinland-Pfalz für die Jahre 2012 und 2013. Die dort angewandten Indikatoren werden seitdem von den Besoldungsgesetzgebern zur Prüfung ihrer Besoldungsanpassungen angewandt, ohne dass sie jemals auf ihre ökonomische Konsistenz und vor allem auch auf ihre Zielführung zu den in den Urteilstexten recht genau umrissenen Zielsetzungen der einzelnen Kriterien der ersten Stufe geprüft worden wären.

Das Gericht verglich zunächst die nominalen Veränderungen der Indexwerte für die Beamtenbesoldung einerseits und für die Verdienste der Tarifbeschäftigten, des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex andererseits und bewertete deren nominale Differenz als unkritisch. Einmalzahlungen und die Streichung des Urlaubsgeldes im Jahr 2004 wurden als unerheblich