

# dbb Hessen Nachrichten

## Ausgabe 02/2016

### Sonderausgabe „Besoldungsdiktat verfassungswidrig!“

Am 14. März fand eine Landespressekonferenz des dbb Hessen statt.

Dabei stellten wir zunächst gegenüber den Vertretern der Medien und der Politik die bisherige Entwicklung und unsere daraus resultierenden Forderungen an die Landesregierung noch einmal unmissverständlich dar.

Anschließend stellte Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis sein erstes Gutachten vor, in dem er sich mit der Frage der Begründungspflicht beschäftigte und eindeutig zu dem Ergebnis kommt, dass das Besoldungsdiktat der Hessischen Landesregierung verfassungswidrig ist.



Richard Thonius, Heini Schmitt, Ulrich Battis, Michael Volz, Reinhold Petri

Das Gesamtgutachten liegt ihnen zwischenzeitlich vor.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit weisen wir auszugsweise auf einzelne bedeutsame Passagen des Gutachtens hin:

#### S. 2 des Gutachtens:

...

*„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.**

S. 17 des Gutachtens:

...

**„5. Fazit**

Der dem Besoldungsgesetzgeber bislang eingeräumte weite, gerichtlich nur sehr eingeschränkt kontrollierbare, Gestaltungsspielraum hat mit dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Dreistufenmodell eine deutliche und nachhaltige Einhegung erfahren. Dabei leitet es aus dem Alimentationsprinzip erstmals konkrete Vergleichswerte ab, die den relativen Rahmen für den Besoldungsgesetzgeber stecken.

...

In diesem Zusammenhang zieht das Bundesverfassungsgericht erstmals eine absolute Untergrenze für die Besoldungshöhe in der untersten Besoldungsgruppe ein, die sich – über das Abstandsgebot – auf die Besoldungshöhe in allen Besoldungsgruppen auswirken kann.

Die Möglichkeit der Rechtfertigung einer grundsätzlich verfassungswidrigen Unteralimentation räumt das Bundesverfassungsgericht nur im seltenen Ausnahmefall ein.

Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3

Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen nur in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist.

**Damit ist der in jüngster Zeit von den Gesetzgebern pauschal vorgenommene Hinweis auf die Einhaltung der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse regelmäßig nicht stichhaltig.“**

S. 18 des Gutachtens:

**„Selbst wenn keine verfassungswidrige Unteralimentation vorliegt, können Kürzungen – auch in Form der Nichtanpassung an eine positive Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse – oder andere Einschnitte in die Bezüge nur durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen.** Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten;

**das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient.**

*Um die Einhaltung dieser materiellen Vorgaben zu gewährleisten, leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Alimentationsprinzip weiterhin prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber ab. Danach ist dieser gehalten, bereits im Rahmen der Gesetzgebung die Fortschreibung der Besoldungshöhe nachvollziehbar und unter Berücksichtigung des Dreistufenmodells zu begründen.*

**Bereits ein Verstoß gegen diese prozeduralen Anforderungen führt zur Verfassungswidrigkeit des Besoldungsgesetzes.**

...

*Insoweit ist nicht zuletzt auf den Umstand hinzuweisen, dass die Besoldungsgesetzgeber insbesondere der Länder mit ihrer einseitig auf Einsparungen fokussierten Besoldungspolitik mit dem Missbrauch des ihnen eingeräumten Gestaltungsspielraums allein zur Haushaltssanierung und einseitig zu Lasten der Beamten das Bundesverfassungsgericht faktisch dazu genötigt haben, diesen Gestaltungsspielraum einzugrenzen.*

S. 19 des Gutachtens:

...

**„Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsentwicklung in Hessen**

*Da die hessische Landesregierung bislang keinen Entwurf für ein Besoldungsgesetz vorgelegt hat – für die unterbliebene Anpassung der Besoldung im Jahr 2015 bedurfte es keines Gesetzes –, kann sich die nachfolgende Prüfung allein auf die in der eingangs aufgezeigten Koalitionsvereinbarung festgelegte Besoldungsentwicklung beziehen.*

*Vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und zum Teil sehr konkreten materiellen Maßstäbe sowie der prozeduralen Anforderungen sind die Subsumtion und das daraus folgende Ergebnis einer Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit einer Besoldungsvorschrift bereits weitgehend vorgezeichnet.*

*Ausgehend von den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsmaßstäben bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die von der Landesregierung angekündigte Besoldungsentwicklung zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation führt (1.). Jedenfalls stellt die Nichtanpassung der Besoldung im Jahr 2015 angesichts der positiven Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse faktisch eine Besoldungskürzung dar. Die bislang allein angeführte Notwendigkeit einer Konsolidierung des hessischen Landeshaushalts 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 (2.).***

**Schließlich ist bislang nicht ersichtlich, dass der hessische Besoldungsgesetzgeber bzw. die hessische Landesregierung die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten prozeduralen Anforderungen beachtet (3.).“**

S. 21 des Gutachtens:

....

**„Die in der 2015 nicht erfolgten Besoldungsanpassung und in den für die kommenden Jahre angekündigten geringfügigen Anhebungen liegende faktische Besoldungskürzung verstößt gegen das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG und ist somit verfassungswidrig.**

S. 22 des Gutachtens:

...

**„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 die bereits teilweise erfolgte und für die Zukunft angekündigte faktische Besoldungskürzung jedenfalls nicht zu rechtfertigen.“**

S. 23 des Gutachtens:

**„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.“**

Diese auszugsweise Darstellung der Aussagen von Prof. Dr. Dr. Battis spricht für sich.

Die Oppositionsfraktionen von SPD, FDP und DIE LINKE unterstützen unser Vorgehen politisch, wofür wir uns ausdrücklich bedanken!

## Reaktionen:

Der beamtenpolitische Sprecher der Fraktion der CDU im Hessischen Landtag, Christian Heinz, hat sich am 14. März als Reaktion auf die Veröffentlichung des Gutachtens zur Beamtenbesoldung in Hessen u. a. wie folgt geäußert:

*„Heinz zeigte sich überzeugt, dass die Besoldung der hessischen Beamtinnen und Beamten den Vorgaben der Verfassung entspreche. Die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Besoldungserhöhung im Jahr 2016 könne noch gar nicht beurteilt werden, weil der Entwurf dazu noch gar nicht vorliege. Viele Aussagen des Gutachters liefen daher ins Leere. Auch lasse das Gutachten eine klare Analyse und Subsumtion der verfassungsrechtlichen Kriterien vermissen. Wer genauer hinschauen, erkenne in dem Gutachten, dass manche kraftvoll vorgetragene Behauptung vom Gutachten gar nicht gestützt werde, sondern durch zahlreichen Einschränkungen und Vorbehalten relativiert werde. So sei beispielsweise die Frage, ob „eine verfassungswidrige Unteralimentation vorliegt, (...) nicht Gegenstand des (...) Gutachtauftrags“, zitierte Heinz aus dem Auftragsgutachten. Konkrete Berechnungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nötig wären, fehlten in dem Gutachten völlig. Stattdessen würden vage „Anhaltspunkte“, so die Formulierung des Gutachtens, in den Raum gestellt, nur um anschließend und vollkommen zu Recht einzuschränken, dies geschehe „vorbehaltlich der hierfür erforderlichen umfangreichen Berechnungen“, um abermals das Gutachten des emeritierten Staatsrechtslehrers Ulrich Battis zu zitieren.“*

Herr Heinz hat aus dem 23-seitigen Gutachten einige wenige Sätze oder Worte heraus genommen, um die von ihm gewünschten, aber unzutreffenden Schlüsse zu ziehen.

Finanzminister Dr. Thomas Schäfer hat sich über die Medien sinngemäß so geäußert, dass die Landesregierung nach seiner Auffassung mit ihren Festlegungen zur Entwicklung der Besoldung in Hessen nicht gegen die Verfassung verstoße.

Eine Rückmeldung von Ministerpräsident Volker Bouffier wird unmittelbar nach den Osterferien erwartet.

Wir gehen davon aus, dass ein Gesetzentwurf zur Anpassung der Besoldung zum 1. Juli in Kürze vorgelegt werden wird. Allerdings haben wir Zweifel, ob der Inhalt des Gesetzes unseren Erwartungen entspricht und das Diktat für 2015 und 2016 vollständig ausgleicht.

## Weiteres Vorgehen:

In Abhängigkeit von der Rückmeldung des Ministerpräsidenten bzw. vom Inhalt eines Gesetzentwurfs zur Besoldungsanpassung werden wir unmittelbar die erste Klage einreichen.

Prof. Dr. Dr. Battis erstellt derzeit ein weiteres Gutachten zur Frage der verfassungswidrigen Unteralimentation mit einer Dienstpostenbewertung für einen Polizeivollzugsbeamten und auch hierzu werden wir dann zeitnah eine Klage einreichen.

Über den Fortgang werden wir berichten.

Frankfurt, 24.3.2016

## Impressum

**Herausgeber:** dbb beamtenbund und tarifunion Landesbund Hessen

**Verantwortlich (V.i.S.d.P.):** Landesvorsitzender Heini Schmitt

**Landesgeschäftsstelle:** Eschersheimer Landstr. 162, 60322 Frankfurt/Main

**E-Mail:** [mail@dbbhessen.de](mailto:mail@dbbhessen.de); **Telefon:** 069.282780; **Fax:** 069.28 29 46

**Internet:** [www.dbbhessen.de](http://www.dbbhessen.de)

**Nachdruck - auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet**