



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 76.08
OVG 2 A 10516/07

Verkündet
am 23. Juli 2009
Schütz
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. Juli 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Thomsen und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Burmeister und Buchheister

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 10. August 2007 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger steht als Regierungsdirektor (Besoldungsgruppe A 15 BBesO) im Dienst des Landes Rheinland-Pfalz. Er ist verheiratet und hat zwei unterhaltsberechtigende Kinder. Im Dezember 2000 beantragte er, seine Bezüge entsprechend dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst ab dem 1. August 2000 um 1,8 % sowie für die Zeit von April bis Juli 2000 um jeweils monatlich 100 DM zu erhöhen. Seine Klage auf Feststellung, dass die Nichtanpassung seiner Besoldung im Jahre 2000 verfassungswidrig war, blieb in beiden Instanzen erfolglos.

- 2 Das Berufungsgericht hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, die zulässige Feststellungsklage sei unbegründet. Der Gesetzgeber besitze im Besoldungsrecht eine verhältnismäßig weitgehende Gestaltungsfreiheit, bei der das Alimentationsprinzip einen Maßstabsbegriff liefere, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren sei. Der Gesetzgeber habe die Pflicht, die Beamtenbesoldung bei veränderten Umständen anzupassen. Diesen Anforderungen werde das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000 gerecht. Die allgemeine Besoldungserhöhung erst zum 1. Januar 2001 begegne im Vergleich zum Abschluss für die Tarifbeschäftigten im öffentlichen

Dienst, die bereits ab 1. August 2000 höhere Gehälter erhielten, keinen Bedenken, da der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, die Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen. Durch das zeitlich versetzte Inkrafttreten der Besoldungserhöhung im Jahre 2000 würden Beamte nicht von der Teilhabe an der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abgekoppelt.

3 Der Kläger beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 10. August 2007 und des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 18. Juni 2002 sowie den Bescheid des Beklagten vom 30. August 2001 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. November 2001 aufzuheben und festzustellen, dass die Nichtanpassung seiner Besoldung im Jahr 2000 verfassungswidrig ist.

4 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

5 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das Berufungsgericht hat im Ergebnis zu Recht (§ 144 Abs. 4 VwGO) entschieden, dass die Nichtanpassung der Besoldung des Klägers im Jahr 2000 mit dem Alimentationsgrundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar war.

6 1. Der Alimentationsgrundsatz verpflichtet den Dienstherrn, Beamten und ihren Familien die Mittel für einen Lebensunterhalt zur Verfügung zu stellen, der nach dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessen ist. Die durch Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Amtsangemessenheit der Regelalimentation beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen der Beamten. Ob das jährliche Nettoeinkommen der Beamten den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, hängt von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhält-

nisse ab. Maßgebend ist vor allem der Vergleich mit dem Nettoeinkommen der tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Daneben kommt es auf die Entwicklung derjenigen Einkommen an, die für vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden. Der Gesetzgeber darf die Beamtenbesoldung von der allgemeinen Entwicklung nur ausnehmen, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt ist. Den Beamten dürfen keine Sonderopfer zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 - BVerfGE 114, 258 <287 f., 293 f.> und vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 - BVerfGE 117, 330 <351 f.>, Beschlüsse vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. - BVerfGE 99, 300 <321>; vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 - BVerfGE 117, 372 <388> und vom 24. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u.a. - DVBl 2007, 1435 <1438>; BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2002 - BVerwG 2 C 34.01 - BVerwGE 117, 305 <308> = Buchholz 240 § 14a BBesG Nr. 1 und vom 20. März 2008 - BVerwG 2 C 49.07 - BVerwGE 131, 20 <26> = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 94 m.w.N.).

- 7 Der Alimentationsgrundsatz ist dann verletzt, wenn der Gesetzgeber ohne solche rechtfertigenden Gründe die Besoldung der Beamten von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abkoppelt, wenn also die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Nettoeinkommen der Beamten auf Dauer - und nicht nur für wenige Monate - hinter denen der vergleichbaren Tarifbeschäftigten zurückbleiben oder wenn allgemeine Parameter, die bislang die Besoldung bestimmten, geändert werden, so wenn Besoldungsbestandteile der Tarifgehälter bei der Beamtenbesoldung keine Entsprechung mehr finden (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 a.a.O. S. 289 f., Beschluss vom 24. September 2007 a.a.O. S. 1438 f.; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 a.a.O. S. 309 f.).
- 8 Die Höhe der Besoldung für das Kalenderjahr 2000 ergibt sich aus dem Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1999 - BBVAnpG 99 - vom 19. November 1999, BGBl I S. 2198). Durch Art. 1 Abs. 1

dieses Gesetzes wurden die in den Anlagen IV, V und IX des Bundesbesoldungsgesetzes in der bis dahin geltenden Fassung vom 3. Dezember 1998 (BGBl I S. 3434) ausgewiesenen Beträge der Grundgehaltssätze, des Familienzuschlags sowie der Amts- und allgemeinen Stellenzulagen ab dem 1. Juni 1999 für alle Empfänger von Besoldungs- und Versorgungsbezügen um 2,9 vom Hundert erhöht. Für das Kalenderjahr 2000 erfolgte eine Bezügeanpassung lediglich bei Beamten in den Besoldungsgruppen A 1 bis A 11 BBesO - also nicht beim Kläger -, denen für die Monate September bis Dezember 2000 Einmalzahlungen von jeweils 100 DM zugesprochen wurden (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000 - BBVAnpG 2000 - vom 19. April 2001, BGBl I S. 618). Da die durch Art. 1 Abs. 1 BBVAnpG 2000 erfolgte allgemeine („lineare“) Anpassung der Bruttobezüge in Höhe von 1,8 vom Hundert erst zum 1. Januar 2001 wirksam wurde, erhöhten sich die Bruttogehälter aller übrigen Beamten im Kalenderjahr 2000 nicht. Deren Besoldung und Versorgung blieb auf dem in Art. 1 Abs. 1 BBVAnpG 99 festgelegten Niveau, das hierdurch für das Kalenderjahr 2000 gleichsam „fortgeschrieben“ wurde.

- 9 Der Gesetzgeber ging davon aus, dass er im Jahr 2000 seiner Alimentationspflicht nachgekommen ist. So wird im Gesetzentwurf zum Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000 betont, in einer Gesamtschau der Jahre 1999 bis 2002 würden die Dienst- und Versorgungsbezüge mit den vorgeschlagenen Erhöhungen um 2 % und 2,4 % (jeweils unter Einbehalt von 0,2 % für die Versorgungsrücklage) um insgesamt 7,5 % linear angehoben und damit an die Entwicklung der allgemeinen und wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst. Hierbei sei das Tarifergebnis für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes Grundlage und Leitziel der vorgeschlagenen Erhöhungen. Diese Anknüpfung sichere langfristig für alle Statusgruppen im öffentlichen Dienst eine gleichgerichtete Entwicklung der Bezüge und stärke damit die Einheit des öffentlichen Dienstes (BTDrucks 14/5198 S. 14).
- 10 Gleichzeitig verliefen die allgemeinen Besoldungsanpassungen im gesamten Zeitraum von 1991 bis 2000 weitgehend parallel zu den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst (Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu den Bundesbe-

soldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzen der Jahre 1991 bis 1995, 1996/97 und 1998 bis 2000, BTDrucks 12/732 S. 1, 23; 12/3629 S. 1, 25; 12/5472 S. 1, 21; 12/7706 S. 1, 23; 13/2210 S. 1, 22; 13/5983 S. 1, 7; 13/10722 S. 1, 7; 14/1088 S. 1, 9 und 14/5198 S. 1, 9). In diesem Zeitraum sind die linearen Steigerungsraten der Tarifabschlüsse für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst unverändert übernommen worden, wenn auch zeitliche Verschiebungen der jeweiligen Erhöhungen um einige Monate zu verzeichnen waren (BBVAnpG 91 vom 21. Februar 1992, BGBl I S. 266, BBVAnpG 92 vom 23. März 1993, BGBl I S. 342, BBVAnpG 93 vom 20. Dezember 1993, BGBl I S. 2139, BBVAnpG 94 vom 24. August 1994, BGBl I S. 2229, BBVAnpG 95 vom 18. Dezember 1995, BGBl I S. 1942, BBVAnpG 96/97 vom 24. März 1997, BGBl I S. 590, BBVAnpG 98 vom 6. August 1998, BGBl I S. 2026, BBVAnpG 99 vom 19. November 1999, BGBl I S. 2198 und BBVAnpG 2000 vom 19. April 2001, BGBl I S. 618). Erstmals 1999 wurde zur Bildung der Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder die lineare Steigerungsrate des Tarifabschlusses desselben Jahres nicht in voller Höhe übernommen (vgl. BTDrucks 14/1088 S. 1, 9; 14/5198 S. 1, 9).

- 11 2. Zutreffend hat das Berufungsgericht ausgeführt, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, die Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen. Das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer - auch derjenigen im öffentlichen Dienst - unterscheiden sich grundsätzlich. Deshalb besteht weder nach Art. 3 Abs. 1 GG noch nach Art. 33 Abs. 5 GG die Verpflichtung, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung und -versorgung zu übertragen (BVerfG, Beschlüsse vom 24. September 2007 a.a.O. S. 1440 und vom 7. November 1979 - 2 BvR 513, 558/74 - BVerfGE 52, 303 <345 f.>; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 a.a.O. S. 309).
- 12 Etwas anderes folgt auch nicht aus § 14 Abs. 1 BBesG. Die einfachgesetzliche Verpflichtung in § 14 Abs. 1 BBesG (und § 70 Abs. 1 BeamtVG), die Bezüge der Beamten durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen,

stellt sich als Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar. Sie schränkt den dem Gesetzgeber durch Art. 33 Abs. 5 GG eröffneten Gestaltungsspielraum bei der Anpassung nicht weiter ein (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 a.a.O. S. 288 f., Beschlüsse vom 11. März 1981 - 2 BvR 441/77 - BVerfGE 56, 353 <361 f.> und vom 24. September 2007 a.a.O. S. 1437, stRspr). Hieraus kann der Beamte aber keinen bezifferbaren Anspruch herleiten.

- 13 Für das Jahr 2000 ist zwar ein Zurückbleiben der Beamtenbesoldung um wenige Monate hinter der Entwicklung der Tarifgehälter im öffentlichen Dienst zu verzeichnen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber eine Entwicklung des Zurückbleibens der Beamtenbesoldung hinter der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung eingeleitet oder verfestigt hat. Das Alimentationsprinzip umfasst nicht das Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung, sodass ein vorübergehender Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge nicht das Alimentationsprinzip verletzt (BVerfG, Beschlüsse vom 2. Juni 2001 - 2 BvR 571/00 - NVwZ 2001, 1393 f., vom 14. Oktober 2003 - 2 BvL 19/02 - ZBR 2004, 47 und vom 24. September 2007 a.a.O. S. 1438). Auch sind die allgemeinen Parameter der Beamtenbesoldung im Vergleich zu denen im Tarifbereich nicht geändert worden. Besoldungseinschnitte durch Kürzungen oder Streichung der jährlichen Sonderzuwendung und des Urlaubsgeldes sind erst ab dem Jahr 2003 zu verzeichnen (vgl. BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003, BGBl I 1798, mit dem durch Art. 18 das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, BGBl I S. 3642, und das Urlaubsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002, BGBl I S. 1780, aufgehoben wurden und nur noch bis zum Inkrafttreten bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen weiter anzuwenden waren).
- 14 Angesichts dessen kommt es nicht darauf an, dass das Berufungsgericht keine Feststellungen getroffen hat, die einen Vergleich der Beamtengehälter mit den Nettoeinkommen der tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und derjenigen für vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes er-

möglichen (zur Notwendigkeit eines derartigen Vergleichs BVerfG, Urteile vom 27. September 2005 a.a.O. S. 293 f. und vom 6. März 2007 a.a.O., Beschluss vom 24. September 2007 a.a.O. S. 1436). Allerdings kann ein Abkoppeln der Beamtengehälter nicht schon deshalb verneint werden, weil die Bruttogehälter der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahr 2000 - ohne die Versorgungsrücklage - um 1,6 % höher als die Beamtenbesoldung gestiegen waren und die Bruttogehälter der außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten in den Jahren 1998 bis 2000 insgesamt um 6 % gestiegen sind. Denn damit hat das Berufungsgericht die Amtsangemessenheit der Alimentation letztlich allein deshalb bejaht, weil die Lebenshaltungskosten im Zeitraum 1998 bis 2000 mit 2,8 % geringer gestiegen waren als die Nettobesoldung, die in dem Zeitraum um 3,37 % gestiegen war.

- 15 Fragwürdig ist auch der vom Berufungsgericht herangezogene Vergleichszeitraum; denn er ist zu kurz, um tragfähige Rückschlüsse auf ein Schritthalten der Besoldung mit der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zuzulassen, und gibt keinen Aufschluss darüber, ob die Nettoeinkommen der Beamten bereits auf Dauer hinter diejenigen der vergleichbaren Tarifbeschäftigten zurückgeblieben waren. Gleichwohl kann bei Betrachtung der gesetzlichen Besoldungsanpassungen bis 2000 im Vergleich zu den Tarifgehältern im öffentlichen Dienst hier ausnahmsweise auf weitere Feststellungen verzichtet werden. Hieraus ergibt sich, dass die Besoldung in der Vergangenheit regelmäßig unter Übernahme der Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst angepasst wurde.
- 16 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Herbert

Dr. Heitz

Thomsen

RiBVerwG Dr. Burmeister
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Herbert

RiBVerwG Buchheister
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Herbert

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beamtenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 33 Abs. 5
BBesG	§ 14
BBVAnpG 2000	Art. 1 Abs. 1

Stichworte:

Alimentation; amtsangemessener Lebensunterhalt; greifbares Zurückbleiben/Abkoppeln von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung; Änderung allgemeiner Parameter bei der Besoldung; Nettoeinkommen; Tarifgehälter; Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst.

Leitsatz:

Der Alimentationsgrundsatz ist nicht verletzt, wenn der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst mit einer Verzögerung von fünf Monaten für die Beamtenbesoldung übernommen wird.

Urteil des 2. Senats vom 23. Juli 2009 - BVerwG 2 C 76.08

I. VG Neustadt an der Weinstraße vom 18.06.2002 - Az.: VG 6 K 2823/01.NW -
II. OVG Koblenz vom 10.08.2007 - Az.: OVG 2 A 10516/07 -