

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, GVNRW 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.

gungsempfänger⁸ (IV.) ist kurz auf die Frage einzugehen, ob sich der Besoldungsgesetzgeber überhaupt mit der Frage der Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung befassen muss, ob ihn also eine Reaktionspflicht, genauer eine Reaktionsbefassungspflicht trifft (V.). In einem weiteren – logisch nachrangigen – Schritt sind sodann die verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten zu typisieren, mit denen der Besoldungsgesetzgeber auf Tarifabschlüsse reagieren kann (VI.). Eine solche Typisierung ist deswegen erforderlich, weil für die einzelnen Reaktionsoptionen möglicherweise unterschiedliche verfassungsrechtliche Direktiven maßgeblich sind. Diese Direktiven sind in einem weiteren Schritt, dem Hauptteil dieser Untersuchung, in grundsätzlicher Hinsicht zu skizzieren und auf die Übertragungsoptionen anzuwenden (VII.). Dabei wird sich zeigen, dass der Besoldungsgesetzgeber sowohl durch die Nicht-Übernahme als auch durch eine nur partielle Übertragung von Tarifergebnissen gegen das in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Alimentationsprinzip sowie gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstoßen kann.

IV. Unterschiede zwischen Tarifentgeltung und Beamtenbesoldung

Das Personal des öffentlichen Dienstes ist strukturell zweigeteilt:⁹ (1) in die in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 4, 5 GG stehenden Beamten sowie (2) in die in einem privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnis stehenden Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes.¹⁰ Beide Personalkategorien haben unterschiedliche Funktionen und unterliegen daher unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Direktiven und dienstrechtlichen Regelungen. Dies gilt auch und zumal für die Vergütung, und zwar in dreifacher Weise: (1) Bereits die Terminologie ist unterschiedlich: Während die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes ein privatrechtliches Entgelt erhalten, werden die Beamten öffentlich-rechtlich besoldet. (2) Zweitens unterliegen Struktur und Höhe der Vergütung unterschiedlichen Regimen: Während die privatrechtlich Beschäftigten nach Maßgabe von Tarifverträgen vergütet werden – sie werden deshalb häufig Tarifbeschäftigte genannt –, wird die Besoldung der Beamten durch den Gesetzgeber durch förmliches Gesetz (womit das Streikverbot für die Beamten korreliert) festgelegt. (3) Wichtig ist schließlich ein dritter Unterschied: Während die Tarifvertragsparteien bei der Festlegung der Tarifentgelte im Hinblick auf die Höhe keiner spezifisch gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Bindung unterliegen,

hat der Gesetzgeber bei der Bemessung der Beamtenbesoldung den aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Alimentationsgrundsatz, genauer das Postulat amtsangemessener Besoldung, zu beachten. Der Besoldungsgesetzgeber ist also an einen speziellen verfassungsrechtlichen Maßstab gebunden, der (zumindest eingeschränkter) verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt. Die Tarifvertragsparteien hingegen müssen die angemessene Höhe der Vergütung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes durch Streitige Verhandlung und notfalls unter Anwendung von Arbeitskämpfmaßnahmen finden.¹¹

V. Reaktionsbefassungspflicht des Besoldungsgesetzgebers?

Diese Unterschiede sprechen zunächst gegen eine Pflicht des Gesetzgebers, Tarifergebnisse auf die Besoldung der Beamten zu übertragen. Wenn der Vergütung der beiden Personalkategorien des öffentlichen Dienstes unterschiedliche Strukturen und Regelungsmechanismen zugrunde liegen, wirkt die Annahme einer Übertragungspflicht systemfremd. Dabei sind jedoch zwei Fragen voneinander zu trennen: Zunächst ist zu überlegen, ob sich der Besoldungsgesetzgeber mit der Frage befassen muss, ob er auf Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst überhaupt reagiert. Eine weitere Frage ist dann, welche Reaktionsmöglichkeiten der Besoldungsgesetzgeber im Hinblick auf die Übertragung von Tarifabschlüssen hat (dazu unten VI.).

Die erste Frage, ob den Besoldungsgesetzgeber eine „Reaktionsbefassungspflicht“ trifft, lässt sich verfassungsrechtlich trotz der Unterschiede zwischen den beiden Personalkategorien bejahen. Eine solche Pflicht folgt allerdings nicht daraus, dass der Gesetzgeber grundsätzlich verpflichtet wäre, Tarifabschlüsse zu übernehmen (und sich eben deshalb damit zu befassen).¹² Sie folgt indes ohne weiteres aus dem in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Alimentationsprinzip.¹³ Unabhängig von den schwierigen Einzelfragen, die mit der Konkretisierung des Alimentationsprinzips verbunden sind, dürfte es unstrittig sein, dass sich die Höhe der Alimentation auch an der „Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse“ zu orientieren hat.¹⁴ Zu diesen allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen gehören zweifelsohne auch die Entwicklungen der Vergütungen der privatrechtlich Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Zwar folgt auch aus dieser relationalen Dimension des Alimentationsprinzips¹⁵ noch nicht, dass der Besoldungsgesetzgeber deswegen Tarifabschlüsse übernehmen müsse. Allerdings können Tarifsteigerungen, zumal im Bereich der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes, ein relevantes Indiz für die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards sein. Der Besoldungsgesetzgeber hat mithin zu prüfen, ob sich in Tarifsteigerungen eine alimentationsrelevante Veränderung der relationalen Bezugsgröße „allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse“ ausprägt, die ggf. einen Anlass für Anpassungen im Bereich der Besoldung darstellt (vgl. auch § 14 Abs. 1 BBesG). Aus dem Alimentationsprinzip lässt sich eine Beobachtungs- und Prüfungspflicht insbesondere auch der Vergütungsverhältnisse außerhalb des Beamtenbereichs ableiten. Eine solchermaßen verstandene Befassungspflicht stellt eine notwendige verfahrensrechtliche Flanke des Alimentationsgrundsatzes dar. Auch das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der W2-Besoldung in Hessen prozedurale Anforderungen aus dem Alimentationsprinzip abgeleitet: Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine konkret quantifizierbaren Vorgaben liefere, bedürfe es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestal-

8) Die Versorgungsempfänger werden in der folgenden Darstellung aus Vereinfachungsgründen nicht mehr eigens aufgeführt. Die Ausführungen gelten für sie entsprechend.

9) Dies wird auch in der Rechtsprechung betont: BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. (388); BVerwG, ZBR 2003, 212 ff. (213).

10) Dass diese Zweiteilung in der beamtenpolitischen Diskussion mitunter ausgeblendet wird, zeigt sich insbesondere im Rahmen der Debatte zur Übertragung der Urteile des EGMR zum Streikrecht im öffentlichen Dienst der Türkei auf das deutsche Beamtenstreikverbot; vgl. dazu etwa Lindner, DÖV 2011, S. 305 ff.; umfassend Di Fabio, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012; Battis, Streikverbot für Beamte, 2013, mit umfassenden Nachweisen auf S. 44 ff.

11) Hier liegt ein struktureller Grund für das Streikverbot der Beamten: Das Streikverbot wird durch eine notfalls verfassungsgerichtlich überprüfbare materielle Bindung des Besoldungsgesetzgebers bei der Festlegung der Höhe der Beamtenbesoldung kompensiert.

12) Vgl. die Entscheidung des BVerfG in Fn. 5.

13) Dazu im einzelnen unten VII.1.

14) BVerwG, ZBR 2010, 48 f.

15) Vgl. dazu Lindner, ZBR 2007, S. 221 ff. (222).

tungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich eingehalten werde. Solche prozeduralen Anforderungen sieht das BVerfG insbesondere in „Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten“, die sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt regelmäßiger Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln gelten.¹⁶

Für die Erfüllung der aus der prozeduralen Dimension des Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Reaktionsbefassungspflicht genügt es nicht, wenn sich allein die für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen zuständige Exekutive (etwa in Gestalt des zuständigen Innen- oder Finanzministeriums) mit der Frage der Übertragung von Tarifabschlüssen befasst. Vielmehr muss sich das Parlament selbst (es ist der Besoldungsgesetzgeber!) damit auseinandersetzen. Wie dies erfolgt, liegt im parlamentarischen Gestaltungsspielraum. Die Befassungspflicht kann in der Weise erfüllt werden, dass die Frage der Besoldungsanpassung im Parlament diskutiert wird, etwa im Rahmen eines Berichts des zuständigen Ressorts; denkbar wäre insbesondere eine Befassung im entsprechenden Ausschuss mit einem Beschlussvorschlag für das Plenum.

VI. Typologie der Reaktionsmöglichkeiten des Besoldungsgesetzgebers

Von der grundsätzlichen Reaktionsbefassungspflicht (soeben V.) zu unterscheiden sind die Möglichkeiten, die der Besoldungsgesetzgeber zur Reaktion auf Tarifierhöhungen hat. Zwischen der vollständigen Nicht-Übernahme von Tarifabschlüssen und der vollständigen, möglicherweise sogar überschießenden Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung lässt sich ein ganzes Portfolio an Optionen denken, wobei auch vielfältige Kombinationen denkbar sind.

1. Die vollständige Nichtübernahme

Zunächst kann sich der Besoldungsgesetzgeber dazu entschließen, einen Tarifabschluss nicht auf die Beamtenbesoldung zu übertragen.¹⁷ Im Zusammenhang mit der Tarifrunde 2013/2014 (vgl. bereits oben I.) hat diesen Weg der vollständigen „Null“-Runde kein Land der Bundesrepublik Deutschland und auch der Bund nicht gewählt.

2. Die prozentual beschränkte, lineare Übernahme

Von der vollständigen Nicht-Übernahme ist die prozentual beschränkte Übernahme des Tarifergebnisses für alle Besoldungsgruppen zu unterscheiden. Diese Reaktionsmöglichkeit ist dadurch charakterisiert, dass der Besoldungsgesetzgeber zwar auf die Tarifierhöhung mit einer Erhöhung der Beamtenbezüge reagiert, dies auch für alle Besoldungsgruppen (linear)¹⁸ vorsieht, in der Höhe der Anhebung der Grundgehälter jedoch hinter den entsprechenden Tarifsteigerungen zurückbleibt.

3. Die prozentual unbeschränkte, nicht lineare Übernahme

Einen weiteren Reaktionstyp stellt die prozentual unbeschränkte Übernahme des Tarifabschlusses dar, wobei jedoch in die Übertragung nicht alle Besoldungsgruppen einbezogen werden, diese also nicht linear vorgenommen wird, sondern auf bestimmte Besoldungsgruppen beschränkt bleibt (wobei die anderen Besoldungsgruppen – ggf. teilweise – entweder mit einer „Null“-Runde oder mit einer prozentual herabgesetzten Besoldungserhöhung bedient werden). Diesen Weg ist in der Besoldungsrunde 2013/2014 das Land Nordrhein-Westfalen gegangen: Der Tarifabschluss wurde für die Besoldungsgruppen A2-

A10 prozentual unbeschränkt übernommen, für die Besoldungsgruppen A11 und A12 wurde die Übernahme auf 1 % beschränkt, alle höheren Besoldungsgruppen sowie die Besoldungsordnungen B, C, W und R wurden mit einer „Null“-Runde belegt. Eine vergleichbare Regelung ist in Bremen gewählt worden.

4. Die prozentual beschränkte, nicht lineare Übernahme

Diese Option besteht darin, dass der Besoldungsgesetzgeber die Übertragung des Tarifergebnisses in doppelter Hinsicht beschränkt: zum einen im Hinblick auf die Höhe, zum anderen im Hinblick auf die erfassten Besoldungsgruppen. Nicht alle Besoldungsgruppen werden überhaupt von der Besoldungserhöhung erfasst und die erfassten werden mit einem prozentualen Abschlag gegenüber dem Tarifergebnis versehen. Auch diese Variante findet sich zum Teil in der aktuellen nordrhein-westfälischen Regelung: Die Besoldungsgruppen A13 und höher sowie die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen C, W, R und B werden aus der Besoldungserhöhung vollständig herausgenommen (insofern ist die Übertragung nicht linear); andererseits wird für die Besoldungsgruppen A11 und A12 eine prozentual beschränkte Erhöhung (jeweils 1 %) vorgenommen.

5. Die vollständige, verzögerte Übernahme

Des Weiteren besteht für den Besoldungsgesetzgeber die Möglichkeit, den Tarifabschluss grundsätzlich vollständig zu übernehmen, also prozentual unbeschränkt und linear, den Beginn der Wirksamkeit der Übertragung jedoch zu verzögern.¹⁹ Die Verzögerung besteht darin, dass die Besoldungserhöhung zu einem späteren Zeitpunkt wirksam wird als die der Besoldungsrunde zugrunde liegende Tarifierhöhung.²⁰ Dabei ist es zusätzlich denkbar, dass die Verzögerung für einzelne Besoldungsordnungen oder –gruppen unterschiedlich bemessen wird.

6. Die vollständige Übernahme

Der Reaktionsmöglichkeit der vollständigen Nicht-Übernahme (vgl. I.) diametral entgegengesetzt ist die Variante der vollständigen, also prozentual unbeschränkten, linearen und auch nicht verzögerten Übernahme. Hier wird das Tarifergebnis „spiegelbildlich“ oder „1 zu 1“ auf die Beamtenbesoldung übertragen. Diesen Weg ist in der Tarifrunde 2013/2014 etwa der Freistaat Bayern gegangen.

7. Die „überschießende“ Übernahme

Schließlich ist der Fall denkbar, dass der Besoldungsgesetzgeber über den Tarifabschluss hinausgehende Besoldungserhö-

16) BVerfG, ZBR 2012, 160 ff. (Leitsatz 4).

17) Hierbei wäre noch zu unterscheiden, ob sich die Nicht-Übertragung lediglich auf die Grundgehälter bezieht (und die Amtszulagen etc. von der „Null“-Runde ausgenommen werden) oder ob sich die Nicht-Übertragung auf alle – grundsätzlich dynamischen – Besoldungsbestandteile bezieht.

18) Der Einbezug aller Besoldungsgruppen in eine Besoldungserhöhung wird im Folgenden als „lineare“ Übertragung bezeichnet.

19) Diese in der Praxis häufig gewählte Option lag u. a. der Entscheidung BVerfG, ZBR 2010, 48 f. zugrunde.

20) Das Instrument der Verzögerung kann freilich nicht nur bei der vollständigen Übertragung angewendet werden, sondern auch bei den zuvor genannten Möglichkeiten der nicht-linearen und/oder prozentual begrenzten Übernahme von Tarifergebnissen.

hungen festlegt.²¹ Der Fall einer solchen „überschießenden“ Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung wird nachfolgend – mangels praktischer Relevanz – nicht näher behandelt.

VII. Verfassungsrechtliche Direktiven für die Reaktionsoptionen

Nach dieser groben Abschichtung der Reaktionsoptionen ist nun zu untersuchen, ob der Besoldungsgesetzgeber frei ist, zwischen den Reaktionsoptionen bzw. Kombinationen aus ihnen frei zu wählen oder ob und inwieweit er dabei rechtlichen Bindungen unterliegt. Da die Beamtenbesoldung durch förmliches Bundes- oder Landesgesetz festgelegt wird, können sich rechtliche Bindungen nur aus dem Verfassungsrecht des Bundes bzw. – da die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Landesbeamten bei den Ländern liegt – auch aus dem Verfassungsrecht der Länder sowie aus dem Europarecht ergeben. Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, die sowohl den Bundes- als auch die Landesgesetzgeber binden. Auf das Europarecht wird nicht näher eingegangen, weil dieses – abgesehen von den allgemeinen Vorgaben der Nichtdiskriminierung (Art. 18, 21 AEUV) sowie der Grundfreiheiten – keine unmittelbaren Direktiven für die Alimentation der mitgliedstaatlichen Beamten bereithält.²²

1. Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG)

a) Grundsätzliches

An erster Stelle der verfassungsrechtlichen Direktiven ist das Alimentationsprinzip zu behandeln. Dieses ist Bestandteil der von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, welche der Gesetzgeber angesichts des „grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat.“²³ Das Alimentationsprinzip hat den Zweck, die wirtschaftliche und persönliche Unabhängigkeit des Beamten sicherzustellen und dadurch die persönliche Verantwortung des Beamten und

deren elementare rechtsstaats- und grundrechtssichernde Funktion zu flankieren.²⁴ Schwierig ist freilich die Bestimmung des Inhalts des Alimentationsprinzips.²⁵ Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG, das insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anerkennt, verpflichtet das Alimentationsprinzip den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang, also auch nach der Beendigung der aktiven Dienstzeit, angemessen zu alimentieren. Besoldung und Versorgung müssen – so der Kernbegriff des Alimentationsprinzips – amtsangemessen sein. Dabei ist nach herrschender Meinung und der Rechtsprechung des BVerfG zwischen einer absoluten und einer relativen Dimension der Amtsangemessenheit zu differenzieren.²⁶ In *absoluter* Hinsicht ist die Besoldung amtsangemessen, wenn der Beamte über ein Nettoeinkommen verfügt, „das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht.“²⁷ Das Alimentationsprinzip – so das BVerfG weiter – verpflichtet den Dienstherrn, dem Beamten und seiner Familie lebenslang nach seinem Dienststrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Der Beamte müsse über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleiste. Die *relative* Dimension der Amtsangemessenheit erfordert einen Quervergleich. Bei der Bestimmung der relativen Amtsangemessenheit ist zwischen einem besoldungssystem-internen und einem besoldungssystem-externen Blickwinkel zu unterscheiden: In besoldungssystem-immanenter Hinsicht ist es notwendig, dass sich die Höhe der Besoldung an der Wertigkeit des Amtes orientiert, wobei sich diese nach dem Leistungsprinzip an der Vorbildung, der damit verbundenen Laufbahn, dem typischen Verantwortungsbereich eines Amtes im statusrechtlichen Sinn sowie ggf. nach zusätzlichen Leistungskriterien richtet. Die Amtsangemessenheit verwirklicht sich insofern relativ im sog. „Abstandsgebot“²⁸, das letztlich auch durch das Leistungsprinzip begründet werden kann. Ein höherwertiger Dienstposten muss nach dem Maß seiner Höherwertigkeit auch höher besoldet werden. Der Besoldungsgesetzgeber muss eine solche Besoldungssystematik finden, die dem Abstandsgebot in substantieller Weise gerecht wird. Dies gilt nicht nur innerhalb einer Laufbahn, sondern auch im Vergleich der Ämter verschiedener Laufbahnen. Die Besoldung muss zudem angemessen sein im Hinblick auf Gehaltsstrukturen außerhalb des Beamtensystems. Dies bringt das BVerfG dadurch zum Ausdruck, dass sich die amtsangemessene Alimentation auch an der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu richten habe.²⁹ Die Beamtenbesoldung darf sich von den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und dem allgemeinen Lebensstandard zumindest nicht dauerhaft abkoppeln. Freilich betont das BVerfG dabei zu Recht die funktionalen und strukturellen Unterschiede zwischen den privatwirtschaftlichen Vergütungssystemen und der Beamtenbesoldung. Es dürften die Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems nicht außer Acht gelassen werden, die auf den Charakter des Beamtenverhältnisses als wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis zurückzuführen seien. Angesichts der zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft bestehenden Systemunterschiede müssten die Konditionen (nur) insgesamt vergleichbar sein.³⁰

21) Auch dies kann freilich wiederum mit anderen Reaktionsmöglichkeiten gekoppelt werden. So ist es z. B. denkbar, dass für bestimmte Besoldungsgruppen eine „Null“-Runde vorgesehen wird, für andere Besoldungsgruppen eine prozentual abgesenkte Übernahme, für wieder andere Besoldungsgruppen eine volle prozentuale Übernahme und für manche Besoldungsgruppen sogar eine „überschießende“ Übernahme.

22) Vgl. auch BVerfG, ZBR 2013, 303 f. (304): „Die Regelung der Alimentation der Beamten ist ... keine Durchführung des Unionsrechts; sie fällt nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts.“

23) BVerfG ZBR 2007, 128 ff. (133); ZBR 2012, 160 ff. (164).

24) Vgl. dazu Lindner (Fn. 15); ders., ZBR 2013, S. 145 ff. (150).

25) Vgl. dazu den ausführlichen und systematischen Überblick mit umfassenden Rechtsprechungsnachweisen bei Kersten, in: Hebele/Kersten/Lindner, Besoldungsrecht, 2014, § 3 (i. E.); Wolff, DÖV 2003, S. 494 ff.

26) Zum Folgenden Lindner (Fn. 15), S. 222 m. w. N.

27) BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. (386).

28) Vgl. BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. (388); ZBR 2012, 160 ff. (Leitsatz 1): „Der Dienstherr ist aufgrund des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet, dem Beamten amtsangemessenen Unterhalt zu leisten. Dazu gehört die Pflicht, die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abzustufen. Vergleiche sind nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen möglich und geboten.“

29) BVerfG, ZBR 2012, 160 ff. (164).

30) BVerfG, a. a. O. (Fn. 29).

b) Konsequenzen für das Übertragungsproblem

Was folgt nun aus diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die Frage der Bindungswirkung von Tarifabschlüssen für den Besoldungsgesetzgeber? Als erste Aussage lässt sich – in Übereinstimmung mit dem BVerfG³¹ – festhalten, dass aus dem Alimentationsprinzip per se noch keine Pflicht des Besoldungsgesetzgebers folgt, Tarifabschlüsse für die Beamtenbesoldung zu übernehmen. Das Alimentationsprinzip fordert mithin keinen tarifbezogenen Anpassungsmechanismus. Der Besoldungsgesetzgeber verstößt nicht bereits deswegen gegen das Alimentationsprinzip, weil er Tarifabschlüsse entweder gar nicht, nicht linear und/oder prozentual beschränkt oder verzögert auf die Beamtenbesoldung überträgt. Aus dieser grundsätzlichen Indifferenz von Tarifabschlüssen für den Besoldungsgesetzgeber folgt nun allerdings nicht, dass Tarifabschlüsse für den Besoldungsgesetzgeber völlig ohne Einfluss wären. Neben der grundsätzlichen Reaktionsbefassungspflicht (vgl. oben V.) kann das Alimentationsprinzip in dreifacher Hinsicht Reaktionen des Besoldungsgesetzgebers auf Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst fördern (sogleich aa) bis cc)). Freilich folgen solche Reaktionspflichten dann unmittelbar aus dem Alimentationsgrundsatz selbst, nicht etwa aus einer im Alimentationsprinzip eigens verankerten Übertragungspflicht.

aa) Abkoppelung von der Einkommensentwicklung

Zunächst ist zu prüfen, ob in der Nicht-Übertragung – sei es in der vollständigen oder nur partiellen Nicht-Übertragung – eine Verletzung des Grundsatzes der amtsangemessenen Besoldung liegt. Dies kann dann zu bejahen sein, wenn die Entwicklung der Vergütungssätze außerhalb der Beamtenbesoldung in einer Weise ansteigt, dass in der Nicht-Übertragung dieses Anstiegs auf die Beamtenbesoldung eine greifbare Abkopplung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu sehen ist. Eine solche Abkopplung liegt indes noch nicht in der Nicht-Übertragung des Tarifergebnisses als solches, vielmehr bedarf es einer Betrachtung des Einzelfalls, ob und inwieweit in der Nicht-Übertragung eine Verletzung des Postulats der Amtsangemessenheit der Beamtenbesoldung zumal in dessen relationaler Dimension (vgl. oben a.) zu sehen ist. Hierbei wird regelmäßig maßgeblich sein, ob es sich um eine vollständige und dauerhafte Nicht-Übertragung handelt, wie hoch die nicht übertragenen Vergütungssteigerungen im Tarifbereich sind, und ob die Nicht-Übertragung befristet³² oder unbefristet ist. Zudem wird man darauf abzustellen haben, ob es sich um eine ein- oder erstmalige Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen oder um wiederholte „Null“-Runden handelt. Jedenfalls in einer dauerhaften und wiederholten Nicht-Übertragung erheblicher Tarifsteigerungen auf die Beamtenbesoldung wird man einen Verstoß gegen das alimentationsrechtliche Abkopplungsverbot sehen und damit einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG annehmen müssen.

bb) Verletzung des Abstandsgebotes

Zweitens ist zu prüfen, ob in der Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung ein Verstoß gegen das alimentationsrechtliche Abstandsgebot (vgl. dazu oben a.) liegt. Diese Prüfung wird immer dann erfolgen müssen, wenn der Besoldungsgesetzgeber den Weg einer nicht-linearen und/oder prozentual abgesenkten Übertragung wählt, wenn er also die Tarifergebnisse auf einige Besoldungsgruppen voll, auf einige Besoldungsgruppen partiell überträgt und/oder auf wieder andere Besoldungsgruppen gar nicht überträgt (wie es etwa der Besoldungsgesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen im unter I. genannten Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014

festlegt hat; vgl. dazu oben VI.3. und 4.). Auch hier ist zunächst zu betonen, dass aus dem Alimentationsprinzip kein Gebot folgt, dass der Besoldungsgesetzgeber die Tarifergebnisse in voller Höhe und linear, d. h. für alle Besoldungsgruppen in gleicher Weise, überträgt.³³ Allerdings kann das Alimentationsprinzip dann verletzt sein, wenn die nicht-lineare Übertragung dazu führt, dass der Abstand zwischen der Besoldung verschiedener Besoldungsgruppen (innerhalb einer einzelnen Besoldungsordnung oder auch besoldungsordnungsübergreifend) in einem Ausmaß zusammenschrumpft, dass er nicht mehr als amtsangemessen zu bezeichnen ist. Auch hier wird es regelmäßig auf eine Einzelfallbetrachtung ankommen, bei der u. a. die Höhe der nicht-linearen Besoldungserhöhung, das Ausmaß der Nicht-Übertragung, deren Dauerhaftigkeit sowie deren Häufigkeit maßgeblich sind. Bei einer mehrmaligen Herausnahme einzelner Besoldungsgruppen (wie in NRW im BesVersAnpG 2013/2014 NRW des höheren Dienstes für die Jahre 2013 und 2014) aus der Tarifübertragung bei jeweils beachtlichen Tarifsteigerungen (im konkreten Fall insgesamt 5,6%) dürfte eine Verletzung des alimentationsrechtlichen Abstandsgebotes besonders gründlich zu prüfen sein. Jedenfalls obliegt dem Besoldungsgesetzgeber in solchen Fällen die verfassungsrechtliche Darlegungslast, dass die Gesamtgestaltung der Beamtenbesoldung auf einer im Hinblick auf das Gebot der Amtsangemessenheit austarierten Konzeption der Ämterbewertung beruht, bei der trotz nicht-linearer Übertragung von Tarifergebnissen das Abstandsgebot insgesamt noch in systemkonformer Weise gewahrt ist. Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass eine nicht-lineare Übertragung für den Fall, dass das Abstandsgebot nicht verletzt ist, immer noch am allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz zu messen ist (dazu näher unten 5.).

cc) Nichtübertragung als Besoldungskürzung?

Schließlich ist zu überlegen, ob in der Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen eine Besoldungskürzung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG³⁴ zu sehen ist. Wäre dem so, dürfte die Nicht-Übertragung nicht ausschließlich auf Gründe der Haushaltskonsolidierung gestützt werden, sondern sie bedürfte vielmehr darüber hinaus sachlicher Gründe.³⁵ Der Beamte hat aus dem Alimentationsprinzip zwar keinen Anspruch auf ein be-

31) Vgl. oben Fn. 5.

32) In einem solchen Fall liegt eine verzögerte Übernahme vor. Hierzu hat das BVerfG entschieden, dass der Alimentationsgrundsatz nicht verletzt sei, wenn der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst mit einer Verzögerung von fünf Monaten auf die Beamtenbesoldung übertragen werde: BVerfG, ZBR 2010, 48 f.; vgl. auch BVerfG, NVwZ 2001, 1393 f.

33) Es entspricht ständiger Rechtsprechung des BVerfG und des BVerfG, dass das Alimentationsprinzip nicht das Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung umfasse; vgl. etwa BVerfG, NVwZ 2001, 1393 f.; BVerfG, ZBR 2010, 48 f.

34) Maßgebliche Entscheidung: BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. Die Entscheidung erging zwar zur Kürzung von Versorgungsbezügen, ihre maßgeblichen Erwägungen gelten jedoch in gleicher Weise für die Kürzung der Aktivbezüge. Vgl. auch Wolff, ZBR 2005, S. 361 ff.

35) BVerfGE 114, 258 (289), ZBR 2005, 378 ff. (387): „Im Beamtenrecht können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung angesehen werden. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, ... Zu den finanziellen Erwägungen müssen daher in aller Regel weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung ... als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen.“ Kritisch zu dieser Rechtsprechung Kersten (Fn. 25), Rn. 70 m. w. N. zu Literatur und Rechtsprechung.

stimmtes Besoldungsniveau, so dass er auch keinen Anspruch auf eine Nicht-Herabsetzung der Besoldung oder eine Erhöhung seiner Bezüge hat. Allerdings bedürften Kürzungen – so das BVerfG – eines sachlichen, über den Aspekt der Haushaltseinsparung hinausgehenden Grundes. Nun könnte man zwanglos der Meinung sein, dass eine Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen, also eine Nicht-Erhöpfung der Beamtenbesoldung, nicht als Kürzung im Sinne der genannten Rechtsprechung des BVerfG zu qualifizieren sei. Kürzung und Nicht-Erhöpfung seien unterschiedliche Dinge und daher auch verfassungsrechtlich unterschiedlich zu behandeln. Dies wäre freilich eine reichlich formalistische Sichtweise. Denn in der Nicht-Erhöpfung liegt jedenfalls materiell, also in der Sache, die Kürzung einer potentiellen, im Hinblick auf die jeweiligen Tarifabschlüsse politisch realistischen Besoldungshöhe, so dass eine Gleichsetzung von Kürzung und Nicht-Erhöpfung jedenfalls nicht fernliegend ist.³⁶ Würde der Besoldungsgesetzgeber die Tarifierhöhung erst übertragen, um sie später wieder entsprechend zurückzunehmen, läge in letzterem zweifelsohne eine Kürzung, so dass die sofortige Nicht-Übertragung einer späteren Kürzung durchaus gleichzusetzen ist. Folgte man dem, verstieße die Nicht-Übertragung der Tarifabschlüsse auf die Beamtenbesoldung in aller Regel dann gegen den Alimentationsgrundsatz, wenn sie nicht durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt wäre. Die Berufung allein auf Haushaltseinsparungen würde dafür nicht genügen. Allerdings ist nunmehr zu berücksichtigen, dass mit Art. 109 Abs. 3 GG eine sog. „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz aufgenommen worden ist, so dass sich die Frage stellt, ob die Berufung auf Haushaltserwägungen zur Erfüllung der Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 GG allein nicht doch als sachlicher Grund ausreicht. Dagegen spricht, dass auch vor der Änderung des Art. 109 GG die Verfassung keine unbegrenzte Staatsverschuldung zuließ. Auf der anderen Seite sind die Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 GG nunmehr durchaus strenger gefasst. Um dieser verfassungsrechtlichen Entwicklung gerecht zu werden, könnte sich folgende Unterscheidung anbieten:

aaa) Im Falle „echter“ Kürzungen der Beamtenbesoldung verbleibt es auch aus Vertrauensschutzgründen bei der bisherigen strengen Interpretation durch das BVerfG, wonach Haushaltserwägungen alleine Kürzungen in aller Regel nicht rechtfertigen.

bbb) Für die Nicht-Erhöpfung der Beamtenbesoldung³⁷, also für die Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen, wo Vertrauensschutzwägungen eine geringere Rolle spielen (während der Beamte grundsätzlich auf den Bestand seiner vorhandenen Be-

soldung vertraut, wird er realistischerweise nicht auf eine automatische Übertragung von Tarifergebnissen vertrauen), könnte man dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung ein stärkeres Gewicht beimessen. Man könnte argumentieren, dass der Besoldungsgesetzgeber die Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen auf Aspekte der Haushaltskonsolidierung stützen darf und nicht zusätzlich spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe anführen muss. Allerdings dürfen den Beamten auch insoweit keine „Sonderopfer“ zugemutet werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass auch die Vergütung der Tarifbeschäftigten aus dem Staatshaushalt erfolgt. Man wird mithin die Berufung auf Gründe der Haushaltskonsolidierung zur Rechtfertigung der Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen nur dann zulassen können, wenn der Besoldungsgesetzgeber (der mit dem Haushaltsgesetzgeber identisch ist) sich nicht einfach auf eine Herausnahme der Beamten aus der Besoldungserhöhung zur Haushaltskonsolidierung stützt. Man wird vielmehr verlangen müssen, dass der Gesetzgeber eine politische Gesamtkonzeption zur Haushaltskonsolidierung verfolgt und in dieser Art und Ausmaß des „Sparbeitrags“ der Beamten nachvollziehbar und in der Höhe angemessen verankert. Mit anderen Worten: Die Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamten kann mit Aspekten der Haushaltskonsolidierung begründet werden, jedoch setzt die Berufung darauf ein politisches Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung voraus. Gleiches gilt, wenn der Besoldungsgesetzgeber ein differenziertes Übertragungskonzept wählt, also z. B. – wie das Land Nordrhein-Westfalen – eine volle Übertragung für bestimmte Besoldungsgruppen vorsieht, andere Besoldungsgruppen prozentual reduziert bedient und andere Besoldungsgruppen völlig ausschließt. Der Gesetzgeber kann den vollständigen Ausschluss bestimmter Besoldungsgruppen (wie im Land Nordrhein-Westfalen des gesamten höheren Dienstes) von einer Tarifübertragung zwar unter Berufung auf die zur Erfüllung der „Schuldenbremse“ notwendige Haushaltskonsolidierung stützen, er hat dann aber eine Konzeption darzulegen, aus der deutlich wird, aus welchem Grund welche Beschäftigtengruppen (unter Einbeziehung der Tarifbeschäftigten) welchen „Sparbeitrag“ zu erbringen haben. Auch muss deutlich werden, warum bestimmte Besoldungsgruppen überhaupt keinen „Sparbeitrag“ erbringen, wohingegen andere Besoldungsgruppen dafür voll herangezogen werden. Die Berufung darauf, ein Reallohnverlust sei für manche betroffenen Besoldungsgruppen (etwa des höheren Dienstes) „leichter zu verkraften“ als für andere Besoldungsgruppen³⁸, dürfte in dieser Pauschalität nicht ausreichen. Es handelt sich lediglich um ein Folgen-, jedoch nicht um ein Rechtfertigungsargument. Mindestens müsste der Gesetzgeber darlegen, weshalb er einer Herausnahme der Tarifbeschäftigten aus dem Konsolidierungskonzept zustimmt,³⁹ den Beamten – bzw. bestimmten Besoldungsgruppen – jedoch den vollen „Sparbeitrag“ zumutet. Zudem bedürfte es einer Rechtfertigung dahingehend, weshalb der Gesetzgeber die durch die nur partielle Übertragung zu erwartenden Haushaltseinsparungen nicht in angemessener und durchaus auch abgestufter Weise auf alle Besoldungsgruppen „verteilt“, so dass auch Besoldungsgruppen mit niedrigerem Grundgehalt einen – wenn auch geringen, vielleicht auch nur symbolischen – „Sparbeitrag“ leisten würden. Immerhin spielt das in der politischen Diskussion fälschlicherweise inflationär gebrauchte Argument der Arbeitsplatzsicherheit durch das Lebenszeitprinzip nicht nur bei Beamten des höheren Dienstes eine Rolle, sondern bei allen Beamten.

dd) Verhältnis von aa), bb) zu cc)?

Eine bislang in der Rechtsprechung nicht hinreichend deutlich beantwortete und in der Literatur nicht diskutierte Frage ist,

36) So auch Schwarz, Stellungnahme für den Landtag NRW, 16/874, S. 3. Auch das BVerwG scheint eine solche Gleichsetzung vorzunehmen, wenn es judiziert, dass der Gesetzgeber die Beamtenbesoldung von der allgemeinen Entwicklung nur ausnehmen dürfe, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt sei. Eine Ausnahme von der allgemeinen Entwicklung liegt aber nicht nur dann vor, wenn die Beamtenbesoldung gekürzt wird, sondern auch dann, wenn eine Tarifierhöhung nicht auf die Besoldung übertragen wird, vgl. BVerwG, ZBR 2010, 48 f.

37) Man könnte insofern auch von „unechter“ Kürzung sprechen.

38) Vgl. die Stellungnahme des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, 16/1014, S. 7.

39) Zwar ist der Gesetzgeber nicht an den Tarifverhandlungen beteiligt, er schließt die Tarifverträge auch selbst nicht ab, er hat jedoch die Möglichkeit, das an den Tarifverhandlungen beteiligte Mitglied der Landesregierung durch schlichten Parlamentsbeschluss zumindest politisch zu binden. Tut er dies nicht, bringt er damit zum Ausdruck, dass er zumindest bei den Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes dem Grundsatz der Haushaltskonsolidierung keine oder eine lediglich untergeordnete Bedeutung beimisst.

wie sich die Problematik der Abkopplung von der Einkommensentwicklung (oben aa.) und der Verletzung des Abstandsgebots (oben bb.) zum Gebot hinreichender sachlicher Gründe für Besoldungsveränderungen (oben cc.) verhält. Konkret formuliert: Stellen eine Abkopplung von der Einkommensentwicklung und eine Verletzung des Abstandsgebots per se Verletzungen des Alimentationsprinzips dar oder können sie durch sachliche Erwägungen – ähnlich wie die Besoldungskürzung – gerechtfertigt werden? Diese Frage ist für das Besoldungsrecht essentiell. Denn würde es sich beim Abkopplungsverbot sowie beim Abstandsgebots um absolute Ausprägungen des Alimentationsgrundsatzes handeln, könnte deren Beeinträchtigung auch dann nicht gerechtfertigt werden, wenn sich hierfür auch im Beamtenverhältnis wurzelnde Sachgründe finden ließen. Bezieht man den Grundsatz der sachlichen Begründung hingegen auch auf das Abkopplungsverbot sowie das Abstandsgebots, so stelle eine Beeinträchtigung dieser Grundsätze nicht per se eine Verletzung des Alimentationsprinzips dar, wenn sich dafür sachliche Gründe finden ließen. In der Rechtsprechung bleibt diese Frage im Dunkeln. Das BVerwG scheint der Auffassung zuzuneigen, dass sich eine Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung durch sachliche Gründe rechtfertigen ließe. Dafür spricht zumal folgende Formulierung des BVerwG: „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.“⁴⁰ Hat der Gesetzgeber also entsprechende sachliche Gründe vorzuweisen, wäre auch eine Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung zulässig. Dies müsste dann auch für die Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen gelten. Selbst wenn also in einer Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen eine Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung zu sehen wäre, könnte dies immer noch gerechtfertigt werden, wenn der Gesetzgeber dafür sachliche, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe anführen könnte. Diese der Rechtsprechung des BVerwG wohl zugrunde liegende Ansicht kann nicht überzeugen. Vielmehr handelt es sich beim Verbot der Abkopplung und beim Abstandsgebots um absolute Prinzipien, deren Beeinträchtigung sachlicher Rechtfertigung nicht zugänglich ist. Durch eine Kürzung von Beamtenbezügen oder deren Nicht-Anhebung darf keine Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung erfolgen, das Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen muss gewahrt bleiben. Liegt – bei aller Schwierigkeit in der Bemessung der Höhe – eine Verletzung eines dieser beiden Prinzipien vor, ist das Alimentationsprinzip verletzt. Meist wird es jedoch so sein, dass eine Kürzung bzw. Nicht-Erhöhung der Besoldung nicht zu einer Verletzung des Alimentationsprinzips in Gestalt des Abkopplungsverbots oder des Abstandsgebots führt, sondern insoweit noch im „grünen Bereich“ liegt. In solchen Fällen ist die Kürzung bzw. Nicht-Übertragung zulässig, wenn es dafür sachliche Gründe gibt. Diese sachlichen Gründe müssen bei echten Besoldungskürzungen (vgl. aa) bis cc)) ihre Ursache im Beamtenverhältnis selbst haben und können nicht allein auf Haushaltskonsolidierungserwägungen gestützt werden. Im Falle der Nicht-Erhöhung der Besoldung ist hingegen eine Berufung auf Aspekte der Haushaltskonsolidierung zulässig, wenn ein Gesamtkonzept der Haushaltskonsolidierung zugrunde liegt, in dem auch der „Sparbeitrag“ des öffentlichen Dienstes sachgerecht, in der Höhe und in Bezug zu anderen Einsparungsposten angemessen verankert ist (vgl. bereits oben cc.).

2. Leistungs- und Unabhängigkeitsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG)

Möglicherweise könnten auch die ebenfalls in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Prinzipien der Leistungsbezogenheit und Unabhängigkeit⁴¹ des Berufsbeamtentums als verfassungsrechtliche Direktiven für die Beurteilung der Frage herangezogen werden, ob der Besoldungsgesetzgeber zu einer Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung verpflichtet ist. Der argumentative Ansatz könnte dahin gehen, dass die Leistungsbereitschaft und die persönliche Unabhängigkeit des Beamten durch die Abkopplung seiner Besoldung von Tarifsteigerungen Schaden nehmen könnte. Dogmatisch könnte man in Anlehnung an die Grundrechtsdogmatik sagen, in der Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen liege zumindest ein faktischer Eingriff in die Grundsätze der Leistungsbezogenheit und Unabhängigkeit des Beamten. Freilich wäre eine solche Argumentation problematisch. Sie beruhte im Grunde auf einer Illoyalitätsvermutung zu Lasten des Beamten, dem unterstellt wird, er würde sich von der Nicht-Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung frustrieren und in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigen lassen oder – noch schlimmer – er würde sich in Nebentätigkeiten flüchten oder sich gar in strafrechtlich relevanter Weise andere Einnahmequellen erschließen. Eine solche Illoyalitätsvermutung ist grundsätzlich fehl am Platz.⁴² Dies gilt jedenfalls so lange und so weit, als die Höhe der Beamtenbesoldung absolut und relational amtsangemessen ist und in der Nicht-Übertragung von Tarifabschlüssen noch keine substanzielle Abkopplung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und kein Verstoß gegen das Abstandsgebots liegt. Wäre dies freilich nicht mehr der Fall, verstieße der Besoldungsgesetzgeber bereits deswegen gegen den Alimentationsgrundsatz. Die Besoldungslage ist dann bereits aus diesem Grunde verfassungswidrig, ohne dass es noch auf die Frage ankäme, ob auch das Leistungs- und das Unabhängigkeitsprinzip verletzt sind.

3. Postulat bundeseinheitlicher Besoldung?

Aus einem angeblichen Postulat bundeseinheitlicher Besoldung lässt sich eine Pflicht zur Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung nicht ableiten. Der denkbare argumentative Ansatz, aus Art. 33 Abs. 5 GG folge ein Prinzip bundeseinheitlicher Besoldung, das dazu führe, dass die Besoldungsgesetzgeber der Länder – wenn einer von ihnen den Tarifabschluss übernimmt – verpflichtet seien, ebenfalls eine Übertragung vorzusehen, verkennt die mit der Föderalismusreform 2006 eingetretenen und beabsichtigten Wirkungen der Aufhebung des Art. 74a GG. Es liegt nunmehr in der alleinigen Entscheidungskompetenz der Besoldungsgesetzgeber von Bund und Ländern, ob und in welcher Weise sie von ihren Gesetzgebungskompetenzen im Beamtenbesoldungs- und -versorgungsrecht Gebrauch machen, ob sie also Tarifabschlüsse übernehmen oder nicht. Angesichts der klaren Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, Art. 74 a GG aufzuheben, lässt sich Art. 33 Abs. 5 GG kein besoldungsrechtliches Homogenitätsprinzip entnehmen. Auch aus dem Grundsatz der Bundestreue lässt sich ein entsprechendes Postulat nicht ableiten.⁴³

40) BVerwG, ZBR 2010, 48 f.

41) Vgl. dazu Lindner, ZBR 2013, S. 145 ff.

42) Zum Problem der Illoyalitätsvermutung beim politischen Beamten s. Lindner, ZBR 2011, S. 150 ff.

43) Vgl. dazu bereits Lindner (Fn. 15), S. 225 f.

4. Kompensation für Streikverbot

Ein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für eine Übertragungspflicht könnte das in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Streikverbot für Beamte sein.⁴⁴ Wenn der Beamte schon nicht streiken dürfe – so könnte eine Argumentation lauten –, so müsse der Gesetzgeber doch wenigstens die notfalls durch Streik erwirkten Tarifabschlüsse für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Beamten übertragen. Im Streik der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes für eine höhere Vergütung liege zugleich gewissermaßen ein stellvertretender Streik für die Erhöhung der Beamtenbesoldung. Die Pflicht des Besoldungsgesetzgebers, ggf. durch Streik erwirkte Tarifierhöhungen auf die Beamtenbesoldung zu übertragen, sei sozusagen eine verfassungsrechtliche gebotene Kompensation des beamtenrechtlichen Streikverbots. Eine solche Argumentation verkennt die grundlegenden Strukturunterschiede zwischen den beiden Personalkategorien des öffentlichen Dienstes.⁴⁵ Wäre der Besoldungsgesetzgeber aus derartigen Kompensationserwägungen heraus gehalten, durch Streik erwirkte Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst zu übernehmen, erhielten die Streiks der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst zugleich eine Druckwirkung auf den demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Entscheidungen des Parlaments durch Streiks herbeiführen bzw. ermöglichen zu wollen – und sei es auch nur indirekt oder mittelbar – ist in einer parlamentarischen Demokratie jedoch systemwidrig.

5. Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Schließlich und abschließend ist als verfassungsrechtliche Direktive der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) heranzuziehen. Dieser ist neben Art. 33 Abs. 5 GG anwendbar.⁴⁶ Dies bedeutet: eine beamten- oder besoldungsrechtliche Regelung ist auch dann an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen und kann gegen diesen verstoßen, wenn sie mit den hergebrachten Grundsätzen des Beamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. Der Gleichbehandlungsgrundsatz dürfte für unsere Fragestellung insbesondere im Hinblick auf zwei Vergleichspaare zu prüfen sein: zum einen bezogen auf das Vergleichs paar „Tarifbeschäftigte – Beamte“, zum anderen bezogen auf die verschiedenen Beamtengruppen zumal bei nicht-linearer Übertragung von Tarifergebnissen auf die Beamtenbesoldung.

a) Vergleichs paar: Tarifbeschäftigte – Beamte

In der Nicht-Übertragung, der verzögerten Übertragung, der nicht-linearen und/oder prozentual abgesenkten Übertragung von Tarifergebnissen auf die Besoldung der Beamten liegt offensichtlich eine Ungleichbehandlung zwischen Tarifbeschäftigten und Beamten. Allerdings handelt es sich nicht um eine im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG relevante Ungleichbehandlung, für die sachliche Gründe gefunden werden müssten. Vielmehr

ist der Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG nur eröffnet, wenn miteinander vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt werden. Die Vergleichbarkeit muss im Hinblick auf das relevante tertium comparationis beurteilt werden. Tertium comparationis ist in unserem Zusammenhang die Höhe der Vergütung bzw. das Vergütungsfindungssystem. Im Hinblick auf beides sind die beiden Personalkategorien jedoch miteinander gerade nicht vergleichbar (vgl. bereits oben IV.). Es handelt sich um unterschiedliche Regime mit unterschiedlichen Strukturen und Verfassungsmaßstäben. Mangels Vergleichbarkeit ist daher für das genannte Vergleichs paar der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 GG schon nicht eröffnet.

b) Vergleichs paar: Verschiedene Beamtengruppen bei nicht-linearer Übertragung

Anderes gilt für die betroffenen Beamtengruppen bei nicht-linearer und/oder prozentual abgesenkter Übertragung. Wird ein Tarifabschluss – wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen⁴⁷ – auf bestimmte Besoldungsgruppen (hier A2 bis A10) voll, auf andere Besoldungsgruppen prozentual abgesenkt (wie hier A11 und A12) und auf die übrigen Besoldungsgruppen gar nicht übertragen, so liegt hierin eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Besoldungsgruppen bzw. der darin jeweils statusrechtlich eingestufteten Beamten. Diese Beamtengruppen sind auch in rechtlich relevanter Weise miteinander vergleichbar, da sie sich innerhalb derselben Personalkategorie und desselben Regelungsregimes befinden. Es handelt sich also insoweit um wesentlich gleiche Sachverhalte, die im Rahmen der Besoldungsanpassung in unterschiedlicher Weise behandelt werden. Zu betonen ist, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz unabhängig vom Abstandsgebot (Art. 33 Abs. 5 GG) als verfassungsrechtlicher Maßstab heranzuziehen ist. Selbst wenn in der unterschiedlichen Berücksichtigung der Besoldungsgruppen bei der Besoldungsanpassung kein Verstoß gegen das Abstandsgebot liegen sollte (dazu bereits oben I.), so liegt in der nicht-linearen und/oder prozentual für verschiedene Besoldungsgruppen abgesenkten Besoldungsanpassung doch eine Ungleichbehandlung, die vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG einer sachlichen Rechtfertigung bedarf. Ungeachtet der verwickelten Dogmatik insbesondere der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 1 GG dürfte heute anerkannt sein, dass an die sachliche Rechtfertigung umso strengere Maßstäbe anzulegen sind, als verschiedene Personengruppen und nicht nur verschiedene Sachverhalte ungleich behandelt werden.⁴⁸ Da im Falle nicht-linearer Übertragung von Tarifergebnissen verschiedene Besoldungsgruppen betroffen sind, handelt es sich nicht um eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten, sondern von Personengruppen (nämlich die Gesamtheit der jeweils einer Besoldungsordnung bzw. Besoldungsgruppe zuzuordnenden Beamten). Werden Personengruppen unterschiedlich behandelt, sind bei der Frage der Rechtfertigung im Rahmen der Prüfung sachlicher Differenzierungsgründe auch Aspekte der Verhältnismäßigkeitsprüfung heranzuziehen. Die Ungleichbehandlung muss einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck verfolgen, sie muss zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig in engerem Sinne sein. Einer solch strengen Prüfung wird man jedenfalls allein mit der Berufung auf Haushaltseinsparungen sowie mit dem Argument, Besoldungsgruppen (des höheren Dienstes) könnten Nicht-Berücksichtigungen im Rahmen der Besoldungsanpassung „leichter verkraften“, nicht gerecht werden. Zwar ist die Haushaltskonsolidierung ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck, der durch die „Schuldenbremse“ in Art. 109 Abs. 3 GG noch eine besondere Pointierung erfahren hat. Auch ist die Nicht-Berücksichtigung bestimmter Besoldungsgruppen bei

44) Auf die jüngst umstrittene Frage, ob und inwieweit das beamtenrechtliche Streikverbot in Deutschland durch Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und von Entscheidungen des EGMR relativiert wird, sei hier nicht näher eingegangen. Vgl. hierzu die Nachweise in Fn. 10.

45) Vgl. dazu bereits oben IV.

46) BVerfG, ZBR 2005, 378 ff. (389); Kersten (Fn. 25), Rn. 28 f., der indes mit Recht darauf hinweist, dass das Verhältnis von Art. 33 Abs. 5 GG zu Art. 3 Abs. 1 GG dogmatisch noch nicht befriedigend gelöst sei.

47) Vgl. bereits oben I. sowie VI. 3. und 4.

48) Vgl. BVerfGE 91, 346 (362 f.); 99, 341 (355 f.); 116, 135 (160).

der Besoldungsanpassung geeignet, das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu fördern. Jedoch ergeben sich Zweifel beim Kriterium der Erforderlichkeit. Ist es erforderlich, zum Zwecke der Haushaltseinsparung bestimmte Besoldungsgruppen vollständig aus der Besoldungserhöhung auszunehmen, andere jedoch vollständig bei der Übernahme des Tarifergebnisses zu berücksichtigen? Hier ließe sich im Sinne einer gleichmäßigen Verteilung des Einsparpotentials auf alle Besoldungsgruppen ein gleicher Einsparungseffekt erzielen, der jedenfalls für die nicht berücksichtigten Besoldungsgruppen weniger einschneidend wäre. Eine gleichmäßige Verteilung des Einsparpotentials wäre also im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein gleich geeignetes, also milderes Mittel. Zudem dürfte die vollständige Herausnahme bestimmter Besoldungsgruppen aus der Besoldungsanpassung allein zur Erreichung der Haushaltskonsolidierung unverhältnismäßig sein, wenn, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die nicht übertragene Tarifierhöhung ein beachtliches Ausmaß erreicht und die Herausnahme dauerhaft erfolgt. Hier dürfte es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebieten, ein belastungsgerechteres Konzept zur Verteilung der einzusparenden Lasten zu erarbeiten und in ein Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung zu integrieren. Mit der bloßen Berufung darauf, die Beamten des höheren Dienstes müssten ein besonderes Sparopfer erbringen, ist es jedenfalls im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht getan. Anders wäre es, wenn der Besoldungsgesetzgeber über die Aspekte der Haushaltskonsolidierung hinaus im Beamten- und Besoldungsrecht relevante sachliche Gründe für eine nicht-lineare Übertragung der Tarifierhöhungen anführen würde. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn sich die Besoldung verschiedener Besoldungsgruppen in der Vergangenheit in überproportionaler Weise auseinanderentwickelt hätte und die Nicht-Berücksichtigung von Tarifierhöhungen insoweit zu einer Korrektur beitragen sollte. Denkbar wäre auch, dass der Besoldungsgesetzgeber eine strukturelle Neuorientierung der Beamtenbesoldung insgesamt vornehmen würde und dabei beispielsweise die Besoldungsabstände zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen neu austarieren möchte. Solche Erwägungen wurden jedenfalls im Gesetzgebungsverfahren bezüglich des Besoldungsrechtsanpassungsgesetzes 2013/2014 des Landes Nordrhein-Westfalen nicht vorgenommen.⁴⁹ Deshalb dürfte der darin vorgesehene vollständige, dauerhafte und betragsmäßig erhebliche Ausschluss des höheren Dienstes von jeglicher Übertragung des Tarifergebnisses gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen – unabhängig davon, ob konkret noch das Abstandsgebot, das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgt, eingehalten ist.

VIII. Zusammenfassung

Das Problem der Bindung des Besoldungsgesetzgebers an Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst ist vielschichtiger, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Zwar ist – unstrittig – der Besoldungsgesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst „spiegelbildlich“ oder „1 zu 1“ auf die Beamtenbesoldung zu übertragen. Dies ist jedoch nur der Grundsatz. Der Besoldungsgesetzgeber hat sich jedenfalls mit der Frage zu befassen, ob er auf Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst reagiert. Im Rahmen dieser Reaktionsbefassungspflicht hat er zumal das Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) zu beachten. Soweit die Nicht-Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung dazu führt, dass die Höhe der Beamtenbesoldung ihrerseits nicht mehr in absoluter oder relationaler Hinsicht dem Erfordernis amtsangemessener Besoldung entspricht, ist der Gesetzgeber aus diesem Grunde zur Übertragung verpflichtet. Dies gilt insbesondere dann, wenn in der (zumal dauerhaften und be-

tragsmäßig erheblichen) Nicht-Übertragung des Tarifergebnisses eine Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung liegt oder wenn das Abstandsgebot zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen verletzt ist. Zwar ist der Besoldungsgesetzgeber im Falle einer Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung nicht verpflichtet, dieses linear und prozentual unbeschränkt zu übernehmen. Wenn er die Übertragung jedoch nicht-linear vornimmt, also bestimmte Besoldungsgruppen entweder ganz ausschließt oder mit einer prozentual niedrigeren Erhöhung bedient, ist er dabei in verfassungsrechtlich dreifacher Weise gebunden:

(1) Er hat zunächst das alimentationsrechtliche Abstandsgebot zu beachten. Führt die nicht-lineare Übertragung dazu, dass die Abstände zwischen einzelnen Besoldungsgruppen nicht mehr dem Grundsatz der Amtsangemessenheit entsprechen, liegt ein Verfassungsverstoß vor.

(2) Zweitens bedarf die nicht-lineare Übertragung auch dann, wenn das Abstandsgebot nicht verletzt ist, einer sachlichen Begründung. Dafür können auch Aspekte der Haushaltskonsolidierung herangezogen werden, insbesondere im Hinblick auf die durch Art. 109 Abs. 3 GG verschärfte „Schuldenbremse“. Der Gesetzgeber hat dafür jedoch ein Konsolidierungskonzept zu entwickeln, in das der „Sparbeitrag“ des öffentlichen Dienstes insgesamt in sachgerechter, angemessener und im Hinblick auf andere Einsparungspotentiale verhältnismäßiger Weise eingeordnet wird. Die alleinige Berufung auf die Notwendigkeit von Haushaltseinsparungen und das lediglich folgenreichere Argument, höhere Besoldungsgruppen könnten eine Nicht-Übertragung leichter verkraften, können den Anforderungen an eine rationale Sachargumentation jedenfalls nicht genügen.

(3) Schließlich ist im Rahmen von nicht-linearen und/oder prozentual abgesenkten Tarifübernahmen zusätzlich der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten. Zwar liegt in der Ungleichbehandlung von Tarifbeschäftigten und Beamten noch keine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung. Bei nicht-linearer Übertragung ist jedoch eine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Besoldungsgruppen gegeben. Eine solche Ungleichbehandlung ist nur zulässig, wenn sich dafür ein sachlicher Grund finden lässt, der seinerseits Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gerecht wird. Berufet sich der Besoldungsgesetzgeber im Rahmen einer nicht-linearen Übertragung allein auf Gründe der Haushaltskonsolidierung, so lässt sich dadurch ein dauerhafter und vollständiger Ausschluss bestimmter Beamtengruppen aus der Besoldungserhöhung bei gleichzeitiger voller Übernahme des Tarifergebnisses für andere Besoldungsgruppen nicht rechtfertigen. Legt der Besoldungsgesetzgeber seinem Übertragungskonzept ausschließlich Einsparungsgesichtspunkte zugrunde, so hat er den einzusparenden Betrag in angemessener, insbesondere verhältnismäßiger Weise auf alle Besoldungsgruppen zu verteilen.

⁴⁹ So auch *Battis*, Protokoll des Unterausschusses Personal des HFA im nordrhein-westfälischen Landtag, APr 16/276, S. 9.