

Der grundrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz im Besoldungs- und Versorgungsrecht

Dr. Holger Greve*

Gleichbehandlung als rechtliche Fragestellung ist eine Querschnittsmaterie, die unweigerlich auch das Besoldungs- und Versorgungsrecht betrifft. Insbesondere finanzielle Regelungen im Leistungsbereich sind oftmals Beanstandungen am Prüfungsmaßstab des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG ausgesetzt. Aus der zunehmend ausdifferenzierten Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz haben sich übergreifende Vorgaben herauskristallisiert, die vor allem von Legislative sowie Exekutive und Judikative zu beachten sind. Anpassungen im Besoldungs- und Versorgungsgefüge stehen daher stets unter grundrechtlichen Vorzeichen, die unweigerlich zu einer Eingrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums führen.

I. Einleitung

Die gesetzgeberische Ausgestaltung und Anpassung des Besoldungs- und Versorgungsrechts unterliegt spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben¹, die dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers Grenzen setzen.² Neben den kompetenzrechtlichen (Art. 70 ff. GG)³ und den beamtenverfassungsrechtlichen Vorgaben für den öffentlichen Dienst nach Art. 33 Abs. 2, 4 u. 5 GG⁴ kommt vor allem dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG namentlich im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung eine erhebliche Bedeutung zu.⁵ Dies vermag bei genauerer Betrachtung auch nicht zu verwundern, denn Änderungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht wirken sich in der Regel unmittelbar oder mittelbar vermögenswirksam auf die vom konkreten Normbereich betroffene Gruppe aus, sodass Fragen der Gleichbehandlung und damit auch der zulässigen Ungleichbehandlung virulent werden. Exemplarisch für die sich fortwährend ergebenden Fragestellungen soll im Folgenden auf das Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr⁶ (BWAttraktStG)⁷ vom 13. Mai 2015 Bezug genommen werden, um übergreifende Maßstäbe für das Besoldungs- und Versorgungsrecht zu skizzieren.

Regelungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht des Bundes werden in einer Vielzahl von Fällen für Beamte und Soldaten gespiegelt, sodass in der Grundkonzeption von einem gemeinsamen Besoldungs- und Versorgungsgefüge auszugehen ist.⁸ Zwar wird der Besoldungs- und Versorgungsanspruch der Soldaten im Gegensatz zu Beamten nicht unmittelbar von Art. 33 Abs. 5 GG, sondern von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt, der Inhalt der Gewährleistung orientiert sich aber dennoch an den zu Art. 33 Abs. 5 GG entwickelten Grundsätzen.⁹ Daher lässt sich auch nicht ohne weiteres eine Differenzierung zwischen Soldaten und Beamten wie etwa beim Vergleich Beamte und Arbeitnehmer aufgrund der Eigenständigkeit und jeweiligen Besonderheit der versorgungsrechtlichen Rechtssysteme¹⁰ vornehmen, zumal davon auszugehen ist, dass die Anforderungen an die Vergleichbarkeit von Sachverhalten regelmäßig gering ausfallen.¹¹ Abweichungen und Differenzierungen bedürfen daher eines tauglichen und somit rational nachvollziehbaren Sachgrundes, denn sie sind aufgrund der strikten Gesetzesbindung im Besoldungs- und Versorgungsrecht (vgl. § 2 BBesG, § 3 BeamtVG) grundsätzlich keiner ausdehnenden

Auslegung zugänglich.¹² Grundrechtlicher Prüfungsmaßstab des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums im Besoldungs- und Versorgungsrecht ist regelmäßig der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.¹³ Art. 33 Abs. 5 GG kommt in diesen Konstellation jedoch dann vorrangig zur Anwendung, wenn eine mögliche Verletzung des Alimentationsprinzips in Rede steht.¹⁴ Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 33

*) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und wurde nicht in dienstlicher Eigenschaft verfasst. Für hilfreiche Anmerkungen und Diskussion dankt der Verfasser Frau cand. iur. *Nerina Buchmann* und Herrn Ministerialrat *Dr. Thomas Gnatzy*, LL.M. (NYU).

- 1) S. etwa *Deja*, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz, 2011; *Vogelsang*, ZTR 2007, S. 11 ff. Zu den unionsrechtlichen Einwirkungen *Wolff*, ZBR 2014, S. 1 ff.; eingehend *Klaß*, Die Fortentwicklung des deutschen Beamtenrechts durch das europäische Recht, 2014.
- 2) Allgemein zum Verhältnis Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung zuletzt *Britz*, Jura 2015, S. 319 ff.; zu etwaigen Begründungspflichten *Hartmann*, ZBR 2014, S. 228 ff.
- 3) Die ungleiche Entwicklung des Besoldungs- und Versorgungsrechts ist Konsequenz der Föderalisierung in diesem Bereich und daher auch nicht am Gleichbehandlungsgrundsatz zu messen. Gleichwohl kann eine erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern ein Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation sein, vgl. BVerfG, NJW 2015, 1935 (1939); BVerfG, Beschluss vom 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 u. a. – Rn. 96 ff.; s. auch *Lindner*, DÖV 2015, S. 1025 ff.
- 4) Hierzu etwa *Lecheler*, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl. 2007, § 110, Rn. 4 ff.; *Battis*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 33, Rn. 70 ff.; *Schübel-Pfister*, in: Becker/Lange (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des BVerfG, Bd. 3, 2014, S. 269 ff.
- 5) Vgl. *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 3, Rn. 89; *Kersten*, in: Hebel/Kersten/Lindner (Hrsg.), Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 3, Rn. 28 ff.; exemplarisch zum Familienzuschlag bei Lebenspartnerschaft *Greve/Schärdel*, DVBl 2009, S. 962 ff.; *dies.*, Jura 2009, S. 619 ff.; ferner BVerfGE 131, 239 (255 ff.); s. zum besoldungsrechtlichen Einebnungsverbot *Lindner*, ZBR 2014, S. 361 ff.; zum Gleichbehandlungsschutz durch das AGG s. *Böhm*, PersV 2007, S. 210 ff.; *Hebeler*, Die Verwaltung 2014, S. 547 (553 ff.); *Mahlmann*, ZBR 2007, S. 325 ff.
- 6) BGBl. I S. 706.
- 7) BT-Drs. 18/3697.
- 8) S. hierzu etwa *Zacher*, Die Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten, 1984, S. 21 ff.
- 9) BVerfGE 107, 218 (238); s. auch BVerfGE 16, 94 (115 f.); 22, 387 (422); 44, 249 (281); 53, 257 (306 ff.); 76, 256 8294; 83, 182 (195); 87, 348 (355 f.); 114, 258 (289); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 33, Rn. 173.
- 10) S. BVerfGE 39, 169 (185); 52, 303 (345 f.); 98, 365 (391); BVerwGE 124, 178 (185).
- 11) *Jarass/Piero*, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 3, Rn. 7.
- 12) Vgl. BVerwGE 131, 29 (36); BVerwG, Urteil vom 27.1.2011 – 2 C 25/09 – juris, Rn. 11.
- 13) Vgl. BVerfGE 8, 1 (9 f.); 46, 97 (107); 64, 367 (375); 131, 239 (255); s. auch BVerwG, ZBR 2016, 32 (40 f.).
- 14) *Deja* (Fn. 1), S. 70 f.; für einen weiten Anwendungsbereich von Art. 33 Abs. 5 GG *Kersten*, in: Hebel/Kersten/Lindner (Hrsg.), Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 3, Rn. 29, der bei der gleichen rechtlichen Bewertung von besoldungsrechtlichen Einzelfragen generell von einem Vorrang des beamtenrechtlichen Gleichheitssatzes nach Art. 33 Abs. 5 GG ausgeht. Art. 3 Abs. 1 GG soll hiernach