2 BvR 556/04 - Keine Ballungsraumzulage für Beamte

Kein Ausgleich erhöhter Lebenshaltungskosten

Das Bundesverfassungsgerichts hat mit seinem heutigen Urteil die Gewährung einer „Ballungsraumzulage“ für Beamte zurückgewiesen. Ein Polizist aus München hatte zuvor Verfassungsbeschwerde eingelegt. Er wollte damit den Ausgleich seiner erhöhten Lebenshaltungskosten erzwingen. Beamte in der ländlichen Region hätte mehr Geld zur Verfügung, als jemand, der in einem Ballungsraum wohne.

Der Staat ist nicht verpflichtet, seinen Beamten eine Ortszulage wegen unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zu gewähren, so das Bundesverfassungsgericht. Dies ergibt sich weder aus dem Alimentationsprinzip noch dem Leistungsgrundsatz. Die erhöhten Lebenshaltungskosten spiegeln auch den höheren Lebensstandard in Ballungsräumen wieder.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

I. Es existiert kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den Gesetzgeber verpflichtete, bei der Festsetzung der Bezüge einen spezifischen Ausgleich für regional erhöhte Lebenshaltungskosten zu gewähren. Geschützt sind nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde. Zu diesem Kernbestand von Strukturprinzipien gehören unter anderem das Alimentationsprinzip und der Leistungsgrundsatz. Dem Ortszulagensystem der Beamtenbesoldung kommt dagegen kein in diesem Sinne wesensprägender Charakter zu. Bei der Ausgestaltung der Zulagen zur Beamtenbesoldung handelt es sich um eine Detailregelung, die keinen zwingenden Bezug zur Angemessenheit der Alimentation aufweist. Für diese sind vielmehr die Nettobezüge maßgeblich, mithin das, was sich der Beamte von seinem Gehalt tatsächlich leisten kann. Hierfür ist nicht entscheidend, ob die Bezüge aus dem Grundgehalt, aus Grundgehalt und Ortszulage oder aus anderen Komponenten bestehen. Sieht der Gesetzgeber keinen gesonderten Ausgleich für die örtlich bedingten Lebenshaltungskosten vor, so kann dies im Hinblick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht missbilligt werden, wenn sich die Bezüge gleichwohl auch in Ballungsräumen noch als angemessen erweisen und damit der Alimentierungspflicht Rechnung getragen wird.

II. Der Besoldungsgesetzgeber ist durch das Alimentationsprinzip gegenwärtig nicht verpflichtet, erhöhte Lebenshaltungskosten in München durch einen spezifischen Ausgleich abzufedern.

Das Alimentationsprinzip gehört zu den verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht. Die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse unterscheiden sich regional teilweise erheblich, so dass unterschiedliche Nettobeträge erforderlich sein können, damit die Beamten in der Lage sind, sich in der Lebenswirklichkeit annähernd das Gleiche zu leisten. Es verletzt das Alimentationsprinzip daher nicht, wenn bei der Bemessung der Bezüge von Beamten, die das gleiche Amt innehaben, an Wohnsitz oder Dienstort anknüpfende Abstufungen vorgesehen werden, sofern sich solche regionalen Unterscheidungen nach Anlass und Ausmaß der Differenzierung vor dem Gleichheitssatz rechtfertigen lassen. Welche Alimentation angemessen ist, bedarf allerdings der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und ist von den jeweiligen Verhältnissen abhängig.

Es ist nicht zu beanstanden, dass es der Gesetzgeber unterlassen hat, einen spezifischen Ausgleich für in Ballungsräumen erhöhte Lebenshaltungskosten vorzusehen. Die in bestimmten Ballungsräumen vergleichsweise hohen Preise spiegeln die dortige Lebensqualität wider. Sie bringen unter anderem zum Ausdruck, dass ein Leben in dem betreffenden Standort von einer Vielzahl von Menschen als attraktiv bewertet wird. Zwar trifft es zu, dass Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen von Teilen dessen, was die Attraktivität des Lebens an Orten mit hohem Preisniveau ausmacht, gerade aus Kostengründen nicht oder

nur eingeschränkt profitieren können. Auch wenn berücksichtigt wird, dass etwa Teile des kulturellen Angebots, gehobene Einkaufsmöglichkeiten und innerstädtische Wohnungen nur von Personen mit höherem Einkommen intensiv oder überhaupt genutzt werden können, ist die Einschätzung nicht offensichtlich verfehlt, dass auch für Bezieher niedrigerer Einkommen den höheren Lebenshaltungskosten Vorteile gegenüberstehen, die dagegen sprechen, die geringere Kaufkraft des Beamtengehalts in diesen Räumen ohne weiteres mit einem entsprechend geringeren Lebensstandard gleichzusetzen. Als Beispiele seien nur die in Ballungsräumen reichhaltigeren Bildungsangebote und medizinischen Versorgungsmöglichkeiten, vielfältigere Freizeit- und Unterhaltungsangebote auch in den niedrigeren Preissegmenten oder ortsspezifische Vorteile wie die Nähe zu attraktiven Erholungsgebieten genannt. Hinzu kommt, dass für die Amtsangemessenheit der Besoldung eines Beamten nicht allein der Vergleich zum Lebensstandard von Beamten in kostengünstigeren Regionen ausschlaggebend ist. Die Amtsangemessenheit der Alimentation des Beamten bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden. Es ist indes nicht dargetan, dass Beamte wie der Beschwerdeführer gegenüber vergleichbaren Erwerbstätigen außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Umfang benachteiligt würden, dass deshalb die Alimentation in München und Umgebung nicht mehr als „standesgemäß“ angesehen werden könnte. Es ist allerdings Aufgabe des Gesetzgebers, die tatsächliche Entwicklung der Lebenshaltungskosten auf relevante Unterschiede zwischen Stadt und Land zu beobachten, um möglichen Verstößen gegen den Alimentationsgrundsatz angemessen begegnen zu können.

III. Eine Handlungspflicht des Gesetzgebers ergibt sich auch nicht aus dem Leistungsgrundsatz. Da die Bezüge so zu bemessen sind, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht, muss sich die Stufung der Ämter auch in der Realität wieder finden. Dies besagt aber nicht, dass die realen Lebensverhältnisse eines Beamten der Besoldungsgruppe A 13 in München mit denen eines Beamten der Besoldungsgruppe A 12 oder A 11 an einem anderen Ort zu vergleichen wären. Einem Vergleich zugänglich sind insoweit allein die Beamten der verschiedenen Besoldungsgruppen am selben Ort. Der Gesetzgeber geht zulässigerweise davon aus, dass die Beamten den unterschiedlichen Lebensverhältnissen in München und an Orten außerhalb dieses Ballungsraums durch entsprechende Lebensgestaltung Rechnung tragen.

Urteil vom 06. März 2007, 2 BvR 556/04

(Quelle: PM 25/2007 BVerfG) [@]