

Stellungnahme

Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

23. Januar 2024

In dem Normenkontrollverfahren Az. 2 BvL 5/18
(Hinweis: gleichlautend wie eines der Berliner Verfahren zur A-Besoldung)

aus Anlass des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Verwaltungsgericht
Frankfurt (Oder) vom 13. September 2018 - VG 2 K 1632/15 -

wegen der verfassungsrechtlichen Prüfung, ob

- Anlage IV Nr. 4 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung R ab 1. Juli 2003) zu § 37 Absatz 1 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes - BBesG - (i.d.F. vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020)) i.d.F. des Anhangs 1 zu Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 - BBVAnpG 2003/2004) vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798),

- Anlage IV Nr. 4 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung R ab 1. April 2004) zu § 37 Absatz 1 Satz 2 BBesG (i.d.F. vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020)) i.d.F. des Anhangs 14 zu Artikel 2 Nr. 3 BBVAnpG 2003/2004,

- Anlage IV Nr. 4 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung R ab 1. August 2004) zu § 37 Absatz 1 Satz 2 BBesG (i.d.F. vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020)) i.d.F. des Anhangs 27 zu Artikel 3 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004,

- § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1 Nr. 1, § 3 Absatz 2 i.V.m. der Anlage 1 Nr. 4 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung R ab 1. Januar 2008) des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008 (BbgBVAnpG 2008) vom 21. November 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I – GVBl. I -, S. 158),

- § 1 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 3 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2009/2010 (BbgBVAnpG 2009/2010) vom 7. Juli 2009

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin**

**Abt. Öffentlicher Dienst und
Beamtenpolitik**
www.oeb@dgb.de

(GVBl. I S. 198) i.V.m. der Anlage 1 Nr. 4 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung R vom 1. März 2009 bis 28. Februar 2010 beziehungsweise ab 1. März 2010) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung der Anlagen 1 bis 23 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008 und der Anlage 2 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes gemäß § 5 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2009/2010 vom 9. Juli 2009 (GVBl. I S. 200),

- § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1 Nr. 1, § 3 Abs. 1 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2011/2012 (BbgBVAnpG 2011/2012) vom 18. Oktober 2011 (GVBl. I Nr. 23) i.V.m. der Anlage 1 Nr. 4 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung R ab 1. April 2011 beziehungsweise ab 1. Januar 2012) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung der Anlagen 1 bis 16 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008 und der Anlage 2 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes gemäß § 8 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2011/2012 vom 3. November 2011 (GVBl. I Nr. 27),

- § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 (BbgBVAnpG 2013/2014) vom 15. Oktober 2013 (GVBl. I Nr. 28) i.V.m. der Anlage 1 Nr. 4 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung R ab 1. Juli 2013 beziehungsweise ab 1. Juli 2014) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung der Anlagen 1 bis 16 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008 und der Anlage 2 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes gemäß § 6 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 vom 20. Dezember 2013 (GVBl. I 2014 Nr. 12),

- § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2015/2016 (BbgBVAnpG 2015/2016) vom 25. September 2015 (GVBl. I Nr. 26) i.V.m. der Anlage 1 Nr. 4 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung R ab 1. Juni 2015 beziehungsweise ab 1. Juli 2016) i.d.F. der Neubekanntmachung der Anlagen 4 bis 8 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes und der Anlage 15 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008 gemäß § 6 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2015/2016 vom 6. Oktober 2015 (GVBl. I Nr. 28),

in Verbindung mit

Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1, § 5 des Brandenburgischen Sonderzahlungsgesetzes für die Jahre 2004 bis 2006 (BbgSZG 2004-2006) vom 16. Juni 2004 (GVBl. I S. 254),

Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1, § 5 BbgSZG 2004 - 2006 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Sonderzahlungsgesetzes für die Jahre 2004 bis 2006 vom 22. November 2005 (GVBl. I S. 250),

Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1, § 5, § 6, § 7 des Brandenburgischen Sonderzahlungsgesetzes für die Jahre 2007 bis 2009 (BbgSZG 2007 - 2009) vom 26. März 2007 (GVBl. I S. 70) beziehungsweise

Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 2, § 2 Absatz 1, § 5, § 6, § 7 BbgSZG 2007 - 2009 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Sonderzahlungsgesetzes für die Jahre 2007 bis 2009 vom 21. November 2007 (GVBl. I S. 158),

unter Berücksichtigung von

§ 1 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2, § 2 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2, § 3 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 des Gesetzes zur Nachzahlung von Besoldung im Land Brandenburg (Nachzahlungsgesetz) vom 10. Juli 2017 (GVBl. I Nr. 14)

mit Artikel 33 Absatz 5 GG in seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (BGBl. I 1949 S. 1) beziehungsweise ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung (BGBl. I S. 2034) unvereinbar gewesen sind,

soweit sie die Besoldungsgruppe R 1 in den Kalenderjahren 2004 bis 2016 betreffen,

nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund auf die Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 16. November 2023, zugegangen am 6. Dezember 2023, wie folgt Stellung:

I. Sachverhalt

Der Kläger stand als Richter der Besoldungsgruppe R 1 im (aktiven) Dienst des Beklagten. Er ist verwitwet und hat ein Kind. Ab dem 1. August 2008 bis zu seiner Versetzung in den Ruhestand mit Ablauf des 31. Mai 2016 befand er sich in Altersteilzeit im sog. Blockmodell und erhielt Altersteilzeitzuschläge. Er begehrt unter anderem die Feststellung, dass er seit dem Jahr 2004 verfassungswidrig unteralimentiert wurde.

Im Jahr 2004 trat das Brandenburgische Sonderzahlungsgesetz für die Jahre 2004 bis 2006 (GVBl. I S. 254) in Kraft, womit die Sonderzahlung verändert und gekürzt wurde. Mit Schreiben vom 25. August 2004 forderte der Kläger den Beklagten auf, Urlaubs- und Weihnachtsgeld in Höhe der im Jahr 2003 gezahlten Beträge an ihn auszuzahlen. Dieses Begehren lehnte der Beklagte mit Bescheiden vom 8. September 2004 und 11. Oktober 2004 ab. Dagegen legte der Kläger am 3. Oktober 2004 und 12. November 2004 Widerspruch ein. Mit Widerspruchsbescheid vom 22. November 2004 wies der Beklagte die Widersprüche zurück. Am 15. Dezember 2004 hat der Kläger Klage erhoben, mit der er zunächst - im weiteren Verfahrensverlauf jährlich der Höhe nach erweiterte - Ansprüche auf Zahlung von Urlaubsgeld und ungekürztem Weihnachtsgeld geltend gemacht hat. Im Zuge der Bewilligung von Altersteilzeit erhielt der Kläger

neue Bezügemitteilungen. Mit Schreiben vom 10. September 2008 bat der Kläger den Beklagten um Neuberechnung und Auszahlung eines höheren Betrags, da das in den Bezügemitteilungen angegebene Nettoeinkommen seit 2004 verfassungswidrig sei. Es erfolgte ein Ablehnungsbescheid, der Widerspruch des Klägers sowie eine Zurückweisung des Widerspruchs. Letztere hat der Kläger am 18. Dezember 2008 mit zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht. Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich zu den maßgeblichen Rechtsfragen ergangenen Rechtsprechung begehrt er nunmehr die Feststellung einer verfassungswidrigen Unteralimentation seit dem Jahr 2004.

Mittels eines am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Nachzahlungsgesetzes wurde klagenden und Widerspruch führenden Beamt*innen und Richter*innen für die Jahre 2004 bis 2014 eine Nachzahlung zugesprochen. Der Kläger ist der Ansicht, dass durch die erfolgte Nachzahlung keine Erledigung eingetreten sei. Zuletzt hat er sinngemäß beantragt,

1. festzustellen, dass er im Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis einschließlich 31. Mai 2016 auch unter Berücksichtigung der auf Grund des Nachzahlungsgesetzes im Jahr 2017 geleisteten Nachzahlung in Anwendung aller besoldungsrechtlichen Vorschriften in ihrer Gesamtheit eine verfassungswidrig zu niedrige Nettobesoldung erhalten hat;
2. den Beklagten zu verurteilen, an ihn für den Zeitraum vom 1. August 2008 bis zum 31. Dezember 2014 die Differenz zu dem bisher gezahlten Altersteilzeitzuschlag zu zahlen, die sich aus einer auf Grund der erfolgten Nachzahlung vorzunehmenden Neuberechnung des Altersteilzeitzuschlags unter Berücksichtigung der auf die jeweiligen Monate entfallenden Nachzahlungsbeträge ergibt.

II. Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)

Die vorliegende Kammer ist bezüglich Nr. 1 des Antrags des Klägers von der Unvereinbarkeit der vorgelegten Besoldungsgesetze mit dem Grundgesetz überzeugt. Das Nachzahlungsgesetz sei nicht geeignet, verfassungsgemäße Zustände herzustellen. Im vorliegenden Fall sei sowohl das Alimentationsprinzip als auch das Abstandsgebot verletzt. Die dargelegten Verstöße gegen das Mindestabstandsgebot in den streitgegenständlichen Jahren führten nach Ansicht des Gerichts zwingend dazu, dass auch die Besoldung in den höheren Besoldungsgruppen als verfassungswidrige Unteralimentation zu beurteilen sei.

III. Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schließt sich der Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) im Ergebnis an. Die Besoldung der Brandenburger Beamt*innen und Richter*innen war im streitgegenständlichen Zeitraum zu niedrig bemessen, da der Abstand der Nettoalimentation der untersten

Besoldungsgruppe (Eingangsstufe) zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau von mindestens 15 Prozent (BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - Rn. 93) nicht ausreichend gewahrt wurde.

Dieser Schlussfolgerung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes trifft die vom Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) aufgezeigte Unterschreitung für das vom Gesetzgeber mit dem Existenzminimumbericht festgelegte sächliche Existenzminimum zu. Das Gericht orientiert sich für die Überprüfung an der Berechnungsweise des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Vorlagebeschluss vom 22. September 2017 – 2 C 56.16 u.a.), da zum Zeitpunkt der Entscheidung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus 2020 (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18) mit den darin entwickelten Maßstäben zur Ermittlung des Existenzminimums, noch nicht vorlag.

Ergänzend hierzu ist jedoch anzumerken, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund das für den streitgegenständlichen Zeitraum mit dem Existenzminimumbericht festgelegte sächliche Existenzminimum nicht für tatsächlich existenzsichernd erachtet. Das sächliche Existenzminimum für alleinstehende Erwachsene, Ehepaare und Kinder orientierte sich an den im Sozialhilferecht anerkannten Mindestbedarfen. Die Berechnung des Mindestbedarfs erfolgte gemäß dem Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (RBEG). Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert das für diesen Zeitraum im RBEG festgelegte Verfahren zur Herleitung der Regelbedarfe, da die damit ermittelten Regelbedarfe den tatsächlichen Bedarf nicht deckten und im Ergebnis gerade kein ausreichendes Existenzminimum darstellten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schließt sich der Schlussfolgerung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) zur Frage der Verletzung des Abstandsgebots zwischen niedrigster Besoldungsgruppe (Eingangsstufe) der Besoldungsordnung A und sächlichem Existenzminimum an, auch wenn er die vom Verwaltungsgericht zum Ansatz gebrachten Regelleistungen grundsätzlich als nicht existenzsichernd einstuft. Dies ist in den vorliegenden Fällen jedoch nicht entscheidungserheblich, da der Abstand von 15 Prozent selbst bei Berücksichtigung des zu niedrig angesetzten Regelbedarfs unterschritten wurde.

Die zur R-Besoldung des Landes Berlin für die Jahre 2009 bis 2015 ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2020 (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18) stützt diese Auffassung. In der Entscheidung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass es sich beim Mindestabstandsgebot um einen eigenständigen, aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten Grundsatz (vgl. Rn. 47) handle.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Mindestabstand von 15 Prozent zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau im verfahrensgegenständlichen Zeitraum unterschritten wurde und damit ein auf alle Besoldungsordnungen ausstrahlender Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG vorliegt. In der Konsequenz sind die Grundgehaltsbeträge der

untersten Besoldungsgruppe und zwecks Einhaltung des internen Abstandsgebots auch die der darauf aufbauenden Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A sowie die der damit korrespondierenden Besoldungsordnungen B, W und R entsprechend rückwirkend anzuheben.

Im Zuge dieser Stellungnahme möchten wir die Gelegenheit nutzen, und auf die Auswirkungen der seit Jahren betriebenen Besoldungspolitik der 17 Gesetzgeber aufmerksam machen: Richter*innen und Beamt*innen ist das Recht zu streiken verwehrt. Somit ist es ihnen nicht möglich, sich mittels Streiks für eine bessere Besoldung einzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht selbst verwies darauf, dass insbesondere das Alimentationsprinzip und das damit verbundene Klagerecht diese Grundrechtseinschränkung rechtfertige. So hob es die Verknüpfung von Streikverbot und Klagerecht in seiner Entscheidung aus 2020 hervor: „Die Gewährleistung einer rechtlich und wirtschaftlich gesicherten Position, zu der die individuelle Garantie einer amtsangemessenen Besoldung und Versorgung durch das Alimentationsprinzip und die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Durchsetzung wesentlich beitragen, bildet die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot, während diese umgekehrt eine gerichtliche Kontrolle der Alimentation erfordern; diese Strukturprinzipien sind untrennbar miteinander verbunden.“ (vgl. 2 BvL 4/18 - Rn. 24)

Diese Ausführungen verkennen jedoch, dass die Strukturprinzipien längst regelmäßig durch die Besoldungspolitik verletzt werden und ein wirklicher Rechtsschutz allein schon aufgrund der regelmäßig sehr langen Verfahrensdauern nicht mehr gewährleistet ist.

Im Rahmen der Umsetzung der besoldungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts haben sich einige Länder für die Abkehr vom so genannten Alleinverdienermodell entschieden. Hiernach werden die Grundgehaltssätze so bemessen, dass sie zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner bzw. die Ehepartnerin und zwei Kinder amtsangemessen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 6/17 u.a. -, Rn. 30). Stattdessen haben einige Länder Besoldungsbestandteile eingeführt, die von weiteren Haushaltseinkommen abhängen. So auch Brandenburg. Hier hat der Gesetzgeber mit Gesetz vom 14.10.2022 für die Besoldungsgruppen von A 5 bis A 10 Stufe 3 einen abschmelzenden Familiensonderzuschlag eingeführt. Dieser wird gezahlt, wenn ein zweites Einkommen der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners oder des anderen im Haushalt lebenden Elternteils eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Der Sonderzuschlag ist abhängig von Kinderanzahl und Besoldungsgruppe sowie -stufe und betrug im Jahr 2023 zwischen 632 Euro und 25 Euro.

Unstrittig kommt dem Besoldungsgesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zu, doch die entwickelten Regelungen führen bei vielen Beamt*innen zu Irritationen und Verunsicherung, in deren Folge eine große Rechtsunsicherheit besteht. So ist es auf Grund des einkommensabhängigen Familiensonderzuschlags in Brandenburg möglich, dass Beamt*innen in derselben Besoldungsgruppe und -stufe sowie mit derselben Kinderanzahl eine deutlich voneinander abweichende Jahresbruttobesoldung durch den Dienstherrn erhalten.

Abgesehen davon, dass bislang unklar ist, ob eine Abkehr vom sogenannten Alleinverdienermodell zur Sicherung des Mindestabstands der Besoldung zum Grundsicherungsniveau verfassungskonform ist, ist bislang ebenso unklar, inwieweit es dem Dienstherrn zusteht, Einsicht in die Einkommensverhältnisse von Partner*innen der Beamt*innen zu nehmen. Das Vorliegen der Voraussetzungen für den Anspruch auf den Familiensonderzuschlag muss von den Beamt*innen nachgewiesen werden. Zudem konterkariert die Systematik von abschmelzenden Zuschlägen den Leistungsgrundsatz im Beamtenverhältnis. Die sich aus der Beförderung ergebende Erhöhung der Grundbesoldung wird durch die Abschmelzung der Erhöhungsbeträge teilweise wieder reduziert. Hier stellt sich auch die Frage, ob dies noch mit den Grundsätzen für eine amtsangemessene Alimentation und dem Abstandsgebot im Einklang steht.

Diese unklaren Punkte werden in den kommenden Jahren voraussichtlich auch das Bundesverfassungsgericht beschäftigen. Durch die Schaffung neuer, problematischer Besoldungstatbestände mit dem Ziel der Kostenminimierung geht zunehmend das Vertrauen vieler Beamt*innen in das rechtsstaatliche Handeln der Dienstherrn in Besoldungsfragen verloren. Beamt*innen sehen sich weiterhin regelmäßig mit der Frage konfrontiert, ob sie erneut Widerspruch gegen ihre Besoldung einlegen müssen. Letztlich besteht ein dauerhafter Zustand der Rechtsunsicherheit. Es ist nahezu unmöglich, einschätzen zu können, ob ein Verstoß gegen das Alimentationsgebot vorliegt oder nicht. Eine solche Entwicklung befördert zudem eine Bedrohung der Existenz von Gewerkschaften. Diese gewähren gemäß ihrer Satzung ihren Mitgliedern Rechtsschutz, sofern die Geltendmachung eines Anspruchs erfolgversprechend ist. Die notwendige anwaltliche Vertretung muss in der Regel durch den DGB-Rechtsschutz sichergestellt werden. Dies ist insbesondere bei Massenverfahren mit erheblichen Kosten und Aufwendungen verbunden. Soweit die Rechtschutzordnung der jeweiligen Gewerkschaft eine Übernahme der Prozesskosten vorsieht, ist die Gewerkschaft gefordert, die Prozesskosten vorzustrecken. Durch die Übernahme der Gerichtskostenvorschüsse in besoldungsrechtlichen Massenverfahren können betreffende Gewerkschaften schnell finanziell stark beansprucht werden. Insbesondere bei sich wiederholenden Massenverfahren innerhalb weniger Jahre können diese finanziellen Beanspruchungen zu einer existenzbedrohenden Überforderung der Gewerkschaften führen.

Das Aufzeigen dieser Problematik im Rahmen der Stellungnahme des DGB zum o. g. Verfahren soll veranschaulichen, mit welchen – existenzgefährdenden – Folgen der Besoldungspolitik der 17 Gesetzgeber sich die Beschäftigten, deren Interessenvertretungen aber auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit mittlerweile konfrontiert sehen.