

Zur Effektivierung der Rechtsstreitigkeiten in Besoldungsangelegenheiten

von Sebastian Baunack /Fachanwalt für Verwaltungsrecht /Fachanwalt für Arbeitsrecht

und

Paul Hothneier /Rechtsanwalt

Berlin, November 2023

Rechtsgutachten
zur Effektivierung der Rechtsstreitigkeiten
in Besoldungsangelegenheiten

von

Sebastian Baunack
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Arbeitsrecht

und

Paul Hothneier
Rechtsanwalt

Berlin, November 2023

Inhalt

1. Problemaufriss.....	3
2. Darstellung der Anforderungen des BVerfG an die Verfassungsmäßigkeit der Alimentation der Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen.....	7
Das Alimentsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums.....	8
Anforderungen an eine verfassungsgemäße Beamtenbesoldung.....	10
Erste Stufe: Vermutung einer verfassungswidrigen Besoldung.....	11
Zweite Stufe: Gesamtabwägung.....	14
Dritte Stufe: Rechtfertigung von Ausnahmefällen.....	16
Prozeduralisierungsvorgaben im Gesetzgebungsverfahren.....	17
Zwischenergebnis.....	19
3. Darstellung der derzeitigen prozessualen Rechtslage hinsichtlich Besoldungsstreitigkeiten einschließlich der Auswirkungen auf die Beschäftigten.....	19
4. Darstellung der derzeitigen Möglichkeiten abstrakter Normenkontrollverfahren.....	26
Zwischenergebnis.....	27
5. Darstellung bestehender Verbandsklageverfahren in der Rechtsordnung.....	28
Zwischenergebnis.....	35
6. Vorschlag hinsichtlich der Schaffung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften und Berufsverbände in Besoldungsstreitigkeiten.....	36
7. Ergebnis.....	44

1. Problemaufriss

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begehrt die Klärung, ob es rechtlich zulässig ist, Verbandsklagerechte der Gewerkschaften in Besoldungsstreitigkeiten einzuführen.¹ Diese Verbandsklagerechte sollen die Gewerkschaftsmitglieder von den Kosten individueller Rechtsstreitigkeiten befreien. Zudem soll der gewerkschaftliche Rechtsschutz von zahlreichen gleichlaufenden Besoldungsrechtsstreiten entlastet werden. Weiterhin soll die Effektivität des verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreits dadurch entlastet werden, dass die Verwaltungsgerichte von den Arbeitsbelastungen durch zahlreiche gleichlaufende Besoldungsrechtsstreite entlastet werden.

a)

Die Verwaltungsgerichte werden nach dem Bericht des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2021² zwar weit überwiegend durch asylrechtliche Verfahren belastet (51 Prozent). Das Recht des öffentlichen Dienstes mitsamt dem Disziplinarrecht umfasst aber immerhin auch 5,5 Prozent. Die Belastung der Kammern, welche das öffentliche Dienstrecht bearbeiten, steht demnach an vierter Stelle.³ Die Zahl der anhängigen Verfahren hat sich von 141.689 im Jahr 2007 auf 243.062 im Jahr 2021 erhöht. Die Höchstzahl bestand im Jahr 2018 mit 338.585 anhängigen Verfahren. Im Bereich des öffentlichen Dienstes konnten im Jahr 2021 bundesweit 8.775 Verfahren und im Disziplinarrecht⁴ 665 Verfahren erledigt werden. Beim Verwaltungsgericht Berlin hat im Jahr 2022 jede richterliche Arbeitskraft im Schnitt 167 Verfahren erledigt.⁵ Das Verwaltungsgericht Bremen hat in seinem Jahresbericht 2022 festgehalten, dass die Eingangszahlen in beamt:innenrechtlichen Verfahren zuletzt zurückgegangen wären, dass jedoch viele dieser Verfahren blockweise bzw. in Wellen eingehen würden.⁶ Die Anzahl erledigter Verfahren pro richterlicher Arbeitskraft würde im Durchschnitt bei 164 liegen. Das OVG NW wies in seinem Jahresbericht 2022 aus, dass es im

¹ Die Autoren des Gutachtens sind Rechtsanwälte in der Kanzlei dka Rechtsanwälte Fachanwälte in Berlin. Sie haben das Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes gefertigt.

² https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publicationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240217004.pdf?__blob=publicationFile.

³ nach dem Asylrecht mit 51 Prozent, dem Polizei-, Ordnungs- und Wohnungsrecht sowie Umweltschutz mit 8,9 Prozent und dem Ausländerrecht mit 7,8 Prozent.

⁴ Einschließlich berufsgerichtlicher Verfahren.

⁵ S. 3 des Geschäftsberichts der Präsidentin des Verwaltungsgerichts vom 2.2.2023

<https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1290703.php>.

⁶ S. 6 des Jahresberichts 2022, <https://www.verwaltungsgericht.bremen.de/aktuelles/geschaeftsbericht-2813>.

Bereich des öffentlichen Dienstrechts 2.312 Eingänge gegeben habe, was fünf Prozent der Gesamteingänge ausmachen würde.⁷

Innerhalb des öffentlichen Dienstrechts weisen die Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte in ihren Geschäfts- und Jahresberichten nicht aus, in welchem Umfang Klagen eingehen, mit welchen eine verfassungswidrig niedrige Alimentation gerügt wird. Es fehlen daher verlässliche Zahlen zur Klärung der Frage, in welchem Umfang die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch diese Klagen belastet wird. Eine Anfrage bei einer mit dem öffentlichen Dienstrecht befassten Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat aber ergeben, dass es dort fünf Dienstrechtskammern gibt und dort derzeit über 2.000 Verfahren ausgesetzt sind, bis das BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit der Berliner Alimentation (A und B Tabelle) entschieden hat.⁸ Sobald diese Sachen zur Entscheidung anfallen, erhöht sich der aktuelle Bestand um mehrere hundert Verfahren pro Kammer, was nicht nur die Beschäftigten im richterlichen Dienst, sondern auch in den Geschäftsstellen erheblich belasten wird. Diese Aussage sehen die Gutachter für repräsentativ an. Der Hinweis des Verwaltungsgerichts Bremen, dass dienstrechtliche Klagen in Wellen bzw. Blöcken kommen würden, deutet in Übereinstimmung mit der Auskunft einer Dienstrechtskammer des Verwaltungsgerichts Berlin auf eine solche Belastung durch Besoldungsstreitigkeiten hin, da derartige Klagen üblicherweise geballt erhoben werden, wenn die Besoldungsansprüche für ein Jahr zu verjähren drohen. Es dürften bei den weiteren Verwaltungsgerichten ebenfalls zahlreiche Klageverfahren ausgesetzt sein, um die entsprechenden Entscheidungen des BVerfG in den jeweiligen Normenkontrollverfahren zu den Besoldungsgesetzen abzuwarten. Es sollen im Jahr 2022 43 auf die Verfassungswidrigkeit der Besoldung bezogene Normenkontrollverfahren anhängig gewesen sein.⁹ Sobald die das jeweilige Besoldungsgesetz betreffenden Normenkontrollverfahren abgeschlossen sind, werden alle rechtshängigen Besoldungsklagen bei den Verwaltungsgerichten zur Entscheidung anfallen. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Verwaltungsgerichte erheblich entlastet werden, wenn sie nicht mehr über die individuellen Klagen von Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen zu entscheiden hätten, sondern die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation in einem einzigen Klageverfahren geklärt werden könnte.

⁷ S. 15 des Jahresberichts des OVG NW

<https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/jahrespressegespraeche/Jahresbericht-2022.pdf>.

⁸ Rechtshängig unter 2 BvL 5/18, 6/18, 7/18, 8/18 und 9/18.

⁹ <https://www.thueringer-beamtenbund.de/aktuelles/news/beim-bverfg-43-normenkontrollverfahren-anhaengig/>.

b)

Solange kein Verbandsklagerecht besteht, hat nur jede Beamt:in, Soldat:in oder Richter:in die Möglichkeit, individuell gegenüber ihrem Dienstherrn eine höhere Besoldung zu verlangen. Die Beschäftigten müssen Ansprüche auf Nachzahlung der Differenz zwischen der gesetzlich vorgesehenen und der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation zeitnah, also während des laufenden Haushaltsjahres, geltend machen.¹⁰ Zudem verjähren Besoldungsansprüche für Bundesbeschäftigte nach drei Jahren, für Landes- und Kommunalbeschäftigte nach Landesrecht nach einem bis fünf Jahren.¹¹ Die Geltendmachung von Ansprüchen ist für Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen jedoch mit einer erheblichen emotionalen Hürde verbunden, da sie in einem sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden besonderen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen. Für die Beschäftigten ist es belastend, dem Dienstherrn mit der Geltendmachung der Besoldungsnachzahlung ein verfassungswidriges Verhalten vorzuwerfen. Zudem besteht bei vielen Beschäftigten die Sorge, dass die Geltendmachung solcher Ansprüche sich nachteilig auf zukünftige Auswahlentscheidungen am Maßstab des Art. 33 Abs. 2 GG auswirken kann. Sollten Beamt:innen, Soldat:innen bzw. Richter:innen dennoch derartige Ansprüche geltend machen, so werden sie mit Kosten belastet. Regelmäßig wird der Streitwert für die Berechnung der Gerichts- und Anwaltsgebühren festzusetzen sein, solange nicht eine bestimmbare Differenzzahlung gefordert wird.¹² Aber auch diese entstehenden Kosten können dazu führen, dass Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen die Nachzahlung der Differenzen zur verfassungsgemäßen Alimentation nicht geltend machen und gerichtlich durchsetzen. Dies hat die Folge, dass die Vergütungsansprüche für diese Beschäftigten endgültig verfallen.

c)

Eine erhebliche Arbeitsbelastung entsteht zudem bei den Verwaltungen. Denn in den Fällen, in denen die Verfassungsmäßigkeit der Alimentation in Frage steht, obliegt es bislang allen Dienstkräften, individuell die Zahlung einer höheren Besoldung oder auch Versorgung geltend zu machen. Dies betrifft sowohl die Richter:innen, Soldat:innen und Beamt:innen im aktiven Dienst als auch die im Ruhestand. Im Bundesdienst sind derzeit 194.715 Beamt:innen und

¹⁰ Vgl. BVerfG v. 22.3.1990 - 2 BvL 1/86 -, juris Rn. 69; zuletzt VG Düsseldorf v. 17.8.2023 – 26 K 5912/22 –, Rn. 40, juris.

¹¹ Für den Bund gilt § 195 BGB; Bay: Art. 13 S. 1 BayBesG 3 Jahre, NRW: § 7 S. 1 LBesG NRW 3 Jahre, Bbg: § 12 Abs. 3 S. 1 LBesG Bbg 3 Jahre, Sachs: § 7 S. 1 SächsBesG 5 Jahre, MV: § 16 Abs. 1 S. 1 LBesG MV 3 Jahre, Bln: keine eigenständige Regelung 3 Jahre, LSA: § 12 Abs. 3 S. 1 LBesG LSA 3 Jahre, Thü: § 12 S. 1 LBesG Th 1 Jahr; Nds: § 18 NBesG 3 Jahre, HH: § 15 S. 1 LBesG HH 3 Jahre, Bre: § 4 Abs. 8 LBesG HB 3 Jahre, Hes: § 13 S. 1 LBesG He 3 Jahre, BW: Keine eigenständige Regelung 3 Jahre, RP: § 18 S. 1 LBesG RP 3 Jahre, Sa: keine eigenständige Regelung 3 Jahre.

¹² Vgl. SächsOVG v. 1.2.2021 – 2 E 104/18 –, Rn. 5, juris.

Richter:innen sowie 171.395 Berufs- und Zeitsoldat:innen beschäftigt.¹³ Die Zahl der Versorgungsempfänger:innen lag 2022 bei knapp 1,758 Millionen.¹⁴ In Fällen, in denen bei diesen Dienstkräften der Eindruck entsteht, dass die Besoldungs- und Versorgungsgesetze des Bundes und der Länder eine verfassungswidrig niedrige Besoldung ausweisen, sind demnach bisher alle diese Personen gehalten, individuell eine höhere Besoldung bzw. Versorgung geltend zu machen. Zu diesem Zweck stellen die Gewerkschaften und Berufsverbände öffentliche Musteranträge/Musterwidersprüche zur Verfügung.¹⁵

Mit Hinblick auf die erhebliche Belastung der Verwaltung hat das Bundesministerium für Inneres und für Heimat (BMI) am 14. Juni 2021 ein Rundschreiben zum Umgang mit erhobenen Widersprüchen bzw. geltend gemachten Ansprüchen im Bundesdienst erlassen.¹⁶ Hinsichtlich der Widersprüche in Bezug auf die Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit drei oder mehr Kindern seit dem Jahr 2017 wurde auf die Erhebung der Einrede der Verjährung durch den Bund verzichtet. Ab dem Jahr 2021 werde zusätzlich auf das Erfordernis der haushaltsjahrnahen Geltendmachung von Ansprüchen verzichtet. Widersprüche von Beamt:innen mit drei oder mehr Kindern gegen die Höhe der Besoldung seien ab dem Jahr 2021 nicht mehr erforderlich. Hinsichtlich der Widersprüche in Bezug auf die Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation von Beamt:innen, basierend auf dem Beschluss des BVerfG vom 4. Mai 2020 zum Az. 2 BvL 4/18 entschied das BMI, dass der Bund gegenüber allen Besoldungs- und Versorgungsberechtigten des Bundes auf das Erfordernis einer haushaltsjahrnahen Geltendmachung wie auch auf die Erhebung der Einrede der Verjährung ab diesem Jahr verzichtet. Widersprüche gegen die Höhe der Besoldung oder Versorgung sind also ab dem Jahr 2021 nicht mehr erforderlich. Es sind keine Daten darüber verfügbar, wie viele Zahlungsansprüche trotz dieses Verzichts des BMI geltend gemacht worden sind und ob diese Anträge beschieden worden sind. Die Länder sind diesem Vorbild des Bundes hingegen nicht durchgehend gefolgt.¹⁷

¹³ https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html;jsessionid=EBCCD215B4000F41E2155002FC3B2320.2_cid387?cms_showtable=1.

¹⁴ <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61884/versorgungsempfaenger-des-oeffentlichen-dienstes/>.

¹⁵ Vgl. https://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE_Musterantrag-Widerspruch-amtsangemessene-Alimentation?open&ccm=000; <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/besoldung-und-beihilfe/widerspruch-und-klage/widerspruch-und-klage/news/besoldungswiderspruch>; <https://bund-laender-nrw.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++0055cbc2-930d-11e3-ac7e-52540059119e>.

¹⁶ RdSchr. d. BMI v. 14.6.2021 - D3-30200/94#21 - 178#6 -; https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_14062021_D3302009421.htm.

¹⁷ Verzicht erklärt durch die Länder Berlin und Hessen: <https://www.drb-berlin.de/themen-und-positionen/besoldung-und-beihilfe/widerspruch-und-klage/widerspruch-und-klage/news/senatsverwaltung-erklaert-verzicht-auf-verjaehrungseinrede> sowie https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_gdp-sh-amtsangemessenen-alimentation; Kein Verzicht erklärt durch Land Schleswig-Holstein: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_gdp-sh-amtsangemessenen-alimentation.

Die Erlasslage ist für die Beschäftigten im Landes- und Kommunaldienst daher unübersichtlich und ein Verzicht auf die Geltendmachung einer höheren Alimentation risikobehaftet. Dies könnte dazu führen, dass die Verwaltungen gerade in der Landes- und Kommunalverwaltung durch zahlreiche Anträge belastet werden. Demnach dürfte ein großes Interesse der Verwaltungen bestehen, die individuelle Geltendmachung von Ansprüchen und die damit einhergehenden Verwaltungsverfahren zu reduzieren.

d)

Die Gewerkschaften und Berufsverbände begehren das Recht, für ihre Mitglieder kollektiv ausstehende Besoldungsansprüche fristwährend geltend machen zu können. Derzeit unterstützen sie ihre Mitglieder mit der Zurverfügungstellung von Musterwidersprüchen und Musterklagen, welche die Mitglieder individuell einreichen müssen. Auch äußern sie sich öffentlich zur Unteralimentation ihrer Mitglieder.¹⁸ Sie möchten ihre Mitglieder damit von den Risiken der Prozessführung entlasten. Sie möchten die Verbandsmitglieder zudem von den Konfliktsituationen mit ihren Dienstherrn entlasten, wenn sie Ansprüche geltend machen und ggf. gegen den Dienstherrn Klage erheben. Gleichsam möchten sie ihre eigenen Rechtsschutzabteilungen¹⁹ entlasten. Sie möchten zudem die Verbandskassen von den für individuelle Klagen entstehenden Gerichtsgebühren entlasten. Der Deutsche Richterbund Berlin hat zudem öffentlich einen Entwurf eines Vorlagebeschlusses an das BVerfG zur Verfügung gestellt.²⁰ Es ist erkennbar, dass es für die Gewerkschaften und Berufsverbände von großer Bedeutung ist, ihre Mitglieder möglichst effektiv bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche auf eine verfassungsgemäße Besoldung bzw. Versorgung zu unterstützen.

2. Darstellung der Anforderungen des BVerfG an die Verfassungsmäßigkeit der Alimentation der Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen

Nachfolgend sollen die durch das BVerfG entwickelten Grundsätze zur Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation der Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen dargestellt werden. Anhand dieser Darstellung soll aufgezeigt werden, von welcher hohen Komplexität die

¹⁸ Vgl. <https://www.bdv.de/hoehere-richterbesoldung/>.

¹⁹ Z.B. die DGB Rechtsschutz GmbH.

²⁰ https://www.drb-berlin.de/fileadmin/Landesverband_Berlin/Dokumente/Besoldung_Mustervorlage/Anlage_K_1-_Entwurf_eines_Vorlagebeschlusses.pdf.

Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung durch die Beschäftigten und ihre Interessensvertretungen, durch die Verwaltungen und schließlich die Gerichte ist. Es soll anhand dieser Darstellung plausibilisiert werden, dass in dem vorab dargestellten Umfang personelle Kapazitäten durch Besoldungsstreitigkeiten gebunden werden, welche für andere Aufgaben der Verwaltung oder der Rechtsprechung nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies soll das Effektivierungserfordernis verdeutlichen.

Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Verfassungsgerichtliche Grundlage der Beamt:innen- Richter:innen und Soldat:innenbesoldung ist das Alimentationsprinzip, welches als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamt:inntentums in Art. 33 Abs. 5 GG Ausgangspunkt aller Überlegungen zur amtsangemessenen Besoldung ist.

Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamt:inntentums ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) der Kernbestand an Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.²¹ Dazu gehören beispielsweise das Lebenszeitprinzip, das Prinzip der Bestenauslese, die Pflicht zur Verfassungstreue, die Fürsorgepflicht und das Laufbahnprinzip. Auch das Alimentationsprinzip gehört zum Kernbereich der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamt:inntentums, die vom Gesetzgeber nicht nur zu berücksichtigen, sondern auch zu beachten sind. Aus dieser „Beachtungspflicht“ folgt, dass tiefgreifende strukturelle Veränderungen nicht durch den einfachen Gesetzgeber erfolgen dürfen.²²

Das Alimentationsprinzip ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamt:inntentums. Darüber hinaus begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtliches Recht der Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist.²³ Die Beamt:innen können also ihren Anspruch auf amtsangemessene Besoldung bzw. eine Verletzung ihrer

²¹ BVerfG v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 33.

²² vgl. aus der Rechtsprechung nur BVerfG v. 19.9.2007 – 2 BvF 3/02 – juris Rn. 51; BeckOK GG/Hense, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 33 Rn. 48.

²³ stRSpr; vgl. nur BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – juris Rn. 71; BeckOK BeamtenR Bund/Brinktrine, 30. Ed. 15.7.2023, BBG, Grundlagen des Beamtenrechts des Bundes, Rn. 188; unter den Begriff des Berufsbeamt:inntentums fallen auch Richter:innen und Soldat:innen, jedoch keine Angestellten im öffentlichen Dienst.

Rechte aus dem Alimentationsprinzip selbst gegenüber dem Dienstherrn und vor den zuständigen Gerichten geltend machen.

Die Dienstherrn sind verpflichtet, die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen sowie ihre Familien lebenslang amtsangemessen zu alimentieren und ihnen nach Dienstrang, nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamt:inntums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen müssen über ein Nettoeinkommen verfügen, das ihre wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihnen und ihren Familien über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus eine dem Amt angemessene Lebensführung ermöglicht. Im beamt:innenrechtlichen gegenseitigen Dienst- und Treueverhältnis stellt diese Verpflichtung des Dienstherrn das Korrelat für die hauptberufliche Hingabe der Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen dar.²⁴ Der Zusammenhang zu anderen Grundsätzen wie dem Lebenszeitprinzip oder der Bestenauslese ist eng: Die Alimentation soll etwa eine gewisse Qualität innerhalb des Beamtentums sicherstellen und qualifizierte Bewerber:innen anziehen.²⁵

Im Gegenzug zu den Pflichten, die den Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen aus dem auf Lebenszeit angelegten Dienst- und Treueverhältnis erwachsen – sei es etwa die hauptberufliche Hingabe oder die politische Mäßigung –, erhalten sie eine angemessene Besoldung. Sie ist nicht als reine Gegenleistung zu einer wie auch immer zu quantifizierenden Arbeitsleistung zu verstehen.²⁶ Ihre verfassungsmäßige Absicherung ist auch mit Blick auf das beamt:innenrechtliche Streikverbot notwendig. Während Arbeitnehmer:innen im Rahmen des Arbeitskampfes Möglichkeiten haben, für höhere Löhne zu kämpfen, ist dies den Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen verwehrt.²⁷

²⁴ siehe nur BVerfG v. 28.11.2018 – 2 BvL 3/15 –, BVerfGE 150, 169-193, Rn. 28 m.w.N.

²⁵ vgl. BeckOK BeamtenR Bund/Brinktrine, 30. Ed. 15.7.2023, BBG, Grundlagen des Beamtenrechts des Bundes, Rn. 192.

²⁶ Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 1 BBesG, Rn. 32, 38.

²⁷ BVerfG v. 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12.

Anforderungen an eine verfassungsgemäße Beamtenbesoldung

Innerhalb der letzten Jahrzehnte hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an eine amtsangemessene Besoldung immer weiter ausdifferenziert. In verschiedenen Urteilen hat sich eine dreistufige Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen vor dem Hintergrund des Alimentationsprinzips aus Art. 33 Abs. 5 GG etabliert.

Aus neuerer Zeit sind insbesondere die folgenden Urteile des BVerfG relevant:

Mit seinem Urteil zur R-Besoldung²⁸ in Sachsen-Anhalt²⁹, Nordrhein-Westfalen³⁰ sowie Rheinland-Pfalz³¹ für Richter:innen und Staatsanwält:innen aus dem Jahr 2015 hat das Gericht einen „Fahrplan“ oder eine „Gebrauchsanweisung“ für Besoldungsgesetzgeber verfasst.³² In einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2015 wurden diese Grundsätze für die A-Besoldung der Beamt:innen in Sachsen³³, Nordrhein-Westfalen³⁴ und Niedersachsen³⁵ weiter ausgeführt.³⁶ Auch auf die Soldat:innenbesoldung, die sich nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 BBesG nach ebendiesem Gesetz bemisst, finden diese Grundsätze Anwendung.

Im Jahr 2020 gab es erneut Entscheidungen über die Verfassungswidrigkeit der R-Besoldung in Berlin³⁷ und Nordrhein-Westfalen.³⁸

Anhand von fünf Parametern wird in einem ersten Schritt überprüft, ob eine Vermutung für eine verfassungswidrige Besoldung besteht (a.). In einem zweiten Schritt werden neben diesen fünf zentralen Parametern weitere besoldungsrelevante Kriterien in eine Gesamtabwägung miteinbezogen. Die Gesamtabwägung erfolgt, um festzustellen, ob die Vermutung für eine verfassungswidrige Besoldung erschüttert werden kann, weil abseits dieser Parameter erhebliche Gründe für eine Verfassungsmäßigkeit sprechen (b.). Wenn sich hier herausstellt,

²⁸ Für Beschäftigte im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst.

²⁹ <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-BesGST2011V31P1/part/X>.

³⁰

<https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/Besoldungsordnungen%20A.B.R.W.pdf>.

³¹ <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-BesGRP2013rahmen/part/X>.

³² Siehe insbesondere BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09; dazu Schübel-Pfister, NJW 2015, 1920.

³³ <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/13872-SaechsBesG#anl1>.

³⁴

<https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/Besoldungsordnungen%20A.B.R.W.pdf>.

³⁵ https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/source/csh-da-filter%21a52e918e-8a02-41f8-8b62-1c4b6a92ff6a--WKDE_LTR_0000003520%239bb7b0b21e443996bf4bafc185fb879b.

³⁶ BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09.

³⁷ BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18.

³⁸ BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17.

dass die Besoldung weiterhin als verfassungswidrig anzusehen ist, dann wird in einem dritten Schritt geprüft, ob dies als Ausnahmefall gerechtfertigt werden kann (c.).

Erste Stufe: Vermutung einer verfassungswidrigen Besoldung

Das BVerfG ermittelt durch eine „Gesamtschau von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus“.³⁹

Im Grunde ist damit gemeint, dass anhand von fünf als maßgeblich identifizierten Kriterien die Besoldung überprüft wird. Sind drei davon erfüllt, wird eine verfassungswidrige Alimentation vermutet. Die im Jahr 2015 für die R-Besoldung aufgestellten Parameter überträgt das BVerfG in seinem Urteil aus demselben Jahr auch auf die Überprüfung der A-Besoldung.⁴⁰

Zu den Kriterien im Einzelnen:

aa. Deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von den Tarifergebnissen im öffentlichen Dienst

Schon seit längerer Zeit gelten die Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst als eine erhebliche Bezugsgröße für die Besoldung von Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen.⁴¹ Auch insgesamt – mit Blick auf die Anzahl von Personen, die im Rahmen der Tarifverträge in Bund und Ländern eingestellt sind – stellen diese Ergebnisse ein gewichtiges Indiz für die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse dar.⁴² Angesichts des Umstands, dass die Alimentation bzw. Besoldung nicht in einem Gegenleistungsverhältnis zur Erbringung von Arbeitsleistung in einer bestimmten Arbeitszeit zu verstehen ist und deshalb als etwas grundsätzlich Anderes als ein Arbeitslohn angesehen wird, muss der Gesetzgeber diese Ergebnisse der Tarifabschlüsse aber nicht vollständig übertragen. Sie sollen jedoch grundsätzlich als Orientierung dienen.

Wird bei einem Vergleich beider Entwicklungen eine Abkoppelung der Bezüge der Amtsträger:innen hinreichend deutlich sichtbar, ist dies mit der verfassungsrechtlich

³⁹ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 97; BVerfG v. 17.11.2015 2 BvL 19/09 – juris Rn. 76.

⁴⁰ BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 76

⁴¹ so in BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – juris Rn. 100.

⁴² Bamberger, ZBR 2008, S. 361 (363); Lindner, ZBR 2014, S. 9 (10).

gebotenen Orientierungsfunktion der Tarifiergebnisse für die Besoldungsanpassung unvereinbar.⁴³

Der Besoldungsgesetzgeber muss in gewissem Umfang die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst berücksichtigen und sich daran orientieren, ist aber nicht an diese gebunden. Sie stellt eine erhebliche Größe bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung dar.

bb. Deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex⁴⁴

Neben der Orientierung an den Tarifiergebnissen im öffentlichen Dienst besteht darüber hinaus eine Notwendigkeit der Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse. Als Indikator dafür wird der Nominallohnindex herangezogen. Dieser Index misst die Veränderung des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes inklusive Sonderzahlungen der in Vollzeit, Teilzeit und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer:innen.

Laut dem BVerfG liegt ein Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation dann vor, wenn die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex bei Zugrundelegung eines Zeitraums von 15 Jahren bis zu dem jeweils verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt sowie in einem überlappenden Zeitraum in der Regel mindestens 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt.⁴⁵

cc. Deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex

Wie bereits oben dargelegt muss der jeweilige Gesetzgeber bei der Bemessung der Besoldung berücksichtigen, dass diese den Richter:innen, Staatsanwält:innen, Beamt:innen und Soldat:innen einen über die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse hinaus amtsangemessenen Lebensunterhalt ermöglichen muss. Bei der Bemessung der Bezüge ist darauf zu achten, dass diese durch einen Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten nicht aufgezehrt werden. Den Betroffenen soll infolge des Kaufkraftverlusts nicht die Möglichkeit genommen werden, den ihnen zukommenden Lebenszuschnitt zu wahren.

⁴³ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 99 ff.

⁴⁴ Der Nominallohnindex bildet die Veränderung der Bruttomonatsverdienste im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ab. Er bezieht sich auf die vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer und enthält neben den durchschnittlichen Verdiensten auch Sonderzahlungen (Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61766/lohnentwicklung/>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

⁴⁵ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 103 ff.

Auch hier ist ein Zurückbleiben der Besoldungsentwicklung um mindestens 5 % in den zurückliegenden 15 Jahren ein Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation.⁴⁶

dd. Systeminterner Besoldungsvergleich

Als vierter Parameter kommt ein systeminterner Besoldungsvergleich zum Tragen. Die Amtsangemessenheit einer Besoldungsgruppe bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung und zur Versorgung anderer Beamt:innengruppen.

Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip folgt ein Abstandsgebot, welches dem Gesetzgeber trotz seines sehr weiten Gestaltungsspielraums in Besoldungsfragen, untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Indem die Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang anknüpft, soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Die Amtsangemessenheit bestimmt sich vor diesem Hintergrund auch stets im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamt:innengruppen. Die Anknüpfung an diese Kriterien soll sicherstellen, dass die Bezüge eines jeweiligen Amtes der unterschiedlichen Wertigkeit von Ämtern entsprechen. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme der Amtsinhaber:in bestimmt.⁴⁷

Das Abstandsgebot stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar: Wenn es infolge unterschiedlich hoher linearer oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen zu einer deutlichen Verringerung der Abstände zwischen zwei Besoldungsgruppen kommt, hat dies bereits indizielle Bedeutung für eine verfassungswidrige Alimentation. Ein Indiz für eine unzureichende Alimentation liegt dann vor, wenn die Abstände zwischen den Besoldungsstufen um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren abgeschmolzen wurden.⁴⁸

Ebenfalls besteht ein Mindestabstandsgebot zum Grundsicherungsniveau⁴⁹ in der untersten Besoldungsgruppe. Bei der Bemessung der Besoldung muss der qualitative Unterschied zwischen Grundsicherung als staatliche Sozialleistung und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen geschuldet ist, deutlich werden. Das Grundsicherungsniveau umfasst dabei alle Elemente, die den Empfänger:innen von

⁴⁶ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 106 ff.

⁴⁷ BVerfG v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 - juris Rn. 146; BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 111

⁴⁸ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 110 ff.

⁴⁹ Heute das Niveau des Bürger:innengeldes.

Grundsicherungsleistungen gewährt werden, unabhängig davon, ob es sich um das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum handelt oder darüber hinausgeht. Unerheblich ist, ob es sich dabei um Geld-, Sach- oder Dienstleistungen handelt.⁵⁰ In diesem Zusammenhang sind zur Maßstabsbildung komplexe und in gewisser Weise typisierte Berechnungen anzustellen, um ein fiktives Grundsicherungslevel festzustellen.

ee. Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder

Seit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Richter:innen und Beamt:innen auf die Länder wird zwar durch den Landesgesetzgeber eigenverantwortlich die Besoldung festgelegt.⁵¹ Diese sind auch nicht durch den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG daran gehindert voneinander abweichende Regelungen – auch gegenüber dem Bund – zu treffen und dabei den unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen der Länder Rechnung zu tragen. Gleichwohl ist eine unbegrenzte Auseinanderentwicklung nicht vom Alimentationsprinzip gedeckt. Art. 33 Abs. 5 GG gebietet keine besoldungsrechtliche Homogenität, setzt den Besoldungsgesetzgebern jedoch gewisse Grenzen.⁵²

Richter:innen, Soldat:innen und Beamt:innen soll durch die Alimentation ermöglicht werden sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen, dabei in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht unabhängig zu sein und zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben beizutragen. Der Lebensunterhalt, der durch die Alimentation garantiert werden soll, hat wie oben erörtert darüber hinaus den Zweck, die Qualität der Aufgabenerfüllung zu sichern. Es muss für qualifizierte Personen attraktiv bleiben, in öffentlichen Dienststellen zu arbeiten. Auch wenn ein Vergleich mit der Entlohnung in der Privatwirtschaft erst in der zweiten Stufe erfolgt, muss bereits hier ein Vergleich mit der Besoldung in Ländern und Bund angestellt werden.⁵³

Maßgeblich sind die Durchschnittswerte der jährlichen Bruttobezüge in vergleichbaren Besoldungsgruppen aller Länder und, soweit vorhanden, des Bundes. Ergibt sich aus einem Vergleich dieser Werte eine erhebliche Gehaltsdifferenz, so ist dies ein Zeichen, dass die jeweilige Besoldung ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfüllt.⁵⁴

Zweite Stufe: Gesamtabwägung

⁵⁰ BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – juris Rn. 46 ff.; BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 – juris Rn. 38 ff.

⁵¹ Für Soldat:innen ist nur der Bund zuständig.

⁵² BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 113; BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – juris Rn. 80.

⁵³ BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – juris Rn. 81.

⁵⁴ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 113 ff.; BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 – juris Rn. 82 f.

Ergibt sich nach Prüfung der Kriterien der ersten Stufe, dass nach drei von fünf Kriterien eine mit dem Alimentationsprinzip unvereinbare Besoldung vorliegt, so besteht zunächst einmal die Vermutung, dass die Besoldung insgesamt verfassungswidrig ist. Auf einer zweiten Stufe ist sodann im Rahmen einer Gesamtabwägung mit weiteren alimentationsrelevanten Kriterien zu überprüfen, ob diese Vermutung einer verfassungswidrigen Besoldung erschüttert werden kann. Ist bei keinem der Parameter der jeweilige Schwellenwert überschritten, wird hingegen eine angemessene Alimentation vermutet. Sofern nur einer oder zwei Parameter für eine verfassungswidrige Unteralimentation sprechen, so ist im Rahmen der zweiten Stufe erneut eine eingehende Würdigung im Rahmen der Gesamtabwägung vorzunehmen, bei der insbesondere das Maß der Über- bzw. Unterschreitung der Parameter gewürdigt werden muss.⁵⁵

Auf der zweiten Stufe relevante Kriterien, die in die Gesamtabwägung mit eingestellt werden müssen, sind etwa das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft, die von der Amtsinhaber:in geforderte Ausbildung und Beanspruchung, die besondere Qualität der Tätigkeit und Verantwortung, die Entwicklung der Qualifikation der eingestellten Bewerber:innen, der Vergleich mit dem durchschnittlichen Bruttoverdienst sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung sowie die Entwicklung im Bereich der Beihilfeunterversorgung.⁵⁶

Ob beispielsweise die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion erfüllen kann, zeigt sich daran, ob es in dem betreffenden Land gelingt, überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte für den höheren Justizdienst anzuwerben.⁵⁷ Des Weiteren ist die Amtsangemessenheit im Lichte des Niveaus der Beihilfeleistung zu bewerten, auch wenn diese nicht Teil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation ist. Grundlage ist die Fürsorgepflicht des Dienstherrn als weiterer hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamt:innentums. Die Alimentation ist dann als nicht mehr ausreichend anzusehen, wenn die Krankenversicherungsprämien, die zur Abwendung krankheitsbedingter und nicht von der Beihilfe ausgeglichener Belastung erforderlich sind, einen solchen Umfang erreichen, dass der angemessene Lebensunterhalt der Beamt:in, Richter:in oder Soldat:in oder der Versorgungsempfänger:in nicht mehr gewährleistet ist.⁵⁸

⁵⁵ Möller in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, 4. Die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip, Rn. 8

⁵⁶ May in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 2.3.2 Amtsangemessenheit der Besoldung (1. Säule), Rn. 49 ff. m.w.N.

⁵⁷ BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 117.

⁵⁸ BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – juris Rn. 105.

All die oben genannten alimentationsrelevanten Kriterien sind in diese Gesamtabwägung einzustellen. Ergibt sich aus dieser Gesamtabwägung, dass sich die auf der ersten Prüfungsstufe herausgearbeitete Vermutung einer unzureichenden Alimentation erhärtet hat, folgt daraus das Vorliegen einer verfassungswidrigen Unteralimentation. In einem dritten Prüfungsschritt kann jedoch im Rahmen der praktischen Konkordanz mit jenseits des Art. 33 Abs. 5 GG angesiedelten verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten eine Rechtfertigung geboten sein.⁵⁹

Dritte Stufe: Rechtfertigung von Ausnahmefällen

Wenn nun eine verfassungswidrige Unteralimentation im bisherigen Verlauf der Prüfung angenommen wurde, kann diese dadurch gerechtfertigt sein, dass eine Kollision mit anderen Verfassungsgütern vorliegt. Es muss im Wege einer Abwägung dieser Verfassungsgüter ein möglichst schonender Ausgleich herbeigeführt werden (praktische Konkordanz).⁶⁰

In der Rechtsprechung kam in der Vergangenheit vor allem das mit dem Alimentationsprinzip potenziell kollidierende Verfassungsinstitut des Verbots der Neuverschuldung gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG in Betracht (Schuldenbremse).⁶¹ Allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung können den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung jedoch nicht einschränken, da andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere liefe. Auch aus dem besonderen Treueverhältnis, welches zwischen Beamten:innen, Richter:innen sowie Soldat:innen und ihren jeweiligen Dienstherrn besteht, sind diese nicht verpflichtet, stärker als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.⁶² Eine Einschränkung kann allenfalls dann hinzunehmen sein, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist. Dieses Konzept muss vom Gesetzgeber anhand einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien dargestellt werden.⁶³ nachfolgend sollen die Anforderungen an die Gesetzesbegründung genauer dargestellt werden.

⁵⁹ May in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 2.3.2 Amtsangemessenheit der Besoldung (1. Säule), Rn. 56.

⁶⁰ BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – juris Rn. 108; BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 125; May in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 2.3.2 Amtsangemessenheit der Besoldung (1. Säule), Rn. 58.

⁶¹ BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – juris Rn. 109; BVerfG v. 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – juris Rn. 126.

⁶² Wolff, ZBR 2005, 361-371; BVerfG v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – juris Rn. 110 m.w.N

⁶³ May in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 2.3.2 Amtsangemessenheit der Besoldung (1. Säule), Rn. 61 m.w.N.

Prozeduralisierungsvorgaben im Gesetzgebungsverfahren

Das BVerfG hat zudem Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren entwickelt, um es den öffentlichen Beschäftigten zu ermöglichen, die Erwägungsgründe für die Festlegung der Besoldung und Versorgung am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG nachzuvollziehen.

Für den Besoldungsgesetzgeber folgen aus dem Prozeduralisierungsgebot in erster Linie Begründungspflichten.⁶⁴ Zwar schuldet der Gesetzgeber nach überkommener Auffassung von Verfassungen wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz. Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird.⁶⁵

a)

Das BVerfG hat mit Urteil vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 – eindeutige prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber formuliert. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich – nicht zuletzt aus Gründen eines effektiven Rechtsschutzes – in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen.⁶⁶

Eine bloße Begründbarkeit genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung nicht.⁶⁷ Der Gesetzgeber muss sich die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung für die von der Vorschrift betroffenen Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen vergegenwärtigen und auf dieser Grundlage erwägen, ob die Alimentation (weiterhin) den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Hierbei hat er nicht nur die eigentliche Besoldung in den Blick zu nehmen, sondern auch andere Entwicklungen etwa bei der Beihilfe und der Versorgung.⁶⁸

⁶⁴ vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 139, 64 <126 f. Rn. 129>; 140, 240 <296 Rn. 112>; 149, 382 <395 Rn. 21>

⁶⁵ vgl. BVerfGE 130, 263 <301>; BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, 1-76, Rn. 97; zuletzt VGH Baden-Württemberg v. 4.5. 2021 – 2 S 2103/20 –, Rn. 98, juris.

⁶⁶ BVerfG v. 5.5.2015, NVwZ 2015, 1047, 1054; v. 17.11.2015, NVwZ 2016, 223, 230; v. 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 - Rn. 21 zitiert nach juris.

⁶⁷ BVerfG v. 16.10.2018 a.a.O.

⁶⁸ BVerfG v. 16.10.2018 a.a.O. Rn. 22; Möller in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, 98. Update Juli 2021, 7.5 Begründungspflicht des Gesetzgebers, Rn. 15.

Trifft der Gesetzgeber zur Reduzierung der Staatsausgaben mehrere Maßnahmen in diesen Bereichen in engem zeitlichem Zusammenhang, hat er sich mit den hieraus folgenden Gesamtwirkungen für die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen auseinanderzusetzen. Insofern ergänzen diese prozeduralen Anforderungen die weiteren (materiellen) Vorgaben des BVerfG hinsichtlich eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung unter Art. 33 Abs. 5 GG.⁶⁹ Darauf wurde oben bereits verwiesen.

b)

Der Gesetzgeber muss demnach in seiner Gesetzesbegründung erkennen lassen, dass er die Höhe der Besoldung ordnungsgemäß geprüft und bestimmt hat. Es besteht demnach die Verpflichtung des Gesetzgebers, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich – nicht zuletzt aus Gründen eines effektiven Rechtsschutzes – in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen.⁷⁰ Bei Änderungen auch der Versorgung und Beihilfe in einem Konsolidierungspaket muss er sich mit den verschränkten Auswirkungen beschäftigen und diese in seine Begründung einbeziehen.

⁶⁹ VGH BW v. 4.5. 2021 – 2 S 2103/20 –,Rn. 99, juris.

⁷⁰ BVerfG v. 5.5.2015 a.a.O. S. 1054; v. 17.11.2015 a.a.O. S. 230; v. 23.5.2017 - 2 BvR 883/14 u. a. - NVwZ 2017, 1689, 1692; v. 4.5.2020 - 2 BvL 4/18 - a.a.O. Rn. 97; Möller in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, 98. Update Juli 2021, 7.1 Dreistufiges Prüfungsschema des Bundesverfassungsgerichts, Rn. 10.

Zwischenergebnis

Daraus ergibt sich, dass sowohl prozedural als auch materiell an Besoldungsgesetze strenge Anforderungen zu stellen sind, welche durch die Beschäftigten und ihre Interessensvertretungen, durch die Verwaltungen und schließlich die Gerichte in jedem Einzelfall zu prüfen sind, um feststellen zu können, ob die Alimentation den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, oder ob die oder der Beschäftigte einen Anspruch auf eine höhere Vergütung hat, so dass Differenzbeträge nachzuzahlen sind. Diese hochkomplexe Prüfung belastet die Beschäftigten und ihre Interessensvertretungen, durch die Verwaltungen sowie die Gerichte erheblich und bindet Kapazitäten, die für andere Verwaltungsaufgaben nicht zur Verfügung stehen.

3. Darstellung der derzeitigen prozessualen Rechtslage hinsichtlich Besoldungsstreitigkeiten einschließlich der Auswirkungen auf die Beschäftigten

Die prozessuale Durchsetzung der verfassungsgemäßen Höhe der Alimentation ist für die Richter:innen, Beamt:innen und Soldat:innen mit rechtlichen Risiken und Schwierigkeiten verbunden, welche nachfolgend dargestellt werden sollen.

a)

Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen müssen ihre Ansprüche auf Zahlung der Differenz zu einer höheren Besoldung individuell gegenüber ihrem Dienstherrn selbst und im laufenden Haushaltsjahr geltend machen. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein Anspruch auf eine Nachzahlung der Differenz zwischen gesetzlich vorgesehener und verfassungsrechtlich gebotener Besoldung nur dann besteht, wenn der oder die Betroffene dieses Alimentsdefizit zeitnah, d.h. während des laufenden Haushaltsjahrs, geltend gemacht hat.⁷¹ Dahinter stehen folgende grundsätzliche Überlegungen: Mit der Rüge erfüllt die Beamt:in, Richter:in oder Soldat:in die sie treffende Pflicht zur nach den Umständen gebotenen Rücksichtnahme auf ihren Dienstherrn. Bei Abwägung der gegenläufigen Interessen von Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen und Dienstherrn ergibt sich, dass es den Beschäftigten selbst obliegt zu entscheiden, ob sie die gesetzlich gewährte Besoldung als ausreichend ansehen oder ob sie diese für unzureichend halten, um einen

⁷¹ vgl. BVerfG v. 22.3.1990 - 2 BvL 1/86 -, juris Rn. 69, und v. 24.11.1998 - 2 BvL 26/91 -, juris Rn. 67; BVerwG, v. 28.6.2011 - 2 C 40.10 -, juris Rn. 6 f.; OVG NW v. 12.2.2014 - 3 A 155/09 -, juris Rn. 33.

amtsangemessenen Lebenszuschnitt zu ermöglichen. Die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen können nicht erwarten, in den Genuss von Besoldungsleistungen für zurückliegende Haushaltsjahre zu kommen, obwohl sie sich mit der gesetzlichen Alimentation zufrieden gegeben und nicht beanstandet haben, sie reiche für eine amtsangemessene Lebensführung nicht aus. Gleichzeitig liegt die Rüge ungenügender Alimentation im berechtigten Interesse des Dienstherrn, kann er sich dadurch auf ein mögliches Alimentsdefizit und daraus folgend finanzielle Mehrbelastungen einstellen. Angesichts der geringen inhaltlichen Anforderungen ist es den Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen nach Überzeugung der Rechtsprechung auch zumutbar, die Höhe ihrer Alimentation zu rügen.⁷²

Zum Erreichen dieses Zwecks soll es aber nicht erforderlich sein, dass die Beamt:innen Richter:innen und Soldat:innen in jedem Haushaltsjahr gesondert ihre Besoldung rügen. Dies folgt daraus, dass die Geltendmachung einer Beamt:in, Richter:in und Soldat:in gegenüber ihrem Dienstherrn, dass sie ihre gesetzlich vorgesehene Besoldung für zu niedrig hält, in aller Regel mit keinem zeitlich, insbesondere auf bestimmte Haushaltsjahre, begrenzten Einwand verbunden ist; vielmehr ist der Widerspruch auch – zunächst unbegrenzt – auf die Zukunft gerichtet. Damit ist dem geschilderten Interesse des Dienstherrn auch durch die Annahme einer nicht jahresscharfen Rügeobliegenheit hinreichend Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass ein einmal erkennbar in die Zukunft gerichteter Antrag auf erhöhte Besoldung grundsätzlich über das laufende Haushaltsjahr hinaus Geltung beansprucht und die Beamt:in, Richter:in und Soldat:in insoweit ihrer Rügeobliegenheit genügt. Entscheidend ist daher grundsätzlich nur, in welchem Haushaltsjahr die Beamt:in, Richter:in und Soldat:in gegenüber ihrem Dienstherrn „erstmalig“ geltend gemacht hat, dass sie ihre Besoldung für zu niedrig erachtet.⁷³ Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Widerspruch entweder nicht erkennbar auf die Zukunft gerichtet ist, sondern nur auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt wird oder wenn aufgrund geänderter tatsächlicher oder rechtlicher Umstände nicht hinreichend klar ist, ob der Widerspruch auch weiterhin aufrecht erhalten bleiben soll oder die Beamt:in, Richter:in und Soldat:in möglicherweise mit den veränderten Umständen einverstanden ist, und insoweit Anlass für eine Klarstellung besteht.⁷⁴ Hier besteht demnach ein erkennbares Risiko der Beamt:innen, Richter:innen und

⁷² vgl. BVerfG v. 22.3.1990 - 2 BvL 1/86 -, juris Rn. 68; BVerwG v. 27.5.2010 - 2 C 33.09 -, juris Rn. 14 ff.

⁷³

Vgl. BVerwG v. 27.5.2010 - 2 C 33.09 -, juris Rn. 7, und v. 28.6.2011 - 2 C 40.10 -, juris Rn. 6; OVG NW v. 12.2.2014 - 3 A 155/09 -, juris Rn. 37 ff. m.w.N.; OVG Thüringen v. 23.8.2016 - 2 KO 333/14 -, juris Rn. 30; OVG Nds v. 25.4.2017 - 5 LC 76/17 -, juris Rn. 52; OVG BB v. 11.10.2017 - OVG 4 B 33.12 -, juris Rn. 26; OVG Saar v. 17.5.2018 - 1 A 22/16 -, juris Rn. 29; HessVGH v. 30.11.2021 - 1 A 2704/20 -, juris Rn. 94.

⁷⁴ vgl. OVG NW v. 24.11.2010 - 3 A 1761/08 -, juris Rn. 66 f., und v. 12.2.2014 - 3 A 155/09 -, juris Rn. 37 f., jeweils m.w.N.; VG Düsseldorf v. 17.8.2023 – 26 K 5912/22 –, Rn. 39 - 47, juris.

Soldat:innen, den Anspruch nicht ordnungsgemäß auch für die Zukunft geltend zu machen und dadurch Besoldungsansprüchen für künftige Haushaltsjahre verlustig zu gehen. Dies bedeutet, dass die Beamt:innen hierzu rechtliche Beratung einholen und die Verwaltung den Inhalt der Geltendmachung prüfen müssen. Im Streitfall müssen die Verwaltungsgerichte auch dann, wenn die Verfassungswidrigkeit der Alimentation durch eine Entscheidung des BverfG im Normenkontrollverfahren feststeht, in jedem Einzelfall prüfen, ob die Geltendmachung so formuliert wurde, dass sie alle zukünftigen Haushaltsjahre umfasst, oder aber nur das aktuelle Haushaltsjahr der Geltendmachung. Diese Prüfung des Umfangs der Geltendmachung im Einzelfall ist nach der bisherigen Rechtslage unentbehrlich.⁷⁵

b)

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass in die Besoldung betreffenden dienstrechtlichen Streitigkeiten grundsätzlich ein Vorverfahren vorgeschrieben ist. Für Beamt:innen ergibt sich dieses Erfordernis aus § 126 BBG und § 54 BeamtStG. Als Sonderregelung erweitert § 126 Abs. 2 S. 1 BBG und § 54 Abs. 2 BeamtStG das Gebot des Vorverfahrens auch auf Leistungs- und Feststellungsklagen aus dem Beamt:innenverhältnis.⁷⁶ Aus diesem Grund ist ein Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen, wenn der Dienstherr die Zahlung einer höheren Besoldung bzw. Versorgung ablehnt. In § 54 Abs. 2 Satz 3 BeamtStG ist jedoch den Ländern die Befugnis vorbehalten, das in Abs. 2 angesprochene Vorverfahren durch ausdrückliche landesgesetzliche Bestimmung auszuschließen.⁷⁷ Von dieser Möglichkeit haben Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht, ohne jedoch besoldungs- und versorgungsrechtliche Angelegenheiten vom Vorverfahren zu befreien.⁷⁸

Für die Richter:innen im Bundesdienst gilt über die Verweisung des § 46 DriG der § 126 BBG.⁷⁹ Für die Richter:innen im Landesdienst gilt über Verweisungen im jeweiligen Landesrichtergesetz § 54 BeamtStG.⁸⁰

⁷⁵ Sofern der Dienstherr auf das Erfordernis der zeitnahen Geltendmachung und die Einrede der Verjährung verzichtet, kann eine Geltendmachung für Folgejahre ggf. nachgeholt werden, sofern für das Ausgangsjahr entschieden worden ist.

⁷⁶ Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 54 BeamtStG, Rn. 5.

⁷⁷ Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 54 BeamtStG, Rn. 19.

⁷⁸ § 111a LBG BE für Einstellungen, Beurteilungen und Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand, § 102 Abs. 1 LBG BRE für Maßnahmen des Senats, § 105 LBG He für versorgungsrechtliche Entscheidungen, § 103 Abs. 1 LBG NW mit Ausnahme von besoldungs- und versorgungsrechtlichen Angelegenheiten.

⁷⁹ GKÖD-Silberkuhl, Bd. I, T § 46 Rn. 101; vgl. auch OVG NW v. 23.4.2008 – 1 A 1703/07; VGH Hessen v. 11. 12. 2009 - 1 A 1785/09.

⁸⁰ Vgl. § 10 RiGBln, § 10 Abs. 1 RiG Bbg, § 3 Abs. 1 RiG MV, § 11 Abs. 1 RiG Th, § 3 SächsRiG, § 3 S. 1 RiG LSA, § 6 Abs. 1 RiG SH, § 8 Abs. 1 HmbRiG, § 4 Abs. 1 RiG Bre, § 2 Abs. 2 RiG NW, § 2 HessRiG, § 5 Abs. 1 RiG RP, § 4 Abs. 1 RiG Saar, § 2 Abs. 1 BayRiG; vgl. statt aller VG Berlin, Beschluss vom 16. Juni 2023 – 26 K 128/23 –, Rn. 23, juris

Für Soldat:innen ergibt sich das Erfordernis des Vorverfahrens aus § 82 Abs. 1 SG iVm § 68 Abs. 1 VwGO, solange die Entscheidung nicht von einer obersten Bundesbehörde, also hier dem BMVg, getroffen wurde. Nach § 82 Abs. 4 SG ist vor allen Klagen ein Vorverfahren durchzuführen, soweit Aufgaben des Bundesministeriums der Verteidigung in den Geschäftsbereich eines anderen Bundesministeriums übertragen worden sind.⁸¹ Das BMVg hat hierzu am 20. Juli 2017 die Anordnung über die Übertragung von Zuständigkeiten im Widerspruchsverfahren und über die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei Klagen in Angelegenheiten der Besoldung, der Versorgung, des Wehrsolds, der Beihilfe und der Unterhaltssicherung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVgWidVertrAnO) erlassen.⁸² Nach § 1 wurde die Zuständigkeit für die Entscheidung über Widersprüche in Besoldungs- und Beihilfeangelegenheiten auf (1) das Bundesverwaltungsamt, soweit dieses die Maßnahme getroffen oder abgelehnt hat, (2) das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr, soweit dieses oder eine andere Dienststelle der Bundeswehr die Maßnahme getroffen oder abgelehnt hat, übertragen. Für die Soldat:innenversorgung regelt § 3 entsprechendes. Da demnach eine Aufgabenübertragung im Sinne des § 82 Abs. 4 S. 1 SG vorgenommen wurde, ist vor allen Klagen ein Vorverfahren durchzuführen. Daher haben Soldat:innen, wenn sie die Verfassungsmäßigkeit ihrer Besoldung beanstanden, ebenso ein Vorverfahren durchzuführen, wie Beamt:innen und Richter:innen. In einem solchen Fall handelt es sich auch nicht um eine Frage, die das Über- und Unterordnungsverhältnis betrifft, so dass ein Widerspruchsverfahren nach § 68 VwGO durchzuführen ist und kein Beschwerdeverfahren nach § 1 der Wehrbeschwerdeordnung.⁸³

Daraus folgt, dass Beamt:innen, Soldat:innen und Richter:innen in allen Fällen, in denen ihr Antrag auf Zahlung einer höheren Besoldung oder Versorgung abgelehnt wird, ein Widerspruchsverfahren einleiten müssen. Hierbei haben die Beschäftigten die Formvorschriften und die Monatsfrist des § 70 Abs. 1 VwGO zu beachten. Für Soldat:innen greift die verkürzte Widerspruchsfrist von zwei Wochen aus § 83 Abs. 1 SG nicht ein, da Besoldungsangelegenheiten nicht im vierten Abschnitt des SG geregelt sind.⁸⁴ Auch hier bestehen Risiken für die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen da nicht allen Beschäftigten klar ist, dass die Einlegung des Widerspruchs mittels E-Mail nicht ausreicht und die Form nicht Gegenstand der Rechtsmittelbelehrung des § 58 Abs. 1 VwGO ist. Zudem bedeutet das Erfordernis des Vorverfahrens, dass auch die jeweiligen Widerspruchsstellen der Behörden sich mit den Leistungsanträgen befassen müssen, bevor überhaupt ein

⁸¹ VG Karlsruhe v. 19.11.2019 – 13 K 35/19 –, Rn. 19, juris.

⁸² BGBl. I S. 3058 (Nr. 54); Poretschkin/Lucks, Soldatengesetz, § 82 Rn. 19.

⁸³ Zur Abgrenzung vgl. Dau/Scheuren, Wehrbeschwerdeordnung, § 17 Rn. 48; Poretschkin/Lucks, Soldatengesetz, § 82 Rn. 16; BVerwG v. 24.08.1983 - 1 WB 159/82.

⁸⁴ Poretschkin/Lucks, Soldatengesetz, § 83 Rn. 2.

Klageverfahren eingeleitet werden kann. Dies ist regelmäßig dann nicht sinnvoll, wenn in Streit die Verfassungsmäßigkeit der Alimentation steht, da hier keine Gestaltungsspielräume des Dienstherrn bestehen und es ausscheiden dürfte, dass der Dienstherr ohne gerichtliche Entscheidung davon ausgeht, dass die gesetzliche Alimentation verfassungswidrig niedrig bemessen ist. Eine höhere Bemessung der Alimentation dürfte durch die Rechnungshöfe beanstandet werden. Die Durchführung von Widerspruchsverfahren in Angelegenheiten mutmaßlich verfassungswidrig niedrig bemessener Alimentation ist demnach erkennbar nicht sinnvoll.

c)

In Angelegenheiten, in welchen eine Beamt:in, Richter:in und Soldat:in davon ausgeht, dass ihre Besoldung verfassungswidrig niedrig bemessen wurde, ist die allgemeine Leistungsklage statthaft. Anspruchsvoraussetzungen und Höhe des geltend gemachten Besoldungsanspruchs ergeben sich unmittelbar aus dem Gesetz, so dass es zur Vornahme der begehrten Leistung keiner individuellen Entscheidung des Dienstherrn durch Verwaltungsakt bedarf, die mit einer Verpflichtungsklage durchzusetzen wäre.⁸⁵ Sollte hingegen die Höhe der Besoldung in einem Bescheid festgelegt worden sein, so könnte ausnahmsweise auch die Erhebung einer Anfechtungsklage in Verbindung mit einer Verpflichtungsklage statthaft sein.

d)

In den Fällen, in welchen das Verwaltungsgericht davon ausgeht, dass die besoldungsrechtliche Grundlage nicht verfassungsmäßig ist, kann das Verwaltungsgericht die Rechtsfrage dem Bundesverfassungsgericht in einem konkreten Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG vorlegen. Zulässig ist ein Antrag auf konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG nur, falls das vorgelegte Gesetz entscheidungserheblich und das vorliegende Gericht selbst von dessen Verfassungswidrigkeit überzeugt ist. Das Gericht muss selbst in eigener Verantwortung entscheiden und dabei eine verfassungskonforme Auslegung für sich ausschließen.⁸⁶ Die Prüfung erfolgt unter jedem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt. Verstößt die Norm gegen das Grundgesetz oder Bundesrecht, erklärt das BVerfG sie für nichtig⁸⁷ oder für unvereinbar mit dem entsprechenden Recht. Im anderen Fall stellt das BVerfG ausdrücklich die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem GG fest.⁸⁸ Prüfgegenstand bei Besoldungsklagen ist die Frage, ob die gesetzlichen Bestimmungen mit

⁸⁵ vgl. OVG NW v. 21.11.2022 - 1 A 3175/19 -, juris Rn. 35 m.w.N.; VG Gelsenkirchen v. 7.6.2023 - 1 K 4610/21 -, juris Rn. 19 ff.

⁸⁶ BeckOK GG/Morgenthaler, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 100 Rn. 16.

⁸⁷ §§ 82, 78 S 1 BVerfGG.

⁸⁸ Sachs/Detterbeck, 9. Aufl. 2021, GG Art. 100 Rn. 22.

Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind. Damit liegt regelmäßig ein tauglicher Vorlagegegenstand vor.

Gegenstand der Vorlage sind bestimmte gesetzliche Regelungen im jeweiligen Besoldungsgesetz. Diese sind Grundlage der besoldungsrechtlichen Bestandteile der Alimentation der jeweiligen individuellen Kläger:in in den streitgegenständlichen Jahren. Es handelt sich demnach um Gesetze im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG. Sofern die Besoldungsklage zulässig ist, ist die verfassungsrechtliche Beurteilung der Regelungen im Besoldungsgesetz für den Rechtsstreit entscheidungserheblich. Für die Entscheidung der Rechtmäßigkeit der Besoldung kommt es auf die Vereinbarkeit dieser Normen mit Art. 33 Abs. 5 GG an.⁸⁹

Das Verfahren ist dann gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG, § 13 Nr. 11 in Verbindung mit § 80 Abs. 1 BVerfGG auszusetzen und die Entscheidung des BVerfG ist einzuholen, ob die im Tenor bezeichneten Gesetze im dort genannten Umfang mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind.⁹⁰ Ist abzusehen, dass das BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen entscheiden wird, weil entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG erfolgt sind, so können die Verwaltungsgerichte weitere gleichgelagerte Klageverfahren in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO aussetzen. Die Gültigkeit einer Rechtsnorm ist zwar kein vorgreifliches Rechtsverhältnis. Die überwiegende Rechtsprechung wendet § 94 VwGO jedoch analog an, wenn die Gültigkeit mit beachtlichen Gründen angezweifelt und hierüber ein Normenkontrollverfahren anhängig ist, in welchem die Frage mit allgemeinverbindlicher Wirkung entschieden wird.⁹¹ Demnach setzen die Verwaltungsgerichte Leistungsklagen, die auf die Zahlung einer höheren Alimentation gerichtet sind, regelmäßig aus, wenn ein Normenkontrollverfahren zum entsprechenden Besoldungsgesetz eingeleitet worden ist.

e)

Der Gegenstandswert für Rechtsstreitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung wird regelmäßig nach § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,00 € festgesetzt. Für Klagen auf höhere Besoldung richtet sich der Streitwert zwar nach § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG. Hiernach ist bei Ansprüchen auf wiederkehrende Leistungen aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der dreifache Jahresbetrag der wiederkehrenden Leistungen maßgebend, wenn nicht der Gesamtbetrag der geforderten Leistungen geringer ist. Die Regelung, die, wie sich unmittelbar aus § 42 Abs. 1 Satz 2 GKG ergibt, für Ansprüche, über die von den Gerichten der

⁸⁹ VG Berlin v. 16.6.2023 – 26 K 128/23 –, Rn. 18 - 19, juris.

⁹⁰ VG Berlin v. 16.6.2023 – 26 K 128/23 –, Rn. 15, juris.

⁹¹ BVerwG v. 16.8.2017 – 9 C 5.19; Eyermann/Wöckel, 16. Aufl. 2022, VwGO § 94 Rn. 5.

Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden wird, gilt, findet auch auf Teilstatusansprüche Anwendung, in denen es um eine höhere Besoldung geht.⁹² Ist die Höhe des Jahresbetrags nicht nach dem Antrag der jeweiligen Kläger:in bestimmt oder mit vertretbarem Aufwand bestimmbar, ist gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 GKG der Streitwert nach § 52 Abs. 1 und 2 GKG zu bestimmen.

Bei Rechtsstreitigkeiten, in welchen die gesetzliche Grundlage der Besoldung verfassungswidrig ist, kann jedoch die Höhe des nach § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG anzusetzenden Jahresbetrags weder nach dem Antrag der jeweiligen Kläger:in noch mit vertretbarem Aufwand durch das Gericht bestimmt werden. Bei einem auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der erhaltenen Besoldung gerichteten Antrag erstreckt sich nach objektiver Beurteilung das wirtschaftliche Interesse der jeweiligen Kläger:in auf den jährlichen Differenzbetrag zwischen der erhaltenen und einer verfassungsmäßigen Besoldung. Auch wenn sich die erhaltene Besoldung als verfassungswidrig erweisen sollte, stünde die Höhe der verfassungsmäßigen Besoldung damit nicht fest: Diese wäre vielmehr durch den Besoldungsgesetzgeber im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative durch Gesetz zu regeln. Bei der im pflichtgemäßen Ermessen liegenden Streitwertfestsetzung besteht für das Gericht bei der Beurteilung der Bedeutung der Sache für die Kläger:in zwar ein gerichtlicher Spielraum; der Wert darf geschätzt werden.⁹³ Selbst eine Schätzung erscheint im Hinblick auf die im Falle der Verfassungswidrigkeit notwendig werdende gesetzliche Neuregelung indes als ausgeschlossen; die Festlegung eines bestimmten Betrages durch das Verwaltungsgericht wäre letztlich Spekulation. Nichts anderes gilt für den von der Kläger:in für „richtig“ erachteten Betrag.⁹⁴

Daraus folgt, dass der Streitwert verglichen mit der wirtschaftlichen Bedeutung des Rechtsstreits für die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen gering bemessen ist. Dies hat zum einen zur Folge, dass die Gerichtskosten nach dem GKG und die zu entrichtende Anwält:innenvergütung nach dem RVG nur eine geringe Belastung der Beschäftigten darstellen. Auf der anderen Seite dürfte es für Beschäftigte schwierig sein, angesichts des geringen Gegenstandswerts und des großen Aufwands einer Besoldungsklage überhaupt eine Rechtsanwält:in zu finden, die zu einer Vertretung bereit ist. Die meisten Rechtsanwält:innen dürften ausschließlich aufgrund einer Vergütungsvereinbarung nach § 3a RVG bereit sein, eine Vertretung zu übernehmen. Dies hat dann aber zur Folge, dass die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen selbst im Falle des Obsiegens mit der Klage einen Großteil der

⁹² SächsOVG v. 25. April 2018 - 2 E 76/17 -, juris unter Verweis auf BVerwG v. 19.7.2017 - 2 KSt 1.17 -, juris Rn. 5.

⁹³ VGH BW v. 13. 12. 2007 - 9 S 1958/07 -, NVwZ-RR 2008, 430.

⁹⁴ SächsOVG v. 1.2.2021 - 2 E 104/18 -, Rn. 4 - 6, juris.

Kosten selbst zu tragen haben, da die Kostenerstattung nach § 162 Abs. 1 VwGO für das Vorverfahren und § 154 Abs. 1 VwGO für das Klageverfahren auf die gesetzlichen Kosten beschränkt ist. Diese erhebliche Kostenlast selbst im Fall des Obsiegens könnte dazu führen, dass eine effektive Rechtsverfolgung durch die Beschäftigten im Ergebnis beeinträchtigt wird.

4. Darstellung der derzeitigen Möglichkeiten abstrakter Normenkontrollverfahren

Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation werden demnach derzeit in individuellen Leistungsklagen durchgeführt und münden häufig in konkreten Normenkontrollverfahren beim BVerfG, welches auf Vorlage des Verwaltungsgerichts zu entscheiden hat, ob das jeweilige Besoldungsgesetz wegen eines Verstoßes gegen das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG verfassungswidrig ist. Nunmehr soll als weitere bestehende Möglichkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsgesetze das abstrakte Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 2a GG und den §§ 76 ff. BVerfGG dargestellt und geprüft werden, ob dies ein wirksames Instrument darstellt, um Besoldungsrechtsstreitigkeiten effektiv zu erledigen.

a)

Ein abstraktes Normenkontrollverfahren bedarf keines konkreten Anwendungstreits, sondern nur abstrakter Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit von Normen. Die Antragsteller:in ist unabhängig von einem subjektiven Rechtsschutzinteresse.⁹⁵ Einen Antrag stellen können allerdings nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder mindestens ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestags. Jeder Antragsberechtigte kann den Antrag für jeden zulässigen Gegenstand stellen, die Bundesregierung oder die Mitglieder des Deutschen Bundestags also auch für Landesrecht, Landesregierungen auch für Bundesrecht und für Landesrecht anderer Länder.⁹⁶ Demnach ist es möglich, dass eine Landesregierung die Verfassungsmäßigkeit des BBesG zur Überprüfung bringt oder etwa auch, dass die Landesregierung des Landes Thüringen die Verfassungsmäßigkeit des Besoldungsgesetzes des Saarlands überprüfen lässt. Eine wirksame Überprüfung der Besoldungsgesetze am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG könnte daher von den Regierungen und einer größeren Gruppe von Abgeordneten des Deutschen Bundestags ausgehen.

⁹⁵ BVerfG v. 5.4.1952 – 2 BvH 1/52.

⁹⁶ Sachs/Detterbeck, 9. Aufl. 2021, GG Art. 93 Rn. 54.

Tatsächlich gab es derartige Anträge bislang jedoch nicht. Dies könnte damit in Verbindung stehen, dass der Bund und die Länder jeweils in einer vergleichbaren Rolle als Besoldungsgesetzgeber sind und die Erklärung eines Besoldungsgesetzes für verfassungswidrig auch Rückschlüsse auf die Verfassungsmäßigkeit anderer Besoldungsgesetze haben könnte. In jedem Fall war die Bereitschaft der Regierungen und der Mitglieder des Deutschen Bundestags, derartige abstrakte Normenkontrollverfahren einzuleiten, bislang nicht vorhanden.

b)

Das BVerfG entscheidet im abstrakten Normenkontrollverfahren gemäß § 78 S. 1 BVerfGG über die Nichtigkeit einer Norm. Möglich ist auch die Feststellung einer Teilnichtigkeit der Norm oder einer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz. § 78 S. 2 BVerfGG lässt eine Ausdehnung der Entscheidung über den Antrag hinaus auf weitere Normen desselben Gesetzes zu.⁹⁷ Es wäre demnach denkbar, dass das BVerfG in einem abstrakten Normenkontrollverfahren die Vereinbarkeit eines Besoldungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 5 GG prüft und das Besoldungsgesetz oder auch nur bestimmte Normen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt.

Zwischenergebnis

Mit Hinblick darauf, dass die Besoldungsgesetzgeber die Besoldungsgesetze selbst einer gerichtlichen Überprüfung zuführen müssten, sind solche Verfahren vor dem BVerfG bislang nicht geführt worden. Demnach wäre es zwar denkbar, dass abstrakte Normenkontrollverfahren ein effektives Mittel sein könnten, um die Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen überprüfen zu lassen. Da die betroffenen Beschäftigten und ihre Gewerkschaften und Berufsverbände jedoch nicht antragsberechtigt sind, sondern die Dienstherren mit solchen Verfahren faktisch eine höhere Besoldung durchsetzen müssten, erscheint es als höchst unwahrscheinlich, dass derartige Verfahren zukünftig geführt werden. Zudem ist ein abstraktes Normenkontrollverfahren nicht geeignet, das Erfordernis der haushaltsjahrnahen Geltendmachung und die gesetzlichen Verjährungsfristen für alle einzelnen Beschäftigten zu wahren. Mit Hinblick auf die Verfahrenslaufzeiten beim BVerfG stellen abstrakte Normenkontrollverfahren daher für die Beschäftigten kein verlässliches Mittel zur Sicherung ihrer Alimentationsansprüche dar. Abstrakte Normenkontrollverfahren sind daher keine geeigneten Mittel zur Entlastung der Beschäftigten, Verwaltungen, Gerichte und Gewerkschaften von zahlreichen Einzelklageverfahren.

⁹⁷ Sachs/Detterbeck, 9. Aufl. 2021, GG Art. 93 Rn. 59.

5. Darstellung bestehender Verbandsklageverfahren in der Rechtsordnung

Als Mittel zur Effektivierung der Rechtsstreitigkeiten in Fragen der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation kommt jedoch die Schaffung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften und Berufsverbände in Betracht. Solche Verbände könnten jeweils eine Feststellungsklage erheben mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit einer Norm oder eines gesamten Besoldungsgesetzes feststellen zu lassen und damit die Rechte der von ihnen vertretenen Mitgliedern zu wahren. Die Schaffung eines solchen Verbandsklagerechts könnte dazu führen, dass nur noch wenige Verfahren geführt werden müssen, anstatt dass die Beschäftigten, Verwaltungen und Gerichte mit einer großen Zahl von Geltendmachungen, Widersprüchen und Klagen belastet werden. Das öffentliche Dienstrecht sieht solche Verbandsklagen jedoch bislang nicht vor. Daher soll nachfolgend ein Überblick über bestehende Verbandsklagesysteme gegeben werden, um sodann anschließend erörtern zu können, ob ein Verbandsklagerecht auch in Besoldungsstreitigkeiten in Betracht kommt.

a)

Im Verbraucher:innenrecht besteht ein System der Verbandsklagen, welches durch die europäische Verbandsklagenrichtlinie etabliert wurde.⁹⁸ Zur Umsetzung dieser Richtlinie in das nationale Recht hat das Bundesministerium der Justiz (BMJ) am 16. Februar 2023 einen Referent:innenentwurf zu einem Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG) vorgelegt. Nach Veröffentlichung eines Regierungsentwurfs am 29. März 2023 wurde das Gesetz zur gebündelten Durchsetzung von Verbraucherrechten (Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz – VDuG) am 18. Juli 2023 verkündet.⁹⁹ In § 1 Abs. 1 VDuG wurde geregelt, dass klageberechtigte Stellen in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die Ansprüche und Rechtsverhältnisse einer Vielzahl von Verbrauchern gegen einen Unternehmer betreffen, Abhilfeklagen und Musterfeststellungsklagen als Verbandsklagen gegen Unternehmer erheben können. Nach § 2 Abs. 1 VDuG sind qualifizierte Verbraucher:innenverbände klageberechtigte Stellen. Die Verbandsklageschrift muss besonderen formellen Anforderungen genügen, welche in § 5 VDuG geregelt sind. Sie muss (1) die Angabe und den Nachweis, dass der Kläger eine klageberechtigte Stelle ist, (2) die nachvollziehbare Darlegung, dass a) von der Abhilfeklage Ansprüche von mindestens 50 Verbrauchern betroffen sein können oder b) von den Feststellungszielen der

⁹⁸ RL (EU) 2020/1818.

⁹⁹ https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_VRUG.html; Meller-Hannich, Der RefE für ein Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG), DB 2023, 628-635.

Musterfeststellungsklage die Ansprüche oder Rechtsverhältnisse von mindestens 50 Verbrauchern abhängen können, (3) die Angabe des Werts des Streitgegenstands und (4) die Angabe, ob ein Dritter die Verbandsklage finanziert, sowie gegebenenfalls den Namen des Dritten.

Mit der Musterfeststellungsklage begehrt die klageberechtigte Stelle nach § 41 Abs. 1 VDuG die Feststellung des Vorliegens oder Nichtvorliegens von tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für das Bestehen oder Nichtbestehen von Ansprüchen oder Rechtsverhältnissen (Feststellungsziele) zwischen Verbrauchern und einem Unternehmer. Die Regelung entspricht § 606 Abs. 1 S. 1 ZPO a. F. Das Rechtsinstrument der Musterfeststellungsklage wird nach den Regelungen des VDuG weitergeführt. Dieses verbraucher:innenrechtliche Verbandsklagesystem lässt erkennen, dass es auf die kollektive Durchsetzung von privaten Interessen gerichtet ist.

§ 41 Abs. 2 VDuG stellt zudem klar, dass eine auf Feststellung gerichtete Musterfeststellungsklage nicht deshalb unzulässig ist, weil die klageberechtigte Stelle sogleich auf Abhilfe, also auf eine bestimmte Leistung, klagen könnte. Eine klageberechtigte Stelle soll nicht gezwungen werden, Abhilfeklage nur deshalb erheben zu müssen, weil eine Musterfeststellungsklage mangels Feststellungsinteresses unzulässig wäre. Abweichend von allgemeinen zivilprozessualen Grundsätzen ist ein Feststellungsinteresse im Verbandsklageverfahren auch in Konstellationen gegeben, in denen die klageberechtigte Stelle auch Leistungsansprüche geltend machen könnte. Es obliegt der klageberechtigten Stelle zu beurteilen, durch welche Klageart die Rechte der Verbraucherinnen oder Verbraucher ausreichend und angemessen wahrgenommen werden. So kann eine Abhilfeklage möglicherweise ein zu hohes Kostenrisiko bergen oder ein Umsetzungsverfahren ungeeignet erscheinen.¹⁰⁰

Das verbraucher:innenschutzrechtliche Abhilfeklagesystem lässt sich nicht sinnvoll auf Besoldungsstreitigkeiten übertragen. Eine Verbandsleistungsklage auf Zahlung einer bezifferten Differenzbesoldung für ggf. tausende Mitglieder der Gewerkschaft oder des Berufsverbands ist nicht möglich. Auch würde der Entlastungseffekt für die Gewerkschaften und Berufsverbände und Gerichte durch solche Leistungsklagen nicht erreicht werden können.

¹⁰⁰ S. 112 RegE VRUG;

https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_VRUG.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Musterfeststellungsklagen hingegen lassen sich nach ihrem Sinn und Zweck auch auf die Feststellung der Vereinbarkeit eines Besoldungsgesetzes nach Art. 33 Abs. 5 GG anwenden. Denn wenn diese Rechtsfrage geklärt ist, dann kann der Gesetzgeber ein angepasstes Besoldungsgesetz in Kraft setzen, welches die Verwaltungen dann nur noch umsetzen müssen. Die formellen Anforderungen an die Klageschrift in § 5 VDuG bedarf es bei besoldungsrechtlichen Verbandsklagen ebenfalls nicht. Welche Stelle klageberechtigt ist, lässt sich am Maßstab des Art. 9 Abs. 3 GG bestimmen, ohne dass es einer Zertifizierung bedarf. Es bedarf keiner Darlegung der betroffenen Personen, da die Zahl der Beschäftigten durch das Statistische Bundesamt erhoben wird. Eine Angabe des Streitgegenstands erübrigt sich, da der Streitgegenstand nur die Verfassungsmäßigkeit einer Norm oder eines Besoldungsgesetzes sein kann. Die Finanzierung der Verbandsklage ist auch nicht darzulegen, da Gewerkschaften und Berufsverbände ihre Klagen aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren. Es lässt sich daher festhalten, dass das System der verbraucher:innenrechtlichen Verbandsfeststellungsklage gut zur Effektivierung von Rechtsstreitigkeiten in Besoldungsangelegenheiten geeignet ist und die Neuregelung eine deutlich geringere Komplexität aufweisen müsste als die Regelungen im VDuG.

b)

Verbandsklagen sind weiterhin im Europäischen Datenschutzrecht angelegt. Nach Art. 79 EU-DSGVO hat jede betroffene Person, unbeschadet eines verfügbaren verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs einschließlich des Rechts auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde gemäß Art. 77 EU-DSGVO, das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf, wenn sie der Ansicht ist, dass die ihr aufgrund der Verordnung zustehenden Rechte infolge einer nicht im Einklang mit dieser Verordnung stehenden Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten verletzt wurden. Art. 80 EU-DSGVO ermöglicht den Mitgliedstaaten für die in Art. 80 Abs. 1 EU-DSGVO genannten Einrichtungen, Organisationen oder Vereinigungen ein vom Auftrag der betroffenen Person unabhängiges Beschwerde- und Klagerecht vorzusehen. Der Verband kann dann im eigenen Namen tätig werden. Die Geltendmachung von Schadenersatzklagen durch Einrichtungen, Organisationen oder Vereinigungen ist dagegen nicht gestattet.¹⁰¹ Voraussetzung für eine solche Verbandsklage ist die individuelle Rechtsverletzung. Eine rein objektive Rechtsverletzung reicht nicht aus. Die Möglichkeit, eine Verbandsklage einzureichen, besteht gegenüber Aufsichtsbehörden sowie gegenüber Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern.¹⁰²

¹⁰¹ Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 80 Rn. 12 uVa EG 142, letzter Satz.

¹⁰² Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 80 Rn. 13.

Die Verbandsklage gilt jedoch nur, sofern sie im Recht des Mitgliedsstaats vorgesehen ist. Im nationalen Recht bestehen Regelungen zum Verbandsklagerecht in § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 13 und 14 UKlaG. Nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 13 UKlaG können Unternehmer:innen auf Beseitigung und Unterlassung von bestimmten Datenverarbeitungen in Anspruch genommen werden. Im Gegensatz zur EU-DSGVO gilt der Anspruch allerdings nur gegenüber Unternehmer:innen und nicht allgemein gegenüber Aufsichtsbehörden, Verantwortlichen und Auftragsdatenverarbeiter:innen.¹⁰³ Nach § 3 UKlaG steht ein Unterlassungsanspruch qualifizierten Verbänden aus dem Bereich des Mieter:innen- und Verbraucher:innenschutzes zu.

Die europarechtlichen Regelungen zu Verbandsklagen im Datenschutzrecht lassen erkennen, dass der europäische Verordnungsgeber Verbandsklagemöglichkeiten offen gegenübersteht. Daraus, dass der nationale Gesetzgeber nur teilweise umfassende datenschutzrechtliche Verbandsklagemöglichkeiten ins nationale Recht übernommen hat, lässt sich erkennen, dass es hier ein gewisses gesetzgeberisches Zögern gibt. Spezifische datenschutzrechtliche Verbandsklagerechte hat der nationale Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung im UKlaG weist keine hinreichenden Verbindungen zu Verbandsklagen in Besoldungsstreitigkeiten auf, als dass diese bestehenden nationalen Regelungen für einen Neuregelungsvorschlag nutzbar gemacht werden könnten.

c)

Weiterhin sind Verbandsklagerechte im Umweltrecht und Naturschutzrecht etabliert. Das Umweltrecht ist Teil des besonderen Verwaltungsrechts und weist daher strukturelle Ähnlichkeiten zum öffentlichen Dienstrecht auf. Im Naturschutzrecht bestehen bereits seit vierzig Jahren Verbandsklagerechte. Anerkannte Naturschutzverbände erhielten die Befugnis, bestimmte behördliche Entscheidungen¹⁰⁴ anzufechten, ohne geltend machen zu müssen, durch diese Entscheidungen in ihren individuellen Verbandsrechten verletzt zu sein. Stattdessen hängt die Zulässigkeit einer solchen Verbandsklage von anderen Voraussetzungen ab. Dazu gehört etwa, dass die angefochtene Entscheidung den spezifischen Aufgabenbereich des klagenden Verbands berührt, und in einigen Fällen auch, dass der Verband sich aktiv an dem vorausgehenden verwaltungsbehördlichen Verfahren beteiligt hat. Auf Bundesebene gibt es diese naturschutzrechtliche Verbandsklage seit 2002, nunmehr geregelt in § 64 BNatSchG.¹⁰⁵

¹⁰³ Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 80 Rn. 20; kritisch zur europarechtlichen Vereinbarkeit Gola/Heckmann/Werkmeister, 3. Aufl. 2022, DS-GVO Art. 80 Rn. 18.

¹⁰⁴ Bspw. Planfeststellungen von Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind.

¹⁰⁵ Hier und nachfolgend Bunge: Die Verbandsklage im Umweltrecht, JuS 2020, 740.

Im Jahr 2001 trat zudem die Aarhus-Konvention völkerrechtlich in Kraft. Diese regelt in Art. 9, dass jeder Vertragsstaat der Öffentlichkeit, also auch den Umweltverbänden, ausreichende Möglichkeiten gewähren muss, bestimmte behördliche Entscheidungen durch Gerichte oder vergleichbare unabhängige Stellen kontrollieren zu lassen. Die Europäische Union hat diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Inkraftsetzung des Art. 11 der RL über die Umweltverträglichkeitsprüfung,¹⁰⁶ Art. 25 der IndustrieemissionsRL¹⁰⁷ und Art. 23 der Seveso-III-RL¹⁰⁸ Rechnung getragen. Der nationale Gesetzgeber verblieb zunächst bei seiner Auffassung, dass Personen ein subjektiv-öffentliches Recht darlegen müssen, um nach Art. 19 Abs. 4 GG einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz zu haben. Das entsprechend in Kraft gesetzte Umweltrechtsbehelfegesetz (UmwRG) wurde jedoch für europarechtswidrig erklärt.¹⁰⁹

Das UmwRG wurde daher im Jahr 2017 novelliert. Umweltverbände besitzen nunmehr nach § 2 Abs 1 S. 1 UmwRG und § 64 Abs. 1 BNatSchG die Befugnis, Rechtsbehelfe einzulegen, nur, wenn sie staatlich anerkannt sind. Die Zulässigkeit und Begründetheit von Verbandsklagen ist in § 2 UmwRG geregelt. § 2 Abs. 1 UmwRG erlaubt Rechtsbehelfe anerkannter Umweltvereinigungen, ohne dass diese geltend zu machen brauchen, die angegriffene behördliche Maßnahme verletze sie in ihren Rechten. Stattdessen müssen sie (1) geltend machen können, dass die streitbefangene behördliche Entscheidung (a) Rechtsvorschriften widerspricht, die für sie Bedeutung haben können, und (b) sie selbst in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt. Zudem muss er (2) zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren berechtigt gewesen sein.

Auch die Verbandsklagerechte im Umweltrecht lassen erkennen, dass sowohl völkerrechtlich, als auch unionsrechtlich Verbandsklagerechte zur effektiven Rechtsdurchsetzung anerkannt sind. Die berechtigten Vereinigungen müssen, wie auch im Verbraucher:innenrecht, anerkannt worden sein. Dieses Erfordernis dürfte für Gewerkschaften und Berufsverbände nicht zu fordern sein, da die Eigenschaft als Gewerkschaft oder Berufsverband anhand der Anforderungen der Rechtsprechung am Maßstab des Art. 9 Abs. 3 GG geprüft werden kann. Entscheidend dürfte sein, dass eine Regelung erforderlich ist, dass die Umweltverbände keine eigene subjektiv-öffentliche Betroffenheit nachweisen müssen, sondern vielmehr eine Rechtsverletzung rügen dürfen, welche in ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich fällt. Diese Anforderungen könnten auf Verbandsklagerechte der Gewerkschaften und Berufsverbände dahingehend übertragen werden, dass die Gewerkschaften und

¹⁰⁶ 2011/92/EU; UVP-RL.

¹⁰⁷ 2010/75/EU.

¹⁰⁸ 2012/18/EU.

¹⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:62009CJ0115>.

Berufsverbände ohne eine eigene Betroffenheit rügen dürfen, dass ein Besoldungsgesetz gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt (Rechtsverletzung) und die Geltendmachung einer höheren Alimentation für die Mitglieder erfolgt (satzungsmäßiger Auftrag). Diese Regelungsinhalte könnten für die Schaffung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften und Berufsverbände in Besoldungsstreitigkeiten nutzbar gemacht werden.

d)

Die Rechtsordnung kennt auch ein verbandsklageähnliches Institut der Gewerkschaften hinsichtlich der Klärung der richtigen Anwendung der selbst abgeschlossenen Tarifverträge. Nach § 9 Tarifvertragsgesetz (TVG) sind rechtskräftige Entscheidungen der Gerichte für Arbeitssachen, die in Rechtsstreitigkeiten zwischen Tarifvertragsparteien aus dem Tarifvertrag oder über das Bestehen oder Nichtbestehen des Tarifvertrages ergangen sind, in Rechtsstreitigkeiten zwischen tarifgebundenen Parteien sowie zwischen diesen und Dritten für die Gerichte und Schiedsgerichte bindend. Die Norm dient der Prozessökonomie, da sie eine Vielzahl von Einzelstreitigkeiten vermeidet. Zudem fördert sie die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.¹¹⁰ § 9 TVG ist als Verbandsklage ausgestaltet.¹¹¹ Falls parallel zu einer Verbandsklage auch Individualstreitigkeiten anhängig sind, in denen die in der Verbandsklage streitbefangene Rechtsfrage als Vorfrage zu prüfen ist, steht diesen Klagen nicht der Einwand der doppelten Rechtshängigkeit gegenüber, weil sie einen anderen Streitgegenstand haben.¹¹² Es wird jedoch kritisch gesehen, ob das Verbandsklageverfahren nach § 9 TVG geeignet ist, das BVerfG zu entlasten. Für die Vermeidung und Steuerung von Massenverfahren ist sie nach Überzeugung von *Spelge* nur dann überhaupt, wenn auch sehr eingeschränkt, geeignet, wenn die Nebenintervention Tarifgebundener ausgeschlossen und die Verbandsklage als eigene Kategorie eines konkreten Rechtsverhältnisses iSd § 256 ZPO anerkannt wird, so dass die Antragstellung erleichtert wird. Zudem sind ein gesetzlicher Aussetzungszwang und die Schaffung eines Publizitätsregisters erforderlich. Das Gebührenrecht stünde einer Steuerungswirkung der Verbandsklage entgegen.¹¹³ Diese Anforderungen wären bei der Schaffung einer besoldungsrechtlichen Verbandsklage zu beachten.

¹¹⁰ Wiedemann TVG/Oetker, 9. Aufl. 2023, TVG § 9 Rn. 8 uVa BAG v. 8.11.1957, AP ZPO § 256 Nr. 7 (Tophoven).

¹¹¹ BAG v. 12.4.2000, AP TVG § 1 Tarifverträge: Brauereien Nr. 6; BAG v. 5.11.2002, AP TVG § 1 Tarifverträge: Brauereien Nr. 7 = NZA 2003, 1042; BAG v. 4.7.2007, AP TVG § 4 Tarifkonkurrenz Nr. 35 = NZA 2008, 307 Rn. 18; BAG v. 9.12.2009, AP TVG § 3 Nr. 48 = NZA 2010, 712 Rn. 36 f.; BAG v. 14.12.2010, AP TVG § 2 Tariffähigkeit Nr. 6 (Bayreuther) = EzA TVG § 2 Nr. 31 (Greiner) = NZA 2011, 289 Rn. 59; BAG v. 18.4.2012, AP ZPO 1977 § 256 Nr. 108 (Franzen) = NZA 2013, 161 Rn. 29; BAG v. 15.6.2016, AP UmwG § 20 Nr. 2 = NZA 2017, 326 Rn. 14, 15, 17 19; BAG v. 13.10.2021, AP TVG § 1 Nr. 64 = NZA 2022, 416 Rn. 46; ErfK/Franzen TVG § 9 Rn. 3; aA Wiedemann TVG/Oetker, 9. Aufl. 2023, TVG § 9.

¹¹² Spelge: Die Verbandsklage nach § 9 TVG, RdA 2023, 269.

¹¹³ Spelge aaO.

e)

Schließlich soll auf Verbandsklagesysteme in Diskriminierungsfällen und im Schwerbehindertenrecht eingegangen werden.

Im beruflichen Kontext bestimmt sich das Antidiskriminierungsrecht nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Nach § 17 Abs. 2 AGG können der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft unter den Voraussetzungen des § 23 Abs. 3 S. 1 BetrVG in Betrieben nach § 1 Abs. 1 S. 1 BetrVG bei einem groben Verstoß des Arbeitgebers gegen Vorschriften aus dem Abschnitt 2 des AGG (Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligung) die in § 23 Abs. 3 S. 1 BetrVG genannten Rechte gerichtlich geltend machen. § 23 Abs. 3 S. 1 BetrVG sieht ein Antragsrecht gegenüber dem Gericht vor, mit dem Ziel, dem Arbeitgeber eine Handlung, Duldung oder Unterlassung aufzuerlegen.¹¹⁴ Die Regelung gilt jedoch nur für betriebsratsfähige Betriebe, so dass Dienststellen, in welchen ein Personalvertretungsgesetz gilt, nicht mit umfasst sind.¹¹⁵ Dies gilt auch für Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften, so dass der gesamte öffentliche Dienst aus dem Anwendungsbereich der Norm herausfällt.¹¹⁶ Nach § 23 Abs. 2 S. 1 AGG sind zudem Antidiskriminierungsverbände iSv § 23 Abs. 1 AGG befugt, im Rahmen ihres Satzungszwecks in gerichtlichen Verfahren als Beistände Benachteiligter in der Verhandlung aufzutreten. Ein eigenes Verbandsklagerecht ist jedoch nicht vorgesehen.

Das Land Berlin hat hingegen in Art. 9 des Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) ein Verbandsklagerecht eingeführt.¹¹⁷ Nach § 9 Abs. 1 LADG kann ein berechtigter Verband, ohne die Verletzung eigener Rechte darlegen zu müssen, Klage auf Feststellung erheben und geltend machen, dass ein bestimmtes Verwaltungshandeln gegen das Diskriminierungsverbot des § 2 LADG bzw. das Maßregelungsverbot des § 6 LADG verstößt, sofern eine über die individuelle Betroffenheit hinausgehende Bedeutung vorliegt. Es handelt sich um eine strukturbezogene Verbandsklage in der Ausgestaltung als Feststellungsklage. Durch die Form der Feststellungsklage soll sichergestellt werden, dass nicht gestalterisch in bestehende Rechtsverhältnisse Dritter eingegriffen wird. Daneben besteht nach § 9 Abs. 3 LADG eine Prozessstandschaft in Form einer einzelfallbezogenen Verbandsklage. Mit der Behauptung eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot des § 2 LADG bzw. das Maßregelungsverbot des § 6 LADG kann anstelle der klagebefugten Person und mit ihrem

¹¹⁴ Hier und nachfolgend Herberger: Verbandsklageverfahren für diskriminierungsrechtliche Ansprüche, RdA 2022, 220.

¹¹⁵ § 130 BetrVG: Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

¹¹⁶ ErfK/Schlachter, 23. Aufl. 2023, AGG § 17 Rn. 2.

¹¹⁷ Vgl. Nielebock, Stärken und Schwächen des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes, Arbeit, Recht, Politik und Geschichte 2021, 288-297.

Einvernehmen ein berechtigter Verband, der nicht selbst am Verfahren beteiligt ist, gerichtlichen Rechtsschutz beantragen. Die klageberechtigten Verbände müssen jedoch nach § 10 LADG anerkannt werden. Hier besteht demnach, anders als im AGG, ein Verbandsklagesystem.

Ein weiteres antidiskriminierungsrechtliches Verbandsklagesystem kennt das Schwerbehindertenrecht. Werden Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten nach diesem Buch verletzt, können nach § 85 SGB IX an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis Verbände klagen, die nach ihrer Satzung Menschen mit Behinderungen auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht selbst am Prozess beteiligt sind. In diesem Fall müssen alle Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den Menschen mit Behinderungen selbst vorliegen. Verbände, die nach ihrer Satzung behinderte Menschen auf Bundes- oder Landesebene vertreten, können nach dieser Vorschrift im Wege der Prozessstandschaft Rechtsverletzungen von behinderten Menschen gerichtlich geltend machen.¹¹⁸ Voraussetzung dafür, das Recht eines anderen mit einer Verbandsklage im eigenen Namen geltend zu machen, ist die Befugnis eines dem Verband angehörenden Mitgliedes als Klägers bzw. Antragsteller im eigenen Namen über das im Prozess streitige Recht einen Rechtsstreit zu führen.¹¹⁹ Ein eigenes Verbandsklagerecht, welches vom Recht des Mitglieds abgelöst ist, enthält § 85 SGB IX jedoch nicht.

Weiterhin besteht ein Verbandsklagerecht nach § 15 Abs. 1 S. 1 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG). Danach kann ein anerkannter Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Klage nach Maßgabe der VwGO oder des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) auf Feststellung eines Verstoßes gegen das Benachteiligungsverbot für Träger der öffentlichen Gewalt und ähnlicher Vorschriften erheben. Eine Klage ist nach § 15 Abs. 2 S. 1 BGG zulässig, wenn der Verband durch die Maßnahme oder das Unterlassen in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

Zwischenergebnis

Aus diesen verschiedenen Verbandsklagearten, welche auf die effektive Beseitigung von Diskriminierungen und Benachteiligungen schwerbehinderter Menschen gerichtet sind, ist erkennbar, dass Verbände entweder in Prozessstandschaft tätig werden oder aber losgelöst vom Einzelfall aufgrund ihres satzungsmäßigen Auftrags eine gerichtliche Klärung suchen dürfen, wenn die zu klärende Rechtsfrage allgemeine Bedeutung hat. Auch Gewerkschaften

¹¹⁸ Fuchs/Ritz/Rosenow/Fuchs, 7. Aufl. 2021, SGB IX § 85 Rn. 4.

¹¹⁹ Fuchs/Ritz/Rosenow/Fuchs, 7. Aufl. 2021, SGB IX § 85 Rn. 10.

haben ein Verbandsklagerecht, welches in seiner aktuellen Ausgestaltung in § 9 TVG jedoch bislang keine besondere Bedeutung hat. Dieser Einwand ließe sich für Verbandsklagen in Besoldungsstreitigkeiten überwinden, da hier ein konkretes Normenkontrollverfahren statthaft ist, so dass es auf den Subsidiaritätsgrundsatz des Verfassungsbeschwerderechts nicht ankommt. Daher können die Grundsätze der verschiedenen Verbandsklagen dahingehend nutzbar gemacht werden, dass ein Verbandsklagerecht der Gewerkschaften und Berufsverbände regelbar ist, wenn diese innerhalb ihres satzungsgemäßen Auftrags dafür sorgen, die Vergütungsbedingungen ihrer Mitglieder zu verbessern und dabei eine Rechtsfrage von allgemeiner Bedeutung, hier die Vereinbarkeit eines Besoldungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 5 GG, im Streit steht.

6. Vorschlag hinsichtlich der Schaffung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften und Berufsverbände in Besoldungsstreitigkeiten

Aus den Darlegungen unter den Ziffern 1 bis 5 lässt sich erkennen, dass ein großes Bedürfnis an einer Effektivierung von Rechtsstreitigkeiten, welche die Vereinbarkeit der Besoldungsgesetze mit Art. 33 Abs. 5 GG betreffen, besteht. Das bestehende System der individuellen Geltendmachung, einschließlich der Durchführung eines nachfolgenden Widerspruchs- und Klageverfahrens sowie eines konkreten Normenkontrollverfahrens vor dem BVerfG, führt zu großen Risiken der Beschäftigten und zu Überlastungen bei den Verwaltungen, Gerichten und Gewerkschaften sowie Berufsverbänden. Abstrakte Normenkontrollverfahren wären denkbar, sind jedoch bislang nicht unternommen worden und es kann als unwahrscheinlich angenommen werden, dass die Regierungen zukünftig die eigenen oder gegenseitigen Besoldungsgesetze einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zuführen werden. Daher liegt das Augenmerk auf der Effektivierung des individuellen Rechtsschutzes durch die Übertragung der positiven Erfahrungen mit Verbandsklagesystemen auf Besoldungsstreitigkeiten. Diese müssten so ausgestaltet sein, dass sie das Erfordernis der haushaltsjahnahen Geltendmachung und der Verjährungshemmung zu erfüllen und geeignet sein, durch eine einheitliche Klärung der Besoldungsansprüche die Gewerkschaften, Verwaltungen und Gerichte zu entlasten. Dazu bietet es sich an, die Beispiele der Verbandsfeststellungsklagesysteme in das öffentliche Dienstrecht zu übertragen. Hierzu sollen nachfolgend Vorschläge unterbreitet werden.

a)

Es wird vorgeschlagen, einen § 43 Abs. 3 VwGO einzuführen, welcher die folgenden Regelungen beinhaltet:

„Gewerkschaften und Berufsverbände sowie ihre Spitzenorganisationen können die Feststellung beantragen, dass ein Besoldungsgesetz gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, ohne eine Verletzung eigener Rechte darlegen zu müssen. Die Erhebung einer Klage nach Satz 1 hemmt für die Mitglieder der klagenden Gewerkschaft, des Berufsverbands oder der Mitglieder der einer Spitzenorganisation zugehörigen Gewerkschaften oder Berufsverbände individuelle Geltendmachungs- und Klagefristen hinsichtlich der Höhe der verfassungsmäßigen Höhe der Alimentation. § 204 Abs. 2 und 3 ZPO gelten entsprechend.“

Es wird weiterhin vorgeschlagen, § 48 Abs. 1 S. 1 VwGO um eine Ziffer 16 wie folgt zu ergänzen:

„Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 3 VwGO, welche die Vereinbarkeit eines Landesbesoldungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 5 GG zum Gegenstand haben.“

Es wird weiterhin vorgeschlagen, § 50 Abs. 1 VwGO um eine Ziffer 8 wie folgt zu ergänzen:

„Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 3 VwGO, welche die Vereinbarkeit des Bundesbesoldungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 5 GG zum Gegenstand haben.“

b)

Die unbestimmten Rechtsbegriffe der Gewerkschaft und des Berufsverbands sind hinreichend bestimmbar. Sie werden im besonderen Verwaltungsrecht bereits verwendet, so insbesondere in § 116 BBG, § 52 BeamtStG, § 9 BPersVG. Außerhalb des Verwaltungsrechts wird der Begriff der Gewerkschaften insbesondere in § 2 TVG genutzt.

Der Begriff der Gewerkschaft stellt im Bereich des öffentlichen Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie im Arbeitsrecht, ausgenommen die für Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen entfallenden Gesichtspunkte der Tariffähigkeit und ggf. der Streikbereitschaft.¹²⁰ Im Arbeitsrecht erfordert der Begriff der Gewerkschaft eine privatrechtliche, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder

¹²⁰ vgl. BVerwG v. 23.11.1962, BVerwGE 15, 168 f.; v. 25.7.2006 – 6 P 17.05 – [Rn 20 ff.], Buchholz 251.7 § 125 Nr. 1 = ZBR 2007.48 [50 f.] = EzBBG 2006–56.

bestehende und auf längere Dauer angelegte Vereinigung von Arbeitnehmer:innen mit dem satzungsmäßigen Zweck der Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder gerade in deren Eigenschaft als Arbeitnehmer:innen, insbesondere durch den Abschluss von Tarifverträgen; die Vereinigung muss frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sein und entweder durch die Zahl ihrer Mitglieder oder kraft deren Stellung im Arbeitsleben einen besonderen Einfluss (Druck) gegenüber der Arbeitgeberseite ausüben können.¹²¹ Zu den Gewerkschaften gehören unter den dargestellten Voraussetzungen auch deren Zusammenschlüsse (Spitzenverbände) nach § 2 Abs. 2 TVG. Klarstellend entsprechend § 118 BBG wurden die Spitzenorganisationen als klageberechtigt aufgenommen. Ferner fallen unter den Begriff „Gewerkschaft“ auch Unterorganisationen, wie z. B. Landesverbände, Orts- und Bezirksverwaltungen, sofern sie innerhalb der Gewerkschaft über eine bestimmte Selbstständigkeit verfügen. Dazu gehört eine eigene korporative Verfassung, die Fähigkeit, Vermögen zu besitzen und die Legitimation, die Gestaltung der dienstrechtlichen Verhältnisse durchzuführen.¹²²

Der Begriff des Berufsverbandes ist als Oberbegriff bestimmt, der diejenigen der Gewerkschaft mit umfasst, dem aber darüber hinaus eine gewisse Auffangposition im Hinblick auf Zusammenschlüsse mit mehr berufsständischer, insbesondere stärker auf die ideelle Vertretung einer bestimmten Berufsauffassung neben der Interessenvertretung in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen gerichteten Zielsetzung zukommt.¹²³ Unter Berufsverbände fallen über die Gewerkschaften hinausgehend auch alle sonstigen auf freien Zusammenschluss beruhenden Vereinigungen von Personen, die den gleichen Beruf ausüben und deren Tätigkeit darauf ausgerichtet ist, die Interessen der Mitglieder nicht nur in Bezug auf die Dienstbedingungen zu vertreten, sondern auch ideell im Hinblick auf die Auffassung von der Ausübung des gemeinsamen Berufs.¹²⁴

¹²¹ Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 116 BBG, Rn. 9 uVa die st. Rspr., vgl. etwa BVerfG v. 20.10.1981, BVerfGE 58, 233 [246 ff.] = NJW 1982, 815 [BVerfG 20.10.1981 - 1 BvR 404/78] und v. 31.7.2007, BVerfGK 11, 474 Rn 6 f.; BAG v. 25.11.1986, BAGE 53, 347 [BAG 25.11.1986 - 1 ABR 22/85] = AP TVG § 2 Nr. 36; v. 16.1.1990, BAGE 64, 16 [BAG 16.01.1990 - 1 ABR 10/89] = AP TVG § 2 Nr. 39; v. 19.9.2006 – 1 ABR 53/05 –, BAGE 119, 279 = NJW 2007, 1018 = ZTR 2007, 468 [BAG 19.09.2006 - 1 ABR 53/05]). Die Bereitschaft zum Arbeitskampf ist nicht in jedem Fall erforderlich (vgl. BVerfG v. 6.5.1964, BVerfGE 18, 18 [28 ff.] = NJW 1964, 1267 [BVerfG 06.05.1964 - 1 BvR 79/62], entgegen BAG v. 6.7.1956, BAGE 4, 351 [BAG 06.07.1956 - 1 AZB 18/55], und v. 19.1.1962, BAGE 12, 184 [BAG 19.01.1962 - 1 ABR 14/60]).

¹²² Hebeler in: Lorenzen/Gerhold/Schlattmann u.a., Bundespersonalvertretungsgesetz, § 9 BPersVG, Rn. 10 uVa BVerwG v. 27.11.1981 - 6 P 38/79 - PersV 1983, 408; 5.11.1957 - VII P 4.57 - E 5, 324; HessVGH v. 29.1.1986 - HPV TL 1436/85 - PersV 1990, 389; OVG Lüneburg 19.12.1958 - P OVG 4/58 - AP Nr. 6 zu § 22 PersVG.

¹²³ Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 116 BBG, Rn. 10.

¹²⁴ Battis BBG/Hebeler, 6. Aufl. 2022, BBG § 116 Rn. 7.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe der Gewerkschaft und des Berufsverbands sind demnach hinreichend bestimmbar und geeignet, die Grundlage einer Klagebefugnis in einem zu schaffenden § 43 Abs. 3 VwGO zu bilden.

c)

Es besteht hinsichtlich der vorgeschlagenen Regelungen auch die erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Hinsichtlich der Neuregelung eines Feststellungsklageverfahrens durch die Gewerkschaften und Berufsverbände in § 43 Abs. 3 VwGO und der Zuweisung dieser Verfahren an das OVG bzw. den VGH in § 48 bzw. an das BVerwG in § 50 VwGO ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus § 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. In der Kompetenzordnung des GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Der Bund hat demnach nur dann die Gesetzgebungskompetenz, wenn ihm diese nach Art. 73 Abs. 1 GG ausschließlich zugewiesen wird oder wenn er im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG zuständig ist. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für ein Verbandsklagerecht in Besoldungsstreitigkeiten nach Art. 73 Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich. Fraglich ist, ob die Regelung des Verbandsklagerechts von der konkurrierenden Gesetzgebung umfasst ist. In Betracht kommt hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (das gerichtliche Verfahren sowie die Rechtsberatung). Die Regelung eines besonderen Feststellungsklageverfahrens mit einer Klagebefugnis der Gewerkschaften und Berufsverbände ist eine Frage des gerichtlichen Verfahrens und unterliegt damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ebenso verhält es sich mit der Zuweisung solcher Angelegenheiten, welche die Verfassungsmäßigkeit von Landesbesoldungsgesetzen betreffen, an das OVG bzw. den VGH und von Angelegenheiten, welche das Bundesbeamtengesetz betreffen an das BVerwG.

Gesondert zu betrachten ist die Neuregelung in § 43 Abs. 3 S. 2 VwGO, welche eine Hemmung des Erfordernisses der haushaltsjahrnahen Geltendmachung und der Verjährung anordnen. Hier ist zu differenzieren. Die Regelung hinsichtlich der Geltendmachung der Besoldungsansprüche ist eine solche, welche den Teilstatus der Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen betrifft.¹²⁵ Für solche statusrechtlichen Regelungen besteht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Bundesbeschäftigten aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG. Für die Landesbeamt:innen und Landesrichter:innen besteht für das

¹²⁵ Vgl. OVG BB v. 25.9.2023 – OVG 10 N 30/20 –, Rn. 30, juris; OVG Nds v. 27.7.2023 – 5 LA 114/21 –, Rn. 29, juris.

Statusrecht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG.¹²⁶ Zwar sind Besoldungsangelegenheiten von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgenommen. Besoldung und Versorgung sind die in Erfüllung des Alimentationsprinzips erbrachten Leistungen. Die Besoldungskompetenz der Länder umfasst die konkrete Zuständigkeit mit Hinblick auf Aufbau und Bemessung der Besoldung, insbesondere auch die Einteilung in Besoldungsgruppen und -stufen.¹²⁷ Bei der Frage der Hemmung von Geltendmachungsfristen handelt es sich jedoch nicht um eine eigentliche Besoldungsangelegenheit, also der statusmäßigen Rechte und Pflichten des Dienstherrn und der Beschäftigten zueinander. Das Gebot der haushaltsjahrnahen Geltendmachung dient ist Ausfluss des gegenseitigen Dienst- und Treueverhältnisses aus Art. 33 Abs. 5 GG. Die Hemmung der Frist zur haushaltsjahrnahen Geltendmachung ist demnach eine Frage des Rechtsschutzes, so dass die Bereichsausnahme für das Besoldungsrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG der Regelung nicht entgegensteht. Die Regelung hinsichtlich der Hemmung der durch die Rechtsprechung entwickelten Frist zur haushaltsjahrnahen Geltendmachung der Besoldungsdifferenzansprüche in § 43 Abs. 3 S. 2 VwGO kann daher durch den Bund erlassen werden.

Hinsichtlich der Regelung der Hemmung der Verjährung ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz wiederum aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, da diese Regelung das gerichtliche Verfahren betrifft. Der Kompetenztitel ist weit zu verstehen und umfasst das eigentliche gerichtliche und das mit ihm in untrennbarem funktionalem Zusammenhang stehende behördliche Verfahren von der Einleitung des Verfahrens bis zur Vollstreckung. Eine Frage auch des gerichtlichen Verfahrens sind materielle Präklusionsnormen.¹²⁸

Damit unterfallen Regelungen zur Hemmung der Verjährung von Ansprüchen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Daraus folgt im Ergebnis, dass der Bund hinsichtlich der vorstehend vorgeschlagenen Regelungen eine Gesetzgebungskompetenz hat, welche er nutzen kann, um Normen zur Effektivierung der Klärung von Besoldungsstreitigkeiten in Kraft zu setzen. Diese Normsetzung kann hinsichtlich der Klagebefugnis der Gewerkschaften und Berufsverbände im jeweiligen Fachgesetz, also vorzugsweise in § 126 BBG und § 54 BeamtStG jeweils in einem Absatz 5 erfolgen, oder aber direkt in § 43 VwGO in einem Absatz 3. Die gerichtlichen Zuständigkeitsregelungen sind in den §§ 48, 50 VwGO zu regeln.

¹²⁶ Vgl. Schmidt, Besoldungsgerechtigkeit, ZBR 11/2023, s. 367.

¹²⁷ Sachs/Degenhart, 9. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 118.

¹²⁸ Sachs/Degenhart, 9. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 25 f.

d)

Die vorgeschlagenen Regelungen sind mit dem Völkerrecht und dem Europarecht vereinbar. Völkerrechtliche Regelungen, welche der Zulassung von Verbandsklagen in Besoldungsstreitigkeiten entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich. Es ist erkennbar, dass Verbandsklagen in Besoldungsstreitigkeiten sowohl völkerrechtlich als auch europarechtlich nicht nur nicht unzulässig sind, sondern die Zulassung sich in eine Tendenz der Europäischen Kommission einordnen lässt, Verbandsklagen zur Effektivierung des Rechtsschutzes verstärkt und auch im besonderen Verwaltungsrecht zuzulassen.

e)

Nachfolgend sollen die bei einer Inkraftsetzung der vorgeschlagenen Neuregelungen zu erwartenden Gesetzesfolgen dargelegt werden.

(1)

Die Zulassung der Verbandsklage in § 43 Abs. 3 VwGO und die Zuweisung zu den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen in Fragen der Verfassungsmäßigkeit eines Landesbesoldungsgesetzes und die Zuweisung zum BVerwG hinsichtlich des BBesG weist in einem begrenzten Umfang Auswirkungen auf die Rechtsvereinfachung und deutliche Auswirkungen auf die Verwaltungsvereinfachung auf. Die materielle Rechtslage wird durch die Schaffung eines Verbandsklagerechts nicht verändert. Eine solche Änderung der materiellen Rechtslage intendiert zwar das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit seinem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Bundesbesoldung und –versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften.¹²⁹ Dieses Gesetz ist bislang jedoch nicht in Kraft getreten. Es würde aber auch zu keiner Entlastung der Beschäftigten, Gewerkschaften und Berufsverbände, Verwaltungen und Gerichten von der individuellen Rechtsdurchsetzung führen.

Eine Rechtsvereinfachung durch die Einführung des Verbandsklagerechts könnte darin erkannt werden, dass die bislang zersplitterte Rechtsprechung durch ein Verbandsklagerecht vereinheitlicht wird. Dies wird zur Vereinfachung der Rechtsanwendung führen.

Die Verwaltungen werden durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung jedoch deutlich entlastet. Denn sie müssen nicht mehr potentiell in jedem Haushaltsjahr für alle Beschäftigten einschließlich der Ruhestandsbeamt:innen/-richter:innen und -soldat:innen Geltendmachung

¹²⁹

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/D3/BBV_AngG.pdf;jsessionid=509861034B3DA72FBC000766BDBE8473.2_cid387?__blob=publicationFile&v=3

auf Zahlung einer höheren Alimentation bescheiden. Sie müssen dann auch keine Widerspruchsverfahren mehr durchführen und ihre Rechtsposition in gerichtlichen Verfahren vertreten. Es würde für jedes Besoldungsgesetz nur noch ein Verbandsklageverfahren geführt werden, welches die Fristen zur zeitnahen Geltendmachung und die Verjährung der Besoldungsansprüche hemmen würde. Nach einer gerichtlichen Entscheidung durch das zuständige Fachgericht, nach Beendigung eines einzigen konkreten Normenkontrollverfahrens, würde der Besoldungsgesetzgeber das beanstandete Besoldungsgesetz ändern und die Verwaltung die Besoldung rückwirkend für alle Beschäftigten anpassen. Eine individuelle Rechtsdurchsetzung wäre dann unter Beachtung des Art. 20 Abs. 3 GG nicht mehr notwendig. Dies würde zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung führen.

(2)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte förderlich. Durch die Reduzierung der Rechtsstreitigkeiten werden zahlreiche Fahrtwege von Beschäftigten zu Rechtsanwält:innen oder Rechtsschützer:innen der Gewerkschaften und Berufsverbände nicht mehr erforderlich sein. Es werden keine Akteneinsichten es mehr erfordern, dass Personalakten in der Behörde eingesehen oder versandt werden, was wiederum Fahrtwege reduziert. Es werden erhebliche Energieaufwendungen durch die elektronische Kommunikation zwischen Beschäftigten, ihren Rechtsvertreter:innen, den Behörden und Gerichten entfallen. Dies ist von erheblicher Bedeutung, da die digitale Kommunikation einen großen Energiebedarf aufweist und damit maßgeblich zur Emission von Treibhausgasen beiträgt.¹³⁰ Die Reduzierung der Fahrtwege und der digitalen Kommunikation durch die Einführung der Verbandsklagen hat daher deutliche positive Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Prozessführung.

(3)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist mit keinen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand verbunden. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die unmittelbar zur Erfüllung der mit dem Gesetz verfolgten Sachaufgaben erforderlich sind. Die Verwaltungsausgaben für den Vollzug des Gesetzes gehören zum Erfüllungsaufwand.¹³¹ Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führt jedoch zu keinen eigenen Haushaltsausgaben.

¹³⁰ Vgl. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9232_dena-Metastudie_Analyse_IT-Einsatz_Energieverbraeuche_Digitalisierung.pdf.

¹³¹ Dittrich, BHO, § 10 Rn. 2.1.

(4)

Ein besonderer Erfüllungsaufwand für Bürger:innen ist nicht erkennbar. Diese werden vielmehr dadurch entlastet, dass die Verwaltung und die Gerichte von der Mehrbelastung durch zahlreiche Besoldungsstreitigkeiten befreit werden. Dadurch können die Beschäftigten in der Verwaltung und den Gerichten anderen Dienstaufgaben nachgehen, so dass es zu einer Beschleunigung anderer Verwaltungsverfahren und damit einhergehend zu einer Reduzierung der Kosten für die Bürger:innen kommen kann.

(5)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führt zu keinem Erfüllungsaufwand für die Verwaltung. Vielmehr werden die Verwaltungskosten dadurch gesenkt, dass die bislang für die Bearbeitung der Geltendmachung und die Bescheidung der Widersprüche aufgewendeten Vollzeitäquivalente mit anderen Verwaltungsaufgaben befasst und daher Kosten eingespart werden. Auch Kosten der Kommunikation mit den Dienstkräften und ihren Rechtsvertreter:innen und Reisekosten zu Gerichtsverhandlungen werden reduziert. Demnach ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung haushälterisch sinnvoll.

(6)

Weitere Kosten der Gesetzesänderung betreffen eine Kostenreduzierung bei den Gerichten. Durch den Wegfall einer großen Anzahl der Besoldungsstreitigkeiten werden Vollzeitäquivalente im richterlichen Dienst, aber auch in den Geschäftsstellen frei, um andere gerichtliche Aufgaben wahrzunehmen. Dies entlastet die Gerichte und führt dazu, dass weniger Arbeitsstunden erforderlich sein werden.

f)

Weitere Gesetzesfolgen betreffen die Gewerkschaften und Berufsverbände. Diese werden durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung in ihrer durch Art. 9 Abs. 3 GG abgesicherten Rechtsstellung gestärkt. Denn die vorgeschlagene Gesetzesänderung in § 43 Abs. 3 S. 2 VwGO sieht vor, dass die Klageerhebung durch eine Gewerkschaft oder einen Berufsverband die Geltendmachungs- und Verjährungsfristen nur für die jeweiligen Mitglieder hemmt. Diese Regelung ist auch erforderlich, da die Gewerkschaften und Berufsverbände nach Art. 9 Abs. 3 GG und satzungsgemäß nur dazu berufen sind, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten und nicht diejenigen der Außenseiter. Es wäre mit der negativen Koalitionsfreiheit nicht zu vereinbaren, wenn die Gewerkschaften und Berufsverbände Ansprüche für Außenseiter geltend machen dürften.¹³² Durch das Recht der Gewerkschaften und Berufsverbände zur Geltendmachung von Besoldungsansprüchen in einem Verbandsklageverfahren für ihre

¹³² Vgl. Schaub ArbR-HdB, § 189. Schutzbereich der Koalitionsfreiheit Rn. 12.

Mitglieder wird demnach ein Anreiz gesetzt, sich den Gewerkschaften und Berufsverbänden anzuschließen. Dies ist insbesondere im Bereich der Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen von großer Bedeutung, da die Gewerkschaften für diese Beschäftigten ihrer originären Aufgabe, sich für den Abschluss von Tarifverträgen einzusetzen, nicht nachkommen und somit auch keine Arbeitskämpfe durchführen können.¹³³ Die Schaffung des Verbandsklagerechts stärkt daher die Gewerkschaften und Berufsverbände in ihrem Auftrag aus Art. 9 Abs. 3 GG für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

g)

Eine Befristung des Gesetzesvorschlags ist nicht sinnvoll. Die Durchführung einer Evaluierung empfiehlt sich nach einer oder mehreren Anpassungen der Besoldungsgesetze und nachfolgenden Verbandsklageverfahren.

7. Ergebnis

Im Ergebnis trägt es zu einer erheblichen Effektivierung von Rechtsstreitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit von Normen in den Besoldungsgesetzen bei, wenn ein Verbandsklagerecht für die Gewerkschaften und Berufsverbände geschaffen wird.

a)

Nach der derzeitigen Rechtslage müssen Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen wenn Sie davon ausgehen, dass die ihnen durch den Dienstherrn gezahlte Alimentation den Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG nicht entspricht, selbst die Zahlung einer höheren Besoldung bzw. Versorgung gegenüber ihrem Dienstherrn geltend machen. Dies ist für die Beschäftigten mit Risiken verbunden, da sie selbst bestimmen müssen, ob die Besoldung bzw. Versorgung verfassungswidrig niedrig ist und in den Konflikt mit dem Dienstherrn einsteigen müssen. Die Geltendmachung unterliegt zudem Risiken, da ein durch die Rechtsprechung anerkannter Grundsatz der haushaltsjahrnahen Geltendmachung besteht und andernfalls Alimentationsansprüche verfallen. Zudem müssen die Beschäftigten die Ansprüche so formulieren, dass diese eindeutig auch zukünftigen Ansprüche mit umfassen, um mit diesen wiederum nicht gesperrt zu sein. Diese formellen Schwierigkeiten und die Hemmungen, welche viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst haben, gegen ihren Dienstherrn vorzugehen und diesem ein verfassungswidriges Verhalten vorzuwerfen, führen zu einer Erschwernis der Rechtsdurchsetzung durch die Beschäftigten.

¹³³ BVerfG, Urt. v. 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, NVwZ 2018, 1121.

Die Verwaltungen wiederum werden durch die zahlreichen Geltendmachungen höherwertiger Besoldung bzw. Alimentation erheblich belastet, da sie jede einzelne Geltendmachung prüfen und bescheiden müssen. Sofern Widersprüche gegen die Bescheide eingelegt werden, haben auch die Widerspruchsstellen die Widersprüche zu bescheiden. Hierbei haben sie in jedem Einzelfall sich mit den tragenden Argumenten auseinanderzusetzen. Angesichts der großen Zahl der aktiven Beschäftigten und aber gerade auch der Versorgungsempfänger:innen, die von einer potenziell verfassungswidrig niedrigen Besoldung betroffen sind, ist der Verwaltungsaufwand für die Behörden enorm.

b)

Die Verwaltungsgerichte wiederum werden durch die nachfolgenden Klageverfahren erheblich belastet. Entsprechende Klagen gehen in Wellen in sehr großer Zahl bei den Verwaltungsgerichten ein. Die Verwaltungsgerichte legen regelmäßig einzelne Klagen in einem konkreten Normenkontrollverfahren dem BVerfG vor. Das BVerfG wird durch zahlreiche solche Vorlagen belastet. Bis dieses entschieden hat, werden die weiteren Klageverfahren ausgesetzt. Sobald jedoch eine Entscheidung erfolgt ist, werden die Verfahren wieder aufgerufen und dies kann unter Umständen dazu führen, dass die Zahl der aktiven Verfahren in einer beamt:innenrechtlich tätigen Kammer sich verdoppelt. Dies führt zu einer erheblichen Belastung der Richter:innen und der Beschäftigten in den Geschäftsstellen.

c)

Die Gewerkschaften und Berufsverbände werden durch die zahlreichen Besoldungsklagen in großem Umfang personell und finanziell belastet, da sie gegebenenfalls jedem Mitglied Rechtsschutz gewähren müssen.

d)

Dieses hochgradig ineffektive Verfahren zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit von Normen in Besoldungsgesetzen könnte nach derzeitiger Rechtslage nur dann vermieden werden, wenn die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Quorum der Mitglieder des Deutschen Bundestages beim BVerfG ein abstraktes Normenkontrollverfahren durchführen würde. Zu solchen Verfahren ist es in der Vergangenheit jedoch nie gekommen, was daran liegen könnte, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Besoldungsgesetzes Rückschlüsse auch auf die Verfassungswidrigkeit anderer Besoldungsgesetze zulassen würde und es daher für die jeweiligen Landesregierungen kein genuines Interesse gibt, solche Verfahren durchzuführen.

e)

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten in der Rechtsdurchsetzung haben die Beschäftigten im öffentlichen Dienst jedoch einen verfassungsgemäßen Anspruch aus Art. 33 Abs. 5 GG auf eine verfassungsgemäße Alimentation. Die Beamt:innen, Richter:innen und Soldat:innen können ihre Ansprüche auf eine höhere Vergütung nicht mithilfe der Gewerkschaften durch einen Arbeitskampf durchsetzen. Vielmehr bedarf die Rechtmäßigkeit der Besoldung einer rechtlichen Überprüfung. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ein Prüfprogramm entwickelt, welches eine sehr hohe Komplexität aufweist und es für die einzelne Beschäftigten kaum möglich macht, selbstständig nachzuvollziehen, ob die erhaltene Besoldung verfassungsgemäß ist oder nicht. Die eigenständige Durchführung von Klageverfahren durch Beschäftigte zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation ohne rechtlichen Beistand ist daher kaum möglich.

f)

Aus diesem Grund bedarf die Effektivierung der Besoldungsstreitigkeiten einer gesetzlichen Neuregelung. Die angezeigte Möglichkeit zur Effektivierung der Besoldungsstreitigkeiten ist die Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften und Berufsverbände in der VwGO. Dieses sollte so gestaltet sein, dass die LBesG durch die OVG bzw. VGH und das BBesG durch das BVerwG überprüft werden kann. Diese Fachgerichte können konkreten Normenkontrollverfahren einleiten, indem sie einen Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Verbandsklage fertigen. Die Erhebung einer Verbandsklage müsste das Erfordernis der haushaltsjahnahen Geltendmachung sowie die Verjährung für die Mitglieder der klagenden Gewerkschaft bzw. des Berufsverbandes hemmen. Die Zahl der Rechtsstreitigkeiten würde durch ein solches Vorgehen deutlich reduziert werden. Die Qualität der rechtlichen Auseinandersetzung würde hingegen deutlich erhöht werden.

g)

Derartige Verbandsklageverfahren sind der deutschen Rechtsordnung nicht fremd, wie Vergleiche in anderweitige Rechtsgebiete aufzeigen. Insbesondere im Umweltrecht, aber auch im Tarifvertragsgesetz, im Antidiskriminierungs- und Schwerbehindertenrecht und im Verbraucherrecht bestehen Verbandsklagesysteme, welche sich in der Praxis bewährt haben. Sowohl das Völkerrecht als auch das Recht der Europäischen Union sind Verbandsklagesystemen zur Effektivierung des Rechtsschutzes offen gegenüber eingestellt. Der Bund hätte zur Einführung eines solchen Verbandsklagesystems in der VwGO die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Hinsichtlich der Hemmung der Geltendmachungsfristen und Verjährungsfristen für die Bundesbeamt:innen,

Bundesrichter:innen und Soldat:innen hat der Bund sogar eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die Einführung eines solchen Verbandsklagesystems ist daher zulässig.

h)

Die Einführung des Systems der Verbandsklage ist zudem auch erforderlich und angemessen, um eine Effektivierung der Rechtsdurchsetzung in Fragen der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung zu erreichen. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde es zu einer Kostenersparnis für die Verwaltung, die Gerichte und die Bürger:innen kommen. Zudem würden Emissionen reduziert werden, was aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten günstig wäre. Schließlich würde die Einführung eines Verbandsklagesystems die Gewerkschaften und Berufsverbände in ihrer Stellung aus Art. 9 Abs. 3 GG im Bereich der öffentlichen Dienstkräfte stärken. Eine solche Stärkung wäre auch mit Hinblick darauf angezeigt, da ein Streikrecht der Beamt:innen abschließend abgelehnt wurde. Die Einführung eines Verbandsklagesystems ist demnach geeignet, erforderlich und angemessen, um eine Effektivierung der Rechtsstreitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsgesetze zu erreichen.