

Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

In dem Normenkontrollverfahren Az. 2 BvL 5/18

22. Januar 2024

aus Anlass des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 - BVerwG 2 C 4.17 - i.d.F. des Berichtigungsbeschlusses vom 22. Januar 2018

wegen der verfassungsrechtlichen Prüfung, ob

- Anlage 1 Nummer 1 zu § 2 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 vom 8. Juli 2010 (GVBl. S. 362 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2010),
- Anlage 1 des Gesetzes zur Besoldungsneuregelung für das Land Berlin vom 29. Juni 2011 (GVBl. S. 306 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2011) und
- Anlage 1 Nummer 1 zu Artikel I § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 vom 21. September 2012 (GVBl. S. 291 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2012),
soweit sie die Besoldungsgruppe A 9 betreffen,
- Anlage 16 Nummer 1 zu Artikel I § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 vom 21. September 2012 (GVBl. S. 291 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2013),
- Anlage 1 Nummer 1 zu Artikel I § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2014/2015 und zur Änderung weiterer besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 9. Juli 2014 (GVBl. S. 250 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2014) und
- Anlage 15 Nummer 1 zu Artikel I § 2 Absatz 4 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2014/2015 und zur Änderung

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin**

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

weiterer besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 9. Juli 2014 (GVBl. S. 250 - Grundgehaltssätze der Landesbesoldungsordnung A ab 1. August 2015), soweit sie die Besoldungsgruppe A 10 betreffen,

mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes vereinbar sind,

nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund auf die Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 16. November 2023, zugegangen am 1. Dezember 2023, wie folgt Stellung:

I. Sachverhalt

Der Kläger ist Beamter im Polizeidienst des beklagten Landes Berlin. Er begehrt die Feststellung, dass seine Alimentation in den Jahren 2010 bis 2015 nicht amtsangemessen war.

Der 1965 geborene Kläger steht seit 1996 als Beamter im Dienst des Beklagten. Ab 2006 erhielt er Dienstbezüge nach der Besoldungsgruppe A 9, seit seiner Beförderung zum Polizeioberkommissar im Jahr 2013 wird er nach der Besoldungsgruppe A 10 besoldet. Der Kläger ist verheiratet und Vater von zwei Kindern. Mit Schreiben vom 28. Mai 2010 beantragte der Kläger eine Besoldung nach Maßgabe von § 14 BBesG – und damit eine Berücksichtigung zwischenzeitlich erfolgter Besoldungsanpassungen auf Bundesebene -, weil ein entsprechendes Landesgesetz nicht vorliege. Der Antrag wurde durch Bescheid des Polizeipräsidenten in Berlin vom 1. Juli 2010 abgelehnt und der nachfolgende Widerspruch mit Bescheid vom 24. November 2011 zurückgewiesen. Unter dem 30. Oktober 2010 hatte der Kläger darüber hinaus die Besoldung nach dem Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 als nicht amtsangemessen gerügt. Bereits der Anstieg der Verbraucherpreise betrage seit 2004 etwa 8,5 %; in Ballungsräumen wie Berlin seien die Lebenshaltungskosten deutlich höher gestiegen. Der Polizeipräsident in Berlin lehnte den Antrag mit Bescheid vom 10. November 2010 ab. Die mit dem Ziel der Feststellung einer verfassungswidrigen Unteralimentation seit dem 1. August 2010 erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Berlin durch Urteil vom 11. Dezember 2012 als unbegründet zurück.

II. Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts

Die Besoldung der Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 in den Jahren 2010 bis 2013 und in der Besoldungsgruppe A 10 in den Jahren 2013 bis 2015 im beklagten Land Berlin war nach Auffassung des erkennenden Senats mit Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar und verfassungswidrig zu niedrig bemessen. Entgegen der vom Berufungsgericht vertretenen Auffassung sei der Senat der Überzeugung, dass sich die Vermutung einer verfassungswidrigen

Unteralimentation ergeben könne, wenn nur zwei der fünf vom Bundesverfassungsgericht für die Prüfung der Amtsangemessenheit auf der ersten Prüfungsstufe benannten Parameter erfüllt sind. Vorausgesetzt, diese seien in besonders deutlicher Weise gegeben. Die danach – auf der zweiten Prüfungsstufe – erforderliche Gesamtabwägung aller alimentationsrelevanten Kriterien erhärte diese Annahme und zeige auf, dass die Alimentation der Beamten des beklagten Landes im streitgegenständlichen Zeitraum nicht mehr amtsangemessen war. Ein Ausnahmefall, der den Verstoß gegen das Alimentationsprinzip hier rechtfertigen könnte, liege nicht vor. Darüber hinaus ist der vorlegende Senat der Auffassung, dass das Besoldungsgefüge im beklagten Land nicht den Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau wahre, mithin also ein Verstoß gegen das Abstandsgebot vorliege.

III. Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schließt sich der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts im Ergebnis an. Die Besoldung der Berliner Beamt*innen war im streitgegenständlichen Zeitraum zu niedrig bemessen, da der Abstand der Nettoalimentation der untersten Besoldungsgruppe (Eingangsstufe) zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau von mindestens 15 Prozent (BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - Rn. 93) nicht ausreichend gewahrt wurde.

Dieser Schlussfolgerung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

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

Zudem kann der Deutsche Gewerkschaftsbund den Berechnungsvorgaben des Existenzminimumberichts bezüglich der Miet- und Heizkosten nicht in jeder Hinsicht zustimmen, da ein bundesweit einheitlicher Betrag die sehr unterschiedlichen realen Unterkunftskosten außer Acht lässt. Insoweit schließt er sich den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts an (BVerwG, Beschluss vom 22. September 2017 - 2 C 4.17 - Rn. 139 ff.).

Bei der Ermittlung der für Berlin zu Grunde zu legenden angemessenen monatlichen Bruttokaltmiete und Heizkosten muss vielmehr ein ortsabhängiger Ansatz gewählt werden. Als Orientierung sollte daher zutreffend § 12 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG) herangezogen werden, welchem die für Wohngeldbezieher*innen maßgeblichen Höchstbeträge für Miete und Belastung entnommen werden können. Demgemäß müsste für Berlin einheitlich der für Miete und Belastung bestehende Höchstbetrag der Mietenstufe IV herangezogen werden.

Auch für die Berechnung der zu Grunde zu legenden Heiz- und Warmwasserbereitungskosten, die für den Existenzminimumbericht ebenfalls als bundesweit einheitlicher Betrag ausgewiesen werden, muss sich nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes an regional unterschiedlichen Kosten orientiert werden. Diese ermittelt das Bundesverwaltungsgericht daher ebenfalls zutreffend für Berlin unter Bezugnahme auf die für Heizkosten relevante Anlage 2 der Ausführungsvorschriften des Landes Berlin zur Gewährung von Leistungen gemäß Zweitem und Zwölftem Buch Sozialgesetzbuch (AV Wohnen).

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

Die zur R-Besoldung des Landes Berlin für die Jahre 2009 bis 2015 ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2020 (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvL 4/18) stützt diese Auffassung. In der Entscheidung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass es sich beim Mindestabstandsgebot um einen eigenständigen, aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten Grundsatz (vgl. Rn. 47) handle, und stellte eine durchgehend deutliche Verletzung des Mindestabstandsgebots in den unteren Besoldungsgruppen fest (vgl. Rn. 100 ff.).

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Mindestabstand von 15 Prozent zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau im verfahrensgegenständlichen Zeitraum unterschritten wurde und damit ein auf alle Besoldungsordnungen ausstrahlender Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG vorliegt. In der Konsequenz sind die Grundgehaltsbeträge der untersten Besoldungsgruppe und zwecks Einhaltung des internen Abstandsgebots auch die der darauf aufbauenden Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A sowie die der damit korrespondierenden weiteren Besoldungsordnungen entsprechend rückwirkend anzuheben.

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

Diese Ausführungen verkennen jedoch, dass die Strukturprinzipien längst regelmäßig durch die Besoldungspolitik verletzt werden und ein wirklicher Rechtsschutz allein schon aufgrund der regelmäßigen Verfahrensdauern nicht mehr gewährleistet ist. Das Vorgehen des Landes Berlin bestätigt diesen Eindruck.

Der DGB hatte nach der Veröffentlichung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18) ein Nachzahlungsgesetz gefordert, das nicht nur die R-Besoldung, sondern auch die A-Besoldung umfasst. Die Umsetzung der alimentationsrechtlichen Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 2020 waren in mehreren beamtenpolitischen Grundsatzgesprächen zwischen dem DGB und der für Personal zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen Thema. Parallel wurden die Forderungen an den Landesgesetzgeber herangetragen. Weder die Landesregierung noch der Landesgesetzgeber hat bis heute ein Besoldungsnachzahlungsgesetz vorgelegt, das alle Beamt*innen des Landes Berlin umfasst.

Bei der Umsetzung der besoldungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes versucht das Land Berlin bisher, die möglichst kostengünstigste Variante umzusetzen. Dabei wird teils centgenau berechnet, bis zu welchem Erhöhungsbetrag die Besoldung noch gerade so als verfassungsgemäß angesehen werden kann. Um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes bezüglich des Mindestabstands zur Grundsicherung zu entsprechen, nutzen die Länder überwiegend das System der Kinderzuschläge. So auch Berlin. Dort wurde für die unteren Besoldungsgruppen von A 5 bis A 8 ein kompliziertes und unübersichtliches System von abschmelzenden kindbezogenen Erhöhungsbeträgen zum Familienzuschlag geschaffen.

Unstrittig kommt dem Besoldungsgesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zu, doch die entwickelten Regelungen führen bei vielen Beamt*innen zu Irritationen und Verunsicherung, in deren Folge eine große Rechtsunsicherheit besteht. Zudem konterkariert die Systematik von abschmelzenden Zuschlägen den Leistungsgrundsatz im Beamtenverhältnis. Bei einer Beamtin bzw. einem Beamten mit ein oder zwei Kindern wird mit jeder Beförderung bis zur Besoldungsgruppe A 9 der Erhöhungsbetrag reduziert. Die sich aus der Beförderung ergebende Erhöhung der Grundbesoldung wird durch die Abschmelzung der Erhöhungsbeträge teilweise wieder reduziert. Hier stellt sich die Frage, ob dies noch mit den Grundsätzen für eine amtsangemessene Alimentation und dem Abstandsgebot im Einklang steht. Auch deshalb, weil die familienbezogenen Besoldungsbestandteile einen immer größeren Anteil an der Gesamtbesoldung einnehmen. Dies wirft bei vielen kinderlosen Beamt*innen zudem die Frage auf, ob die Grundbesoldung bei der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht überproportional unberücksichtigt bleibt.

Diese neuen Fragen werden in den kommenden Jahren voraussichtlich auch das Bundesverfassungsgericht beschäftigen. Durch die Schaffung neuer, problematischer Besoldungstatbestände mit dem Ziel der Kostenminimierung geht zudem zunehmend das Vertrauen vieler Beamt*innen in das rechtsstaatliche Handeln der Dienstherren in Besoldungsfragen verloren.

Beamt*innen sehen sich weiterhin regelmäßig mit der Frage konfrontiert, ob sie erneut Widerspruch gegen ihre Besoldung einlegen müssen. Letztlich besteht ein dauerhafter Zustand der Rechtsunsicherheit. Es ist nahezu unmöglich, einschätzen zu können, ob ein Verstoß gegen das Alimentationsgebot vorliegt oder nicht.

In Berlin konnte zwar auf Bestreben des DGB und der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes erreicht werden, dass die für Personal zuständige Senatsverwaltung für Finanzen ein Rundschreiben veröffentlichte, das der Verwaltung nahelegt, die Widerspruchsverfahren ruhend zu stellen, bis eine höchstrichterliche Entscheidung in der Frage erreicht werde. Allerdings sind die anderen Senatsverwaltungen und ihre untergeordneten Behörden an dieses Rundschreiben nicht gebunden. Daher gibt es im Land Berlin kein einheitliches Verwaltungshandeln. Somit ist der Umgang mit Widersprüchen von Beamt*innen teilweise sehr unterschiedlich. Es entsteht der Eindruck, dass die Behördenleitungen die finanziellen Hürden für die Weiterführung der Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bewusst nutzen, um berechnete Ansprüche der Beschwerdeführer*innen auszuhebeln.

Durch die offensichtlich planmäßige mangelhafte Umsetzung von Besoldungsvorgaben des Bundesverfassungsgerichts in Berlin werden die Gewerkschaften dauerhaft in verwaltungsgerichtliche Massenverfahren gezwungen, die erhebliche Ressourcen binden und die sie bei der Ausübung ihrer gewerkschaftlichen Kernarbeit behindern. Für die Gewerkschaften zeigt sich damit immer deutlicher, dass sie bezüglich Widerspruchsverfahren explizit auf das Wohlwollen und die Kooperationsbereitschaft der Dienstherrenseite angewiesen sind. Sie

gewähren ihren Mitgliedern gemäß ihrer Satzung Rechtsschutz, sofern die Geltendmachung eines Anspruchs erfolgversprechend ist. Die notwendige anwaltliche Vertretung muss in der Regel durch den DGB-Rechtsschutz sichergestellt werden. Dies ist insbesondere bei Massenverfahren mit erheblichen Kosten und Aufwendungen verbunden. Soweit die Rechtschutzordnung der jeweiligen Gewerkschaft eine Übernahme der Prozesskosten vorsieht, ist die Gewerkschaft gefordert, die Prozesskosten vorzustrecken. Ausgehend von einem regelmäßig veranschlagten Auffangstreitwert in Höhe von 5.000 Euro und der nach Anlage 1 zum GKG entfallenden drei Gebühren à 161 Euro betragen die zu verauslagenden Prozesskosten somit 483 Euro pro Verfahren. Durch die Übernahme der Gerichtskostenvorschüsse in besoldungsrechtlichen Massenverfahren können betreffende Gewerkschaften schnell finanziell stark beansprucht werden. Insbesondere bei sich wiederholenden Massenverfahren innerhalb weniger Jahre können diese finanziellen Beanspruchungen zu einer existenzbedrohenden Überforderung der Gewerkschaften führen.

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