

Der Senator für Justiz und Verfassung

Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit des BremBBVAnpG 2013/2014

Der vom Senat am 14. Mai 2013 beschlossene Entwurf eines „Gesetzes zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen (BremBBVAnpG 2013/2014)“ ist aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als verfassungsgemäß einzustufen. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Art. 33 Abs. 5 GG garantiert Beamten und Richtern, dass ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist (st. Rspr. des BVerfG seit BVerfGE 8, 1 [14 ff.], vgl. zuletzt BVerfGE 130, 263 [292, 301]). Hieraus kann jedoch kein exakter, unmittelbar der Verfassung zu entnehmender Besoldungsbetrag abgeleitet werden. Art. 33 Abs. 5 GG stellt für den Besoldungsgesetzgeber lediglich eine „Gestaltungsdirektive“ dar (BVerfGE 130, 263 [294]; 117, 330 [352]). Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der oberen und der unteren Grenze der Angemessenheit einen weiten Spielraum politischen Ermessens, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf (vgl. BVerfGE 8, 1 [22 f.]; 110, 353 [364 f.]; 130, 263 [294]). Nur wenn die Bezüge *evident* unzureichend sind, liegt ein Verfassungsverstoß nur (vgl. BVerfGE 130, 263 [294]).

Zur Feststellung eines solchen offensichtlichen Verstoßes ist eine Vielzahl von Kriterien heranzuziehen. Die Entwicklung der Verbraucherpreise ist dabei für sich genommen nach der Rechtsprechung aber kein geeigneter Maßstab (vgl. VG Halle, Beschluss vom 28. September 2001 – 5 A 206/09 HAL -, juris Rn. 121). Dass der Entwurf des „BremBBVAnpG 2013/2014“ für höhere Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A sowie für Beamte der Besoldungsgruppen B, R und W keinen „Inflationsausgleich“ vorsieht, führt daher nicht zur Verfassungswidrigkeit. Die allgemeine Einkommensentwicklung bzw. die Entwicklung der Einkommen der Angestellten des öffentlichen Dienstes sind dagegen relevant. Die Besoldung der Beamten ist aber erst dann nicht mehr amtsangemessen, wenn sie *greifbar* hinter diesen Vergleichsgruppen zurückbleibt (BVerwGE 117, 305 [309]; 131, 20 [26]). Wann das Kriterium der „Greifbarkeit“ erfüllt ist, haben bislang weder das Bundesverfassungs- noch das Bundesverwaltungsgericht näher erläutert. Eindeutig ist nach der Rechtsprechung aber, dass keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht, die Ergebnisse der

Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen (vgl. BVerwGE 117, 305 [309]). In einer neueren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zwei weitere Gesichtspunkte betont: Erstens ist ein Beobachtungszeitraum von drei Jahren zu kurz, um die Verfassungswidrigkeit einer Besoldungsentwicklung zu begründen. Zweitens kommt es beim Vergleich der Entwicklung der Beamtenbesoldung mit der Einkommensentwicklung anderer Berufsgruppen nicht in erster Linie auf die prozentuale Steigerung, sondern auf die absolute Höhe der Nettobezüge an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 2012 – 2 BvL 17/08 -, Rn. 30 f.). Dass der Gesetzentwurf des Senats den Tarifabschluss nicht für alle Besoldungsgruppen übernimmt und dass dadurch für bestimmte, höher besoldete Beamte zwei Jahre lang keine bzw. nur eine prozentual geringere Anpassung stattfindet, erlaubt daher noch nicht den Schluss auf eine evident unzureichende Besoldung. Dabei ist es auch nicht sachwidrig, wenn die Begründung des Gesetzentwurfs auf die Haushaltsnotlage des Landes Bremen abstellt. Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Dienstherrn Faktoren sind, die bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigt werden dürfen (vgl. BVerfGE 107, 218 [238, 253]). Der Umstand, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung seither durch die in Art. 109 Abs. 3 GG eingeführte „Schuldenbremse“ Verfassungsrang erhalten hat, verstärkt das Gewicht dieses Faktors eher noch.

Kaum von Bedeutung ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung der bremischen Besoldung, wie sich die Besoldung im Bund und in anderen Ländern entwickelt. Bereits in der Zeit vor 1971, als die Länder schon einmal die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht besaßen, hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass ihnen von Verfassungswegen genügend Spielraum belassen werden muss, um die Beamtenbesoldung ihrer Finanzkraft anzupassen (BVerfGE 4, 115 [136]). Dies muss nach der Rückführung des Besoldungsrechts in die Länderkompetenz erneut gelten. Hier greift der allgemeine Grundsatz, dass unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den einzelnen Ländern in einem Bundesstaat nicht unter Gleichheitsgesichtspunkten verfassungsrechtlich gegeneinander ausgespielt werden können (vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 21. November 2012 – 26 K 114.10 -, juris Rn. 17 ff.).

Und schließlich ist der Entwurf des BremBBVAnpG 2013/2014 auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil die Grundgehaltssätze und Amtszulagen für Beamte der Besoldungsgruppen A 3 bis A 10 um 2,65 % und 2,95 % steigen, während sie für Beamte der Besoldungsgruppen A 11 bis A 12a nur um jeweils 1 % und für höher besoldete Beamte überhaupt nicht angehoben werden. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert keine stets prozentual

vollkommen gleiche Besoldungsanpassung für alle Besoldungsempfänger (BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2001 – 2 BvR 571/00 -, NVwZ 2001, 1393 [1394]). Das Bundesverfassungsgericht betont in dem vorgenannten Beschluss ausdrücklich, es sei „nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten Sparbeitrag mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind.“ Der Gesetzesentwurf wahrt den Grundsatz, dass amtsangemessene Besoldung notwendigerweise eine abgestufte Besoldung mit Staffelung der Gehälter ist (vgl. BVerfGE 117, 330 [355]): Auch nach der ihm als Anlage 1 angeführten Besoldungstabelle liegt das Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 11 am 1. Juli 2014 mit 3.646,46 EUR immer noch um 261,39 EUR über dem Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 10 (3.385,07 EUR); das Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 13 liegt mit 4.387,91 EUR immer noch um 180,96 EUR über dem Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 12a.

Abschließend wird auf Folgendes hingewiesen: Das Bundesverfassungsgericht beabsichtigt, noch in diesem Jahr über Vorlagen des OVG Nordrhein-Westfalen zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung für die Besoldungsgruppen R 1, A 12 und A 13 im Kalenderjahr 2003 und für die Besoldungsgruppe A 9 in den Kalenderjahren 2003/ 2004 (2 BvL 17 – 20/09) zu entscheiden. Von diesen Entscheidungen dürfte eine weitere Klärung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Entwicklung der Beamten- und Richterbesoldung zu erwarten sein.

Im Auftrag

Dr. Maierhöfer