



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

## **Stellungnahme im Verfahren - 2 BvL 2/16 -**

### **Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 17. März 2016 - 6 K 83/14 -**

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) schließt sich den Ausführungen des Vorlagebeschlusses an. Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen geht zu Recht und mit überzeugenden Argumenten davon aus, dass die Besoldung der Klägerin im streitgegenständlichen Zeitraum (2013 und 2014) verfassungswidrig zu niedrig war.

Die gesetzlichen Grundlagen des Bremischen Besoldungsgesetzes, die den Streitgegenstand dieses Verfahrens bilden, verstoßen auf allen drei Ebenen gegen die vom Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> festgestellten Vorgaben für eine amtsangemessene Alimentation.

#### **1. Prozedurale Anforderungen**

Der Vorlagebeschluss macht die Defizite deutlich, die der Begründung der Besoldungsanpassungsgesetze zu Grunde liegen. Hierauf nehme ich uneingeschränkt Bezug.

#### **2. Die relative Besoldungshöhe**

a) Der Vorlagebeschluss zeigt darüber hinaus durch stichhaltige Berechnungen eindrucksvoll auf, dass auf der ersten Ebene der verfassungsgerichtlich entwickelten Anforderungen<sup>2</sup> drei der fünf Parameter die Verfassungswidrigkeit der Besoldung indizieren. Zwei der drei Parameter liegen sogar erheblich über dem verfassungsrechtlichen Schwellenwert von fünf Prozent: Im Vergleich zur Tarifentwicklung beläuft sich die Differenz auf 8,8 Prozent bzw. 9,5 Prozent und im Vergleich zum Nominallohnindex auf 9,5 Prozent bzw. 10,5 Prozent.

Auch wenn man berücksichtigt, dass es sich bei der Erfüllung dieser ersten drei Parameter (Abweichung jeweils um mehr als fünf Prozent) nur um ein Indiz für die Verfassungswidrigkeit der Besoldung handelt, so ist dennoch bereits wegen der erheblichen Grenzüberschreitung der beiden ersten Parameter von einer verfassungswidrig niedrigen Besoldung auszugehen. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien verfolgen keinen Selbstzweck. Sie können nicht so verstanden werden, dass die Alimentation bereits verfassungsgemäß ist, solange drei

---

<sup>1</sup> BVerfGE 130, 263; 139, 64; 140, 240.

<sup>2</sup> BVerfGE 139, 64 Rn. 97 ff.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

der fünf Parameter gerade noch erfüllt sind. Die Parameter dienen vielmehr dazu, nachprüfbare Hinweise auf die von jeher in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausgeformten Aspekte amtsangemessener bzw. unzureichender Alimentation zu geben. Es geht daher nicht zuvörderst um das mathematische Einhalten der Schwellenwerte, sondern vor allem um die Funktion der amtsangemessenen Besoldung, Richter und Beamte lebenslang nach ihrem Dienstrang und der mit dem Amt verbundenen Verantwortung zu alimentieren. Dabei ist die Einkommens- und Ausgabesituation der Gesamtbevölkerung genauso zu beachten wie die Notwendigkeit, den öffentlichen Dienst für die jeweiligen Jahrgangsbesten attraktiv zu halten.<sup>3</sup> Eine verfassungswidrig niedrige Alimentation ist daher schon dann anzunehmen, wenn weniger als drei der Schwellenwerte sehr deutlich überschritten sind.

Im konkreten Verfahren kommt es daher auf die Überschreitung eines dritten Parameters nicht mehr an, obwohl eine solche nach dem Inhalt des Vorlagebeschlusses unzweifelhaft vorliegt.

b) Für die zweite Ebene der verfassungsrechtlichen Prüfung kann der BDVR bestätigen, dass es zunehmend schwieriger wird, ausreichend qualifizierten Richternachwuchs zu gewinnen. Dies ist nach unserer Wahrnehmung, die auf der Einschätzung und Beobachtung vieler Mitglieder beruht, zu einem großen Maße auf die unbefriedigende Besoldungssituation gerade auch im Vergleich zur Privatwirtschaft sowie auf die darin zum Ausdruck kommende Geringschätzung des Richterberufs durch den Besoldungsgesetzgeber zurückzuführen. Gerade die Zahl qualifizierter männlicher Bewerber, die - gleich wie man das bewertet - stärker auf die Einkommenshöhe und weniger auf Familienverträglichkeit achten, ist stark rückläufig.

c) Von einer Rechtfertigung der verfassungswidrig niedrigen Alimentationshöhe ist nicht auszugehen. Die offenbar allein vom Gesetzgeber in den Blick genommene schwierige Finanzlage kann keinesfalls zur Rechtfertigung herangezogen werden. Allenfalls zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen könnte ansonsten noch ein Eingriff in den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation erfolgen, und das auch nur im Rahmen eines schlüssigen Haushaltsgesamtkonzepts.<sup>4</sup> Weder für diese Ausnahmesituationen (Konjunkturschwankungen, Naturkatastrophen oder sonstige Notsituationen) noch für ein schlüssiges Haushaltsgesamtkonzept sind hier hinreichende Anhaltspunkte gegeben.

Eine (relative) Kürzung der Alimentation kann im Übrigen überhaupt nur durch einen Sachgrund gerechtfertigt werden, der sich aus dem System der Beamtenbesoldung ergibt (relativer Normbestandsschutz).<sup>5</sup> Hierfür ist ebenfalls nichts ersichtlich.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 139, 64 Rn. 93.

<sup>4</sup> BVerfGE 139, 64 Rn. 127.

<sup>5</sup> BVerfGE 139, 64 Rn. 128.



### 3. Die absolute Besoldungshöhe

Das Verwaltungsgericht kommt – wie gezeigt – überzeugend zu dem Ergebnis, dass die prozeduralen Anforderungen wie auch die Anforderungen zur relativen Bemessung der Besoldung, wie sie sich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015 und vom 17. November 2015 ergeben, nicht erfüllt sind.

Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. November 2015 ist zudem deutlich geworden, dass die Besoldung nicht nur in ihrer Entwicklung - mithin im Vergleich zur früheren Besoldung gesehen - eine Untergrenze nicht unterschreiten darf. Eine – absolute - Untergrenze für alle Besoldungsgruppen folgt auch daraus, dass die Einkommen der Beamten in den untersten Besoldungsgruppen einen Mindestabstand zu den Leistungen der Sozialhilfe oder der Grundsicherung und die Besoldungsgruppen untereinander ebenfalls einen Mindestabstand aufweisen müssen.

a) Eine Alimentation, die sich in ihrer Höhe nicht hinreichend von diesen Instrumenten sozialstaatlich motivierter Mindestversorgung unterscheidet, kann nicht dem Amte eines Beamten angemessen sein. Bei dem schon früher in den Verfahren um die Besoldung kinderreicher Familien vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen notwendigen Abstand zur Sozialhilfe von 15 Prozent<sup>6</sup> handelt es sich - was der Besoldungsgesetzgeber gerne übersieht - nur um einen Mindestabstand.

b) Die Besoldung der Beamten in den unteren Besoldungsgruppen ist auch für das Verfahren der Klägerin des hiesigen Verfahrens von Bedeutung. Aufgrund des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation muss die Höhe der Besoldung aller Besoldungsgruppen in einem stimmigen Gesamtkonzept festgelegt sein. Wesensmerkmal der dem Amte angemessenen Alimentation ist, dass sich diese von der nächsthöheren und der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe unterscheiden muss (sog. Abstandsgebot). Denn mit jedem höherwertigen Amt geht auch eine gestiegene Verantwortung und ein gesteigener Schwierigkeits- und Belastungsgrad einher. Verändert sich mithin die Besoldung der unteren Besoldungsgruppen, muss die Besoldung der oberen Besoldungsgruppen zur Wahrung des Abstandsgebots ebenfalls angehoben werden.<sup>7</sup> Anderenfalls führte dies zu einem nicht zulässigen, scheinweisen Abschmelzen der durch die Verfassung vorgegebenen Abstände. Auch die Höhe der Besoldung in der Besoldungsgruppe R 1 kann mithin nur verfassungsgemäß sein, wenn bereits die unteren Besoldungsgruppen angemessen alimentiert und die verfassungsrechtlich erforderlichen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen eingehalten werden.

Deswegen ist zunächst ein Vergleich zwischen der Besoldung der untersten Besoldungsgruppe in Bremen mit entsprechenden Sozialhilfeleistungen anzustellen.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 99, 300 Rn. 57.

<sup>7</sup> BVerfGE 140, 240 Rn. 94 a. E.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Da die Besoldung eines Beamten aufgrund des durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation ausreichend sein muss, den Lebensunterhalt nicht nur des Beamten selbst, sondern auch seiner (vierköpfigen<sup>8</sup>) Familie zu sichern, hat die Berechnung des Mindestabstands auf dieser Grundlage zu erfolgen.<sup>9</sup> Als Beispielfamilie wird diejenige eines Beamten der untersten in Bremen vergebenen Besoldungsgruppe A 4 mit zwei Kindern angesetzt.

Der direkte Vergleich einer vierköpfigen Beamtenfamilie (1. Ehepartner Besoldungsgruppe A 4 (Stufe 3), 2. Ehepartner nicht berufstätig, zwei Kinder, sieben und zehn Jahre alt, wohnhaft in Bremen Östliche Vorstadt, Schwachhausen, Oberneuland oder Borgfeld) mit einer entsprechenden Familie, die Sozialhilfe bezieht, stellt sich zum Stichtag 1. Januar 2014 nach unseren Berechnungen wie folgt dar<sup>10</sup>:

**Beamtenfamilie:**

Monatliches Grundgehalt	1.930
Familienzuschlag	359
Kindergeld	368
Monatliches brutto	2.669
Jahresbrutto	32.016
Abzgl. Lohnsteuer in Höhe von 1.472 <sup>11</sup>	30.544
Abzgl. Kosten für die PKV in Höhe von 5.000 <sup>12</sup>	
<b>Jahresnetto</b>	<b>25.544</b>

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 44, 249 (272 f.); 81, 363; 99, 300.

<sup>9</sup> Vgl. im Einzelnen zu der Berechnungsmethode mit Beispielen Stuttmann, NVwZ 2016, 184.

<sup>10</sup> Alle Zahlenwerte in Euro.

<sup>11</sup> Berechnet nach [www.oeffentlicher-dienst.info](http://www.oeffentlicher-dienst.info) zum Stichtag 1. Mai 2014; Ungenauigkeiten bei der Berechnung der individuellen Lohnsteuer dürften sich allenfalls in einem kleineren zweistelligen Monatsbetrag auswirken.

<sup>12</sup> Es wurde der denkbar günstigste Betrag angesetzt, vgl. Stuttmann, NVwZ 2016, 184 (187).



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

**Sozialhilfefamilie:**

Monatliche Regelleistungen	728
Sozialgeld	540
Kaltmiete <sup>13</sup>	744
Heizkosten <sup>14</sup>	143
Monatliche Summe	2.155
Jahressumme	25.860
Jährl. Mehrbedarf und Bildungszuschuss	800
<b>Jahresnetto</b>	<b>26.660</b>

Danach erfüllt die Besoldung der Beispielsbeamtenfamilie nicht nur nicht den Mindestabstand zur Sozialhilfe, sie fällt sogar niedriger aus; der Beamte könnte mit Aussicht auf Erfolg ergänzend Leistungen der Sozialhilfe beantragen. Um den Mindestabstand zur Sozialhilfe von 15 Prozent zu wahren, müsste die Nettobesoldung der Beispielsbeamtenfamilie 30.659 Euro, ( $26.660 \times 1,15$ ) mithin 5.109 Euro mehr als gegeben betragen. Die Nettobesoldung ist mithin um 20,0 Prozent anzuheben.

Sowohl für die Amtsangemessenheit der absoluten Besoldungshöhe als auch für die Wahrung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen kommt es maßgeblich auf die Nettobezüge des Beamten an. Denn sie bestimmen, was sich der Beamte zur Deckung des Lebensbedarfs leisten kann. Dem Gesetzgeber steht bei der Gewährleistung der amtsangemessenen Nettobezüge ein Gestaltungsspielraum zu. Ob er sein Ziel der amtsangemessenen Alimentation durch Anhebung des Grundgehalts, des Beihilfesatzes, der Gewährung eines Ortszuschlags oder durch andere Mittel erreicht, ist ihm belassen, solange dieses Ziel erreicht wird. Gleich welches Mittel er im Beispielsfall wählt, um die Besoldung der unteren Besoldungsgruppen verfassungsgemäß zu gestalten, wird dies Auswirkungen auch auf die Besoldungshöhe der höheren Besoldungsgruppen wie hier der Klägerin haben müssen.

---

<sup>13</sup> Vgl. Mietobergrenzen Bremen für Hartz IV, Grundsicherung und Sozialhilfe ab 1. Januar 2014 mit Stadtteilzuschlag, [www.bev-bremen.de/?p=677](http://www.bev-bremen.de/?p=677). Vorgesehen ist als Regelfall für eine vierköpfige Familie eine 85qm-Wohnung.

<sup>14</sup> Angesetzt wurde der mittlere Betrag von 1,69 Euro/qm, der für Fernwärme ausgegeben wird (Ölheizung 1,83 Euro, Gasheizung 1,50 Euro), ausgehend von einer Wohnfläche von 85 qm, vgl. [www.bev-bremen.de/?p=677](http://www.bev-bremen.de/?p=677). Dabei wird zu Grunde gelegt, dass der Mieter regelmäßig keinen Einfluss auf die Heizungsart nehmen kann.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Wegen Verstoßes gegen das Abstandsgebots ist die Besoldung der Klägerin daher auch in absoluter Höhe verfassungswidrig niedrig bemessen.

Berlin, den 19. September 2016

Dr. Robert Seegmüller  
(Vorsitzender)