

RAe Merkle & Rühmkorf PartG mbB ♦ Littenstraße 108 ♦ 10179 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Per Fax voraus:

Berlin, den 10. Januar 2022
Unser Zeichen:
Az.: 2 BvL 4 bis 9/18

Rechtsanwälte
Merkle & Rühmkorf PartG mbB

Littenstraße 108
D-10179 Berlin

Tel.:
Fax:

info@merkle-ruehmkoef.de
www.merkle-ruehmkoef.de

Patrick Merkle*
Rechtsanwalt und Mediator (DAA)

Dr. Andreas Rühmkorf, LL.M.*
Rechtsanwalt

*Partner im Sinne des PartGG

In dem konkreten Normenkontrollverfahren

2 BvL 4 bis 9/18

– Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts

vom 22. September 2017 – 2 C 8.17 u.a. –

nehmen wir als Prozessbevollmächtigte des Klägers im Ausgangsverfahren (BVerwG 2 C 8.17) gemäß § 82 Abs. 3 BVerfGG – nochmals vor der erfolgten Anhörung – wie folgt Stellung:

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der R-Besoldung im vergangenen Jahr (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 4/18) hat der Berliner Senat mit dem Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2021 und zur Änderung weiterer Vorschriften (BerlBVAnpG 2021) sowie mit dem Gesetz über die rückwirkende Herstellung verfassungskonformer Regelungen hinsichtlich der R-Besoldung (Reparaturgesetz zur R-Besoldung im Land Berlin von 2009 bis 2015 – RBesRepG 2009-2015) erstmals die konkretisierten Direktiven des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen.

Die beiden gesetzlichen Regelungen setzen die Vorgaben aus der Entscheidung des Zweiten Senats vom 4. Mai 2020 allerdings nur höchst unzureichend um.

Insoweit sehen wir uns veranlasst, auf die zahlreichen Unzulänglichkeiten und Widersprüche hinzuweisen, um vor der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der A-Besoldung im Land Berlin in den Jahren 2008 bis 2015 aufzuzeigen, wie das Land Berlin die bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben bislang umgesetzt hat. Dazu nehmen wir auf zwei Untersuchungen von *Dr. Torsten Schwan* Bezug, in denen wir nachfolgend die aus unserer Sicht zentralen Gesichtspunkte für das eingangs erwähnte Vorlageverfahren herausstellen (vgl. dazu I. und II.). Darüber hinaus werden weitere für das Verfahren relevante Themen benannt (vgl. dazu III.), die weder im Vorlagebeschluss noch in den beiden o.g. Stellungnahmen erörtert werden.

I. **Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2021 und zur Änderung weiterer Vorschriften (BerlBVAnpG 2021)**

Im Januar dieses Jahres erfolgte in einem Hauruck-Verfahren die Verabschiedung des vom Berliner Senat eingebrachten Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2021 und zur Änderung weiterer Vorschriften, BerlBVAnpG 2021 (vgl. dazu im Einzelnen *Schwan*, Willkürliche Bemessungsverfahren als Zukunft deutscher Beamtenbesoldung? Die Vorlage des Berliner Senats zur Beschlussfassung über BerlBVAnpG 2021 im Spiegel der bundesverfassungsgerichtlichen Dogmatik zum Alimentationsprinzip als **Anlage 1**, S. 2 f.).

Für die anstehende Entscheidung über die Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG (Az. 2 C 8.17) ist hinsichtlich der genaueren Ausgestaltung des gerade zitierten Gesetzes zunächst die generelle **Nichtberücksichtigung des Wegfalls der Sonderzahlung im Jahr 2003** mit weitreichenden Folgen für die Berechnung aller Prüfparameter der ersten Prüfungsstufe von Bedeutung (vgl. dazu unter 1.). Unberücksichtigt bleiben auch die offensichtlichen **Problematiken hinsichtlich der Zahlen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zum Nominallohnindex**; Umstände, die spätestens im Rahmen der Gesamtabwägung hätte aufgegriffen werden müssen (vgl. dazu unter 2.).

Darüber hinaus steht die **Bemessung der sogenannten „Mindestalimentation“** – insbesondere aufgrund einer offensichtlich willkürlichen Festlegung der kalten Unterkunft- und Heizkosten sowie der Kosten der Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie Sozialtarife – nicht im Einklang mit den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben (vgl. dazu unter 3.). Auch ist die gänzlich **fehlende Gesamtbetrachtung und Gesamtabwägung** zu bemängeln, ein Vorgehen, mit dem der Berliner Senat in verfassungswidriger Weise gegen seine aus der verfassungsrechtlichen Gestaltungsperspektive des Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden prozeduralen Begründungspflichten verstößt (vgl. dazu unter 4.). Schließlich ist auf **evident sachwidrige Erhöhungsbeträge bei der Bemessung der Familienzuschläge** für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 hinzuweisen, die nicht zuletzt auch das besoldungsinterne Abstandsgebot verletzen (vgl. dazu unter 5.) Die wichtigsten Ergebnisse werden am Ende noch einmal zusammengefasst und gebündelt (vgl. dazu unter 6.).

1. Der Berliner Gesetzgeber hat beim BerlBVAnpG 2021 ausweislich der Gesetzesbegründung den Wegfall der Sonderzahlung im Jahr 2003 vollständig unberücksichtigt gelassen (vgl. dazu *Schwan*, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 7 ff., unter II.). Zurecht wird insoweit ein Verstoß gegen bundesverfassungsgerichtliche Direktiven festgestellt:

„Denn zwar führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass es im Ausgangspunkt der ersten Prüfungsstufe ausreichen kann, die vorgenommenen Bezügeanpassungen linear zu erfassen. Besoldungsveränderungen besonderer Bezügebestandteile wie Sonderzahlungen oder Urlaubsgeld sind aber auf der ersten Prüfungsstufe in dem Moment verbindlich zu berücksichtigen, wenn von vornherein feststeht, dass sie einen erheblichen Einfluss auf die Besoldungsentwicklung haben.

Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht den ab 2003 erfolgten Wegfall der bis dahin bundeseinheitlich gewährten jährlichen Sonderzahlung explizit als fiktive Besoldungskürzung betrachtet und auf der ersten Prüfungsstufe in seine Betrachtungen mit einbezogen.

Denn wie oben bereits skizziert, stellten die Jahre 2003 bis 2010 eine signifikante Ausnahmesituation dar, die ihren Ausgang darin fand, dass 2003 die 2002 noch bundeseinheitlich 86,31 % eines Monatsgehalts betragende Jahressonderzahlung stark abgesenkt wurde. Da aber für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation ihre Gesamthöhe von Belang ist, sind zu deren realitätsgerechten Ermittlung neben dem Grundgehalt grundsätzlich auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stelvenzulagen heranzuziehen. Sonderzahlungen können deshalb im Vergleich der Besoldungs- und Tariflohnentwicklung nicht so ohne Weiteres auszuklammern werden.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 7 f., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

Tatsächlich bedeutet der Wegfall der Sonderzahlung eine fiktive Besoldungskürzung in der Größenordnung von mindestens 4 Prozent (vgl. Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 8 f. mit einer diese Kürzung berücksichtigenden Übersicht zum Besoldungs- und Tarifindex für den Zeitraum 2002 bis 2017). Die Auswirkungen sind erkennbar so immens, dass unter Berücksichtigung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben im Übrigen eine sogenannte „Staffelprüfung“ durchzuführen war:

„Erst dadurch, dass die fiktive Besoldungskürzung des Jahres 2003 nicht mehr in die Berechnung des vom Senat betrachteten Jahres 2020 mit einbezogen wird, wird sie mathematisch bedeutungslos – real besteht ihre Wirkung jedoch weiter fort. Denn das aktuelle Besoldungsniveau wäre ein anderes, wenn es 2003 die fiktive Besoldungskürzung nicht gegeben hätte, wenn die Sonderzahlung folglich bis heute auf dem damaligen Niveau fortgeführt worden wäre. Ein entsprechend eingefrorener Betrag hätte zwar eine prozentual immer geringere Wirkung entfaltet. In Anbetracht der realen Höhe der fiktiven Besoldungskürzung und der nach 2003 über einen langen Zeitraum gar nicht oder nur gering erfolgten Besoldungsanpassungen bleibt ihre Wirkung auf das Verhältnis von Tarif- und Besoldungsindex allerdings so groß, dass der erste Parameter auch 2017 weiterhin die Vermutung einer verfassungswidrigen

*Unteralimentation indiziert hätte. **So verstanden hätte sich der Berliner Senat aktuell gezwungen sehen müssen, zur Erfüllung der bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven nun zunächst eine sogenannte „Staffelprüfung“ durchzuführen**, also eine entsprechende 15-jährige Vergleichsberechnung, die fünf Jahre vor dem eigentlich zu betrachtenden Zeitraum beginnt und durch die zeitliche Überlappung sicherstellt, dass etwaige statistische Ausreißer bereinigt werden. Nicht umsonst hat sie auch das Bundesverfassungsgericht aktuell vollzogen, zurecht darauf verweisend, dass jene problemlos anhand der Berechnungen der Berufungsinstanz vollzogen werden kann. **Eine solche Staffelprüfung hätte die gerade dargestellten Relationen bestätigt. So kommt beispielsweise das Bundesverfassungsgericht für den Zeitraum von 2000 bis 2015 für die R-Besoldung zu Parameterwerten zwischen 9,45 und 9,97 %. Der Wert für die A-Besoldung wird wie gerade dargelegt etwas geringer sein; dennoch hat die Tarifentwicklung die Besoldungsentwicklung um deutlich mehr als fünf Prozent überschritten, was entsprechend auch für den Zeitraum von 2001 bis 2016 so gilt.***

Obgleich dem Berliner Senat also bewusst war, wie der oben genannte Bericht der Senatsverwaltung für Inneres und Sport aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die Nichtbeachtung der fiktiven Besoldungskürzung des Jahres 2003 eine Verfälschung des Verhältnisses der beiden für den ersten Parameter zu betrachtenden Vergleichsfaktoren zur Folge hat, klammert er sie aktuell vorsätzlich aus.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 9 f.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

Auf die Problematik, dass die fiktive Besoldungskürzung aktuell keine Beachtung mehr findet, wird noch einmal in den Ausführungen unter der Nummer 4 in der Betrachtung der Konsequenzen zurückzukommen sein, die sich aus der fehlenden Gesamtbetrachtung und der nicht vollzogenen Gesamtabwägung ergeben. Dort wird auch noch einmal auf den eben zitierten Bericht der Senatsverwaltung für Inneres und Sport aus dem Jahr 2016 zurückzukommen sein (vgl. dazu Bericht der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zu den Auswirkungen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom

17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. – auf die Verfassungskonformität der Besoldung gemäß den Besoldungsordnungen A und B im Land Berlin vom 21.03.2016 (I D 12 (V) 0480-0421/014), Rote Nummer 2612 C, S. 5, als **Anlage 2** beigelegt).

2. Weiterhin weist *Schwan* unter Bezugnahme auf zahlreiche – öffentlich zugängliche – Quellen zahlreiche Problematiken hinsichtlich der Zahlen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zum Nominallohnindex nach; Umstände, die der Gesetzgeber spätestens im Rahmen der Gesamtabwägung hätte aufgreifen müssen (vgl. dazu *Schwan*, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 11 ff., unter III.).

Die grundlegenden Ungereimtheiten werden dabei wie folgt zusammengefasst:

*„Denn durch das Ende 2006 beschlossene **Verdienststatistikgesetz** wurde das vormalige Verdiensterhebungsverfahren grundlegend novelliert, sodass es seitdem auf einer weitgehend geänderten Indikatorenbasis beruht, was ‚einen Vergleich der Verdienste im Jahre 2007 mit vorherigen Verdiensten‘ erschwere. Als Folge können die ausgewiesenen Verdienste von vor und nach 2007 nicht mehr ohne Weiteres miteinander verglichen werden. (...)*

Andererseits sollte aber die Vergleichbarkeit der Werte über jene Umbrüche hinweg erhalten bleiben, weshalb das Statistische Bundes- und die statistischen Landesämter ab den 2010er-Jahren die Zeitreihen vor 2007 auf Grundlage der vormaligen Indikatoren neu berechneten und bis ins Jahr 1991 zurückverlängerten. Ihre Umrechnungsmethodik zog allerdings umgehend scharfe Kritik auf sich, da sie zu offensichtlich signifikant zu niedrigen Nominallohnindizes führte. 2017 beschloss das Statistische Bundesamt deshalb, seine in die Vergangenheit verlängerten Daten von seiner Homepage zu tilgen. Mit Ausnahme des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg sind ihm darin alle weiteren Landesämter stillschweigend gefolgt, weshalb heute weder auf ihren Homepages noch in ihren aktuellen Veröffentlichungen entsprechende Indizes zu finden sind, so als seien in Deutschland bis 2007 keine analoge Verdiensterhebungen durchgeführt worden.

Die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg ausgewiesenen Daten zeichnen dahingegen für den Zeitraum bis 2006 mit recht hoher Wahrscheinlichkeit einen zu hohen Nominallohnindex. (...) In diesem Sinne sind alle drei Gerichte davon ausgegangen, dass der Nominallohnindex von 1997 bis 2006 um 6,25 Punkte angestiegen sei. **Die vom Amt für Statistik ausgewiesenen Daten stellen hingegen einen Anstieg auf 27,56 Punkte heraus und liegen damit über 340 % höher.**

Trotz der genannten umfassenderen Beleuchtung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt nun im Gesetzesentwurf erneut keinerlei Reflexion der dargestellten Problematik. Sie hätte aber spätestens in der Gesamtabwägung erfolgen müssen, um so die Berliner Besoldungsentwicklung in die wirtschaftliche Entwicklung der letzten 15 bis 20 Jahre einzuordnen. **Nicht umsonst hebt das Bundesverfassungsgericht direktiv hervor, dass innerhalb der Gesamtabwägung die Feststellungen der ersten Prüfungsstufe, insbesondere das Ausmaß der Über- oder Unterschreitung der Schwellenwerte, im Wege einer Gesamtbetrachtung zu würdigen und etwaige Verzerrungen ,insbesondere durch genauere Berechnungen‘ zu kompensieren sind.**“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 12 f. mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

Die Problematik der gänzlich fehlenden Gesamtbetrachtung und nicht vollzogenen Gesamtabwägung wird noch einmal gesondert unter der Nummer 4 vertiefend betrachtet.

3. Schwan zeigt zunächst, dass der Gesetzesentwurf zwar einige Direktiven zur Bemessung der Mindestalimentation korrekt wiedergibt, jedoch im Anschluss nicht beachtet, dass sich der Maßstab der gerichtlichen Prüfung einer gegebenenfalls amtsangemessenen Alimentation substantiell vom Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers unterscheidet, was jenen zu einer nicht statthaften „Mathematisierung“ führt, die in

„amtsunabhängigen Mindestversorgungen zur Grundsicherung (+15%)“ mündet, welche sachlich nicht weiterführend sind.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 22 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Im Anschluss zeigt er, dass der Gesetzentwurf zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus und damit im weiteren Gefolge auch der der Mindestalimentation sowohl die Unterkunfts- als auch die Heizkosten willkürlich und im Hinblick auf die Kosten der Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie Sozialtarife unzureichend bemisst.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 25 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Darüber hinaus hat er an anderer Stelle die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung zur Prüfung einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, Rn. 49 u. 59-61) und dabei seine ursprüngliche Bemessung präzisiert, um so nicht nur das Grundsicherungsniveau und die Mindestalimentation realitätsgerecht zu bemessen, sondern in der Gestaltung einer **äquivalenten Betrachtung** auch zu zeigen, **dass derzeit selbst in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 10 nicht das Grundsicherungsniveau erreicht wird, während auch die erste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 11 äquivalent noch hinter der Mindestalimentation zurückbleibt.**

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten im Gefolge des BerlBVAnpG 2021 – eine vergleichende Betrachtung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation zur Klärung der vom Land Berlin vollzogenen Unteralimentation, als **Anlage 3**, Seite 4 ff. mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Die vom Gesetzentwurf willkürlich vollzogene Bemessung der Unterkunftskosten fasst er wie folgt zusammen: Der Gesetzentwurf führe aus,

„dass er die zur Bemessung herangezogenen Unterkunftskosten anhand der sich aus § 22 SGB II und §§ 35 und 36 SGB XII ergebenden Richtwerte vornehme, die sich aus den entsprechenden Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ergeben würden – womit er die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärte Bemessungspraxis in Teilen fortsetzt, da er so bei der Bemessung der Unterkunftskosten weiterhin unstatthaft pauschalisierend vorgeht. In diesem Sinne setzt die Vorlage bei der Bemessung der Wohnkosten einen ‚Regelsatz‘ an, womit sie ein weiteres Mal vorsätzlich gegen Direktiven des Bundesverfassungsgerichts verstößt. Denn die Nettoalimentation muss in möglichst allen Fällen den gebotenen Mindestabstand zu dem den Empfängern der sozialen Grundsicherung gewährleisteten Lebensstandard wahren, weshalb eine Orientierung an einem Durchschnittswert in dem Moment nicht in Betracht kommt, wenn seine Varianz so groß ist, dass er in einer größeren Anzahl von Fällen erkennbar nicht ausreicht.

Dies ist hier aber offensichtlich der Fall; denn der Gesetzesentwurf legt auf Grundlage der genannten Ausführungsvorschriften den Regelsatz für die vierköpfige Bedarfsgemeinschaft auf 777,- € fest. Die herangezogenen Unterkunftskosten liegen von daher um 173 € bzw. 13,7 % unterhalb derer, die das Bundesverfassungsgericht für das Jahr 2015 ermittelt und festgelegt hat. Bereits diese Differenz zeigt, dass sowohl die vom Gesetzesentwurf postulierte Höhe als auch das ihm zu Grunde liegende Bemessungsverfahren evident unangemessen sind – denn die Unterkunftskosten sind in Berlin seit 2015 nicht deutlich gesunken, sondern vielmehr deutlich gestiegen. Dabei ist zugleich zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht das Land in seiner aktuellen Entscheidung explizit darauf hingewiesen hat, dass das hier wiederholte Vorgehen unstatthaft ist. Denn die aktuelle Rechtsprechung wendet sich gegen eine Bemessungspraxis, die durchschnittliche Unterkunftskosten für eine vierköpfige Regelbedarfsgemeinschaft zur Grundlage nimmt – genau das ist aber hier der Fall: Nicht umsonst hat das OVG Berlin-Brandenburg für das Jahr 2016 706,39 € als durchschnittliche Berliner Unterkunftskosten betrachtet. Daran schließt der Senat nun bruchlos an; denn entsprechend der

seitdem in Berlin erfolgten Steigerungsrate spiegelt die Summe von 777,- € erneut nur einen unzureichend bemessenen Durchschnittswert wider.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 27, mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Im Anschluss werden analog zur vom Bundesverfassungsgericht erstellten Methodik anhand des entsprechenden Heizspiegels die realitätsgerechten Heizkosten bemessen; zugleich wird gezeigt, dass dieses Verfahren vom Berliner Gesetzgeber 2017 noch anerkannt und selbst zu Grunde gelegt worden war, während er 2021 eine willkürliche Bemessungsmethodik praktiziert, nämlich ohne

„eine normativ begründete Erklärung für dieses Bemessungsverfahren vorzunehmen. Denn zwar hebt er den hohen Anteil von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern im Land Berlin hervor. Ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung seiner Bemessung ist darin allerdings nicht zu erkennen, da eine solche Form der Berechnung [...] im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundessozial-, Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts steht [...] Die willkürliche Bemessung legt einen deutlich zu gering angesetzten Quadratmeterpreis zu Grunde, indem sie wahllos eine Gebäudefläche bestimmt, die eine realitätsgerechte Betrachtung der anzusetzenden Heizkosten im Sinne der zu beachtenden Direktiven verunmöglicht. Als Folge liegen die für die Bemessung des Grund-sicherungs-niveaus herangezogenen Heizkosten rund 20 Prozent unterhalb derer, die sich auf Grundlage der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur ergeben.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 31.

In der Betrachtung der Bemessung der Kosten für Bildung und Teilhabe sowie der Sozialtarife ist zunächst das Bemühen anzuerkennen, sich in differenzierender Form mit den Direktiven des Bundesverfassungsgerichts zu beschäftigen; jedoch bleibt es zweifelhaft, ob die Bemessungen im Einzelnen realitätsgerecht erfolgen, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Gesetzentwurf jegliche Betrachtung und Berücksichtigung von Mehraufwendungen nach § 21 SGB II vermissen lässt; auch bleibt es prozedural mindestens

fraglich, ob die von der Vorlage undifferenziert postulierte Anlehnung identischer Sozialtarife für alle vier Personen an dem monatlich pauschalisierten Betrag von Kindern und Jugendlichen normativ Bestand haben kann, da eine solche Pauschalisierung mit nicht geringer Wahrscheinlichkeit ein weiteres Mal nicht realitätsgerecht sein dürfte. Denn hier sollten mit recht hoher Wahrscheinlichkeit – anders als im Gesetzentwurf geschehen – tatsächliche Mehraufwendungen Berücksichtigung finden, die über den Einzelfall hinausgehen, wobei der Gesetzentwurf insgesamt in den vom Bundesverfassungsgericht genannten Beispielen die Zugangspreise nicht nach Alter differenziert, so dass spätestens ab dem Alter, ab dem Ermäßigungen nicht mehr gewährt werden, höhere Kosten entstehen sollten, die augenscheinlich entsprechend zu berücksichtigen wären, um eine realitätsgerechte Bemessung vorzunehmen.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 32 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

4. Die Gesetzesbegründung führt zunächst berechtigt die Bedeutung der Gesamtbeurteilung und Gesamtabwägung in der Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus.

BE-Drs. 18/3285 vom 06.01.2021, S. 34 f.

Wie auch schon in den vergangenen Jahren sind beide jedoch auch weiterhin im Gesetzgebungsverfahren nicht vollzogen worden, obgleich das Bundesverfassungsgericht die Verpflichtung des Gesetzgebers, zwingend eine Gesamtabwägung durchzuführen, in der aktuellen Rechtsprechung bereits im sechsten Leitsatz formuliert und das Land für die entsprechende Verfehlung seiner prozeduralen Verpflichtung deutlich gerügt hat (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, LS 6, Rn. 177 ff.). Auch das Bundesverwaltungsgericht hat die wiederkehrend ungenügende Prozeduralisierung durch den Gesetzgeber deutlich benannt und sie als „defizitäre Gesetzesbegründungen“ gekennzeichnet (BVerwG, Beschluss vom 22.09.2017 – BVerwG 2 C 8.17 –, Rn. 108). Nichtsdestotrotz hat er sie auch im aktuellen Gesetzgebungsverfahren ungebrochen fortgesetzt.

Die fortwirkende Konsequenz der unzureichenden Prozeduralisierung exemplifiziert Schwan anhand des ersten Parameters der ersten Prüfungsstufe, den der Gesetzentwurf in seiner Begründung auf sachlich vorsätzlich unzureichender Grundlage als nicht verletzt ansieht.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 7 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Denn während der Senat in der Vergangenheit eine ungenügende Berücksichtigung des ab 2003 geänderten Sonderzahlungsrechts in ihrer Bedeutung für die Betrachtung des amtsangemessenen Gehalts der Alimentation noch als gravierend und verfälschend betrachtet hat, da man seinerzeit erkannt hatte, dass die wie eine fiktive Besoldungskürzung wirkende seinerzeitige Neuregelung des Sonderzahlungsrechts eine fortgesetzte Bedeutung für das aktuelle Alimentationsniveau hat (Senatsverwaltung für Inneres und Sport [21.03.2016] a.a.O, S. 6; s. oben unter Nummer 1), wird sie nun in der aktuellen Gesetzesbegründung ausgeklammert. Ähnlich verhält es sich mit den unterjährigen Besoldungsanpassungen der letzten Jahre, die sich ebenfalls auf die Höhe der Besoldungsanpassungen auswirken und deshalb einen nicht geringen Einfluss auf die Alimentation haben:

„Nicht umsonst muss im Zuge der Gesamtbetrachtung das Ausmaß der Über- und Unterschreitung der Schwellenwerte der ersten Prüfungsstufe gewürdigt und müssen etwaige Verzerrungen kompensiert werden, ggf. insbesondere durch genauere Berechnungen. Um sicherzustellen, dass etwaige Verzerrungen in der abschließenden Gesamtabwägung kompensiert werden können, sind unterjährige Besoldungsanpassungen genauer in den Blick nehmen.

Wie aber schon in der Vergangenheit durchgehend, vollzieht der Berliner Senat auch aktuell weder eine Gesamtbetrachtung noch eine Gesamtabwägung, da er postuliert, dass ‚alle vom BVerfG vorgegebenen Parameter eingehalten werden‘ würden, sodass ‚sich keine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation‘ ergeben würde,

weshalb, darauf verzichtet werden' könne, ,die zweite und dritte Prüfungsstufe genauer in den Blick zu nehmen'.

Damit verkennt der Berliner Senat aber endgültig, dass es unabdingbar zu seinen Prozeduralisierungspflichten gehört hätte, spätestens auf der zweiten Prüfungsstufe entsprechend den bislang hier getätigten Darlegungen vorzugehen. Nicht umsonst betont das Bundesverfassungsgericht direktiv, dass im Rahmen der Gesamtabwägung auf der zweiten Prüfungsstufe zwingend die Ergebnisse der ersten mit den weiteren alimentationsrelevanten Kriterien zusammenzuführen sind. Ausnahmen hiervon sieht es nicht vor, was die Unterlassung zu einem prozeduralen Verstoß werden lässt – und zwar das nur umso mehr, als dass das Bundesverfassungsgericht dem Land aktuell eine Vielzahl an Problemen aufgezeigt hat, wobei es hier explizit auch die Relevanz von ,Spitzausrechnungen' hervorhebt.

Schon allein deshalb hätte sich der Berliner Senat im Rahmen einer Gesamtabwägung eingehend mit Maßnahmen sowie deren jeweils zu prognostizierenden und abzuwägenden Wirkungen zur Behebung der Mängel auseinandersetzen müssen. Muss doch die Prozeduralisierung auf die Herstellung von Entscheidungen abzielen und nicht auf ihre [...] Darstellung, d.h. nachträgliche Begründung. Hierauf ist der Berliner Senat von den verschiedenen Instanzen wiederholt hingewiesen worden. [...]

Anstatt also den Zustand ,defizitäre[r] Gesetzesbegründungen' nun so zu beenden, wie es nach der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten gewesen wäre, setzt der Berliner Senat sie stattdessen ungebrochen fort. Als Folge bleiben die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit von durch die Vorlage angestrebten Maßnahmen in der nun zwar vom Umfang her erweiterten, in der Sache jedoch vielfach nach wie vor ungenügenden Prozeduralisierung vielfach weiterhin im Dunklen [...]. Denn nicht umsonst darf sich der Besoldungsgesetzgeber insbesondere nicht seiner Pflicht entziehen, im Zuge der Gesamtabwägung das Ausmaß der Über- und Unterschreitung der Schwellenwerte zu würdigen und etwaige Verzerrungen [...] zu kompensieren. Insofern verstößt der Gesetzesentwurf bereits in seinen Darlegungen zum ersten Parameter der ersten Prüfungsstufe gegen maßgebliche Direktiven des Bundesverfassungsgerichts, womit er seinen Prozeduralisierungspflichten nicht in ausreichendem Maße nachkommt.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 10 f., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Die weitere Folgen einer die Ergebnisse der ersten Prüfungsstufe nicht zusammenführenden Betrachtung zeigen sich auch im Hinblick auf den dritten Parameter der ersten Prüfungsstufe; denn als Folge der Ausklammerung sowohl einer Gesamtbetrachtung als auch einer Gesamtabwägung wird weder die wirtschaftliche Entwicklung im Land Berlin noch die Besoldungsentwicklung der letzten 20 Jahre realitätsgerecht erfasst, was als weitere Folge dazu führt, dass der Gesetzentwurf keine hinreichenden Entscheidungen trifft, um die fortbestehende Unteralimentation zu beheben.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 14 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Als Ergebnis umfänglich dokumentierter Berechnungen im Sinne einer Gesamtbetrachtung hält Schwan fest:

„Während der Berliner Senat also ohne weitere Betrachtung, Klärung und Abwägung zu dem Schluss kommt, die Berliner Besoldung sei zwischen 2006 und 2020 real um knapp 10 Prozentpunkte gestiegen, zeigt sich unter Beachtung realitätsgerechter Werte, dass sie sich im Zeitraum von 2007 bis 2019 preisbereinigt um real 4,2 Prozentpunkte verringert hat. Zugleich haben sich im gleichen Zeitraum die deutschen Real-löhne durchschnittlich um 13,3 % und die Berliner um 12,6 % erhöht. Am Ende der zwölf Jahre bleibt die den Berliner Beamten gewährte reale Besoldung folglich um rund 17 bis 17,5 Prozentpunkte hinter den Reallöhnen zurück.

[...]

Die [...] vorgenommenen Berechnungen verdeutlichen, dass die Berliner Beamten anders als die Arbeitnehmer in Deutschland und Berlin nicht vom wirtschaftlichen Aufschwung nach der Finanzkrise der späten 2000er-Jahre profitieren konnten; darüber hinaus führt der reale Besoldungsverlust von rund neun Prozentpunkten zwischen 2001

und 2007 vor Augen, dass die Berliner Beamten besonders von der wirtschaftlichen Rezession der ersten Hälfte der 2000er-Jahre betroffen waren. Denn zwar hatten auch die abhängig Beschäftigten bis in die zweite Hälfte der 2000er-Jahre Reallohnverluste hinzunehmen. Diese erstreckten sich aber über einen kürzeren Zeitraum und fielen insgesamt geringer aus. Deshalb hat das Bundesverwaltungsgericht in deutlicher Form hervorgehoben, dass den Berliner Beamten in der Vergangenheit ein ‚Sonderopfer‘ zur Haushaltskonsolidierung abverlangt worden sei; auch hebt das Bundesverfassungsgericht aktuell die ‚teilweise drastische Abkopplung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin‘ hervor, was entsprechend auch [...] für die Beamten gilt.

In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn das Bundesverfassungsgericht aktuell nicht nur hervorhebt, dass die Besoldung in den von ihm geprüften Jahren nicht genügte, einen der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen, sondern ebenso betont, dass die Bemessung der Grundgehaltssätze durchgehend nicht amtsangemessen gewesen ist.

Nun war der Berliner Senat zwar nicht explizit verpflichtet, die in diesem Abschnitt [...] vorgenommene gesamtwirtschaftliche Betrachtung entsprechend vorzunehmen. [...] Andererseits verpflichten ihn die bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven allerdings dazu, im Zuge der Prozeduralisierung auf die Herstellung von Entscheidungen abzuführen. Von daher ist der Besoldungsgesetzgeber zwingend dazu angehalten, zunächst ein realitätsgerechtes Bild zu erstellen. Das ‚Sonderopfer‘, also die ‚teilweise drastische Abkopplung der Besoldung [...] von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin‘, klammert der Berliner Senat in seiner Vorlage aber wider besseren Wissens gezielt aus [...].

Diese verkürzende und dabei vorsätzlich rein formale Anwendung, der es also letztlich nur um eine nachträgliche Darstellung geht, ignoriert insofern die [...] bis heute weiterbestehende Abkopplung der Berliner Beamtenbesoldung von der wirtschaftlichen Entwicklung. Dahingegen wäre [der Besoldungsgesetzgeber] verpflichtet gewesen, in einer

zwingend durchzuführenden Gesamtbetrachtung und sich anschließenden Gesamtabwägung zu einer realitätsgerechten Betrachtung der ökonomischen Verhältnisse zu gelangen – das nur umso mehr, als dass das Bundesverfassungsgericht dem Land Berlin [...] für den Zeitraum von 2009 bis 2015 eine völlig unzureichende Nettoalimentation attestiert hat.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 20 f., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

5. Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Verhältnis der Grundgehaltssätze und der über sie hinausreichenden Besoldungsdifferenzierung lässt sich insgesamt wie folgt zusammenfassen:

„Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass das Grundgehalt von vornherein so bemessen wird, dass eine bis zu vierköpfige Familie – zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder – amtsangemessen unterhalten werden kann. Der Besoldungsgesetzgeber hat dabei das Recht, die Besoldung aus sachlichen Gründen zu differenzieren. Zur Besoldungsdifferenzierung kommen neben Amtszulagen insbesondere die Familienzuschläge sowie durch die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch einmal verstärkt Ortszuschläge in Betracht. Letztere spielen allerdings für Berlin keine Rolle, da die Bemessung von differenzierenden Ortszuschlägen anhand der Mietstufen des Wohngeldgesetzes vorzunehmen ist. Da für das Land Berlin einheitlich die Mietstufe IV gilt, ist keine entsprechende Differenzierung möglich, da ein sachlicher Grund für eine solche Besoldungsdifferenzierung nicht gegeben ist. [...]

Insofern bleiben als Besoldungsdifferenzierung der Nettoalimentation insbesondere die Familienzuschläge. Denn da die Berechnung der Mindestalimentation auf Grundlage der Bemessung des Grundsicherungsniveaus geschieht, dieses aber anhand einer vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft – also einer vierköpfigen Familie – vollzogen wird, ist ein sachlicher Grund gegeben, die Besoldung nach der Kinderzahl und gegebenenfalls dem Familienstand zu differenzieren. Die Differenzierung kann allerdings nicht willkürlich

erfolgen, sondern muss anhand der tatsächlichen Unterhaltslasten geschehen. Deren Regelsätze bemisst die deutsche Rechtsordnung nach einhelliger Praxis der Familiengerichte anhand der Düsseldorfer Tabelle. Das Bundesverfassungsgericht hat sie deshalb in der Vergangenheit als einen der aussagefähigen Maßstäbe anerkannt, um die wirtschaftliche Belastung zu veranschlagen, die sich aus der Verpflichtung zur Unterhaltsgewährung, Erziehung und Betreuung von Kindern ergibt.

Es geht dabei allerdings solange, wie eine amtsangemessene Alimentation vorliegt, davon aus, dass der Kindesunterhalt einer Familie mit einem oder zwei Kindern ganz überwiegend aus den allgemeinen, d.h. ‚familienneutralen‘ Gehaltsbestandteilen bestritten werden kann; deshalb können die hinzutretenden kinderbezogenen Gehaltsbestandteile erheblich unterhalb der Beträge bleiben, die die Rechtsordnung als Regelsätze für den Kindesunterhalt als angemessen erachtet und veranschlagt. Nicht umsonst können die familienbezogenen Zuschläge einschließlich des Kindergelds den zusätzlichen Bedarf, der der Beamtenfamilie beim ersten und zweiten Kind erwächst, nicht annähernd ausgleichen. Denn unter der Prämisse, dass die Grundbesoldung eine mindestens hinreichende Höhe hat, ist es Beamten mit einem oder zwei Kindern dennoch möglich, sich neben den Grundbedürfnissen auch ein ‚Minimum an Lebenskomfort‘ leisten zu können und gleichzeitig die Unterhaltungspflicht gegenüber seiner Familie zu erfüllen. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn das Bundesverfassungsgericht die Ausgestaltung der Zulagen zur Beamtenbesoldung als eine Detailregelung betrachtet, die keinen zwingenden Bezug zur Angemessenheit der Alimentation aufweist.“

Schwan, Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 11 f., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Die Gesetzesvorlage führt zunächst aus, dass zur Betrachtung des amtsangemessenen Gehalts die Mindestalimentation der Nettoalimentation gegenübergestellt werden muss, um dann nicht, wie es erwartbar gewesen wäre, die gerade dargelegten bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven darzulegen, sondern ansatzlos zu betonen,

„dass im Rahmen der vom Berliner Senat vorgenommenen ‚Prüfung nach den durch das BVerfG festgelegten Maßstäbe [...] in einzelnen Besoldungsgruppen zu Tage‘ getreten sei, ‚dass bei Ehepaaren mit ein oder zwei Kindern die Notwendigkeit eines höheren Familienzuschlags‘ bestehe. Unabhängig davon, dass es auf den ersten Blick irritiert, dass unmittelbar zu Beginn zusammenhangslos eine Detailregelung wie die Familienzuschläge in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden, ist die Aussage für sich genommen sachlich falsch. Denn [es gibt] keine vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Maßstäbe für Ehepaar[e] mit einem Kind, da aus guten Gründen Direktiven nur für eine vierköpfige Bedarfsgemeinschaft und eine vierköpfige Beamtenfamilie vorliegen [...].

Aus dieser sachlich falschen Vorstellungswelt heraus fährt die Vorlage weiter fort: ‚Dementsprechend sind in Art. 1 § 2 Abs. 4 dieses Gesetzes Erhöhungsbeträge zu dem Familienzuschlag für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 festgelegt worden, mit derer Familien, die aus drei oder vier Personen bestehen, amtsangemessen unterhalten werden können. [Absatz] Wie die Anlage 4b (Parameter 4b)) [sic] darstellt, wird unter Berücksichtigung dieser Erhöhungsbeträge das Mindestabstandsgebot nunmehr konsequent eingehalten.‘

In der Anlage 4b werden dann neben der Bemessung der Nettoalimentation einer vierköpfigen Beamtenfamilie erneut analog zur vormaligen Bemessung des sozialhilferechtlichen Grundsicherungsniveaus bzw. der vom Berliner Senat so genannten ‚amtsunabhängige[n] Mindestversorgung zur Grundsicherung (+15%)‘ kinderlose ledige sowie ledige Beamte mit einem Kind (aber nicht mit zwei Kindern), kinderlose Ehepaare sowie Ehepaare mit einem Kind betrachtet. [...] Der sogenannte ‚Familienzuschlag Erhöhungsbetrag Kind 1‘ führt so tautologisch dazu, dass in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 eine normativ inexistente ‚Nettoalimentation‘ verheirateter und unverheirateter Beamter mit jeweils einem Kind eine für sie normativ so ebenfalls inexistente ‚Mindestalimentation‘ übersteigt, sodass die Vorlage [...] postuliert, dass für diese Beamte eine amtsangemessene Alimentation vorliege. Abgehoben von der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur werden so Beispiele kreiert, die als Beweis dienen sollen für etwas, das normativ nicht existiert, da es für sie keine verfassungsrechtliche Entsprechung gibt. Das

gilt im gleichen Maße für die Betrachtungen von ledigen und kinderlosen Beamten, für die an derselben Stelle des Anhangs 4b normativ willkürlich eine amtsangemessene Nettoalimentation ‚errechnet‘ wird, da auch deren ‚amtsunabhängige Mindestversorgung zur Grundsicherung (+15%)‘ ihr ‚Jahresnetto plus Kindergeld, minus KV-Beiträge‘ übersteige, sodass ‚Einkommen minus Grundsicherung zzgl. 15 % (Jährlicher Überschuss)‘ jeweils einen positiven Wert aufweisen würden.“

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 35 f.

Bislang hatte der Berliner Besoldungsgesetzgeber die Höhe der Familienzuschläge offensichtlich im Einklang mit der Rechtsordnung bemessen, sodass diese ihren Zweck als Zulage zur Beamtenbesoldung erfüllten.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 37 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Zu diesem Schluss kommen auch eine Betrachtung der Bemessung der Unterhaltshöhe anhand der Regelsätze der Düsseldorfer Tabelle sowie ein angestellter historischer Vergleich und der Vergleich der bisherigen Berliner Besoldungsrealität mit der Ausgestaltung der Familienzuschläge in den anderen Bundesländern.

Schwan, Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 14 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Mit der bisher nicht zu beanstandenden Systematik bricht nun aber die aktuelle Berliner Gesetzgebung, indem sie mittels Erhöhungsbeträge für die Familienzuschläge der Stufe 2 und 3 die betreffende Besoldung in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 gegenüber jener in den weiteren Besoldungsgruppen extrem ansteigen lässt, ohne dass dabei für die genannten vier Besoldungsgruppen eine sachliche Regelhaftigkeit erkennbar werden würde. Eine solche sachliche Regelhaftigkeit ist erst wieder für die Familienzuschläge ab der Besoldungsgruppe A 9 gegeben, welche die bisherige Systematik kontiniert. Zugleich wird die wie ein Systemwechsel wirkende Neuregelung weder

umfassend dargelegt noch differenziert begründet, was aber im Hinblick auf ihre starken Auswirkungen für die Besoldungssystematik insgesamt zwingend prozedural zu fordern gewesen wäre. Denn als Folge ihrer willkürlichen Anhebung werden die Familienzuschläge inklusive der genannten Erhöhungsbeträge in den unteren Besoldungsgruppen zu einer Art „Nebenbesoldung“, die die Grundbesoldung in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 um fast ein Drittel ansteigen lässt, sodass nicht mehr ausschließlich Leistung die Höhe der Besoldung bestimmt, sondern die Anzahl der Kinder einen nebendominanten Einfluss gewinnt, sodass neben das Leistungsprinzip unstatthaft eine Art Fertilitätsprinzip tritt, das darüber hinaus zugleich das Besoldungsniveau in den unteren Besoldungsgruppen faktisch einebnet. Denn während der Differenzbetrag zwischen den Besoldungsgruppen A 5 und A 8 in der Familienstufe 3 in Kontinuität der bisherigen Besoldungssystematik 2020 noch rund 250,- € betragen hatte, beträgt er aktuell noch rund 21,- €, was zugleich in nicht gleichheitsgerechter Art und Weise dazu führt, dass Beamte der Besoldungsgruppe A 9 in erheblichem Maße auf die „familienneutralen“ Bestandteile ihrer Besoldung zurückgreifen müssen, um den Unterhalt ihrer Familien gewähren zu können, während Beamte der Besoldungsgruppen A 5 und A 6 instandgesetzt werden, aus den familienbezogenen Bestandteilen deutliche „familienneutrale“ Rücklagen zu bilden.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 41 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Als Folge der in vielfacher Hinsicht nicht sachgerechten Erhöhungsbeträge kommt es gleichfalls zu einer Einebnung der systeminternen Abstände im gesamten Besoldungsgefüge, was in Anbetracht der Tatsache, dass die Bruttobesoldung in der Eingangsstufe der Besoldungsgruppe A 5 unter Einbezug der Familienstufe 3 fast um ein Drittel gestiegen ist, während die entsprechende Bruttobesoldung ab der Besoldungsgruppe A 9 aufwärts um nur 2,5 % erhöht wurde, zwangsläufige Konsequenz der willkürlich auf Personalkosteneinsparung ausgerichteten Gesetzgebung ist, wie die Einbindung dieser Entwicklung in eine entsprechende Gesamtbetrachtung bzw. Gesamtabwägung offenbart.

Schwan, Willkürliche Bemessungsverfahren, a.a.O., Seite 47 ff., mit konkreten Verweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.

Würde hingegen eine Bemessung der Familienzuschläge in einem sachgerechten Korridor erfolgen, dürfte selbst noch die Erfahrungsstufe 3 der Besoldungsgruppe A 10 nicht die Mindestbesoldung als Grundgehaltsäquivalent erreichen. Insofern beleuchtet auch ein so gebildeter Korridor

*„ein weiteres Mal die drastische Abkopplung der Berliner Besoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung [...] **Hätte das Land Berlin die bis 2020 vollzogene verfassungskonforme Praxis der Familienzuschläge weiterhin tradiert, würde ein verheirateter Beamter mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 heute um mindestens 30,5 % zu gering besoldet werden, die entsprechenden weiteren Beamten der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8, A 9 und A 10 würden eine Alimentation erfahren, die um mindestens 28,9 %, 26,0 %, 21,8 %, 17,0 %, und 12,7 % unterhalb jenes Betrags läge, der eben jenem verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 als Grundgehaltsäquivalent gewährt werden müsste.** Die so betrachteten Beamten hätten in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 7 während ihres aktiven Diensts zu keiner Zeit die Mindestalimentation erreicht; in der Besoldungsgruppe A 8 wäre diese nach siebzehn Jahren, in der Besoldungsgruppe A 9 nach fünfzehn und in der Besoldungsgruppe A 10 nach acht Jahren erreicht worden.“*

Schwan, Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 21 f.

6. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich am Ende noch einmal wie folgt zusammenfassen und bündeln: Es wurde gezeigt,

„dass die Gesetzesvorlage offensichtlich vorsätzlich sachwidrig die die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation indizierende Wirkung des ersten

Prüfparameters negiert und darüber hinaus erneut keine zwingend gebotene Gesamtbetrachtung und Gesamtabwägung vollzieht, womit die Berliner Kontinuität einer (vom Bundesverwaltungsgericht so genannten) ‚defizitären Gesetzesbegründung‘ fortgeführt wird; damit verstößt [der Besoldungsgesetzgeber] in verfassungswidriger Weise gegen seine sich aus der verfassungsrechtliche Gestaltungsperspektive des Art. 33 Abs. 5 ergebenden prozeduralen Begründungspflichten [...].

Die Kontinuität defizitärer Gesetzesbegründungen fortsetzend, erfolgt auch mit Blick auf den dritten Parameter keine die Ergebnisse der ersten Prüfungsstufe zusammenführende Gesamtbetrachtung, sodass die Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung seit dem Jahr 2000 ebenfalls unzureichend bleibt. Die rein formal-mathematisierende Betrachtung, die maßgebliche Direktiven des Bundesverfassungsgerichts ignoriert, wird realitätsfern, unzureichend und verfälschend vollzogen, indem eine deutlich positive Besoldungsentwicklung suggeriert wird, während die Berliner Beamtenbesoldung nicht nur weiterhin nicht einmal ansatzweise das reale Niveau des Jahres 2000 erreicht (sie verfehlt dieses Niveau aktuell um rund 8,5 Prozentpunkte), sondern zugleich auf sehr hohem Niveau auch hinter der Entwicklung der Berliner Löhne zurückbleibt (nämlich um rund 17 Prozentpunkte bis Ende 2019). [...].

Dieses Faktum zeigt sich in noch einmal sehr viel extremerer Form in der Bemessung des Grundsicherungsniveaus, da sowohl die Unterkunfts- als auch die Heizkosten willkürlich bestimmt werden, während die zu Grunde gelegten Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für die Sozialtarife unangemessen zu niedrig erfolgen. [...] Darüber hinaus ist auch die Bemessung der Nettoalimentation von einem hohen Maß an willkürlich zu Grunde gelegten Prämissen geprägt, sodass die evident sachwidrigen Erhöhungsbeträge der Familienzuschläge für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 ebenfalls maßgebliche Direktiven des Bundesverfassungsgerichts verfehlen und so sowohl Art. 3 Abs. 1 als auch Art. 33 Abs. 2 GG verletzen [...].“

II. Grundsicherungsniveau und Mindestalimentation

Die zweite Untersuchung von *Schwan* („Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O.), in der auch die Regelungen des Reparaturgesetzes zur R-Besoldung in Berlin (Gesetz über die rückwirkende Herstellung verfassungskonformer Regelungen hinsichtlich der Besoldung in den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 und der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften [Reparaturgesetz zur R-Besoldung im Land Berlin von 2009 bis 2015 – RBesRepG 2009-2015], GVBl. 2021 S. 678) behandelt werden, schließt in mehrfacher Hinsicht an die erste an, und geht dabei vor allem der Frage nach, wie das Grundsicherungsniveau zu ermitteln und welche Schlussfolgerungen daraus für die Mindestalimentation als solche, aber auch für die übrigen Besoldungsgruppen zu ziehen sind. Dabei wird auch dem Zusammenhang von Grundbesoldung und Familienzuschlägen nachgegangen.

Angelehnt an die erste Untersuchung wird zunächst *„eine realitätsgerechte Ermittlung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation vollzogen (I.). Von ihrer Bemessung ausgehend, wird danach betrachtet, welche verheirateten Beamte mit zwei Kindern heute unterhalb der Grundsicherung alimentiert werden (II.). Daran anschließend beleuchtet die Betrachtung, welche entsprechenden Beamte heute nicht die Mindestalimentation erreichen, also wessen Nettoalimentation die 115 %ige Vergleichsschwelle zum Grundsicherungsniveau unterschreitet (III). Im Anschluss wird dieser Fokus erweitert, indem ausgehend von der Mindestalimentation das Besoldungsäquivalent bestimmt wird, also bemessen wird, welche Grundbesoldung das Land Berlin seinen Beamten mindestens schuldet, um so die tatsächlichen Grundgehaltssätze mit denen zu vergleichen, die den Berliner Landebeamten grundgesetzgleich mindestens zustehen; da die vom Bundesverfassungsgericht aktuell erstellte Methodik zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus die Grenze zur Unteralimentation ausfindig machen, nicht aber die angemessene Höhe der Alimentation ermitteln soll, also auch der vierte Parameter der ersten Prüfungsstufe nicht dazu geeignet ist, aus ihm mit mathematischer Exaktheit eine Aussage darüber abzuleiten, welcher Betrag für eine verfassungsmäßige Besoldung erforderlich ist, wird hier anhand mehrerer Szenarien ein Korridor*

unterschiedlich hoher Grundgehaltssätze gebildet, um so dem Orientierungscharakter Rechnung zu tragen, den jene Methodik bezweckt und der seine tiefere Ursache darin findet, dass die exakte Höhe der angemessenen Besoldung nicht unmittelbar der Verfassung zu entnehmen ist (IV.). Ein die gerade gestellten Fragen aufnehmendes, sie zusammenfassendes und beantwortendes Fazit schließt die Betrachtung ab (V.).“

Vgl. Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 3 f.

Nachfolgend werden die für das Vorlageverfahren zentralen Gesichtspunkte dieser Abhandlung erläutert. Insoweit erfolgen konkrete Bezugnahmen, die sich an der Herleitung der Untersuchung orientieren:

Ausgehend von einer realitätsgerechten Ermittlung des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation (1.) wird dargestellt, welche verheirateten Beamte mit zwei Kindern aktuell im Land Berlin unterhalb der Grundsicherung alimentiert werden (2.) und welche Besoldungsgruppen heute nicht die Mindestalimentation erreichen (3.). Danach wird der Frage nachgegangen, welche Grundbesoldung das Land Berlin seinen Beamten mindestens schuldet, wobei auch auf das Alternativmodell einseitiger Erhöhungen bloß der Familienzuschläge eingegangen wird (4.). Zuletzt werden die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst (5.).

1. Um die Mindestalimentation festlegen zu können, ist zunächst das Grundsicherungsniveau zu ermitteln. Schwan weist nach, dass im bereits erwähnten Gesetz zur Anpassung und Versorgung für das Land Berlin und zur Änderung weiterer Vorschriften (BerlBVAnpG 2021) keine realitätsgerechten Werte bei der Ermittlung des Grundsicherungsniveaus zugrunde gelegt wurden; insbesondere die Bemessung der Unterkunftskosten auf Grundlage des 95 %-Perzentils habe die Gesetzesbegründung ohne nachvollziehbare Begründung zurückgewiesen:

„Die vom Senat von Berlin erstellte Begründung der aktuellen Besoldungsanpassung bemisst das Grundsicherungsniveau für eine vierköpfige Familie, die vom Sozialsystem abhängig ist, auf monatlich 2.513,55 € bzw. 30.162,60 € im Jahr. Die diesen Werten zu

Grunde liegende Bemessung fasst allerdings mit Ausnahme der Regelsätze für zwei Erwachsene und zwei Kinder sämtliche weitere grundsicherungsrechtliche Bedarfe in offensichtlich sachwidriger Weise elementar zu gering, indem sie sich willkürlich über die betreffenden Direktiven des Bundesverfassungsgerichts hinwegsetzt: Die Unterkunftskosten fallen um mindestens rund 38 % zu gering aus, die berücksichtigten Heizkosten weisen einen Fehlbetrag von rund 20 % auf, die Kosten für die Bedarfe von Bildung und Teilhabe werden in Teilen zwar offensichtlich realitätsgerechter bestimmt, bleiben aber am Ende mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls defizitär bemessen, was gleichfalls auch für die ausgewiesenen Sozialtarife gelten sollte.

Nicht zuletzt die Bemessung der Unterkunftskosten auf Grundlage des 95 %-Perzentils hat die Gesetzesbegründung fadenscheinig zurückgewiesen, indem sie sachlich falsch behauptete, dass jene allein im Zeitraum von 2017 nach 2019 um 31,8 % gestiegen wären. Tatsächlich hat das zu beachtende 95 %-Perzentil der laufenden Unterkunftskosten in jenem Zeitraum einen Anstieg von 800,- € auf 900,- € erfahren, ist also um 12,5 % gestiegen, was dem Berliner Senat bei der Verschriftlichung der sachlich falschen Darstellung bekannt gewesen ist; denn ihm lag zu jener Zeit die korrekt zu beachtende Statistik der Bundesagentur für Arbeit vor, da er ansonsten von den von ihm fälschlich angegebenen Werten keine Kenntnis hätte gehabt haben können. Tatsächlich ist das 95 %-Perzentil der laufenden Unterkunftskosten von 2008 nach 2020 von 600,- € auf 950,- €, also um knapp 60 % gestiegen, während das 95 %-Perzentil der laufenden Betriebskosten im gleichen Zeitraum von 250 € auf 300,- € angestiegen ist, eine prozentualen Erhöhung um 20 %. Die auf Grundlage der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts als realitätsgerecht zu betrachtenden Unterkunftskosten erhöhten sich insofern von 2008 nach 2020 insgesamt von 850,- € auf 1250,- €, also um knapp 50 %.

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 4.

Unter Bezugnahme auf eine diese Umstände berücksichtigende Berechnung wird insofern nachgewiesen, dass der Gesetzesentwurf das Grundsicherungsniveau für eine vierköpfige Familie deutlich zu gering angesetzt hat:

*„Das realitätsgerecht bemessene, jedoch auf Grundlage der unzureichenden Werte der Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie der Sozialtarife noch immer als zu gering zu betrachtende monatliche Grundsicherungsniveau in Höhe von 3.059,49 liegt um rund 546,- € oberhalb des Werts, den die Gesetzesbegründung willkürlich festgelegt hat; **der Berliner Senat hat dementsprechend seine diesbezügliche Bemessung um mindestens 18 % zu niedrig vollzogen.**“*

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 6.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

2. Ausgehend davon ergibt sich, dass Beamte zahlreicher Besoldungsgruppen mit einer entsprechenden Familienkonstellation (immer noch) unterhalb der Grundsicherung alimentiert werden:

„Ein verheirateter Berliner Beamter mit zwei Kindern, der in der niedrigsten Besoldungsgruppe A 5 eingruppiert ist wie zum Beispiel ein Justizhauptwachtmeister, erreicht eine dem Grundsicherungsniveau entsprechende Grundbesoldung erst nach achtjähriger Tätigkeit, so wie beispielsweise ein entsprechender Justizsekretär der Besoldungsgruppe A 6 oder ein Polizei- oder Brandmeister in der Besoldungsgruppe A 7 dafür sechs Jahre, ein Polizei- oder Brandobermeister in der Besoldungsgruppe A 8 und ein Polizeikommissar oder Hauptbrandmeister in der Besoldungsgruppe A 9 fünf Jahre benötigen, während selbst noch die Grundbesoldung eines entsprechenden Polizeioberkommissars oder Wachtabteilungsleiters bei der Feuerwehr in der Besoldungsgruppe A 10 erst nach zwei Jahren das Grundsicherungsniveau erreicht. Das Land Berlin stellt so verstanden große Teile seiner verheirateten Beamten mit zwei Kindern weiterhin jahrelang schlechter als Grundsicherungsempfänger.“

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 7 f.

3. Nachfolgend untersucht *Schwan*, welche Besoldungsgruppen mit welcher Erfahrungsstufe sich unterhalb der bundesverfassungsgerichtlich vorgegebenen Mindestalimentation befinden. Die Ergebnisse für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 12 werden dabei in einer Übersicht zusammengefasst (vgl. *Schwan*, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Tabelle 3, Seite 9):

„Die Tabelle zeigt, dass in Berlin bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 8 kein verheirateter Beamter mit zwei Kindern das Grundgehaltsäquivalent zur Mindestalimentation erreicht. Jenes wird erst von einem entsprechenden Beamten der Besoldungsgruppe A 9, also einem Polizeikommissar oder Hauptbrandmeister, erreicht, allerdings erst ab seinem 24. Dienstjahr. Ein entsprechender Polizeioberkommissar oder Wachabteilungsleiter der Feuerwehr der Besoldungsgruppe A 10 erreicht das Grundgehaltsäquivalent erst ab seinem elften Dienstjahr. Ein entsprechender Polizeihauptkommissar, der nach der Besoldungsgruppe A 11 alimentiert wird, erreicht jenes ab dem dritten Dienstjahr. Erst ab der Besoldungsgruppe A 12 werden alle entsprechenden Beamten besser alimentiert, als zwingend ein verheirateter Beamter mit zwei Kindern in der Besoldungsgruppe A 5 besoldet werden müsste.“

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 9.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

Die massive Unteralimentation wird noch deutlicher, wenn man die Differenz der tatsächlich gewährten Besoldung und des Grundgehaltäquivalents zur Mindestalimentation ermittelt. Die Differenz wird wiederum in einer Übersicht im Einzelnen angegeben (vgl. *Schwan*, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Tabelle 4, Seite 10):

„Das Land Berlin besoldet einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 um mindestens 27,9 % zu gering und besoldet die weiteren entsprechenden Beamten der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8, A 9, A

10 und A 11 um 27,3 %, 26,3 %, 25,1 %, 22,5 %, 18,4 % und 6,5 % unterhalb jenes Betrags, der eben jenem verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 mindestens zustände. Wegen des vom Besoldungsgesetzgeber zu beachtenden systeminternen Abstandsgebots, das ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt, dürfte auch ihre Unteralimentation in etwa mindestens im Bereich des dargestellten Prozentwerts des genannten Beamten der Besoldungsgruppe A 5 liegen.“

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 10.

[Hervorhebungen durch den Verfasser]

4. Schließlich widmet sich *Schwan* dem Zusammenhang von Grundbesoldung und Familienzuschlägen. Dabei zeigt er zunächst auf, dass die vom Land Berlin vorgenommene einseitige (deutliche) Erhöhung der Familienzuschläge nicht die Unteralimentation unterer Besoldungsgruppen beseitigt (vgl. *Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Tabelle 4, Seite 11 ff.*):

„Selbst wenn der Berliner Besoldungsgesetzgeber die anhand der Düsseldorfer Tabelle für die realitätsgerecht bemessene (jedoch wie oben gezeigt weiterhin noch zu geringe) Mindestalimentation bestimmte vollständige Unterhaltslast zur Besoldungsdifferenzierung nutzen und also entsprechende Familienzuschläge ausweisen würde – was, wie oben gezeigt, gegen die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur verstoßen würde –, würde das Land Berlin einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 um mindestens noch 28,1 % zu gering besolden, die entsprechenden weiteren Beamten der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8, A 9 und A 10 würden auf der identischen Grundlage um 26,5 %, 23,5 %, 19,1 %, 14,2 %, und 9,7 % unterhalb jenes Betrags besoldet werden, der eben jenem verheirateten Beamten mit zwei Kindern in der ersten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 5 mindestens zustände. Die so betrachteten Beamten würden in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 7

während ihres aktiven Diensts zu keiner Zeit die Mindestalimentation erreichen; in der Besoldungsgruppe A 8 würde sie nach acht Jahren, in der Besoldungsgruppe A 9 nach sechs und in der Besoldungsgruppe A 10 nach zwei Jahren erreicht werden.“

Schwan, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Seite 15.

Im Übrigen weist Schwan darauf hin, dass die Angemessenheit der Besoldung grundsätzlich durch die Höhe des Grundgehalts zu sichern ist, sodass die Besoldung unabhängig von Familienstand und Kinderzahl angemessen sowie attraktiv und wettbewerbsfähig auszugestalten sei. Familienzuschläge seien amtsbezogen festzulegen und müssen als Anpassungen im Detail in einem angemessenen Verhältnis zur Grundbesoldung stehen; eine verfassungsgemäße Besoldung werde nicht allein durch entsprechende Anpassungen in den unteren Besoldungsgruppen und durch Familienzuschläge erreicht (vgl. *Schwan*, Das Besoldungsniveau der Berliner Landesbeamten, a.a.O., Tabelle 4, Seite 16 ff. mit zahlreichen Vergleichsberechnungen und Rechtsprechungshinweisen).

In diesem Zusammenhang ist auch auf den bereits erwähnten Gesichtspunkt hinzuweisen, wonach die überproportional vorgenommenen Erhöhungen der Familienzuschläge in den unteren Besoldungsgruppen das systeminterne Abstandsgebot verletzen (vgl. dazu oben unter I. Ziff. 5).

Diese Sachverhalte werden darüber hinaus in einem Beitrag präzisiert, der im Verlauf dieses Jahres in der Zeitschrift für Beamtenrecht erscheinen wird (*Schwan*, Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung zur Prüfung einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, **Anlage 4**). Die Schriftleitung der ZBR hat die Einfügung des Beitrags an dieser Stelle genehmigt und dabei im Hinblick auf dessen Veröffentlichung um Vertraulichkeit gebeten (**Anlage 5**).

Der Beitrag stellt begründet den zu vermutenden Zusammenhang der Mindestalimentation als Nettovergleichsschwelle mit der indiziellen Bedeutung der

Mindestbesoldung heraus (Schwan, Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung, a.a.O., Seite 3 ff.), um anhand des „Grundgehaltsäquivalents zur Mindestalimentation“ ein weiteres indizielles Maß zur Prüfung einer verfassungswidrig ausgestalteten Alimentation in die Literatur einzuführen, wie das anhand der Jahre 2015 und 2020 präzisierend exemplifiziert wird, um auf dieser Grundlage zu verdeutlichen, wie viele Besoldungsgruppen in den beiden Jahren jeweils das Grundgehaltsäquivalent indiziell verfehlt haben: nämlich 2015 acht von 13 und 2020 sieben von zwölf Besoldungsgruppen (Schwan, Die indizielle Bedeutung der Mindestbesoldung, a.a.O., Seite 7 ff.).

Da so verstanden nicht bloß die unteren Besoldungsgruppen indiziell von dem Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot betroffen wären, sondern sich der Verstoß auf die überwiegende Anzahl von Besoldungsgruppen zu erstrecken scheint, sollte es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit so sein, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können, was gleichfalls für den Sachverhalt gelten sollte, dass davon auch die Grundgehaltssätze betroffen sein sollten, da von der Verletzung der Grenze zur Mindestbesoldung eine (zu) hohe Anzahl von Besoldungsgruppen betroffen zu sein scheint.

Zum grundsätzlich gleichen Ergebnis ist unlängst der Erste Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs – ausgehend nicht von der Mindestbesoldung, sondern von der Mindestalimentation – hinsichtlich der hessischen Besoldungsgruppen W 2 und A 15 in ihrem systeminternen Zusammenhang mit der Besoldungsgruppe A 5 im Zeitraum von 2013 bis 2020 gekommen (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss des Ersten Senats vom 30.11.2021 – 1 A 2704/20 –, S. 67 ff., **Anlage 6**). Die mathematisch kompliziertere Methodik auf die Berliner Verhältnisse übertragen, würde das von uns anhand der Anlage 4 dargelegte Ergebnis grundsätzlich bestätigen, was hier aus Platzgründen nicht nachvollzogen werden soll.

III. Verfahrensfragen, Rechtsfolgenausspruch

Wie bitten den erkennenden Senat, bei der Entscheidung folgende weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Verbindung mit dem Vorlagebeschluss des VG Berlin vom 25.10.2021 - 7 K 456/20

Wir regen an, das vorliegende Verfahren mit dem jüngst ergangenen Vorlagebeschluss des VG Berlin vom 25.10.2021, 7 K 456/20 (Az. beim BVerfG nicht bekannt), die B-Besoldung in Berlin betreffend zu verbinden. Zwar ist die Verbindung und Trennung von Verfahren nur in § 66 BVerfGG für das Organstreitverfahren ausdrücklich geregelt. Allerdings nimmt das Bundesverfassungsgericht auch bei anderen Verfahrensarten für sich in Anspruch, Verfahren zu verbinden oder zu trennen (vgl. BVerfGE 129, 300 sowie BVerfGE 129, 208 und Beschluss des Zweiten Senats vom 06.05.2014 – 2 BvR 1139/12 u.a., Ziff. 1 des Tenors).

Nach bisheriger Verfahrenspraxis des Zweiten Senats sind bei verbundenen Entscheidungen bislang A-, B-, R- und W-Besoldung jeweils gesondert behandelt worden. Aufgrund der Besonderheiten der Situation in Berlin, die – soweit ersichtlich – in keinem der anderen Vorlageverfahren aus den anderen Bundesländern vorliegen, erscheint eine gemeinsame Entscheidung gleichwohl angezeigt.

2. Verbindung mit dem Vorlageverfahren Az. 2 BvL 8/16 und 20 bis 21/17

Aufgrund des offensichtlichen Sachzusammenhangs sollte das vorliegende Verfahren – wie bereits in der vorangegangenen Stellungnahme angeregt – mit dem Vorlageverfahren des OVG Berlin-Brandenburg mit den Az. 2 BvL 8/16 und 20 bis 21/17 verbunden werden. Nicht zuletzt die genauen Vorgaben hinsichtlich der Berechnung des Abstandsgebots, aber auch die offenen Fragen zu den anderen Parametern sind sinnvollerweise besoldungsgruppenübergreifend zu beantworten. Der Vorlagebeschluss des OVG Berlin-Brandenburg entspricht in vielerlei Hinsicht nicht den neueren

bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben. Gleichwohl liegt die massive Unteralimentation für die Besoldungsgruppen A 7 und A 8 auf der Hand (vgl. dazu unter I. und II.).

3. Rechtsfolgenausspruch (§ 78 Satz 2 BVerfGG)

In diesem Zusammenhang wird zusätzlich angeregt, nicht nur die durch die aufgrund der beiden Vorlagebeschlüsse allein streitgegenständlichen Besoldungsgruppen A 9 bis A 12 (Az. 2 BvL 4 bis 9/18) sowie A 7 und A 8 (Az. 2 BvL 8/16 und 20 bis 21/17) für die Jahre 2008 bis 2015 bzw. 2009 bis 2016, sondern auf Grundlage von § 82 Abs. 1 i.V.m. 78 Satz 2 BVerfGG die Vorschriften zur Höhe der gesamten A-Besoldung (also für die Besoldungsgruppen A 4 bis A 16) in den Jahren 2008 bis 2016 für verfassungswidrig zu erklären.

Insbesondere die umfangreichen Berechnungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Abstandsgebot führen – jedenfalls unter Einbeziehung der ergänzenden Ausführungen in dieser Stellungnahme – zu der Erkenntnis, dass sich die verfassungswidrige Unteralimentation auf alle Besoldungsgruppen erstreckt. Dabei ist aus Sicht der betroffenen Kläger auch der zeitliche Aspekt zu berücksichtigen (vgl. dazu unter 6.). Insoweit sollte nach diesseitiger Auffassung der Senat von § 78 Satz 2 BVerfGG allein schon deshalb Gebrauch machen, um Folgeprozesse abzukürzen und arbeitsintensive Vorlageverfahren für zahlreiche andere Besoldungsgruppen in den Streitjahren zu vermeiden. Dabei ist auch nach diesseitiger Kenntnis allein beim Verwaltungsgericht Berlin mittlerweile mindestens eine dreistellige Zahl von Klagen die amtsangemessene (A-)Besoldung betreffend anhängig; davon auch mehrere Verfahren, bei denen es um die Amtsangemessenheit der Bezüge der Besoldungsgruppen oberhalb von A 12 geht.

Nach § 82 Abs. 1 i.V.m. 78 Satz 2 BVerfGG kann der Senat den Umfang der Nichtigerklärung über die konkret zur Prüfung gestellte Norm auf weitere Bestimmungen des gleichen Gesetzes erstrecken, die aus denselben Gründen wie die vorgelegte Norm verfassungswidrig sind. Das Bundesverfassungsgericht hält sich in Verfahren der konkreten Normenkontrolle darüber hinaus für befugt, die jeweilige Vorlagefrage im Wege der Auslegung auf weitere, dort nicht ausdrücklich bezeichnete Vorschriften zu erstrecken (vgl. dazu BVerfGE 122, 210 [229] sowie 121, 241 [253]). Geht man davon aus,

dass das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsfrage aufgrund des akzessorischen Charakters der konkreten Normenkontrolle (so Lenz/Hansel, Kommentar BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 80 Rn. 23) nicht in diesem Sinne eigenmächtig erweitern darf, wäre der Senat gehalten, eine entsprechende Ergänzung des Vorlagebeschlusses im Dialog mit den vorlegenden Gerichten – vorliegend also mit dem Bundesverwaltungsgericht bzw. dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – anzuregen (vgl. Lenz/Hansel, Kommentar BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 80 Rn. 24 mit Verweis auf E. Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 851). Sollte sich der Senat zu einer solchen Vorgehensweise nicht entschließen können, wird angeregt, dass die Auswirkungen der Verfassungswidrigkeit auf andere als die verfahrensgegenständlichen Besoldungsgruppen zumindest in einem *obiter dictum* konkretisiert werden.

4. Rechtsfolgenausspruch (Vollstreckungsanordnung)

Aufgrund der offenkundigen (unmittelbaren) Verstöße gegen das Abstandsgebot hinsichtlich weiter Teile der A-Besoldung, die sich im Land Berlin auch in den noch nicht streitgegenständlichen Folgejahren (2017, 2018, 2019, 2020, 2021) fortsetzen, ist zudem überlegenswert, analog zur Mindestalimentation von verheirateten Beamten mit mehr als zwei Kindern (BVerfGE 99, 300) den mittlerweile zahlreichen Klägern auf Grundlage von § 35 BVerfGG über eine Vollstreckungsanordnung die Möglichkeit einzuräumen, unmittelbare Zahlungsansprüche gegen das Land Berlin vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen. In diesem Zusammenhang wären neben konkreten Vorgaben zur genauen Berechnung des Abstandsgebots als solches auch Angaben zu den Auswirkungen einer insoweit festgestellten Unteralimentation der Eingangsbesoldungsstufe auf höhere Besoldungsgruppen notwendig. Insoweit besteht wie dargelegt vergangenheitsbezogen kein Spielraum des Landesgesetzgebers, das Besoldungsgefüge neu zu ordnen (Änderungen bei den Erfahrungsstufen, Beihilferecht etc.). Versteht man – wie das Bundesverwaltungsgericht und das Obergerverwaltungsgericht richtigerweise auch – einen hinreichenden Abstand der Beamtenalimentation zur sozialen Grundsicherung als absolutes Kriterium bzw. als zentralen Ausgangswert des Besoldungsgefüges, liegt die Einräumung einer Vollstreckungsanordnung an die Verwaltungsgerichte schon deshalb nahe, um das Bundesverfassungsgericht von kleinteiligen

Berechnungen (für mehrere Jahre und etliche Besoldungsgruppen) zu entlasten, die – ausgehend von konkretisierten – Vorgaben zur Ermittlung des notwendigen Abstands ohne Weiteres von der Fachgerichtsbarkeit vorgenommen werden können.

In diesem Zusammenhang ist es bedenkenswert, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit sämtliche Bundesländer jenen hinreichenden Abstand der Beamtenalimentation zum Grundsicherungsniveau als absolutes Kriterium bzw. als indiziellen Ausgangswert über das Jahr 2015 hinaus seit spätestens 2008 verletzen, sodass seitdem die Alimentation mindestens in den unteren Besoldungsgruppen ausnahmslos als evident unzureichend angesehen werden sollte, wie in einem Beitrag gezeigt wird, der im Heft 5 2022 in Die Öffentliche Verwaltung erscheint (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A 2008 bis 2020 – eine „teilweise drastische Abkopplung der Besoldung“ als dauerhafte Wirklichkeit?, **Anlage 7**).

Der Beitrag bemisst zur Beleuchtung der Problematik zunächst die Regelbedarfe für den Zeitraum 2008 bis 2020, zeigt in heute möglichen Ansätzen die Dimension der Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie der Sozialtarife im Bemessungsverfahren des Grundsicherungsniveaus, betrachtet die Systematik realitätsgerecht ermittelter kalter und warmer Unterkunftskosten und stellt auf dieser Basis die Höhe des Grundsicherungsniveaus und der Mindestalimentation für alle 16 Bundesländer im Untersuchungszeitraum dar (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 2 ff.), um ihnen daraufhin die von den Ländern gewährte Nettoalimentation sowie den jeweils resultierenden Fehlbetrag gegenüberzustellen (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 10 ff.). Dabei zeigt sich für den gesamten Untersuchungszeitraum, dass selbst unter der Zugrundelegung nicht realitätsgerecht, also zu gering bemessener Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für die Sozialtarife ausnahmslos alle Bundesländer den Landes- und Kommunalbeamten sowie den Beamten der anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf ihrem jeweiligen Landesgebiet durchgehend eine nicht amtsangemessene Alimentation gewährt haben; deren Höhe lag dahingegen in den unteren Besoldungsgruppen geringstenfalls in der weit überwiegenden Zahl von Bundesländern noch unterhalb des Grundsicherungsniveaus, wobei sich das Maß der

Unteralimentation in Berlin ab 2015 insgesamt kaum verändert, es jedoch von 2015 nach 2020 in insgesamt zehn Bundesländern prozentual noch einmal zugenommen hat, nachdem eine solche Zunahme bereits von 2010 nach 2015 in 13 Ländern vollzogen worden war (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Tabelle 7, Seite 11).

Darüber hinaus veranlasst das Beispiel Thüringen, für das als bislang einziges Bundesland realitätsgerechte Kosten für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe im gesamten Untersuchungszeitraum öffentlich zugänglich vorliegen, die begründete Vermutung, dass seit spätestens 2015 kein Bundesland und damit auch nicht Berlin mindestens in der untersten Besoldungsgruppe eine Alimentation noch oberhalb der Grundsicherung gewährt haben (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 13 f.). Auch haben mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern bis heute sämtliche Bundesländer und so auch Berlin die noch aus dem Bundesbesoldungsgesetz überkommenen unteren Besoldungsgruppen ersetzt und die betroffenen Beamten übergeleitet, was es in Anbetracht einer gegebenenfalls unzureichenden Beachtung der an den Besoldungsgesetzgeber auch diesbezüglich gestellten prozeduralen Anforderungen als zweifelhaft erscheinen lassen kann, dass die betreffenden gesetzlichen Regelungen in allen Fällen mit den Erfordernissen der Substantialität in Einklang gebracht worden wären, wie das am Beispiel Thüringen exemplifiziert wird; eine unzureichende Prozeduralisierung der Ersetzung unterer Besoldungsgruppen bzw. der Überleitung der entsprechend davon betroffenen Beamten sollte im Ergebnis zu einer nicht mit der Verfassung in Einklang zu bringenden Regelung führen, was wiederum in den betreffenden Bundesländern die Lücke zwischen der Mindestalimentation und der der untersten bzw. gegebenenfalls weiteren Besoldungsgruppen gewährten Nettoalimentation noch weiter vergrößern sollte (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 14 f.). Wenn schließlich wie nun ebenfalls Berlin (vgl. dazu oben unter I. Ziffer 5) seit 2020 weitere Bundesländer die Lücke zwischen der Mindestalimentation und der in der untersten Besoldungsgruppe zu gewährenden Nettoalimentation durch eine überproportionale Erhöhung von Familienzuschlägen schließen wollen, bleibt das offensichtlich auch deshalb mindestens wiederkehrend prozedural fragwürdig, da an sich zu erwarten wäre, dass im konfligierenden Verhältnis

von Leistungs- und Alimentationsprinzip die familienabhängige, leistungsunabhängige Besoldung weiterhin an Bedeutung verlieren sollte (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 15 f.). Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Besoldungsgesetzgeber seit spätestens 2008 die sie treffende Pflicht zur Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation als ein besonders wesentlicher hergebrachter Grundsatz ausnahmslos und fast schon gewohnheitsmäßig verletzen, was auf Dauer weder beamtenrechtlich noch für die Rechtsordnung insgesamt ohne Folgen bleiben kann (Schwan, Das Alimentationsniveau der Besoldungsordnung A, a.a.O., Seite 16 f.).

Dabei wäre nach unserer Auffassung im Hinblick auf Berlin noch zu erörtern, ob das Land in der Gesetzgebung zur aktuellen Besoldungsanpassung entsprechend der oben unter I. und II. dargelegten Problematiken nur in einer Weise tätig geworden ist, die so offensichtlich hinter den sich aus der Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, Rn. 48 ff. ergebenden Anforderungen zurückbleibt, dass dies materiell einer Untätigkeit gleichkomme. Denn wenn die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwar die R-Besoldung des Landes Berlin betrachtet, so ist der Adressat jener Entscheidung doch der identische Gesetzgeber und ist jener identische Gesetzgeber im Hinblick auf das Mindest- wie auch systeminterne Abstandsgebot sowohl zum absoluten als auch zum indiziellen Gehalt der R- und A-Besoldung denselben Direktiven unterworfen, sodass diesbezüglich der strikt akzessorische Charakter zu der getroffenen Sachentscheidung bestehen bleiben, eine Vollstreckungsanordnung sie weder ergänzen noch erweitern sollte, deren Beachtung jedoch absichern und entsprechend als Instrument zur umfassenden und einzelfalladäquaten Durchsetzung dienen würde, um so der verfahrensabschließenden Entscheidung Geltung zu verschaffen, wobei die grundsätzlich auf das zur Durchsetzung der Entscheidung Unumgängliche beschränkten Folgeregeln wie dargelegt über das Jahr 2015 hinaus bis zum Ende des Jahres 2021 unverändert zeigen, dass der gebotene Abstand zum Grundsicherungsniveau für die unterste Besoldungsgruppe nach wie vor durchgehend bei weitem unterschritten worden ist. Die Vollstreckungsanordnung stände nach unserer Auffassung demgemäß strikt im Dienst der Sachentscheidung und ihrer Durchsetzung, nachdem das Verhalten der Adressaten der Sachentscheidung bislang augenscheinlich materiell einer Untätigkeit gleichgekommen sein sollte.

Denn das Abgeordnetenhaus von Berlin war insgesamt nicht nur aufgefordert, sondern ist verpflichtet, den bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven Folge zu leisten, da auch der Gesetzgeber eine mit der Verfassung unvereinbare Rechtslage nicht fortbestehen lassen darf. Nichtsdestotrotz ist nun wie dargelegt begründet davon auszugehen, dass die Besoldung und Alimentation unseres Mandanten wie auch die vieler anderen, wenn nicht aller anderen ebenfalls dem BerlBVAnpG 2021 unterworfenen Beamten nach wie vor nicht amtsangemessen erfolgt, da das Land Berlin maßgebliche von ihm zu beachtende Direktiven des Bundesverfassungsgerichts vorsätzlich missachtet. Die Vollstreckungsanordnung wäre deshalb hier als „der Inbegriff aller Maßnahmen, die erforderlich sind, um solche Tatsachen zu schaffen, wie sie zur Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Rechts notwendig sind“, zu verstehen (Arndt, DVBl. 1952, S. 3), verbliebe also ihrer Natur nach eine reine Entscheidung im Rahmen der Durchsetzung, des Vollzugs der Sachentscheidung.

Dabei geben wir diesbezüglich ebenfalls zu bedenken, dass die in Anlage 1 beigelegte Untersuchung im Vorfeld der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs sowohl den Fraktionsvorsitzenden der im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretenen Parteien als auch nachrichtlich den Mitgliedern des Hauptausschusses (jeweils mit Ausnahme der Mitglieder der Partei Alternative für Deutschland) zur Verfügung gestellt worden ist und sie im Zuge dessen sowohl auf den sachwidrigen, unzureichenden und unangemessenen Gehalt des Gesetzentwurfs hingewiesen als auch in der Funktion als Fraktionsvorsitzende darum gebeten worden sind, sie den jeweiligen Mitgliedern der Fraktionen vor der Zweiten Lesung des Gesetzentwurfs zukommen zu lassen (Mail an die Fraktionsvorsitzenden und nachrichtlich an die Mitglieder des Hauptausschusses vom 24.01.2021, **Anlage 8**). Das Gesetz ist am Ende am 28.01.2021 dennoch ohne Enthaltungen und Gegenstimmen verabschiedet worden (Plenarprotokoll der 71. Sitzung vom 28.01.2021, S. 8489 f., **Anlage 9**). Sein Ergebnis – die bis auf Weiteres fortbestehende nicht amtsangemessene Alimentation auch unseres Mandanten – begründet nach unserer Auffassung auch deshalb alles in allem eine so weitgehende fortgesetzte Verletzung des Alimentationsprinzips durch den von der ausgesprochenen

Gesetzgebungspflicht betroffenen Gesetzgeber, dass diese im Ergebnis materiell einer Untätigkeit gleichkommt.

Die Vorgabe einer Vollstreckungsanordnung ist auch deshalb angezeigt, da das Land Berlin trotz der Ausformung des Mindestabstandsgebots als zwingend zu beachtender Parameter der ersten Prüfungsstufe in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2015 in den Folgejahren gleichwohl davon abgesehen hat, bei der Festlegung der Alimentation den Abstand zur sozialen Grundsicherung (auch nur ansatzweise) zu würdigen; jedenfalls ist den Gesetzesbegründungen auch in den folgenden Jahren keinerlei Berechnung oder sonstige Erläuterung diesbezüglich zu entnehmen, wodurch der vom Gesetzgeber zu erfüllende Prüfungsauftrag missachtet und so mit der Folge verletzt wurde, dass nicht geprüft worden ist, ob er innerhalb seines weiten Gestaltungsspielraums, über den er bei der Festsetzung der Bezüge verfügt, den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstandes zum Grundsicherungsniveau ausreichend Rechnung getragen hat, was er wie gerade gezeigt auch über das Jahr 2015 hinweg bis heute offensichtlich nicht getan hat. Mit dem Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2021 und zur Änderung weiterer Vorschriften (BerlBVAnpG 2021) erfolgten zwar erstmals Berechnungen zum Mindestabstandsgebot, die aber wie aufgezeigt nicht mit den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben im Einklang stehen (vgl. dazu die umfassenden Ausführungen unter I.).

Unabhängig davon, ob der Senat bei seiner Entscheidung eine Vollstreckungsanordnung für die Folgejahre vorsieht, schlagen wir vor, hinsichtlich der zu erwartenden gesetzlichen Regelungen zu Nachzahlungen in den Jahren 2008 bis 2016 prozedurale Absicherungen vorzugeben. Dem Landesgesetzgeber sollten – freilich unter Beachtung seines Entscheidungsspielraums bei der Neuordnung des Besoldungsgefüges für die Zukunft – klare Richtlinien aufgezeigt werden, die unzureichende Nachzahlungen verhindern. Nach diesseitiger Auffassung ist zumindest hinsichtlich des offensichtlich nicht eingehaltenen Abstands zur sozialen Grundsicherung in den Streitjahren eine konkrete Berechnungsgrundlage vorzuschreiben.

Ausgehend von konkreten Vorgaben zur Berechnung des Abstandsgebots für die jeweilige Eingangsstufe sollten darüber hinaus die Auswirkungen der insoweit gegebenen Unterschreitung des Abstandsgebots auf höhere Besoldungsgruppen – möglichst (auch vergangenheitsbezogen) im Sinne einer konkreten Angabe zur Begrenzung einer möglichen Abschmelzung der prozentualen Erhöhungen – deutlich gemacht werden. Ansonsten steht zu befürchten, dass der Landesgesetzgeber die aus den Berechnungen folgenden Steigerungen für die Eingangsstufe für höhere Besoldungsgruppen einebnet. Insoweit sollte auch deutlich gemacht werden, dass der verfassungsgerichtlich hervorgehobene Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Neuordnung des Besoldungsgefüges im Hinblick auf die aus dem Mindestabstandsgebot folgenden Konsequenzen für die Zukunft nur in einem deutlich eingeschränkten Maße gilt, da der Gesetzgeber die aus der Beachtung einer Mindestbesoldung resultierenden Konsequenzen zu berücksichtigen hat (vgl. dazu oben unter II. Ziffer 4).

5. Höhere Steuerprogression bei Nachzahlungen

Der mittlerweile eingetretene zeitliche Verzug sowie die unzureichende Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Direktiven im Reparaturgesetz zur R-Besoldung (vgl. dazu die umfassenden Ausführungen unter II.) führen dazu, dass die ohnehin zu gering bemessenen Nachzahlungsbeträge durch die regelmäßig höhere Besteuerung zusätzlich entwertet werden. Dabei fällt für klagende Beamte zunächst negativ ins Gewicht, dass Besoldungsnachzahlungen im Zuge von Feststellungsklagen hinsichtlich nicht amtsangemessener Alimentation grundsätzlich nicht zu verzinsen sind (vgl. VG Leipzig, Urteil vom 07.09.2017, Az. 3 K 557/12, Rn. 67 f. mwN.).

Der zeitliche Verzug bis zur endgültigen verfassungsgerichtlichen Feststellung der Unteralimentation – seit dem ersten Widerspruch des Klägers gegen die Höhe der Besoldung sind mittlerweile 13 Jahre vergangen – führt darüber hinaus zu einer regelmäßig deutlichen höheren Besteuerung, da die Besoldung aufgrund von Beförderungen sowie den allgemeinen Erhöhungen deutlich höher besteuert wird. Vorliegend dürfte der Kläger in einem ersten Schritt einen Nachzahlungsbetrag für absehbar mindestens 9 Jahre (2008 bis 2016) auf einen Schlag bei einer deutlich höheren Grenzsteuerbelastung

erhalten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bundesgesetzgeber in den letzten Jahren keine Schritte unternommen hat, um die sog. *kalte* Progression durch Änderungen der Bemessungsgrundlage im Rahmen der Einkommensteuer nennenswert abzuschwächen.

Aufgrund der rein rechnerischen Betrachtungsweise, mit der das Land Berlin der gerichtlich festgestellten Unteralimentation bei der R-Besoldung begegnet ist (vgl. dazu unter I., II.), kann davon ausgegangen werden, dass auch Nachzahlungsansprüche im Hinblick auf die A-Besoldung auf eben diesem Wege erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist die (in der Regel) deutlich höhere Steuerprogression bei Nachzahlungen, die wie hier erst viele Jahre später erfolgen wird, zu berücksichtigen. Dieser Umstand ist bei der Höhe entsprechender Nachzahlungen nach unserer Auffassung zwingend – im Sinne gestaffelter Erhöhungsbeträge – zu berücksichtigen (vgl. zu der Problematik allgemein auch VG Halle, Beschluss vom 11.07.2017, Az. 5 A 140/15, Rn. 145 ff). Der erneute Vorlagebeschluss erfolgte vor dem Hintergrund, dass der Landesgesetzgeber in Sachsen-Anhalt in Folge der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2015 die Besoldung nur soweit gesteigert hat, dass lediglich das dritte Kriterium mit der geringsten Abweichung bei einer Restabweichung von 4,99 Prozent verblieb (vgl. VG Halle, a.a.O., Rn. 11).

6. Gebot effektiven Rechtsschutzes

Abschließend bitten wir wie erwähnt um die Verbindung des in Bezug genommenen Vorlageverfahrens mit dem Verfahren über die Berliner R-Besoldung (Az. 2 BvL 4/18).

Die Beamtenschaft im Land Berlin war bislang praktisch rechtsschutzlos gestellt. Unser Mandant hat für das Jahr 2008 – also vor mittlerweile 13 Jahren – erstmals die Höhe seiner Besoldung gerügt. Die zögerliche Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte – und die fehlende Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2015 durch den Besoldungsgesetzgeber – halten wir für nicht mehr mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar.

Patrick Merkle
Rechtsanwalt

Dr. Torsten Schwan