



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 6 K 170/14

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch Performa Nord, Eigenbetrieb des Landes Bremen, Schillerstraße 1, 28195 Bremen,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Kammer - durch Richterinnen Korrell, Richterinnen Stybel und Richter Dr. Sieweke sowie die ehrenamtlichen Richter John und Koch ohne mündliche Verhandlung am 17. März 2016 beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber eingeholt, ob die

- **im Zeitraum vom 01.07. bis 31.08.2013 auf § 1 Abs. 1 BremBesG, § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. § 77 Abs. 2 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung**

i. V. m. Anlage 14 BremBesG in der Fassung durch das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 in der Freien Hansestadt Bremen vom 12.04.2011 (Brem.GBl. 288),

- **im Zeitraum vom 01.09. bis 31.12.2013 auf § 1 Abs. 1 BremBesG, § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. § 77 Abs. 2 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung i. V. m. Anlage 14 BremBesG in der Fassung durch das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.11.2014 (Brem.GBl. 564) und**
- **im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2014 auf §§ 1 Abs. 1, 15b, 15f BremBesG i. V. m. Anlage 14 BremBesG in der Fassung durch das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.11.2014 (Brem.GBl. 564)**

beruhende Alimentation des Klägers ab dem 01.07.2013 bis 31.12.2014 – bezogen auf die Besoldungsgruppe C 3 – mit Art. 33 Abs. 5 GG in seiner ab dem 01.09.2006 geltenden Fassung (BGBl. I 2034) unvereinbar ist.

G r ü n d e

I.

Der Kläger verfolgt die Feststellung, dass seine Alimentation ab dem 01. Juli 2013 und im Jahr 2014 verfassungswidrig zu niedrig gewesen ist.

Der 1958 geborene Kläger ist verheiratet und hat vier 1989, 1991, 1995 und 1998 geborene Kinder. Er studierte in den Jahren 1978 bis 1984 Rechtswissenschaften. Das Studium schloss er im Dezember 1984 mit dem ersten Staatsexamen (Note: Punkte) ab. Von März 1985 bis Dezember 1988 war der Kläger Rechtsreferendar beim Oberlandesgericht B-Stadt. Die zweite juristische Staatsprüfung (Note: Punkte) bestand er im Dezember 1988. Im Anschluss war er zunächst zugelassener Rechtsanwalt (März bis Mai 1989) und ab 01.05.1989 als Unternehmensjurist eines internationalen Dienstleistungsunternehmens im Bereich tätig. Am 1995 verlieh ihm die Universität B-Stadt, Fachbereich Rechtswissenschaft I, den Doktorgrad mit der Bewertung .

Die Beklagte ernannte den Kläger unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit mit Wirkung vom 28.04.1999 zum Professor und wies ihn in eine Planstelle

der Besoldungsgruppe C 3 ein. Das Besoldungsdienstalter wurde mit Bescheid vom 29.04.1999 auf den 01.09.1979 festgesetzt.

Mit Schreiben vom 05.07.2013, der Beklagten am 08.07.2013 zugegangen, erhob der Kläger Widerspruch gegen die Höhe seiner Dienstbezüge. Die Besoldung sei verfassungswidrig zu niedrig. Die Besoldung sei ab 01.07.2013 entsprechend der Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst und entsprechend der Übernahme für die Besoldung der Besoldungsgruppen bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 10 anzupassen. Sie verstoße gegen das Alimentationsprinzip nach Art. 33 Abs. 5 GG.

Im Jahr 2013 erfolgte die Besoldung der Professoren der Besoldungsgruppe C im Land Bremen nach § 1 Abs. 1 BremBesG, § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. § 77 Abs. 2 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung i. V. m. Anlage 14 BremBesG. Die Professoren der Besoldungsgruppe C 3 erhielten ein Grundgehalt, dessen Höhe sich nach Dienstaltersstufen richtete. Durch das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 in der Freien Hansestadt Bremen vom 12.04.2011 (Brem.GBl. 288) war die Besoldung der Besoldungsgruppe C 3 ab 01.10.2011 um 1,5 Prozent und ab 01.10.2012 um 1,9 und einen zusätzlichen Festbetrag von 17 Euro Prozent erhöht worden.

Das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.06.2013 (Brem.GBl. 323) sah vor, die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe C 3 unverändert zu belassen. Begründet wurde dies damit, dass die Haushaltsnotlage des Landes Bremen eine zeit- und inhaltsgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf alle Beamten und Richter nicht zulasse (Bürgerschafts-Drs. 18/912, S. 3).

Zum 01.01.2014 traten §§ 15b, 15f BremBesG in Kraft. Danach richtet sich die Höhe des Grundgehalts der Besoldungsgruppe C 3 nicht mehr nach dem Besoldungsdienstalter, sondern nach dienstlichen Erfahrungszeiten. Nach Maßgabe des § 20 BremBesG wurden die am 31.12.2013 im Dienst der Beklagten befindlichen Beamten in das neue Besoldungssystem übergeleitet.

Die Beklagte wies den Widerspruch des Klägers vom 08.07.2013 mit Widerspruchsbescheid vom 14.01.2014 zurück. Die Gewährung einer höheren Besoldung sei nicht möglich, da Besoldungsleistungen ausschließlich auf gesetzlicher Grundlage erfolgen dürften. Die gesetzliche Grundlage begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Vorgaben der Alimentationspflicht seien beachtet

worden. Von Empfängern höherer Bezüge könne bei der Anpassung der Besoldungsbezüge ein begrenzter Sparbeitrag gefordert werden.

Durch das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 28.11.2014 (Brem.GBl. 564) wurden die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe C 3 rückwirkend zum 01.09.2013 um 1,5 Prozent und einen zusätzlichen Festbetrag von 30 Euro und ab 01.09.2014 um 1,5 Prozent und einen zusätzlichen Festbetrag von 40 Euro erhöht.

Der Kläger hat bereits am 17.02.2014 Klage erhoben. Er trägt ergänzend vor, es spreche nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Parametern eine Vermutung für eine Unteralimentation. Zu Untermauerung dieser Vermutung sei auch auf die besondere Verantwortung der Hochschullehrer wegen ihrer Ausbildungs- und Prüfungsfunktion gegenüber zukünftigen Akademikern hinzuweisen. Die amtsangemessene Alimentation solle davor schützen, dass diese verantwortungsvolle Aufgabe nicht sachgerecht ausgeübt werde und zugleich das Ausbildungsniveau im Hochschulbereich sicherstellen. Schließlich sei kein schlüssiges und umfassendes Konzept zur Haushaltskonsolidierung erkennbar, welches die Unteralimentation rechtfertigen könne.

Der Kläger beantragt schriftsätzlich,

den Widerspruchsbescheid vom 14.01.2014 aufzuheben und

festzustellen, dass die Höhe der Besoldung des Klägers ab dem 01.07.2013 verfassungswidrig ist.

Die Beklagte beantragt schriftsätzlich,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt ergänzend vor, nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien sei die Besoldung amtsangemessen. Beim Vergleich der Entwicklung der Besoldung mit den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst müsse berücksichtigt werden, dass es in den Jahren 2005 und 2006 zu einer signifikanten Absenkung der Sonderzahlungen gekommen sei. Bei dem Vergleich zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex müsse der Nominallohnindex für Niedersachsen herangezogen werden. Denn der Nominallohnindex für das Land Bremen gebe die

gesamtwirtschaftliche Lage des Landes nicht wieder. Grund dafür sei, dass viele in Bremen tätige Arbeitnehmer in Niedersachsen wohnen würden. Hinsichtlich des Verbraucherpreisindex lägen bezüglich des Landes Bremen nicht für den gesamten zu betrachtenden Zeitraum Daten vor. Daher müsse vollständig auf Daten für das Bundesgebiet zurückgegriffen werden. Bei der Bewertung der für die Jahre 1999 bis 2013 und 2000 bis 2014 errechneten Differenzen müsse berücksichtigt werden, dass diese statistische Ausreißer enthielten. Die Abweichung zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Zeitraum 01.01.1995 bis 31.12.2009 für die R1-Besoldung habe lediglich 2,1 Prozentpunkte betragen.

Das Gericht hat mit Schreiben vom 23.11.2015 das Statistische Bundesamt um Informationen, insbesondere zur Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst des Landes Bremen, zur Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen, zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen und zur Einkommenssituation vergleichbarer Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, ersucht. Das Statistische Bundesamt hat diese Informationen mit Schreiben vom 11.01.2016 und Schreiben vom 03.03.2016 zur Verfügung gestellt. Auf die Schreiben wird Bezug genommen. Das Gericht hat ferner mit Schreiben vom 23.11.2015 die Beklagte u. a. um Informationen zur Bewerberlage bei Ausschreibungen gebeten. Die Beklagte hat diese Anfrage mit Schriftsatz vom 11.02.2016, auf den Bezug genommen wird, beantwortet.

Die Beteiligten haben einer gerichtlichen Entscheidung ohne mündliche Verhandlung mit Schriftsätzen vom 11.02.2016 und 18.02.2016 zugestimmt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Generalakte „amtsangemessene Alimentation“ und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

II.

Das Verfahren wird ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 11, 80 BVerfGG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob die Alimentation des Klägers in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar ist. Auf diese Frage kommt es im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG für die Entscheidung der Kammer über die Klage des Klägers an (1.). Die Kammer ist auch davon überzeugt, dass die Alimentation des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 mit Art. 33 Abs. 5 GG

unvereinbar ist (2.).

1. Entscheidungserheblichkeit des Vorlagegegenstandes

Für die Entscheidung über die Klage ist die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorlagegegenstandes entscheidungserheblich. Verstoßen die besoldungsrechtlichen Regelungen gegen Art. 33 Abs. 5 GG und sind deshalb ungültig, ist der Klage stattzugeben. Anderenfalls ist die Klage abzuweisen.

Die Klage ist zulässig. Sie ist insbesondere statthaft. Dem steht die Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der allgemeinen Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) nicht entgegen. Die Besoldung der Beamten und Richter bedarf nach § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. § 2 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung einer gesetzlichen Grundlage. Aufgrund dieses Gesetzesvorbehalts kann das Gericht Beamten und Richtern auch dann, wenn die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation in Frage steht, im Wege der Leistungsklage keine gesetzlich nicht vorgesehenen Besoldungsleistungen zusprechen. Der Alimentationsanspruch ist durch auf die Feststellung gerichtete Klage geltend zu machen, dass die Alimentation verfassungswidrig ist (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2009 – 2 BvL 13/08; BVerwG, Urt. v. 20.03.2008 – 2 C 49.07).

Die Klagebefugnis ist ebenfalls gegeben. Der begehrten Feststellung steht der Grundsatz der zeitnahen Geltendmachung (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 22.03.1990 – 2 BvL 1/86) nicht entgegen. Der Kläger hat den streitgegenständlichen Anspruch zeitnah geltend gemacht, indem er mit Schreiben vom 05.07.2013, der Beklagten am 08.07.2013 zugegangen, Widerspruch gegen die Höhe seiner Bezüge ab dem 01.07.2013 erhoben hat.

Die Begründetheit der Klage hängt allein vom Vorlagegegenstand ab. Im Falle einer durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten Unvereinbarkeit der den Vorlagegegenstand bildenden besoldungsrechtlichen Normen mit Art. 33 Abs. 5 GG hätte die Kammer anders zu entscheiden als im Falle der Gültigkeit des Vorlagegegenstandes. Erweisen sich die für die Besoldung des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 maßgeblichen Vorschriften als verfassungswidrig, muss die Kammer der Klage stattgeben. Anderenfalls ist die Klage insgesamt abzuweisen. Sonstige Gründe, aus denen die Klage Erfolg haben könnte, sind nicht gegeben. Die dem Kläger bislang gewährte Besoldung entspricht dem besoldungsrechtlich allein maßgeblichen Gesetz,

welches angesichts der genau bezifferten Besoldungshöhe keiner Auslegung zugänglich ist.

2. Verfassungswidrigkeit der Besoldung in den Jahren 2013 und 2014

Die Besoldung des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 verstößt gegen Art. 33 Abs. 5 GG.

Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das für die Besoldung der Beamten und Richter maßgebliche Alimentationsprinzip (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 92; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 71). Dieses verpflichtet den Dienstherrn, die Beamten und Richter sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 93; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 72). Für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 93; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 72).

Bei der Verwirklichung der aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 94; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 73). Verbunden damit ist eine Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle darauf, ob die gesetzgeberische Entscheidung über die Alimentation die prozeduralen Anforderungen missachtet und die Höhe der Alimentation evident unzureichend ist (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 96 ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 75ff.). Beiden Anforderungen genügt die Entscheidung des bremischen Gesetzgebers über die Besoldung des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 nicht.

a) Unzureichende Begründung der Entscheidung über die Besoldung

Die gesetzgeberische Entscheidung über die Alimentation des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 hat die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden prozeduralen Anforderungen missachtet.

Sinn und Zweck der prozeduralen Anforderungen ist es, die beschränkte gerichtliche Kontrolle des Ergebnisses der gesetzgeberischen Entscheidung durch Vorgaben im Hinblick auf das Verfahren der Entscheidungsfindung auszugleichen, um damit den Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG gerecht zu werden, ohne den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum unverhältnismäßig einzuschränken (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 164). Aufgrund dieser Zielsetzung gelten die prozeduralen Anforderungen unabhängig vom Ergebnis der gesetzgeberischen Entscheidung. Daher bemisst sich ihr Umfang nicht danach, inwieweit der Gesetzgeber Tarifabschlüsse für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes auf Beamte und Richter überträgt (a. A. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 23.09.2015 – 1 K 5754/13, juris Rn. 200). Zum Umfang der prozeduralen Anforderungen führt das Bundesverfassungsgericht aus (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 130; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 113):

„Der Gesetzgeber ist gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung.“

Zu den bei der Abwägung über die amtsangemessene Alimentation maßgeblichen Kriterien gehören nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere die Entwicklung und Höhe der Einkommen in der Privatwirtschaft (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.03.2007 – 2 BvR 556/04, juris Rn. 73; BVerfG, Beschl. v. 12.02.2003 – 2 BvL 3/00, juris Rn. 68; BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91, juris Rn. 46) und

die Entwicklung der Lebenshaltungskosten (BVerfG, Urt. v. 06.03.2007 – 2 BvR 556/04, juris Rn. 75; BVerfG, Beschl. v. 12.02.2003 – 2 BvL 3/00, juris rn. 102; BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91, juris Rn. 44). Der Gesetzgeber muss also vor seiner Entscheidung über die Alimentation Daten über diese Kriterien einholen und auf dieser Grundlage eine nachvollziehbare Abwägung vornehmen. Das ist in der Gesetzesbegründung zu dokumentieren.

Diesen Anforderungen hat der bremische Gesetzgeber nicht genügt, obwohl ihm durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die W-Besoldung die prozeduralen Anforderungen in den wesentlichen Grundzügen bekannt gewesen sein mussten (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 163ff.). Es fehlt bereits an einer Erhebung der für die Abwägungsentscheidung notwendigen Daten. Die Begründung des Gesetzes zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.06.2013 (Brem.GBl. 323) beschränkt sich darauf, den Inhalt des Gesetzes darzustellen und zu erläutern, weshalb die Tarifiergebnisse nicht bzw. nicht vollständig auf die Beamten und Richter übertragen worden sind (vgl. Bürgerschafts-Drs. 18/912 und Bürgerschafts-Drs. 18/917). Als Grund dafür wird die Haushaltsnotlage des Landes Bremen angeführt (Bürgerschafts-Drs. 18/912, S. 3). Der Gesetzesbegründung können keine Anhaltspunkte entnommen werden, dass dem Gesetzgeber bei seiner Entscheidung die Entwicklung der Einkommen in der Privatwirtschaft und der Lebenshaltungskosten bekannt gewesen sind. Es wird zwar ausgeführt, dass es nicht sachwidrig sei, von Beamten höherer Besoldungsgruppen einen begrenzten Sparbeitrag zu fordern, da sie von einer allgemeinen Teuerung weniger stark betroffen seien (Bürgerschafts-Drs. 18/912, S. 3). Dabei handelt es sich aber lediglich um eine abstrakte Überlegung, die keinen Rückschluss auf die tatsächliche Preisentwicklung zulässt.

Das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.11.2014 (Brem.GBl. 564) hat diesen Mangel nicht beseitigt. Die Begründung der gesetzgeberischen Entscheidung beschränkt sich im Wesentlichen darauf, dass es aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014 – 21/13) angezeigt sei, die Unterschiede bei der Höhe der Übertragung der Tarifabschlüsse für die Jahre 2013 und 2014 auf die verschiedenen Besoldungsgruppen und -ordnungen zu verringern (Bürgerschafts-Drs. 18/1598, S. 2f.). Daten über die Entwicklung der Einkommen in der Privatwirtschaft und der Lebenshaltungskosten lassen sich der Gesetzesbegründung nicht entnehmen.

Zuletzt sind auch durch das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2015/2016 in der Freien Hansestadt Bremen vom 29.09.2015 (Brem.GBl. 422) die prozeduralen Anforderungen nicht nachgeholt worden. Die Gesetzesbegründung enthält zwar Daten zur Entwicklung der Löhne in der Privatwirtschaft und der Verbraucherpreise (vgl. Bürgerschafts-Drs. 19/48, S. 14). Die Begründung dient jedoch der Erläuterung der Entscheidung über die Alimentation in den Jahren 2015 und 2016, nicht der streitgegenständlichen Alimentation in den Jahren 2013 und 2014.

b) Evident unzureichende Höhe der Alimentation

Die Gesamtschau der maßgeblichen Kriterien ergibt, dass die Besoldung des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 evident unzureichend gewesen ist (aa, bb). Dieser Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht durch entgegenstehende verfassungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt (cc).

aa) Es besteht die Vermutung für eine evident unzureichende Alimentation, da die ersten drei der fünf maßgeblichen Kriterien für eine zu niedrige Besoldung sprechen. Maßgebliche Kriterien sind (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 97ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 75ff.):

- die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit im Land Bremen (1),
- die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen (2),
- die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen (3),
- der Vergleich zwischen den Besoldungsordnungen im Land Bremen (4) und
- der Vergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder (5).

(1) Die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit im Land Bremen liegt oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten. Sie indiziert infolgedessen eine evident unzureichende Alimentation.

Zu vergleichen ist die Entwicklung über einen Zeitraum von 15 Jahren (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 102; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 81). Zu betrachten ist der Zeitraum rückwirkend ab der Geltendmachung der Besoldungserhöhung, vorliegend für das Jahr 2013 der Zeitraum vom 01.01.1999 bis 31.12.2013 sowie für das Jahr 2014 der Zeitraum vom 01.01.2000 bis 31.12.2014. Dabei ist eine Abweichung von mehr als 5 Prozentpunkten ein Indiz für eine unzureichende Alimentation (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 101; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 80). Ferner ist der fünf Jahre davorliegende Zeitraum, vorliegend der Zeitraum vom 01.01.1994 bis 31.12.2008, zu untersuchen, um statistische Ausreißer zu identifizieren (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 102; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 81).

Die Differenz in Prozentpunkten zwischen der Entwicklung der Tarifeinkommen (x) und der Besoldungsentwicklung (y) folgt aus folgender Rechenformel:

$$\text{Differenz in Prozentpunkten} = \frac{(100 + x) - (100 + y)}{(100 + y)} * 100$$

Danach hat die Differenz der Entwicklung im Zeitraum vom 01.01.1999 bis 31.12.2013 8,9 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+28,2)-(100+17,77)}{(100+17,77)} * 100\right)$ und im Zeitraum 01.01.2000 bis 31.12.2014 9,2 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+28)-(100+17,17)}{(100+17,17)} * 100\right)$ betragen. Die statistische Validität dieser Werte wird dadurch untermauert, dass im Überlappungszeitraum 01.01.1994 bis 31.12.2008 eine ähnliche Differenz von 9,5 Prozentpunkten $\left(\frac{(100+25,3)-(100+14,46)}{(100+14,46)} * 100\right)$ zu verzeichnen ist.

Die den Berechnungen zugrunde liegende Besoldungsentwicklung und Entwicklung der Tarifeinkommen ergeben sich wie folgt:

(a) Die prozentuale Besoldungserhöhung folgt aus dem Vergleich der monatlichen Besoldung am Anfang des Betrachtungszeitraums mit der monatlichen Besoldung am Ende des Betrachtungszeitraums. Danach ist die C 3-Besoldung (Endstufe) zwischen 01.01.1999 und 31.12.2013 um 17,77 Prozent gestiegen:

$$\text{Prozentualer Anstieg} = \frac{\text{Besoldung 31.12.2013} - \text{Besoldung 01.01.1999}}{\text{Besoldung 01.01.1999}} * 100$$

$$17,77 = \frac{6102,67 \text{ €} - 5181,77 \text{ €}}{5181,77 \text{ €}} * 100$$

Die Gesamtbesoldung im Januar 1999 (Anfang des Betrachtungszeitraums) von 5.181,77 Euro ergibt sich aus der Addition der Grundbesoldung für Januar 1999 von 4.791,56 Euro und der anteiligen Sonderzahlung und des Urlaubsgelds von insgesamt 390,21 Euro. Die Höhe der Sonderzahlung nach dem Sonderzuwendungsgesetz (SZG) vom 23.05.1975 hat aufgrund der Einführung von § 13 SZG zwischen dem Jahr 1993 und dem Jahr 2003 einheitlich 4.427,10 Euro betragen. Als weitere Einmalzahlung haben Professoren bis einschließlich des Jahres 2003 Urlaubsgeld i. H. v. 255,65 Euro nach dem Urlaubsgeldgesetz vom 15.11.1977 erhalten. Um die Sonderzahlung und das Urlaubsgeld in der Januarbesoldung angemessen zu berücksichtigen, sind diese bei der Berechnung der Besoldungshöhe für Januar 1999 zu 1/12 hinzu zu addieren.

In den Jahren 2004 bis 2006 sind die Sonderzahlung und das Urlaubsgeld für Professoren vollständig gestrichen worden (vgl. Bremisches Sonderzahlungsgesetz vom 11.05.2004 (Brem.GBl. 207) und Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 18.06.2006 (Brem.GBl. 353)). Die Gesamtbesoldung im Dezember 2013 ergibt sich deshalb unmittelbar aus der Grundbesoldung i. H. v. 6.102,67 Euro.

	01.01.1999	31.12.2013
Grundbesoldung	4.791,56 €	6.102,67 €
Sonderzahlung	4.427,10 €	
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	5.181,77 €	6.102,67 €

Zwischen 01.01.2000 und 31.12.2014 ist die C 3-Besoldung (Endstufe) um 17,17 Prozent $\left(\frac{6.234,21 \text{ €} - 5.320,74 \text{ €}}{5.320,74 \text{ €}} * 100\right)$ gestiegen.

	01.01.2000	31.12.2014
Grundbesoldung	4.930,51 €	6.234,21 €
Sonderzahlung	4.427,10 €	
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	5320,74 €	6.234,21 €

Zwischen 01.01.1994 und 31.12.2008 ist die C 3-Besoldung (Endstufe) um 14,46 Prozent

$\left(\frac{5513,76 \text{ €} - 4817,33 \text{ €}}{4817,33 \text{ €}} * 100 \right)$ gestiegen.

	01.01.1994	31.12.2008
Grundbesoldung	3.931,99 €	5.513,76 €
Monatliche Zulage Ortszuschlag (§ 39 BBesG a. F.) und Zulage nach Nr. 1a Anlage III BBesG a. F.	495,11 €	
Sonderzahlung	4.427,10 €	
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + monatliche Zulage + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	4.817,33 €	5.513,76 €

(b) Die zugrunde gelegte Entwicklung der Tarifgehälter im öffentlichen Dienst von 28,2 Prozent (01.01.1999-31.12.2013), 28 Prozent (01.01.2000-31.12.2014) und 25,3 Prozent (01.01.1994-31.12.2008) beruht auf den vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Daten zur Erhöhung der Tarifgehälter nach dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) bis 2005 und der Erhöhung der Tarifgehälter nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) ab 2006.

Der Verwendung dieser Daten steht nicht entgegen, dass sie die Entwicklung der Tarifgehälter nicht exakt wiedergeben (im Ergebnis ebenso BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 141; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 125). Die Daten des Statistischen Bundesamts berücksichtigen keine Änderungen bei Einmalzahlungen (Urlaubsgeld, Jahressonderzahlung) und Tarifierhöhungen durch Festbeträge. Neben der Streichung des Urlaubsgeldes i. H. v. 255,65 Euro bzw. 332,34 Euro (Vergütungsgruppen X bis Vc nach dem BAT) durch Kündigung des Tarifvertrags über ein Urlaubsgeld für Angestellte vom 16.03.1977 zum 31.07.2003 und Abschluss des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder bleiben daher insbesondere Kürzungen bei der Jahressonderzahlung unberücksichtigt. Diese ist zunächst weitgehend parallel zu der Sonderzahlung der Beamten und Richter reduziert worden. Sie hat am 01.01.1999 und 01.01.2000 89,66 Prozent eines Monatsgehalts (vgl. Vergütungstarifvertrag Nr. 33 zum BAT vom 05.03.1999) betragen. Seit dem Jahr 2006 wird den Tarifangestellten nach § 20 Abs. 2 TV-L abhängig von der Entgeltgruppe eine Jahressonderzahlung zwischen 35 und 95 Prozent des Dezembergehalts gewährt. In der mit der C 3-Besoldung vergleichbaren Entgeltgruppe 15 beträgt sie 35 Prozent. Das

entspricht einer Gehaltskürzung von 4,2 Prozent $(1 - (\frac{12,35}{12,9}) * 100)$ bezogen auf die Zeiträume 01.01.1999 bis 31.12.2013 und 01.01.2000 bis 31.12.2014.

Auf der anderen Seite berücksichtigen die Daten des Statistischen Bundesamts keine Tarifierhöhungen durch Fest- bzw. Sockelbeträge. Zum 01.03.2009 ist das Tarifgehalt um einen Festbetrag von 40 Euro erhöht worden (vgl. Änderungstarifvertrag Nr. 2 zum TV-L vom 01.03.2009) und zum 01.01.2012 um einen Festbetrag von 17 Euro (vgl. Änderungstarifvertrag Nr. 3 zum TV-L vom 10.03.2011). Dies entspricht einer prozentualen Erhöhung bezogen auf die Entgeltgruppe 15 (Endstufe) von etwas über einem Prozent. Ebenfalls unberücksichtigt ist, dass der Gesetzgeber seit mehreren Jahren dazu übergegangen ist, die Tarifgehälter deutlich früher als die Besoldung von Richtern und Beamten zu erhöhen. Das ist bei der Bewertung der Alimentation zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 91). Die Erhöhung der C 3-Besoldung im Jahr 2011 ist erst zum 01.10.2011 (Tarifgehälter: 01.04.2011), im Jahr 2012 zum 01.10.2012 (Tarifgehälter: 01.01.2012), im Jahr 2013 zum 01.09.2013 (Tarifgehälter: 01.01.2013) und im Jahr 2014 zum 01.09.2014 (Tarifgehälter: 01.01.2014) erfolgt. Bezogen auf die C 3-Besoldung (Endstufe) bedeutet dies allein im Jahr 2014 einen finanziellen Nachteil von ca. 1000 Euro.

In der Gesamtschau verbleibt somit zwar eine Verzerrung zugunsten der Besoldungsempfänger. Allerdings ist diese aufgrund gegenläufiger Effekte nicht derart groß, dass die Daten des Statistischen Bundesamtes für den Vergleich ungeeignet sind. Die Verzerrung ist stattdessen bei der Bewertung der aus der Berechnung folgenden Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen. Insbesondere ist zu prüfen, ob Anhaltspunkte bestehen, dass die Verzerrung die Überschreitung der maßgeblichen Grenze von 5 Prozentpunkten verursacht hat. In den maßgeblichen Zeiträumen hat die Differenz bei ca. neun Prozentpunkten gelegen. Würde die Verzerrung rechnerisch beseitigt, würde die Differenz nur unter 5 Prozentpunkte sinken, wenn die Verzerrung 3,5 Prozent oder mehr des Tarifgehalts beträgt. Tatsächlich liegt sie wie dargelegt unterhalb von 3 Prozent des Tarifgehalts, so dass eine Ergebnisrelevanz der Verzerrung nicht gegeben ist.

(2) Die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen liegt oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten und indiziert damit eine evident unzureichende Alimentation.

Maßgeblich ist auch bei diesem Kriterium die Entwicklung über einen Zeitraum von 15 Jahren. Eine Abweichung um bis zu 5 Prozentpunkte löst keine Indizwirkung aus (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 105; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 84). Die prozentuale Differenz zwischen der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen (x) und der Entwicklung der C 3-Besoldung (y) beträgt nach der Rechenformel $\frac{(100+x)-(100+y)}{(100+y)} * 100$

- vom 01.01.1999-31.12.2013 9,5 Prozentpunkte ($\frac{(100+29)-(100+17,77)}{(100+17,77)} * 100$),
- vom 01.01.2000-31.12.2014 10,6 Prozentpunkte ($\frac{(100+29,6)-(100+17,17)}{(100+17,17)} * 100$) und
- vom 01.01.1994-31.12.2008 6,5 Prozentpunkte ($\frac{(100+21,9)-(100+14,46)}{(100+14,46)} * 100$).

Auch wenn die Differenz im Überlappszeitraum mit 6,5 Prozentpunkten deutlich geringer ausfällt als in den maßgeblichen Zeiträumen 1999 bis 2013 bzw. 2000 bis 2014, liegt sie immer noch oberhalb der maßgeblichen Grenze von 5 Prozentpunkten. Der Beklagten ist zwar zuzugeben, dass die Grenze von 5 Prozentpunkten im Zeitraum 1995 bis 2009 nicht überschritten worden ist. Die Differenz hat nur 4,7 Prozentpunkte ($\frac{(100+21,6)-(100+16,18)}{(100+16,18)} * 100$) betragen. Bei der Berechnung dieser Differenz ist im Hinblick auf die Besoldungsentwicklung die Erhöhung der C 3-Besoldung zum 01.01.1995 nicht als Erhöhung im Betrachtungszeitraum zu berücksichtigen. Denn diese ist eine auf das Jahr 1994 bezogene Besoldungserhöhung gewesen, deren Inkrafttreten für die Besoldungsgruppe C 3 auf den 01.01.1995 hinausgeschoben worden ist. Dies folgt bereits aus der Bezeichnung des maßgeblichen Gesetzes als Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1994 vom 24.08.1994 (BGBl. I 2229). Anstelle einer prozentualen Erhöhung von 18,32 Prozent ist deshalb von der Besoldungserhöhung im Zeitraum 1995 bis 2009 von 16,18 Prozent auszugehen.

Die Differenz im Zeitraum 1995 bis 2009 lässt aber nicht den Rückschluss zu, dass die höheren Werte für die Jahre 1999 bis 2013 und 2000 bis 2014 statistische Ausreißer enthalten, die einer Korrektur bedürfen (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 102; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 81). Sie resultiert vornehmlich daraus, dass der Nominallohnindex zwischen 1995 und 2009 nur um 21,6 Prozent gestiegen ist. Zwischen 1999 und 2013 hat die Steigerung 29 Prozent und zwischen 2000 und 2014 29,6 Prozent betragen. Diese Unterschiede können insbesondere mit den Bedingungen am Arbeitsmarkt erklärt werden. Der Zeitraum 1995

bis 2009 weist die Besonderheit auf, dass er sowohl die hohe Arbeitslosigkeit ab Mitte der 90er Jahre als auch die Wirtschaftskrise im Jahr 2009 erfasst. In den Jahren 1996 bis 1999 sind durchschnittlich mindestens 4 Mio. erwerbsfähige Menschen arbeitslos gewesen (Arbeitslosenquote von über 10 Prozent). Dies dürfte einer der zentralen Gründe sein, weshalb die Löhne in der Privatwirtschaft in Bremen nach den Daten des Statistischen Bundesamts von 1995 bis 1998 nur um 4,4 Prozent gestiegen sind. Im Jahr 2009 ist das Bruttoinlandsprodukt um 4 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken und die Arbeitslosenquote erstmals seit 2005 gestiegen. Die Löhne in der Privatwirtschaft in Bremen sind in diesem Jahr nur um 0,6 Prozent gestiegen. Im Gegensatz dazu ist das Bruttoinlandsprodukt zwischen 2010 und 2014 durchschnittlich um 3,5 Prozent jährlich gestiegen. Die Arbeitslosenquote ist von 8,1 Prozent (2009) auf 6,7 Prozent (2014) gesunken. Dass in einer solchen Situation die Löhne in der Privatwirtschaft stärker steigen als Mitte bis Ende der 90er Jahre, liegt auf der Hand. So hat die Erhöhung im Land Bremen zwischen 2010 und 2013 10,8 Prozent, also mehr als doppelt so viel wie zwischen 1995 und 1998, betragen.

Die positive Entwicklung des Arbeitsmarkts seit 2010 ist kein statistischer Ausreißer. Unter einem statistischen Ausreißer ist ein Extremwert zu verstehen, der auf ein qualitatives, von der Gesamtheit abweichendes Element hinweist (Rönz/Strohe, Lexikon Statistik, 1994, S. 28). Eine positive Entwicklung des Arbeitsmarkts als wahrscheinliche Ursache der höheren Steigerung der Löhne seit 2010 ist nicht ein solcher Ausnahmefall. Zum einen finden Veränderungen des Arbeitsmarkts stetig in unterschiedlicher Weise statt. Zum anderen beruhen die unterschiedlichen Zunahmen des Nominallohnindex nicht auf einem einzelnen Ereignis, sondern auf langjährigen Entwicklungen des Arbeitsmarkts und der Löhne. So schwankt die jährliche Steigerung des Nominallohnindex zwischen 2010 und 2014 lediglich im Bereich zwischen 1,4 und 4,2 Prozent. Die Unterschiede in der Steigerung des Nominallohnindex beruhen somit auf differierenden Entwicklungsrichtungen in den Betrachtungszeiträumen, nicht auf einem statistischen Ausreißer.

Die zugrunde gelegte Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen von 29 Prozent (01.01.1999-31.12.2013), 29,6 Prozent (01.01.2000-31.12.2014), 21,9 Prozent (01.01.1994-31.12.2008) und 21,6 Prozent (01.01.1995-31.12.2009) beruht auf den vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Daten. Entgegen der Ansicht der Beklagten ist nicht auf die Entwicklung des Nominallohnindex in Niedersachsen abzustellen. Das dafür angeführte Argument, der Nominallohnindex im Land Bremen spiegele die finanzielle Situation des Bundeslandes nicht angemessen wieder, verkennt die Funktion des Nominallohnindex. Dieser misst die Veränderung des durchschnittlichen

Bruttomonatsverdienstes, nicht jedoch Veränderungen der Finanzsituation des Bundeslandes.

(3) Die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen liegt oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten, was für eine evident unzureichende Alimentation spricht.

Ebenfalls bezüglich dieses Kriteriums ist die Entwicklung über einen Zeitraum von 15 Jahren zu betrachten. Eine Indizwirkung besteht bei einer Abweichung von mehr als 5 Prozentpunkten (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 108; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 87). Die prozentuale Differenz zwischen der Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen (x) und der Entwicklung der C 3-Besoldung (y) beträgt nach der Rechenformel $\frac{(100+x)-(100+y)}{(100+y)} * 100$

- vom 01.01.1999-31.12.2013 5,4 Prozentpunkte $(\frac{(100+24,1)-(100+17,77)}{(100+17,77)} * 100)$,
- vom 01.01.2000-31.12.2014 6,4 Prozentpunkte $(\frac{(100+24,7)-(100+17,17)}{(100+17,17)} * 100)$ und
- vom 01.01.1994-31.12.2008 11,1 Prozentpunkte $(\frac{(100+27,2)-(100+14,46)}{(100+14,46)} * 100)$.

Dass die Grenze von 5 Prozentpunkten im Zeitraum 01.01.1999 bis 31.12.2013 nur geringfügig überschritten worden ist, lässt die Indizwirkung nicht entfallen. Funktion des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grenzwertes ist es, Klarheit darüber zu schaffen, ob eine Abweichung sich noch innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums befindet oder nicht. Diese Klarheit ginge verloren, wenn geringfügige Abweichungen zu vernachlässigen wären. Denn das würde zwei weitere Wertungsschritte erfordern, nämlich welche Anforderungen an die Geringfügigkeit der Abweichung zu stellen und ob diese erfüllt sind.

Die zugrunde gelegte Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen von 24,1 Prozent (01.01.1999-31.12.2013), 24,7 Prozent (01.01.2000-31.12.2014) und 27,2 Prozent (01.01.1994-31.12.2008) beruht auf den vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Daten. Da ein Verbraucherpreisindex für das Land Bremen erst ab dem Jahr 2005 vorliegt, sind die davorliegenden Steigerungen dem Verbraucherpreisindex für das Bundesgebiet (vor 2005) bzw. die alten Bundesländer (vor 1995) entnommen worden. Diese Kombination der Verbraucherpreisindizes ist vorzunehmen, weil sie die maßgeblichen Verhältnisse im Land Bremen zwar nicht exakt, aber dafür so genau wie möglich widerspiegelt.

(4) Der Besoldungsvergleich zwischen den Besoldungsordnungen im Land Bremen unterstützt die Vermutung einer evident unzureichenden Alimentation dagegen nicht. Eine solche Indizwirkung ist regelmäßig bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 Prozent in den zurückliegenden fünf Jahren gegeben (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 112; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 92).

Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt. In den Jahren 2008 bis 2013 und 2009 bis 2014 ist der Abstand zwischen der Jahresbesoldung C 3 (x) und A 13 (y) nach der Rechenformel $100 - (\frac{y}{x} * 100)$ bei ca. 25 Prozent konstant geblieben. Der Abstand zur A 5- und A 9-Besoldung ist nur minimal von 62,8 auf 62,17 Prozent bzw. von 50,29 auf 49,17 Prozent gesunken.

Jahresbesoldung	2008	2013	2009	2014
C 3 (Endstufe)	64.611,22 €	72.274,08 €	68.025,22 €	73.758,24 €
A 5 (Endstufe)	24.033,58 €	27.147,72 €	25.391,28 €	27.897,92 €
A 9 (Endstufe)	32.121,34 €	36.472,56 €	33.887,04 €	37.492,40 €
A 13 (Endstufe)	48.133,14 €	53.994,84 €	50.729,14 €	55.216,68 €
Abstand in Prozent				
C 3/A 5	62,80	62,44	62,67	62,17
C 3/A 9	50,29	49,54	50,18	49,17
C 3/A 13	25,50	25,29	25,43	25,14

Die zugrunde gelegte Jahresbesoldung umfasst neben der Grundbesoldung etwaige Sonderzahlungen nach § 10 BremBesG und allgemeine Stellenzulagen. Besoldungsänderungen während des Jahres sind ebenfalls berücksichtigt worden.

Maßgeblich für die Bestimmung der Jahresbesoldung ist die vom Gesetzgeber im Bremischen Besoldungsgesetz festgelegte Besoldung unabhängig davon, ob diese verfassungskonform ist. Denn aus der Verfassung lässt sich eine genau bestimmte Ausgestaltung der Besoldung nicht ableiten. Vielmehr hat der Gesetzgeber insoweit einen Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 94; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 73). Das gilt auch hinsichtlich des aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Mindestabstands der Besoldung zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum. Die Nettobesoldung muss mindestens 15 Prozent höher als der sozialhilferechtliche Bedarf liegen (BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 94). Diese Anforderung kann bei unteren Besoldungsgruppen unter bestimmten Voraussetzungen (verheirateter Alleinverdiener mit Kindern) zweifelhaft sein (vgl. im Hinblick auf die Alimentation in Nordrhein-Westfalen: Stuttmann, NVwZ 2016, 184ff.).

Grund dafür ist eine u. U. nicht ausreichende Kompensation familienbezogener finanzieller Belastungen. In einer solchen Konstellation wäre der Gesetzgeber indes nicht verpflichtet, die finanziellen Belastungen durch eine Erhöhung der Grundbesoldung oder Sonderzahlung auszugleichen. Er könnte genauso gut die für den vorliegenden Vergleich nicht maßgeblichen familienbezogenen Leistungen (z. B. familienbezogene Beihilferegeln) verbessern.

(5) Der Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder ergibt keine Hinweise auf eine evident unzureichende Alimentation. Eine dafür notwendige erhebliche Gehaltsdifferenz ist in der Regel gegeben, wenn das streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen einschließlich von Sonderzahlungen 10 Prozent unter dem Durchschnitt der übrigen Länder im gleichen Zeitraum liegt (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 115; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 98).

Diese Anforderung ist nicht erfüllt.

Im Jahr 2013 hat die Abweichung der C 3-Jahresbesoldung (Endstufe) in Bremen i. H. v. 72.274,08 Euro von der durchschnittlichen Besoldung in Bund und Ländern i. H. v. 73.740,05 Euro 1,99 Prozent ($\frac{73740,05\text{€} - 72274,08\text{€}}{73740,05\text{€}} * 100$) betragen. Die Jahresbesoldung ist die Summe aus der über das Jahr erhaltenen Grundbesoldung plus einer etwaigen Sonderzahlung.

	Grundbesoldung	Sonderzahlung	Jahresbesoldung
Bund	77.485,44 €		77.485,44 €
Baden-Württemberg	74.895,84 €		74.895,84 €
Bayern	74.037,72 €	4.010,38 €	78.048,10 €
Berlin	68.467,56 €	640,00 €	69.107,56 €
Brandenburg	71.818,32 €		71.818,32 €
Bremen	72.274,08 €		72.274,08 €
B-Stadt	73.944,24 €		73.944,24 €
Hessen	72.826,92 €	3.641,34 €	76.468,26 €
Mecklenburg-Vorp.	72.663,12 €	1.944,04 €	74.607,16 €
Niedersachsen	73.768,92 €		73.768,92 €
Nordrhein-Westfalen	72.226,32 €	1.827,21 €	74.053,53 €
Rheinland-Pfalz	73.533,48 €		73.533,48 €
Saarland	72.162,00 €		72.162,00 €
Sachsen	72.326,88 €		72.326,88 €
Sachsen-Anhalt	73.008,60 €		73.008,60 €
Schleswig-Holstein	72.793,80 €		72.793,80 €
Thüringen	73.284,60 €		73.284,60 €
Ø Bund und Länder			73.740,05 €

Im Jahr 2014 hat die Abweichung der C 3-Besoldung (Endstufe) in Bremen i. H. v. 73.758,24 Euro von der durchschnittlichen Besoldung in Bund und Ländern i. H. v. 75.598,32 Euro 2,43 Prozent ($\frac{75598,32 \text{ €} - 73758,24 \text{ €}}{75598,32 \text{ €}} * 100$) betragen.

	Grundbesoldung	Sonderzahlung	Jahresbesoldung
Bund	79.845,72 €		79.845,72 €
Baden-Württemberg	76.730,76 €		76.730,76 €
Bayern	76.221,84 €	4.128,68 €	80.350,52 €
Berlin	70.125,60 €	640,00 €	70.765,60 €
Brandenburg	73.467,24 €		73.467,24 €
Bremen	73.758,24 €		73.758,24 €
B-Stadt	75.977,76 €		75.977,76 €
Hessen	75.199,92 €	3.759,99 €	78.959,91 €
Mecklenburg-Vorp.	75.001,68 €	1.944,04 €	76.945,72 €
Niedersachsen	75.038,40 €		75.038,40 €
Nordrhein-Westfalen	73.565,28 €	1.862,97 €	75.428,25 €
Rheinland-Pfalz	74.268,84 €		74.268,84 €
Saarland	73.700,16 €		73.700,16 €
Sachsen	75.221,76 €		75.221,76 €
Sachsen-Anhalt	75.054,36 €		75.054,36 €
Schleswig-Holstein	74.181,24 €		74.181,24 €
Thüringen	75.477,96 €		75.477,96 €
Ø Bund und Länder			75.598,32 €

bb) Die Heranziehung weiterer für die Amtsangemessenheit der Besoldung aussagekräftiger Kriterien bestätigt in der Gesamtschau die Vermutung, dass die Alimentation des Klägers in den Jahren 2013 und 2014 evident unzureichend gewesen ist. Maßgebliche Kriterien sind (vgl. BVerfG, Ur. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 116ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 99ff.):

- die Qualifikation und Verantwortung des Amtsträgers sowie die Attraktivität des Amtes (1),
- die Entwicklung des Beihilferechts (2),
- die Entwicklung des Versorgungsrechts (3) und
- der Vergleich der Besoldung mit Einkommen von Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (4).

(1) Die hohe Qualifikation und Verantwortung der Professoren stehen einer Abkoppelung ihrer Besoldung von der Entwicklung der Tarifgehälter im öffentlichen Dienst, der Verbraucherpreise und der Löhne in der Privatwirtschaft entgegen. Die verbeamteten

Professoren an den Hochschulen nehmen wichtige Aufgaben der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der akademisch ausgebildeten Absolventen wahr. Gleiches gilt für den Forschungsbetrieb. Mit dem Professorenamt sind vielfältige und anspruchsvolle Aufgaben in Forschung und Lehre sowie administrativer Art verbunden. Nach § 43 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) nehmen Hochschullehrer die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, Forschung, Lehre und Weiterbildung in ihren Fächern nach näherer Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses selbständig wahr (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 173). Sie sichern zugleich den Qualitätsstandard der Hochschulen, die ihrerseits entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat dienen und auf berufliche Tätigkeiten vorbereiten sollen, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern (§ 2 Abs. 1 HRG).

Nicht nur die Bedeutung der und die Verantwortlichkeit für die zugewiesenen Aufgaben muss sich in der Alimentation der beamteten Professoren angemessen widerspiegeln. Gleiches gilt für die geforderten Qualifikationen der Professoren. Die Einstellungs Voraussetzungen für das Professorenamt belegen, dass es sich hinsichtlich der Ausbildung um eine besonders anspruchsvolle und herausgehobene Tätigkeit im öffentlichen Dienst handelt. Nach § 44 HRG in der Fassung des Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich (HdaVÄndG) vom 27.12.2004 (BGBl I 3835) sind Einstellungs Voraussetzungen für Professoren ein abgeschlossenes Hochschulstudium, die pädagogische Eignung des Bewerbers sowie seine besondere wissenschaftliche Befähigung, die in der Regel durch eine qualitätvolle Promotion nachgewiesen wird. Darüber hinaus sind je nach den Anforderungen der Stelle zusätzliche wissenschaftliche Leistungen oder besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in einer mehrjährigen beruflichen Praxis erforderlich. Dem entspricht § 116 Abs. 3 BremBG. Eine C3- bzw. W2-Professur wird aufgrund des geforderten Qualifikationsweges typischerweise nicht vor dem 35., oft erst um das 40. Lebensjahr herum erreicht. An dieser gerade für Habilitanden langen und mit Unsicherheiten behafteten Qualifikationsphase - mag sie auch regelmäßig von Einkünften aus einem Beamtenverhältnis auf Zeit oder aus einem Angestelltenverhältnis begleitet sein - kann das Besoldungsrecht nicht vorbeigehen (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 172).

Einer Abkoppelung steht auch die Zielsetzung der amtsangemessenen Alimentation entgegen, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für geeignete Bewerber zu erhalten (vgl. BVerfG, Ur. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 117). Diese Attraktivität ist gefährdet. Aus den Stellungnahmen der Bremer Hochschulen ergibt sich, dass es in den letzten Jahren nicht immer gelungen ist, alle Berufungsverfahren mit einer Einstellung zu beenden.

(2) Die Veränderungen des Beihilferechts seit dem Jahr 1999 sind bezüglich der Validierung der Vermutung einer evident unzureichenden Alimentation hingegen unergiebig.

Der Umfang der Beihilfeleistung hat Auswirkungen darauf, welchen Anteil der Besoldung Richter und Beamte zur Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes aufwenden müssen. Änderungen des Beihilferechts sind daher bei der Bewertung der Amtsangemessenheit der Alimentation zu berücksichtigen (BVerfG, Ur. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 122; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 105). Die Änderungen der Bremischen Beihilfeverordnung (BremBVO) mit besoldungsrechtlicher Relevanz seit 1997 haben zwar zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Beamten und Richter geführt. Diese ist aber in der Gesamtschau lediglich gering und kann daher die Vermutung einer evident unzureichenden Alimentation nicht bestätigen.

Finanzielle Belastungen sind durch die Erhöhung des Zuzahlungsbetrags für Arznei- und Verbandmittel von 6 DM auf 4 Euro (Art. 1 der VO zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 18.12.2001) und später auf 6 Euro (Art. 1 der VO zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 15.03.2005) entstanden. Nachteilig ist ferner die Streichung der beihilfefähigen Aufwendungen im Todesfall und die Einführung eines Eigenbehalts nach § 12a BremBVO (Art. 1 der VO zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 15.03.2005). Der Eigenbehalt für beihilfefähige Aufwendungen hat abhängig vom Bemessungssatz des Beihilfeberechtigten zunächst 100 bis 150 Euro betragen. Durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 26.11.2013 (Brem.GBl. 621) ist die daraus resultierende Belastung aber wieder reduziert worden. Der Eigenbehalt liegt nunmehr zwischen 70 und 100 Euro. Hinzu kommen finanzielle Entlastungen durch die Anhebung der Verdienstgrenze aus § 3 Abs. 6 BremBVO des nicht selbst beihilfeberechtigten Ehegatten des Beamten von 15.000 DM auf 10.000 Euro (Art. 1 der VO zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 18.12.2001) sowie die Einführung der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen bei Versorgung in Hospizen, von Müttergenesungskuren und Mutter-Kind-

Kuren sowie von künstlichen Befruchtungen (Art. 1 der VO zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 15.03.2005).

(3) Die Entwicklung des Versorgungsrechts seit 1999 bestärkt dagegen die Vermutung, dass die Alimentation des Klägers evident unzureichend gewesen ist. Versorgung und Besoldung sind Teilelemente der Alimentation. Der Dienstherr ist verpflichtet, den Unterhalt der Beamten und Richter lebenslang zu garantieren (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 123; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 106). Kürzungen im Bereich des Versorgungsrechts haben unmittelbare Auswirkungen auf die Besoldung während der aktiven Dienstzeit, weil der Amtsträger einen größeren Teil seiner Bezüge zum Zwecke der privaten Altersvorsorge aufwenden muss, um nicht übermäßige Einbußen seines Lebensstandards bei Eintritt in den Ruhestand hinnehmen zu müssen (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 123; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 106).

Einschnitte in die Versorgung der Bremer Richter und Beamten resultieren in erster Linie aus der Kürzung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach § 14a Abs. 1 Satz 2 BBesG um jährlich 0,2 Prozent, eingeführt durch das Versorgungsreformgesetz 1998 vom 29.06.1998 (BGBl. I 1666), und die Kürzung des Ruhegehalts von 75 Prozent auf höchstens 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl. I 3926). Seit im Jahr 2006 die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenversorgung infolge der Föderalismusreform I auf die Länder übergegangen ist, hat die Beklagte an diesen Einschnitten festgehalten (vgl. § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. § 14a BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung, § 16 Abs. 1 BremBeamtVG). Für Beamte mit Hochschulabschluss und Richter nachteilig ist ferner die durch Gesetz zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 04.11.2014 (Brem.GBl. 458) vorgenommene Änderung bezüglich ruhegehaltsfähiger Dienstzeiten. Durch § 12 BremBeamtVG ist die Anerkennung von Hochschulausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten gegenüber § 12 BeamtVG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung von drei Jahren (1095 Tagen) auf 855 Tage abgesenkt worden.

(4) Der Vergleich der C 3-Besoldung mit Einkommen von Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung als weiteres heranzuziehendes Kriterium (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 124; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 107) bestätigt die Vermutung ebenfalls.

Ein solcher Vergleich konnte nur hinsichtlich des Jahres 2010 vorgenommen werden. Für einen späteren Zeitpunkt liegen dem Statistischen Bundesamt nicht die erforderlichen Daten vor. Da unter Berücksichtigung der vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten die Entwicklung der Professorenbesoldung seit 2010 insgesamt nicht über der Steigerung des Nominallohnindex gelegen hat, dürften sich die Verhältnisse seitdem nicht grundlegend verändert haben. Der Vergleich für das Jahr 2010 ist deshalb für die Jahre 2013 und 2014 aussagekräftig.

Im Oktober 2010 hat die monatliche C 3-Besoldung im Land Bremen 5768 Euro (Endstufe) betragen. Die Besoldung ist mit den Daten der Verdienststrukturerhebung zu vergleichen. Die Verdienststrukturerhebung gibt Auskunft über den Monatsverdienst (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen vor Abzug von Lohnsteuern) von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern in Betrieben mit mindestens zehn Arbeitnehmern im Oktober 2010. Um diese Besoldung mit den Daten der Verdienststrukturerhebung zu vergleichen, sind die vom Besoldungsempfänger aufzubringenden Kosten für die beihilfeergänzende Krankenversicherung in Abzug zu bringen. Mangels empirischer Daten zu den tatsächlichen Kosten ist ein Abzug in Höhe von 50 Prozent des Basistarifs der privaten Krankenversicherungen vorzunehmen. Für das Jahr 2010 hat sich dieser Abzugsbetrag auf 279 Euro im Monat belaufen.

Der Vergleich führt zu dem Ergebnis, dass Professoren trotz ihrer überdurchschnittlichen Qualifikation sowie der Bedeutung und Schwierigkeit der ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht überdurchschnittlich besoldet werden. Insbesondere der Vergleich mit der C 3-Besoldung im Land Bremen i. H. v. 5489 Euro (Endstufe) bestätigt den Eindruck, dass Professoren trotz ihrer regelmäßig überdurchschnittlichen Noten und der weiteren wissenschaftlichen und pädagogischen Qualifikationen im Vergleich mit Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft nur durchschnittlich entlohnt werden. 66 Prozent der Arbeitnehmer mit Universitätsabschluss und einer Beschäftigungszeit im Unternehmen von mehr als 21 Jahren, 61 Prozent der Arbeitnehmer in leitender Stellung mit Universitätsabschluss sowie 46 Prozent der angestellten Ärzte, 58 Prozent der angestellten Ingenieure bzw. 30 Prozent der angestellten Bankfachleute haben im Oktober 2010 weniger verdient. Das durchschnittliche Gehalt der Gruppe der Ärzte hat 6562 Euro betragen, das der Ingenieure 5471 Euro und das der Bankfachleute 8236 Euro.

cc) Der aus der evident unzureichenden Alimentation folgende Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht deshalb gerechtfertigt, weil er zur Verwirklichung anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben erforderlich und angemessen ist. Das gilt auch im

Hinblick auf das Ziel des Gesetzgebers, durch eine Beschränkung der Besoldungserhöhungen die Belastungen für den Haushalt der Freien Hansestadt Bremen zu begrenzen.

Aus der Landesverfassung für die Freie Hansestadt Bremen ergeben sich für die Jahre 2013 und 2014 keine Grenzen der Neuverschuldung. Art. 131a und Art. 131b, welche entsprechende Begrenzungen vorsehen, sind erst mit Wirkung vom 30.01.2015 durch Gesetz vom 27.01.2015 (Brem.GBl. 23) in die Landesverfassung aufgenommen worden.

Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Beschränkung der Neuverschuldung rechtfertigen die Entscheidung der Beklagten ebenfalls nicht. Nach dem durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I 2248) eingefügten Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmsweise ist eine Neuverschuldung bei konjunkturellen Abweichungen von der Normallage sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Diese Verpflichtung bezieht sich nach Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG indes erst auf den Zeitraum ab 2020. Das Grundgesetz beschränkt sich bis dahin auf die Vorgabe, dass die Haushalte der Länder in den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 so aufzustellen sind, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 GG erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Diese Vorgabe ist daher grundsätzlich nicht ausreichend, um den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung einzuschränken (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 127; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 110). Eine Rechtfertigung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann möglich, wenn ein Ausnahmefall nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gegeben ist (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 127; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 110).

Anhaltspunkte für einen solchen Ausnahmefall bestehen nicht. Insbesondere hat in den Jahren 2013 und 2014 keine konjunkturelle Abweichung von der Normallage vorgelegen. So haben sich die Einnahmen der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 2013 auf 4,54 Milliarden Euro (Steigerung um knapp sechs Prozent gegenüber dem Vorjahr) und im Jahr 2014 auf 4,8 Milliarden Euro erhöht.

Zuletzt kann ebenfalls Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG nicht als Rechtfertigung herangezogen werden. Danach setzt die Gewährung von Konsolidierungshilfen einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Mit Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG ist die Möglichkeit geschaffen worden, Konsolidierungshilfen an bestimmte

Bundesländer, unter denen sich die Freie Hansestadt Bremen befindet, zu gewähren. Durch die Konsolidierungshilfen sollen die Länder in die finanzielle Lage versetzt werden, die Vorgaben nach Art. 109 Abs. 3 GG zu erfüllen (Bundestags-Drs. 16/12410, S. 14). Die Gewährung von Konsolidierungshilfen erfolgt nach Maßgabe eines Bundesgesetzes und erfordert den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung (Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG).

Die Beklagte hat auf dieser Grundlage in den Jahren 2013 und 2014 Konsolidierungshilfen i. H. v. jährlich 300 Millionen Euro erhalten. Der Stabilitätsrat und die Freie Hansestadt Bremen haben am 01.12.2011 eine Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz geschlossen (nachfolgend Sanierungsvereinbarung). Nach § 1 Abs. 1 der Sanierungsvereinbarung ist die Beklagte verpflichtet, in den Jahren 2012 bis 2016 die Nettokreditaufnahme abzubauen. Die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme folgt nach § 2 Abs. 1 der Sanierungsvereinbarung aus den Vorgaben nach §§ 3, 4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 15.04.2011. Danach hat die nach der Sanierungsvereinbarung zulässige Obergrenze der Nettokreditaufnahme im Ergebnis im Jahr 2013 bei 820 Millionen Euro und im Jahr 2014 bei 504 Millionen Euro gelegen. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme im Jahr 2013 hat 445 Millionen Euro und im Jahr 2014 320 Millionen Euro betragen.

Die in der Sanierungsvereinbarung festgelegte Obergrenze der Nettokreditaufnahme ist eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG. Denn dieser verlangt als Voraussetzung für die Gewährung der Hilfeleistung an die einzelnen Länder, dass diese sich in der Verwaltungsvereinbarung zu einem vollständigen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite verpflichten (Bundestags-Drs. 16/12410, S. 14). Die verfassungsrechtliche Verpflichtung nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG geht infolgedessen über die nach Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG hinaus (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 126; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 109).

Das Ziel der Einhaltung der Obergrenze der Nettokreditaufnahme ist daher eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz mit Art. 33 Abs. 5 GG im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen ist. Danach setzt eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation voraus, dass die Einschränkung zwingend erforderlich ist, um die Obergrenze der Nettokreditaufnahme nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG einzuhalten. Dazu muss die Einschränkung Teil eines in der Gesetzesbegründung

dargelegten schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung sein (vgl. im Hinblick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 127; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 110). Dabei verpflichtet das besondere Treueverhältnis Richter und Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Haushaltskonsolidierung beizutragen (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 127).

Ein solches Konsolidierungskonzept liegt nicht vor. Weder die Begründung des Gesetzes zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.06.2013 (vgl. Bürgerschafts-Drs. 18/912, Bürgerschafts-Drs. 18/917) noch die Begründung des Gesetzes zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.11.2014 (Bürgerschafts-Drs. 18/1598) enthält eine Erläuterung, wie die Zielsetzung nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG erreicht werden kann. Es wird lediglich allgemein auf die Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen verwiesen.

Des Weiteren ist das zur Umsetzung der Vorgabe nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG entwickelte Sanierungsprogramm nicht vollständig umgesetzt worden. Der Sanierungsvereinbarung hat ein Sanierungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen für die Jahre 2012 bis 2016 zugrunde gelegen. Danach solle die Zuwachsrate der Personalkosten im Zeitraum 2011 und 2016 auf 0,9 Prozent pro Jahr begrenzt werden. Aufgrund der steigenden Versorgungslasten könne dieses Ziel nur erreicht werden, wenn die Personalkosten der aktiv beschäftigten Arbeitnehmer und Beamten konstant gehalten würden. Dies setze wiederum voraus, dass Tarifeffekte in vollem Umfang durch Verringerungen des Beschäftigungsvolumens ausgeglichen würden (S. 12f., 20 des Sanierungsprogramms). In den Planungen ist die Beklagte dabei von der Notwendigkeit der Reduzierung des aktiven Personals im öffentlichen Dienst um 7,5 Prozent in den Jahren 2012 bis 2016 (S. 20 des Sanierungsprogramms) und damit von jährlichen Tarif- und Besoldungssteigerungen von 1,5 Prozent ausgegangen. Mit diesem Personalabbau werden nach Ansicht der Beklagten „Grenzbereiche des Umsetzbaren und Vertretbaren erreicht“ (S. 20 des Sanierungsprogramms). Eine unterschiedliche Erhöhung der Tarifgehälter und der Beamtenbesoldung ist nicht vorgesehen gewesen.

Die Tarifabschlüsse in den Jahren 2012 bis 2014 haben deutlich oberhalb der Grenze von 1,5 Prozent gelegen. Im Jahr 2012 sind die Tarifgehälter um 1,9 Prozent und einen Festbetrag von 17 Euro, im Jahr 2013 um 2,65 Prozent und im Jahr 2014 um 2,95 Prozent erhöht worden. Welche Maßnahmen angesichts dessen notwendig

gewesen sind, hat die Bürgermeisterin und Finanzsenatorin der Freien Hansestadt Bremen in der Bürgerschaftssitzung am 22.10.2014 (Plenarprotokoll S. 5027f.) erklärt:

„[...] Allerdings ist der Staat Bremen finanziell in einem Zustand, wie es ein Unternehmen wäre, wenn es gezwungen wäre, mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über Tarifverzicht zu verhandeln und Sonderverabredungen zu treffen. Das will der Senat ausdrücklich nicht [...].“

Stattdessen hat sich die Beklagte dafür entschieden, durch den Verzicht auf die vollständige Übertragung der Tarifsteigerungen auf die Beamten die Abweichung von der Zielvorgabe von 1,5 Prozent zu begrenzen. Eine solche Maßnahme ist im ursprünglichen Sanierungsprogramm nicht vorgesehen gewesen. Sie ist zudem von Anfang an nicht ausreichend gewesen, um das ursprüngliche Ziel der Konstanz der Personalkosten der aktiv Beschäftigten zu erreichen (vgl. S. 12ff. des Berichts der Freien Hansestadt Bremen vom September 2013 zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016). Hinzu kommt, dass die Beklagte im Jahr 2014 die Besoldungserhöhungen des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers weitgehend auf die Bremer Beamten und Richter übertragen hat, ohne zu prüfen, ob die Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen der Übertragung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01.07.2014 entgegensteht (vgl. die Rede des Abgeordneten Dr. Kuhn in der Bürgerschaftssitzung am 22.10.2014, Plenarprotokoll S. 5017). In Anbetracht dessen erweckt das Vorgehen der Beklagten den Eindruck, der Verzicht auf eine vollständige Übertragung habe vornehmlich dazu gedient, gegenüber dem Stabilitätsrat einen Sparwillen zu dokumentieren.

Hinweis

Dieser Beschluss ist gemäß § 146 Abs. 2 VwGO unanfechtbar.

gez. Korrell

gez. Stybel

gez. Dr. Sieweke