



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 6 K 273/14

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Finanzen,
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 31.12.2013 auf § 1 Abs. 1 BremBesG, § 10 BremBesG, § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. §§ 27, 28 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung i. V. m. Anlage I und Anlage 1 BremBesG in der Fassung durch das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungs-

bezüge 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, § 10 BremBesG, 15b BremBesG i. V. m. Anlage I und Anlage 1 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 in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 – bezogen auf die Besoldungsgruppe A 11 – 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 in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 verfassungswidrig gewesen ist, und die Verurteilung der Beklagten zur Gewährung einer höheren Besoldung.

Der 1973 geborene Kläger bewarb sich nach seinem Realschulabschluss bei der Beklagten für den Eintritt in die Polizei. Die Beklagte ernannte den Kläger unter Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf mit Wirkung vom 01.09.1992 zum Polizeihauptwachmeister-Anwärter. Mit Wirkung vom 01.09.1995 ernannte sie ihn unter Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Probe zum Polizeimeister zur Anstellung (Besoldungsgruppe A 7). Zuvor war bereits mit Bescheid vom 11.08.1995 das Besoldungsdienstalter des Klägers auf den 01.05.1994 festgesetzt worden.

Zwischen 1996 und 1999 absolvierte der Kläger ein Studium an der Hochschule für öffentliche Verwaltung. Am 24.08.1999 bestand er die Prüfung für den Laufbahnabschnitt des gehobenen Polizeivollzugsdienstes. Unter gleichzeitiger Ernennung auf Lebenszeit erfolgte mit Wirkung vom 08.06.2001 seine Beförderung zum Polizeikommissar (Besoldungsgruppe A 9). Der Kläger war ab Oktober 2008 im Einsatzdienst tätig. Die Beklagte beförderte den Kläger zuletzt mit Wirkung vom 01.01.2010 zum Polizeihauptkommissar (Besoldungsgruppe A 11).

Die Tochter des nicht verheirateten Klägers wurde am .2013 geboren.

Mit Schreiben vom 22.09.2013 erhob der Kläger Widerspruch gegen die Höhe seiner Dienstbezüge. Die Besoldung sei verfassungswidrig zu niedrig. Sie verstoße gegen das Alimentationsprinzip nach Art. 33 Abs. 5 GG.

Im Jahr 2013 erfolgte die Besoldung der Beamten der Besoldungsordnung A im Land Bremen nach § 1 Abs. 1 BremBesG, § 1 Abs. 2 BremBesG i. V. m. §§ 27, 28 BBesG in der am 31.08.2006 geltenden Fassung i. V. m. Anlage I und Anlage 1 BremBesG. Die Beamten erhielten ein Grundgehalt, dessen Höhe sich nach Besoldungsdienstaltersstufen richtete. Des Weiteren hatten Beamte der Besoldungsgruppe A 11 Anspruch auf eine jährliche Sonderzahlung nach § 10 BremBesG und unter bestimmten Voraussetzungen auf eine allgemeine Stellenzulage nach Nr. 12 b) Anlage I BremBesG. 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 A 11 mit Ausnahme der jährlichen Sonderzahlung ab 01.04.2011 um 1,5 Prozent und ab 01.04.2012 um 1,9 Prozent und einen zusätzlichen Festbetrag i. H. v. 17 Euro 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 in den Besoldungsgruppen A 11 bis A 12a ab 01.07.2013 um 1 Prozent und ab 01.07.2014 um 1 Prozent zu erhöhen. Begründet wurde dies damit, dass die Haushaltsnotlage des Landes Bremen eine zeit- und inhaltsgleiche Übertragung des Tarifiergebnisses auf alle Beamten nicht zulasse (Bürgerschafts-Drs. 18/912, S. 3). Die allgemeine Stellenzulage wurde um 2,65 Prozent (2013) und 2,95 Prozent (2014) erhöht.

Zum 01.01.2014 trat § 15b BremBesG in Kraft. Danach richtet sich die Höhe des Grundgehalts in der Besoldungsordnung A 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 vom 22.09.2013 mit Widerspruchsbescheid vom 04.02.2014 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. Es bestehe kein Anspruch darauf, dass Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst vollständig auf die Beamten übertragen werden.

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 Beamtenverorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 28.11.2014 (Brem.GBl. 564) wurden die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe A 11 rückwirkend zum 01.05.2013 um 1,5 Prozent und einen zusätzlichen Festbetrag von 30 Euro und ab 01.05.2014 um 1,5 Prozent und einen zusätzlichen Festbetrag von 40 Euro erhöht. Zudem wurde die Erhöhung der allgemeinen Stellenzulage entsprechend vorgezogen.

Mit Wirkung vom 01.12.2014 setzte die Beklagte den Kläger auf die Funktionsstelle des Leiters des Wach- und Einsatzdienstes um.

Der Kläger hat bereits am 06.03.2014 Klage erhoben. Er trägt ergänzend vor, seine Alimentation sei nicht mehr amtsangemessen, weil eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der Entwicklung der Löhne in der Privatwirtschaft stattgefunden habe. Die Löhne der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft hätten sich zwischen 1983 und 2012 um 141 Prozent erhöht. Die Entwicklung der Beamtenbezüge habe mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Die finanzielle Situation der Beklagten könne diese Verletzung des Alimentationsprinzips nicht rechtfertigen.

Der Kläger beantragt schriftsätzlich,

1. den Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 04.02.2014 aufzuheben und festzustellen, dass das Nettoeinkommen des Klägers ab dem 01.07.2013 zu niedrig bemessen ist, und
2. die Beklagte zu verurteilen, den Kläger amtsangemessen zu alimentieren sowie auf die nachzuzahlenden Bezüge Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu zahlen.

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 herangezo-

gen 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 habe für die R 1-Besoldung 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 und zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen, ersucht. Das Statistische Bundesamt hat diese Informationen mit Schreiben vom 11.01.2016 zur Verfügung gestellt. Auf das Schreiben wird Bezug genommen. Ferner hat das Gericht mit Schreiben vom 23.11.2015 die Beklagte um Auskunft zur Höhe der dem Kläger und einem durchschnittlichen, in Vollzeit tätigen Polizeivollzugsbeamten in den Jahren 2013 bis 2015 gewährten Zulage nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 EZulV gebeten. Auf das Antwortschreiben der Beklagten vom 16.03.2016 wird Bezug genommen.

Die Beteiligten haben einer gerichtlichen Entscheidung ohne mündliche Verhandlung mit Schriftsätzen vom 11.02.2016 und 16.02.2016 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 (Juli bis Dezember) 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 teilweise stattzugeben. Anderenfalls ist die Klage vollständig abzuweisen.

a) Die Klage ist teilweise zulässig. Zwar ist die Klage, soweit sie auf Verurteilung der Beklagten zur Zahlung einer amtsangemessenen Besoldung gerichtet ist, unzulässig. Für die Zulässigkeit der Leistungsklage fehlt die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis. Denn eine gesetzliche Grundlage für den Zahlungsanspruch besteht offensichtlich nicht. Die Besoldung der Beamten 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 (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2009 – 2 BvL 13/08; BVerwG, Urt. v. 20.03.2008 – 2 C 49.07).

Der erste Klageantrag ist unter Berücksichtigung der Klagebegründung nach § 88 VwGO dahingehend auszulegen, dass die Feststellung eines Verstoßes gegen das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Alimentationsprinzip (vgl. 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) angestrebt wird. Der so verstandene Antrag ist zulässig. Die Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der allgemeinen Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) steht dem nicht entgegen, da im Wege der allgemeinen Leistungsklage das Ziel der Einhaltung des Alimentationsprinzips wie erläutert nicht erreicht werden kann. 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 22.09.2013 Widerspruch gegen die ihm gewährte Besoldung erhoben hat.

b) Die Begründetheit des Feststellungsantrags 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 (Juli bis Dezember) und 2014 maßgeblichen Vorschriften als verfassungswidrig, muss die Kam-

mer der Klage teilweise 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 (Juli bis Dezember) 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. 96ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 75ff.). Diesen Anforderungen hat der Gesetzgeber nicht vollständig genügt. Zwar ist die Höhe der Alimentation nicht evident unzureichend (a), jedoch hat

der Gesetzgeber die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden prozeduralen Anforderungen missachtet (b).

a) Keine evident unzureichende Höhe der Alimentation

Die Gesamtschau der maßgeblichen Kriterien ergibt, dass die Besoldung des Klägers in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 nicht evident unzureichend gewesen ist. Es fehlt bereits an einer Vermutung für eine evident unzureichende Alimentation, so dass die Prüfung, ob die Vermutung durch weitere Kriterien gestützt wird, entbehrlich ist.

Die Vermutung für eine evident unzureichende Alimentation setzt voraus, dass mindestens 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 (aa),
- die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen (bb),
- die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Land Bremen (cc),
- der Vergleich innerhalb und zwischen den Besoldungsordnungen im Land Bremen (dd) und
- der Vergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder (ee).

Von diesen folgt nur aus zwei Kriterien, konkret der Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst und der Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen, eine Indizwirkung.

aa) 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.

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 7 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+28,2)-(100+19,85)}{(100+19,85)} * 100\right)$ und im Zeitraum vom 01.01.2000 bis 31.12.2014 6,9 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+28)-(100+19,72)}{(100+19,72)} * 100\right)$ betragen. Die statistische Validität dieser Werte wird dadurch untermauert, dass im Überlappungszeitraum 01.01.1994 bis 31.12.2008 mit einer Differenz von 8,2 Prozentpunkten $\left(\frac{(100+25,3)-(100+15,76)}{(100+15,76)} * 100\right)$ ebenfalls eine Überschreitung der Grenze von 5 Prozentpunkten zu verzeichnen ist.

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

(1) 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 A 11-Besoldung (Endstufe) zwischen 01.01.1999 und 31.12.2013 um 19,85 Prozent gestiegen:

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

$$19,85 = \frac{3798,51 \text{ €} - 3169,42 \text{ €}}{3169,42 \text{ €}} * 100$$

Die Gesamtbesoldung im Januar 1999 (Anfang des Betrachtungszeitraums) von 3.169,42 Euro ergibt sich aus der Addition der Grundbesoldung für Januar 1999 von 2.850,27 Euro, der Stellenzulage nach Nr. 27 Abs. 1 c) Anlage I BBesG a. F. i. H. v. 63,68 Euro und der anteiligen Sonderzahlung und des Urlaubsgelds von insgesamt 255,47 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 2.809,98 Euro betragen. Bei der Höhe der jährlichen Sonderzahlung ist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SZG die Polizeivollzugszulage (Nr. 9 Anlage I BBesG a. F.) einzubeziehen gewesen. Als weitere Einmalzahlung haben Beamte der Besoldungsgruppe A 11 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 Besoldungshöhe für Januar 1999 zu 1/12 hinzu zu addieren.

Bei der Berechnung der Alimentation ist hingegen weder die Polizeivollzugszulage nach Nr. 9 Anlage I BBesG a. F. (seit Januar 2010: Nr. 6 Anlage I BremBesG) noch eine Erschwerniszulage nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 EZulV mitzurechnen. Zwar sind zur Ermittlung der Gesamthöhe der Alimentation neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen (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). Das gilt aber nur, soweit diese auf das Amt und nicht auf den Dienstposten bezogen sind (so im Ergebnis ebenfalls BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91, juris Rn. 56). Das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Alimentationsprinzip verlangt, dass der Beamte entsprechend seines Amtes angemessen besoldet wird. Unter Amt ist dabei das Amt im statusrechtlichen Sinn zu verstehen (vgl. Schwegmann/Summer, BBesG, Loseblatt, Stand: Januar 2016, Einf. Vor § 1 BBesG Rn. 6c). Daher sind alle Beamten, die dasselbe Statusamt bekleiden, in gleicher Höhe zu besolden. Soweit Unterschiede der Dienstposten eine höhere als die amtsbezogene Besoldung erfordern, kann der Dienstherr dem durch Gewährung zusätzlicher Funktionszulagen Rechnung tragen (BVerwG, Beschl. v. 11.12.2008 – 2 C 121/07, juris Rn. 33). Von dieser Option hat der Dienstherr mit der Polizeivollzugszulage und der Erschwerniszulage, die der Kläger in den Jahren 2013 und 2014 erhalten hat, Gebrauch gemacht. So sollen beispielsweise mit der Polizeivollzugszulage die besonderen Belastungen durch Außendienst und Vollzugsmaßnahmen ausgeglichen werden. Zu den mit der Zulage abzugeltenden Belastungen gehört das Erfordernis, in schwierigen Situationen unter physischer und psychischer Belastung in kürzester Zeit einschneidende Maßnahmen zu treffen, und die Bereitschaft, in Erfül-

lung der übertragenen Aufgaben Leben und Gesundheit einzusetzen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.02.2011 – 2 B 72/10, juris Rn. 6). Aufgrund dieser Bezogenheit auf die Funktionsstelle sind die Polizeivollzugs- und Erschwerniszulage, anders als die allgemeine Stellenzulage, kein Maßstab für die Amtsangemessenheit der Besoldung.

Bei der Berechnung der Besoldung im Dezember 2013 i. H. v. 3.798,51 Euro ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 2004 bis 2006 das Urlaubsgeld vollständig gestrichen und die jährliche Sonderzahlung reduziert worden ist (vgl. Bremisches Sonderzahlungsgesetz vom 11.05.2004 (Brem.GBl. 207) und Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 18.06.2006 (Brem.GBl. 353)). Seit 2006 beträgt die jährliche Sonderzahlung für die Beamten der Besoldungsgruppen A 9 bis A 11 nach § 10 Abs. 1 BremBesG 710 Euro. Rechtsgrundlage für die Gewährung der allgemeinen Stellenzulage ist im Jahr 2013 Nr. 12 b) Anlage I BremBesG gewesen.

	01.01.1999	31.12.2013
Grundbesoldung	2.850,27 €	3.658,23 €
Monatliche Zulage	63,68 €	81,11 €
Sonderzahlung	2.809,98 €	710 €
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + monatliche Zulage + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	3.169,42 €	3.798,51 €

Zwischen 01.01.2000 und 31.12.2014 ist die A 11-Besoldung (Endstufe) um 19,72 Prozent ($\frac{3895,77 \text{ €} - 3253,93 \text{ €}}{3253,93 \text{ €}} * 100$) gestiegen.

	01.01.2000	31.12.2014
Grundbesoldung	2.932,93 €	3.753,10 €
Monatliche Zulage	65,53 €	83,50 €
Sonderzahlung	2.809,98 €	710 €
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + monatliche Zulage + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	3.253,93 €	3.895,77 €

Zwischen 01.01.1994 und 31.12.2008 ist die A 11-Besoldung (Endstufe) um 15,76 Prozent ($\frac{3412,35 \text{ €} - 2947,77 \text{ €}}{2947,77 \text{ €}} * 100$) gestiegen. Bei der Berechnung der Besoldung ist zu beach-

ten, dass Beamte der Besoldungsgruppe A 11 im Januar 1994 neben einer Stellenzulage nach Nr. 27 Abs. 1 c) Anlage I BBesG a. F. einen Ortszuschlag (§ 39 BBesG a. F.) als monatliche Zulage erhalten haben.

	01.01.1994	31.12.2008
Grundbesoldung	2.189,53 €	3.279,89 €
Monatliche Zulage	502,77 €	73,29 €
Sonderzahlung	2.809,98 €	710 €
Urlaubsgeld	255,65 €	
Monatsbesoldung (= Grundbesoldung + monatliche Zulage + 1/12 Sonderzahlung + 1/12 Urlaubsgeld)	2.947,77 €	3.412,35 €

(2) 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 A 11-Besoldung vergleichbaren Entgeltgruppe 10 beträgt sie 80 Prozent. Das entspricht einer Gehaltskürzung von

0,75 Prozent $\left(\left(1 - \frac{12,80}{12,8966} \right) * 100 \right)$ 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 10 (Endstufe) von ca. 1,5 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 A 11-Besoldung im Jahr 2012 ist erst zum 01.04.2012 (Tarifgehälter: 01.01.2012), im Jahr 2013 zum 01.05.2013 (Tarifgehälter: 01.01.2013) und im Jahr 2014 zum 01.05.2014 (Tarifgehälter: 01.01.2014) erfolgt. Bezogen auf die A 11-Besoldung (Endstufe) bedeutet dies allein im Jahr 2014 einen finanziellen Nachteil von annähernd 400 Euro.

In der Gesamtschau besteht somit eine Verzerrung zuungunsten der Besoldungsempfänger. Weil selbst ohne Berichtigung der Verzerrung die Differenz zwischen der Entwicklung der Besoldung und der Tarifgehälter deutlich oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten liegt, besteht kein Bedarf, die Daten des Statistischen Bundesamts zu korrigieren.

bb) Die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex im Land Bremen liegt oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten.

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 Besoldungsentwicklung (y) beträgt nach der Rechenformel $\frac{(100+x)-(100+y)}{(100+y)} * 100$

- vom 01.01.1999-31.12.2013 7,6 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+29)-(100+19,85)}{(100+19,85)} * 100 \right)$ und
- vom 01.01.2000-31.12.2014 8,2 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+29,6)-(100+19,72)}{(100+19,72)} * 100 \right)$.

Auch wenn die Differenz im Überlappungszeitraum vom 01.01.1994 bis 31.12.2008 mit 5,3 Prozentpunkten ($\frac{(100+21,9)-(100+15,76)}{(100+15,76)} * 100$) geringer ausfällt, 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 3,3 Prozentpunkte ($\frac{(100+21,6)-(100+17,72)}{(100+17,72)} * 100$) betragen. Bei der Berechnung dieser Differenz ist im Hinblick auf die Besoldungsentwicklung die Erhöhung der A 11-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 Besoldungsgruppen A 9 bis A 16 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 19,87 Prozent ist deshalb von der Besoldungserhöhung im Zeitraum 1995 bis 2009 von 17,72 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 wider, verkennet 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 hingegen unterhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten, was die Vermutung einer evident unzureichenden Alimentation nicht unterstützt.

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 A 11-Besoldung (y) beträgt nach der Rechenformel $\frac{(100+x)-(100+y)}{(100+y)} * 100$

- vom 01.01.1999-31.12.2013 3,5 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+24,1)-(100+19,85)}{(100+19,85)} * 100\right)$ und
- vom 01.01.2000-31.12.2014 4,2 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+24,7)-(100+19,72)}{(100+19,72)} * 100\right)$.

Diese Werte sind nicht durch statistische Ausreißer zuungunsten der Beamten beeinflusst. Zwar hat die Differenz bezogen auf den Zeitraum 01.01.1994 bis 31.12.2008 mit 9,88 Prozentpunkten $\left(\frac{(100+27,2)-(100+15,76)}{(100+15,76)} * 100\right)$ deutlich oberhalb der Grenze von 5 Prozentpunkten gelegen. Dieser Wert resultiert neben dem geringeren Anstieg der Besoldung zwischen 1994 und 2008 aus einem Anstieg der Verbraucherpreise, der mit 27,2 Prozent mehr als drei Prozent über der Steigerung in den anderen Betrachtungszeiträumen gelegen hat. In den Jahren 1991 bis 1994 ist es zu einem starken Anstieg der Verbraucherpreise gekommen. Die durchschnittliche Teuerungsrate hat in diesen Jahren bei 3,5 Prozent in den alten Bundesländern gelegen. Der Überlappszeitraum 1994 bis 2008 deckt diese Phase im Gegensatz zu den anderen Betrachtungszeiträumen teilweise ab. Bei unterschiedlichen Zeiträumen sind solche differierenden Entwicklungen nicht ungewöhnlich. Sie ermöglichen daher allein keinen Rückschluss auf einen statistischen Ausreißer. Gegen einen solchen spricht, dass die Varianz in der jährlichen Steigerung der Verbraucherpreise zwischen 1994 und 2014 mit 3 Prozent (Minimalwert: -0,4 Prozent (2009), Maximalwert: 2,7 Prozent (1994)) nicht übermäßig groß gewesen ist. Auch hat die Differenz im weiteren Überlappszeitraum 1995 bis 2009 lediglich 4,8 Prozentpunkte $\left(\frac{(100+23,4)-(100+17,72)}{(100+17,72)} * 100\right)$ betragen.

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), 27,2 Prozent (01.01.1994-31.12.2008) und 23,4 Prozent (01.01.1995-31.12.2009) 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 ebenfalls 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 A 5 (y) und A 11 (x) nach der Rechenformel $100 - (\frac{x}{y} * 100)$ bei ca. 40 Prozent konstant geblieben. Der Abstand zur A 9-Besoldung hat sich ebenfalls nicht verändert, während der Abstand zur A 13-Besoldung zugunsten der A 11-Besoldung auf 19 Prozent gesunken ist.

Jahresbesoldung	2008	2013	2009	2014
A 11 (Endstufe)	40.003,06 €	45.239,24 €	42.160,16 €	46.360,16 €
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				
A 11/A 5	39,92	39,99	39,77	39,82
A 11/A 9	19,70	19,38	19,62	19,13
A 11/A 13	-20,32	-19,35	-20,32	-19,10

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 auszuglei-

chen. Er könnte genauso gut die für den vorliegenden Vergleich nicht maßgeblichen familienbezogenen Leistungen (z. B. familienbezogene Beihilferegelungen) verbessern.

dd) 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 A 11-Jahresbesoldung (Endstufe) in Bremen i. H. v. 45.239,24 Euro von der durchschnittlichen Besoldung in Bund und Ländern i. H. v. 45.333,38 Euro lediglich 0,21 Prozent $\left(\frac{45333,38 \text{ €} - 45239,24 \text{ €}}{45333,38 \text{ €}} * 100 \right)$ betragen.

Die Jahresbesoldung ist die Summe aus der über das Jahr erhaltenen regulären Grundbesoldung (Grundgehalt und allgemeine Stellenzulage ohne Polizeivollzugszulage) plus einer etwaigen Sonderzahlung.

	Grundbesoldung	Sonderzahlung	Jahresbesoldung
Bund	47.410,73 €		47.410,73 €
Baden-Württemberg	46.110,39 €		46.110,39 €
Bayern	45.317,16 €	2.738,17 €	48.055,33 €
Berlin	41.638,62 €	640,00 €	42.278,62 €
Brandenburg	43.909,02 €		43.909,02 €
Bremen	44.529,24 €	710,00 €	45.239,24 €
Hamburg	45.585,72 €		45.585,72 €
Hessen	44.289,42 €	2.293,20 €	46.582,62 €
Mecklenburg-Vorp.	44.431,98 €	1.394,76 €	45.826,74 €
Niedersachsen	45.048,48 €		45.048,48 €
Nordrhein-Westfalen	44.624,28 €	1.157,90 €	45.782,18 €
Rheinland-Pfalz	44.922,24 €		44.922,24 €
Saarland	44.581,32 €		44.581,32 €
Sachsen	44.261,64 €		44.261,64 €
Sachsen-Anhalt	44.686,62 €		44.686,62 €
Schleswig-Holstein	44.555,28 €		44.555,28 €
Thüringen	45.831,36 €		45.831,36 €
Ø Bund und Länder			45.333,38 €

Im Jahr 2014 ist dieser Abstand konstant geblieben. Er hat bei einer A 11-Besoldung (Endstufe) in Bremen i. H. v. 46.360,16 Euro und einer durchschnittlichen Besoldung in

Bund und Ländern i. H. v. 46.456,59 Euro erneut 0,21 Prozent ($\frac{46456,59 \text{ €} - 46360,16 \text{ €}}{46456,59 \text{ €}} * 100$) betragen.

	Grundbesoldung	Sonderzahlung	Jahresbesoldung
Bund	48.854,92 €		48.854,92 €
Baden-Württemberg	47.275,32 €		47.275,32 €
Bayern	46.654,08 €	2.818,95 €	49.473,03 €
Berlin	42.646,86 €	640,00 €	43.286,86 €
Brandenburg	44.965,98 €		44.965,98 €
Bremen	45.650,16 €	710,00 €	46.360,16 €
Hamburg	46.839,24 €		46.839,24 €
Hessen	45.738,20 €	2.365,68 €	48.103,88 €
Mecklenburg-Vorp.	45.920,76 €	1.393,86 €	47.314,62 €
Niedersachsen	45.823,73 €		45.823,73 €
Nordrhein-Westfalen	45.662,88 €	1.184,89 €	46.847,77 €
Rheinland-Pfalz	45.371,52 €		45.371,52 €
Saarland	45.493,98 €		45.493,98 €
Sachsen	46.033,50 €		46.033,50 €
Sachsen-Anhalt	45.938,70 €		45.938,70 €
Schleswig-Holstein	45.404,46 €		45.404,46 €
Thüringen	46.374,35 €		46.374,35 €
Ø Bund und Länder			46.456,59 €

b) Unzureichende Begründung der Entscheidung über die Alimentation

Trotzdem genügt die gesetzgeberische Entscheidung über die Alimentation des Klägers in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 den Anforderungen des Alimentationsprinzips nicht. Denn sie 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 Anforder-

rungen 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 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 Tarifergebnisse 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.

Der Sinn und Zweck der prozeduralen Anforderungen, die beschränkte gerichtliche Kontrolle des Ergebnisses der gesetzgeberischen Entscheidung durch Vorgaben im Hinblick auf das Verfahren der Entscheidungsfindung auszugleichen (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 164), verlangt, einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG anzunehmen, wenn allein gegen die prozeduralen Anforderungen des Alimentationsprinzips verstoßen worden ist. Andernfalls würde sich die gerichtliche Kontrolle allein darauf beschränken, ob eine evident unzureichende Alimentation vorliegt. Verstöße gegen die prozeduralen Anforderungen würden sanktionslos bleiben. Da keine Gründe gegeben sind, die einen Verstoß gegen die prozeduralen Anforderungen rechtfertigen, hat die Ali-

mentation des Klägers in den Jahren 2013 (Juli bis Dezember) und 2014 gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstoßen.

Hinweis

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

gez. Korrell

gez. Stybel

gez. Dr. Sieweke