



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

7 K 1190/17

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1 [REDACTED]
[REDACTED]

2 [REDACTED]
[REDACTED]

| Kläger –

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-2 [REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

Schillerstraße 1, 28195 Bremen

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 7. Kammer – durch Richter
Dr. Koch, Richter Bogner und Richter Buns sowie die ehrenamtlichen Richter Leinert und
Wilhelm ohne mündliche Verhandlung am 21. Oktober 2020 für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger begehren die Gewährung unverminderter Versorgungsbezüge über den 31.12.2016 hinaus.

Die am [REDACTED] geborene Klägerin zu 1. und der a [REDACTED] geborene Kläger zu 2. standen jeweils als Richter [REDACTED] im Dienste der Beklagten. Die Klägerin zu 1. erhielt zuletzt eine R2-Besoldung der Stufe 12 und trat am [REDACTED] in den Ruhestand, der Kläger zu 2. erhielt eine R1-Besoldung in der Stufe 12 und trat am [REDACTED] in den Ruhestand.

Mit den jeweiligen Bezügemitteilungen für den Monat März 2017 teilte die Performa Nord den Klägern mit, dass ihre ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aufgrund des Artikels 4 des Gesetzes zur Neuordnung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen vom 20.12.2016 gekürzt würden. Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Klägerin zu 1. wurden [REDACTED] gekürzt, die des Klägers zu 2. [REDACTED].

Hiergegen erhoben die Kläger mit Schreiben vom 02.03.2017 jeweils Widerspruch bei der Performa Nord. Die Neuordnung greife in die ihnen zugesagte Versorgung und damit in ihren Besitzstand ein, auch wenn die Kürzung nicht erheblich sei und sich das Land Bremen in einer Haushaltsnotlage befinde. Sie könne nicht den hergebrachten Grundsätzen des Beamtenrechts entsprechen und sei nicht verfassungsgemäß.

Die Performa Nord wies die Widersprüche jeweils mit Widerspruchsbescheid vom 11.04.2017 zurück. Zur Begründung führte sie an, die Versorgungszahlstelle habe mit der Verminderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge ausschließlich die gesetzlichen Vorgaben umgesetzt. Hier gelte der Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung und Versorgung als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG.

Danach dürfe dem Beamten bzw. Versorgungsempfänger nur die nach dem Gesetz zu bestimmende Besoldung bzw. Beamtenversorgung gewährt werden.

Daraufhin haben die Kläger, anwaltlich vertreten, am 11.05.2017 Klage erhoben. Sie tragen hierin vor, dass die streitige Kürzungsregelung mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sei. Zur Klarstellung des Klageantrags führen sie auf Nachfrage des Gerichts aus, allein die Kürzung der Versorgungsbezüge aufgrund von § 5 Abs. 1 BremBeamtVG sei Streitgegenstand, nicht hingegen die Frage, ob die Gesamthöhe ihrer Alimentation verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei. Die Klägerin zu 1. hat ihre Bezügemitteilungen der Jahre 2013 bis 2017 vorgelegt.

Die Kläger beantragen schriftsätzlich,

1. die Beklagte unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids der Performa Nord vom 11.04.2017 zu verurteilen, der Klägerin zu 1. über den 31.12.2016 hinaus eine Versorgung ohne Anwendung der Anpassungsregelung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG in der Fassung von Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen vom 20.12.2016 (Brem. GBl., Seite 924 ff.) zu zahlen,
2. die Beklagte unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids der Performa Nord vom 11.04.2017 zu verurteilen, dem Kläger zu 2. über den 31.12.2016 hinaus eine Versorgung ohne Anwendung der Anpassungsregelung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG in der Fassung von Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen vom 20.12.2016 (Brem. GBl., Seite 924 ff.) zu zahlen.

Die Beklagte beantragt schriftsätzlich,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist zur Begründung auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid. Die Beklagte sei bezüglich der streitgegenständlichen Kürzungsregelung und der sich daraus ergebenden Folge einer geringeren Erhöhung der Versorgungsbezüge um 0,4 % gebunden. Ein Ermessen sei ihr nicht eingeräumt. Ergänzend hat die Beklagte auf gerichtliche Anforderung Übersichten der Verdienstbescheinigungen der Kläger für die Jahre 2014 bis 2018 vorgelegt.

Die Beteiligten haben einer Entscheidung des Gerichts durch Urteil ohne mündliche Verhandlung zuletzt mit Schriftsätzen vom 22.09.2020 und vom 25.09.2020 zugestimmt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Kammer kann durch Urteil ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten zugestimmt haben (§ 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).

II.

Die Klagen haben keinen Erfolg. Sie sind zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1.

Die schriftsätzlich mit Leistungsanträgen erhobenen Klagen werden gem. § 88 VwGO sachdienlich als Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 1 VwGO ausgelegt.

Statthafte Klageart für das Begehren, unverminderte Versorgungsbezüge zu erhalten, ist die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO. Aufgrund des besoldungs- und versorgungsrechtlichen Vorbehalts des Gesetzes und des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers können Beamten bzw. Richtern auch dann, wenn die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation in Frage steht, keine Besoldungs- und Versorgungsleistungen zugesprochen werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) gehört der Grundsatz, dass Besoldung und Versorgung nur nach Maßgabe eines Gesetzes gewährt werden dürfen; „Gesetz“ in diesem Sinne ist nicht schon die allgemeine Rechtsordnung einschließlich des Verfassungsrechts, sondern die besondere beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtliche Gesetzgebung. Der Gesetzesvorbehalt erfasst auch die auf der Ebene des Ordnungsrechts geschaffenen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Regelungen (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 08.03.2016 – 4 S 758/15, juris Rn. 30; BVerfG, Beschl. v. 28.03.2007 – 2 BvR 1304/05 und BVerwG, Urt. v. 07.04.2005 – 2 C 5.04, jeweils juris). Der hergebrachte Grundsatz der Gesetzesbindung der Beamtenbesoldung und -versorgung verwehrt es deshalb den Gerichten, einem Beamten über das durch die maßgebenden Gesetze Gewährte hinaus im Einzelfall Gehalt oder Ruhegehalt zuzuerkennen (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 08.03.2016 – 4 S 758/15, juris Rn. 23 ff.). Dieser Grundsatz gilt nicht nur für begehrte Leistungen, die das Gesetz nicht vorsieht, sondern auch bei gesetzlich vorgesehenen Leistungskürzungen, die der Kläger beanstandet, solange die Beklagte die Versorgungsbezüge in Einklang mit den normativen Vorgaben festsetzt. Eine Verurteilung zu einer Leistung, auf die ein Anspruch nur bei Annahme der Verfassungswidrigkeit einer Norm besteht, kann daher nicht im Wege der allgemeinen Leistungsklage erfolgen (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.03.2008 – 2 C 49.07 und Urt. v. 21.09.2017 – 2 C 30.16; BayVGH, Urt. v. 23.10.2018 – 3 BV 16.382; OVG Münster,

Urt. v. 16.05.2018 – 3 A 1714/16; VG Ansbach, Urt. v. 25.07.2019 – AN 16 K 17.01151; alle juris).

In den schriftsätzlichen Klaganträgen, die Beklagte zu verurteilen, den Klägern über den 31.12.2016 hinaus eine Versorgung ohne Anwendung der Anpassungsregelung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamVG zu zahlen, ist als „Minus“ der Antrag enthalten, festzustellen, dass die Versorgungsbezüge der Kläger in Höhe des Verminderungsbetrags verfassungswidrig zu niedrig festgesetzt worden sind (vgl. zur Auslegung: OVG Bremen, Urt. v. 11.09.2019 – 2 LC 9/18, juris Rn. 27). Nachdem das Gericht die Kläger hierauf hingewiesen hat, haben diese zu erkennen gegeben, nicht mehr an ihren ursprünglich erhobenen Leistungsanträgen festhalten zu wollen.

Ferner haben die Kläger auf gerichtliche Nachfrage ausdrücklich schriftsätzlich klargestellt, dass vorliegend allein die Kürzung der Versorgungsbezüge aufgrund von § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamVG Streitgegenstand ist. Eine Feststellung dergestalt, dass die Gesamthöhe ihrer Alimentation verfassungswidrig zu niedrig bemessen ist, ist hierin nicht enthalten (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 21.02.2019 – 2 C 50.16, juris Rn. 22 sowie Beschl. v. 27.04.2020 – 2 B 48.19, juris Rn. 16). Eine solche isolierte Betrachtung ist auch möglich. Zwar kann die Verfassungsmäßigkeit der Gesamtalimentation der Kläger nicht ohne Betrachtung der vorliegenden Kürzung bei den Versorgungsbezügen beurteilt werden; umgekehrt lässt sich aber die streitgegenständliche Kürzung isoliert prüfen, ohne die Verfassungsmäßigkeit der Gesamtalimentation der Kläger zu betrachten.

Die so verstandenen Klagen sind auch im Übrigen zulässig. Das gemäß § 54 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) i. V. m. § 71 Deutsches Richtergesetz (DRiG) erforderliche Vorverfahren haben die Kläger jeweils durchgeführt. Es liegt ein berechtigtes Feststellungsinteresse vor. Obwohl die Kläger durch die streitgegenständliche Norm keiner neuen Belastung ausgesetzt sind, da sie bereits zuvor von der verminderten Erhöhung der Versorgungsbezüge betroffen waren, kann ihnen angesichts der Tatsache, dass die streitgegenständliche Kürzung auf einer Neuregelung beruht, das Rechtsschutzbedürfnis nicht abgesprochen werden.

Die von den Klägern gebildete einfache Streitgenossenschaft ist nach § 64 VwGO i. V. m. § 60 Zivilprozessordnung (ZPO) zulässig. Den Gegenstand des Rechtsstreits bilden gleichartige und auf einem im Wesentlichen gleichartigen tatsächlichen und rechtlichen Grund beruhende Ansprüche und Verpflichtungen. Beide Kläger wenden sich gegen die Anwendbarkeit derselben Kürzungsregelung. Aufgrund der

Streitgenossenschaft liegt zugleich eine objektive Klagehäufung nach § 44 VwGO analog vor, deren Voraussetzungen ebenfalls erfüllt sind.

2.

Die Klagen haben in der Sache jedoch keinen Erfolg. Die Kläger haben keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung. Die Beklagte hat die Versorgungsbezüge der Kläger zurecht unter Anwendung der streitgegenständlichen Kürzungsregelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Versorgung der bremischen Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter - Bremisches Beamtenversorgungsgesetz (BremBeamtVG) vom 04.11.2014 (Brem.GBl. S. 458) in der Fassung des Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen vom 20.12.2016 (Brem.GBl. S. 924) festgesetzt. Diese ist mit Verfassungsrecht vereinbar.

Die Einführung des Kürzungsfaktors von 0,99606 in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG stellt sich als Folgeregelung einer 2014 eingeführten verminderten Erhöhung der Versorgungsbezüge der damals vorhandenen Versorgungsempfänger durch das Gesetz zur Neuregelung der Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25.11.2014 (BremBBVAnpG 2013/2014) dar. Nach § 4 Abs. 5 BremBBVAnpG 2013/2014 wurde die Erhöhung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge infolge von zwei Anpassungsschritten bei den am 01.05. bzw. 01.09.2013 und am 01.05. bzw. 01.09.2014 vorhandenen Versorgungsempfänger um jeweils 0,2 % vermindert. Diese verminderte Erhöhung betraf ausweislich der vorgelegten Bezügemitteilungen auch die Kläger.

Ausweislich der Begründung des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen vom 20.12.2016 (Drucksache 19/352, S. 81) sollte die Einführung der Kürzungsregelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG bewirken, dass nunmehr sämtliche Versorgungsempfänger – und nicht lediglich diejenigen, die zu den oben genannten Stichtagen bereits Versorgungsbezüge erhielten – von der Verminderung erfasst werden. § 4 Abs. 5 BremBBVAnpG 2013/2014 wurde gestrichen und § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG erhielt folgende Fassung:

(1) Ruhegehaltfähige Dienstbezüge sind die in den Besoldungsgruppen A 3 bis A 10 um den Faktor 0,99611 und in den übrigen Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A, B, C, R und W um den Faktor 0,99606 verminderten folgenden Bezügebestandteile:

- 1. das Grundgehalt,*
- 2. der Familienzuschlag (§ 57 Absatz 1) der Stufe 1,*

3. sonstige Dienstbezüge, die im Besoldungsrecht als ruhegehaltfähig bezeichnet sind,

4. Leistungsbezüge nach § 3a des Bremischen Besoldungsgesetzes, soweit sie nach § 3b des Bremischen Besoldungsgesetzes ruhegehaltfähig sind,

die der Beamtin oder dem Beamten in den Fällen der Nummer 1 und 3 zuletzt zugestanden haben oder in den Fällen der Nummer 2 nach dem Besoldungsrecht zustehen würden. [...]

Hiernach berechnen sich die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Versorgungsempfänger durch die Multiplikation der jeweiligen Bezügebestandteile mit dem für ihre jeweilige Besoldungsgruppe geltenden Faktor und werden dadurch vermindert. Im Ergebnis führt dies bei dem für die Besoldungsgruppe der Kläger (R) geltenden Faktor 0,99606 zu einer Verminderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge um knapp 0,4%. Die Kürzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Kläger belief sich ausweislich der vorgelegten Bezügemitteilungen aus April 2017 auf [REDACTED] bei der Klägerin zu 1. bzw. [REDACTED] bei dem Kläger zu 2.

Die dargestellte Kürzung um den Faktor 0,99606 in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG verstößt weder gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (a.) noch gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) (b.). Auch hat der Gesetzgeber die Grenzen des Vertrauensschutzes nicht überschritten (c.).

a.

Die Kürzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge um den Faktor 0,99606 in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG verstößt nicht gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Gemäß Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Zu den vom Bundesverfassungsgericht anerkannten hergebrachten Grundsätzen zählt unter anderem das Alimentationsprinzip (vgl. *Battis*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 72 f. m. w. N.). Danach muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Besoldung dem Beamten einen amtsangemessenen Lebensunterhalt (Alimentation) gewährleistet, der dem Dienstrang, der Verantwortung des Amtes, der Bedeutung des Berufsbeamtentums, den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sowie dem allgemeinen Lebensstandard entspricht. Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus

ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht. Hierbei hat der Besoldungsgesetzgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – zu der auch die Versorgung des Beamten nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt – ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 112 f. m. w. N. sowie jüngst Beschl. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 22 ff. m. w. N.).

Art. 33 Abs. 5 GG lässt dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Verpflichtung zur angemessenen Alimentierung der Beamten jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum. Entgegen der Auffassung der Kläger besteht zunächst kein von Art. 33 Abs. 5 GG umfasster Grundsatz der Wahrung des Besitzstandes eines Beamten in dem Sinne, dass dessen „wohlerworbene Rechte“ nicht angetastet werden dürften (BVerfG, Beschl. v. 19.10.2012 – 2 B 18/12, juris Rn. 6 m. w. N.). Art. 33 Abs. 5 GG gewährt somit keinen Anspruch auf unveränderte Beibehaltung der Struktur der Besoldungsordnungen und des Beamtengehalts. Der Gesetzgeber kann vielmehr Struktur der Besoldungsordnung, die Struktur des Beamtengehalts sowie die Zahlungsmodalitäten grundsätzlich pro futuro ändern (vgl. zu alldem: BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000 – 2 BvR 1457/96, juris Rn. 5 f. m. w. N.). Diese Grundsätze gelten auch für die Kürzung von Versorgungsbezügen: Der Beamte hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe der Versorgungsbezüge (BVerfG, Urt. v. 24.09.2007 – 2 BvR 1673/03, juris Rn. 40 m. w. N.). Dies gilt nicht nur für Fälle der verminderten Erhöhung der Bezüge (vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 117), sondern auch für echte Kürzungen (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 30.09.1987 – 2 BvR 933/82, juris Rn. 107).

Bei den Entscheidungen über die Besoldung und Versorgung hat der Gesetzgeber jedoch das Alimentationsprinzip zu beachten, das nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze seiner Gestaltungsfreiheit ist; insoweit wird sein Entscheidungsspielraum eingeengt. Dem Beamten steht zum einen, wenn auch nicht hinsichtlich der Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des Kernbestands seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 115 m. w. N.). Das Alimentationsprinzip verbietet

insbesondere eine Unteralimentation, also ein Unterschreiten der gerade noch angemessenen Gesamtalimentation (vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09). Zum anderen verbietet es auch die Kürzung von Bezügen ohne einen sachlichen Grund (BVerfG, Urt. v. 24.09.2007 – 2 BvR 1673/03, juris Rn. 41 f. m. w. N.).

Gemessen an diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben verstößt die Einführung des Kürzungsfaktors 0,99606 in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Es gibt zunächst keinen solchen Grundsatz, der die Kürzung von Bezügen generell oder eine Kürzung (nur) der Versorgungsbezüge verbietet (aa.). Die Kürzungsregelung bewirkt für sich genommen auch keinen Eingriff in den Kernbestand der gebotenen Mindestalimentation (bb.); die Kürzung ist sachlich gerechtfertigt (cc). Schließlich wurden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Prozeduralisierungspflichten beachtet (dd.).

aa.

Die Einführung des bisher nicht geregelten Kürzungsfaktors von 0,99606 zur Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge verstößt für sich genommen nicht gegen einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums. Zu diesen zählen nur wesentliche Grundsätze der Alimentierung, etwa die Berechnung anhand des vom Beamten zuletzt bekleideten Amts, die Berechnung nach aktiver Dienstzeit o.Ä. Wie eingangs dargelegt, garantiert Art. 33 Abs. 5 GG jedoch nicht einen unantastbaren Besitzstand des Beamten oder die unverminderte Höhe der Versorgungsbezüge. Das Alimentationsprinzip gebietet auch nicht, dass sämtliche Berechnungsgrundlagen an dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG teilhaben (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 107 f.). So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu § 69e BeamtVG ausgeführt, dass es keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gebe, wonach der Höchstversorgungssatz mindestens 75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge betragen müsse (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 109). Der Ruhegehaltssatz sei nur ein Berechnungsfaktor, dessen Absenkung nicht zwangsläufig Einfluss auf den dem Beamten ausgezahlten Betrag habe. Eine Verminderung des Ruhegehaltssatzes könne beispielsweise durch eine geringere Besteuerung oder dadurch ausgeglichen werden, dass Zulagen verstärkt ruhegehaltfähig gestellt werden (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 99).

Ähnlich liegt es hier. Der Faktor in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG ist ebenfalls ein Berechnungsfaktor. Zwar führt dieser unmittelbar zu einer Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Auch dies hat aber nicht zwangsläufig Einfluss auf den dem Beamten ausgezahlten Betrag und weist damit keinen zwingenden Bezug zur Amtsangemessenheit

der Alimentation auf. Für diese sind vielmehr die Nettobezüge maßgeblich (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 109).

Dass die Kürzung allein Versorgungsempfänger betrifft – und nicht Beamte und Richter im aktiven Dienst – verstößt für sich genommen nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Denn es existiert kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass sich Besoldung und Versorgung gleich entwickeln müssen (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 95 m. w. N.). So hat das Bundesverfassungsgericht die schrittweise Absenkung des Ruhegehaltshöchstsatzes von 75 v. H. auf 71,75 v. H., die durch § 69e BeamtVG bewirkt wurde, als verfassungskonform angesehen, auch wenn diese Regelung allein die Versorgungsempfänger betraf. Zur Begründung führte es aus, dass schon die geschichtliche Entwicklung von Besoldung und Versorgung seit der Weimarer Zeit zeige, dass eine strikte Parallelität von Besoldung und Versorgung nie bestand und daher auch kein verfassungsrechtlich garantiertes Strukturprinzip der Alimentation darstellen könne (ausführlich: BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 96 ff.).

bb.

Der Kürzungsfaktor von 0,99606 in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG greift für sich genommen nicht in den Kernbestand der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation ein.

Dabei sind allein die konkreten Auswirkungen der streitgegenständlichen Kürzung in den Blick zu nehmen. Eine solche isolierte Betrachtung ist nach Auffassung der Kammer zulässig. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesverfassungsgericht haben in ihrer Rechtsprechung zu § 14a BBesG, durch den schrittweise eine Anpassungsminderung um insgesamt 0,6 v. H. bewirkt wurde, eine solche isolierte Betrachtung vorgenommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.09.2007 – 2 BvR 1673/03, juris 51 f.). So stellte das Bundesverfassungsgericht fest, es sei nicht erkennbar, dass die Absenkung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um insgesamt 0,6 % bei isolierter Betrachtungsweise zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich garantierten Untergrenze geführt hätte. Zuvor hatte bereits das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass schon angesichts der Geringfügigkeit dieses Wertes nicht von einer spürbaren Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus die Rede sein könne (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.12.2002 – 2 C 34.01, juris Rn. 19). Auch hiernach stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Einschnitte im Bereich des Versorgungsrechts durch § 14a Abs. 1 Satz 2 BBesG und die Kürzung des Ruhegehalts von 75 v. H. auf höchstens 71,75 v. H. der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge „isoliert betrachtet jeweils als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft“ worden seien (BVerfG, Beschl. v.

17.11.2015 – 2 BvL 19/09, juris Rn. 134). Dem steht nicht entgegen, dass solche für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Einschnitte in ihrer Gesamtheit durchaus dazu führen können, dass die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimentation im Ergebnis unterschritten wird (BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, ebenda, sowie zu beihilferechtlichen Kürzungen BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 122 sowie Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09, Rn. 105). Dies aber wäre im Rahmen der Frage zu prüfen, ob die Alimentation der Kläger insgesamt verfassungswidrig zu niedrig bemessen ist, die im vorliegenden Verfahren aber gerade nicht streitgegenständlich ist.

Die durch § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG bewirkte Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge um ca. 0,4 v. H. ist indes so gering, dass hierdurch nicht die Grenze des Kernbestands der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation unterschritten wird. Isoliert betrachtet kann die vorliegende Kürzung nicht dazu führen, dass die Versorgungsbezüge der Kläger evident unzureichend sind (vgl. zur Evidenzkontrolle BVerfG, Beschl. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 27 m. w. N.).

Damit ist nicht gesagt, dass die Kläger derzeit eine amtsangemessene Alimentation erhalten. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass das Versorgungsniveau insgesamt verfassungswidrig zu niedrig bemessen ist (zur Richterbesoldung ausführlich: VG Bremen, Beschl. v. 17.03.2016 – 6 K 83/14, juris). Aufgrund der geringen Höhe der Absenkung ist aber davon auszugehen, dass eine solche verfassungswidrige Unteralimentation nicht spezifisch auf der Kürzung der Versorgungsbezüge durch den in § 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG eingeführten Kürzungsfaktor beruht. Auch das Hinwegdenken des Kürzungsfaktors hätte damit nicht unmittelbar eine amtsangemessene Versorgung der Kläger zur Folge.

cc.

Die streitgegenständliche Kürzungsvorschrift erweist sich als sachlich gerechtfertigt.

Nach den oben dargestellten Grundsätzen des Alimentationsprinzips ist eine sachgrundlose Kürzung von Bezügen unzulässig. Die Anforderungen an den sachlichen Grund hat das Bundesverfassungsgericht insoweit konkretisiert, als es ein Abstellen allein auf finanzielle Erwägungen für unzulässig erachtet. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt. Zu den finanziellen

Erwägungen müssen deshalb in aller Regel weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 122). Auf Grundlage dieser Maßstäbe hat das Bundesverfassungsgericht etwa die durch § 69e BeamtVG bewirkte Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und des Ruhegehaltssatzes gebilligt, da es die Kürzung als Anpassung an die Entwicklung der Alterseinkommen nach der Rentenreform 2001 als gerechtfertigt angesehen hat (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 126 ff.).

Gemessen an diesen Anforderungen ist die streitgegenständliche Kürzungsvorschrift sachlich gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber kann sich als sachlichen Grund zwar nicht auf die Bildung einer Versorgungsrücklage stützen (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drucksachen 19/352, S. 7, 18/1598, S. 13), da dies nicht zur Rechtfertigung einer Kürzung (allein) des Versorgungsniveaus dienen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 69e BeamtVG können die Mehrkosten für Versorgungsaufwendungen (etwa aufgrund des Anstiegs der Lebenserwartung, der hohen Zahl der Frühpensionierungen etc.) nicht die Inanspruchnahme allein der Versorgungsempfänger rechtfertigen, da jeder Beamte in die Situation einer vorzeitigen Pensionierung kommen könne und außerdem davon profitiere, dass der Gesetzgeber auf die längere Lebenserwartung nicht durch eine Anhebung der Altersgrenze reagiert. Weil diese Gesichtspunkte somit die Beamtenschaft insgesamt betreffen, weisen sie keinen spezifischen Bezug zum System der Altersversorgung auf (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 125 sowie Beschl. v. 24.09.2007 – 2 BvR 1673/03, juris Rn. 43). Ausgehend von der Gesetzesbegründung (Drucksache 18/1598, S. 13) hat der Bremische Gesetzgeber die Verminderung der Versorgungsbezüge allerdings nicht maßgeblich mit der Bildung einer Versorgungsrücklage begründet, sondern hierauf lediglich ergänzend abgestellt. Zugleich handelte es sich um eine Klarstellung der Mittelverwendung.

Die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst und das Ziel, die bei den bereits 2013 und 2014 vorhandenen Versorgungsempfängern vorgenommenen Kürzungen der Versorgungsbezüge auf alle Versorgungsempfänger auszuweiten, stellt hingegen einen ausreichenden sachlichen Grund für die vorgenommene Kürzung dar.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die diesen zugrundeliegenden Entwicklungen Anlass bieten können, sie in der Beamtenversorgung „systemkonform nachzuführen“ (BVerfG, Urt. v.

27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 126). Die Orientierung an den Einkommensverhältnissen der Rentenempfänger liege in der Konsequenz der Fortsetzung der Bedeutung der Einkommen der Angestellten für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Alimentation (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 130). Das System der gesetzlichen Rentenversicherung und dessen Veränderungen könnten allerdings nur insofern zur Bestimmung der Amtsangemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung von deren Absenkung herangezogen werden, als dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar sei. Ein wesentlicher Unterschied der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber der beamtenrechtlichen Altersversorgung bestehe darin, dass die Sozialrente als Grundversorgung durch Zusatzleistungen ergänzt werde. Die Beamtenversorgung umfasse hingegen als Vollversorgung sowohl die Grund- als auch die Zusatzversorgung, wie sie durch die betriebliche Altersversorgung erfolge. Das Versorgungsniveau von Mitgliedern der gesetzlichen Rentenversicherung bilde daher nur dann einen tauglichen Vergleichsmaßstab, wenn dabei neben der Rente auch Einkünfte aus einer betrieblichen Zusatzversorgung berücksichtigt werden (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 132). Im Ergebnis entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die (damals lediglich prognostizierbaren) Auswirkungen der Rentenreform auf die Beamtenversorgung durch Absenkung des Ruhegehaltshöchstsatzes von 75 v. H. auf 71,75 v. H. übertragen werden durften; hierbei berücksichtigte das Bundesverfassungsgericht besonders die mit der anzustellenden Prognose zwangsläufig verbundenen Ungenauigkeiten (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 139).

Der Bremische Gesetzgeber verweist in seiner Begründung zur streitgegenständlichen Kürzungsvorschrift (Drucksache 19/352, S. 81) weitgehend auf die Begründung des BremBBVAnpG 2013/2014, durch das der Anstieg der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der zu bestimmten Stichtagen vorhandenen Versorgungsempfänger in zwei Schritten jeweils um ca. 0,2 Prozentpunkte vermindert worden war. Diese verminderte Anpassung der Versorgungsbezüge begründete Bremische Gesetzgeber in der in Bezug genommenen Gesetzesbegründung (Drucksache 18/1598, S. 13) mit einem Vergleich der Entwicklung des Versorgungsniveaus im Bereich der betrieblichen Altersversorgung. Das System der Altersversorgung der Beamtinnen und Beamten sei eine Vollversorgung und bilde deshalb sowohl die gesetzliche Rentenversicherung als auch eine betriebliche Altersversorgung ab. Bei einem Vergleich der Entwicklung der Versorgungsniveaus sei deshalb nicht nur auf die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung abzustellen, sondern auch auf den Bereich der betrieblichen Altersversorgung. Es entspreche dem Gebot der sozialen Symmetrie, dass auch Änderungen bei der betrieblichen Altersversorgung in der Beamtenversorgung abgebildet werden. Dabei sei insbesondere

auf die betriebliche Altersversorgung im Bereich des öffentlichen Dienstes abzustellen, namentlich auf das Versorgungssystem der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL). Im Versorgungssystem der VBL sei 2001 ein Wechsel vom bisherigen Gesamtversorgungssystem zu einem Betriebsrentensystem (Punktemodell) vorgenommen worden. Der Übergang der Bestandsrenten und der vorhandenen Anwartschaften sei nach Umsetzung höchstrichterlicher Rechtsprechung erst durch den 5. Änderungstarifvertrag vom 31. Mai 2011 abschließend geregelt worden. Im Ergebnis dieses Gesamtprozesses sei das Versorgungsniveau moderat abgesenkt worden, gleichzeitig seien die Beschäftigten an der Finanzierung der Umlage beteiligt worden.

Die Absenkung des Versorgungsniveaus in der betrieblichen Altersversorgung des öffentlichen Dienstes im Versorgungssystem der VBL stellt einen ausreichenden sachlichen Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene Verminderung der Versorgungsbezüge dar. Die Finanzierung der Zusatzversorgung der Angestellten im öffentlichen Dienst erfolgte bis 2001 ausschließlich durch Umlagen der Arbeitgeber im Rahmen eines Gesamtversorgungssystems. Dieses System konnte durch die demographische Entwicklung nicht mehr aufrechterhalten werden und wurde zum 31.12.2001 geschlossen und durch ein neues Versorgungspunktemodell ersetzt (vgl. zur Vereinbarkeit der Umstellung mit höherrangigem Recht: BGH, Urt. v. 14.11.2007 – IV ZR 74/06, juris). Erfolgte die Finanzierung der Zusatzversorgung bis 1998 ausschließlich durch den Arbeitgeber, wurden seit dem 01.01.1999 auch die Arbeitnehmer an der Umlage beteiligt. Der reguläre Arbeitnehmeranteil wurde seither mehrfach erhöht und durch einen zusätzlichen Arbeitnehmerbeitrag zur Vermeidung einer Finanzierungslücke infolge der Niedrigzinsphase ergänzt.

Durch die Umstellung auf das Punktesystem verlangsamte sich der Anstieg der Ausgaben für Versorgungsleistungen bei der VBL in den darauffolgenden Jahren. Sowohl im Vierten als auch im Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung wird ausgeführt, dass es durch die Reform der Zusatzversorgung bereits mittelfristig zu einer Verringerung des durchschnittlichen Versorgungsniveaus gekommen sei; der verlangsamte Anstieg der Versorgungsausgaben hänge hiernach unmittelbar mit dieser Reform zusammen (vgl. Vierten Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/12660, 21.04.2009, S. 48 f. sowie Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/13590, Mai 2013, S. 15).

Dass der Bremische Gesetzgeber auf die Entwicklung des Versorgungsniveaus der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst abgestellt hat, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris. Rn. 132),

nicht zu beanstanden. Der Bundesgesetzgeber hatte sich in seiner Gesetzesbegründung zu § 69e BeamtVG (Drucksache 14/7064, S. 33) allein auf die Folgen der Rentenreform bezogen, welche 2001 verabschiedet worden war. Die Reform der VBL wurde demgegenüber zwar noch im Altersvorsorgeplan 2001 vom 13.11.2001 in Grundzügen vorgezeichnet, aber erst durch den Tarifvertrag Altersversorgung am 01.03.2002 beschlossen.

dd.

Schließlich genügt die Gesetzesbegründung hinsichtlich der streitgegenständlichen Vorschrift noch den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Prozeduralisierungspflichten.

(1)

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei gesetzlichen Neuregelungen im Besoldungsbereich besondere prozedurale Anforderungen zu beachten. Die Prozeduralisierungspflichten stehen als „zweite Säule“ neben den materiellen Maßstäben; ein Verstoß gegen sie kann schon für sich genommen zur Verfassungswidrigkeit einer Norm führen (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 04.05.2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 96 m. w. N.).

Diese Anforderungen gelten insbesondere dann, wenn die Frage der verfassungswidrigen Unteralimentation aufgeworfen ist. Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefere, bedürfe es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten werde. Die prozeduralen Anforderungen an den Gesetzgeber kompensierten dabei die Schwierigkeit, das verfassungsrechtlich gebotene Besoldungsniveau anhand materieller Kriterien zu bestimmen (BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, juris Rn. 164). Die Anforderungen an den Gesetzgeber sollen diesem bei Ausübung seines Ermessens auch „durch eine Art Selbstvergewisserung“ (BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 38) Grenzen setzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten diese Pflichten schon bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen, „umso mehr“ aber bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln (BVerfG, Beschl. vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 21 f.).

Die besonderen Prozeduralisierungserfordernisse gelten zur Überzeugung der Kammer auch für den hier vorliegenden Fall einer Versorgungskürzung. Sowohl Besoldung als auch

Versorgung sind an dem Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG zu messen (vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02); beides ist eng dadurch verknüpft, dass eine verfassungswidrige Höhe der Besoldung auch eine nicht mehr amtsangemessene Höhe der Versorgung bewirken könnte (OVG Lüneburg, Urt. v. 25.04.2017 – 5 LC 227/15, juris Rn. 66). Zudem sind auch für die Höhe der Versorgung die vorgenannten Zwecke der Prozeduralisierungspflichten – die Schwierigkeiten der Bestimmung einer materiellen Angemessenheit der Versorgung sowie die Selbstvergewisserung des Gesetzgebers vor etwaigen Einschnitten – einschlägig. Auch im Fall einer Versorgungskürzung schuldet der Gesetzgeber mithin nicht nur ein im Ergebnis verfassungsmäßiges Gesetz; die Gesetzesbegründung muss vielmehr konkrete Erwägungen insbesondere zur Ausgestaltung der besoldungsmindernden Regelung sowie dazu enthalten, welche wirtschaftliche Bedeutung die Norm für sich genommen und im Zusammenspiel mit weiteren Vorschriften für die betroffenen Beamten hat (BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 36 f.). Eine bloße Begründbarkeit genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung nicht (BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 21). Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber für jede Detailfrage rechtfertigungspflichtig ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 31).

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich nach Auffassung der Kammer, dass die Anforderungen an die Begründung umso höher sind, je gravierender die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Betroffenen durch die jeweils streitgegenständlichen Kürzungen oder vorangegangene Kürzungen sind (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, juris Rn. 37, in welchem auf die „deutlich spürbaren Auswirkungen“ einer vorherigen Gesetzesänderung abgestellt wird, sowie BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09, juris Rn. 178, das im Zusammenhang mit der Begründungspflicht auf den „überschaubaren Umfang“ von Besoldungskürzungen verweist). An die Begründungstiefe einer verhältnismäßig geringfügigen Kürzung müssen daher geringere Anforderungen zu stellen sein als an die Begründung „spürbarer“ Einschnitte.

(2)

Ausgehend von diesen Grundsätzen genügt die Begründung der streitgegenständlichen Vorschrift noch den durch die Rechtsprechung festgelegten Vorgaben. Der durch die streitgegenständliche Kürzungsvorschrift neu eingeführte Kürzungsfaktor begründet keine strukturelle Neuausrichtung im Sinne eines Systemwechsels. Er bewirkt eine so geringe Kürzung, dass – wie oben dargelegt – eine allein hierdurch bedingte Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation ausscheidet. Demgemäß stellt auch

der Bremische Gesetzgeber fest, dass kein Eingriff in den Kernbestand des Alimentationsprinzips vorliegt (vgl. Drucksache 18/1598, S. 13).

Die vom Gesetzgeber in Bezug genommene Begründung des BremBBVAnpG 2013/2014 setzt sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Regelung des § 69e Abs. 3 BeamtVG auseinander und nimmt Bezug auf die Veränderungen in der betrieblichen Altersversorgung des öffentlichen Dienstes, um die vorgenommenen Kürzung zu rechtfertigen (Drucksache 18/1598, S. 13). Die Gesetzesbegründung erkannte damit die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts und nahm in knappem, aber in der Sache noch angemessenen Umfang zu der Rechtfertigung der vorgenommenen Kürzung Stellung, auch wenn es an einer detaillierten Abwägung zu den wirtschaftlichen Auswirkungen – insbesondere unter Einbeziehung der Auswirkungen der vorangegangenen Kürzungen – fehlt.

Auch die Tatsache, dass der Bremische Gesetzgeber für die Begründung der streitgegenständlichen Kürzungsregelung auf eine frühere Gesetzesbegründung Bezug nimmt, ist nach Auffassung der Kammer zulässig. Dem Gesetzgeber ging es bei der streitgegenständlichen Regelung insbesondere darum, eine kurz zuvor erfolgte Kürzung, die nur einen Teil der Versorgungsempfänger betraf, auf alle Versorgungsempfänger auszuweiten (Drucksache 19/352, S. 81); er durfte deshalb zur Begründung der Kürzung selbst auf die vorherige Gesetzesbegründung verweisen. Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, dass das BremBBVAnpG 2013/2014 eine in zwei Schritten um je 0,2% verminderte Erhöhung der Versorgungsbezüge vorsah – also zu keinem Zeitpunkt zu einem tatsächlichen Absenken der Bruttobezüge geführt hat – während die streitgegenständliche Kürzungsvorschrift für die zuvor nicht betroffenen Beamten und Richter eine „echte“ Kürzung darstellt. Die Kürzung hält sich jedoch in einem so geringen Umfang, dass es für die hieran zu stellenden Begründungsanforderungen im Ergebnis keinen Unterschied macht, ob eine in zwei Schritten um je ca. 0,2% verminderte Erhöhung der Versorgungsbezüge erfolgt oder die Versorgungsbezüge zunächst unvermindert erhöht und in einem nächsten Schritt um ca. 0,4% vermindert werden. Da die Kürzungsregelung noch in unmittelbarem Zusammenhang mit den Bezügeerhöhungen 2015/2016 in Kraft trat, ergab sich für die Betroffenen hieraus kein gesondert abzuwägender Nachteil.

Diese Einschätzung steht nicht im Widerspruch zu der Einschätzung der 6. Kammer des Verwaltungsgerichts, die in ihren Vorlagebeschlüssen vom 17.03.2016 zu dem Ergebnis gekommen ist, dass das Prozeduralisierungsgebot bei der Begründung des Gesetzes zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 nicht

eingehalten wurde (vgl. etwa VG Bremen, Beschl. v. 17.03.2016 – 6 K 280/14, juris u. a.). Anders als die erkennende Kammer hatte die 6. Kammer keine punktuelle Kürzungsregelung, sondern das Gesamtalimentationsniveau für verschiedene Besoldungsgruppen in den Jahren 2013/2014 zu beurteilen. Hiervon ausgehend waren in diesen Verfahren andere Prozeduralisierungserfordernisse zu beachten als in dem vorliegenden.

b.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamtVG verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er ist verletzt, wenn ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung sich nicht finden lässt, sodass die Bestimmung als objektiv willkürlich bezeichnet werden muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89, juris Rn. 63).

Es existiert jedoch schon kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den Gesetzgeber verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität der Besoldungs- und Versorgungsentwicklung zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 95 und Beschl. vom 02.06.2001 – 2 BvR 571/00, juris Rn. 5). Für die Anwendung des Gleichheitssatzes gelten dabei die gleichen Maßstäbe wie bei der Überprüfung anhand des Kriteriums der amtsangemessenen Alimentation und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 148). Die Übertragung der Entwicklungen in der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst rechtfertigt deshalb auch im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG die Ungleichbehandlung der aktiven und sich im Ruhestand befindlichen Beamten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehen darf, dass der finanzielle Bedarf der Ruhestandsbeamten geringer ist als derjenige der aktiven Beamten (vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 01.07.2014 – 21/13, juris Rn. 74).

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich auch nicht daraus, dass die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge für die Besoldungsgruppen A 3 bis A 10 um den Faktor 0,99611 und in den übrigen Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A, B, C, R und W um den Faktor 0,99606 vermindert werden. Die geringfügig stärkere Belastung der höheren Besoldungsgruppen ist jedenfalls sachlich gerechtfertigt. Verschiedene

Besoldungsgruppen können ungleich behandelt werden, wenn es hierfür einen sachlichen Grund gibt (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 145 sowie Beschl. v. 02.06.2001 – 2 BvR 571/00, juris Rn. 5 f. m. w. N.). Auch das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse der Besoldungsgruppen eine Ungleichbehandlung bei Fürsorgeleistungen rechtfertigen können (BVerwG, Urt. v. 03.07.2003 – 2 C 36.02, juris Rn. 23). Letztlich ist die Möglichkeit des Gesetzgebers, anhand der finanziellen Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Besoldungsgruppen zu differenzieren, Ausfluss des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers in Fragen der Alimentation (vgl. BVerfG, Beschl. v. 02.06.2001 – 2 BvR 571/00, juris Rn. 5 m. w. N.). Im vorliegenden Fall sollen die unterschiedlichen Faktoren offensichtlich die finanziell schwächeren Besoldungsgruppen von der Kürzung in geringem Umfang entlastet werden. Da der Unterschied der Belastung der unterschiedlichen Besoldungsgruppen ohnehin im Promillebereich liegt, war der Gesetzgeber auch nicht gehalten, weitere Staffelungen vorzunehmen (vgl. hierzu etwa VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014 – 21/13, juris Rn. 87 ff.).

c.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BremBeamVG verstößt auch weder gegen das Rückwirkungsverbot noch gegen den Vertrauensschutz.

Mit der streitgegenständlichen Kürzungsnorm ist keine (echte) Rückwirkung in Form einer Rückbewirkung von Rechtsfolgen verbunden. Eine solche läge nur vor, wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs dieser Norm und der Eintritt ihrer Rechtsfolgen auf einen Zeitpunkt festgelegt sind, der vor demjenigen liegt, zu dem die Norm gültig geworden; denn in diesem Falle würde der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreifen (BVerfG, Beschl. v. 03.12.1997 – 2 BvR 882/97, juris Rn. 40 sowie Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 151). Dies ist nicht der Fall, da durch die streitgegenständliche Kürzungsnorm die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge erst für die Zeit nach Inkrafttreten der Norm abgesenkt werden. Überdies steht das Ruhegehalt der Beamten von vornherein unter dem Vorbehalt seiner Abänderbarkeit (BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 151).

Die Regelung wirkt auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Rechtsbeziehungen für die Zukunft in einer Weise ein, dass die Rechtsposition des Betroffenen verschlechtert wird. Es handelt sich daher um einen Fall der tatbestandlichen Rückanknüpfung (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 153). Abzuwägen sind demnach die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der bestehenden Rechtslage.

Gerade der geringe Umfang der Absenkung des Versorgungsniveaus lässt erwarten, dass die Kläger in der Lage sein werden, sich den veränderten Umständen anzupassen. Darüber hinaus dient die aus den oben dargelegten sachlichen Gründen gerechtfertigte streitgegenständliche Kürzungsvorschrift – wie bereits die Einführung des § 69e BeamtVG – auch dazu, durch die Senkung der Ausgaben für die Altersversorgung das System der Beamtenversorgung langfristig zu sichern. Auch wenn dieser Grund für sich genommen nicht geeignet ist, eine Absenkung der Versorgungsbezüge zu rechtfertigen (vgl. oben), kann dieses Ziel im Rahmen der vorliegend vorzunehmenden Abwägung durchaus Berücksichtigung finden (vgl. BVerfG Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, juris Rn. 157). Insgesamt geht die Kammer daher davon aus, dass die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, das schützenswerte Vertrauen der Kläger in den Fortbestand der für die Berechnung ihrer Versorgungsbezüge maßgeblichen Faktoren überwiegen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, § 159 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO. Trotz unterschiedlicher Werte der einzelnen Klagen der Klägerin zu 1. und des Klägers zu 2. liegt keine erhebliche Verschiedenheit der Beteiligung am Rechtsstreit i. S. d. § 100 Abs. 2 ZPO vor, die es rechtfertigen würde, die Kläger als einfache Streitgenossen nicht nach Kopfteilen, sondern nach ihrer Beteiligung für die Kosten haften zu lassen (vgl. *Gierl* in: Saenger, Zivilprozessordnung 8. Aufl. 2019, § 100 Rn. 6 ff. m. w. N.). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

IV.

Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung aufweist (vgl. zu den Anforderungen der Berufungszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung etwa *Seibert* in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 126 ff.).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig.

Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung.

Dr. Koch

Bogner

Buns