

Entwurf eines Gesetzes zur Effektivierung besoldungsrechtlicher Klageverfahren

Überblick

1. Seit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Beamtenbesoldung vom Bund auf die Länder durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 entwickelt sich die Besoldung im Bund und in den Ländern stark auseinander. Die Zahl der Besoldungsgesetze hat sich ver-17-facht. Zugleich sind die derzeitigen Besoldungsgesetze aufgrund vielfältiger Einsparbemühungen erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln unterworfen und gerichtlichen Angriffen ausgesetzt.

Dadurch traten erhebliche Defizite des Rechtsschutzsystems offen zu Tage.

Weil Gegenstand von Rechtsschutzbegehren im Besoldungsrecht formal-gesetzliche Regelungen sind, ist eine stattgebende Entscheidung dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (Art. 100 Abs. 1 GG). Dieses ist durch die entsprechenden Verfahren – gegenwärtig sind bereits über 50 Besoldungsverfahren dort anhängig – in einem Ausmaß belastet, das die Wahrnehmung seiner Aufgaben gefährdet und zeitnahen Rechtsschutz praktisch ausschließt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 2023 – 2 BvL 3/19 - Vz 3/23 –, juris).

Hinzu kommt, dass Betroffene jeweils für sich Rechtsschutz in Anspruch nehmen müssen, ohne dass eine gerichtliche Entscheidung über die Parteien des individuellen Rechtsstreits hinauswirkt. Dies steht im Kontrast zu der großen Zahl von Betroffenen, ihren vollständig gleichgelagerten Interessen und dem aus dem beamtenrechtlichen Treueverhältnis erwachsenden Bedürfnis nach einer zeitnahen und allgemein verbindlichen Feststellung der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Besoldungsgesetze.

Dabei weisen die Verfahren eine besondere Komplexität auf. Sie erfordern eine umfassende Ermittlung zum Teil nicht ohne Weiteres zugänglicher statistischer Daten, die bis zu 20 Jahre zurückreichen können, und Berücksichtigung von Besoldung, Versorgung und Grundsicherung unter Einbeziehung der Sach- und Rechtslage in anderen Ländern und dem Bund. Das überfordert die Darlegungsmöglichkeiten des Einzelnen und strapaziert die Kapazitäten eines Verwaltungsgerichts.

Zudem bietet das gegenwärtige Rechtsschutzsystem dem Besoldungsgesetzgeber zu viele Anreize, zur Einsparung von Personalkosten auf verfassungsrechtlich zweifelhafte Besoldungsregelungen zu setzen, denn die Nichtigerklärung führt regelmäßig zu Nachzahlungen nur zugunsten derjenigen Betroffenen, über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden war. Überdies werden Nachzahlungen nicht verzinst. Für den Gesetzgeber sind verfassungswidrige Besoldungsgesetze damit vergleichsweise gefahrlos, weil sie im „schlimmsten“ Fall erst Jahre später und nur zugunsten des meist kleinen Kreises der Kläger zu reparieren sind, während der Großteil der in der Sache Betroffenen davon nicht profitiert.

2. Erforderlich ist ein Rechtsschutzsystem für die Kontrolle der Besoldungsgesetze, das innerhalb überschaubarer Zeit zu allgemein verbindlichen Ergebnissen führt und weder Einzelpersonen noch das Bundesverfassungsgericht überlastet.

Hierfür sollten die Verfahren konzentriert und der Arbeitsaufwand am Bundesverfassungsgericht gemindert werden.

Mit geringen gesetzlichen Änderungen wird ein Verfahren geschaffen, das Eigenschaften der abstrakten Normenkontrolle, der Verbandsklage und der Musterfeststellungsklage miteinander vereinigt und die Spitzenorganisationen der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter, Soldatinnen

und Soldaten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger einbezieht. Sein Verfahrensgegenstand sind die jeweiligen Regelungen, nicht individuelle Bescheide. Die Norm als Klagegegenstand gewährleistet auch die Allgemeinverbindlichkeit der stattgebenden Entscheidung.

Darüber hinaus ist das Bundesverfassungsgericht von unnötiger Mehrfacharbeit zu entlasten und müssen verfassungsrechtlich riskante Besoldungsgesetze für die Gesetzgeber ihre finanzielle Attraktivität verlieren.

3. Für die Betroffenen führt die neue Verfahrensart zu Erleichterungen, weil die individuelle Rechtsdurchsetzung in den meisten Fällen entbehrlich wird. Dies vermindert zudem den Kostenaufwand des Einzelnen.

Der Verwaltung entsteht kein Aufwand. Die Einführung der neuen Verfahrensart wird eine erhebliche Zahl verwaltungsgerichtlicher Verfahren und der entsprechenden behördlichen Vorverfahren entbehrlich machen und so zu einer Entlastung der Gerichte und der Verwaltungsbehörden führen.

Bund und Ländern können Mehrkosten in der Besoldung, die durch nicht verfassungsgemäße Besoldungsgesetze entstehen, durch ordnungsgemäße Gesetzgebung vermeiden.

Gesetz zur Effektivierung besoldungsrechtlicher Klageverfahren

Artikel 1 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237) geändert worden ist (VwGO), wird wie folgt geändert:

1. In § 48 Abs. 1 Satz 1 wird am Ende der Nummer 15 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 16 angefügt:
„16. Klagen nach § 191a, soweit sie sich gegen besoldungsrechtliche Bestimmungen eines Landes richten.“
2. In § 50 Absatz 1 wird am Ende der Nummer 7 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 8 angefügt:
„8. Klagen nach § 191a, soweit sie sich gegen besoldungsrechtliche Bestimmungen des Bundes richten.“
3. In § 87c Absatz 1 Satz 1 werden die Angabe „§ 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 15“ durch die Angabe „§ 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 16“ und die Angabe „§ 50 Absatz 1 Nummer 6“ durch die Angabe „§ 50 Absatz 1 Nummer 6 und 8“ ersetzt.
4. § 121 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Entscheidungen nach § 191a binden den Bund oder das Land gegenüber allen Anspruchsberechtigten nach den besoldungsrechtlichen Bestimmungen, die Gegenstand des Verfahrens waren.“
5. Nach § 191 wird folgender § 191a eingefügt

„§ 191a

(1) Spitzenorganisationen im Sinne von § 53 des Beamtenstatusgesetzes und § 118 des Bundesbeamtengesetzes können vorbehaltlich des Artikels 100 Absatz 1 GG Klagen wegen der Unvereinbarkeit von besoldungsrechtlichen Bestimmungen mit Artikel 33 Absatz 5 GG erheben (Alimentationsgrundsatzklage).

(2) Besoldungsrechtliche Bestimmungen im Sinne dieser Vorschrift sind alle Bestimmungen des Bundes- oder des Landesrechts, die den aus dem Alimentationsprinzip folgenden Anspruch einer jeden Beamtin, Richterin, Soldatin und Versorgungsempfängerin und eines jeden Beamten, Richters, Soldaten und Versorgungsempfängers auf amtsangemessenen Lebensunterhalt näher ausgestaltet.

(3) § 42 Abs. 2 und § 43 Abs. 2 finden keine Anwendung.

(4) Mit der Anhängigkeit der Klage ist der Lauf der Rechtsbehelfsfristen gegen Bescheide und gerichtliche Entscheidungen, die auf der entsprechenden Bestimmung beruhen, gehemmt. Anhängige und anhängige werdende individuelle Klagen auf Gewährung höherer Besoldung oder Versorgung, für die die mit der Klage zu überprüfende Bestimmung vorgreiflich ist, sind bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage oder bis zu ihrer sonstigen Erledigung auszusetzen.

(5) Das Oberverwaltungsgericht hat die Erhebung einer Klage nach Absatz 1 in geeigneter Weise bekanntzumachen.“

Artikel 2 Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 48 des Gesetzes vom 12. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234) geändert worden ist (BVerfGG), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 82a wird folgender § 82b eingefügt:

„§ 82b

(1) Betrifft die Vorlage die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes, sind §§ 77, 78 und 93c Absatz 1 Satz 1 und 2 sinngemäß anzuwenden. § 78 Satz 2 gilt auch für andere Gesetze, die aus entsprechenden Gründen mit dem Grundgesetz unvereinbar sind.

(2) Wird eine besoldungsrechtliche Bestimmung für nichtig erklärt, sind alle Bescheide anzupassen, die auf ihrer Grundlage erlassen wurden. Für Nachzahlungen gilt § 288 Absatz 2 BGB.“

2. Nach § 95 wird folgender § 95a eingefügt:

„§ 95a

Ist die Vereinbarkeit einer besoldungsrechtlichen Bestimmung mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes mittelbarer Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, ist § 82b Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 sinngemäß anzuwenden.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemein

I. Zielsetzung

Ziel des Gesetzentwurfs ist eine Verschlankung des Rechtsschutzes in besoldungsrechtlichen Streitigkeiten, um angesichts der Zersplitterung des Rechtsgebiets und seiner hohen haushaltswirtschaftlichen Bedeutung möglichst frühzeitig endgültige Klarheit über die Verfassungsmäßigkeit besoldungsrechtlicher Regelungen zu gewinnen und damit zugleich das Treuverhältnis zwischen dem Dienstherrn und seinen Beamtinnen, Richterinnen, Soldatinnen und Versorgungsempfängerinnen sowie seinen Beamten, Richtern, Soldaten und Versorgungsempfängern zu stärken.

Die Regelung ist notwendig, weil die Entwicklung des Besoldungsrechts seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 und der Übertragung der Besoldungskompetenz für die Beamtinnen und Beamten der Länder, Kommunen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach Landesrecht sowie der Richterinnen und Richter im Landesdienst nebst der jeweiligen Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger nicht nur zu einer erheblichen Rechtszersplitterung geführt hat, sondern auch zu dem Versuch der Besoldungsgesetzgeber, die finanziellen Einsparungsmöglichkeiten bei den Personalkosten größtmöglich auszunutzen, auch unter Inkaufnahme verfassungsrechtlicher (Rest-)Risiken.

Diese Politik, die mit der Kürzung von Jahressonderzahlungen begann, und gegenwärtig die Einhaltung des Mindestabstands der Beamtenbesoldung vom Existenzminimum betrifft, hat bundesweit zu beispiellosen Verwerfungen zwischen den Dienstherrn und den Staatsdienerinnen und -dienern geführt und Wellen von Rechtsschutzverfahren innerhalb der Verwaltung, vor den Verwaltungsgerichten aller Instanzen und dem Bundesverfassungsgericht verursacht. Von der Last dieser Verfahren ist besonders das Bundesverfassungsgericht betroffen, weil die Besoldung durch Parlamentsgesetz geregelt werden muss und die Aufhebung von Parlamentsgesetzen als verfassungswidrig dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist. Hinzu kommt die Vervielfachung der vom Bundesverfassungsgericht zu prüfenden Besoldungsgesetze. Gab es bis zur Föderalismusreform I nur ein Besoldungsgesetz des Bundes, das für den Bund, die Länder und die Kommunen galt, sind es inzwischen 17, eines für den Bund und je eines für jedes Land und seine Kommunen, die sich überdies stark unterschiedlich entwickeln.

Zudem müssen alle Betroffenen jeweils individuell Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Das belastet sie mit unverhältnismäßigen Kostenrisiken und führt zu völlig unnötigen Massenverfahren an den Verwaltungsgerichten, die erhebliche Personal- und Sachmittel binden.

Dabei weisen die Verfahren eine besondere Komplexität auf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (zuletzt BVerfGE 155, 1) erfordert die Prüfung der Besoldung am Maßstab des Alimentationsprinzips als einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums umfangreiche und sehr komplexe Tatsachenfeststellungen. Sie beginnen bei der Entwicklung der Besoldung aller Besoldungsgruppen in allen Ländern und dem Bund, sowie der Entwicklung der Tarifeinkommen, der Nominallöhne und der Verbraucherpreise teilweise bis 20 Jahre zurück (Vergleichsparameter der ersten Prüfungsstufe). Sie reichen über weitere besoldungsrelevante Umstände (Versorgung, Beihilfe, externe und grenzüberschreitende Einkommensvergleiche, Qualifikationsanforderungen an Amtsinhaber u.s.w. – Kriterien der zweiten Prüfungsstufe) und schließen eine umfassende verfassungsrechtliche Abwägung (dritte Prüfungsstufe) ein. Hinzu kommt die Prüfung des Mindestabstands der Besoldung von der Grundsicherung, die zusätzlich grundsicherungsrechtliche Fragestellungen und Tatsachen zu Bedarfsstufen, zu Leistungen für Unterkunft und Heizung, zu Leistungen für Bildung und Teilhabe, zu nicht gesetzlich geregelten Sozialleistungen (sog. Sozialtarife), zu den Kosten privater Beihilfezusatzversicherungen und zu weiteren Umständen umfasst. Ein Großteil dieser Daten ist für die Öffentlichkeit nicht ohne weiteres zugänglich. Unter diesen Bedingungen ist ein Einzelner in der Regel nicht zu einer sachgerechten Einschätzung der Prozessaussichten in der

Lage. Selbst mit der Unterstützung durch das den Sachverhalt von Amts wegen ermittelnde Verwaltungsgericht verbessert sich die prozessuale Lage nicht entscheidend. Der Einzelne wird die vom Verwaltungsgericht bei dem für das Besoldungsrecht zuständigen Ministerium ermittelten Daten kaum sachgerecht hinterfragen und bewerten und sich zu ihnen äußern können. Selbst für das Verwaltungsgericht ist das schwierig, solange der Kläger der Verwaltung nicht in Sachen Kompetenz auf Augenhöhe entgegentreten kann.

Das Zusammenwirken dieser Faktoren aus gestiegener Anzahl von Besoldungsgesetzen, der Zunahme politisch hingenommener verfassungsrechtlicher Risiken der Besoldungsgesetze und der hohen individuellen Klagebereitschaft hat die Zahl der Besoldungsverfahren am Bundesverfassungsgericht auf eine kaum mehr zu bewältigende Größe anschwellen lassen. Unnötig binden sie dort wertvolle Ressourcen und führen dennoch nicht zu einem zeitnahen Rechtsschutz. Die gegenwärtig dort anhängigen Verfahren betreffen die Besoldung von vor 10 bis 20 Jahren; Verfahren, welche die Besoldung in aktuelleren Jahren betreffen, befinden sich erst noch auf dem Weg durch die Instanzen in Richtung auf das Höchstgericht.

In der Gesamtschau kann das nicht mehr als effektives Rechtsschutzsystem im Sinne von Artikel 19 Absatz 4 GG angesehen werden. Ohne eine derzeit nicht absehbare Rückkehr zur bundeseinheitlichen Besoldung bedarf es Änderungen im Verfahren der Verwaltungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts, um sicherzustellen, dass der Sachverhalt durch die Verwaltungsgerichte frühzeitig, vollständig und zuverlässig aufgeklärt wird und sämtliche Tatsachen aufgearbeitet werden, um dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer raschen Entscheidung in einem vereinfachten Verfahren zu eröffnen.

Schließlich bietet das gegenwärtige Rechtsschutzsystem dem Besoldungsgesetzgeber zu viele Anreize, auf verfassungsrechtlich zweifelhafte Regelungen zu setzen. Die Nichtigkeitsklärung einer Norm wirkt in aller Regel nur zugunsten derjenigen Rechtsschutzsuchenden, über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden war. Zudem werden Nachzahlungen nicht verzinst. Für den Besoldungsgesetzgeber sind verfassungswidrige Gesetze damit gefahrlos. Im „schlimmsten“ Fall wird er erst Jahre später verpflichtet, für die Zukunft eine verfassungsmäßige Regelung zu treffen.

Der Gesetzentwurf bietet Antworten auf jeden dieser Nachteile des gegenwärtigen Systems.

II. Umsetzung

Der Gesetzentwurf enthält vier Kernelemente, die den Rechtsschutz verschlanken und effektivieren.

1. In Besoldungsverfahren wird eine besondere Klage der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände zur Kontrolle besoldungsrechtlicher Bestimmungen am Maßstab des Alimentationsprinzips als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Absatz 5 GG) eingeführt.

In diesem Verfahren sollen grundsätzliche Einwendungen gegen eine besoldungsrechtliche Regelung geprüft werden. Solche Einwendungen betreffen wenn nicht alle, so doch eine große Zahl der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Entsprechend ist es sachgerecht, den Rechtsstreit über diese Einwendungen konzentriert und kollektiv zu führen. Hierfür kennen das öffentliche Recht mit der Verbandsklage und das Zivilrecht mit der Musterfeststellungsklage Beispiele. Sie lassen sich auf die hiesige Konstellation allerdings nicht ohne Brüche übertragen. Zudem sind Arbeitsbedingungen von jeher Gegenstand kollektiver Interessenwahrnehmung; im Privatrecht wirkt insoweit das Tarifrecht. Das Beamtenrecht kennt zwar kein Tarifrecht, erkennt aber die besondere Stellung der Spitzenverbände der Gewerkschaften und Berufsverbände an und eröffnet statt des Arbeitskampfes den gerichtlichen Rechtsschutz gegen dienst- und besoldungsrechtliche Bestimmungen (BVerfGE 148, 296).

In der Zusammenschau der Systeme und mit Blick auf die inhaltliche Komplexität der Fragestellungen liegt es darum nicht nur nahe, auch im Beamtenbereich zumindest mit Blick auf besoldungsrechtliche Vorschriften die kollektive Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen, sondern es ist strukturell geradezu geboten.

Das gilt umso mehr, als die Unterstützung in Rechtsschutzverfahren eine originäre Aufgabe der gewerkschaftlichen Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und der berufsständischen Zusammenschlüsse der Beamten darstellt und zum Schutzbereich ihrer Tätigkeit nach Art. 9 Abs. 3 GG gehört. Ist die Rechtsdurchsetzung auf das traditionelle System des verwaltungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes beschränkt, ohne die Möglichkeit einer Zusammenfassung von Verfahren zu bieten, hat es der Dienstherr in der Hand, den Beamten und ihren Spitzenorganisationen – wie es derzeit in einigen Ländern zu beobachten ist – zur Vorleistung erheblicher Rechtsschutzkosten zu zwingen (vgl. DGB-Rechtsgutachten „Zur Effektivierung der Rechtsstreitigkeiten in Besoldungsangelegenheiten“), ohne dass diesen dagegen irgendeine Handhabe zur Verfügung steht. Das ist zugleich eine nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG rechtswidrige Maßnahme zur Einschränkung oder Behinderung der Koalitionsfreiheit.

Eine kollektive Rechtsdurchsetzung kann sachgerecht nur durch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände gewährleistet werden. Sie vor allem besitzen im Besoldungsbereich und mit Blick auf das Alimentationsprinzip die nötige Sachkunde und Übersicht, verfügen über die erforderlichen Informationen oder sind zumindest in der Lage, sie sich zu beschaffen, und können mit den für die Besoldung zuständigen Ministerien und Verwaltungen inhaltlich auf Augenhöhe kommunizieren, also auch die von diesen im Verfahren vorgelegten Informationen kompetent bewerten.

2. Für das neue Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes ist für die besoldungsrechtlichen Bestimmungen der Länder das Oberverwaltungsgericht oder der Verwaltungsgerichtshof in erster Instanz und für die entsprechenden Regelungen des Bundes das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz zuständig.

Ein Verfahren an einem Obergericht bzw. dem Bundesverwaltungsgericht bietet in besonderer Weise die Gewähr für die zeitnahe und vollständige Ermittlung des in den Besoldungsverfahren wie beschrieben besonders komplexen Tatsachenstoffes.

3. Das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts wird den praktischen Erfordernissen in besoldungsrechtlichen Verfahren entsprechend verschlankt, indem die Möglichkeit geschaffen wird, Entscheidungen auf Parallelregelungen zu erstrecken, auch wenn diese nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens sind, und über besoldungsrechtliche Bestimmungen im weniger aufwendigen Kammerverfahren zu entscheiden, wenn die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage bereits durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wurde.

4. Mit den Pflichten zu rückwirkenden Neuregelungen zugunsten aller Betroffener und zur Verzinsung von Nachzahlungen im Falle der Aufhebung einer besoldungsrechtlichen Bestimmung werden Regelungen getroffen, welche die bisherigen Anreize für den Gesetzgeber zur Inkaufnahme erheblicher verfassungsrechtlicher Risiken von Besoldungsregelungen vermindern sollen. Auf diese Weise wird die Zahl von Rechtsschutzverfahren in der Praxis zurückgehen und der Besoldungsfrieden zwischen dem Dienstherrn und den Staatsdienerinnen und -dienern gestärkt.

III. Gesetzgebungskompetenz

Für die Regelung eines Verbandsklagerechts verfügt der Bund über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG, weil es sich um eine Regelung des gerichtlichen Verfahrens handelt und nicht um eine des Besoldungsrechts.

Das gerichtliche Verfahren im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG umfasst die verfahrensmäßige Behandlung von Streitfällen durch die Gerichte (Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2024, Art. 74, Rn. 118). Das umfasst auch die Regelung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Uhle, a.a.O., Rn. 123). Entsprechend wurden andere Regelungen von Verfahren der kollektiven Rechtsdurchsetzung auf diesen Kompetenztitel gestützt (zum Umweltrechtsbehelfsgesetz Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Sept. 2023, Vorbemerkung Rn. 81; Verbraucherrechtsdurchsetzungsgesetz, BT-Drs. 20/6520, S. 64).

Innerhalb eines umfassenden Regelungskomplexes können auch andere Bestimmungen so mit dem Schwerpunkt der Gesamtregelung verzahnt sein, dass sie einheitlich deren Kompetenzbereich zuzuordnen sind (vgl. BVerfGE 98, 265 <299>). Das ist hier für die weiteren, die Effektivität des Rechtsschutzes gewährleistenden Regelungen, soweit sie – wie die Bestimmung zur Verzinsung – nicht schon aus sich heraus diesem Kompetenztitel zuzuordnen sind.

IV. Auswirkungen

Das Gesetz wird zu einer Konzentration der gerichtlichen Verfahren zum Besoldungsrecht in den Händen der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände führen und damit die Position der Gewerkschaften und Berufsverbände im Beamtenbereich insgesamt und vor allem in ihrer Mitwirkung an der Gestaltung der Arbeits- und Dienstbedingungen stärken.

Zugleich wird es die Betroffenen von der Last individueller Rechtsschutzverfahren gegen den eigenen Dienstherrn einschließlich der damit verbundenen finanziellen Risiken in wesentlichem Umfang befreien. Dies stärkt das besondere Vertrauens- und Treueverhältnis zwischen den Betroffenen und dem Dienstherrn in der Praxis erheblich. Betroffene werden weniger Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit besoldungsrechtlicher Vorschriften haben, wenn ihre Spitzenorganisationen keine Alimentationsgrundsatzklage anstrengen und in ihrem Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Rechts- und Sozialstaates gestärkt, wenn die Möglichkeit der kollektiven Rechtsdurchsetzung besteht und genutzt wird.

Durch die Neuregelung ist an den Obergerverwaltungsgerichten und dem Bundesverwaltungsgericht vorübergehend mit einer Zunahme der besonders aufwendigen Besoldungsverfahren zu rechnen. Dagegen werden diese Gerichte und vor allem die Verwaltungsgerichte erster Instanz durch einen erheblichen Rückgang der individuellen Besoldungsverfahren wesentlich entlastet werden. Zugleich werden unnötige Mehrarbeit und divergierende Entscheidungen durch die bisher übliche Befassung mehrerer Verwaltungsgerichte der ersten Instanz innerhalb eines Bundeslandes stärker als bisher vermieden.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 48)

Die Regelung weist das mit diesem Gesetz neu geschaffene Verfahren hinsichtlich der Prüfung besoldungsrechtlicher Bestimmungen der Länder dem Obergerverwaltungsgericht zu. Die Konzentration bei dem Obergergericht bietet in besonderer Weise die Gewähr für die zeitnahe und vollständige Ermittlung des in den Besoldungsverfahren besonders komplexen Tatsachenstoffes. Zudem ist damit die einheitliche Beantwortung der zu beurteilenden Fragen für die streitigen besoldungsrechtlichen Regelungen des jeweiligen Landes gewährleistet.

Zu Nummer 2 (§ 50)

Richtet sich die Alimentationsgrundsatzklage gegen besoldungsrechtliche Bestimmungen des Bundes ist der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz folgend das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz sachlich zuständig.

Zu Nummer 3 (§ 87c)

Zu den besonders beschleunigt zu behandelnden verwaltungsgerichtlichen Verfahren wird die Alimentationsgrundsatzklage gezählt.

Diese Regelung ist erforderlich, weil namentlich – grundlegende – besoldungsrechtliche Verfahren bislang wegen der Schwierigkeiten der Sach- und Rechtslage und des Umfangs der von Amts wegen zu ermittelnden Tatsachen besonders viel Zeit in Anspruch nehmen und entsprechend lange dauern. Gegenwärtig sind Verfahrensdauern von zehn und mehr Jahren bis zu einer endgültigen Entscheidung die Regel. Das kann indes nicht länger hingenommen werden, weil es um Leistungen zum (angemessenen) Lebensunterhalt und damit der Lebensgestaltung geht. Weder kann dem Einzelnen insoweit ein langes Zuwarten zugemutet werden, noch einer Vielzahl von Betroffenen. Überdies sind Besoldungsklagen in hohem Maße haushaltsrelevant. Lange Verfahrensdauern erhöhen in einer demokratiepolitisch nicht hinnehmbaren Weise über den Zeitablauf die haushaltspolitischen Risiken und verschieben sie regelmäßig über die Grenzen von Legislaturperioden hinaus, so dass die politische Verantwortlichkeit ins Leere zu laufen droht.

Die Anwendung von § 87c Absatz 2, der in geeigneten Fällen die Durchführung eines frühen ersten Termins zur Erörterung des Sach- und Streitstands zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits vorsieht, wird nicht ausgeschlossen, wenngleich sich die Verfahren über die Alimentationsgrundsatzklage ihrer Natur nach nur selten für eine gütliche Einigung eignen werden.

Zu Nummer 4 (§ 121)

Dem Ziel der neu geschaffenen Alimentationsgrundsatzklage entsprechend, möglichst zügig und einheitlich eine Klärung der Vereinbarkeit von Besoldungs- und Versorgungsregelungen mit Artikel 33 Absatz 5 GG herbeizuführen, sieht der vorgeschlagene Satz 2 des § 121 eine Erstreckung der Rechtskraft über die unmittelbar am Klageverfahren Beteiligten hinaus vor, um so die kollektive Rechtsdurchsetzung effektiv werden zu lassen.

Stellt das Oberverwaltungsgericht aufgrund der Alimentationsgrundsatzklage die Verletzung des Alimentationsgrundsatzes des Artikels 33 Absatz 5 GG fest und erklärt eine untergesetzliche Norm für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig, bindet diese Entscheidung im Sinne einer Allgemeinverbindlichkeit den Dienstherrn gegenüber allen seinen Besoldungs- und Versorgungsempfängern. Die Vorschrift stellt sicher, dass alle auf diese Bestimmung gestützten Bescheide unabhängig davon korrigiert werden, ob die Betroffenen Rechtsbehelfe oder Klagen in Bezug auf ihre Bezüge erhoben haben. Die gleiche Folge sieht der neue § 82b BVerfGG für den Fall vor, dass ein Parlamentsgesetz, welches das Oberverwaltungsgericht dem Bundesverfassungsgericht nach Artikel 100 GG vorzulegen hat, gegen den Alimentationsgrundsatz verstößt.

Demgegenüber bleiben Klagen Einzelner, die die betroffene Norm inzident erneut zur Prüfung stellen, zulässig. Den Individualrechtsschutz beseitigt die Regelung nicht. Das könnte sie auch nicht, weil der Anspruch auf amtsangemessene Alimentation kein Kollektivrecht, sondern ein Recht jeder einzelnen Beamtin, Richterin, Soldatin und Versorgungsempfängerin und jedes einzelnen Beamten, Richters, Soldaten und Versorgungsempfängers ist. Dieses Recht könnte das Gesetz ihnen nur um den Preis der eigenen Verfassungswidrigkeit nehmen. Gleichwohl wird eine abweisende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts auf die Verfahren Einzelner nicht ohne Folgen bleiben, so dass die Konzentration des Rechtsschutzes durch die Alimentationsgrundsatzklage beim Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht auch für den Dienstherrn einen Vorteil bietet. Eine abweisende Entscheidung schafft zwar keine endgültige Rechtssicherheit, wird allerdings die Wahrscheinlichkeit auf eine Verletzung von Artikel 33 Absatz 5 GG gestützter individueller Klagen verringern.

Zu Nummer 5 (§ 191a neu)

Die Vorschrift ist das Herzstück der Neuregelung.

Zu Absatz 1

Absatz 1 begründet ein kollektives Verfahren gegen besoldungsrechtliche Bestimmungen in Form der Alimentationsgrundsatzklage.

Berechtigt zur Einleitung der Alimentationsgrundsatzklage sind nur die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände nach § 53 BeamtStG und § 118 BBG. Dieses Verfahren soll einerseits eine kollektive Interessendurchsetzung gewährleisten, andererseits aber auch die Rechtssicherheit stärken und nicht zu noch mehr Prozessen führen. Daher ist die Klagemöglichkeit auf solche Verbände beschränkt, die nicht allein satzungsmäßig die Interessen von Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern, Soldatinnen und Soldaten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zu vertreten beabsichtigen. Vielmehr müssen sie auch durch ihre Mitgliederstruktur gewährleisten, tatsächlich für einen erheblichen Teil der Betroffenen zu sprechen. Spitzenorganisationen sind neben den Dachbänden auf Landesebene (DGB und Beamtenbund tarifunion) Vereinigungen, die auf Landes- oder Bundesebene nicht in einem dieser noch größeren Verbände zusammengeschlossen sind (Deutscher Richterbund, Bund deutscher Verwaltungsrichter und Deutscher Bundeswehrverband). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das mit der Alimentationsgrundsatzklage verfolgte Interesse von einer erheblichen Anzahl Betroffener getragen wird und damit die Prozessökonomie die Zusammenführung einer möglicherweise unüberschaubaren Zahl an Einzelklagen gebietet.

Die Alimentationsgrundsatzklage erweitert und ergänzt das bisherige Rechtsschutzsystem und beschränkt dieses nicht. Individualklagen bleiben neben ihr zulässig.

Der Antrag kann nur auf eine Verletzung der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation nach Artikel 33 Abs. 5 GG gestützt werden. Allein diesen Maßstab dürfen das Oberverwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht ihrer Prüfung zugrundlegen. Für die Kontrolle der Vereinbarkeit einer bestimmten besoldungsrechtlichen Bestimmung mit einer anderen höherrangigen Norm des Bundes- oder des Landesrechts ist die Alimentationsgrundsatzklage nach dieser Regelung nicht statthaft und verbleibt es allein bei dem bisherigen Rechtsschutzsystem.

Unterliegt die angegriffene Bestimmung als parlamentarisches Gesetz der Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts, setzen das Oberverwaltungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht nach Artikel 100 Absatz 1 GG das Verfahren aus und holen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein, wenn sie überzeugt sind, dass die angegriffene Bestimmung gegen Artikel 33 Absatz 5 GG verstößt. Steht die angegriffene Bestimmung im Rang unter dem parlamentarischen Gesetz, entscheiden das Oberverwaltungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht selbst. Halten das Oberverwaltungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht die angegriffene Bestimmung – unabhängig davon, ob es sich um ein parlamentarisches Gesetz handelt oder nicht – für mit Artikel 33 Absatz 5 GG vereinbar, weisen sie die Klage ab.

Zu Absatz 2

Besoldungsrechtliche Bestimmungen definiert Absatz 2 als alle Bestimmungen, die den aus dem Alimentationsprinzip folgenden Anspruch einer jeden Beamtin, Richterin, Soldatin und Versorgungsempfängerin und eines jeden Beamten, Richters, Soldaten und Versorgungsempfängers auf amtsangemessenen Lebensunterhalt näher ausgestaltet. Die betroffenen Bestimmungen können solche des Bundes- oder des Landesrechts sein, im Rang eines Parlamentsgesetzes oder darunter.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift stellt klar, dass die Alimentationsgrundsatzklage als Form der kollektiven Rechtsdurchsetzung nicht dem Erfordernis einer eigenen Rechtsverletzung des Klägers unterliegt und auch nicht gegenüber Leistungsklagen subsidiär ist.

Die Regelung ist vornehmlich deklaratorisch. Die Spitzenorganisationen sind nicht Inhaber des sich aus dem Alimentationsprinzip ergebenden Anspruchs. Das sind allein die individuellen Beamtinnen, Richterinnen, Soldatinnen und Versorgungsempfängerinnen, Beamten, Richter, Soldaten und Versorgungsempfänger. Indem Absatz 1 es den Spitzenorganisationen im Hinblick auf Artikel 9 Absatz 3 GG ermöglicht, einen ihnen selbst nicht zustehenden Anspruch geltend zu machen, kann es auf die Geltendmachung der eigenen rechtlichen Betroffenheit nach § 42 Absatz 2 nicht mehr ankommen. Die Vorschrift stellt dies vorsorglich ausdrücklich klar.

Ebenso verhält es sich mit § 43 Absatz 2, der den Vorrang der Leistungs- vor der Feststellungsklage regelt. Die Alimentationsgrundsatzklage weist zwar Ähnlichkeiten mit der Feststellungsklage auf, ist aber keine Feststellungsklage im Sinne von § 43 VwGO, sondern eine eigenständige Klageart, die zudem aufgrund ihres Gegenstandes Ähnlichkeiten mit der Normenkontrollklage nach § 47 VwGO aufweist. Da die Spitzenorganisationen wie ausgeführt nicht Inhaber des sich aus dem Alimentationsprinzips ergebenden Anspruchs sind, können sie keine Leistungsklage erheben. Entsprechend kann die Leistungsklage für sie nicht vorrangig sein. Auch diesen Zusammenhang stellt die Vorschrift vorsorglich ausdrücklich klar.

Zu Absatz 4

Die Regelung ist – ebenso wie die erweiterte Rechtskraft nach § 121 Satz 2 – Ausdruck der mit der Alimentationsgrundsatzklage erstrebten Konzentrationswirkung, indem die individuellen Anspruchsberechtigten nach den zur Überprüfung gestellten besoldungsrechtlichen Bestimmungen – zunächst – von dem Erfordernis der zeitnahen Erhebung von Rechtsbehelfen befreit werden und auch laufende Individualklagen bis zur Entscheidung über die Alimentationsgrundsatzklage auszusetzen sind. Die Aussetzung des Verfahrens ist zwingend und bedarf nicht der Zustimmung der Beteiligten. Dies trägt zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte bei.

Zu Absatz 5

Mit Blick auf diese Konzentration bedarf es einer hinreichenden Publizität der erhobenen Alimentationsgrundsatzklage, so dass das Oberverwaltungsgericht nach Absatz 5 über die Klageerhebung zu informieren hat.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 82a neu)

Zu Absatz 1

Zu Satz 1

Die Vorschrift erleichtert in Verfahren der konkreten Normenkontrolle, die die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums betreffen, die Bearbeitung durch das Bundesverfassungsgericht.

Durch die angeordnete sinngemäße Anwendung von § 93c Absatz 1 Satz 1 und 2 BVerfGG wird das Verfahren beim Bundesverfassungsgericht erheblich gestärkt. Gegenwärtig ermöglicht diese Vorschrift dem Gericht, im Verfahren der Verfassungsbeschwerde auch stattgebende Entscheidungen nicht als Senat aus acht Richterinnen und Richtern, sondern als Kammer aus drei Richterinnen und Richtern zu treffen, wenn die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits geklärt ist. Nach § 93c Absatz 1 Satz 3 BVerfGG bleibt die Unvereinbarkeitserklärung für ein Gesetz aber dem Senat vorbehalten. Die Vorschrift entlastet das Bundesverfassungsgericht nicht nur durch die geringere Anzahl der an einer Entscheidung beteiligten Richter, sondern auch durch den wesentlich geringeren Beratungsaufwand, den Kammer- gegenüber Senatsverfahren in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts verursachen. In Senatsverfahren wird nicht nur der Fall selbst umfassend aufgearbeitet, sondern wird er auch rechtsvergleichend, philosophisch und hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Ursachen und Folgen untersucht. Ist die relevante Rechtsfrage bereits durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt, bedarf es für die Übertragung der bereits gefundenen Antwort auf den vorliegenden Fall nicht eines gesamten Senats. Es genügt dafür die Entscheidung der Kammer, wenn deren drei Mitglieder einmütig an der bisherigen Rechtsprechung des Gerichts festhalten wollen und keine neuerliche Senatsbefassung für erforderlich halten. Kommt eine Einigung in der Kammer nicht zustande, ist der Senat zuständig.

Diese Regelung aus dem Verfassungsbeschwerdeverfahren wird hier fruchtbar gemacht, um das Bundesverfassungsgericht vor unnötigem Aufwand zu bewahren. Konkrete Normenkontrollen sind regelmäßig Senatsverfahren (§ 81a BVerfGG). Reagieren die Gesetzgeber nicht auf die Nichtigerklärung einer ähnlichen Regelung eines anderen Gesetzgebers durch das Bundesverfassungsgericht, weil diese Entscheidung ihnen gegenüber nicht wirkt, bleibt dem Bundesverfassungsgericht nur, auch die Parallelvorschriften in weiteren Senatsverfahren einzeln aufzuheben. Dies war etwa bei der Aufhebung der landesgesetzlichen Regelungen zur Zwangsbehandlung der Fall. Um diesen erheblichen Aufwand auf das angemessene Maß zu reduzieren, erlaubt die Regelung, dass die Kammer diese Folgeverfahren entscheidet und dabei ausnahmsweise auch Parlamentsgesetze aufhebt, was sonst dem Senat vorbehalten ist. Diese Erweiterung ist hier erforderlich, weil besoldungsrechtliche Vorschriften zwangsläufig ganz überwiegend Parlamentsgesetze sind und die Übertragung der Entscheidung auf die Kammer leerliefe, wenn die Aufhebung von Parlamentsgesetzen weiter dem Senat vorbehalten bliebe.

Zu Satz 2

Eine weitere Verfahrensvereinfachung enthält Satz 2 indem § 78 Satz 2 BVerfGG mit der Maßgabe angewandt wird, dass das Bundesverfassungsgericht weitere Bestimmungen auch aus anderen Gesetzen, die nicht Gegenstand der Vorlage sind, aus denselben Gründen für verfassungswidrig und nichtig erklären kann.

Bisher erlaubt § 78 Satz 2 BVerfGG eine solche Ausdehnung der Entscheidung nur auf Bestimmungen desselben Gesetzes. Die Erweiterung hier trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder trotz aller Unterschiedlichkeit doch in weiten Teilen ähneln und ihnen vergleichbare Regelungskonzepte zugrunde liegen. Hat das Bundesverfassungsgericht aus Anlass einer Vorlage über ein bestimmtes Regelungskonzept zu entscheiden, wird es im Senatsverfahren nicht nur das vorgelegte Gesetz betrachten, sondern sich auch rechtsvergleichend Gewissheit über die Rechtslage in den anderen Ländern verschaffen.

In diesem Fall entspricht es der Prozessökonomie, wenn das Bundesverfassungsgericht in die Lage versetzt wird, zur frühzeitigen verbindlichen Klärung der Rechtslage und zur Vermeidung unnötiger weiterer Verfahren auch Parallelregelungen anderer Gesetzgeber aus denselben Gründen für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig zu erklären.

Die von der Erweiterung des Entscheidungsumfangs Betroffenen sind zuvor an dem Verfahren zu beteiligen. Nach § 82 Absatz 1 BVerfGG gelten die §§ 77 bis 79 BVerfGG im Verfahren der konkreten Normenkontrolle entsprechend. Nach § 77 BVerfGG gibt das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und allen Landesregierungen die Gelegenheit zur Äußerung, wenn Gegenstand des Verfahrens die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit dem Grundgesetz ist. Betrifft das Verfahren die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Bundesrecht gibt das Bundesverfassungsgericht zudem dem Parlament des betroffenen Landes ebenso die Gelegenheit zur Äußerung. Die Regelung stellt sicher, dass die jeweils betroffenen Verfassungsorgane im Verfahren rechtliches Gehör erhalten. In der Folge der Neuregelung wird § 77 BVerfGG erweiternd auszulegen sein, um sicherzustellen, dass auch diejenigen Verfassungsorgane rechtliches Gehör erhalten, deren Regelungen selbst nicht Gegenstand des Verfahrens sind, aber nach Satz 2 ebenfalls für verfassungswidrig erklärt werden können, weil sie aus denselben Gründen gegen Artikel 33 Absatz 5 GG verstoßen.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Es werden die Folgen geregelt, wenn sich die mit der Verbandsklage angegriffene Bestimmung als mit Artikel 33 Absatz 5 GG unvereinbar erweist und deshalb eine stattgebende Entscheidung ergeht.

Im System des individuellen Rechtsschutzes wirkt die Entscheidung unmittelbar nur für den jeweiligen Kläger. Im Verfahren der konkreten Normenkontrolle ist dies anders. Die (rückwirkende) Nichtigerklärung einer Bestimmung hat allgemeine Wirkung, wirkt also für und gegen jedermann. Sie hat

allerdings regelmäßig keine unmittelbare Auswirkung auf bestandskräftige Behördenentscheidungen, die auf der Grundlage dieser Bestimmung ergangen sind. Diese bleiben im Interesse der Rechtssicherheit unangetastet; die Verwaltung kann sie allerdings durch ein Wiederaufgreifen des Verfahrens beseitigen.

Nicht unähnlich verhält es sich, hebt das Bundesverfassungsgericht eine besoldungsrechtliche Bestimmung auf und verpflichtet den Gesetzgeber zu einer Neuregelung. Wegen der möglicherweise erheblichen haushaltsrechtlichen Auswirkungen beschränkt das Bundesverfassungsgericht die Pflicht zur rückwirkenden Neuregelung auf diejenigen Betroffenen, deren Rechtsschutzverfahren gegen Behördenentscheidungen aufgrund der bisherigen Rechtslage noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sind. Es steht dem jeweiligen Gesetzgeber allerdings frei, hierüber hinauszugehen und die Neuregelung allgemein anzuwenden.

Dieses System ist mit der kollektiven Rechtsdurchsetzung in einem konzentrierten Verfahren nicht vereinbar. Einer kollektiven Rechtsdurchsetzung muss eine kollektive Umsetzung einer stattgebenden Entscheidung folgen, das heißt also eine zugunsten aller Betroffenen. Sollen die Spitzenorganisationen befugt sein, im Interesse aller Betroffener und um eine Vielzahl unnötiger Parallelprozesse zu vermeiden, eine Regelung gerichtlich anzugreifen, muss sich eine stattgebende Entscheidung auch zugunsten aller Betroffenen gleichermaßen rückwirkend auswirken. Entsprechend sind alle auf der Grundlage der für nichtig erklärten Bestimmung ergangenen Bescheide aufzuheben und die Betroffenen auf der Grundlage einer rückwirkenden verfassungsgemäßen Neuregelung neu zu bescheiden.

Das ist auch nötig, weil die gegenwärtige Praxis dem Gesetzgeber erhebliche Anreize bietet, selbst wesentliche verfassungsrechtliche Risiken für besoldungsrechtliche Bestimmungen in Kauf zu nehmen. Wird eine solche Bestimmung später aufgehoben und muss rückwirkend korrigiert werden, erfolgt diese Korrektur in der Regel nur zugunsten eines Teils der Betroffenen. Wie hoch deren Anteil auch immer sein mag, es werden nie alle Betroffenen sein. Es ist damit in jedem Fall billiger, die Besoldung erst rückwirkend verfassungsgemäß zu regeln, als dies von Anfang an zu tun.

Zu Satz 2

Die Regelung besagt, dass auf Nachzahlungen aufgrund rückwirkender Neuregelungen Verzugszinsen zu zahlen sind.

Gegenwärtig werden Nachzahlungen im Besoldungsrecht nicht verzinst. Das ist einerseits für die Betroffenen nachteilig. Verfahren, die zu einer Aufhebung einer besoldungsrechtlichen Bestimmung durch das Bundesverfassungsgericht führen, dauern regelmäßig mehrere Jahre und werden auch nach Inkrafttreten der hiesigen Neuerungen noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Nachzahlungen werden die Betroffenen daher erst mit großem zeitlichem Abstand erhalten. Durch die zwischenzeitliche Preissteigerung sinkt deren Wert zusätzlich, und er wird durch die Pauschalierung der Einkommensteuer auf Nachzahlungen, die mehrere Jahre betreffen (§ 35 EStG) weiter gemindert.

Andererseits wirkt die fehlende Verzinsung genauso wie die begrenzte rückwirkende Neuregelung als finanzieller Anreiz für den Besoldungsgesetzgeber, erhebliche verfassungsrechtliche Risiken in Kauf zu nehmen. Ist eine Nachzahlung erst Jahre später zu leisten, profitiert der Fiskus bis dahin von einem zinslosen Kredit und belastet die Nachzahlung den Haushalt durch die zwischenzeitliche Geldentwertung weniger als eine zeitgerechte Zahlung.

Zu Nummer 2 (§ 95a neu)

Die Vorschrift erklärt die Verfahrenserleichterungen, die der neue § 82b BVerfGG für das Verfahren der konkreten Normenkontrolle wegen des Verstoßes gegen Artikel 33 Absatz 5 GG einführt, nämlich die Ausdehnung des Kammerverfahrens und die Erweiterung des Entscheidungsgegenstandes, auch in Verfassungsbeschwerdeverfahren für anwendbar, in denen die Vereinbarkeit einer besoldungsrechtlichen Bestimmung mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes mittelbarer Gegenstand ist.

Diese Parallelität ist konsequent, weil besoldungsrechtliche Bestimmungen auf beiden prozessualen Wegen an das Bundesverfassungsgericht gelangen können und der Prüfungsumfang sich in beiden Verfahren nicht unterscheidet. Macht der neue § 82b BVerfGG prozessuale Erleichterungen aus dem Verfassungsbeschwerdeverfahren für das Verfahren der konkreten Normenkontrolle fruchtbar, ist es konsequent, die weiteren Erleichterungen aus dem Verfahren der konkreten Normenkontrolle umgekehrt auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren einzuführen.

Um auch einen gewissen Gleichlauf der Entscheidungsfolgen zwischen den Verfahren der konkreten Normenkontrolle und der Individualverfassungsbeschwerde zu erreichen, wird durch die Verweisung auf den neuen § 82b BVerfGG geregelt, dass die Nichtigerklärung einer besoldungsrechtlichen Bestimmung durch das Bundesverfassungsgericht zugunsten aller Betroffenen wirkt, die Wirkung der Neuregelung also nicht wie bisher auf diejenigen Betroffenen beschränkt ist, deren Rechtsschutzverfahren noch nicht endgültig abgeschlossen sind. Dies ist notwendig, um die finanziellen Anreize für den Besoldungsgesetzgeber, erhebliche verfassungsrechtliche Risiken von Besoldungsgesetzen hinzunehmen, zu beschränken. Wird die besoldungsrechtliche Norm im Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde aufgehoben, ist die Verzinsung der Nachzahlung allerdings entbehrlich.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.