dbb beamtenbund und tarifunion

Bundesleitung

Friedrichstraße 169/170
D-10117 Berlin

Telefon 030.40 81-40
Telefax 030.40 81-4999
post@dbb.de
www.dbb.de

dbb beamtenbund und tarifunion Friedrichstraße 169/170 10117 Berlin

An die
Mitgliedsgewerkschaften des
dbb

- je besonders -

Berlin, 07.02.2008
GB-3-Te-ds
Durchwahl: - 5202
Info Nr. 7 /2008

Rechtsschutz zu Fragen der amtsangemessenen Alimentation
Hier: Entscheidungen des OVG NRW vom 12.11.007 (1 A 995/06) und VG Arnsberg vom 27.12.2007 (2 K 3224/04)

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

der dbb wird anhand von Musterverfahren überprüfen, ob den Beamtinnen und Beamten nach den in den letzten Jahren vorgenommenen Einschnitten in die Besoldung und Versorgung noch eine ausreichende Alimentation gewährt wird.

I. Aktuelle Lage

Der Bund und die Länder haben in den letzten Jahren durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen die Besoldung und Versorgung verringert. Dazu zählen u. a. die Streichung des Urlaubs- und die Reduzierung des sog. Weihnachtsgeldes, die Einführung von Kostendämpfungspauschalen im Beihilferecht einiger Länder, die Praxisgebühr und die Kürzung der Kindergeldberechtigung vom 27. auf das 25. Lebensjahr.

Zudem wurden seit August 2004 in den Jahren 2005 bis 2007 – bis auf die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz – keine lineare Einkommensanpassungen vorgenommen, obwohl jeder Beamte und Versorgungsempfänger einen gesetzlichen Anspruch auf eine regelmäßige Anpassung der Besoldung und Versorgung hat.

Einzelne Landesbünde und Fachgewerkschaften lassen diese Zugriffe rechtlich überprüfen und stellen ihren Mitgliedern Antragsmuster bzw. Widerspruchsmuster zur Verfügung.

So hat u. a.

- Der dbb nrw zusammen mit der komba in einem beamten-spezial 13/2007 ein Antragsmuster zur Verfügung gestellt, in dem für den nicht verjährten Zeitraum eine nachträgliche Anpassung der Besoldung und Versorgung beantragt wird.

- Der Verband der Beschäftigten des Gewerblichen Rechtsschutzes hat in seinem VBGR aktuell 08/07 vom 12.12.2007 ein Muster eines Widerspruchs gegen die Höhe der Besoldung zur Verfügung gestellt, in dem rückwirkend ab dem 01.01.2004 eine höhere Besoldung beantragt wird.

- Der vlbs fordert in seinem aktuell aus Dezember 2007 die Mitglieder auf, wegen der Kürzung der Sonderzahlung einen Antrag auf Nachzahlung zu stellen und stellt seinen Mitgliedern ebenfalls einen Musterantrag zur Verfügung. Ein Musterverfahren wird diesbezüglich für die Jahre ab 2003 geführt.

- Die DPolG Sachsen-Anhalt fordert ebenfalls zur Widerspruchseinlegung gegen die Kürzung der Sonderzahlung auf.

- Der Bund Deutscher Rechtspfleger kündigt in Verbindung mit dem dbb Landesbund Schleswig-Holstein ebenfalls die Führung von Musterverfahren gegen die Kürzung der Sonderzahlung an und stellt Antragsmuster zur Verfügung.

- Der Landesbund Niedersachsen stellt Musterwiderspruchsschreiben gegen die Streichung des sog. Weihnachtsgeldes zur Verfügung und argumentiert, dass der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand eines Beamten in der Besoldungsgruppe A 7 verheiratet, 2 Kinder und Alleinverdiener zu den individuellen Leistungen nach Hartz IV nicht mehr eingehalten würde und daraus folge, dass auch oberhalb dieser Besoldungsgruppe die Besoldung nicht mehr amtsangemessen sei.

- Der dbb Rheinland-Pfalz will durch den dbb die vom Landtag beschlossenen Besoldungsanpassungen durch Musterverfahren überprüfen lassen.

- Der dbb führt über das DLZ-Nord ein Einspruchsverfahren als Musterverfahren gegen die verkürzte Bezugsdauer des Kindergeldes.

II. Rechtliche Situation

1. Amtsangemessene Alimentation

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht ein verhältnismäßig weiter Entscheidungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 114, 258, 288 f.). Bei der Bestimmung, welche Alimentation angemessen ist, hat sich der Besoldungsgesetzgeber an der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. Die Angemessenheit bestimmt sich dabei auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die auf Grundlage vergleichbarer Ausbildung bei entsprechend erbrachten Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258, 293 f.).

Der Beamte muss dabei über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (BVerfGE 8, 1, 14; 114, 258, 287).

Eine eindeutige Entscheidung, welche Höhe der Besoldung und Versorgung jeweils amtsangemessen ist, liegt bislang nicht vor. Dieses Niveau dürfte – objektiv und abstrakt generell – kaum feststellbar sein. Einzig bei seiner letzten Entscheidung zur amtsangemessenen Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien hat sich das Bundesverfassungsgericht Ende 1998 dahingehend festgelegt, dass die Besoldung für das dritte und jedes weitere Kind mindestens 115 % des Sozialhilfeniveaus betragen muss. Dabei wurde auch festgelegt, dass dem Beamten nicht zugemutet werden darf, zur Deckung des Bedarfs dieser Kinder auf seine „allgemeine“ Besoldung zurückzugreifen.

2. Jährliche Sonderzahlung

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung von 1976 (Bd. 44, S. 249, 263) ausdrücklich festgestellt, dass das sog. 13. Monatsgehalt – ebenso wie die Leistungszulagen, das Urlaubsgeld, die Vergütungen für Überstunden, für Zuschüsse zu Essenskosten, Beihilfen und die Gestattung von Nebentätigkeiten – nicht unter den Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG fällt. Dies kann, ohne dass diese Vorschrift berührt wird, jederzeit geändert werden.

Diese Rechtsprechung wurde bislang von allen Gerichten bei der Überprüfung der seit 2003 eingetretenen Kürzungen der Sonderzahlung aufgegriffen (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin [VerfGH 212/03]; OVG Berlin Brandenburg [4 N 76.05]; VGH Baden-Württemberg [4 F 1132/04]). Aktuell hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Zurückweisung des Vorlagebeschlusses vom 28.09.2007 (Az.: 2 BvL 5/05) gegen die Kürzung der Sonderzahlung in NRW im Jahr 2003 zudem ausdrücklich festgestellt, dass die Verringerung der jährlichen Sonderzahlung 2003 weder einen Verstoß gegen Art. 33 GG noch einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip – konkret gegen das Vertrauensschutzprinzip – darstellt.

3. Kostendämpfungspauschale

Die erste Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat mit Beschluss vom 02.10.2007 (Az.: 2 BvR 1715/03) u. a. die gegen die im Beamtenrecht des Landes Niedersachsen für die Jahre 1999 bis 2001 vorgesehenen jährlichen Pauschalabschläge bei der Gewährung von Beihilfeleistungen gerichteten Verfassungsbeschwerden mehrerer Beamten mangels Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen, da die gesetzliche Konzeption der Beihilfe nur dazu diene, die Eigenvorsorge des Beamten zu ergänzen. Die Kosten, die der Beamte für die eigene Vorsorge aufzubringen hat, erreiche noch nicht ein Ausmaß, dass der Gesetzgeber hierdurch die Mindestanforderungen der verfassungsrechtlich verbürgten Alimentation unterschreite (vgl. dbb Info Nr. 82/2007).

Demgegenüber hat das Oberverwaltungsgericht NRW in seiner Entscheidung vom 10.09.2007 (Az.: 1 A 4955/05) zur Kostendämpfungspauschale (NRW) nach § 12 a Abs. 1 BVO festgestellt, dass die Besoldungsempfänger des Landes NRW seit 2003 von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt sind. Die Gesamtmaßnahmen der fehlenden Besoldungsanpassungen, der Kürzungen der Sonderzahlung und der Einführung der Kostendämpfungspauschale verursachen gravierende finanzielle Einbußen, die entgegen § 14 BBesG nicht nur zu einer Nichtanpassung der Bezüge, sondern zu einer greifbaren Abkopplung der Alimentation von der allgemeinen Einkommensentwicklung und damit zu einem unzulässigen Eingriff in den Kernbestand der zu gewährenden Alimentation führen.

Das Verwaltungsgericht Arnsberg hat aufgrund dieser Entscheidung u. a. am 27.12.2007 (Az.: 2 K 3224/04) das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG um Entscheidung ersucht, ob das Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger für das Land Nordrhein-Westfalen mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist, soweit es bewirkt, dass das Gesetz über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes nicht mehr anzuwenden ist, wodurch der Anspruch auf Urlaubsgeld ersatzlos entfallen ist.

4. Praxisgebühr

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Beschluss vom 19.07.2007 (Az.: 2 B 56/07) entschieden, dass die Kürzung der beihilfefähigen Aufwendungen um die sog. Praxisgebühr nicht zu einer gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßenden Benachteiligung derjenigen Beamten führe, die freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind. Diese Entscheidung bestätigt die bis dahin untergerichtlich ergangenen Entscheidungen u. a. des OVG Berlin-Brandenburg.

Von dieser Rechtsprechung weicht erneut das OVG NRW mit seiner Entscheidung vom 12.11.2007 (Az.: 1 A 995/06) ab und stellt sich mit einer fragwürdigen Argumentation gegen die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und die bisherigen Rechtsprechungen der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte. Die amtsangemessene Alimentation sei durch die Vielzahl der Eingriffe (fehlende Besoldungsanpassungen, Kürzung Sonderzahlung, Praxisgebühr, Kostendämpfungspauschale) sowie im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung der tariflichen Bezahlung nicht mehr gewährleistet.

Allerdings ist Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt und das Urteil damit nicht rechtskräftig.

5. Ballungsraumzulage

In Sachen Ballungsraumzulage für Polizeibeamte in München hat das Bundesverfassungsgericht einen Anspruch auf Erhöhung der Alimentation verneint, jedoch betont, dass der Gesetzgeber gehalten ist, jeweils festzustellen, ob im Nettobereich noch eine ausreichende Alimentation vorliegt (vgl. dbb Info Nr. 17/2007 vom 06.03.2007 „Ballungsraumzulage" für bayerische Beamte; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.03.2007 (Az: 2 BvR 556/04); vgl. Info 104/2006").

III. Gewerkschaftliches Vorgehen

Der dbb hatte aufgrund der oben dargestellten, bislang in allen Fällen negativen, höchstrichterlichen Rechtsprechung davon abgesehen, einzelne Zugriffe mit Auswirkung auf die Besoldung und Versorgung rechtlich überprüfen zu lassen. Diese wurden und werden als überwiegend nicht erfolgversprechend angesehen – auch deshalb, weil z. B. die Beihilfe nicht zum Kernbereich der Alimentation gehört, vielmehr eine Fürsorgeleistung der Dienstherren darstellt.

Zudem wurde es auch aus gewerkschaftspolitischer Sicht vermieden, eine Beziffe-rung der amtsangemessenen Alimentation im Nettobereich durch die Gerichte zu erreichen. Anliegen war dabei u. a. die Wahrung einer bundeseinheitlichen Besoldung für alle Beamtinnen und Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden, die Vermeidung einer Regionalisierung und/oder Sektoralisierung der Besoldung und die Wahrung des Ämtergefüges. Zudem sollte im Sinne eines funktionierenden öffentlichen Dienstes ein direkter Vergleich der Statusgruppen, welche sich allein auf das Nettoeinkommen bezog und die unterschiedlichen Rechtsverhältnisse unbeachtet ließ, vermieden werden.

Angesichts der in den vergangenen Jahren vorgenommenen Zugriffe der Dienstherrn, der über Jahre nunmehr unterlassenen Anpassung von Besoldung und Versorgung, der zwar in zahlreichen Ländern verabschiedeten – gegenüber dem Tarifbereich aber erneut verspäteten – Linearanpassungen für das Jahr 2008, aufgrund der vermehrten Führung von Verfahren wegen der Nichtgewährung einer amtsangemessenen Alimentation bei gleichzeitiger Zurverfügungstellung von Musteranträgen für die Mitglieder durch die Landesbünde /Mitgliedsgewerkschaften und der vermehrten Anfragen auf Gewährung von Rechtsschutz für die Führung von Verfahren auf Überprüfung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation unter den unterschiedlichsten Gesichtspunkt will der dbb über seine Dienstleistungszentren in ausgewählten Sachverhalten im Bund und einigen Ländern die gewährte Alimentation unter dem Gesichtspunkt der „Salamitaktik" anhand von Musterverfahren höchstrichterlich überprüfen lassen.

Vor diesem Hintergrund wird der dbb Musterverfahren führen. Dies gilt zunächst:

- **Rheinland-Pfalz** – neben allen bekannten Kürzungen – mit dem Schwerpunkt der „zu geringen Anpassung" und der „Aufhebung des Abstandsgebotes". Im Vergleich aller Bundesländer erfolgt dort die niedrigste – nach Besoldungsgruppen gestaffelte – lineare Anpassung.

- **Schleswig-Holstein** mit dem Schwerpunkt „Salamitaktik“, unter dem Gesichtspunkt der jährlichen Sonderzahlung, da der Landesbund die entsprechenden Verfahren bereits vorbereitet hat.

- **Nordrhein-Westfalen** wegen der dort ergangenen untergerichtlichen positiven Entscheidungen zum Urlaubsgeld, zur Praxisgebühr und zur Kostendämpfungspauschale und der dort den Mitgliedern vom Landesbund und einzelnen Mitgliedsgewerkschaften zur Verfügung gestellten „Musterwidersprüche/Anträge“.

- **Niedersachsen** mit dem Aufhänger „Kostendämpfungspauschale“ und „Beihilfevorschriften“.

Der dbb überprüft kurzfristig, welche Fallkonstellationen zur Führung von Musterverfahren besonders geeignet erscheinen. Nach Vorlage des Ergebnisses erfolgt in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Landesbünden/Mitgliedsgewerkschaften eine Auswahl der Musterklägerinnen/Musterkläger.

Dabei ist dem dbb bewusst, dass die Erfolgsaussichten der Verfahren skeptisch zu betrachten sind. So kann die Nettobesoldung – trotz der Zugriffe in vielen Bereichen – die Nettobezahlung vergleichbarer Personen in der freien Wirtschaft und im Tarifbereich um „einige Euro“ übersteigen. Zudem würde im Falle des Obsiegens in einem Verfahren – im Gegensatz zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation – die Entscheidung nur für den jeweiligen Einzelfall Wirkung erzeugen.

Entschieden wird in jedem Verfahren nur, ob die dem einzelnen klagenden Beamten gewährte Nettoalimentation (Berücksichtigung u. a. der Besoldungsgruppe, Amts- und Stellenzulagen, des Familienstandes, der Sonderzahlung, der Gesundheitskosten, der jeweiligen Linearanpassung) ausreichend ist, um ihm seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort (unter Berücksichtigung von Vergleichsgruppen, Lebenshaltungskosten usw.) zu ermöglichen. Jedoch würde durch eine entsprechende positive gerichtliche Entscheidung an den jeweiligen Gesetzgeber ein klares Signal gesetzt, gesetzgeberisch tätig zu werden.

IV. Rechtsschutzgewährung / Musterantrag / weiteres Vorgehen

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Verfahren zur amtsangemessenen Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien bestimmt, dass nur diejenigen in den Genuss einer Nachzahlung kommen, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr einen entsprechenden Antrag gestellt haben. Unter Berufung auf diese Rechtsprechung hat zuletzt das Bundesministerium des Innern seine Dienststellen angewiesen, entsprechende Nachzahlungen nur in den Fällen zu leisten, in denen der jeweilige Anspruch zeitnah geltend gemacht und noch nicht bestands- oder rechtskräftig abgelehnt wurde.

Daher muss jeder Beamte, der der Meinung ist, nicht amtsangemessen alimentiert zu sein, zur umfassenden Rechtswahrung bei seinem Dienstherrn einen entsprechenden Antrag stellen. Der dbb hat ein entsprechendes Antragsmuster gefertigt, dass diesem Schreiben als **Anlage** beigefügt ist. Dieser Antrag ist – angesichts der unterschiedlichen persönlichen Verhältnisse und der verschiedenen Rechtssituationen im Bund und in den Ländern – allgemein gehalten, ohne die jeweiligen Besonderheiten gesondert aufzuführen.

In dem Antragsmuster wird ausdrücklich das Ruhen des Verfahrens bzw. der Verzicht auf die Einrede der Verjährung unter Hinweis auf die bereits vorliegenden Vorlagebeschlüsse des VG Arnsberg, die Entscheidung des OVG Münster und die vom dbb zu führenden Musterverfahren beantragt.

Parallel dazu wird der dbb auf Bundesebene und in Abstimmung mit den Landesbünden versuchen, Mustervereinbarungen zu treffen, die das Ruhen der Verfahren beinhalten.

Sollte der Dienstherr gleichwohl den Antrag bescheiden, ist in jedem Fall die **Rechtsbehelfsbelehrung des Ablehnungs- und Widerspruchsbescheides sehr genau zu lesen und zu befolgen**. In dieser wird genau bestimmt, was die Beamtin /der Beamte jeweils innerhalb welcher Frist zu tun hat.

Der dbb wird für den Fall, dass sich die Dienstherrn der Länder und der Bundesebene mit der Führung von Musterverfahren nicht einverstanden erklären sollten, zeitnah ein Widerspruchsmuster und ein Klagemuster vorbereiten. Damit soll den Mitgliedern ein Instrument an die Hand gegeben werden, **eigenständig** ihre Ansprüche bei ihrem Dienstherrn geltend zu machen. **Die eigenständige Geltendmachung durch das Mitglied ist notwendig, da es dem dbb angesichts der erwarteten Vielzahl der Betroffenen nicht möglich ist, individuellen Rechtsschutzes zu erbringen. Der Rechtsschutz konkretisiert sich mit Ausnahme der als Musterverfahren bezeichneten Rechtsschutzfälle im Einzelfall auf eine umfassende und stets aktualisierte Informationspolitik von Seiten des dbb und seinen Landesbünden.**

In der evtl. zu erhebenden Klage hat jeder Beamte nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bei der Geltendmachung seiner Ansprüche konkret individuell nachzuweisen, über welche Alimentation er verfügt und warum diese nach seiner Ansicht nicht mehr ausreichend ist. Dargelegt werden muss somit u. a. die jeweilige Besoldungsgruppe, das Dienstalter, ggf. der gewährte Familienzuschlag, die Amts- und/oder Stellenzulage, die Sonderzuwendung und evtl. weitere vom Dienstherrn gewährten Zahlungen – wie z. B. Sonderbeträge für Kinder im Monat Dezember oder eine Ballungsraumzulage.

Danach muss anhand der jeweiligen Steuerklasse und unter Einbeziehung evtl. Freibeträge berechnet werden, welche Nettobesoldung sich daraus ergibt. Von dieser Nettobesoldung müssen die zu zahlenden Gesundheitskosten in Abzug gebracht werden. Dazu gehören nicht nur die Kosten für die private Krankenversicherung, sondern auch die in Bund und Ländern unterschiedlich geregelten eigenen Beteiligungen des Beamten. Dazu zählen u. a. ggf. erhobene Kostendämpfungspauschalen, Praxisgebühren und notwendige nicht/teilweise von der Beihilfe erstattete Zuzahlungen zu Medikamenten, Behandlungen usw.

Sodann ist darzulegen, dass der verbliebene Betrag – auch im Vergleich zu dem Nettoeinkommen eines vergleichbaren Beschäftigten z. B. in der freien Wirtschaft – nicht mehr ausreicht, um eine dem Amt entsprechende Lebensführung zu ermöglichen.

Zudem sollten die in den letzten Jahren vorgenommenen Einschnitte konkret individuell aufgeführt und in Relation zu den gestiegenen Lebenshaltungskosten gestellt werden.

Nach Einreichung der Klageschrift wird das Verwaltungsgericht einen Gerichtskostenvorschuss einfordern, **der vom dbb auf Bundesebene nicht gezahlt wird.** Ob die jeweilige Mitgliedsgewerkschaft oder der jeweilige Landesbund diese übernehmen wollen, steht in deren eigenem Ermessen.

Die Höhe des Gerichtskostenvorschusses hängt vom Streitwert der Sache ab. Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsgerichte im vorliegenden Fall vom sogenannten Auffangstreitwert in Höhe von 5.000,-- € ausgehen werden. Der Gerichtskostenvorschuss beträgt in diesem Fall 363,00 €. Sollten die Verwaltungsgerichte von einem höheren Streitwert ausgehen, erhöht sich der Kostenvorschuss entsprechend. Dieser Vorschuss ist auf das vom Verwaltungsgericht angegebene Konto unter Verwendung des Aktenzeichens zu überweisen. Der verauslagte Kostenvorschuss wird vom Prozessgegner aufgrund eines gesonderten Kostenfestsetzungsverlangens der obsiegenden Partei hin erstattet, wenn die Klage erfolgreich beendet wird; er wird weitgehend erstattet, wenn eine Klagerücknahme nach abgeschlossenen Musterprozessen erfolgt.

Über den Fortgang wird berichtet.

Mit kollegialen Grüßen

(Peter Heesen)
- Bundesvorsitzender -

Anlage