



**In dem Verfahren
über
die Verzögerungsbeschwerde**

des Herrn (...),

gegen die Dauer des Normenkontrollverfahrens 2 BvL 3/19

hat die Beschwerdekammer des Bundesverfassungsgerichts

durch die Richterinnen Wallrabenstein,

Härtel,

Fetzer,

Meßling

am 21. Dezember 2023 beschlossen:

Die Verzögerungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

Die Verzögerungsbeschwerde betrifft ein konkretes Normenkontrollverfahren, das die Richterbesoldung nach Besoldungsstufe R 1 in Brandenburg zum Gegenstand hat.

1

I.

1. In dem beim Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) anhängigen fachgerichtlichen Ausgangsverfahren begehrt der Beschwerdeführer die Feststellung, dass er verfassungswidrig untermalimtiert werde. Seine Klage hatte der damals 53-jährige und anwaltlich vertretene Kläger im Jahr 2004 beim vorlegenden Gericht anhängig gemacht. Im Jahr 2009 erhielt er vom Gericht den Hinweis, dass die zuständige Kammer in einem parallel gelagerten Verfahren die angegriffenen Regelungen für verfassungskonform gehalten habe und auch in diesem Verfahren keine andere Entscheidung zu erwarten sei. Auf die Anregung des Gerichts, die Klage zurückzunehmen, regte der Beschwerdeführer die Aussetzung des Verfahrens an. Das Gericht setzte das Verfahren mit Blick auf das besoldungsrechtliche Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht aus. Nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nahm das Verwaltungsgericht

2

das Verfahren zunächst wieder auf, setzte es jedoch erneut auf Anregung des Klägers mit Blick auf weitere Verfahren beim Bundesverfassungsgericht aus. 2015 nahm das Verwaltungsgericht auf Antrag des Klägers das Verfahren wieder auf. Im Jahr 2017 verhandelte das Verwaltungsgericht über das Verfahren mündlich und regte wegen einer Besoldungsnachzahlung eine Erledigungserklärung an, die der Kläger jedoch nicht abgab.

Mit Beschluss vom 13. September 2018 - VG 2 K 1632/15 - setzte das Verwaltungsgericht das Verfahren aus, um eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Der Normenkontrollantrag ging beim Bundesverfassungsgericht am 7. Januar 2019 ein. Als Berichterstatter wurde der damalige Präsident Prof. Dr. Voßkuhle bestimmt. Mit Schreiben vom 19. März 2020 teilte das Bundesverfassungsgericht dem Beschwerdeführer auf eine Sachstandsanfrage mit, dass der Senat bestrebt sei, in Pilotverfahren Leitlinien zu entwickeln, anhand derer die zahlreichen Vorgänge einer zügigeren Beendigung zugeführt werden könnten. Mit Verfügung vom 23. Juni 2020 wurde Richter Dr. Maidowski zum Berichterstatter bestimmt. Auf eine weitere Sachstandsanfrage teilte das Gericht mit Verfügung vom 15. April 2021 mit, dass etliche weitere, überwiegend eingangsaltere besoldungsrechtliche Verfahren anhängig seien und das zuständige Berichterstatterdezernat daneben mit einer Vielzahl an Eilverfahren befasst sei.

3

2. Mit Schreiben vom 31. März 2022 rügte der Beschwerdeführer die Dauer des Normenkontrollverfahrens. Zur Begründung führte er an, die Verfahrensdauer beim Bundesverfassungsgericht sei unter Berücksichtigung der Gesamtverfahrensdauer unangemessen. Sein Klageverfahren sei seit dem 15. Dezember 2004 beim Verwaltungsgericht anhängig. Sowohl aus Art. 19 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip als auch aus Art. 6 Abs. 1 EMRK ergebe sich das Gebot, einen Rechtsstreit innerhalb angemessener Zeit zu entscheiden. Das ältere Eingangsdatum anderer besoldungsrechtlicher Verfahren dürfe kein maßgebliches Kriterium sein.

4

Mit einer weiteren Sachstandsanfrage vom 17. März 2023 monierte der Beschwerdeführer, dass der Jahresvorschau für 2023 zufolge in einem anderen besoldungsrechtlichen Verfahren, das ausweislich des Geschäftszeichens 2 BvL 5/19 praktisch zeitgleich eingegangen sei und die gleiche verfassungsrechtliche Thematik betreffe, eine Entscheidung ergehen solle. Mit Verfügung vom 30. März 2023 teilte ihm das Gericht mit, die Auswahl der in der Jahresvorschau angeführten Vorlageverfahren sei von dem Bemühen geleitet, die zahlreichen anhängigen besoldungsrechtlichen Verfahren zügig zu bearbeiten. Die Auswahl beruhe neben dem Eingangsalter auf weiteren seitens des Berichterstatterdezernats und des Senats zu würdigenden Umständen.

5

3. Am 7. Juni 2023 hat der Beschwerdeführer die vorliegende Verzögerungsbeschwerde erhoben.

6

Zur Begründung führt er unter Wiederholung und Ergänzung seiner Verzögerungsrüge an, über den zugrundeliegenden Verwaltungsrechtsstreit sei seit über 18 Jahren nicht einmal eine Entscheidung erster Instanz ergangen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei anerkannt, dass die Dauer des vorangegangenen fachgerichtlichen Verfahrens mittelbar eine Eilbedürftigkeit für das verfassungsgerichtliche Verfah-

7

ren begründen könne. Stattdessen sei davon auszugehen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer für Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG erheblich überschritten werde. Er wolle die abschließende Entscheidung noch erleben. Er sei mittlerweile 73 Jahre alt und gesundheitlich erheblich beeinträchtigt. Neben ihm sei eine Vielzahl weiterer Beamter und Richter betroffen. Eine Klärung der hier zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Regelungen durch die in der Jahresvorschau für 2023 angeführten besoldungsrechtlichen Verfahren sei wegen der Unterschiede in den Besoldungsregelungen der Länder nicht zu erwarten.

4. Der Berichterstatter hat eine Stellungnahme gemäß § 97d Abs. 1 BVerfGG, § 62 Abs. 1 Satz 1 GOBVerfG abgegeben:

8

Im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts sind derzeit 51 Normenkontrollverfahren aus den Jahren 2016 bis 2023 anhängig, die besoldungsrechtliche Vorschriften zum Gegenstand haben. Sie beziehen sich auf bisher elf Bundesländer, hinsichtlich der Anzahl der Vorlageverfahren, der betroffenen Besoldungsgruppen und streitgegenständlichen Zeiträume in unterschiedlichem Ausmaß. So sind das Land Berlin betreffend elf Verfahren zu insgesamt neun Besoldungsgruppen anhängig, während hinsichtlich anderer Bundesländer - etwa Hessen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland und Sachsen - nur jeweils bis zu drei Verfahren zu lediglich einer oder zu wenigen Besoldungsgruppen eingegangen sind.

Eine dem Rechtsschutzauftrag des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende Bearbeitung dieser hohen Anzahl von Verfahren hat u.a. folgenden Aspekten Rechnung zu tragen: Es wird sich als effizient für die Bearbeitung aller anderen Vorlagen erweisen, zunächst solche Verfahren auszuwählen, die möglichst viele der zur Entscheidung gestellten Probleme aufwerfen und damit die Gelegenheit bieten, eine aktuelle Grundlage für die Befassung mit den nachfolgenden Verfahren zu schaffen, insbesondere die Frage zu klären, welche Sach- und Rechtsfragen in der vorliegenden verfassungsgerichtlichen Judikatur noch nicht behandelt worden sind und ob Anlass besteht, diese Judikatur im Hinblick auf seit den letzten Entscheidungen eingetretene Entwicklungen erneut zu hinterfragen. Vor diesem Hintergrund spricht Überwiegendes dafür, Verfahren vorrangig zu bearbeiten, die durch mehrere gerichtliche Instanzen bis zur Ebene des Revisionsgerichts eine besonders gründliche Vorbereitung aus unterschiedlichen Perspektiven erfahren haben und auch im Bereich der tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen - etwa durch bereits vorliegende Judikate des Bundesverfassungsgerichts - auf vorhandene Daten zurückgreifen können.

Dies ändert nichts daran, dass dem Grundsatz der zeitnahen Erledi-

gung unter Berücksichtigung des Verfahrenseingangs und der Gesamtdauer der Verfahren hohe Bedeutung zuzumessen ist. Auch ist dem Senat - durchaus schmerzlich - bewusst, dass das Warten der betroffenen Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren auf eine verbindliche Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der relevanten Rechtsgrundlagen belastend und, gemessen am Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes, rechtfertigungsbedürftig ist.

Die Möglichkeiten des berichterstattenden Dezernats und des zur Entscheidung berufenen Senats, die vorerwähnten Unzuträglichkeiten und ernsthaften Belastungen durch lange Verfahrensdauern zu reduzieren, sind gleichwohl bedauerlicherweise begrenzt. Dazu gehört etwa die im Senat derzeit erörterte Möglichkeit, die Gesamtheit der hier betroffenen Normenkontrollverfahren auf mehrere Dezernate zu verteilen, die in enger Abstimmung eine deutlich schnellere Bearbeitung der Verfahren erreichen können. Auch wird versucht, durch Zustellung der Vorlagen und Einholung von Stellungnahmen auch in Verfahren, die sich nach dem Arbeitsplan des Dezernats noch nicht in der unmittelbaren Bearbeitung befinden, das für die Senatsberatungen erforderliche Material möglichst frühzeitig bereitzustellen, um nicht später mit dem Warten auf derartige Stellungnahmen Zeit zu verlieren.

Zutreffend weist die Beschwerde darauf hin, dass die Notwendigkeit, jegliche beschleunigend wirkenden organisatorischen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, mit der Gesamtdauer der betroffenen Verfahren an Dringlichkeit zunimmt. Insgesamt aber lässt sich die dem Senat zur Verfügung stehende Arbeitskraft von Senatsmitgliedern und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dauerhaft nicht über das vorhandene Maß hinaus erhöhen oder bei krankheitsbedingten Ausfällen kompensieren, wie dies in der Fachgerichtsbarkeit möglich ist und in bestimmten Situationen geboten sein kann. Auch ist der Umstand relevant, dass im Senat wie auch im zuständigen Dezernat zahlreiche Eilverfahren in anderen bearbeiteten Rechtsgebieten anfallen, die keinen Aufschub dulden.

Die als Leitverfahren ausgewählte Gruppe von Vorlagen befindet sich in der Schlussphase der Erstellung von Senatsvoten. In ausgewählten weiteren Verfahren - so auch im vorliegenden Verfahren - werden derzeit die Zustellungen und Anforderung von Stellungnahmen vorbereitet und durchgeführt. Schließlich soll durch Beschäftigung eines zusätzlichen Wissenschaftlichen Mitarbeiters im folgenden Jahr eine noch intensivere Förderung der Normenkontrollvorlagen erleichtert werden.

5. Der Beschwerdeführer hatte Gelegenheit, sich hierzu zu äußern.

9

6. Auf Veranlassung des Berichterstatters hat die Vorsitzende des Zweiten Senats den Beteiligten des Normenkontrollverfahrens den Normenkontrollantrag mit Verfügung vom 27. November 2023 zugestellt und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 31. Januar 2023 gegeben. 10

II.

Die zulässige Verzögerungsbeschwerde ist unbegründet. 11

1. Nach § 97a Abs. 1 Satz 1 BVerfGG wird angemessen entschädigt, wer infolge unangemessener Dauer eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht als Beteiligter in einem zur Herbeiführung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzten Verfahren einen Nachteil erleidet; nach Satz 2 richtet sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den Umständen des Einzelfalles unter Berücksichtigung der Aufgaben und der Stellung des Bundesverfassungsgerichts. 12

a) Bei der Ermittlung und Bewertung der Angemessenheit der Verfahrensdauer gelten die durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für fachgerichtliche Verfahren entwickelten Maßstäbe zur Beurteilung überlanger gerichtlicher Verfahren dem Grundsatz nach auch für das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGK 20, 65 <71, 72>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 3. April 2013 - Vz 32/12 -, Rn. 14; Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 11 m.w.N.). Hiernach sind insbesondere die Natur des Verfahrens und die Bedeutung der Sache, die Auswirkungen einer langen Verfahrensdauer für die Beteiligten, die Schwierigkeiten der Sachmaterie, das den Beteiligten zuzurechnende Verhalten, insbesondere von ihnen zu verantwortende Verfahrensverzögerungen, sowie die gerichtlich nur begrenzt zu beeinflussende Tätigkeit Dritter zu berücksichtigen (vgl. BVerfGK 20, 65 <71 f.>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 3. April 2013 -Vz 32/12 -, Rn. 14; Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 9 f. m.w.N.). 13

b) Diese Maßstäbe werden allerdings durch die speziellen Aufgaben und die besondere Stellung des Bundesverfassungsgerichts mit den daraus folgenden organisatorischen und verfahrensmäßigen Besonderheiten modifiziert (vgl. BVerfGK 20, 65 <71, 72>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 30. August 2016 - Vz 1/16 -, Rn. 20; Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 11). So ist es bei der Bewertung der Dauer verfassungsgerichtlicher Verfahren in besonderem Maße geboten, auch andere Umstände zu berücksichtigen als nur die chronologische Reihenfolge ihrer Eintragung in das Gerichtsregister (vgl. BVerfGK 20, 65 <72 f.>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 14 m.w.N.). Denn beim Bundesverfassungsgericht ist etwa eine Kapazitätsausweitung - wie bei den Fachgerichten - als Reaktion auf Eingangszahlen grundsätzlich nicht möglich, seine Aufgabe der verbindlichen Auslegung der Verfassung erfordert zudem grundsätzlich in jedem Verfahren eine besonders tiefgreifende und abwägende Prüfung, und es kann, wenn Verfahren für das Gemeinwesen von besonderer Bedeutung sind oder ihre Entscheidung 14

von dem Ergebnis eines sogenannten Pilotverfahrens abhängig ist, geboten sein, mit der Bearbeitung einzelner Verfahren zuzuwarten (vgl. BVerfGK 20, 65 <72 f.>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 12 ff. m.w.N.). Auch eine längere Verfahrensdauer ist daher für sich gesehen nicht ohne Weiteres unangemessen; hierfür bedarf es jedoch in der Regel besonderer Gründe (vgl. BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 16 m.w.N.).

c) Bei der Entscheidung darüber, welches Verfahren aufgrund welcher Maßstäbe als vordringlich einzuschätzen ist, besteht zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verfassungsrechtsprechung ein erheblicher Spielraum. Eine Überschreitung dieses Spielraums ist nur anzunehmen, soweit sich nach den maßgeblichen Kriterien aufdrängt, dass dem Verfahren hätte Vorrang eingeräumt werden müssen (BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 30. August 2016 - Vz 1/16 -, Rn. 26; Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 16 m.w.N.).

2. Nach diesen Maßstäben ist die Dauer des Normenkontrollverfahrens nicht als unangemessen lang zu beanstanden, da sich eine vorrangige Behandlung nicht aufdrängt. Vielmehr sind der Verfahrensakte sowie der Stellungnahme des amtierenden Berichterstatters sachliche, das Zurückstellen des Verfahrens rechtfertigende Gründe zu entnehmen.

a) Selbst wenn die Dauer des beanstandeten Verfahrens von mittlerweile über vier Jahren und zehn Monaten als eher lang zu bewerten ist (vgl. BVerfGK 20, 65 <74>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 8. Dezember 2015 - Vz 1/15 -, Rn. 38 m.w.N.), rechtfertigt die längere Verfahrensdauer nicht die Annahme der Unangemessenheit. Denn die Zurückstellung des beanstandeten Verfahrens ist durch Sachgründe gerechtfertigt (vgl. BVerfGK 20, 65 <74>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 8. Dezember 2015 - Vz 1/15 -, Rn. 38 m.w.N.).

b) Die vom Beschwerdeführer maßgeblich angeführte Dauer des fachgerichtlichen Verfahrens selbst kann nicht statthafter Gegenstand einer Verzögerungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht sein (vgl. BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 27. Mai 2019 - Vz 2/19 -, juris, Rn. 5). Zwar kann - worauf der Beschwerdeführer abstellt - mit zunehmender Gesamtdauer des fachgerichtlichen Verfahrens ein nachhaltiges Bemühen um eine Beschleunigung auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren geboten sein (vgl. BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 20. August 2015 - Vz 11/14 -, Rn. 29, 38; s.a. Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 9 m.w.N.). Daraus folgt jedoch kein genereller Vorrang vor anderen verfassungsrechtlichen Verfahren. Es ist nicht zu beanstanden, bei dem Vorziehen und Zurückstellen von Verfahren - wie dies der Berichterstatter ausführt - neben der Gesamtdauer des Verfahrens noch andere Sachgründe einzustellen.

c) Die aus den Sachstandsmitteilungen, der Verfahrensakte und der Stellungnahme des Berichterstatters ersichtlichen handlungsleitenden Umstände stellen verfahrensökonomische beziehungsweise sonst vorrangbegründende Sachgründe (vgl. BVerfGK 20, 65 <75>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 8. Dezember 2015 - Vz 1/15 -,

Rn. 50) für ein Vorziehen und Zurückstellen von Verfahren dar. Sowohl eine hohe Belastung des Dezernats (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 30), wie das Ausscheiden des früheren Berichterstatters (vgl. hierzu BVerfGK 20, 65 <74 f.>; s.a. BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 20. August 2015 - Vz 11/14 -, Rn. 42), als auch das Anliegen, in mehreren Verfahren aufgeworfene Fragen in Pilotverfahren zu klären (vgl. hierzu BVerfGK 20, 65 <73>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 22. März 2018 - Vz 10/16 -, Rn. 14 m.w.N.), können das Vorziehen beziehungsweise Zurückstellen von Verfahren rechtfertigen. Die Vielzahl und Komplexität der besoldungsrechtlichen Verfahren, das Bemühen zunächst des vormaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts als Berichterstatter und sodann des aktuellen Berichterstatters um insoweit erforderliche Pilotentscheidungen sowie die zusätzliche Belastung des Dezernats mit einer Vielzahl von unaufschiebbaren Eilfällen aus anderen Rechtsgebieten stehen nicht in Zweifel. Die Berichterstatter haben das beanstandete Verfahren auch nicht im Hinblick auf die Dauer des ihm vorangegangenen fachgerichtlichen Verfahrens aus dem Blick verloren; vielmehr haben sie schon in den abgegebenen Sachstandmitteilungen zu erkennen gegeben, dass die Auswahl der vorrangig zu entscheidenden Verfahren gerade von dem Bemühen geleitet ist, die zahlreichen besoldungsrechtlichen Verfahren und damit auch das beanstandete Verfahren einer zügigen Erledigung zuzuführen. Dementsprechend wurde der Normenkontrollantrag den Beteiligten des Verfahrens zwischenzeitlich auch zugestellt.

d) Anhaltspunkte dafür, dass die verfahrensleitende Entscheidung, andere Verfahren dem hier gegenständlichen Normenkontrollverfahren vorzuziehen, der Stellungnahme des Berichterstatters entgegen nicht alleine auf diese nachvollziehbaren Sachgründe gestützt wurde, sondern im Hinblick auf die besonderen Umstände des Einzelfalls unverhältnismäßig wäre oder gar von sachfremden und zweckwidrigen Erwägungen getragen worden sein könnte (vgl. BVerfGK 20, 65 <75>; BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 8. Dezember 2015 - Vz 1/15 -, Rn. 50 m.w.N.), hat der Beschwerdeführer weder mit seiner Verzögerungsrüge aufgezeigt, noch sind solche sonst ersichtlich.

20

Wallrabenstein

Härtel

Fetzer

Meßling

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der Beschwerdekammer vom 21. Dezember 2023 -
Vz 3/23, 2 BvL 3/19**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der Beschwerdekammer vom 21. Dezember 2023 - Vz 3/
23, 2 BvL 3/19 - Rn. (1 - 20), [http://www.bverfg.de/e/
vb20231221_vz000323.html](http://www.bverfg.de/e/vb20231221_vz000323.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2023:vb20231221.vz000323