

Professor Dr. iur. Kyrill-A. Schwarz
Dönersberg 13
91550 Dinkelsbühl
Tel.: 0177-8310768
E-Mail: kyrillschwarz@web.de

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Dönersberg 13, 91550 Dinkelsbühl

Verfassungsgerichtshof
für das Land Nordrhein-Westfalen
Postfach 6309
48033 Münster

- Per Boten -

Dinkelsbühl, 16. September 2013

**Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 1, §§ 2 und 3 Abs. 1
des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge
2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im
Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW S. 486)**

nach Art. 75 Nr. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950
(GV. NW. 1959 S. 127, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011, GV. NRW
S. 499) i.V.m. § 47 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VGHG NW) vom 8.
November 1990 (GV. NRW. S. 2246, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2011,
GV. NRW. S. 336)

der Mitglieder des Landtags von Nordrhein-Westfalen

1. Abruszat, Kai
2. Alda, Ernst-Ulrich
3. Berger, Dr. Stefan
4. Bergmann, Dr. Günther J.
5. Biesenbach, Peter
6. Birkhahn, Astrid
7. Boeselager, Ilka Freifrau von
8. Bombis, Ralph
9. Brockes, Dietmar
10. Bunse, Anette
11. Burkert, Oskar
12. Busen, Karlheinz
13. Deppe, Rainer

14. Dinther, Regina van
15. Doppmeier, Ursula
16. Droste, Dr. Wilhelm
17. Ellerbrock, Holger
18. Fasse, Marie-Luise
19. Fehring, Hubertus
20. Freimuth, Angela
21. Gebauer, Yvonne
22. Golland, Gregor
23. Grunendahl, Wilfried
24. Güler, Serap
25. Haardt, Christian
26. Hachen, Dr. Gerd
27. Hafke, Marcel
28. Hausmann Wilhelm
29. Hegemann, Lothar
30. Höne, Henning
31. Hovenjürgen, Josef
32. Jostmeier, Werner
33. Jung, Volker
34. Kaiser, Klaus
35. Kamieth, Jens
36. Kerkhoff, Matthias
37. Kern, Walter
38. Klöpffer, Rita
39. Korte, Kirstin
40. Krückel, Bernd
41. Kruse, Theo
42. Kufen, Thomas
43. Kuper, André
44. Laschet, Armin
45. Laumann, Karl-Josef
46. Lienenkämper, Lutz
47. Lindner, Christian
48. Lohn, Werner
49. Lürbke, Marc
50. Middendorf, Claudia
51. Milz, Andrea
52. Möbius, Christian
53. Moritz, Arne
54. Müller, Holger
55. Nettelstroth, Ralf

56. Nückel, Thomas
57. Optendrenk, Dr. Marcus
58. Ortgies, Friedhelm
59. Orth, Dr. Robert
60. Papke, Dr. Gerhard
61. Post, Norbert
62. Preuß, Peter
63. Rasche, Christof
64. Rehbaum, Henning
65. Scharrenbach, Ina
66. Schemmer, Bernhard
67. Schick, Thorsten
68. Schittges, Winfried
69. Schmitz, Hendrik
70. Schmitz, Ingola Stefanie
71. Schneider, Susanne
72. Schulz, Dietmar
73. Schulze Föcking, Christina
74. Seel, Rolf
75. Sieveke, Daniel
76. Spiecker, Rainer
77. Stamp, Dr. Joachim
78. Stein, Robert
79. Sternberg, Professor Dr. Dr. Thomas
80. Tenhumberg, Bernhard
81. Uhlenberg, Eckhard
82. Vogt, Petra
83. Voßeler, Margret
84. Vossemer, Klaus
85. Wedel, Dirk
86. Wirtz, Axel
87. Wirtz, Josef
88. Wittke, Oliver
89. Witzel, Ralf
90. Wolf, Dr. Ingo
91. Wüst, Hendrik

Anschrift jeweils: Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf

Antragsteller

Ausweislich der als **Anlage 1** beigefügten Vollmachten bestelle ich mich hiermit zum Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller.

Namens und im Auftrag der Antragsteller stelle ich hiermit folgenden

ANTRAG:

Es wird beantragt festzustellen, dass Art. 1, §§ 2 und 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW S. 486) gegen Art. 4 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verstößt. Es ist daher insoweit nichtig.

Inhaltsverzeichnis

I. SACHVERHALT

II. ZULÄSSIGKEIT DES ANTRAGS

1. Antragsberechtigung
2. Verfahrensgegenstand
3. Antragsbefugnis (Statthaftigkeit des Antrags)
4. Prüfungsmaßstab
5. Objektives Klarstellungsinteresse

III. BEGRÜNDETHEIT DES ANTRAGS

1. Die Prüfungsmaßstäbe
 - a) Das Alimentationsprinzip
 - aa) Allgemeine Aussagen
 - bb) Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums
 - b) Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung
 - aa) Der dem Gesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum
 - (1) Das Gebot eines amtsangemessenen Lebenskomforts
 - (2) Der materielle Kerngehalt des Alimentationsprinzips
 - bb) Beobachtungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers
 - cc) Die gerichtliche Kontrolldichte im Besoldungsrecht
 - dd) Berechnungsgrundlagen für die amtsangemessene Alimentation
 - (1) Der maßgebliche Betrachtungszeitraum
 - (2) Das Nettoeinkommen
 - (3) Die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Beamten
 - (4) Die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse
 - c) Die Rechtfertigung von Eingriffen in das Alimentationsprinzip
 - aa) Die Rechtfertigung von Kürzungen und Nichtanpassungen
 - bb) Das Verbot sachfremder Erwägungen
 - cc) Verbot des Sonderopfers der Beamten
2. Die Verfassungswidrigkeit der Besoldung im Land Nordrhein-Westfalen
 - a) Verletzung prozeduraler Vorgaben
 - b) Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung
 - c) Verletzung des Abstandsgebotes
 - d) Verstoß gegen die qualitätssichernde Funktion der Besoldung
 - e) Missachtung des Verbots eines Sonderopfers der Beamten
3. Zusammenfassung

BEGRÜNDUNG:

Gegenstand des abstrakten Normenkontrollverfahrens sind die im Antrag genannten Bestimmungen des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486).

Das angegriffene Gesetz verstößt gegen die über Art. 4 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen rezipierte Gewährleistung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG.

I. SACHVERHALT

Seit der Veränderung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung durch die Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006

- BGBl. I S. 2034 -

sind die Länder allein zuständig für die Besoldung und Versorgung ihrer Beamten. Diese Kompetenzverlagerung vom Bund auf die Länder, die gerade von den Ländern vehement gefordert wurde, eröffnet den Ländern prinzipiell eigene Gestaltungsspielräume bei der Besoldung ihrer Beamten und gestattet damit auch einen Wettbewerb bei der Alimentation, solange und soweit die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Zudem sind die Länder unter dem Eindruck der durch die Föderalismusreform II eingeführten Schuldenbegrenzungsregelungen des Grundgesetzes in der Pflicht, jedenfalls bis zum Ende des Jahrzehnts ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Vor diesem Hintergrund mag es naheliegen, als nordrhein-westfälischer Gesetzgeber die Besoldung als ein mögliches Einsparreservoir zu betrachten; wie darzulegen sein wird, entspricht dies im vorliegenden Fall aber nicht dem verfassungsrechtlich Zulässigen.

Die für den öffentlichen Dienst der Länder zuständigen Tarifvertragsparteien haben mit Vereinbarung vom 9. März 2013 für ihre Tarifbeschäftigten eine Erhöhung der Tabellenentgelte ab 1. Januar 2013 um linear 2,65 % und ab 1. Januar 2014 um weitere 2,95 % beschlossen.

Um der grundgesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich entsprechen zu können,

- so die Begründung zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 2013, LT-Drs. 16/2880, S. 2, 13, 14 u.ö. -

und um eine dauerhafte Haushaltsentlastung zu erreichen,

- vgl. die vorgenannte Begründung, LT-Drs. 16/2880, S. 14 -

sollen nach Maßgabe des mit dem Normenkontrollantrag zur Überprüfung gestellten Gesetzes die eingangs genannten, für die Tarifbeschäftigten vereinbarten Erhöhungen – gestaffelt – auch an Besoldungs- und Versorgungsempfänger ausgezahlt werden. Auf der Grundlage des angegriffenen Gesetzes sollen die Erhöhungen also lediglich gestaffelt – für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 nur eine Erhöhung um 1 % – übertragen werden, wobei ab der Besoldungsgruppe A 13 sowie in den Besoldungsgruppen B, R, C, H und W keine Anpassung des Grundgehaltes erfolgen soll. Für weitere Besoldungsbestandteile – wie z.B. die allgemeine Stellenzulage, den Familienzuschlag, die Amtszulagen, die Auslandszuschläge, sowie einige Mehrarbeitsvergütungsbeträge und Erschwerungszulagenbeträge – soll das Tarifergebnis für alle Besoldungsgruppen aller Besoldungsordnungen in vollem Umfang übertragen werden.

Ausweislich der Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

- <http://nrw.dgb.de/themen>, *Stellungnahme 16/865* -

erfolgt damit im Ergebnis nur für lediglich 20 - 30 % der im Haushaltsplan 2013 ausgewiesenen rd. 248.000 Stellen für Beamte

- der Haushaltsplan 2013 geht von 81.016 Stellen für Beamte im höheren Dienst, 145.356 Stellen für Beamte im gehobenen Dienst, 19.884 Stellen für Beamte im mittleren Dienst und 1.657 Stellen für Beamte im einfachen Dienst aus, vgl. Haushaltsplan 2013, S. 110, zitiert nach www.landtag.nrw.de -

eine volle Anpassung des Besoldungsniveaus. Neben den Beamten des Landes sind auch die beamteten Dienstkräfte der Kommunen in NRW betroffen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung wurde durch das Plenum am 15. Mai 2013 nach der 1. Lesung im Landtag zur federführenden Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Kommunalpolitik, an den Innenausschuss, an den Rechtsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales überwiesen.

- Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013 –

Bereits in der Ersten Lesung des Gesetzes wurde wiederholt auf verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetzentwurf hingewiesen.

- so bezeichneten beispielsweise MdL *Optendrenk* (CDU) und MdL *Witzel* (FDP) das Gesetz als „*Sonderopfer*“, Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2675, 2679 –

Demgegenüber rechtfertigten sowohl der Finanzminister als auch Vertreter der Regierungsfractionen den Gesetzentwurf in Sonderheit mit Blick auf fiskalische Erwägungen und hier insbesondere mit der grundgesetzlich vorgegebenen Notwendigkeit zum Haushaltsausgleich.

- nach Ansicht von Finanzminister *Walter-Borjans* zielt das Gesetz auf die „*Konsolidierung des Landeshaushalts*“ ab, da das Land nach dem Grundgesetz verpflichtet sei, die Schuldenbremse einzuhalten; vgl. Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2668; noch deutlicher MdL *Hahnen* (SPD): „*Wir haben abwägen müssen sowohl vor der Haushaltsslage als auch vor dem Thema der Schuldenbremse 2020*“; vgl. Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2680 –

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf der Landesregierung am 16. Mai 2013 zur Beratung aufgerufen und eine Anhörung durch den Unterausschuss „Personal“ für den 18. Juni 2013 beschlossen. Bereits die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen ließen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität des verfahrensgegenständlichen Gesetzes erkennen. So ist insbesondere geltend gemacht worden, dass der Gesetzgeber jede stichhaltige Begründung für den Ausschluss höherer Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung schuldig geblieben sei und damit die ihm obliegenden prozeduralen Pflichten verletzt habe.

- so der Sachverständige *Battis*, Stellungnahme 16/809, S. 3 und der Sachverständige *Schwarz*, Stellungnahme 16/874, S. 2; ähnlich auch die Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 16/875, S. 5 sowie die Stellungnahme des Bundes der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 16/866, S. 5 –

Die Anhörung der Sachverständigen ist im Wortlaut im Ausschussprotokoll 16/276 einschließlich der Verweise auf die schriftlichen Stellungnahmen dokumentiert. Im Rahmen der Anhörung wurde der Gesetzentwurf lediglich vom Vertreter des Bundes der Steuerzahler wegen der Entlastungswirkung und dem sich daraus ergebenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung begrüßt.

- Sachverständiger *Kanski* (Bund der Steuerzahler NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 29 („*finanzpolitische Notwendigkeit, ab sofort wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zu treffen*“) –

Demgegenüber ist es die einhellige Ansicht der übrigen Sachverständigen gewesen, dass der Gesetzentwurf verfassungswidrig sei und nicht weiter verfolgt werden sollte, da der Gesetzgeber sich ausschließlich von finanziellen Erwägungen habe leiten lassen.

- vgl. dazu Sachverständiger *Battis*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 9 f.; Sachverständiger *Dettmann* (ver.di NRW), Ausschussprotokoll

16/ 276 vom 18. Juni 2013, S. 12; Sachverständiger *Günther* (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 27; Sachverständiger *Kuhn* (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 6; Sachverständiger *Lindemann* (Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 20; Sachverständiger *Plickert* (GdP NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 14; Sachverständiger *Schwarz*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 31; Sachverständiger *Wichmann* (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 8 Sachverständiger *Silberbach* (Komba NRW), Stellungnahme 16/864, S. 2 –

Auch sei es verfassungswidrig, von den Beamten des Landes ein mit dem Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG nicht zu vereinbarendes Sonderopfer abzuverlangen.

- Sachverständiger *Battis*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 40; Sachverständiger *Günther* (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 27 f.; Sachverständiger *Guntermann* (DBB NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 17; Sachverständiger *Kuhn* (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 7; Sachverständiger *Schwarz*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 31; Sachverständiger *Wichmann* (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 8 –

Zudem leide das Gesetz an dem vollständigen Mangel einer tragfähigen, validen Begründung.

- Sachverständiger *Battis*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 10 („*offenkundig unhaltbare Begründung*“); Sachverständiger *Schwarz*, Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 30 f., vgl. insoweit auch: Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme 16/859, S.2; Stellungnahme Komba NRW, Stellungnahme 16/864, S. 3 -

Es sei besonders betont, dass die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, die die Kommunen als Arbeitgeber der kommunalen Beamten vertritt, welche die Besoldungserhöhungen tragen müssen, die Absicht der Landesregierung ablehnte, dem gehobenen und höheren Dienst die Anpassung an den Tarifabschluss teilweise oder ganz zu verweigern:

„Für das Land sind für die insofern eingeschränkte Übertragung ausschließlich fiskalische Gründe maßgeblich. (...) Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind im selben Maße an einer Konsolidierung ihrer Haushalte interessiert wie dies für

die Landesregierung gilt. Auch die Personalausgaben können hiervon nicht ausgenommen werden. Es erscheint uns jedoch nicht legitim, den Gewerkschaften in Tarifverhandlungen seitens der Länder Zugeständnisse zu machen, die dann einem Teil der Beamten ganz oder weitgehend vorenthalten werden, lediglich weil die Beamten keine vergleichbare Verhandlungsposition besitzen wie die gewerkschaftlich vertretenen Tarifangestellten. Es ist daran zu erinnern, dass die Beamten bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl von finanziellen Opfern erbringen mussten (verzögerte Besoldungsanpassungen, Absenkung der Sonderzahlung, Erhöhung des Selbstbehalts bei der Beihilfe, Verlängerung der Arbeitszeit, etc.), so dass ihre Einkommenssituation hinter der Entwicklung im Tarifbereich erheblich zurückgeblieben ist. Mit der geplanten Teilübernahme würde sich diese Tendenz weiter verstärken. Die Absicht der Landesregierung, dem gehobenen und höheren Dienst die Anpassung an den Tarifabschluss teilweise oder ganz zu verweigern, begegnet schwerwiegenden rechtlichen Bedenken. (vgl. Stellungnahme 16/859, S. 2)“

Mit Schreiben vom 1. Juli 2013 übersandte das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen der Präsidentin des Landtages eine Vorlage an den Unterausschuss „Personal“ sowie den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen als Auswertung der Anhörung. Danach verletze die gestaffelte Übernahme nach Abwägung sämtlicher Alternativen, unter Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und unter Wahrung des Abstandsgebotes nicht den Kernbereich des Alimentationsprinzips. Sie halte sich vielmehr im Rahmen des von der Rechtsprechung anerkannten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes.

- Vorlage 16/1014 -

Eine Aussprache zu den Ergebnissen der Anhörung und dem Schreiben des Finanzministeriums vom 1. Juli 2013 fand im Unterausschuss „Personal“ am 2. Juli 2013,

- vgl. Ausschussprotokoll 16/285 vom 2. Juli 2013 -

im Haushalts- und Finanzausschuss und im Ausschuss für Kommunalpolitik in gemeinsamer Sitzung am 4. Juli 2013 statt.

- vgl. Ausschussprotokoll 16/300 vom 4. Juli 2013 –

Der Haushalts- und Finanzausschuss empfahl mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs der Landesregierung.

- vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/3459 vom 4. Juli 2013 -

Im Rechtsausschuss wurden sowohl der Gesetzentwurf der Landesregierung selbst als auch die Vorlage 16/1014 des Finanzministeriums eingehend und kontrovers erörtert.

- vgl. Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013 –

Dabei wurden Bedenken zum einen hinsichtlich der Bedeutung des Schreibens des Finanzministeriums artikuliert. Dieses sei – entgegen der Ansicht der Landesregierung – nicht etwa eine ergänzende Begründung, sondern vielmehr eine vollständig neue Begründung. In Anbetracht des engen Zeitablaufs sei eine ordnungsgemäße Befassung mit der Materie so kaum mehr ernsthaft möglich gewesen.

- vgl. zum Vorstehenden nur die Bedenken von MdL *Wedel* (FDP), Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 6, 19; ähnlich auch MdL *Haardt* (CDU), Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 31; MdL *Kamieth* (CDU), Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 33; MdL *Schulz* (PIRATEN), Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 5 –

Aber auch inhaltlich verstoße der Gesetzentwurf gegen die Verfassung, da er Teile der Beamenschaft ohne beamtenspezifische Begründung von der allgemeinen Einkommensentwicklung abkopple und damit zu einem unzulässigen Sonderopfer einzelner Berufsgruppen bzw. einzelner Vergütungsgruppen führe.

- so MdL *Kamieth* (CDU), Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 18 –

Auch im Innenausschuss wurden sowohl der Gesetzentwurf der Landesregierung als auch die Vorlage 16/1014 des Finanzministeriums beraten. Dabei richtete sich die Kritik zum einen gegen die nachträgliche Änderung der Begründung des Gesetzentwurfs;

- so beispielsweise MdL *Lohn* (CDU), Ausschussprotokoll 16/299 vom 4. Juli 2013, S. 16; MdL *Schatz* (PIRATEN), Ausschussprotokoll 16/299 vom 4. Juli 2013, S. 15 –

sie zielt aber auch inhaltlich auf die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, das einem Teil der Beamten des Landes ein unzulässiges Sonderopfer auferlege.

- so auch MdL *Orth* (FDP), Ausschussprotokoll 16/299 vom 4. Juli 2013, S. 15 –

Unmittelbar vor der 2. Lesung im Landtag legten die Fraktion der SPD und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entschließungsantrag zum Gesetzentwurf der Landesregierung vor, der im Wesentlichen die Behauptung unterstützen sollte, die Besoldung bleibe amtsangemessen und fair.

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013 -

Der Landtag stimmte nach kontroverser Diskussion dem Gesetz in namentlicher Abstimmung mit 126 JA-Stimmen zu 105 NEIN-Stimmen am 10. Juli 2013 zu.

- während Vertreter der Regierungsfractionen betonten, das Gesetz sei verfassungskonform, weil jedenfalls die den Beamten gewährten Bezüge zum einen nicht evident unzureichend seien und man insgesamt sorgsam die wider-

streitenden Interessen abgewogen habe (so MdL *Römer* (SPD), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3206 f.; ähnlich auch MdL *Priggen* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3212; siehe auch Minister *Walter-Borjans* (SPD), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3217: „*Wir haben ihn (sc. den Gesetzentwurf), bevor wir ihn in die parlamentarische Beratung gegeben haben, eingehend entsprechend dem im Grundgesetz vorgegebenen Rahmen abgewogen, und zwar zwischen einer amtsangemessenen Alimentierung der Beamten und hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse.*“), bezweifelten Vertreter der Opposition erneut die Verfassungskonformität des Gesetzes (vgl. nur MdL *Lindner* (FDP), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3212; siehe auch MdL *Droste* (CDU), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3219 f.); auch wurde in der parlamentarischen Debatte die mangelhafte Begründung gerügt (dazu beispielsweise MdL *Paul* (PIRATEN), Plenarprotokoll 16/36 vom 10. Juli 2013, S. 3216: „*Vor allem zeugt die unglaublich oberflächliche Begründung, die diesen Namen nicht verdient, von einer Missachtung der ordentlichen Beratungsabläufe des Parlaments.*“ -

Das Gesetz tritt überwiegend zum 1. Januar 2013 in Kraft.

II. ZULÄSSIGKEIT DES ANTRAGS

Der Antrag auf Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen ist zulässig. Nach Art. 75 Nr. 3 LV i.V.m. § 47 VGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Landtags über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit einer Norm mit der Landesverfassung.

1. Antragsberechtigung

Die Antragsteller sind antragsberechtigt. Die erforderliche Mindestzahl (Quorum) für die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 75 Nr. 3 LV i.V.m. § 47 VGHG beträgt ein Drittel der Mitglieder des Landtags. Dabei kommt es nicht auf die nach § 14 LWahlG bestimmte Zahl der gesetzlichen Mitglieder (181), sondern auf die tatsächliche Anzahl der Mandate (einschließlich Überhang- und Ausgleichsmandate) an. Gegenwärtig hat der Landtag 237 Mitglieder. Zur Fraktion der CDU gehören 67 Mitglieder des Landtags, zur Fraktion der FDP gehören 22 Mitglieder des Landtags. Hinzu kommen 2 Mitglieder der Fraktion der Piraten. Mit 91 antragstellenden Mitgliedern ist das notwendige Quorum erfüllt.

2. Verfahrensgegenstand

Ein tauglicher Verfahrensgegenstand liegt vor. Nach Art. 75 Nr. 3 LV i.V.m. § 47 VGHG ist der Verfassungsgerichtshof zuständig für die Entscheidung über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit einer Norm mit der Landesverfassung.

Gegenstand des Verfahrens ist das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen. Dieses ist als förmliches Gesetz tauglicher Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle. Gesetze können ab dem Beginn ihrer rechtlichen Existenz, also ab der Verkündung im Gesetzblatt, Gegenstand eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle sein.

- *BVerfGE* 1, 369 (410); 34, 9 (23); 42, 263 (283); siehe ferner im Schrifttum: *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., 2012, § 22 Rn. 682 f.; *Graßhof*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., 2005, § 76 Rn. 17; *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., 2005, Rn. 506; *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2010, Art. 93 Rn. 33; *Mückl*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 15 Rn. 24; *Sturm*, in: Sachs, GG, Art. 93 Rn. 56; *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 93 Rn. 122 –

Mit Rücksicht auf den Zweck eines abstrakten Normenkontrollverfahrens, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen, sind Normenkontrollanträge auch nicht fristgebunden. Solange und soweit die zur Überprüfung gestellten Normen gelten oder zumindest geeignet sind, Rechtswirkungen zu entfalten, kann daher auch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt werden.

- vgl. nur für den Bund *BVerfGE* 7, 305 (310); 38, 258 (268); 99, 57 (66 f.); 119, 96 (116 f.) -

Der Antrag ist statthaft bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung. Ausreichend ist dabei das objektive Interesse an der Klarstellung der Ungültigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften.

- *BVerfGE* 1, 208 (219); 73, 118 (150); 100, 249 (257); 103, 111 (124); ferner auch *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., 2012, § 22 Rn. 687 ff.; *Graßhof*, in: Umbach/Clemens/Dollinger BVerfGG, 2. Aufl., 2005, § 76 Rn. 31; *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2010, Art. 93 Rn. 31; *Mückl*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 15 Rn. 30; *Sturm*, in: Sachs, GG, Art. 93 Rn. 52 -

Mit der abstrakten Normenkontrolle soll die Verfassungsmäßigkeit des Landesrechts gewährleistet sein; die streitgegenständlichen Normen sind am Maßstab der Landesverfassung und am Maßstab der dort in Bezug genommenen materiellen Gehalte des Grundgesetzes zu prüfen.

3. Antragsbefugnis (Statthaftigkeit des Antrags)

Der Antrag ist statthaft bei Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung; die Antragsteller halten das streitgegenständliche Gesetz wegen seiner offensichtlichen Unvereinbarkeit mit Art. 4 LV i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG für nichtig.

- ausführlich dazu die Darlegungen unter III. -

Damit ist ein hinreichender Antragsgrund gegeben.

Mit Blick auf den Charakter der abstrakten Normenkontrolle als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren müssen die Antragsteller auch nicht geltend machen, in ihren (organisationsrechtlichen) Rechten verletzt zu sein; eine besondere Antragsbefugnis ist nicht erforderlich. Ausreichend ist vielmehr das objektive Interesse an der Klarstellung der Ungültigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften.

- *BVerfGE* 1, 208 (219); 73, 118 (150); 100, 249 (257); 103, 111 (124); ferner auch *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., 2012, § 22 Rn. 694; *Graßhof*, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl., 2005, § 76 Rn. 31; *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2010, Art. 93 Rn. 31; *Mückl*, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 15 Rn. 30; *Sturm*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 93 Rn. 52 -

Im Übrigen könnten die Antragsteller als Mitglieder der Opposition aber selbst dieses „Betroffensein“ in eigenen Rechten belegen, haben sie sich doch in Sonderheit im Gesetzgebungsverfahren gegen die Verabschiedung des Gesetzes ausgesprochen und das Gesetz auch in der Schlussabstimmung abgelehnt.

4. Prüfungsmaßstab

Mit der abstrakten Normenkontrolle soll die Verfassungsmäßigkeit des Landesrechts gewährleistet sein; die streitgegenständlichen Normen sind daher am Maßstab der Landesverfassung und hier in Sonderheit am Maßstab von Art. 4 LV i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG zu prüfen. Nach allgemeiner Ansicht gehören zu den über Art. 4 Abs. 1 LV rezipierten Grundrechten und staatsbürgerschaftlichen Rechten auch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG.

- vgl. dazu nur *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 4 Rn. 31; *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 17 -

5. Objektives Klarstellungsinteresse

Das im Rahmen des Normenkontrollverfahrens erforderliche objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung oder Nichtgeltung einer Norm

- vgl. zu diesem Erfordernis schon *BVerfGE* 6, 104 (110), std. Rspr. -

wird durch die Antragstellung und das Bestehen des Antragsgrundes indiziert.

- *BVerfGE* 52, 63 (80); 103, 111 (124); 119, 394 (409); 127, 293 (319) -

Die Frage einer amtsangemessenen Alimentation, die für das hiermit anhängig gemachte Verfahren von zentraler Bedeutung ist, muss aber auch deshalb durch den Verfassungsgerichtshof beantwortet werden, weil sich unter der Geltung der Verfassungsordnung des Grundgesetzes und der Länder Beamte in einer Position rechtlicher Unterlegenheit gegenüber ihrem Dienstherrn mit Blick auf die Dienst- und Arbeitsbedingungen einschließlich ihrer Besoldung wiederfinden. Gerade im Vertrauen auf die Bindung der Staatsgewalt an die verfassungsmäßige Ordnung sowie an Gesetz und Recht billigt die Verfassungsordnung dem Staat das Recht zu, sämtliche Arbeitsbedingungen „seiner“ Beamten einseitig festzulegen. Allerdings findet auch dieses Recht seine Begrenzung in den aus dem Beamtenstatus selbst fließenden Rechten. Damit weicht die Rechtsordnung aber für den Bereich der Beamten in grundsätzlicher Weise von dem Mechanismus ab, der sonst für den Interessengegensatz von Arbeitsbedingungen und hier in Sonderheit die Frage der angemessenen Entlohnung (bzw. Besoldung) maßgeblich ist. Üblicherweise ist die Festlegung von Arbeitsbedingungen eine den Tarifparteien aufgegebenen Aufgabe, die sich hierzu auf dem Boden der grundrechtlich garantierten Vertrags- und Vereinigungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 9 Abs. 3 GG), ggf. auch mit den Mitteln des Arbeitskampfes, im Wege eines freiheitlichen Mechanismus einigen. Gerade weil dieser Weg aber bei Beamten von Verfassungs wegen nicht eröffnet ist, Beamte vielmehr ihrem Dienstherrn gegenüber in einem Treueverhältnis stehen, mit dem ein Streikrecht zur kollektiven Durchsetzung ihrer Interessen nicht zu vereinbaren ist, gewährt das Grundgesetz Beamten die verfassungsrechtliche Garantie einer angemessenen Alimentation.

Bei den mitbetroffenen Kommunalbeamten ist dies noch ausgeprägter, wenden sich doch mit den Kommunalen Spitzenverbänden NRW als Vertretungen der Kommunalen Arbeitgeber sowie mit der Komba als Vertretung der beamteten Dienstkräfte der Kommunen somit beide Seiten gegen das Gesetz, mit dem das Land als Dritter die mögliche Besoldung in Kommunalbehörden vorgibt .

- dies wird auch deutlich in der Antwort der Landesregierung vom 17.6.2013 auf die Kleine Anfrage 1272 vom 22.5.2013 (LT-Drs. 16/3296), S. 2, wonach Abweichungen bei der Besoldung aus rechtlichen Gründen unzulässig sind -

III. BEGRÜNDETHEIT DES ANTRAGS

Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet. Das zur Überprüfung gestellte Gesetz verstößt gegen Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG.

1. Die Prüfungsmaßstäbe

a) Das Alimentationsprinzip

aa) Allgemeine Aussagen

Das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählende Alimentationsprinzip

- dazu übereinstimmend im Schrifttum: *Battis*, in: Sachs, GG., 6. Aufl., 2011, Art. 33 Rn. 73; *ders.*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 11; *ders.*, BBG, 4. Aufl., 2009, § 4 Rn. 16; *Dollinger/Umbach*, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 33 Rn. 94; *Grigoleit*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 33 Rn. 83 f.; *Hense*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 33 Rn. 43 ff.; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 50; *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 44; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 33 Rn. 63; *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 44; *ders.*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 33 Rn. 75; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 358; siehe auch *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 221, zitiert nach juris): „...*Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums...*“ -

ist die zentrale Gegenleistung des Dienstherrn für die durch den Beamten geschuldete „volle Hingabe“.

- vgl. *BVerfGE* 44, 249 (265); 52, 303 (329 f.); 70, 251 (267); 71, 39 (59 f.) -

Die Alimentation gewährleistet dem Beamten die für eine gesetzesgebundene und gemeinwohlorientierte Amtsausübung erforderliche persönliche Unabhängigkeit.

- *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 225; zitiert nach juris); vgl. zudem im Schrifttum: *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 9; *ders.*, BBG, 4. Aufl., 2009, § 4 Rn. 16; *Grigoleit*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 33 Rn. 83; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 30; *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 44; *ders.*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 33 Rn. 75 -

Das Alimentationsprinzip steht damit aber im Kontext des besonderen Dienst- und Treueverhältnisses, wie es in Art. 33 Abs. 4 GG normiert ist.

- *BVerfGE* 44, 249 (264): „*Das Eigentümliche des Beamtenverhältnisses liegt darin, dass es die Beteiligten je in umfassender Weise rechtlich in Anspruch nimmt; es begründet für den Beamten vor allem eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung sowie die Pflicht, seine*

volle Arbeitskraft lebenslang dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen, und für den Dienstherrn vor allem die Pflicht, den Beamten und seine Familie lebenslang amtsangemessen zu alimentieren und ihnen Fürsorge und Schutz zu gewähren." -

bb) Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Die sich aus dem Beamtenverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten werden in Sonderheit aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet. Dabei handelt es sich um einen historisch tradierten Kernbestand von Strukturprinzipien, die als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.

- vgl. *BVerfGE* 107, 218 (237 mwN) -

Neben der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums

- *BVerfGE* 106, 225 (232); 117, 330 (344); *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 221; zitiert nach juris); vgl. dazu ferner auch *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 12; *ders.*, *BBG*, 4. Aufl., 2009, § 4 Rn. 11 a.E.; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 29; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, *GG*, 6. Aufl., 2012, Art. 33 Rn. 39; *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 54; *ders.*, in: Friauf/Höfling, *GG*, Art. 33 Rn. 88 ff.; *Masing*, in: Dreier, *GG*, 2. Aufl., 2006, Art. 33 Rn. 60; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, *GG*, 12. Aufl., 2011, Art. 33 Rn. 43; *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 350 ff. -

enthält Art. 33 Abs. 5 GG aber auch ein subjektives, mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbares, grundrechtsgleiches Individualrecht des Beamten mit dem Inhalt, dass seine individuelle Rechtsstellung den durch Art. 33 Abs. 5 GG geprägten Anforderungen auch genügt.

- *BVerfGE* 8, 1 (11 ff., 17); 8, 28 (35); 12, 81 (87); 64, 367 (375); 81, 363 (375); 99, 300 (314); 107, 218 (236 f.); 117, 330 (344); 119, 247 (266); *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 221; zitiert nach juris); vgl. ferner im Schrifttum *Battis*, in: Sachs, *GG*, 6. Aufl., 2011, Art. 33 Rn. 65; *ders.*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 12; *ders.*, *BBG*, 4. Aufl., 2009, § 4 Rn. 12; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 40; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, *GG*, 6. Aufl., 2012, Art. 33 Rn. 55; *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 353; kritisch aber *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 56; *ders.*, in: Friauf/Höfling, *GG*, Art. 33 Rn. 91 f. -

Zum Kernbestand der durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Strukturprinzipien gehört auch das Alimentationsprinzip, das vom Gesetzgeber nicht nur zu berücksichtigen, sondern strikt zu beachten ist und damit in seinem Kernbereich auch keinen, den materiellen Gehalt relativierenden Abwägungen zugänglich ist.

- vgl. an dieser Stelle nur *BVerfGE* 99, 300 (314); 117, 330 (349); 119, 247 (263, 269) – std. Rspr.; *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 229; zitiert nach juris); -

Danach ist der Dienstherr verpflichtet den Beamten und seine Familie lebenslang – und damit auch nach Beendigung des aktiven Dienstes – angemessen zu alimentieren.

- so zuletzt *BVerfGE* 117, 372 (382 f.) unter Hinweis auf *BVerfGE* 8, 1 (14); 55, 372 (392); 70, 69 (80); 107, 218 (237) -

Die Besoldung des Beamten stellt gerade kein Entgelt für bestimmte, konkrete Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihm im Staatsleben zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, erfüllen kann.

- vgl. *BVerfGE* 117, 372 (382 f.) unter Hinweis auf *BVerfGE* 7, 155 (163); 21, 329 (345); 39, 196 (200 f.); 44, 249 (265); 99, 300 (317); 107, 218 (237) – std. Rspr.; siehe auch *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 225; zitiert nach juris); -

Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes – zu der auch die Versorgung des Beamten nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt –

- *BVerfGE* 11, 203 (210); 39, 196 (200 f.); 44, 249 (265); 117, 372 (382 f.) -

ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist.

- *BVerfGE* 8, 1 (16); 11, 203 (210); 61, 43 (57 f.); 117, 330 (349); 117, 372 (382 f.); 119 247 (263, 269) – std. Rspr.; *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 221 ff.; zitiert nach juris); ausführlich zur Differenzierung zwischen Berücksichtigung und Beachtung *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 55; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 353 f. -

Demgemäß schuldet der Dienstherr den Beamten einen angemessenen Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhält-

nisse und unter Berücksichtigung des allgemeinen Lebensstandards. Da die Alimentation indes kein Entgelt im Sinne einer Entlohnung für konkrete Dienste darstellt,

- *BVerfGE* 99, 300 (317); 107, 218 (237) -

steht dem Beamten auch kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte Alimentation von Verfassungen wegen zu; die nähere Ausgestaltung ist vielmehr dem Gesetzgeber vorbehalten.

- *BVerfGE* 44, 249 (264): „*Verfassungsrechtlich garantiert ist allerdings der hergebrachte allgemeine Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass die angemessene Alimentierung summenmäßig nicht „erstritten“ und „vereinbart“ wird, sondern einseitig durch Gesetz festzulegen ist.*“ -

Mit Blick auf den bereits oben erwähnten objektiv-rechtlichen Charakter der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist davon auszugehen, dass die Gewährleistung eines amtsangemessenen Lebensunterhaltes der Sicherung einer funktionierenden und zuverlässigen Verwaltung dient.

- vgl. *BVerfGE* 117, 372 (382 f.) unter Hinweis auf *BVerfGE* 7, 155 (163); 21, 329 (345); 39, 196 (200 f.); 44, 249 (265); 99, 300 (317); 107, 218 (237) – std. Rspr. -

Daneben kommt dem Alimentationsprinzip aber auch eine qualitätssichernde Funktion für den öffentlichen Dienst insgesamt zu. Im Rahmen der verfassungsrechtlich radizierten Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.

- vgl. *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 145; zitiert nach juris) unter Verweis auf *BVerfGE* 44, 249 (265 f.); 99, 300 (315); 107, 218 (237); 114, 258 (288) – std. Rspr. -

Diesen Kriterien muss der Gesetzgeber sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen.

- so zuletzt *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 145; zitiert nach juris); siehe ferner im Schrifttum: *Bamberger*, ZBR 2008, 361 (363); *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 12 f.; *Wolff*, ZBR 2005, 361 (365) -

Neben dem qualitätssichernden Aspekt wirkt aber auch das Leistungsprinzip auf das Alimentationsprinzip ein. Auch das Leistungsprinzip zählt zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

- *BVerfGE* 121, 205 (226); 130, 263 (Rn. 153; zitiert nach juris) – std. Rspr.; siehe ferner im Schrifttum: *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 13; *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 47; *ders.*, in: Friauf/Höfling, *GG*, Art. 33 Rn. 77; *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 375 f. -

Es bezeichnet zum einen das Prinzip der Bestenauslese, wie es auch ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist;

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 153; zitiert nach juris) unter Hinweis auf *BVerfGE* 117, 372 (382); 121, 205 (226)

es gebietet aber auch, Ämter aufgaben- und verantwortungsbezogen abzustufen (Grundsatz der Ämterhierarchie). Verlangt dementsprechend das Leistungsprinzip grundsätzlich auch Besoldungsabstufungen als Ausdruck unterschiedlicher Wertigkeiten eines Amtes, so wirkt sich das auch bei der Alimentation aus. Das Prinzip einer amtsangemessenen Besoldung verlangt ein Mindestmaß der Differenzierung statusrechtlicher Ämter nach Funktionsunterschieden.

- *Badura*, in Maunz/Dürig, *GG*, 54 Ergl., 2010, Art. 33 Rn. 68, 73; *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 13; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 50; *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 110 Rn. 46; *ders.*, in: Friauf/Höfling, *GG*, Art. 33 Rn. 78 -

Im Umkehrschluss ergibt sich aus dem Leistungsprinzip aber auch, dass gleichwertige Ämter grundsätzlich gleich zu besolden sind (Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung).

- so auch *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 13 f.; *Wolff*, *ZBR* 2012, 145 (147) -

Insgesamt fordert das Alimentationsprinzip – in Zusammenschau mit dem Leistungsprinzip – vom Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

- *BVerfGE* 8, 1 (14); 117, 330 (351); 119, 247 (269); zuletzt *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 145; zitiert nach juris); siehe ferner auch *OVG NRW*, *Beschl. v. 9.7.2009* – 1 A 1525/08 (Rn. 221; zitiert nach juris) -

b) Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung

aa) Der dem Gesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum

Grundsätzlich hängt die Bestimmung der dem jeweiligen Amt angemessenen Alimentation vom konkreten Einzelfall ab; dementsprechend kann auch nicht abstrakt festgestellt werden, wie hoch eine Alimentation sein muss, um noch als amtsangemessen zu gelten. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung; diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferter oder bezifferbarer Betrag, zu entnehmen.

- vgl. zum vorstehenden nur *BVerfGE* 44, 249 (265 ff.); 81, 363 (375 f.); 117, 330 (352); zuletzt *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 148 f.; zitiert nach juris); siehe auch *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 223; zitiert nach juris) -

Die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts stellt vor diesem Hintergrund zunächst einen den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar. Dabei ist der Gesetzgeber auch befugt, innerhalb eines weiten Spielraums politischen Ermessens das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen.

- *BVerfGE* 81, 363 (375 f.); 117, 330 (352); 130, 263 (Rn. 148 f.; zitiert nach juris); vgl. ferner dazu auch im Schrifttum *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 14; *Wolff*, *ZBR* 2005, 361 (365 f.) -

Allerdings besteht dieser Gestaltungsspielraum nicht etwa unbegrenzt; er findet seine Schranke vielmehr im Alimentationsprinzip, dass sich damit sowohl als Grund denn auch als Grenze der dem Gesetzgeber im Besoldungsrecht eingeräumten Gestaltungsfreiheit erweist.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 155; zitiert nach juris); *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 227; zitiert nach juris) -

(1) Das Gebot eines amtsangemessenen Lebenskomforts

Bereits in der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Inhalt des Alimentationsprinzips als hergebrachtem Grundsatz finden sich zahlreiche Faktoren, die der Gesetzgeber bei der Bestimmung eines amtsangemessenen Lebenskomforts zu berücksichtigen hat.

- *BVerfGE* 44, 249 (265 f.): *„Der Gesetzgeber, der die Angemessenheit der Dienstbezüge einschließlich Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu konkretisieren hat, muss dabei außer den schon genannten Gesichtspunkten - Bedeu-*

tung der Institution des Berufsbeamtentums, Rücksicht darauf, dass das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend sein muss, Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung, Verantwortung des Amtes, Beanspruchung des Amtsinhabers (...) – auch berücksichtigen, dass heute nach allgemeiner Anschauung zu den Bedürfnissen, die der arbeitende Mensch soll befriedigen können, nicht nur die Grundbedürfnisse des Menschen nach Nahrung, Kleidung und Unterkunft, sondern im Hinblick auf den allgemeinen Lebensstandard und die allgemeinen Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten auch ein Minimum an „Lebenskomfort“ gehört: z.B. Ausstattung des Haushalts mit dem üblichen elektrischen Gerät einschließlich seiner Unterhaltung, Radio und Fernsehgerät samt laufenden Kosten, Zeitungs- und Zeitschriftenbezug, Theaterbesuch und Besuch ähnlicher Veranstaltungen, Kraftwagen, Urlaubsreise, Bausparvertrag, Lebensversicherung und Krankenversicherung, Ausgaben für Fortbildung, soziale und politische Aktivitäten und vernünftige Freizeitbeschäftigung. Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bürgerschaft durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Das Alimentationsprinzip liefert einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen entsprechend zu konkretisieren ist (...).“ -

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass dieser Katalog naturgemäß einer entsprechenden Anpassung an die veränderten allgemeinen und wirtschaftlichen Verhältnisse bzw. Ausdifferenzierungen in der Gesellschaft bedarf, kann aber davon ausgegangen werden, dass der Anspruch auf angemessene Alimentation die Gewährleistung all der finanziellen Mittel umfasst, die der Beamte für die Bestreitung eines seinem Amt angemessenen Lebensunterhaltes benötigt.

- Bamberger, ZBR 2008, 361 (362); Battis, Amtsangemessene Besoldung, 2013, S. 16; siehe auch OVG NRW, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 221; zitiert nach juris) -

Dementsprechend verlangt eine amtsangemessene Alimentation nicht etwa einen fest umschriebenen (Minimal-)Standard, sondern einen dem jeweiligen Amt entsprechenden angemessenen Lebenskomfort. Maßgeblich ist dabei ausschließlich die Nettobesoldung, wie sie sich aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ergibt.

- BVerfGE 44, 249 (266): „Ob die Dienstbezüge einschließlich der Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach diesem Maßstab ausreichend sind, lässt sich nur anhand des Nettoeinkommens beurteilen, also des Einkommens, das dem Beamten zufließt und das er ausgeben kann, also insbesondere des Einkommens nach Abzug der Steuern. Es müssen also entweder im Steuerrecht Vorkehrungen getroffen werden, dass von den Bruttobezügen jedem Beamten so viel bleibt, dass ihm mit seiner Familie die seinem Amt entsprechende Lebensführung möglich ist, oder es müssen die Bruttobezüge im Besoldungsrecht so

hoch angesetzt werden, dass bei Anwendung des allgemeinen Steuerrechts der amtsangemessene Unterhalt für den Beamten und seine Familie gewährleistet bleibt." -

(2) Der materielle Kerngehalt des Alimentationsprinzips

Allgemeingültige Maßstäbe zur Bestimmung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips lassen sich Art. 33 Abs. 5 GG nicht entnehmen. Dementsprechend ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe darstellt, die sich nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen ließe. Alimentation des Beamten und seiner Familie sei etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle.

- BVerfGE 44, 249 (264) -

Diese Aussagen erhellen jedenfalls, dass es einen von Verfassung wegen gebotenen Mindestabstand der Alimentation geben muss, wenngleich das Bundesverfassungsgericht eine Festlegung auf einen konkreten Mindestabstand, der beispielsweise bei einer Besoldung mit weniger als 15 % über den Leistungen der Sozialhilfe, unterschritten wäre, bisher vermieden hat.

- BVerfGE 107, 218 (242) -

Im Übrigen wäre auch der Bezugspunkt als solcher verfehlt, da zum einen die Sozialhilfe auf die Minimal-Sicherung einer menschenwürdigen Existenz in unverschuldeter, individueller Not abzielt.

*- OVG NRW, Beschl. vom 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 231; zitiert nach juris):
„Der Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation wurzelt – für jeden Beamten jeder Besoldungsgruppe – in Art. 33 Abs. 5 GG und nicht im Sozialstaatsprinzip. Sozialhilferechtliche Erwägungen taugen nur dann als evident (äußerster) Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert.“-*

Zum anderen dürfte ein Dienstherr, der sich bei der Alimentation nur an der Grenze des Existenzminimums – also des absolut notwendigen Lebensbedarfs – orientiert, seine ihm obliegenden Fürsorgepflichten gravierend fehlinterpretieren.

bb) Beobachtungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers

Wie es § 14 ÜBesG und § 70 Abs. 1 BeamtVG einfachgesetzlich zum Ausdruck bringen, ist der Gesetzgeber verpflichtet, den Maßstab einer amtsangemessenen Alimentation jeweils gemäß den Zeitverhältnissen und hier in Sonderheit unter Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu konkretisieren. Die Verpflichtung, die Bezüge der Beamten an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen, stellt eine Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar.

- *BVerfGE* 56, 353 (361) -

Dabei muss der Gesetzgeber diesen Kriterien sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 145; zitiert nach juris) -

Gerade um substantiellen Einbußen bei der Besoldung durch das Unterlassen einer Anpassung vorzubeugen, hat das Bundesverfassungsgericht als Ausdruck verfahrensrechtlicher Kompensationen dem Gesetzgeber insbesondere prozedurale Pflichten auferlegt. So träfen den Gesetzgeber neben einer Begründungspflicht auch eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht, damit er möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip adäquat begegnen kann. Der Gesetzgeber sei zudem gehalten, bei einer nicht unerheblichen Abweichung von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen an der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 165; zitiert nach juris) unter Hinweis auf *BVerfGE* 114, 258 (296 f.); 117, 330 (355) -

cc) Die gerichtliche Kontrolldichte im Besoldungsrecht

Dem Gesetzgeber wird vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich ein weiter – aber gleichwohl justiziabler – Entscheidungsspielraum bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung eingeräumt. Dabei sei es auch nicht Aufgabe der Gerichte, zu prüfen, ob die vom Gesetzgeber gewählte Lösung die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung darstellt.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 148; zitiert nach juris) -

Die gerichtliche Kontrolle beschränke sich vielmehr auf eine Evidenzkontrolle.

- BVerfGE 130, 263 (Rn. 149; zitiert nach juris): *„Dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung (...). Im Ergebnis beschränkt sich die materielle Kontrolle auf die Frage, ob die dem Beamten gewährten Bezüge evident unzureichend sind. Dies ist der Fall, wenn der unantastbare Kerngehalt der Alimentation als Untergrenze nicht mehr gewahrt ist, was anhand einer Gesamtschau der oben dargelegten Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen zu prüfen ist.“* -

dd) Berechnungsgrundlagen für die amtsangemessene Alimentation

Zentrale Voraussetzung einer validen gerichtlichen Überprüfung der Amtsangemessenheit einer Besoldung ist zunächst eine transparente, detaillierte und aussagekräftige Berechnungsgrundlage.

- BVerfG Beschl. v. 3.5.2012 – 2 BvL 17/08 - (Rn. 23 ff.; zitiert nach juris) -

(1) Der maßgebliche Betrachtungszeitraum

Gerade um hinreichend belastbare Aussagen zur Besoldungsentwicklung im Vergleich zur Einkommensentwicklung der Vergleichsgruppen zu treffen, muss der dem Vergleich zugrunde gelegte Betrachtungszeitraum als solcher überhaupt aussagekräftig sein.

- BVerfG Beschl. v. 3.5.2012 – 2 BvL 17/08 - (Rn. 30; zitiert nach juris): *„(Es) (...) ist (...) zu fordern, dass ein größerer Zeitraum in die Betrachtung einbezogen wird, wenn (...) die Verfassungswidrigkeit der Besoldungshöhe unter Verweis auf deren zeitliche Entwicklung begründet (wird).“* -

Dementsprechend kommt für die Frage, ob der Gesetzgeber seine Anpassungspflichten verletzt hat, der Festlegung des Ausgangszeitpunktes besondere Bedeutung zu. Dieser Ausgangszeitpunkt sollte auf den Zeitpunkt gelegt werden, in dem zuletzt eine amtsangemessene Mindestalimentation bestanden hatte. Diese Frage ist im Einzelnen durchaus umstritten; gewisse Indizien lassen sich aber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus entnehmen:

- BVerfGE 99, 300 (315 f.): *„Das Bundesverfassungsgericht ist in seinen Entscheidungen vom 30. März 1977 und vom 22. März 1990 davon ausgegangen, dass die Einkommensverhältnisse der Beamtenfamilie mit einem oder zwei Kindern in allen Stufen der Besoldungsordnung zum damaligen Zeitpunkt **im wesentlichen amtsangemessen** waren, der bei größerer Kinderzahl entstehende*

Mehrbedarf hingegen durch zusätzliche Leistungen gedeckt werden muss. (...) Die wirtschaftlichen Verhältnisse im Zeitraum 1988 bis 1996 lassen nicht den Schluss zu, es sei eine Verschlechterung der allgemeinen Lebensverhältnisse eingetreten, die auf das dem Beamten zu gewährleistende „Minimum an Lebenskomfort“ durchgegriffen hätte. Der als Vergleichsmaßstab herangezogene Beamte mit zwei Kindern war auch im hier zur Überprüfung stehenden Zeitraum nicht überalimentiert. (...) (Hervorhebung durch K.-A. S.) -

Diesen Aussagen des Gerichts wird man zumindest den Befund entnehmen dürfen, dass jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt (1998) nur noch das verfassungsrechtliche Minimum einer amtsangemessenen Alimentation gewährt wurde. Im Ergebnis wird man darauf abstellen können, wann sich der Besoldungsgesetzgeber letztmals ausdrücklich mit der Frage der Amtsangemessenheit der Besoldung befasst und dabei auch die Einhaltung des verfassungsrechtlich geschuldeten Minimalstandards mitberücksichtigt hat.

- vgl. nur *Battis*, Amtsangemessene Besoldung, 2013, S. 23 -

(2) Das Nettoeinkommen

Zentrale Bedeutung für die Prüfung der Verfassungskonformität der Amtsangemessenheit einer Besoldung kommt der Berechnungsgrundlage zu. Maßgeblich hierfür ist das Nettoeinkommen.

- dazu auch *BVerfGE* 44, 249 (266); 81, 363 (376); 99, 300 (321); *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 234; zitiert nach juris); ferner im Schrifttum: *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 33 Rn. 50; *Wolff*, ZBR 2005, 361 (365) -

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind dafür zunächst das Grundgehalt (in der Endstufe), der Ortszuschlag, die allgemeine Stellenzulage, die jährliche Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld – soweit dies überhaupt noch gewährt wird – sowie etwaige Einmalzahlungen heranzuziehen. Die Nettoeinkünfte bestimmen sich dann nach Abzug von Lohnsteuer, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag unter Hinzurechnung des Kindergeldes.

- *BVerfGE* 99, 300 (321); siehe auch *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 234; zitiert nach juris) -

In Anbetracht dieser – im Schrifttum durchweg konsentierten – Rechtsprechung dürfte ein Abweichen von diesen Parametern nur mit einer entsprechend gründlichen und tragfähigen Begründung möglich sein. Dies entspricht auch dem Befund, dass bei gesetzgeberischen Beurteilungsspielräumen eine gerichtliche Kontrolle nur dann möglich ist, wenn der Gesetzgeber die für ihn maßgeblichen Erwägungen auch hinreichend deutlich macht.

- ausführlich dazu *Schwarz/Bravidor*, JZ 2011, 653 (655) -

Mit Blick auf die vom Gericht geforderte Netto-Betrachtung wird man aber zumindest anmerken dürfen, dass gerade die Netto-Beträge von einer Vielzahl individueller Faktoren abhängen, die generalisierende Aussagen zur Einkommensentwicklung erschweren.

(3) Die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Beamten

Mit Blick auf den jeweils anzuwendenden Vergleichsmaßstab kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zudem entscheidend darauf an, welche persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Prüfung der Amtangemessenheit der Besoldung zugrunde gelegt werden.

- *BVerfG* Beschl. v. 3.5.2012 – 2 BvL 17/08 - (Rn. 30; zitiert nach juris) -

Nach der Rechtsprechung ist dabei von einer vierköpfigen Beamtenfamilie als dem gesetzgeberischen Leitbild bei der Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation auszugehen.

- *BVerfGE* 81, 363 (378); 99, 300 (320) -

(4) Die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse

Die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ist *pars pro toto* ein Spiegelbild der Veränderung der allgemeinen Lebensverhältnisse. Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen ist auf die reale Entwicklung der Lebensverhältnisse, also auf die tatsächlichen Veränderungen im Lebensstandard abzustellen; daneben ist aber auch die allgemeine Geldentwertung zu berücksichtigen.

- vgl. nur *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 23 -

Da die allgemeine Preisentwicklung weder zuverlässig die Entwicklung der Lebensverhältnisse abbildet und auch keinen Rückschluss auf veränderte Konsumgewohnheiten zulässt, ist sie – jedenfalls für sich genommen – kein geeigneter Maßstab. Der Verbraucherpreisindex ist dagegen als Indikator der Kaufkraftentwicklung der jeweiligen Vergleichsgruppen durchaus aussagefähig. Der Verbraucherpreisindex bemisst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen (Mieten, Nahrungsmittel, Bekleidung, Kraftfahrzeuge, Friseur, Reinigung, Reparaturen, Energiekosten, Reisen etc.), die von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft werden, und liefert damit ein Gesamtbild der Teuerung im Land.

- vgl. nur *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 440; zitiert nach juris) -

Im Ergebnis dürfte sich die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse am besten durch eine vergleichende Betrachtung der Einkommensentwicklung der maßgeblichen Vergleichsgruppen beschreiben lassen. Dabei ist davon auszugehen, dass eine Besoldung dann nicht mehr amtsangemessen ist, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt.

- *BVerwGE* 117, 305 (309); 131, 20 (26); *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 238M; zitiert nach juris) -

Unbeschadet aller Schwierigkeiten bei der Umschreibung der „Greifbarkeit“ der Abkoppelung

- dazu *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 417; zitiert nach juris); das Gericht weist zu Recht darauf hin, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der Greifbarkeit bisher weder durch das Bundesverwaltungsgericht noch durch das Bundesverfassungsgericht präzisiert worden sei. -

kann jedenfalls mit der Rechtsprechung davon ausgegangen werden, dass eine klare Frakturlinie von 10 % nicht sachgerecht ist.

- *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 427; zitiert nach juris):
„Zuwächse von 10 v.H. in der Lohnentwicklung werden im Allgemeinen nur schrittweise und nur über einen längeren Zeitraum von vielen Jahren erzielt. Wollte man also abwarten und die Verfassungswidrigkeit der Alimentation erst dann feststellen, wenn die vergleichbaren Angestellten im Gegensatz zu den Beamten Lohnzuwächse von 10 v.H. erzielt haben, dann bedeutete dies, dass in der Regel etliche Jahre verstreichen würden, in denen sich die Schere zwischen den Besoldungsempfängern einerseits und den Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst bzw. vergleichbaren Angestellten in der freien Wirtschaft über einen längeren Zeitraum immer weiter öffnet, ohne dass von Verfassungs wegen Abhilfe geboten wäre. Das aber bedeutete bereits während dieses Zeitraums einen enormen Ansehensverlust des Berufsbeamtentums und geringere Attraktivität für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte und Berufsanfänger, Aspekte also, die für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Alimentation nach höchstrichterlicher Rechtsprechung von Bedeutung sind. Ein Auseinanderfallen von 10 v.H. bedeutete schließlich, dass vergleichbar Beschäftigte gegenüber den Beamten deutlich mehr als ein Monatsgehalt mehr erhalten müssten, bis erst die Verfassungswidrigkeit der Alimentation festgestellt werden könnte.“ -

Vor diesem Hintergrund ist auch bereits bei einer Abweichung von weniger als 10 Prozent der Besoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung eine „greifbare“ Abkopplung nicht ausgeschlossen.

Für die Frage der Vergleichbarkeit selbst ist zunächst der Vergleich innerhalb des jeweiligen Besoldungssystems maßgeblich. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 146; zitiert nach juris) -

Wenn dementsprechend zunächst Vergleiche nur innerhalb einer Besoldungsordnung gezogen worden sind, so hat das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit auch auf einen systemimmanenten Quervergleich abgestellt und so das Gebot der Amtsangemessenheit mit dem Kriterium der Systemgerechtigkeit verknüpft.

- *BVerfGE* 130, 263 (Rn. 146; zitiert nach juris); zustimmend im Schrifttum auch *Battis*, Amtsangemessene Besoldung, 2013, S. 26; *Wolff*, ZBR 2012, 145 (147) -

Neben diesem besoldungsimmanenten Vergleich ist daneben auch der Vergleich zur Einkommensentwicklung der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes statthaft und zielführend, da der Besoldungsgesetzgeber nicht einerseits substantielle Steigerungen der Tariflöhne vereinbaren und andererseits das Besoldungsniveau absenken oder auf niedrigerem Niveau halten darf.

- zum Vergleich mit den Tarifbeschäftigten auch *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 238; zitiert nach juris); siehe ferner auch *Bamberger*, ZBR 2008, 361 (363); *Battis*, Amtsangemessene Besoldung, 2013, S. 26 -

Da jedenfalls keine grundsätzliche Verpflichtung eines Gesetzgebers besteht, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes unverändert auf die Beamtenbesoldung zu übertragen,

- *BVerwGE* 117, 305 (309): „Bei der Vielzahl der Faktoren, die der Gesetzgeber aus Anlass der ihm von der Verfassung abverlangten Entscheidung über die Anpassung der Beamtenbezüge zu berücksichtigen hat, kommt den Leistungsverpflichtungen gegenüber den sonstigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes besondere Bedeutung zu. Hinter deren materieller Ausstattung darf die Alimentation der Beamten, die unter denselben Voraussetzungen Zugang zu öffentlichen Ämtern haben (Art. 33 Abs. 2 GG) und denen prinzipiell die Ausübung

hoheitlicher Befugnisse vorbehalten ist (Art. 33 Abs. 4 GG), nicht greifbar zurückbleiben. Allerdings besteht keine Verpflichtung, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung und -versorgung zu übertragen. Vielmehr hat der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu prüfen und zu entscheiden, welche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Bediensteten bestehen und ob die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Einkommen in der Privatwirtschaft und der Leistungen anderer Alterssicherungssysteme wichtige Anhaltspunkte dafür liefert, die Beamtenbesoldung nicht an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst anzugleichen“; siehe ferner auch OVG NRW, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 238; zitiert nach juris); insgesamt dazu auch im Schrifttum Wolff, ZBR 2005, 361 (361 f.) -

kommt es im Ergebnis auch hier auf die Frage einer „greifbaren“ Abkopplung der Besoldung der Beamten von der übrigen Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst an.

Ein weiterer Vergleichsmaßstab ist die Entwicklung mit den Einkommen in der Privatwirtschaft,

- BVerfGE 130, 263 (Rn. 147; zitiert nach juris): „Damit das Beamtenverhältnis für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv ist, muss sich die Amtsanngemessenheit der Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachten Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden.“; siehe ferner auch OVG NRW, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 238; zitiert nach juris) -

wobei auch hier das Merkmal der „greifbaren“ Abkopplung erfüllt sein muss.

c) Die Rechtfertigung von Eingriffen in das Alimentationsprinzip

Auch wenn der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch auf ungeminderten Fortbestand seiner Bezüge bzw. auf ein konkretes Niveau der Alimentation hat, gerade weil sich die Angemessenheit der Besoldung nach den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen zu bestimmen hat, so ist der Gesetzgeber gleichwohl gehalten, den materiellen Vorgaben des Alimentationsgrundsatzes Rechnung zu tragen. Dementsprechend sind Kürzungen bzw. Nichtanpassungen grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig, wobei die Intensität der Rechtfertigungsbedürftigkeit vom Ausmaß des Eingriffs in das Alimentationsprinzip abhängt. Der Gesetzgeber darf sich zudem nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen und er darf den Beamten kein Sonderopfer abverlangen.

aa) Die Rechtfertigung von Kürzungen und Nichtanpassungen

Die Nichtanpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ist zunächst auch dann rechtfertigungsbedürftig, wenn im Ergebnis gleichwohl aber insgesamt die Amtangemessenheit der Alimentation gewahrt bleibt.

- *BVerfGE* 76, 256 (310) -

Gerade weil das Alimentationsprinzip sich nicht in der Gewährleistung eines Kernbereichsschutzes erschöpft, sind Nichtanpassungen auch dann rechtfertigungsbedürftig, wenn die verbleibende Alimentation zwar eine amtsangemessene Lebensführung ermöglicht, gleichwohl aber für die Nichtanpassung kein sachlicher Grund ersichtlich ist. Der Schutzgehalt von Art. 33 Abs. 5 GG verlangt für jede Veränderung (aber ebenso für die substantielle Nichtanpassung) eine Rechtfertigung durch sachliche Gründe.

- vgl. dazu *Battis*, Amtangemessene Besoldung, 2013, S. 34; *Wolff*, ZBR 2005, 361 (367) -

Dies entspricht auch dem Schutzauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG, der ein materielles Gegengewicht zur einseitigen Ausgestaltungs- und Regelungsbefugnis des Gesetzgebers darstellt.

- *Gramlich*, ZBR 1985, 37 (42, 44); *Wolff*, ZBR 2005, 361 (367) -

Soweit nämlich eine Besoldungsanpassung verfassungsrechtlich geboten ist, stellt die Nichtanpassung (also ein den Alimentationsgrundsatz verletzendes Unterlassen des Besoldungsgesetzgebers) faktisch eine rechtfertigungsbedürftige Kürzung dar, wenn dadurch das Besoldungsniveau unter das verfassungsrechtlich zulässige Minimum sinken sollte.

- *BVerfGE* 114, 258 (290) -

Eine – auch partielle - Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung bedarf insoweit einer spezifischen Rechtfertigung.

- *Rechtsgutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes beim Schleswig-Holsteinischen Landtag - Stellungnahme vom 28.5.2013, S. 16 ff., 19 im Internet unter: <http://www.landtaglsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/1200/umdruck-18-1283.pdf>*

bb) Das Verbot sachfremder Erwägungen

Mit Blick auf das Vorliegen „sachlicher Gründe“ für eine Rechtfertigung ist von einer weitgehenden Parallelität von Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 5 GG auszugehen.

- *BVerfGE* 76, 256 (295); 103, 310 (321); zustimmend im Schrifttum auch *Battis*, *Amtsangemessene Besoldung*, 2013, S. 34; *Wolff*, *ZBR* 2005, 361 (367) -

Dementsprechend sind grundsätzlich Kürzungen bei einer negativen Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zulässig; gleichermaßen sind auch Nichtanpassungen statthaft, wenn die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse stagnieren. Allerdings ist es dem Staat verwehrt, mit dem Wunsch, Ausgaben zu sparen und den Haushalt zu konsolidieren, die Beamten (bzw. Teile dieser Gruppe) zu genau diesem Zweck von einer Anpassung der Bezüge auszunehmen. So folgt auch aus dem Umstand, dass der Staat selbst nicht mehr zu einer Art. 33 Abs. 5 GG gemäßen Erfüllung der Alimentationsverpflichtung fähig ist, mitnichten die Aufhebung der Verpflichtung selbst.

- *Jachmann*, *ZBR* 1993, 133 (135); *Wolff*, *DÖV* 2003, 494 (498); *ders.*, *ZBR* 2005, 361 (368) -

cc) Das Verbot des Sonderopfers der Beamten

Unzulässig ist es demgegenüber aber, den Beamten (bzw. einer Teilgruppe innerhalb der Beamten) ein Sonderopfer zur Sanierung der öffentlichen Haushalte abzuverlangen.

- *BVerwG*, *NVwZ* 2010, 139 unter Verweis auf st. Rspr des *BVerfG*, *BVerfGE* 114, 258 (287 f., 293 f.); 117, 330 (351 f.); 99, 300 (320); 117, 372 (388); vgl. auch *BVerwGE* 117, 305 (308); 131, 20 (26).

Auch wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

- *BVerfGE* 107, 218 (253) -

die Finanzlage der öffentlichen Hand ein Faktor ist, der bei der Festsetzung der Besoldung zu berücksichtigen ist, sofern dies die wirtschaftliche Situation widerspiegelt, so darf aber die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht das einzige Kriterium für die Absenkung einer Besoldung sein. Könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich allein bereits eine Kürzung der Besoldung bei Wahrung ihrer Amtsangemessenheit rechtfertigen, so wäre die Besoldung dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet. Die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe ins Leere.

- *OVG NRW*, *Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08* (Rn. 231; zitiert nach *juris*) unter Hinweis auf *BVerfGE* 114, 258 (291) -

Die Einsparung von Kosten ist jedoch als alleiniger Grund nicht geeignet, Besoldungskürzungen zu rechtfertigen, sofern nicht im Allgemeinen sinkende Lebenshaltungskosten und sinkende Einkommen in vergleichbaren Bereichen festzustellen sind, was hier jedoch - wie noch aufzuzeigen sein wird - nicht der Fall ist. So hat das Bundesverfassungsgericht -

unter Zustimmung des Schrifttums - betont, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung eine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation nicht zu begründen vermögen.

- *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 315; zitiert nach juris) unter Hinweis auf *BVerfGE* 107, 218 (253); 114, 258 (291); 117, 372 (388); siehe ferner auch im Schrifttum: *Bamberger*, ZBR 2008, 361 (364); *Linke*, NVwZ 2007, 902 (903 f.) -

Auch aus dem besonderen Treueverhältnis des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn kann nicht geschlossen werden, der Beamte sei dazu verpflichtet, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.

- vgl. dazu nur an dieser Stelle: *Battis*, Amtsangemessene Besoldung, 2013, S. 35; *Wolff*, ZBR 2005, 361 (368) -

Etwas anderes folgt auch nicht etwa aus der im Grundgesetz und in diversen Landesverfassungen normierten Schuldenbremse. Ungeachtet des Verfassungsrangs der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung ist kein Grund ersichtlich, warum dieses Ziel im Wege eines Sonderopfers in der Form unterbliebener Anpassungen erreicht werden soll. Insbesondere wenn keine nachhaltige negative wirtschaftliche Veränderung der für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Besoldung maßgeblichen Verhältnisse ersichtlich ist und gleichwohl die Einkommensentwicklung der Beamten mit der allgemeinen Entwicklung nicht mehr Schritt hält, sondern im Sinne einer erkennbaren Zäsur hinter die allgemeinen Verhältnisse zurückfällt, so ist dies eine greifbare und als solche sachlich auch nicht mehr zu rechtfertigende Abkopplung der Besoldung.

- *OVG NRW*, Beschl. v. 10.9.2007 – 1 A 4955/05 (Rn. 162; zitiert nach juris) -

2. Die Verfassungswidrigkeit der Besoldung im Land Nordrhein-Westfalen

Unter Berücksichtigung der vorstehend unter 1. genannten Maßstäbe erweist sich die Nichtanpassung der Beamtenbesoldung nach Maßgabe des streitgegenständlichen Gesetzes als verfassungswidrig.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass schon bei einer kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt regelmäßiger Besoldungsanpassungen der Gesetzgeber prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten zu beachten hat und er gehalten ist, bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung auch entsprechende Korrekturen bei der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen.

- *BVerfGE* 114, 258 (296 f.); 117, 330 (355) -

Es sei zudem schon an dieser Stelle der Hinweis gestattet, dass auf der Grundlage eines entsprechenden Rechtsgutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes beim Schleswig-Holsteinischen Landtag

- Stellungnahme vom 28.5.2013, im Internet unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/1200/umdruck-18-1283.pdf> -

der dortige Gesetzgeber sein Vorhaben endgültig aufgegeben hat, die Besoldungsgruppen ab A 14 von der Tarifentwicklung abzukoppeln. Dabei ist zu betonen, dass der Wissenschaftliche Dienst gerade die Einhaltung von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten angemahnt hat.

- Stellungnahme vom 28.5.2013, S. 16, im Internet unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/1200/umdruck-18-1283.pdf> -

a) Verletzung prozeduraler Vorgaben

Das Gesetz leidet schon mit Blick auf die Einhaltung prozeduraler Vorgaben an Defiziten, die zur Verfassungswidrigkeit der streitgegenständlichen Normen führen. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger.

- *BVerfGE* 40, 237 (249); 70, 324 (355) –

Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.

- *BVerfGE* 85, 386 (403 f.); 95, 267 (307 f.); 108, 282 (312) –

Gemessen an diesen Anforderungen, die letzten Endes dem Schutz des Demokratieprinzips zu dienen bestimmt sind, erweisen sich sowohl die in das Gesetzgebungsverfahren eingeführte Stellungnahme des Finanzministeriums als auch der Entschließungsantrag der Regierungsfaktionen als unzulässige Ergänzung einer defizitären Begründung, da in Anbetracht des Zeitablaufs eine ernsthafte inhaltliche Auseinandersetzung nicht mehr möglich war.

Zudem sind gerade die Vorlage des Finanzministeriums sowie der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen im Landtag ein deutliches Indiz dafür, dass der Gesetzgeber sich der defizitären Begründung des Regierungsentwurfs bewusst war und hier einen – im Ergebnis untauglichen – Heilungsversuch unternommen hat. Die bereits ursprünglich in der Anhörung am 18.6.2013 konstatierte Verfassungswidrigkeit, die sich im Wesentlichen auf das ausschließliche Abstellen auf fiskalische Erwägungen stützte, ist zu keinem Zeitpunkt nachträglich beseitigt worden. Vielmehr haben sowohl die Regierung als auch Abgeordnete der sie tragenden Parteien wiederholt die Konsolidierungsbemühungen als zentrales und ausschlaggebendes Argument angeführt.

- nach Ansicht von Finanzminister *Walter-Borjans* zielt das Gesetz auf die „Konsolidierung des Landeshaushalts“ ab, da das Land nach dem Grundgesetz verpflichtet sei, die Schuldenbremse einzuhalten; vgl. Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2668; noch deutlicher MdL *Hahnen* (SPD): „Wir haben abwägen müssen sowohl vor der Haushaltslage als auch vor dem Thema der Schuldenbremse 2020“; vgl. Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2680 -

Die inhaltlichen Darlegungen der Landesregierung und der Regierungsfractionen im Gesetzgebungsverfahren entsprechen auch inhaltlich nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Darlegungslast. Vor dem Hintergrund der guten konjunkturellen Lage und der oben dargestellten Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ist bei der hier erfolgten Nichtübertragung des Tarifergebnisses die Begründungsdichte des Gesetzgebers umso höher anzulegen.

- Hierauf hat der MdL *Optendrenk* (CDU) in der Sitzung des Unterausschusses „Personal“ am 2. Juli 2013, vgl. Ausschussprotokoll 16/285 vom 2. Juli 2013, S. 25, und in der gemeinsamen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 4. Juli 2013, vgl. Ausschussprotokoll 16/300 vom 4. Juli 2013, S. 53, hingewiesen. –

Eine erfolgte abgestufte unterschiedliche Anpassung verbunden mit einer niedrigeren Anpassung bzw. Nichtanpassung für einen großen Teil der Beamten erscheint insoweit ebenfalls besonders rechtfertigungsbedürftig, wird doch vom Gesetzgeber selbst jedenfalls für einen bestimmten kleineren Teil der Beamtenschaft eine Besoldungserhöhung zur Ermöglichung einer angemessenen Lebensführung für erforderlich erachtet. Auch die mit der Besoldungsgruppe A 11 gewählte Zäsur erscheint nicht beamtenimmanenten Alimentationsgesichtspunkten geschuldet zu sein; hier dürfte eher das aufgrund der Zahl der Betroffenen damit verbundene Einsparpotential ausschlaggebend gewesen sein.

- in diesem Sinne auch die Stellungnahme Komba NRW, Stellungnahme 16/864, S. 3 -

Bereits die Entscheidung der Landesregierung zur gestaffelten Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamten stützt sich als alleinige Begründung auf den Zweck der Haushaltskonsolidierung.

- vgl. Pressemitteilung der Landesregierung vom 18.3.2013, im Internet unter <http://www.nrw.de/landesregierung/wir-halten-in-nrw-kurs-es-bleibt-beim-dreiklang-aus-sparen-investitionen-und-einnahmeverbesserungen-14631/> -

Auch die weiteren zum Teil sehr umfangreichen Ausführungen der Landesregierung und der regierungstragenden Fraktionen setzen sich inhaltlich nicht mit den in der öffentlichen Anhörung vorgetragenen Sachargumenten zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes auseinander. Dabei hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. März 2013 ausdrücklich ausgeführt, dass nicht der Umfang der Darlegungen entscheidend sei. Die Vertretbarkeit beurteile sich vielmehr nach der Substanz der Ausführungen.

- Urteil des *VerfGH NRW* vom 12.3.2013 - *VerfGH 7/11* -, S. 35 des Entscheidungsumbruchs -

Das beschriebene Begründungsdefizit macht aus sich heraus schon das Besoldungsanpassungsgesetz NRW 2013/2014 verfassungswidrig. Der Gesetzgeber hat es schlicht mutwillig unterlassen, die prozeduralen Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten zu beachten. Das Vorliegen verfassungsrechtlich tragfähiger, d.h. sachlicher Gründe wurde vom Besoldungsgesetzgeber weder dargelegt, noch sind sie sonst ersichtlich. Der gebotene Vergleich zu der Einkommensentwicklung bei den vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, insbesondere, die Einkommensentwicklung vergleichbarer Beschäftigter im Wege einer aussagekräftigen Vergleichsbetrachtung gegenüberzustellen und eine Perpetuierung bzw. das Entstehen einer verfassungswidrigen Unteralimentierung durch Erlass des angegriffenen Gesetzes auszuschließen, fehlt ebenfalls weitgehend.

Besonders deutlich werden die Begründungsdefizite mit Blick auf den Entschließungsantrag der Regierungsfaktionen im Landtag. Auch mit diesem Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen ist es den Regierungsfaktionen nicht gelungen, die fehlende bzw. unzureichende Begründung nachzuliefern. Der Entschließungsantrag dient erkennbar nur dazu, die politisch gewollten, verfassungsrechtlich aber unzulässigen Nullrunden für die Jahre 2013 und 2014 in ein besseres Licht zu rücken, nachdem der Gesetzentwurf in der öffentlichen Anhörung am 18. Juni 2013 mit eindeutigen Ergebnis durchgefallen war. Soweit hierin zunächst betont wird, dass keine Verpflichtung bestehe, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Beamtenbesoldung zu übertragen,

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013, S. 2 -

greift dies zu kurz. Wie bereits dargelegt, kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weniger auf eine Orientierung der Alimentation an den Tarifiergebnissen im öffentlichen Dienst als vielmehr auf die Orientierung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung an. Der Bezugsmaßstab ist also wesentlich breiter aufgestellt als es der Vergleich mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ermöglicht. Für die Orientierung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung fehlen aber auch in dem Entschließungsantrag hinreichende Erwägungen. Insbesondere erfüllt er nicht die nach der Rechtsprechung erforderliche Beobachtung und Überprüfung des Verhältnisses der Alimentation zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Begründungsverpflichtung mit Blick auf die getroffene Entscheidung zur Anpassung der Alimentation bzw. hier zum Unterlassen einer solchen Anpassung.

Anstatt diesen Verpflichtungen nachzukommen, betont der Entschließungsantrag zunächst,

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013, S. 4 und 5 -

dass ein Vergleich zwischen der Vergütung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sehr schwierig sei. Es steht dem Landesgesetzgeber aber nicht zu, seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen dadurch zu entgehen, dass er diese für „sehr schwierig“ erachtet. Das Argument der Schwierigkeit überzeugt zumal auch deswegen nicht, weil die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts einen angemessenen Vergleichsmaßstab im Bruttolohnindex des Statistischen Bundesamtes gesehen hat.

- Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500 vom 19.3.2013, S. 18 -

Hiermit setzt sich der Entschließungsantrag nicht auseinander, obwohl dies auch schon Gegenstand der öffentlichen Anhörung im Landtag am 18. Juni 2013 gewesen ist.

- vgl. nur die Darlegung des Sachverständigen *Günther* (Vereinigung der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 27 -

Auch wäre es dem Gesetzgeber möglich gewesen, verschiedenste zugängliche Materialien bzw. Analysen einzubeziehen bzw. sich damit ausreichend auseinanderzusetzen. Gerade die abweichende Besoldungsgesetzgebung in den anderen Bundesländern und im Bund hätte dies erfordert. So ist nahezu in allen anderen Bundesländern die Besoldungsanpassung für den Zeitraum 2013 und 2014 höher ausgefallen.

Soweit der Entschließungsantrag zudem auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses wie etwa die Unkündbarkeit und die im Vergleich zur gesetzlichen Rente verbesserte Versorgung abstellt, wird übersehen, dass die Unkündbarkeit der Beamten und erst Recht die der Richter nicht etwa ein persönliches Privileg der Beamten und Richter ist, sondern

allein im öffentlichen Interesse ihre Unabhängigkeit und damit die Qualität des öffentlichen Dienstes sichern soll. Mit Blick auf die Versorgungsbezüge ist bereits ausgeführt worden, dass diese durch abgesenkte Grundgehälter „erkauft“ werden; die im Entschließungsantrag enthaltene Betrachtung lässt zudem die in größeren Betrieben üblichen Betriebsrenten völlig außer Betracht.

Unzutreffend ist im Entschließungsantrag sodann, dass dieser den Vergleich zwischen Tarifangestellten und Beamten für „entscheidend“ hält.

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013, S. 5 ff. -

Es ist bereits ausgeführt worden, dass der Vergleich mit den Tarifbeschäftigten zur Ermittlung der amtsangemessenen Alimentation der Beamten und Richter gänzlich unzureichend ist. Entscheidend ist vielmehr eine Orientierung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung.

Soweit der Entschließungsantrag – mit drohendem Unterton – aufzeigt, dass nach Auffassung der Regierungskoalition die Alternative zu den Nullrunden für die Jahre 2013 und 2014 umfangreicher Personalabbau sei,

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013, S. 8 -

kann dies die Höhe der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation nicht beeinflussen. Der Dienstherr hat auf einer ersten Stufe im Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens zu entscheiden, welchen Umfang der öffentliche Personalkörper zur Bewältigung welcher öffentlichen Aufgaben haben soll. Gleich wie diese Entscheidung ausfällt, sind die danach beschäftigten Beamten verfassungsgemäß zu alimentieren. Hieran fehlt es derzeit.

Der Entschließungsantrag geht schließlich davon aus, dass kein Sonderopfer der Beamten gegeben sei, und setzt dies in einen unmittelbaren Zusammenhang zur Schuldenbremse des Grundgesetzes.

- Entschließungsantrag, LT-Drs. 16/3581 vom 10. Juli 2013, S. 10 -

Dies ist zunächst schlicht falsch. Es gibt neben den Richtern und Beamten keine weitere Berufsgruppe, in deren Realeinkommen zur Konsolidierung des Haushalts eingegriffen wird. Der durch den Entschließungsantrag hergestellte Zusammenhang zwischen dem Sonderopfer und den notwendigen Sparbemühungen zeigt zudem auf, dass dem Gesetz auch bei Berücksichtigung des Inhalts des Entschließungsantrags allein die Bemühungen um Einsparungen im Landeshaushalt, nicht aber der Wille zur Ermittlung der amtsangemessenen Alimentation der Beamten und Richter zu Grunde liegt. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG nicht.

b) **Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung**

Während die Tarifeinigung vom 9. März 2013 eine Erhöhung um 2,65 % ab dem 1. Januar 2013 und um weitere 2,95 % ab dem 1. Januar 2014 zum Inhalt hatte, soll dieses Ergebnis nach Maßgabe des angegriffenen Gesetzes lediglich gestaffelt übertragen werden, wobei ab der Besoldungsgruppe A 13 sowie in den Besoldungsgruppen B, R, C, H und W keine Anpassung des Grundgehaltes erfolgen soll. Für weitere Besoldungsbestandteile – wie z.B. die allgemeine Stellenzulage, den Familienzuschlag, die Amtszulagen, die Auslandszuschläge, sowie einige Mehrarbeitsvergütungsbeträge und Erschwerungszulagenbeträge – soll das Tarifergebnis für alle Besoldungsgruppen aller Besoldungsordnungen in vollem Umfang übertragen werden.

So zutreffend es ist, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen ist, wie sich die als Vergleich in Betracht kommenden Einkommensverhältnisse in der Privatwirtschaft bzw. wie sich der gleichermaßen als Kriterium geeignete Verbraucherpreisindex entwickeln werden und der Gesetzgeber diesbezüglich eine Prognoseentscheidung zu treffen hat, so kann jedenfalls nicht übersehen werden, dass die Entscheidung des Landes, für Teile der Beamten keine Anpassung vorzunehmen, zu einem Zeitpunkt getroffen wurde, in dem die Steuereinnahmen von Bund und Ländern im Juni 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 4,3 % gestiegen sind und die Länder Mehreinnahmen von 5 % gegenüber dem Vormonat zu verbuchen haben.

- Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. Juli 2013, im Internet unter: www.bundesfinanzministerium.de –

Auch die Steuereinnahmeentwicklung in Nordrhein-Westfalen wich mit einer Steigerung von 4,1 % nicht vom allgemeinen Trend ab.

- Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen Januar bis Juni 2013, im Internet unter: http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/02_steuereinnahmen/2013_06.php –

Zudem wird in der Finanzplanung 2012-2016 für das Land Nordrhein-Westfalen ein Anstieg der Steuereinnahmen zum jeweiligen Vorjahr mit +4,0 %, +4,5 %, +4,1 % und +3,9 % prognostiziert.

- Finanzplanung 2012-2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen, im Internet unter: http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/06_finanplanung/25_mfp_2012_2016_mit_fb_2013.pdf –

Die tariflich vereinbarten Anpassungen für 2013 und 2014 liegen damit unterhalb der erwarteten Steigerungen der Steuereinnahmen.

Ausgehend von der Erwägung, dass der Gesetzgeber grundsätzlich nicht verpflichtet ist, die Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen,

- *BVerwG*, NVwZ 2010, 139 (140) -

der Gesetzgeber vielmehr in eigener Verantwortung zu prüfen und zu entscheiden hat, ob es sachliche Gründe gibt, die Beamtenbesoldung nicht an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst insgesamt anzupassen, so muss der Gesetzgeber aber auch berücksichtigen, welche Entwicklung die Beamtenbesoldung insgesamt genommen hat.

- So hat jüngst das Oberverwaltungsgericht NRW festgestellt, dass die Alimentation der Richter und Beamten seit Jahren nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird, vgl. *OVG NRW*, Urt. v. 18.4.2013 – 1 A 2093/12 – (Rn. 74; zitiert nach www.justiz.nrw.de/nrwe). -

Gerade mit Blick auf in der Vergangenheit bereits geleistete „Sparmaßnahmen“ der Beamten erhöhen sich die Anforderungen an die Plausibilisierung und Offenlegung der maßgeblichen Erwägungen durch den Gesetzgeber. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es sich bei der hier in Rede stehenden Nichtanpassung nicht etwa um eine begrenzte Maßnahme handelt.

- vgl. Vorlage 16/820 vom 19.4.2013: Nach den Berechnungen der Landesregierung addieren sich in 2012 die finanziellen Auswirkungen von Rechtsänderungen für den Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung seit dem Jahr 2000 auf insgesamt ca. 2,4 Mrd. Euro p.a. -

Dies bedeutet, dass bei einem Personalkostenanteil des Landeshaushalts von 23 Mrd. Euro bereits eine mehr als 10%ige Beteiligung der Beamtenschaft an „Sparmaßnahmen“ unterstellt werden kann. Der völlige Ausschluss bestimmter Besoldungsgruppen von der Anpassung hat eine nicht unerhebliche Dauerwirkung, führt er doch dazu, dass bei späteren Besoldungserhöhungen immer von dem geringeren Ausgangsbetrag ausgegangen werden wird (Sockelwirkung).

- Vor diesem Hintergrund geht auch der Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. Juli 2013, LT-Drs. 16/3518, S. 3 fehl, da Gegenstand der in Bezug genommenen Entscheidung gerade eine vorübergehende Maßnahme war, vgl. insoweit nur *BVerfG*, NVwZ 2001, 1393 (1394). -

Problematisch ist auch, dass der Gesetzentwurf selbst gar keine und der Entschließungsantrag vom 10. Juli 2013, der wohl eine nachträgliche Begründung darstellen soll, nur eine unzureichende Darstellung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung enthält. Wenn das Bundesverfassungsgericht sowohl eine Einzelgegenüberstellung der

Einkommensverhältnisse als auch eine nachvollziehbare Berechnung der Beamtenbesoldung verlangt, so trägt die Gesetzesbegründung diesem Postulat nicht Rechnung.

- zur Kritik daran auch MdL *Lohn* (CDU), Ausschussprotokoll 16/299 vom 4. Juli 2013, S. 16 -

Der bloße Hinweis, ein Vergleich der Tätigkeiten zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst sei sehr schwierig,

- so der Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. Juli 2013, LT-Drs. 16/3518, S. 4 -

ist jedenfalls nicht geeignet, eine tragfähige Begründung für die Nichtanpassung abzugeben. Zum anderen kann nicht übersehen werden, dass unbeschadet aller Unterschiede im Einzelfall jedenfalls die Tarifergebnisse des Jahres 2013 als deutlicher Indikator für nicht unerhebliche Einkommenszuwächse herangezogen werden können.

- Ausweislich des WSI-Tarifarchivs der Hans-Böckler-Stiftung, im Internet unter www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv lassen sich folgende Einkommenszuwächse dokumentieren: Bauhauptgewerbe (3,2 %); Deutsche Bahn AG (insgesamt 6 %); Deutsche Post AG (insgesamt 5,7 %); Eisen- und Stahlindustrie (3 %); Groß- und Außenhandel (insgesamt 5,1 %); Hotel- und Gaststättengewerbe (4 % Bayern; 5,9 % Sachsen); Kfz-Gewerbe (insgesamt 5,6 %); Öffentlicher Dienst Länder (insgesamt 5,6 %); Süßwarenindustrie (insgesamt 5,6 %); Textil- und Bekleidungsindustrie (insgesamt 5,6 %); Versicherungsgewerbe (insgesamt 5,4 %); Volkswagen AG (insgesamt 5,6 %) -

Demgegenüber darauf abzustellen, dass es bei 14 von 53 im Tarifregister des Landes Nordrhein-Westfalen eingetragenen Tarifverträgen keine Tarifsteigerungen gab und daraus ableiten zu wollen, dass keine Abkopplung der Beamtenalimentation von der allgemeinen Entwicklung der gesellschaftlichen Lebensstandards erkennbar sei,

- so der Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. Juli 2013, LT-Drs. 16/3518, S. 5 -

dürfte sich im Ergebnis als – vorsichtig formuliert – selektive Wahrnehmung darstellen, wenn es offensichtlich bei 39 Tarifverträgen Tarifsteigerungen gab. Zudem handelt es sich dabei um die Verhältnisse im vorausgehenden Jahr sowie um nicht vergleichbare Tarifbereiche wie Gartenbau, Floristik, Bekleidung, Gebäudereinigung, auch Apotheken und Ingenieurbüros, die aber anders als in den betroffenen Bereichen der Beamtenbesoldung keine Fachhochschul- oder Hochschulausbildung voraussetzen; die Besoldungsgruppen ab A 11 bzw. in den Besoldungsordnungen B, R, C, H, W im öffentlichen Dienst betreffen indes fast ausschließlich Fachhochschulabsolventen oder Hochschulabsolventen wie Finanzbeamte, Beamte in Allgemeinen Verwaltungsdienst, Richter, Juristen Hochschullehrer, etc.

Hinzu kommt dass das Land Nordrhein-Westfalen selbst mit dem Abschluss des Tarifvertrages im öffentlichen Dienst für das Jahre 2013/2014 eine Tarifsteigerung gebilligt hat, die sich in dieses allgemeine Bild einfügt.

- so bezeichnet die Gewerkschaft ver.di den Tarifabschluss als Erfolg, weil der öffentliche Dienst dadurch nicht von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wird, im Internet unter <http://www.verdi.de/themen/geldtarif/tarifrunde-oeffentlicher-dienst-der-laender-2013/++co++431ba2ea-880c-11e2-bc40-52540059119e> -

Bei der Darstellung der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung ist schließlich auch die Teuerungsrate zur Abrundung des Gesamtbildes heranzuziehen. So ist der Verbraucherpreisindex in Nordrhein-Westfalen zwischen Juni 2010 und Juni 2013 um insgesamt 5,8 % gestiegen, zwischen Juni 2012 und Juni 2013 um 2,1 % und in den ersten sieben Monaten des Jahres 2013 um 1,7 % gestiegen.

- vgl. dazu die Aufstellung bei http://www.it.nrw.de/statistik/q/daten/eckdaten/r323preisindex_aph.html -

Die hier abstrakt dargestellten Teuerungsrateen können aber auch am Beispiel zum einen der Mietpreisentwicklung und zum anderen der Entwicklung für Preise von Grund- und Wohnungseigentum nachgezeichnet werden. So erhöhte sich im letzten Jahr die durchschnittliche Kaltmiete bei Neuvermietungen um 5,6 %; bei Eigentumswohnungen stieg der Preis pro Quadratmeter um durchschnittlich 9 %.

- so die Pressemitteilung der LEG vom 29.8.2013, im Internet unter: <http://www.leg-nrw.de/unternehmen/presse/aktuelles/aktuelles-details/2013-08-29-mieten-in-nordrhein-westfalen-im-deutlichen-aufwaertstrend/> -

Diese Entwicklung wird auch von der Politik beobachtet, wie ein Entschließungsantrag der Regierungsfractionen deutlich macht.

- Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18.6.2013 „Mietpreisbremse bei Neuvermietungen einführen – Mietsteigerungen bekämpfen“, LT-Drs. 16/3310, S. 1: *„Die Mietpreise in vielen Städten Deutschlands und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieterinnen und Mieter haben sich in den letzten Jahren stark auseinanderentwickelt. Niedrigere Neubauzahlen, immer teurere Wohnungen und eine gestiegene Nachfrage treiben die Wohnkosten in die Höhe. Insbesondere in Großstädten, Ballungsgebieten und Universitätsstädten steigen die Mieten innerhalb kürzester Zeit rapide an. Laut dem Wohnungsmarktbericht NRW 2012 müssen zwei von fünf Haushalten in den wachsenden Städten am Rhein mehr als 30 Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Miete ausgeben. Bei der Hälfte dieser Haushalte sind es über 40 Prozent. Zahlreiche Mieterinnen und Mieter sind durch die*

rasant steigenden Mieten gezwungen, den oftmals langjährig bewohnten Stadtteil zu verlassen. Sie müssen dann in günstigere Bezirke, oft am Rande der Stadt, ziehen. Die sozialen Folgen für die Entwicklung unserer Städte sind unbestritten negativ. Gerade bei Wiedervermietung einer Wohnung werden nach Angaben des Deutschen Mieterbundes bundesweit in den Großstädten und Ballungszentren die Mieten um bis zu 20-30 Prozent erhöht. Wenn dieser Entwicklung in den wachsenden Städten nicht entgegengesteuert wird, werden die Mieten dort zukünftig oberhalb des Inflationsausgleichs und der Lohnentwicklung steigen. Die hohe Wohnkostenbelastung von einkommensschwächeren Haushalten bis zu einem Einkommen von etwa 1.300 Euro von bis zu 40 Prozent würde weiter steigen."

Angesichts dieser Teuerungsrate und der dargestellten allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung erweist sich die gesetzliche Ungleichbehandlung gegenüber den Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes als eine deutliche Reallohnkürzung.

Dass eine zur Verfassungswidrigkeit des zur Überprüfung gestellten Gesetzes führende Abkopplung eines Teils der Beamtenbesoldung im Vergleich zur allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung vorliegt, kann auch bei einer – verfassungsrechtlich gebotenen – individuellen Betrachtung einer einzelnen Besoldungsgruppe (R 1) hinreichend belegt werden.

Um nachvollziehen zu können, wie sich die Besoldung von Richtern in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen aller abhängig Beschäftigten in Deutschland entwickelt hat, wird dargestellt, was aus 1.000 € Lohn bzw. Gehalt im Jahr 1983 auf der einen Seite und was aus 1.000 € Besoldung im Jahr 1983 auf der anderen Seite geworden ist. Zu diesem Zweck wird auf Lohn und Gehalt die Bruttolohnentwicklung in jedem Jahr ab 1983 gelegt, während auf 1.000 € Besoldung die jährlich nach Maßgabe von Bundes- bzw. nach 2004 den Landesbesoldungsanpassungsgesetzen erfolgten Besoldungsanpassungen angewendet worden sind.

So wurden aus 1.000 € Lohn bzw. Gehalt eines durchschnittlichen Arbeitnehmers im Jahr 1983 2.087,28 € im Jahr 2014, was einer prozentualen Steigerung von 108 % entspricht. Demgegenüber wurden aus 1.000 € Besoldung 1.774,22 €, was einem Zuwachs von 77 % entspricht. Insgesamt ist damit aber die Besoldung von Richtern in Nordrhein-Westfalen im Referenzzeitraum um 31 Prozentpunkte hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben.

- vorgenannte Daten entstammen der Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 16/875, S. 4 -

Die Abkopplung mag auch bei einer Gegenüberstellung der realen Brutto-Einkommensentwicklung mit einer fiktiven Einkommensentwicklung deutlich werden. Zu diesem Zweck

wird für die fiktive Betrachtung unterstellt, dass die Einstiegsbesoldung in dem Umfang gestiegen wäre, wie sich die durchschnittlichen Bruttolöhne entwickelt haben.

Vor diesem Hintergrund erzielt real ein 31jähriger, lediger und kinderloser Berufsanfänger mit der Besoldungsgruppe R 1 ein Jahresgehalt von 45.645,22 €. Wenn die Richterbesoldung in dem Umfang der allgemeinen Bruttolöhne gestiegen wäre, hätte ein 31jähriger, lediger und kinderloser Berufsanfänger demgegenüber 55.110,46 € verdient, was einen Unterschiedsbetrag von 9.465,24 € ausmacht.

- dazu die Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 16/875, S. 5 -

c) Verletzung des Abstandsgebotes

Grundgedanke des Abstandsgebotes ist, dass die an ein höherwertiges Amt anknüpfenden Bezüge auch ein entsprechend höheres Niveau erreichen müssen. Art. 33 Abs. 5 GG kann zwar nicht entnommen werden, dass die Besoldungsgruppen immer im gleichen Verhältnis zueinander stehen müssen und die Besoldungsdistanz stets unverändert erhalten bleiben muss;

- *VG Saarlouis*, Urt. v. 10.1.2006 – 3 K 241/04 (Rn. 45; zitiert nach juris) -

unzulässig wäre aber in jedem Fall eine Nivellierung oder eine lediglich noch symbolhaft bestehende Differenzierung. Dementsprechend wäre unstreitig bei einer Umkehr des Verhältnisses der Besoldungsgruppen eine Überschreitung der sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden Grenze erreicht; die Grenze dürfte aber auch dann verletzt sein, wenn die Besoldungsgruppen sich substantiell annähern. Dies dürfte in jedem Fall eine gesteigerte Begründungspflicht des Gesetzgebers auslösen, der dieser aber nicht nachgekommen ist.

Wenn die Beamtenbesoldung auch sicherstellen muss, dass die Bezüge entsprechend der jeweiligen Wertigkeit der Ämter abgestuft sein müssen, so verletzt das angegriffene Gesetz dieses verfassungsrechtliche Gebot: Gerade ein Vergleich zwischen einem Amt der Besoldungsgruppe A 10 (7. Stufe) mit dem Amt eines Richters der Besoldungsgruppe R 1 (5. Stufe)

- die unterschiedlichen Stufen ergeben sich aus dem unterschiedlichen Beförderungsrhythmus -

mag die substantielle Entwertung verdeutlichen. So betrug nach Maßgabe des bisherigen Besoldungsniveaus der Unterschied zwischen A 10 (2.885,30 €) und R 1 (4.138,09 €) insgesamt 1.252,79 € (30,27 %). Unter Berücksichtigung der Novellierung der Beamtenbesoldung zum 1.1.2013 und 1.1.2014 beläuft sich der Unterschied auf 1.088,96 € (A 10

Gehalt: 3.049,13 €, R 1 Gehalt: 4.138,09 €), mithin auf nur noch 26,32 %. Damit verringert sich der Abstand um ungefähr 4 Prozentpunkte. Mag dieser Wert als solcher noch nicht dramatisch erscheinen, so erschließt sich das die Verfassungswidrigkeit belegende Potential aber bei einem historischen Ausblick. So ist der Abstand zwischen beiden Besoldungsgruppen seit Jahren kontinuierlich gesunken. Betrag der Abstand im Jahr 1991 noch ca. 40 % (Gehalt A 10: 2.105 DM; Gehalt R 1: 3.594 DM), so beträgt er nunmehr lediglich 26 %, ohne dass sachliche Gründe einer neuen Funktionsbewertung der Ämter ersichtlich wären. Eine solche Neubewertung ist nicht erfolgt. Damit wird aber die unterschiedliche Wertigkeit beider Ämter nicht mehr hinreichend zum Ausdruck gebracht.

Auch bei einer Betrachtung des Unterschiedsbetrags in absoluten Zahlen wird die Verfassungswidrigkeit der unterlassenen Besoldungsanpassung greifbar. Die Abstandsverringering beträgt monatlich 163,83 €. Diese besoldungsrechtliche Auswirkung des verringerten Abstandes zwischen einem Amt nach Besoldungsgruppe A 10 und dem Amt eines Richters nach R 1 entspricht aber – unter Zugrundelegung der jeweiligen Amtszulagen nach Maßgabe der Anlage IX zum Bundesbesoldungsgesetz – annähernd einer Beförderung in ein anderes, höherwertiges richterliches Amt.

Die Verletzung des Abstandsgebotes erschließt sich auch bei einem konkreten Vergleich auf der Basis einer Betrachtung von Einkommen unterschiedlicher Berufe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Amt des Richters grundsätzlich nicht auf Beförderung ausgelegt ist. Während die Gehälter von Richtern und Staatsanwälten faktisch stagnieren, lässt sich ein struktureller Anstieg der Gehälter von Polizeibeamten als Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft nachzeichnen. So sind in der Vergangenheit nahezu die Hälfte der Polizeibeamten im gehobenen Dienst von A 9 nach A 11 bis A 13 befördert worden. Berücksichtigt man zudem weitere finanzielle Vorteile (Übernahme eines FH-Studiums durch den Dienstherrn, freie Heilfürsorge, früherer Ruhestand, etc.), die effektiv eine Besoldungsgruppe ausmachen, so dürfte das Abstandsgebot gegenüber Richtern und Staatsanwälten kaum noch gewahrt sein. Auch bei den Polizeibeamten erfährt ein Großteil, nämlich solche ab der Besoldungsgruppe A 11 spürbare Reallohnverluste. Die gestaffelte Übertragung der Tarifergebnisse konterkariert so faktisch die parallel noch stattfindende Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn und die Schlüsselung nach der Landesobergrenzenverordnung NRW vom 8. Dezember 2009, wobei nach § 4 die volle Ausschöpfung der sich aus § 2 ergebenden Beförderungsstellen für die Besoldungsgruppen A 13, A 12 und A 11 frühestens ab dem Jahr 2014 erfolgen darf und bis dahin der Aufbau in jährlich gleichmäßigen Schritten vorzunehmen ist.

- vgl. auch Haushaltsplan 2013, Einzelplan 03, Erläuterungen Planstellenveränderungen auf S. 69 und Entwurf des Haushaltsplans 2014, Einzelplan 03, Erläuterungen Planstellenveränderungen auf S. 65 -

Die nachfolgende tabellarische Aufstellung mag die vorstehenden Behauptungen noch verdeutlichen:

Richter, R 1; Steuerklasse I (<http://oeffentlicher-dienst.info/beamte/nw/>)

Stufe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Grund- gehalt:	3470,86 €	3628,14 €	3710,94 €	3924,50 €	4138,09 €	4351,64 €	4565,21 €	4778,81 €	4992,37 €	5205,94 €	5419,50 €	5633,11 €
Brutto gesamt:	3470,86 €	3628,14 €	3710,94 €	3924,50 €	4138,09 €	4351,64 €	4565,21 €	4778,81 €	4992,37 €	5205,94 €	5419,50 €	5633,11 €
Netto gesamt:	2721,55 €	2819,22 €	2870,03 €	2999,27 €	3125,92 €	3249,88 €	3371,22 €	3490,40 €	3609,27 €	3728,25 €	3847,12 €	3966,13 €

Richter, R1, Steuerklasse III, verheiratet, zwei Kinder (<http://oeffentlicher-dienst.info/beamte/nw/>)

Stufe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Grund- gehalt:	3470,86 €	3628,14 €	3710,94 €	3924,50 €	4138,09 €	4351,64 €	4565,21 €	4778,81 €	4992,37 €	5205,94 €	5419,50 €	5633,11 €
Brutto gesamt:	3795,87 €	3953,15 €	4035,95 €	4249,51 €	4463,10 €	4676,65 €	4890,22 €	5103,82 €	5317,38 €	5530,95 €	5744,51 €	5958,12 €
Netto gesamt:	3289,13 €	3400,86 €	3459,23 €	3609,13 €	3757,67 €	3904,92 €	4050,97 €	4195,65 €	4338,87 €	4480,88 €	4621,47 €	4760,88 €

Verdienst Polizeibeamte brutto ausweislich LT-Drs. 14/10441:

Bezüge	Polizei-/ Kriminal- kommissar A 9 (22 Jahre, ledig)	Polizei-/ Kriminal- kommissar A 9 (27 Jahre, verheiratet, 1 Kind)	Polizei-/ Kriminal- oberkom- missar A 10 (40 Jahre, ledig)	Polizei-/ Kriminal- oberkom- missar A 10 (40 Jahre, verheiratet, 1 Kind)	Polizei-/ Kriminal- hauptkom- missar A 11 (45 Jahre, ledig)
Summe brutto	2.254,28 €	2.604,85 €	3.019,13 €	3.226,17 €	3.446,15 €

Bezüge	Polizei-/ Kriminal- hauptkom- missar A 11 (45 Jahre, verheiratet, 2 Kinder)	Polizei-/ Kriminal- hauptkom- missar A 12 (50 Jahre, ledig)	Polizei-/ Kriminal- hauptkom- missar A 12 (50 Jahre, verheiratet, 2 Kinder)	Erster Poli- zei-/ Krimi- nalhaupt- kommissar A 13 (55 Jahre, ledig)	Erster Poli- zei-/ Krimi- nalhaupt- kommissar A 13 (55 Jahre, verheiratet, 2 Kinder)
Summe brutto	3.748,63 €	3.863,85 €	4.166,33 €	4.378,78 €	4.681,26 €

d) Verstoß gegen die qualitätssichernde Funktion der Besoldung

Das Gesetz wird auch der qualitätssichernden Funktion einer amtsangemessenen Besoldung nicht gerecht. Wenn der Gesetzgeber bei der Alimentation auch die Attraktivität des Berufs für qualifizierte Kräfte sowie das Ansehen des Berufs in der Gesellschaft in den Blick zu nehmen hat und zudem Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers zu berücksichtigen hat,

- *BVerfGE* 99, 300 (315) -

so erweist sich das Besoldungsniveau im Vergleich zu Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes ebenso als unangemessen und damit verfassungswidrig wie im länderübergreifenden Vergleich der Besoldung verschiedener Besoldungsgruppen.

So hat bereits das OVG Nordrhein-Westfalen in einem Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Besoldung für Richter sich von den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen abgekoppelt hat. Danach ergibt sich für einen Richter der Besoldungsgruppe R 1 für den Zeitraum von 1991 bis 2003 ein Gehaltszuwachs von 24,73 %, während die Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft deutlich positiver war (40,95 % im Bankensektor; 33,6 % im Versicherungsbereich; 38,68 % bei der Deutschen Post; 42,8 % in der Druckindustrie und 47,9 % in der Metallindustrie).

- vgl. nur *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 356, 371; zitiert nach juris) -

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt sich die Amtsangemessenheit einer Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die für eine vergleichbare und auf der Grundlage einer vergleichbaren Ausbildung erbrachten Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden.

- *BVerfGE* 117, 330 (354) -

Gerade im Vergleich zu den Einstiegsgehältern in der privaten Wirtschaft wird deutlich, dass Anwaltskanzleien für hochqualifizierte Berufsanfänger Einstiegsgehälter zu zahlen bereit sind, die zum Teil über 120.000 € liegen.

- dazu *Budras*, FAZ vom 12./13.1.2013, S. C 2 -

Anders als dies in den Ausschussberatungen durch Vertreter der Regierungsparteien behauptet wurde,

- vgl. exemplarisch die Ausführungen von MdL *Wolf* (SPD) im Rechtsausschuss, Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 12 f. -

dürfen beispielsweise für Richter und Staatsanwälte nicht die Verdienste aller Rechtsanwälte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Zutreffend ist vielmehr der Hinweis, dass als Vergleichsgruppe auch nur die Juristen in der privaten Wirtschaft zählen können, die als Qualifikation ein Prädikatsexamen aufweisen können.

- dies scheint auch Justizminister *Kutschaty* (SPD) im Rechtsausschuss einräumen zu wollen, vgl. nur das Ausschussprotokoll 16/293 vom 3. Juli 2013, S. 36 -

Insgesamt sind in der Zeit von 1992 bis 2007 bei einer Gesamtpreissteigerungsrate von 32 % die Gehälter von Juristen mit einer Richtern vergleichbaren Qualifikation in der Privatwirtschaft um 44 % gestiegen, während Richter lediglich einen Einkommenszuwachs von 19 % verzeichnen konnten.

- vgl. dazu nur die Aufstellung bei www.richterbesoldung.de -

Wenn man aber zugrunde legt, dass der Staat gerade mit Blick auf die besondere Qualität des Berufsbeamtentums nur hochqualifizierte Beamte gewinnen will, so wird deutlich, dass vergleichbar qualifizierte Juristen deutlich höhere Einkommen erzielen können. Besonders augenfällig wird die unzureichende Alimentation aber dann, wenn man berücksichtigt, dass die gesetzlich in der Vergangenheit erfolgten Besoldungsanpassungen im öffentlichen Dienst durch die Teuerungsrate faktisch konsumiert wurden und es im Ergebnis daher keine reale Besoldungsänderung gegeben hat.

Wenngleich das Bundesverfassungsgericht maßgeblich auf einen Vergleich der Nettoeinkommen abstellt, so wird nachfolgend auch auf die Bruttoeinkommen abgestellt. Dies entspricht auch der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Untersuchung auf der Basis von Nettobeträgen nicht zwingend ist, sondern in begründeten Fällen auch eine Bruttobetrachtung zulässig sein kann.

- *BVerfG* Beschl. v. 3.5.2012 – 2 BvL 17/08 - (Rn. 30; zitiert nach *juris*) -

Die Beschränkung auf die Nettobetrachtung dürfte nach der Föderalismusreform von 2006 wohl schon deswegen überholt sein, weil seitdem die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und die Besteuerung – jedenfalls soweit sie die maßgebliche Lohn- und Einkommensteuer einschl. Kindergeldleistungen betrifft – auseinanderfallen. Der nordrhein-westfälische Besoldungsgesetzgeber hat nicht mehr wie einst der Bundesgesetzgeber die Wahl, ob er die Besteuerung der Besoldung ändert und Richtern und Beamten so mehr Netto verschafft oder ob er die Bruttobezüge erhöht. Auf dieser Wahlmöglichkeit beruht jedoch die insofern grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE* 44, 249 ff.).

Unabhängig davon gilt: Wird – wie hier – die Unteralimentation darauf gestützt, dass die Besoldung über einen langen Zeitraum alljährlich hinter der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zurückgeblieben, so dass die Unteralimentation durch 30-jähriges Abschmelzen nunmehr evident geworden ist, bringt das Gegenüberstellen von

(Netto-)Beträgen keinen Erkenntniszuwachs. Vielmehr liefert die Betrachtung der (leichter verfügbaren, besser zu überblickenden und sicherer vergleichbaren) Bruttobeträge eine hinreichend aussagekräftige Vergleichsgrundlage. Soweit die Bruttolöhne der Arbeitnehmer auch Sozialabgaben enthalten, verfälscht das wegen der nur prozentualen Vergleichszahlen eine wertende Gegenüberstellung nicht. Zudem hat sich der Anteil der Sozialabgaben der Arbeitnehmer von 1983 bis heute nur gering verändert, er spielt mithin bei der Betrachtung der verhältnismäßigen (= prozentualen) Einkommensentwicklung kaum eine Rolle. Das gilt umso mehr, als die Beiträge für die private Krankheitskostenversicherung, die jeder Richter und Beamte für sich und alle seine Familienmitglieder aus seiner Nettobesoldung aufbringen muss, erheblich stärker gestiegen sind als die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und die Beamten in NRW zudem seit Jahren einen jährlichen nicht versicherbaren Selbstbehalt zwischen 150 Euro und 750 Euro ihrer Krankheitskosten tragen müssen.

Vor diesem Hintergrund zeigt auch ein externer Vergleich der Brutto-Besoldung einzelner Ämter in einzelnen Flächenstaaten zuletzt Besoldungsunterschiede, die jenseits aller föderalen Vielfalt Zweifel an der Verfassungskonformität des Gesetzes erwecken. Ausgehend von dem Befund, dass in der Aufgabenwahrnehmung in einzelnen Bundesländern selbst keine substantiellen Unterschiede bestehen, erweist sich das angemessene Alimentationsniveau als unterschritten:

Vergleich Brutto-Besoldung, A 13, Endstufe; Stand: 2013

Baden-Württemberg	4.582,71 €
Bayern	4.530,93 €
Hessen	4.497,45 €
Niedersachsen	4.508,09 €
Nordrhein-Westfalen	4.387,91 €

Vergleich Brutto-Besoldung, R 1, Endstufe; Stand: 2013

Baden-Württemberg	5.877,52 €
Bayern	5.810,35 €
Hessen	5.785,04 €
Niedersachsen	5.787,96 €
Nordrhein-Westfalen	5.633,11 €

Schon diese Zahlen mögen verdeutlichen, dass im Bundesvergleich Beamte in Nordrhein-Westfalen im gleichen Amt ein deutlich niedrigeres Gehalt verdienen als in anderen Ländern. Durch das angegriffene Gesetz wird sich dieser Unterschied auch noch vertiefen, da mit Ausnahme lediglich von Bremen alle Länder das Tarifergebnis entweder vollumfänglich oder in leicht gemindertem Umfang oder zeitversetzt übernehmen. Insgesamt wird der bereits jetzt bestehende Zustand der Unteralimentation durch das angegriffene Gesetz noch gravierend verschlechtert und auf Dauer fortgeschrieben.

e) **Missachtung des Verbots eines Sonderopfers der Beamten**

Soweit nach Maßgabe des streitgegenständlichen Gesetzes die Beamtenbesoldung – jedenfalls teilweise – von der allgemeinen Entwicklung ausgenommen wird, darf dies nur geschehen, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt ist.

- *BVerwG*, NVwZ 2010, 139 (139 f.) -

Erforderlich ist mithin ein im System der Beamtenbesoldung liegender – also systemimmanenter – Grund.

- *OVG NRW*, Beschl. v. 9.7.2009 – 1 A 1525/08 (Rn. 318 f.; zitiert nach juris) -

Dies trägt auch dem Gedanken Rechnung, dass die amtsangemessene Alimentation nicht zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers steht; es handelt sich um eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die der Gesetzgeber zu erfüllen hat. Der Gesetzgeber kann wegen des Verfassungsrangs der Alimentationspflicht diese auch nicht nachrangig gegenüber der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung gewichten.

Dies allerdings vollkommen verkennend stellt die Begründung des Gesetzes zentral auf die Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung ab, ohne dabei die erforderlichen spezifischen, sich aus dem Beamtenverhältnis ergebenden Gründe zu benennen. Damit setzt sich die Landesregierung in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das das Bemühen um Haushaltskonsolidierung gerade nicht als ausreichenden Grund für Eingriffe in das Alimentationsprinzip anerkannt hat.

- *BVerfGE* 107, 218 (253); 117, 372 (388) -

Dementsprechend ist auch der Hinweis auf die grundgesetzliche Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung („Schuldenbremse“) nicht geeignet, ein Sonderopfer der Beamten zu rechtfertigen. Ein „Durchschlagen“ einer schlechten Finanzlage der öffentlichen Haushalte auf die Angemessenheit der Alimentation, das grundsätzlich möglich ist,

- *BVerfGE* 107, 218 (253) -

dürfte aber erst im Fall einer spürbaren Rezession oder bei einer extremen Notsituation mit einem allgemeinen Absinken des Lebensstandards in Betracht kommen.

- dazu *Jachmann*, ZBR 1993, 133 (135) -

In Anbetracht der bereits genannten Entwicklung der Einnahmesituation der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt – aber auch in Sonderheit für Nordrhein-Westfalen – ist dies aber nicht ersichtlich und auch nicht von der Landesregierung zur Begründung vorgetragen worden. So hat die Landesregierung in keiner Weise überzeugende rechtfertigende Gründe darlegen können, wie z.B. eine finanzielle Notsituation des Landes Nordrhein-Westfalen, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eine andauernde insbesondere das Land Nordrhein-Westfalen betreffende Rezession, einen allgemeinen wirtschaftlichen Niedergang, einen Einbruch der Steuereinnahmen, einen Staatsnotstand oder sonstige vergleichbare Gründe darlegen können.

Auch der Vergleich mit alternativen Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung

- genannt seien hier nur erheblicher Personalabbau, längere Arbeitszeiten, Beförderungstopps, weitere Kürzungen von Sonderzahlungen, vgl. insoweit die Begründung zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 2013, LT-Drs. 16/2880, S. 14 -

kann keine taugliche Begründung zur Rechtfertigung des Sonderopfers darstellen, da mit dieser Argumentation jede Kürzung zu legitimieren wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Staat, wenn er sich für eine Aufgabenwahrnehmung durch Beamte entscheidet, er diese auch angemessen zu alimentieren hat

- zu Recht ist in der Anhörung zum Gesetzentwurf darauf hingewiesen worden, dass die Personalausstattung sich nach den wahrzunehmenden Aufgaben bestimmt und die erforderlichen Beamten dann nicht nach Kassenlage, sondern angemessen zu vergüten sind, vgl. nur Sachverständiger *Günther* (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter NRW), Ausschussprotokoll 16/276 vom 18. Juni 2013, S. 28 -

und er diese Gruppe, die dem Staat eine besondere Loyalität entgegen bringen (müssen), nicht allein zur Haushaltskonsolidierung heranziehen darf. Zudem treffen die für das Land Nordrhein-Westfalen notwendigen Besoldungserhöhungen dieses nicht etwa überraschend, vielmehr sind sie absehbar und planbar gewesen. Dies gilt auch für die seit mehreren Jahren bekannte notwendige Einhaltung der Schuldenbremse. Dennoch hat die gegenwärtige Regierung seit dem Jahre 2010 den Haushalt wesentlich belastende freiwillige Maßnahmen beschlossen. Zu nennen ist exemplarisch etwa die Abschaffung der Studiengebühren und Einführung eines beitragsfreien Kindergartenjahres in Nordrhein-

Westfalen bei gleichzeitiger Kompensation durch den Landeshaushalt. Insoweit dürfte ein Berufen auf die Schuldenbremse bzw. das Gebot der Haushaltskonsolidierung als Rechtfertigung für Eingriffe in die Alimentation in Zeiten sprudelnder Steuereinnahmen nicht nur ungeeignet, sondern auch bereits untunlich aufgrund widersprüchlichen eigenen Verhaltens sein.

Hinzu kommt, dass die Landesregierung und die sie tragenden Regierungsfractionen entgegen ihrer Ausführungen

- LT-Vorlage 16/1014, S. 8 und Entschließungsantrag 16/3518, S. 8 -

bisher kein schlüssiges und konkretisiertes Haushaltskonsolidierungskonzept vorgelegt haben. Bei den in der o.g. Vorlage genannten angeblichen „Sparbeiträgen“ von 818 Millionen Euro durch die einzelnen Ministerien handelt es sich um globale Minderausgaben, die zum Ausgleich der Haushaltssumme ausgebracht werden, damit eine rechnerische Nettoneuverschuldung von 3,4 Milliarden Euro erreicht werden kann. Es handelt sich gerade nicht um einen konkreten Sparbeitrag, den andere Gruppen der Gesellschaft aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsgesetzgebers erbringen.

Zuletzt kann das „Sonderopfer“ – also die unterschiedliche Behandlung eines Teils der Beamten des Landes – auch nicht unter dem Aspekt einer sogenannten Sozialstaffelung, die tatsächlich aber Ausdruck rein fiskalischer Erwägungen ist, gerechtfertigt werden. Eine solche Sozialstaffelung bei der Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation der Besoldung ist unzulässig, weil der Alimentation gerade kein allgemeiner Fürsorgecharakter zukommt. Die Besoldung stellt keine Sozialleistung des Staates dar.

- dazu BVerfGE 21, 329 (344) -

Eine Sozialstaffelung erweist sich auch deshalb als problematisch, weil sie in Verkennung des Leistungsgrundsatzes zu einer weiteren Nivellierung des Abstandsgebotes führen wird. Dies gilt in Sonderheit in Ansehung des Umstandes, dass die Besoldungsspreizung im öffentlichen Dienst ohnehin nicht sehr stark ausgeprägt ist.

Auf konkrete Nachfrage, ob es neben dem Ziel der Haushaltskonsolidierung weitere Gründe für ein Sonderopfer der Besoldungsgruppen ab A 11 gebe, führte Finanzminister Dr. *Walter-Borjans* für die Landesregierung aus:

- *„[Die vollständige Übertragung] würde außerdem den in den oberen Gehaltsstufen immer größer werdenden Abstand im Nettoeinkommen zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten zementieren. Das ist im gegenwärtigen System eine Gerechtigkeitslücke. Und die wollen wir ein Stück schließen.“* (vgl. Plenarprotokoll 16/36 vom 10.7.2013, S. 3217). *„Wenn man auch in Zukunft sicherstellen will, dass man angemessen alimentieren kann, dass Abstände gewahrt bleiben, ist es richtig, jetzt eine Übertragung dergestalt vorzunehmen, wie wir sie vorgeschlagen haben. Das ging nicht nach dem Motto: Wegen der Haushaltslage gibt*

es nichts. Vielmehr war dies der Ausgangspunkt, um zu sagen: Es ist jetzt der richtige Zeitpunkt, das anzupassen. Insofern hat es am Ende durchaus eine bewusste soziale Staffelung, und deswegen ist sie auch nicht nur Rhetorik." (vgl. Vorab-APr. 16/300 vom 4.7.2013, S. 44) -

Damit schiebt die Landesregierung bewusst eine Begründung vor, mit dem Gesetzentwurf mittels Veränderung der Abstände die Wertigkeit der Ämter verändern zu wollen, obwohl dies nachweislich nicht das eigentlich genannte Ziel des Gesetzgebers ist und auch nicht in der Gesetzesbegründung erwähnt wird. Auf eine begleitende Dienstrechtsreform, die eine grundlegende Veränderung der Besoldungs- und Versorgungsstrukturen erreichen könnte, verzichtet das Land hingegen.

3. Zusammenfassung

Das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486) ist verfassungswidrig,

1. weil das Gesetz schon an einem nicht zu heilenden Begründungsdefizit leidet,
2. weil es zu einer Perpetuierung der Unteralimentierung von Teilen der Beamtenschaft führt,
3. weil der Gesetzgeber das das Leistungsprinzip konkretisierende Abstandsgebot missachtet,
4. weil der Gesetzgeber die qualitätssichernde Funktion der Besoldung verkennt und
5. weil der Gesetzgeber Teilen der Beamten ein unter Hinweis auf das Gebot der Haushaltskonsolidierung nicht zu rechtfertigendes Sonderopfer auferlegt,
6. weil der Gesetzgeber insgesamt die aus dem Alimentationsgrundsatz des Art. 33 Abs. 5 resultierende Verpflichtung, die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger entsprechend den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen, verletzt hat.

Um antragsgemäße Entscheidung wird gebeten.