

Rechtsgutachten

Amtsangemessene Besoldung

(Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere in den Ländern
Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein,
Nordrhein-Westfalen und Bremen

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Hauptvorstand

Reifenberger Str. 21

60489 Frankfurt

Tel: 069/78973-0

Fax: 069/78973-202

info@gew.de

www.gew.de

Verantwortlich: Ilse Schaad

Gestaltung Titel: Karsten Sporleder

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

liebe Leserinnen und Leser,

seit der Veränderung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung durch die Föderalismusreform I im Jahre 2006 sind die Bundesländer alleine für Besoldung und Versorgung ihrer Beamtinnen und Beamten sowie der kommunalen Beamtinnen und Beamten in ihrem Land zuständig. Diese Änderung war im Vorfeld der Grundgesetzänderung von den Landespolitikern mehrheitlich gewünscht, von Gewerkschaften, Verbänden und Fachpresse hingegen mehrheitlich kritisch kommentiert worden. Die Bildungsgewerkschaft GEW hatte schon früh vor einem Wettbewerbsföderalismus gewarnt, bei dem gleiche Bildungschancen, darunter auch eine hierfür notwendige gleichmäßige und gleichmäßig gute Versorgung mit Lehrkräften, auf der Strecke bleiben.

Inzwischen haben sich die Befürchtungen der Kritiker der Kompetenzverlagerung beim Beamtenrecht bewahrheitet. Während das Auseinanderlaufen im Bereich Laufbahnrecht, Versorgungsrecht und anderen Bereichen noch voll im Gange ist, lässt sich bei der Höhe der Besoldung schon eine erste Bilanz ziehen. Danach liegen die Differenzen zwischen „bestem“ und „schlechtestem“ Bundesland bereits Anfang 2013 bei deutlich über zehn Prozent. Mit der unzureichenden Übertragung des Tarifergebnisses 2013 mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder auf die Beamtinnen und Beamten werden die Unterschiede weiter zunehmen.

Hinzu kommt, dass immer mehr Länder vor dem Hintergrund der selbst gewählten „Schuldenbremse“, die sie bis Ende des Jahrzehnts zu einem ausgeglichenen Haushalt zwingt, zu höchst umstrittenen gesetzgeberischen Maßnahmen greifen, um bei Besoldung und Versorgung Einsparungen zu erzielen. Dabei gerät die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen zunehmend aus dem Blick. Der Verweis auf die gerichtliche Überprüfbarkeit der amtsangemessenen Alimentation vermag immer weniger zu überzeugen, zumal die Dauer der Verfahren fast schon einer Rechtsverweigerung gleichkommt. Vor diesem Hintergrund wird selbst in konservativen Kreisen der Ruf nach vollen Verhandlungsrechten einschließlich des Streikrechts für Beamtinnen und Beamte immer lauter.

In dem hier vorliegenden Gutachten untersucht Prof. Dr. Ulrich Battis die Besoldungsgesetzgebung, insbesondere der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Berlin. Er kommt zum Ergebnis, dass es nicht mit der Verfassung vereinbar ist, Beamtinnen und Beamten ein Sonderopfer aufzuerlegen. Auch die Ausgleichszulagen in Berlin, mit der die Wettbewerbsnachteile wegen der bundesweit niedrigsten Besoldung ausgeglichen werden sollen, sind verfassungsrechtlich unzulässig. Aktuell ist die Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtinnen und Beamten in der Diskussion. Es zeigt sich, dass weitere Länder unter dem Druck der Schuldenbremse ähnliche Wege gehen wollen. Davor soll auch mit diesem Gutachten gewarnt werden. Die GEW wird alle rechtlich möglichen Schritte gehen, um dem Recht der Beamtinnen und Beamten auf eine amtsangemessene Besoldung zur Geltung zu verhelfen.

Ilse Schaad

**Rechtsgutachten zur amtsangemessenen Besoldung (Art. 33 Abs. 5 GG)
insbesondere in den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein,
Nordrhein-Westfalen und Bremen**

19. Juni 2013

Auftraggeberin:

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW),
Reifenberger Straße 21, 60489 Frankfurt am Main

Unter Zuarbeit von:

DGB Bundesvorstand, Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik,
Henriette-Herz 2, 10178 Berlin

DGB Berlin-Brandenburg, Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik,
Keithstraße 1/3, 10787 Berlin

Gutachter:

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis,
Bleibtreustraße 5 10623 Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	1
8. Die Anforderungen des Gleichheitssatzes.....	3
B. Sachverhalt und Fragestellung.....	5
I. Sachverhalt	5
II. Fragestellung	8
C. Rechtliche Würdigung	10
I. Allgemeiner Teil – Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
1. Das Alimentationsprinzip.....	10
a) Das besondere Dienst- und Treueverhältnis, Art. 33 Abs. 4 GG.....	10
b) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG ..	10
c) Das Alimentationsprinzip als Strukturprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG.....	12
aa) Subjektiver Gehalt.....	13
bb) Objektiver Gehalt	13
d) Berücksichtigung des Leistungsprinzips	14
e) Zwischenergebnis	15
2. Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung.....	15
a) Der Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers	15
aa) Ermöglichung eines amtsangemessenen Lebenskomforts.....	16
bb) Der Kerngehalt des Alimentationsprinzips.....	17
cc) Dynamisierte Anpassungspflicht des Besoldungsgesetzgebers	19
b) Die gerichtliche Kontrolldichte	20
c) Berechnungsgrundlage.....	21
aa) Nettoeinkommen	21
bb) Persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse des Beamten	21
cc) Betrachtungszeitraum	22
d) Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ..	24
e) Vergleichsbetrachtung.....	25
aa) „Greifbare“ Abkopplung der Besoldung.....	25
bb) Vergleich innerhalb des Besoldungssystems	26
cc) Einkommen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes	27
dd) Entwicklung der Einkommen in der Privatwirtschaft.....	28
ee) Berücksichtigung der bundesweiten Besoldungsentwicklung?	29

f) Rechtfertigung.....	34
aa) Generelle Rechtfertigungsbedürftigkeit.....	34
bb) Sachliche Gründe.....	35
cc) Kein Sonderopfer	36
3. Ergebnis	37
II. Besonderer Teil – Verfassungsmäßigkeit der Besoldung in den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Bremen	39
1. Verfassungsmäßigkeit der Besoldung im Land Berlin.....	39
2. Verwaltungskooperation in Berlin/Brandenburg	42
3. Ausgleichzahlungen Berlin.....	43
4. Abkopplung Tarifentwicklung und Preissteigerung Rheinland-Pfalz.....	46
5. Berufung auf Schuldenbremse und Willkürverbot – Schleswig-Holstein	48
6. Gänzlicher Ausschluss höhere Besoldungsgruppen Nordrhein-Westfalen und Bremen.....	50
D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	54

A. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE

1. Zwischen der Beamtin/dem Beamten und dem Dienstherrn besteht ein besonderes Dienst- und Treueverhältnis, dessen Rechte und Pflichten gemäß Art. 33 Abs. 5 GG nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu regeln sind. Das Alimentationsprinzip zählt zum Kernbestand der Strukturprinzipien dieser hergebrachten Grundsätze. Zum einen enthält es einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, zum anderen begründet es ein grundrechtsgleiches Recht des Beamten. Danach ist der Dienstherr verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen 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. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Alimentation meint dabei nicht einen fest begrenzten (Mindest-) Standard, sondern einen dem Amt angemessenen Lebenskomfort. Aus dem Alimentationsprinzip lässt sich daher kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte Alimentation ableiten, sondern dieses ist vom Gesetzgeber entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren. Insoweit besteht eine dynamisierte Anpassungspflicht des Gesetzgebers, wie sie einfachgesetzlich durch § 14 Abs. 1 BBesG konkretisiert wird.
2. Diese Funktionen des Alimentationsprinzips sind bei der Bestimmung einer amtsangemessenen Alimentation zu berücksichtigen. Die durch Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Amtsangemessenheit der Alimentation beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen der Beamten. Gesetzgeberisches Leitbild ist dabei die verheiratete Beamtin bzw. der verheiratete Beamte mit zwei Kindern. Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Die absolute Untergrenze für den Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers ist der Kerngehalt des Alimentationsprinzips. Dabei ist jedoch umstritten, wann dieser betroffen ist. Unter Verweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird hierfür teilweise ein Abstandsgebot von 15 % zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum herangezogen. Dieses vom Bundesverfassungsgericht lediglich in einem Fall herangezogene Abstandsgebot bezog sich jedoch nicht auf die Angemessenheit der Besoldung selbst. Zudem hat das Gericht selbst wiederholt betont, dass der Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation in Art. 33 Abs. 5 GG wurzelt und nicht im Sozialstaatsprinzip. Sozialhilferechtliche Erwägungen taugen daher überhaupt nur dann als evidenter (äußerster) Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert, darüber hinaus bringen sie jedoch keinen Erkenntnismehrwert für die Bestimmung einer amtsangemessenen Besoldung.
3. Mit dem weiten Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers korrespondiert

eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte gerichtliche Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung. Danach ist die Besoldung nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Voraussetzung für die entsprechende Prüfung ist zunächst die Festlegung einer nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage sowie eines aussagekräftigen Berechnungszeitraums.

Für die Prüfung der Amtsangemessenheit der jeweiligen Besoldung ist primär ein Vergleich zur sonstigen Besoldung vorzunehmen – sowohl innerhalb der jeweiligen Besoldungsordnung als auch besoldungsordnungsübergreifend. Ergänzend ist die Besoldung mit der Tarifentwicklung vergleichbarer Angestellter im öffentlichen zu vergleichen. Schließlich ist auch die Entwicklung der Nettoeinkommen für vergleichbare Tätigkeiten in der Privatwirtschaft zu berücksichtigen. Zudem hat der Besoldungsgesetzgeber nach zutreffender Ansicht die Besoldungsentwicklung im Bund und in den übrigen Ländern zu berücksichtigen. Der Preissteigerungsrate kommt demgegenüber keine eigenständige Aussagekraft zu.

Das Alimentationsprinzip steht indes einer Nichtanpassung oder gar einer Kürzung der Alimentation nicht entgegen. Vielmehr können entsprechende Maßnahmen gerechtfertigt sein, wenn sich die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse negativ entwickeln oder aufgrund von sachlichen, dem Beamtenverhältnis immanenten Gründen. Nicht hinreichend für eine Rechtfertigung ist hingegen der alleinige Verweis auf die Haushaltssanierung; dies gilt auch im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Den Beamten darf kein Sonderopfer abverlangt werden.

4. Auf dieser Grundlage bestehen erhebliche Zweifel an der Amtsangemessenheit der Beamten- und Richterbesoldung im Land Berlin. Soweit das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen entschieden hat, dass die Besoldung sowohl der Richter als auch der Beamten „noch“ verfassungsgemäß sei, kann der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht gefolgt werden. Insbesondere stellte das Gericht in seinen Entscheidungen im Rahmen des für die Prüfung der Angemessenheit erforderlichen Vergleichs jeweils allein die „absolute“ Höhe der in Frage stehenden Besoldung mit den Einkommen der verschiedenen Vergleichsgruppe gegenüber. Die relative Entwicklung der jeweiligen Einkommen und die darin unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate zum Ausdruck kommende Kaufkraftentwicklung hat das Gericht hingegen nicht verglichen. Angesichts von Abweichungen von bis zu 10 % je nach Besoldungsgruppe lässt sich durchaus eine Abkopplung der Besoldung von der sonstigen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst feststellen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass das Land Berlin mit seinem Besoldungsniveau im bundesweiten Vergleich mit Abstand am unteren Ende rangiert. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Attraktivität und des Ansehens des Berufsbeamtentums in der Gesellschaft als eine wesentliche Funktion des Alimentationsprinzips ist auch dies aus verfassungsrechtlicher Sicht in Frage zu stellen.

5. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat mit dem Ersten Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 für den Zeitraum von 2012 bis 2016 jeweils eine jährliche Besoldungserhöhung von 1 % festgelegt. Dabei wurde ausdrücklich auf eine Öffnungsklausel verzichtet. Es handelt sich also faktisch um eine Kürzung, jedenfalls aber um die vorweggenommene Verweigerung

einer Besoldungsanpassung und damit letztlich um eine bereits qua Gesetz festgelegte greifbare Abkopplung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, indem deren Berücksichtigung von vornherein ausgeschlossen wird. Für die Annahme einer bisherigen Überalimentation bestehen keine Anhaltspunkte. Erklärtes Ziel ist allein die Haushaltssanierung durch Einsparung von Personalkosten. Sachliche, dem Beamtenum immanente Gründe werden weder genannt, noch wären sie ersichtlich. Darin liegt ein Verstoß gegen die aus dem Alimentationsprinzip folgende Pflicht des Besoldungsgesetzgebers, die Besoldung dynamisch an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards auszurichten. Den Beamten wird ein verfassungswidriges Sonderopfer abverlangt.

6. Berlin ist sowohl mit Brandenburg als auch dem Bund zahlreiche verschiedengestaltige Verwaltungskooperationen eingegangen. Dabei nehmen Beamte auch oder allein Aufgaben des jeweils anderen Dienstherrn wahr, bzw. erfüllen gemeinsam mit Beamten des anderen Dienstherrn dieselben Aufgaben. Dennoch werden sie von ihren Dienstherrn unterschiedlich alimentiert. Wie unter 5. aufgezeigt, bestehen erhebliche Zweifel an der Amtsangemessenheit der Berliner Besoldung. Aufgrund von länderübergreifenden Verwaltungskooperationen ergeben sich insoweit indes keine weitergehenden Anforderungen. Anknüpfungspunkt hierfür könnte lediglich der Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung sein, wonach gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu besolden sind. Allerdings gilt auch diese spezielle Ausprägung des Gleichheitssatzes nur gegenüber demselben Normgeber. Im Rahmen der Verwaltungskooperationen verbleiben die Beamten jedoch im Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem jeweiligen Dienstherrn. Die unterschiedliche Alimentierung bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung ist daher in erster Linie eine personalpolitische Herausforderung. Ein denkbarer Lösungsansatz hierfür wäre die Vereinbarung von Ausgleichzulagen im jeweiligen Staatsvertrag.
7. Beamte, die aus „dienstlichen Gründen“ aus anderen Bundesländern nach Berlin versetzt wurden, erhalten dauerhaft eine an die Besoldungsentwicklung ihres Ursprungslandes gekoppelte Ausgleichszulage in Höhe der Differenz zwischen Ursprungsbesoldung und der Berliner Besoldung.

Damit erhalten Beamte in derselben Besoldungsstufe bei gleicher Aufgabenwahrnehmung eine unterschiedliche Besoldung. Dies hat teilweise sogar zur Folge, dass in einigen Besoldungsgruppen ein Beamter auf einer niedrigeren Besoldungsstufe eine höhere Grundbesoldung bezieht, als ein Beamter auf der darüber liegenden Stufe.

Eine derartige Relativierung, bzw. sogar Nivellierung des Besoldungsgefüges verstößt gegen das Alimentationsprinzip und höhlt das Dienst- und Treueverhältnis aus. Zudem verstößt diese Regelung gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Schließlich unterminiert sie das Haushaltsrecht des Abgeordnetenhauses, weil die Höhe der Ausgleichszulage von der Besoldungsgesetzgebung des Ursprungslandes abhängt.

8. Die Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) an den Gesetzgeber sind nicht auf Willkür beschränkt. Eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung und insbesondere von der Entwicklung im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes wird weder durch den Rückgriff auf die

Schuldenbremse, noch durch den Verweis auf das Willkürverbot gerechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Besoldungsgesetzgeber im Unterschied zum Regelfall der Gesetzgebung eine besondere Begründungspflicht auferlegt. Die In Schleswig-Holstein vorgesehene gesetzliche Regelung verstößt evident gegen die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eingeforderte Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht. Auf die Frage, ob die geplante Neuregelung die amtsangemessene Alimentation „greifbar“ unterschreitet, kommt es daher nicht an.

9. Für den Erfolg einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen eine nicht amtsangemessene Besoldung ist grundsätzlich ausschlaggebend, dass die Besoldung „greifbar“ hinter der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zurückbleibt. Ob dies in Nordrhein-Westfalen und Bremen jetzt schon der Fall ist oder künftig sein wird, kann dahingestellt bleiben. Entscheidend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber keine stichhaltige Begründung für den Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung gemacht hat. Der Gesetzgeber kommt seiner durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten besonderen vom Regelfall der Gesetzgebung deutlich abweichenden Begründungspflicht nicht nach. Es fehlen jegliche spezifischen im Beamtenverhältnis einem Dienst- und Treueverhältnis wurzelnde Gründe.

Zudem verletzt der gänzliche Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen gegen den maßgeblichen vom Leistungsprinzip (Art. 33 GG) geprägten Grundsatz der Ämterhierarchie und das diesen innewohnende Abstandsgebot.

B. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG

I. Sachverhalt

1. Mit der Föderalismusreform I vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst vom Bund auf die Länder übertragen.

Die Länder hatten nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits schon einmal die Kompetenz, die Besoldung ihrer Beamten selbstständig zu regeln. Dies führte jedoch zu einer uneinheitlichen Besoldung in Bund und Ländern, der schließlich als untragbar angesehen wurde. Der verfassungsändernde Gesetzgeber fügte daraufhin durch das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 206) die Vorschrift des Art. 74a in das Grundgesetz ein und unterstellte die Regelung der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

Bis zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 lag die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung beim Bund. Dementsprechend galt der Grundsatz bundeseinheitlicher Besoldung und Versorgung. Nunmehr ist in Art. 70 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die ausschließliche Kompetenz der Länder geregelt.

2. Das Land Berlin hat im Zeitraum von September 2004 bis September 2010 keine Anpassungen der Besoldung und der Versorgung vorgenommen. Zum 1. August 2010 wurde die Besoldung um 1,5 %, zum 1. August 2011 um weitere 2 % und schließlich zum 1. August 2012 erneut um 2 % erhöht.

Im selben Zeitraum stiegen in Berlin die Entgelte der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst um durchschnittlich rund 9,0 %. Allerdings variieren die Werte stark je nach Vergleichsgruppe der Angestellten (von 4,8 % der Vergleichsgruppe zur Besoldungsgruppe R 1 über 9,8 % der Vergleichsgruppe zur Besoldungsgruppe A 10 bis zu 13,6 % der Vergleichsgruppe zur Besoldungsgruppe R 2 – jeweils Nettoentgelte).

Vgl. die den Urteilen des VG Berlin zugrunde gelegten Zahlen: VG Berlin, Urteil vom 21.11.2012 – 26 K 114.10 – Rn. 25 ff. (Juris); Urteil vom 06.11.2012 – 28 K 5.12 –, Rn. 44 (Juris); Urteil vom 09.11.2012 – 26 K 30.11 – Rn. 21.

Zudem erhöhte sich im genannten Zeitraum der Verbraucherpreisindex in Deutschland um rund 17,0 %.

Angaben des Statistischen Bundesamtes, abrufbar im Internet: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/Tabellen/_Verbraucherpreise/Kategorien.html?cms_gtp=145114_list%253D2%2526145110_slot%253D2&https=1

Nicht zuletzt unter Hinweis auf die Preis- und Einkommensentwicklung hat das Berliner Abgeordnetenhaus im Jahr 2009 zum 1. Januar 2010 eine Erhöhung der Abgeordnetenlöhne von 9,6 % beschlossen.

Vgl. Albrecht, LKV 2012, 61 (62); Vetter, LKV 2011, 193 (197, Fn. 58).

Das Land Berlin liegt absolut betrachtet mit seinem Besoldungsniveau im bundesweiten Vergleich mit den Ländern und dem Bund mit Abstand auf dem letzten Platz. Im Verhältnis zum Bund beträgt der Abstand rund 11 %, selbst die Besoldungsdifferenz zum Land Brandenburg, das auf dem vorletzten Platz im bundesweiten Vergleich rangiert, beträgt 5 %.

Vgl. Vetter, LKV 2011, 193 (194).

Darüber hinaus belegt Berlin auch bei relativer Betrachtung der bundesweiten Besoldungsentwicklung in den letzten zehn Jahren den letzten Platz. Gegenüber der Erhöhung der durchschnittlichen Jahresbruttobesoldung um 3-4 % in Berlin, lagen die Besoldungserhöhungen in den anderen Bundesländern und im Bund allesamt deutlich darüber (von durchschnittlich rund 7,0 % in Brandenburg bis zu 15,0 % in Bayern).

Berechnungen des DGB Bundesvorstand, Stand Oktober 2012.

3. Die Länder Berlin und Brandenburg haben in den letzten Jahren ihre Verwaltungen vernetzt und sind zahlreiche Verwaltungskooperationen eingegangen. Im Rahmen dieser Kooperationen nehmen Beamte der jeweiligen Länder jeweils Aufgaben ihres jeweiligen Landes oder auch oder ausschließlich Aufgaben des anderen Landes wahr. Diese Kooperation erfolgt in verschiedenen, in der Regel durch Staatsvertrag geregelten Rechtsformen. Dabei unterstehen die Beamten weiterhin ihrem jeweiligen Dienstherrn und unterliegend dementsprechend auch dem jeweiligen Besoldungsrecht. Dadurch kommt es, trotz gleicher, bzw. vergleichbarer Aufgabenwahrnehmung, zu einer unterschiedlichen Alimentation der Beamten, wobei sich die Besoldung in Brandenburg auf einem ähnlich niedrigen Niveau wie im Land Berlin bewegt.

Darüber hinaus besteht auch Verwaltungskooperation zwischen Berlin und dem Bund, beispielsweise beim Betrieb einer gemeinsamen Hubschrauberstaffel. Da die Besoldung der Bundesbeamten deutlich höher ist als in Berlin, bestehen hier deutliche Unterschiede in der jeweiligen Besoldung der kooperierenden Beamten.

4. Im Land Berlin erhalten wegen eines dienstlichen Interesses aus einem anderen Bundesland versetzte Beamte gemäß § 13 Abs. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Überleitungsfassung für Berlin (BBesG Überleitungsfassung Bln) eine dauerhafte und entsprechend der Besoldungsentwicklung bei ihrem Ursprungsdienstherrn dynamisierte Ausgleichszulage. Diese Zulage führt beispielsweise dazu, dass die Alimentation für einen aus Baden-Württemberg versetzten Beamten in der Besoldungsgruppe A 13 (Endstufe) um 7,9 % (netto) über der Alimentation eines Berliner Beamten in derselben Besoldungsgruppe liegt. Ein aus Baden-Württemberg versetzter Beamter in der Besoldungsgruppe A 12 (Endstufe) verdient 0,5 % (netto) weniger als ein Berliner Beamter in der Besoldungsgruppe A 13 (Endstufe). Aus Baden-Württemberg versetzte Beamte in den Endstufen der Besoldungsgruppen A 5 bis A 8, A 10 und A 11 erhalten ein höheres Grundgehalt als Berliner Beamte in der Endstufe der jeweils darüber liegenden Besoldungsgruppe.

Diese Regelung betrifft überwiegend Lehrkräfte. Derzeit erhalten rund 500 Lehrkräfte in Berlin eine solche Ausgleichszulage.

Vgl. die Antworten auf die Kleinen Anfragen der Berliner Abgeordneten Özcan Mutlu vom 23.06.12, Drs. 17/10 526 und Martin Delius vom 10.07.2012 (Drs. 17/10 725).

Hinzu kommt, dass neue Lehrkräfte in Berlin nicht mehr verbeamtet, sondern als Angestellte beschäftigt werden. Werden hingegen verbeamtete Lehrkräfte aus anderen Bundesländern nach Berlin versetzt, werden sie dort auch in ein Beamtenverhältnis übernommen. Dies hat zunehmend zum Phänomen der sogenannten „Drehtür-Verbeamtung“ geführt: Junge Lehrkräfte lassen sich nach ihrer Ausbildung zunächst in einem anderen Bundesland verbeamten, um sich anschließend wieder nach Berlin versetzen zu lassen und so in den Genuss der Verbeamtung und der genannten Ausgleichszahlung zu gelangen.

Vgl. Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, „Scheeres stoppt „Drehtürverbeamtung“, – Ab 2014 keine Verbeamtung über Umwege“ vom 17.01.2013.

5. In Rheinland-Pfalz hat der Landtag mit dem Ersten Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 beschlossen, dass die Jahresbruttobesoldung in den Jahren 2012 bis 2016 um jährlich 1,0 % erhöht wird. Diese Regelung gilt für die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnungen A, B, R und W sowie der fortgeltenden Besoldungsordnung C der Hochschullehrer und für Versorgungsempfänger.

Rheinland-Pfalz, GVBl. 2011, 430.

Erklärtes Ziel des Dienstrechtsänderungsgesetzes ist, unter Verweis auf die im Grundgesetz festgelegte Schuldenbremse, die Konsolidierung des Landeshaushalts durch Einsparungen bei den Personalkosten.

Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/281, S. 45 f.

Die Aufnahme einer Öffnungsklausel in das Gesetz, um gegebenenfalls die Besoldung darüber hinaus anzupassen, wurde dabei in Gesetzesbegründung ausdrücklich abgelehnt.

Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/281, S. 46 f.

Die jährliche Erhöhung der Tarifentgelte der Angestellten im öffentlichen Dienst in Rheinland-Pfalz betrug in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 10,5 % (ohne Berücksichtigung der Einmalzahlungen).

Berechnungen des DGB Bundesvorstand, Stand Oktober 2012.

Die Verbraucherpreise sind in den vergangenen Jahren durchschnittlich um 1,7 % pro Jahr gestiegen.

6. Mit Urteil vom Februar 2012 hat das Bundesverfassungsgericht die W2-Besoldung für Hochschulprofessoren als amtsunangemessen qualifiziert und dementsprechend eine Verletzung des Alimentationsprinzips aus Art. 33 Abs. 5 GG festgestellt.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (nachfolgend zitiert nach Juris).

Derzeit sind beim Bundesverfassungsgericht weitere Vorlagebeschlüsse der Fachgerichte anhängig, in denen diese jeweils zu dem Ergebnis kommen, dass die vom Besoldungsgesetzgeber festgelegte Alimentation unangemessen sei und daher eine Verletzung des Alimentationsprinzips darstelle.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 - 1 A 1525/08 und weitere -, juris; VG Halle, Beschluss vom 28.09.2011 – 5 A 206/09 HAL -, Entscheidungsabdruck (EA); vgl. ferner die Vorlage des VG Braunschweig, Beschluss vom 06.09.2008 – 7 A 357/05 –, juris, die jedoch vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig abgewiesen wurde, BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08.

Dagegen hat das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen entschieden, dass sowohl die Richterbesoldung als auch die Beamtenbesoldung im Land Berlin noch amtsangemessen sei. Das Gericht hat jeweils die Berufung zugelassen.

VG Berlin, Urteil vom 21.11.2012 – 26 K 114.10 –; Urteil vom 09.11.2012 – 26 K 30.11 –; Urteil vom 06.11.2012 – 28 K 5.12 – (Juris).

II. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund bin ich von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) damit beauftragt worden, in einem Rechtsgutachten die Vereinbarkeit dieser Entwicklungen insbesondere mit dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG zu prüfen. Hierzu wurde mir ein umfangreicher Fragenkatalog vorgelegt, dessen Fragestellungen sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. In einem allgemeinen Teil sind zunächst folgende Punkte zu behandeln:
 - Gibt es nach der Föderalismusreform noch einen besoldungsrechtlich zu beachtenden Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse?
 - Inwiefern begrenzt Art. 33 Abs. 5 GG die Zulässigkeit einer Spreizung der Besoldung?
 - Ist das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG verletzt, wenn die Besoldungsentwicklung über einen längeren Zeitraum nicht mit der Preissteigerung Schritt hält?
 - Welche Bedürfnisse sind heutzutage durch eine amtsangemessene Alimentation sicherzustellen?

- Rechtfertigt die in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Art. 115 GG geregelte „Schuldenbremse“ Abweichungen von den Vorgaben des Alimentationsprinzips?
- Inwiefern darf die Entwicklung der Alimentation hinter der Tarifentwicklung für die Angestellten im öffentlichen Dienst zurückbleiben?

2. In einem besonderen Teil sind folgende Fragen zu behandeln:

- Ist die Beamtenbesoldung in Berlin von der Tarifentwicklung und der Preissteigerungsrate abgekoppelt und ergibt sich daraus eine Verletzung des Alimentationsprinzips?
- Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen hinsichtlich der Alimentation in Konstellationen, in denen Beamtinnen und Beamte unterschiedlicher Dienstherrn gemeinsam oder getrennt Aufgaben eines oder mehrerer (anderer) Dienstherrn wahrnehmen? Sind unterschiedliche Alimentationsniveaus insbesondere in den folgenden Konstellationen zulässig, und wenn ja, bis zu welchem Umfang?
 - a) Wahrnehmung von Aufgaben des Landes Berlin durch Berliner Beamte einerseits und Beamte Bund/anderer Länder andererseits
 - b) Wahrnehmung von Aufgaben eines anderen Dienstherrn durch Berliner Beamte im Verhältnis zu dessen Beamten
 - c) Wahrnehmung von Aufgaben des Landes Berlin und anderer Länder durch jeweilige Beamte in gemeinsamer AöR (für die einen nach Berliner Recht, für die anderen nach dem Recht des anderen Landes)
 - d) Wahrnehmung von Aufgaben sowohl des Landes Berlin als auch eines anderen Landes im Rahmen einer auf Dauer angelegten Verwaltungskooperation durch Beamte des Landes Berlin sowie Beamte des anderen Dienstherrn.
- Ist das Alimentationsprinzip verletzt, wenn wegen eines dienstlichen Interesses zum Land Berlin versetzte Beamtinnen und Beamte gemäß § 13 Abs. 2 BBesG Überleitungsfassung Bln eine dauerhafte und entsprechend der Besoldungsentwicklung bei ihrem Ursprungsdienstherrn dynamisierte Ausgleichszulage erhalten?
- Führt das Erste Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 in Rheinland-Pfalz zu einer Abkopplung der Besoldung von der Tarifentwicklung und der Preissteigerungsrate und ist dadurch das Alimentationsprinzip verletzt?

C. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

In einem ersten, allgemeinen Teil werden zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Besoldung behandelt (I.), um auf dieser Grundlage in einem zweiten, besonderen Teil die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung im Land Berlin und in Rheinland-Pfalz zu prüfen (II.).

I. Allgemeiner Teil – Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Alimentationsprinzip leitet sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ab (1.). Daraus folgt insbesondere der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation (2.).

1. Das Alimentationsprinzip

a) *Das besondere Dienst- und Treueverhältnis, Art. 33 Abs. 4 GG*

Das Beamtenverhältnis begründet ein besonderes öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG zwischen dem Beamten und seinem Dienstherrn:

„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.“

BVerfGE 44, 249 (264).

Prägend für dieses öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis ist seine Ausrichtung auf ein verantwortliches, verfassungs- und gesetzeskonformes sowie neutrales Verwaltungshandeln des Beamten, worin wiederum seine statusrechtliche Absicherung ihre sachliche Rechtfertigung findet.

Jachmann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG II (6. Auflage 2010), Art. 33 Rn. 30.

b) *Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG*

Die mit dem Beamtenverhältnis verbundenen Rechte und Pflichten werden insbesondere aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet. Diese Grundsätze werden definiert als ein Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraum, mindestens unter der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.

BVerfGE 107, 218 (237) m.w.N.

Art. 33 Abs. 5 GG enthält unmittelbar geltendes objektives Recht, einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Diese soll die Institution des Berufsbeamtentums in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten und gewährleisten, dass der Beamte in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz vorgeschriebenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzes-treue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.

Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 12. Auflage 2011,
Art. 33 Rn. 43 m.w.N.

Darüber hinaus enthält Art. 33 Abs. 5 GG ein subjektives, durch Verfassungsbeschwerde verfolgbares grundrechtsgleiches Individualrecht des Beamten. Auf diese Weise kann der Beamte vor dem Bundesverfassungsgericht seine verfassungsgemäße Stellung wahren.

Battis, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011,
Art. 33 Rn. 65.

Soweit Aufgaben im öffentlichen Dienst nicht schwerpunktmäßig hoheitlich geprägt sind, bedürfen sie nicht notwendigerweise der besonderen Absicherung durch den Beamtenstatus. Insoweit hat der Dienstherr die Wahl, Aufgaben nicht als Beamtenverhältnis, sondern als Angestelltenverhältnis auszugestalten. Dann ist er auch den besonderen institutionellen Vorgaben nicht unterworfen, die das Grundgesetz mit der Einrichtung des Berufsbeamtentums verbindet.

BVerfGE 119, 247 (267).

Entscheidet sich der Gesetzgeber gleichwohl für die Ausgestaltung als Beamtenverhältnis, so unterliegt er auch den Bindungen des Art. 33 Abs. 5 GG. Die Übernahme von Berufsgruppen in das Beamtenverhältnis hat für den Dienstherrn viele - auch finanzielle - Vorteile. Sie befreit ihn von dem Zwang, Arbeits- und Entgeltbedingungen mit den Tarifparteien auszuhandeln und abzustimmen. Die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses ist der einseitigen Regelungskompetenz des Beamtengesetzgebers unterstellt. Der Beamte ist seinem Dienstherrn zur Treue verpflichtet.

Nach der herrschenden Meinung kann der Beamte die Ausgestaltung seines Rechtsverhältnisses nicht mittels Tarifautonomie und kollektiver Kampfmaßnahmen, insbesondere durch Streik, verhandeln und vereinbaren. Nach der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist allerdings das Verhältnis von einseitigen Gestaltungsrechten des Dienstherrn und den Verhandlungsrechten bei der Regelung der Beschäftigungsbedingungen zumindest nicht hoheitlich tätiger Beamter neu zu bestimmen.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EGMR, Große Kammer(GK) vom 12.11.2008-Individualbeschwerde-Verfahren Nr.34503/97, Demir und Baykara/Türkei; EGMR, 3.Sektion vom 21.04.2009- Verfahren Nr.68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei; vgl. aktuell zu einem Streikrecht für Beamte: Battis, ZBR 2011, 397.

Solange diese Neubestimmung nicht erfolgt ist, sind die von der herrschenden Meinung formulierten Grundsätze konsequent anzuwenden.

Mit diesen derzeit geltenden Vorteilen für den Dienstherrn sind umgekehrt die Bindungen verbunden, die sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergeben, insbesondere auch die Anforderungen des Alimentationsprinzips.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 156 - Juris); BVerfGE 119, 247 (267); vgl. dazu ferner Wolff, ZBR 2012, 145 (148).

c) *Das Alimentationsprinzip als Strukturprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG*

Das Alimentationsprinzip gehört zum Kernbestand der Strukturprinzipien aus Art. 33 Abs. 5 GG und ist entsprechend vom Gesetzgeber nicht bloß zu berücksichtigen, sondern strikt zu beachten.

BVerfGE 119, 247 (Rn. 52 - Juris); 99, 300 (314); stRspr.

Danach ist der Dienstherr verpflichtet,

„den Beamten und seine Familie lebenslang – und damit auch nach Beendigung des aktiven Dienstes – angemessen zu alimentieren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 55, 372 <392>; 70, 69 <80>; 107, 218 <237>; stRspr). Die Besoldung des Beamten stellt 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 7, 155 <163>; 21, 329 <345>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265>; 99, 300 <317>; 107, 218 <237>; stRspr). Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – zu der auch die Versorgung des Beamten nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265>) – ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 11, 203 <210>; 61, 43 <57 f.>; stRspr).“

BVerfGE 117, 372 (382 ff.); stRspr.

Demgemäß ist dem Beamten ein angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren. Der Besoldungs- und Versorgungsanspruch des Beamten besteht indes nur nach Maßgabe eines Gesetzes. Die Alimentation ist kein Entgelt im Sinne einer Entlohnung für konkrete Dienste.

BVerfGE 99, 300 (317); 107, 218 (237); stRspr.

Deshalb steht dem Beamten auch kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte

Alimentation zu:

„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.“

BVerfGE 44, 249 (264).

Wie bereits deutlich geworden ist, beinhaltet das Alimentationsprinzip unterschiedliche Zielrichtungen. Insoweit ist zu differenzieren zwischen einem subjektiven und einem objektiven Gehalt des Alimentationsprinzips

aa) Subjektiver Gehalt

Mit der unmittelbaren objektiven Gewährleistung des angemessenen Lebensunterhalts gibt das Alimentationsprinzip dem einzelnen Beamten ein grundrechtsähnliches Individualrecht gegenüber dem Staat, dessen Verletzung er entsprechend vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen kann.

BVerfGE 99, 300 (314); 8, 1 (11 ff., 17).

bb) Objektiver Gehalt

Darüber hinaus dient die Gewährleistung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts der Sicherung einer zuverlässigen Verwaltung. Wie bereits zitiert, bildet die angemessene Alimentation 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.

BVerfGE 117, 372 (382 ff.) m.w.N.; stRspr.

Wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt besonders nachdrücklich in seiner Entscheidung zur W-Besoldung betont hat, erfüllt das Alimentationsprinzip außerdem auch eine qualitätssichernde Funktion:

„Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237>; 114, 258 <288>). 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.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 Juris); stRspr.

Vgl. ferner OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A 1525/08 –, Rn. 454 ff. (Juris); VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 18 EA m.w.N.; Bamberger, ZBR 2008, 361 (363); Wolff, ZBR 2005, 361 (366).

d) *Berücksichtigung des Leistungsprinzips*

Das Alimentationsprinzip wird ergänzt durch das Leistungsprinzip, das ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG enthalten ist und zudem als allgemeines Prinzip ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG zählt:

„Der Gesetzgeber kann das beamtenrechtliche Leistungsprinzip besoldungsrechtlich auf unterschiedliche Art und Weise verwirklichen. Das Leistungsprinzip zählt ebenso wie das Alimentationsprinzip zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfGE 121, 205 <226>; stRspr). Es bezeichnet in seinem Kern zunächst das Prinzip der Bestenauslese, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist (vgl. BVerfGE 117, 372 <382>; 121, 205 <226>). Das Leistungsprinzip betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat (vgl. BVerfGE 117, 372 <382>; 121, 205 <226>). Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 153 - Juris).

Das Leistungsprinzip gebietet über seinen in Art. 33 Abs. 2 GG explizit beschriebenen Funktionsbereich hinaus, die Ämter aufgaben- und verantwortungsbezogen abzustufen (sogenannte Ämterhierarchie).

Vgl. BVerfGE 114, 258 (Rn. 128 - Juris).

Über die sich dabei ergebenden Besoldungsabstufungen beeinflusst das Leistungsprinzip auch die Alimentation des Beamten: Das Prinzip der amtsangemessenen Besoldung erfordert ein Mindestmaß an Differenzierung der statusrechtlichen Ämter nach Funktionsunterschieden.

Jachmann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG II (6. Auflage 2010), Art. 33 Rn. 50. Vgl. ferner: Badura, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 33 Rn. 68, 73 (April 2010); eine fortschreitende Aufweichung dieses Grundsatzes kritisiert Bamberger, ZBR 2008, 361 (362).

Vgl. ferner Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz, 2012, S. 64 f.

Umgekehrt folgt aus dem Leistungsprinzip, dass gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu besolden sind (Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung).

Vgl. BVerfGE 130, 52 (Rn. 59 - Juris); BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 167 ff. - (Juris); vgl. ferner Wolff, ZBR 2012, 145 (147).

Beim Leistungsprinzip handelt es sich damit letztlich um eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs.1 GG.

Battis, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 33 Rn. 20.

e) *Zwischenergebnis*

Zusammengefasst verpflichtet das Alimentationsprinzip, ergänzt durch das Leistungsprinzip, den Dienstherrn dazu, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen 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.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 - Juris); vgl. ferner BVerfGE 8, 1 (14); 117, 330 (351); 119, 247 (269).

2. **Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung**

Wie bereits deutlich gemacht, umfasst das Alimentationsprinzip sowohl die Besoldung als auch die Versorgung des Beamten. Im Hinblick auf die vorliegenden Fragestellungen beschränkt sich die nachfolgende Darstellung vornehmlich auf die Besoldung.

a) *Der Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers*

Die Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung hängt jeweils vom konkreten Einzelfall ab. Wie hoch die Alimentation sein muss, um noch als amtsangemessen zu gelten, lässt sich abstrakt nicht feststellen:

„Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung (vgl. BVerfGE 81, 363 <375 f.>); diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferter beziehungsweise bezifferbarer Betrag, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 ff.>; 117, 330 <352>). Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines "amtsangemessenen" Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar (vgl. BVerfGE 117, 330 <352>). Innerhalb seines weiten Spielraums politischen Ermessens darf der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 148 f. - Juris); 117, 330 (352); 81, 363 (375 f.).

Vgl. ferner Wolff, ZBR 2005, 361 (365 f.).

Dieser weite Gestaltungsspielraum gilt indes nicht unbegrenzt, sondern findet seine Schranke im Alimentationsprinzip selbst, das nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit im Besoldungsrecht ist.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 155 - Juris) m.w.N.

Wie bereits aufgezeigt, ist dabei die Qualitätssicherung für das Berufsbeamtentum ein wesentlicher, vom Besoldungsgesetzgeber zu berücksichtigender Faktor.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 – Juris).

aa) *Ermöglichung eines amtsangemessenen Lebenskomforts*

In seiner Grundsatzentscheidung zum Alimentationsprinzip aus dem Jahre 1977 hat das Bundesverfassungsgericht zahlreiche Faktoren aufgezählt, die vom Besoldungsgesetzgeber bei der Festlegung einer amtsangemessenen Alimentation zu berücksichtigenden sind:

„Der Gesetzgeber, der die Angemessenheit der Dienstbezüge einschließlich Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu konkretisieren hat, muß dabei außer den schon genannten Gesichtspunkten -- Bedeutung 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 (häufig als "Leistung" bezeichnet) -- 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 gemäß zu konkretisieren ist (...).“

BVerfGE 44, 249 (265 f.).

Vgl. dazu ferner Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompentenz, 2012, S. 65 f.

Diese Faktoren haben indes lediglich beispielhaften Charakter; insbesondere handelt es sich dabei nicht um einen „Beamtenwarenkorb“ im Sinne eines eigenständigen

Maßstabskatalogs für eine angemessene Besoldung.

Vgl. BVerfGE 81, 363 (376).

Nicht zuletzt aufgrund der fortschreitenden Diversifizierung der verschiedenen Lebensmodelle und, damit einhergehend, der unterschiedlichen Bedürfnisse kommt dieser Aufzählung heute allenfalls noch bedingte Aussagekraft zu. Daher ist allgemeiner zu formulieren: Der Anspruch auf amtsangemessene Alimentation garantiert die Gewährleistung von all denjenigen Mitteln, welche der Beamte für die Bestreitung desjenigen Lebensunterhalts benötigt, der seinem Amt angemessen ist.

Bamberger, ZBR 2008, 361 (362).

Amtsangemessene Alimentation meint also nicht einen fest begrenzten (Mindest-) Standard, sondern einen dem jeweiligen Amt angemessenen Lebenskomfort.

BVerfGE 117, 330, Rn 64; BVerfGE 114, 258, Rn 112 - jeweils m.w.N.

Maßgeblich ist dabei allein die Nettobesoldung, wie sie sich aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ergibt:

„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 soviel 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.“

BVerfGE 44, 249 (266); stRspr.

bb) Der Kerngehalt des Alimentationsprinzips

Zur Bestimmung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips wird mitunter mit Verweis auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation kinderreicher Beamter für die Besoldung ein Abstandsgebot von 15,0 % zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum angenommen.

Vgl. die Nachweise bei OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A1525/08 –, Rn. 442 (Juris).

Insoweit wird jedoch verkannt, dass sich das vom Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung entwickelte Abstandsgebot nicht insgesamt auf die amtsangemessene Besoldung bezog, sondern lediglich auf die kinderbezogenen Bestandteile des Beamtengehalts.

BVerfGE 99, 300 (321 f.).

Daraus lässt sich jedoch kein allgemeiner Maßstab zur Bestimmung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips ableiten. Das Bundesverfassungsgericht selbst hatte bereits in seiner Entscheidung zum Alimentationsprinzip festgestellt:

„Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach 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 lässt. **Alimentation des Beamten und seiner Familie ist etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle.**“ (Hervorhebung nicht im Original).

BVerfGE 44, 249 (264).

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht es in einer späteren Entscheidung offen gelassen, ob ein von Verfassungen wegen gebotener Mindestabstand der Alimentation zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum unterschritten wäre, wenn die Besoldung um weniger als 15 vom Hundert über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge,

BVerfGE 107, 218 (242).

anhand eines Vergleichs zwischen Alimentation einerseits und Sozialhilfe andererseits wird jedoch deutlich, dass ein derartiger Maßstab ungeeignet und daher abzulehnen ist. Sozialhilfe dient der Sicherung menschenwürdiger Existenz für eine Bevölkerungsgruppe, die sich diese aus eigener Kraft, namentlich wegen fehlender eigener Mittel aus Erwerbstätigkeit, nicht selbst verschaffen kann. Damit in keinerlei Zusammenhang steht die Frage, welche „Gegenleistung“ einem Beamten geschuldet wird, dem die „volle Hingabe an seinen Beruf“ abverlangt wird.

VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 – 7 A 357/05 –, Rn. 43 (Juris).

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen führt insoweit in seinem Vorlagebeschluss zutreffend aus:

„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 evidenter (äußerster) Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert.“

OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A1525/08 –, Rn. 441 ff. (Juris).

Ebenfalls kritisch: Deja, S. 165 ff. m.w.N.

cc) *Dynamisierte Anpassungspflicht des Besoldungsgesetzgebers*

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den Maßstabsbegriff des Alimentationsprinzips jeweils gemäß den Zeitverhältnissen und dabei insbesondere anhand der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse konkretisieren:

„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.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 145 - Juris).

Vgl. ferner Deja, S. 169 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu weiter ausgeführt:

„Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bevölkerung durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Das Alimentationsprinzip liefert einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren ist.“

BVerfGE 44, 249 (266).

Die einfachgesetzliche Verpflichtung in § 14 BBesG und § 70 Abs. 1 BeamtVG, die Bezüge der Beamten durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen, stellt sich damit als Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar.

BVerfGE 114, 258 (Rn. 114 - Juris); 56, 353 (361).

In seinem Urteil zur W 2-Besoldung hat das Bundesverfassungsgericht dem Besoldungsgesetzgeber bei strukturellen Neuausrichtungen des Besoldungsgerichts prozedurale Pflichten auferlegt:

„Im Gegenzug treffen den Gesetzgeber aber neben einer Begründungspflicht eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht, damit er möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip adäquat begegnen kann. Insoweit ist er gehalten, bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen an der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen (vgl. BVerfGE 114, 258 <296 f.>; 117, 330 <355>).“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 165 - Juris).

Diese Pflichten dürften entsprechend für gesetzgeberische Festlegungen über einen längeren Zeitraum für die Zukunft gelten, auch wenn es sich dabei nicht um strukturelle Neuausrichtungen handelt. Denn auch insoweit ist der Besoldungsgesetzgeber aufgrund seiner Pflicht zur dynamisierten Anpassung der Besoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse verpflichtet, fortlaufend die Amtsangemessenheit der von

ihm gewährten Besoldung zu überprüfen und sie bei Bedarf zu korrigieren.

b) *Die gerichtliche Kontrolldichte*

Wie bereits ausgeführt, besitzt der Gesetzgeber bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung einen weiten Entscheidungsspielraum. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, zu prüfen, ob er dabei die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 148 - Juris) m.w.N.

Vielmehr beschränkt sich das Bundesverfassungsgericht insoweit auf eine Evidenzkontrolle:

„Dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>; 117, 330 <353>). 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 (vgl. BVerfGE 44, 249 <263, 267 f.>; 114, 258 <288 f.>), was anhand einer Gesamtschau der oben dargelegten Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen zu prüfen ist.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 149 - Juris).

Dementsprechend war das Bundesverfassungsgericht bislang äußerst zurückhaltend mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Besoldungsgesetzen. Der Sache nach hatte es bis zum jüngsten Urteil über die W-Besoldung erst zweimal einen Verstoß festgestellt, obwohl in weiteren Verfahren eine Verletzung des Alimentationsprinzips durchaus nahe lag.

Wolff, ZBR 2012, 145 (145) m.w.N.

Wie eingangs ausgeführt, liegen dem Bundesverfassungsgericht derzeit mehrere Vorlagen zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen vor. Über eine dieser Vorlagen hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden. Mit Kammerbeschluss vom 3. Mai 2012 hat es eine Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig als unzulässig verworfen.

BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08 –, (Juris).

Dieser Beschluss ist gleichwohl bemerkenswert, weil die entscheidende Kammer darin trotz der Unzulässigkeit der Vorlage ungewöhnlich ausführlich erläutert, welche methodischen Anforderungen das Bundesverfassungsgericht an eine Vorlage zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Besoldungsgesetzen stellt. Der Beschluss liest sich insofern beinahe wie eine schulmäßige Anleitung für eine erfolgreiche Vorlage.

c) *Berechnungsgrundlage*

Zunächst einmal hat das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss zur Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig unmissverständlich klargestellt, dass eine transparente, detaillierte und aussagekräftige Berechnungsgrundlage unabdingbare Voraussetzung für eine belastbare Überprüfung der Amtsangemessenheit der Besoldung ist.

BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08 –, Rn. 23 ff.
(Juris); vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 27. September 2007
– 2 BvR 1673/03 u.a. –, Rn. 35 (Juris).

aa) *Nettoeinkommen*

Ausgangspunkt für die gerichtliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Besoldungsgesetzes ist die Festlegung der Berechnungsgrundlage. Maßgeblich hierfür ist das jährliche Netto-Einkommen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind dafür das Grundgehalt (in der Endstufe), der Familienzuschlag, die allgemeine Stellenzulage, die jährliche Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld – soweit sie noch gewährt werden – sowie etwaige Einmalzahlungen zu veranschlagen. Die Nettobezüge ergeben sich nach Abzug der Lohnsteuer, der Kirchensteuer und des Solidaritätszuschlags und unter Hinzurechnung des Kindergeldes.

BVerfGE 99, 300 (321).

Sollte das vorliegende Gericht hiervon abweichen wollen, muss es detailliert aufschlüsseln, welche Besoldungsbestandteile es einbezogen hat und dies entsprechend begründen.

BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08 –, Rn. 25
(Juris).

Insoweit gilt, dass selbst, wenn einzelne Besoldungsbestandteile für sich genommen nicht vom Alimentationsprinzip erfasst werden, diese im Rahmen der erst in ihrer Gesamtheit relevanten (Gesamt-)Alimentation zu berücksichtigen sind.

OVG NRW - 1 A 1525.08 -, Rn. 216 (Juris); vgl. ferner VG Halle
– 5 A 206/09 HAL –, S. 13, 17 EA.

bb) *Persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse des Beamten*

Ferner kommt es im Hinblick auf den jeweils anzuwendenden Vergleichsmaßstab entscheidend darauf an, welche persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie welchen Zeitpunkt und Zeitraum das Gericht seiner Prüfung der Amtsangemessenheit der Alimentation zugrunde legt.

Vgl. VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 19 EA; BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 - 2 BvL 17/08 - Rn. 30 (Juris).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dabei von der vierköpfigen Beamtenfamilie auszugehen, denn diese entspricht jedenfalls bislang dem gesetzgeberischen Leitbild bei der Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation.

Vgl. BVerfGE 99, 300 (320); 81, 363 (379); vgl. dazu ferner ausführlich VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 19 ff. EA.

cc) *Betrachtungszeitraum*

Zudem muss der zugrunde gelegte Betrachtungszeitraum aussagekräftig sein. Ansonsten lassen sich keine hinreichenden belastbaren Aussagen zur Besoldungsentwicklung im Vergleich zur Einkommensentwicklung der Vergleichsgruppen treffen:

„Für eine dem § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügende Aufbereitung des Streitstoffes ist aber zu fordern, dass ein größerer Zeitraum in die Betrachtung einbezogen wird, wenn ein Vorlagegericht die Verfassungswidrigkeit der Besoldungshöhe unter Verweis auf deren zeitliche Entwicklung begründet. Nur so erscheint es möglich, das vom Bundesverfassungsgericht für die Verfassungswidrigkeit der Besoldung aufgestellte Evidenzkriterium plausibel darzulegen.“

BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 - 2 BvL 17/08 - Rn. 30 (Juris).

Sowohl für die Frage, ob die gewährte Alimentation die verfassungsrechtlich vorgegebene Untergrenze unterschreitet, als auch für die Frage, ob der Besoldungsgesetzgeber seiner Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung nachgekommen ist, kommt dabei der Festlegung des Ausgangszeitpunktes besondere Bedeutung zu. Zweckmäßigerweise sollte dafür der Zeitpunkt gewählt werden, in dem zuletzt von einer amtsangemessenen Mindestbesoldung ausgegangen wurde. Allerdings ist bislang nicht höchstrichterlich geklärt, wie dieser „Nullpunkt“ genau zu bestimmen ist.

Vgl. dazu die ausführliche Darstellung des VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 24 f. EA; vgl. ferner OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 287 ff.

Einigkeit besteht darin, dass auf die letztmalige Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit der Amtsangemessenheit der Alimentation abzustellen ist.

OVG NRW – 1 A 1525 –, Rn. 289 ff. (Juris); OVG NRW, – 1 A 4955/05 –, Rn. 109 ff. (Juris); VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 22 f., 26 mw.N. EA; Deja, S. 178 mit Verweis auf u.a. BVerfGE 107, 218 (248 ff.)).

Allerdings kommen die verschiedenen Gerichte, die sich mit jüngst mit der Amtsangemessenheit der Alimentation zu befassen hatte, zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Während das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in den beiden genannten Entscheidungen das 1991 als Ausgangspunkt seiner Prüfung festlegt; stellt das Verwaltungsgericht Halle in der genannten Entscheidung auf das Jahr 1983 ab. Andere Gerichte wiederum knüpfen erst an das 1998 an.

Vgl. die ausführliche Darstellung bei VG Halle, – 5 A 206/09

HAL –, S. 26 EA.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich insoweit bislang nicht ausdrücklich festgelegt. In der bereits mehrfach erwähnten Entscheidung zu den „Beamtenkindern“ hat das Gericht jedoch ausgeführt:

„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 (vgl. BVerfGE 81, 363 [377 f.]).“ (Hervorhebung nicht im Original).

BVerfGE 99, 300 (315 f.).

Und weiter:

„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 (2). Der als Vergleichsmaßstab herangezogene verheiratete Beamte mit zwei Kindern **war auch im hier zur Überprüfung stehenden Zeitraum nicht überalimentiert** (3).“ (Hervorhebung nicht im Original).

BVerfGE 99, 300 (316 f.).

Schließlich stellt das Bundesverfassungsgericht fest:

„Ist das "Minimum an Lebenskomfort" nach alledem nicht deshalb neu zu bestimmen, weil sich die allgemeinen Verhältnisse verschlechtert hätten, **so kann im zu beurteilenden Zeitraum auch nicht von einer "Überalimentation" der bislang als Maßstab dienenden vierköpfigen Beamtenfamilie ausgegangen werden**. Auch die Besoldung dieser Beamtengruppe wurde lediglich entsprechend den allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen erhöht...“. (Hervorhebung nicht im Original).

BVerfGE 99, 300 (319 f.).

Aus diesen Formulierungen lässt sich nur folgern, dass lediglich noch das verfassungsrechtliche Minimum an Alimentation gewährt wurde. Denn im Falle eines (verfassungsrechtlich zulässigen) noch vorhandenen Spielraums mit der Möglichkeit einer weiterer Absenkung der Besoldung wäre das Gericht nicht zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation kinderreicher Beamter und demzufolge auch nicht zum Erlass der Vollstreckungsanordnung gelangt.

OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 292 (Juris); VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 28 EA.

Sowohl die Begründungen des Verwaltungsgerichts Halle für die Festlegung des „Nullpunktes“ auf das Jahr 1983, als auch die des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1991 erscheinen plausibel. Letztlich kommt es dafür auch auf die jeweilige Besoldungsgruppe an, so dass hier keine pauschale Festlegung erfolgen kann. Jedenfalls ist im Einzelfall darauf abzustellen, wann sich der Besoldungsgesetzgeber letztmalig ausdrücklich mit der Frage der Amtsangemessenheit der Besoldung befasst und sich dabei der Einhaltung des verfassungsrechtlich vorgegeben Mindestniveaus vergewissert hat.

d) *Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse*

Die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards bildet die allgemeinen Verhältnisse in der Bundesrepublik ab. Sie spiegelt die Veränderung der Lebensverhältnisse wieder.

Vgl. dazu ausführlich: VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 29 f.

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung gliedert sich in grundsätzlich in zwei verschiedene Teile. Einerseits geht es um die reale Entwicklung der Lebensverhältnisse, also um die tatsächlichen Veränderungen des Lebensstandards. Andererseits wird die Besoldung in Geld gewährt und es ist die allgemeine Geldentwertung zu berücksichtigen.

VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 30.

Die allgemeine Preisentwicklung ist hierfür – zumindest isoliert betrachtet – kein geeigneter Maßstab. Denn daraus lässt sich weder zuverlässig auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse, noch auf Veränderungen der Konsumgewohnheiten schließen.

VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 30 f.

Der Verbraucherpreisindex stellt daher lediglich einen relativen Indikator insbesondere im Hinblick auf die Kaufkraftentwicklung der Vergleichsgruppen dar:

„Zudem kann es nicht allein darauf ankommen, ob die Einkommen – auch die der Beamten – (geringfügig) stärker gestiegen sind als die Preise. Entscheidend ist nicht, dass ein Beamter sich in den Jahren 2003/2004 mit seinem Nettoeinkommen verhältnismäßig genauso viel oder gar etwas mehr leisten konnte als ein Beamter der gleichen Besoldungsgruppe zwölf bzw. dreizehn Jahre zuvor. Maßgebend ist vielmehr – was das Bundesverfassungsgericht herausgestellt hat, wie sich das Nettoeinkommen der Beamten bis zu den hier in Rede stehenden Jahren im Vergleich zu dem Nettoeinkommen vergleichbarer Beschäftigter im selben Zeitraum entwickelt hat.

OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 433 ff. (Juris) u.a. mit Verweis auf BVerfGE 114, 258 (293).

Hält also die Besoldung nicht mehr mit der allgemeinen Preisentwicklung Schritt, folgt daraus nicht automatisch eine Verletzung des Alimentationsprinzips. Anders herum wird die Besoldung nicht dadurch angemessen, dass sie deutlich stärker als die Preis-

entwicklung ausfällt, wenn sie gleichwohl gegenüber der Lohnentwicklung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes geringer ausfällt:

„Dem Beamten ist eben nicht zuzumuten, Einsparungen insbesondere auf den Feldern Freizeit, Unterhaltung und Kultur sowie Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen vorzunehmen und die Urlaubsreise kostengünstiger im Hinblick auf Reiseziel, Qualität der Unterbringung und Verpflegung sowie die Reisedauer zu planen, solange dies den vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht ebenfalls zugemutet wird.“

OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 426 ff.

e) *Vergleichsbetrachtung*

Daher lässt sich die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse am ehesten durch eine vergleichende Betrachtung der Einkommensentwicklung der maßgeblichen Vergleichsgruppen erfassen.

aa) *„Greifbare“ Abkopplung der Besoldung*

Die Besoldung ist nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt.

BVerwGE 131, 20 (26); 117, 305 (309); OVG NRW – 1 A 1525/08 –, Rn. 396. Vgl. sinngemäß auch BVerfGE 114, 258 (293 f.).

Bei dem Begriff der „Greifbarkeit“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der bisher weder vom Bundesverfassungs- noch vom Bundesverwaltungsgericht näher konkretisiert worden ist.

OVG NRW – 1 A 1525/08 –, Rn. 398.

Es ist daher bislang ungeklärt, wie hoch die Abweichung der Einkommen sein muss, um „greifbar“ zu sein. Teilweise wird dies erst bei einer Abweichung von mehr als 10 % angenommen. Diese Grenze werde oft zugrunde gelegt, um einen nur geringfügigen Eingriff oder eine geringfügige Belastung zu kennzeichnen, die angesichts der Gesamtsituation vernachlässigt werden könnten, so z.B. die Abgrenzung hinsichtlich eines "geringen Teils" in § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

VG Lüneburg, Urteil vom 30.04.2009 – 1 A 300/05 –, Rn. 34 (Juris); dahingehend ebenfalls noch OVG NRW, Urteil vom 20.06.2007 – 21 A 1634/05 –, Rn. 68 (Juris).

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen lehnt diese Grenze jedoch zu Recht als zu hoch ab:

„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 be-

deutete 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 Verfassungen 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.“

OVG NRW – 1 A 1525/08 –, Rn. 411 (Juris).

Vgl. ferner VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 60 f.

Daher ist eine greifbare Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung bereits bei einer Abweichung von deutlich weniger als 10 % gegeben, ohne dass eine entsprechende Grenze exakt festgelegt werden könnte:

„Eine numerisch exakte Berechnung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation ist ohnehin nicht möglich.“

OVG NRW – 1 A 1525/08 –, Rn. 415 ff. (Juris).

bb) Vergleich innerhalb des Besoldungssystems

Primärer Vergleichsmaßstab für die Prüfung der Amtsangemessenheit ist der Vergleich innerhalb des Besoldungssystems:

„Taugliche Vergleichsgruppen sind primär innerhalb des Besoldungssystems zu finden. 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.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 146 - Juris).

Dabei galt bislang, dass der Vergleich lediglich innerhalb einer Besoldungsordnung vorzunehmen ist. In seiner Entscheidung zur W-Besoldung hat das Bundesverfassungsgericht nun erstmals auch einen systemimmanenten Quervergleich angestellt:

„Die "amts"-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 114, 258 <293>; 117, 330 <355>). Vergleiche sind daher nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen möglich und geboten.“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 146 - Juris).

Durch diesen systemimmanenten Quervergleich wird das Gebot der Amtsangemessenheit um den Maßstab der Systemgerechtigkeit ergänzt.

Vgl. Wolff, ZBR 2012, 145 (147).

Damit greift das Bundesverfassungsgericht erstmals ausdrücklich einen Maßstab auf, der ursprünglich vom Besoldungsgesetzgeber selbst geprägt wurde, inzwischen jedoch faktisch überholt war.

Bamberger, ZBR 2008, 361 (363).

Insofern kommt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung durchaus eine Zäsurwirkung zu. Wenngleich die Entscheidung ansonsten den bekannten Grundsätzen zum Alimentationsprinzip folgt, fällt das Ergebnis der Prüfung ungewöhnlich eindeutig aus.

Vgl. Wolff, ZBR 2012, 145 (147).

cc) *Einkommen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes*

Der besoldungsimmanente Vergleich wird ergänzt durch einen Vergleich mit der Lohnentwicklung der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes. Diesem Vergleich kommt durchaus erhebliches Gewicht zu, denn der Besoldungsgesetzgeber darf nicht einerseits kräftige Steigerungen der Tariflöhne vereinbaren und andererseits das Besoldungsniveau niedrig halten oder gar kürzen.

Vgl. Bamberger, ZBR 2008, 361 (363).

Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit jedoch klargestellt, dass keine Verpflichtung des Gesetzgebers besteht, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes unverändert auf die Beamtenbesoldung zu übertragen:

„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

gen 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.“

BVerwGE 117, 305 (309).

Vgl. dazu ferner Wolff, ZBR 2005, 361 (361) m.w.N.

Es kommt also allein auf eine greifbare Abkopplung der Besoldung von der Lohnentwicklung der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes an.

dd) *Entwicklung der Einkommen in der Privatwirtschaft*

Schließlich ist ein Vergleich der Besoldung mit der Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft vorzunehmen:

„Der systeminterne Besoldungsvergleich wird durch den systemexternen Gehaltsvergleich mit der Privatwirtschaft ergänzt. Die Alimentation muss es dem Beamten ermöglichen, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen und in rechtlicher wie wirtschaftlicher Sicherheit und Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum zugewiesenen Aufgaben beizutragen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 114, 258 <287 f.>; 119, 247 <269>). Die Alimentation dient damit nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sondern sie hat - angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit - zugleich eine qualitätssichernde Funktion (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>). Damit das Beamtenverhältnis für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv ist, muss sich die Amtsangemessenheit der Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>; 117, 330 <354>; 119, 247 <268>; BVerfGE 12, 189 <202>; 12, 253 <263 f.>). Dabei dürfen allerdings die gegenüber den Bezahlungssystemen der Privatwirtschaft bestehenden Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems nicht außer Acht gelassen werden, die auf den Charakter des Beamtenverhältnisses als wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis zurückzuführen sind. Angesichts der zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft bestehenden Systemunterschiede müssen die Konditionen (nur) insgesamt vergleichbar sein (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 119, 247 <268>).“

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 147 - Juris).

Wie an diesem Zitat jedoch deutlich wird, misst das Bundesverfassungsgericht diesem Vergleich letztlich nur eine geringfügige Bedeutung zu. Denn dieser Maßstab ist mit großen praktischen Unsicherheiten behaftet.

Vgl. Wolff, ZBR 2012, 145 (148).

Bereits die Bestimmung von adäquaten Vergleichsgruppen begegnet Schwierigkeiten. Hinzu kommt, dass für viele Berufsfelder in der Privatwirtschaft wenn überhaupt nur unzureichende statistische Erhebungen vorliegen.

Vgl. dazu ausführlich VG Halle, – 5 A 206/09 HAL –, S. 32 ff.

Der Vergleich mit der Besoldung mit den Einkommen vergleichbarer Tätigkeiten in der Privatwirtschaft ist also eher relativer Natur und kann ergänzend als Indiz für eine Abkopplung der Besoldung herangezogen werden. Als eigenständiger Maßstab kommt ihm hingegen lediglich eine geringe Aussagekraft zu.

ee) *Berücksichtigung der bundesweiten Besoldungsentwicklung?*

Mit der Föderalismusreform I vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenbesoldung vom Bund auf die Länder übertragen. Damit liegt die Besoldung also grundsätzlich im alleinigen Ermessen des jeweiligen Landesgesetzgebers. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob er bei der Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung die Besoldungsentwicklung in den anderen Bundesländern und im Bund zu berücksichtigen hat.

Die Länder hatten nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits schon einmal die Kompetenz, die Besoldung ihrer Beamten selbstständig zu regeln. Dies führte zu einer uneinheitlichen Besoldung in Bund und Ländern. Dem Bund stand – neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Rechts der Bundesbeamten gemäß Art. 73 Nr. 8 GG – in Bezug auf das Recht der Landes- und Kommunalbeamten lediglich die Kompetenz zum Erlass von Rahmenvorschriften nach Art. 75 Nr. 1 GG zu, innerhalb derer die Länder die Besoldung ihrer Beamten selbstständig regeln konnten.

Vgl. zum Ganzen: BVerfGE 107, 218 (239 f.) sowie Becker/Tepke, ZBR 2011, 325.

Auf der Grundlage dieser Kompetenzordnung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine starre Kopplung der Landesbesoldung an die Bundesbesoldung grundgesetzwidrig sei. Die Länder müssten hinreichend Spielraum haben, um die Besoldung ihrer Beamten ihrer Finanzkraft anzupassen und entsprechend den jeweiligen Verhältnissen und Bedürfnissen des Landes auszugestalten.

BVerfGE 4, 115 (136 f.); 18, 159 (167).

Die Kompetenz der jeweiligen Landesbesoldungsgesetzgeber finde ihre Schranke jedoch im Grundsatz der Bundestreue, wonach die Besoldungsgesetzgebung auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und die Belange der übrigen Länder, insbesondere auf die Erhaltung des Gleichgewichts und des Gesamtgefüges der öffentlichen Haushalte, Rücksicht zu nehmen habe.

Vgl. BVerfGE 4, 115 (140); 32, 199 (218).

Hierdurch sollte das der Rahmengesetzgebungskompetenz zugrunde liegende Ziel einer gewissen Einheitlichkeit des Besoldungsrechts gewahrt werden

Vgl. BVerfGE 18, 159 (167).

Dennoch entwickelten sich die Beamtenbesoldungen in Bund und Ländern im Laufe der Jahre zusehends auseinander. Da dieser Zustand schließlich als untragbar angesehen wurde, fügte der verfassungsändernde Gesetzgeber durch das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 206) die Vorschrift des Art. 74a in das Grundgesetz ein und unterstellte die Regelung der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

Vgl. BVerfGE 107, 218 (240).

Die Erforderlichkeit der bundeseinheitlichen Regelung wurde seinerzeit insbesondere mit der Vermeidung eines ruinösen Wettlaufs zwischen den Ländern begründet. Sie diene also der Begrenzung von Besoldungserhöhungen.

Lorse, DÖV 2010, 829 (829).

Bis zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 lag die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung beim Bund. Dementsprechend galt der Grundsatz bundeseinheitlicher Besoldung und Versorgung. Nunmehr ist in Art. 70 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die ausschließliche Kompetenz der Länder geregelt. Art. 72 Abs. 1 und 2 GG, der es im Fall der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund überlässt, unter anderem zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ein Bundesgesetz zu erlassen ist folglich nicht auf die Besoldungsgesetzgebung anwendbar. Die Rückübertragung auf die Länder ist daher eine bewusste Abkehr vom Grundsatz bundeseinheitlicher Besoldung und Versorgung.

Vgl. BVerfGE 107, 218 (238 ff.); vgl. ferner Becker/Tepke, ZBR 2011, 325.

Innerhalb eines Zeitraums von wenigen Jahren, hat diese Rückübertragung erneut zu einer starken Zersplitterung mit erheblichen Besoldungsdifferenzen zwischen den Dienstherren geführt.

Vetter, LKV 2011, 193 (194); Becker/Tepke, ZBR 2011, 325 (333); Frank/Heinicke, ZBR 2009, 34 (35); zur Kritik bereits im Vorfeld: Summer, ZBR 2003, 28.

Vgl. zu dieser Problematik bereits: BVerfGE 32, 199 (218).

Der in diesem Zusammenhang vielbeschworene „Wettbewerbsföderalismus“ hätte einen fairen Wettbewerb mit annähernd gleichen Ausgangsbedingungen für alle Länder vorausgesetzt. Diese Voraussetzung war jedoch von vornherein nicht gegeben.

Lorse, DÖV 2010, 829 (832); vgl. ferner: Vetter, LKV 2011, 193 (193 f.) m.w.N.

Während es den finanzstarken süddeutschen Ländern darum ging und geht, ihren öffentlichen Dienst über die alleinige Gesetzgebungskompetenz des Landes für das finanzielle Dienst- sowie das Laufbahnrecht für qualifiziertes (Nachwuchs-)Personal attraktiv zu machen, verfolgte das Land Berlin angesichts der durch den Vereinigungsprozess der Bundeshauptstadt exorbitant gewachsenen Schuldenlast ausschließlich haushaltspolitische Ansätze.

Vetter, LKV 2011, 193 (194).

Auch die Vereinbarung der an gegenwärtigen Bundesregierung beteiligten Parteien im Koalitionsvertrag, die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Beschäftigungsbedingungen der Beamtinnen und Beamten in Bund und Ländern mit dem Ziel im Auge zu behalten, ein zu starkes Auseinanderfallen zu verhindern, hat keine praktische Wirkung entfaltet.

Vgl. den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 111.

Vgl. dazu Battis, Behördenspiegel 12/2010, S. 10.

So steht aus heutiger Sicht zu erwarten, dass sich die Zersplitterung des öffentlichen Dienstrechts und dabei insbesondere des Besoldungsrechts weiter verschärfen wird.

Wie der heutige Präsident des Bundesverfassungsgerichts festgestellt hat, wird diese Entwicklung zwangsläufig dazu führen, dass sich die Kluft zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern noch weiter vergrößert, weil sich die gut ausgebildeten Personalkräfte bei ihrer Dienstherrenwahl nach den attraktivsten Konditionen richten werden.

Voßkuhle, Die Reform des öffentlichen Dienstrechts – eine Daueraufgabe, Vortrag zum 50-jährigen Bestehen des Bundesverbandes der Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes, *bvhd-Nachrichten* 2009, 83 (101), zitiert nach Lorse, *DÖV* 2010, 829 (832, Fn. 29).

Wenngleich damit das Problem erkannt ist, steht bislang kein Mittel zur Verfügung, um diese Entwicklung wieder einzufangen. Für eine Beschränkung der Länder bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit bei der Besoldungsgesetzgebung, mit dem Ziel einer Vereinheitlichung, bzw. jedenfalls einer Angleichung der Besoldung, bedarf es einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Hierfür kommt allein das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG in Betracht.

Lorse, *DÖV* 2010, 829 (832).

Zunächst einmal steht das Alimentationsprinzip einer Absenkung der Besoldung unter ein angemessenes Niveau entgegen und gewährleistet damit bundesweit zumindest eine einheitliche Besoldungsuntergrenze.

Frank/Heinicke, *ZBR* 2009, 34 (36).

Eine darüber hinausgehende Verpflichtung, in allen Ländern eine einheitliche, bzw. jedenfalls eine gleichmäßige Besoldung zu gewähren, ergibt sich hingegen nicht ohne Weiteres aus dem Alimentationsprinzip.

Mitunter wird daher auf den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens zurückgegriffen. Das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG beinhaltet die Verpflichtung, dass sowohl Bund als auch Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen.

Vgl. Lorse, DÖV 2010, 829 (832).

Dieser Grundsatz wurde vom Bundesverfassungsgericht insbesondere auch im Bereich des Besoldungsrechts wiederholt herangezogen.

BVerfGE 107, 218 (239 f.); BVerfGE 4, 115 (140); 32, 199 (218).

So urteilte das Bundesverfassungsgericht vor der Einführung des inzwischen durch die Föderalismusreform wieder abgeschafften Art. 74a GG, dass der Grundsatz der Bundestreue die Verpflichtung enthalte, bei Besoldungsregelungen die Auswirkungen auf andere Dienstherren zu berücksichtigen und diese nicht durch ein zu starkes Besoldungsgefälle in Zugzwang zu bringen.

Frank/Heinicke, ZBR 2009, 34 (37) mit Verweis auf BVerfGE 4, 115 (140); 34, 9 (44).

Die Praktikabilität dieses Ansatzes erscheint jedoch eher zweifelhaft.

Vgl. Summer, ZBR 2003, 28 (31).

Über diesen Weg könnten wohl allenfalls extreme Auswüchse bei der Besoldungsgesetzgebung verhindert werden.

Vgl. hierzu: BVerfGE 32, 199 (218).

Auch der Rückgriff auf das Leistungsprinzip führt insoweit nicht weiter. Wie aufgezeigt, gilt danach zwar der Grundsatz der gleichwertigen Besoldung für gleichwertige Ämter – in seiner Funktion als spezielle Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes gilt das Leistungsprinzip jedoch allein gegenüber dem jeweiligen Normgeber.

Gleichwohl kommt auf Grundlage der Prämisse, dass die Aufgabenerfüllung durch Beamte bei unterschiedlichen Dienstherren als gleichwertig anzusehen ist, letztlich doch das Alimentationsprinzip zum Tragen. Denn diese Äquivalenz muss auch in der Gleichwertigkeit des Besoldungssystems ihren Niederschlag finden.

Lorse, DÖV 2010, 829 (832); Summer, ZBR 2003, 28 (31).

Wie aufgezeigt, geht es vorliegend nicht um eine Begrenzung von Besoldungserhöhungen, sondern um die Frage, ob der jeweilige Besoldungsgesetzgeber bei der Bestimmung einer amtsangemessenen Besoldung die Besoldungsentwicklung in den üb-

rigen Ländern und im Bund zu berücksichtigen hat.

Anknüpfungspunkt hierfür ist die bereits mehrfach hervorgehobene Formel des Bundesverfassungsgerichts, dass eine wesentliche Funktion des Alimentationsprinzips die Qualitätssicherung des Beamtentums ist. Wie aufgezeigt, muss der Besoldungsgesetzgeber hierfür die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Dieses vom Besoldungsgesetzgeber zu beachtende Kriterium hat länderübergreifende Relevanz und gilt erst recht vor dem Hintergrund der durch den vielbeschworenen Wettbewerbsföderalismus entstandenen Konkurrenzsituation zwischen den Ländern. Denn es ist im gesamtstaatlichen Interesse, auf allen Ebenen eine qualifizierte Verwaltung zu garantieren und hierzu gehört insbesondere die Vermeidung eines Besoldungsgefälles.

Summer, ZBR 2003, 28 (31); Lorse, DÖV 2010, 829 (832).

Dies lässt sich am einfachsten dadurch erreichen, dass der Besoldungsgesetzgeber bei der Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation auch die Besoldungsentwicklung in den übrigen Ländern zu berücksichtigen hat. Bleibt er mit der Besoldung erheblich unter der durchschnittlichen Besoldung der übrigen Länder, ist die Besoldung nicht mehr amtsangemessen und verletzt somit das Alimentationsprinzip.

Bemerkenswerterweise hat das VG Berlin in zwei der drei eingangs genannten Entscheidungen für die Prüfung der Amtsangemessenheit der Besoldung unter anderem genau diesen Maßstab angelegt. Vgl. VG Berlin, Urteil vom 21.11.2012 – 26 K 114.10 –, Rn. 33 (Juris); VG Berlin, Urteil vom 06.11.2012 – 28 K 5.12 – Rn. 61-64 (Juris).

Die Einführung dieses zusätzlichen Vergleichsmaßstabs für die Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung wäre im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung auch konsequent. Wenn das Gericht dort, wie aufgezeigt, erstmals einen vertikalen Vergleich zwischen unterschiedlichen Besoldungsgruppen vornimmt, ist ein horizontaler Quervergleich zwischen den Besoldungssystemen ebenso naheliegend.

Vgl. Battis, PersR 2012, 197 (200).

Es wäre auch geradezu widersinnig, im (bundesweiten) Vergleich mit der Privatwirtschaft die qualitätssichernde Funktion des Alimentationsprinzips („Attraktivität und Ansehen“) hervorzuheben, um sich beim vorrangigen Vergleich innerhalb des Beamtentums auf das jeweilige Bundesland zu beschränken.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263, Rn. 176 (Juris).

So verstanden, kommt dem Alimentationsprinzip neben seiner freiheitssichernden Funktion zur Durchsetzung der Rechte des Beamten in seinem objektiven Gehalt auch eine bundesstaatliche Funktion zu.

Vgl. Wolff, ZBR 2012, 145 (145).

Die Einführung dieses Vergleichsmaßstabs ist im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder und dabei insbesondere auf deren Haushaltsautonomie vertretbar. Denn die Länder haben danach die allgemeine Besoldungsentwicklung lediglich zu berücksichtigen. Es verbleibt ihnen also ausreichend Entscheidungsspielraum.

Im Rahmen dieses verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnisses zwischen der Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und dem länderübergreifenden Alimentationsprinzip andererseits sind gewisse Abweichungen bei der Besoldung zwar vertretbar, eine zu große Besoldungsspreizung hingegen ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang ist dann letztlich auf den bereits angesprochenen Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens zurückzukommen. Um der bundesstaatlichen Funktion des Alimentationsprinzips gerecht zu werden, müssen sich die Länder untereinander abstimmen.

f) *Rechtfertigung*

Mit der dynamisierten Anpassungspflicht des Besoldungsgesetzgebers korrespondiert, dass der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben:

BVerfGE 114, 258 (289).

Denn wenn die Angemessenheit der Besoldung anhand der jeweiligen allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu bestimmen ist, folgt daraus, dass das Alimentationsprinzip keine Bestandsgarantie für eine einmal gewährte Besoldung beinhaltet.

Vgl. VG Halle, 5 A 206/09 HAL, S. 16 EA m.w.N.

Wie deutlich geworden ist, hat sich der Besoldungsgesetzgeber gleichwohl an die Vorgaben des Alimentationsprinzips zu halten. Soweit Kürzungen oder die Nichtanpassung der Besoldung greifbare Auswirkungen haben, sind diese rechtfertigungsbedürftig (a). Dabei darf sich der Besoldungsgesetzgeber nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen (b). Insbesondere darf er den Beamten keine Sonderopfer abverlangen (c).

aa) *Generelle Rechtfertigungsbedürftigkeit*

Die Rechtfertigungsbedürftigkeit von Kürzung oder der Nichtanpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse gilt unabhängig davon, ob dabei gleichwohl die Amtsangemessenheit der Besoldung gewahrt bleibt oder nicht.

Vgl. BVerfGE 76, 256 (310) m.w.N.

Sollte die Besoldung bislang über dem amtsangemessenen Niveau gelegen haben, gelten lediglich entsprechend geringere Anforderungen an eine Rechtfertigung von Kürzungen/Nichtanpassung. Denn das Alimentationsprinzip erschöpft sich nicht in der Gewährleistung des Schutzes des Kerngehalts, sondern eine Besoldungs- und Versorgungsabsenkung verletzt auch dann Art. 33 Abs. 5 GG, wenn die verbleibende Alimentation zwar noch eine amtsangemessene Lebensführung zulässt, für die Absenkung jedoch kein sachlicher Grund besteht. Art. 33 Abs. 5 GG verlangt bei jeder substanziell-

len Veränderung das Vorliegen eines sachlichen Grundes.

Wolff, ZBR 2005, 361 (367) m.w.N,

Entspricht hingegen die Besoldung bereits dem verfassungsrechtlichen Minimum, besteht kein Raum für Kürzungen, die nicht eine negative Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse widerspiegeln oder auf dem Beamtenverhältnis immanente Sachgründe zurückzuführen sind.

BVerfGE 114, 258 (289 ff.); OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 295 ff.; VG Halle, – 5 A 206/09 HAL – S. 28 EA; vgl. ferner: Wolff, ZBR 2005, 361 (367 ff.).

Selbiges gilt letztlich auch für eine Nichtanpassung der Besoldung. Denn es kann nicht ohne weitere Darlegung der Entwicklung angenommen werden, dass die einmal erreichte Untergrenze auch in den Folgejahren nicht unterschritten worden ist, weil der Gesetzgeber in diesen Jahren keine direkten Einschnitte vorgenommen hat. Die Alimentation kann auch die Untergrenze unterschreiten, wenn keine oder zu geringe Erhöhungen vorgenommen werden

Vgl. VG Halle, – 5 A 206/09 HAL – S. 28 EA mit Verweis auf BVerfGE 8, 1.

Insbesondere kann eine Unterschreitung auch nicht pauschal ausgeschlossen werden, wenn regelmäßige Erhöhungen vorgenommen werden und/oder die Erhöhungen im Einzelfall nur gering hinter anderen Erhöhungen zurückbleiben. Auch für sich betrachtet geringfügige Abweichungen im Einzelfall können insgesamt zu einem erheblichen Zurückbleiben führen, wenn sie sich aufsummieren.

OVG NRW – 1 A 1525/08 –, Rn. 411; VG Halle, – 5 A 206/09 HAL – S. 28 EA.

Denn sofern eine Erhöhung der Besoldung verfassungsrechtlich geboten ist, handelt es sich bei einer Nichtanpassung faktisch um eine Kürzung – das Besoldungsniveau sinkt unter das verfassungsrechtlich zulässige Minimum.

Vgl. BVerfGE 114, 258 (290).

Auch hierfür bedarf es daher sachlicher Gründe.

bb) Sachliche Gründe

Bei den Anforderungen an „sachliche Gründe“ decken sich nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 5 GG für die Frage der Rechtfertigung nachteiliger Veränderungen weitgehend.

BVerfGE 76, 256 (295); vgl. ferner Wolff, ZBR 2005, 361 (367) m.w.N.

Zunächst einmal sind Kürzungen der Besoldung bei einer negativen Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse gerechtfertigt. Hierfür reicht es indes nicht

aus, wenn die allgemeinen Lebenshaltungskosten gesunken sind. Vielmehr ist auch insoweit im Wege einer vergleichenden Betrachtung zu ermitteln, ob die Besoldung nunmehr nach oben hin von dem Einkommen der Vergleichsgruppen abweicht.

Vgl. OVG NRW, – 1 A 1525/08 –, Rn. 426 ff.; dagegen insoweit etwas ungenau: Wolff, ZBR 2005, 361 (361).

Dem Beamtenverhältnis immanente Gründe können bei Veränderungen der Vergleichsmaßstäbe vorliegen, beispielweise auch infolge von Systemkorrekturen zur Behebung von Unstimmigkeiten oder Ungerechtigkeiten. So kann eine Besoldungs- und Versorgungsumgestaltung zulässig sein, die unerwünschte Vergünstigungen abbaut, auch wenn sie sich für die betroffenen Beamten nur als Absenkung auswirkt und zudem primär fiskalisch motiviert war.

BVerfGE 114, 258 (Rn. 114 - Juris); OVG NRW, – 1 A 1525/08 – Rn. 235 (Juris); Wolff, ZBR 2005, 361 (369).

cc) *Kein Sonderopfer*

Hingegen dürfen den Beamten keine Sonderopfer zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden:

„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 - 1 A1525.08 -, Rn. 228, 303 (Juris) mit Verweis auf BVerfGE 117, 372 (388); 107, 218 (253) sowie w.N.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ein Faktor ist, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist, sofern er die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt.

BVerfGE 107, 218 (253).

Es steht nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herangezogen werden darf.

OVG NRW - 1 A1525.08 -, Rn. 307 (Juris).

Denn das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.

Wolff, ZBR 2005, 361 (368).

Nichts anderes gilt im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Wenngleich diese Verfassungsrang hat, ist nicht ersichtlich, warum die Beamten zur Erreichung der entsprechenden Vorgaben ein Sonderopfer erbringen sollen. Daher ist auch der Verweis auf die in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Art. 115 GG geregelte Schuldenbremse allein nicht ausreichend als Rechtfertigung.

aA Albrecht, LKV 2012, 61 (63).

Vor diesem Hintergrund dürfte insbesondere ein rechtfertigender Grund für eine alimentationsbezogene Schlechterstellung der Beamtenschaft gegenüber den Tarifangestellten im öffentlichen Dienst nur schwer zu konstruieren sein; dies gilt vor allem mit Blick auf die besondere Pflichtenstellung des Beamten und erst recht auf den von ihnen abverlangten besonderen Einsatz und das ihnen versagte Streikrecht.

Bamberger, ZBR 2008, 361 (363); vgl. ferner OVG NRW, Beschluss vom 09.07.2009 – 1 A 1525/08 –, Rn. 408 (Juris).

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen fasst in seinem Vorlagebeschluss zusammen:

„Ist eine nachhaltige negative wirtschaftliche Veränderung der für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Besoldung maßgeblichen Verhältnisse objektiv nicht zu erkennen und deuten auch ausgeübte Prärogativen des Landes nicht in diese Richtung, hält demgegenüber aber gleichwohl die Einkommensentwicklung der Beamten mit der allgemeinen Entwicklung – nach dem Willen des Landes: planmäßig – in dem aufgezeigten Umfang nicht mehr Schritt, sondern fällt im Wege einer deutlichen, ins Auge springenden Zäsur hinter die allgemeinen Verhältnisse zurück, so stellt dies eine greifbare und als solche nicht rechtfertigungsfähige Abkopplung der Besoldung dar.“

OVG NRW, Urteil vom 10.09.2007 – 1 A 4955/05 –, Rn. 164 (Juris).

3. Ergebnis

Das Alimentationsprinzip gehört zum Kernbestand der Strukturprinzipien aus Art. 33 Abs. 5 GG und ist daher vom Gesetzgeber strikt zu beachten. Danach ist der Dienstherr verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren. Subjektiv gibt das Alimentationsprinzip dem einzelnen Beamten ein grundrechtsähnliches Individualrecht gegenüber dem Staat, dessen Verletzung er entsprechend vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen kann. Objektiv dient es der Stabilisierung der Verwaltung, denn die angemessene Alimentation ist 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. und eine qualitätssichernde Funktion. Darüber hinaus hat das Alimentationsprinzip eine qualitätssichernde Funktion, indem es den Besoldungsgesetzgeber verpflichtet, bei der Bestimmung der amtsangemessenen Ali-

mentation die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.

In Verbindung mit dem aus Art. 33 Abs. 2 GG sowie darüber hinaus aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleiteten Leistungsprinzip gebietet das Alimentationsprinzip eine aufgaben- und verantwortungsbezogene Ämterabstufung und – damit einhergehend eine entsprechende Abstufung der Alimentation. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu Alimentieren sind. Dabei handelt es sich um eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Das Alimentationsprinzip räumt dem Besoldungsgesetzgeber bei der Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung einen weiten Gestaltungsspielraum ein. Gleichzeitig begrenzt es diesen jedoch auch wieder durch seine vorhergehend genannten Funktionen. Demgemäß hat die Alimentation einen amtsangemessenen Lebenskomfort zu ermöglichen. Die Angemessenheit bestimmt sich dabei nach der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und ist vom Gesetzgeber entsprechend dynamisch anzupassen.

Mit dem weiten Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers korrespondiert eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der Gerichte. Voraussetzung für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Besoldungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht ist die Festlegung einer nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage und eines aussagekräftigen Betrachtungszeitraums. Maßgeblich ist dabei das Nettoeinkommen. Zur Überprüfung seiner Amtsangemessenheit ist primär ein Vergleich innerhalb des Besoldungssystems maßgeblich. In einem zweiten Schritt ist die Besoldungsentwicklung mit der Einkommensentwicklung der Tarifangestellten im öffentlichen Dienst zu vergleichen. Schließlich ist ergänzend die Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft heranzuziehen. Außerdem ist nach zutreffender Ansicht auch die bundesweite Besoldungsentwicklung zu berücksichtigen.

Das Alimentationsprinzip beinhaltet keinen Anspruch des Beamten auf Beibehaltung einer einmal gewährten Besoldungshöhe. Aufgrund der gesetzgeberischen Anpassungspflicht der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse kann auch eine Anpassung nach unten erfolgen. Voraussetzung für die Nichtanpassung oder Kürzung der Besoldung ist das Vorliegen eines sachlichen Grundes. Die Anforderungen hieran entsprechen weitestgehend den Anforderungen an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Insoweit ist insbesondere zu beachten, dass den Beamten keine Sonderopfer abverlangt werden dürfen. Daher ist das Ziel der Einsparung von Kosten als alleiniger Grund nicht geeignet, Besoldungskürzungen zu rechtfertigen. Hieran ändert auch die im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“ nichts.

II. Besonderer Teil – Verfassungsmäßigkeit der Besoldung in den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Bremen

Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Amtsangemessenheit der Besoldung im Land Berlin (1.). Demgegenüber ergeben sich aus der unterschiedlichen Alimentation im Rahmen von länderübergreifenden Verwaltungskooperationen keine Besonderheiten (2.). Die derzeitige Berliner Praxis, nach Berlin aus „dienstlichen Gründen“ versetzten Beamten dauerhaft und an die zukünftige Besoldungsentwicklung ihres Ursprungslandes gekoppelt eine Ausgleichszahlung in Höhe der Differenz zu ihrer Besoldung im Ursprungsland zu leisten, ist verfassungswidrig (3.). Die im Rahmen des Ersten Dienstrechtsänderungsgesetzes zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 in Rheinland-Pfalz geregelte fixe „Besoldungsanpassung“ in Höhe von jährlich 1 % verstößt gegen das Alimentationsprinzip (4.).

1. Verfassungsmäßigkeit der Besoldung im Land Berlin

Vor dem Hintergrund der vorhergehend dargestellten verfassungsrechtlichen Grundlage bestehen angesichts der eingangs genannten Zahlen erhebliche Zweifel an der Amtsangemessenheit der Beamten- und Richterbesoldung im Land Berlin.

Wie eingangs aufgezeigt, wurde die Besoldung im Zeitraum von 2002 bis 2012 lediglich um rund 3 % erhöht. Ende des Jahres 2003 wurde die Sonderzuwendung für aktive Beamte und Richter gekürzt und ab 2004 das Urlaubsgeld gestrichen. Zwischen September 2004 bis Juli 2010 fand keine Anpassung der Besoldung statt.

Vetter, LKV 2011, 193 (196); Albrecht, LKV 2012, 61 (61).

Demgegenüber wurden im selben Zeitraum von 2002 bis 2012 die Gehälter der Tarifangestellten deutlich stärker angehoben und auch die Löhne in der Privatwirtschaft erhöhten sich wesentlich stärker. Zudem wurde bundesweit die Besoldung um durchschnittlich insgesamt 11 % angehoben.

Berechnungen des DGB Bundesvorstand, Stand Oktober 2012.

Der Gehaltsabstand in der Bundeshauptstadt Berlin zwischen den Bundes- und den Landesbehörden rund 11%, unter Berücksichtigung der in den obersten Bundesbehörden gezahlten Ministerialzulage rund 15%. Die Gehaltsdifferenz zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg erreicht einen Wert von rund 5%, jeweils bezogen auf die Jahresbruttobezüge.

Vetter, LKV 2011, 193 (194).

Berlin ist damit bundesweit sowohl absolut als auch relativ betrachtet mit Abstand Schlusslicht bei der Besoldung: Nirgends ist das Besoldungsniveau niedriger als in Berlin – Im Vergleich zu Bayern und Baden Württemberg beträgt die Differenz mehr als 10 % – und nirgends fielen in den vergangenen zehn Jahren die Besoldungserhöhungen geringer aus.

Gleichwohl hat das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen entschieden, dass sowohl die Richterbesoldung als auch die Beamtenbesoldung im Land Berlin noch amtsangemessen seien. Das Gericht hat allerdings jeweils die Berufung zugelassen.

VG Berlin, Urteil vom 21.11.2012 – 26 K 114.10 –; Urteil vom 09.11.2012 – 26 K 30.11 –; Urteil vom 06.11.2012 – 28 K 5.12 – (Juris).

Die zwei entscheidenden Kammern des Verwaltungsgerichts befassten sich konkret mit der Besoldung in den Besoldungsgruppe R 1, R 2 und A 10. Als Ausgangspunkt der Prüfung wurde jeweils das Jahr 2002 gewählt. Das Gericht argumentierte im Wesentlichen damit, dass das Nettoeinkommen der Richter und Beamten dieser Besoldungsgruppen im Vergleich zum Einkommen vergleichbarer Tarifangestellter im öffentlichen Dienst immer noch höher sei. Ferner bestünden im Vergleich zu den Einkommen von angestellten Rechtsanwälten in den großen Wirtschaftskanzleien jedenfalls keine erheblichen Unterschiede. Eine greifbare Abkopplung der Besoldung könne daher weder vom Einkommen der Angestellten im öffentlichen Dienst noch dem vergleichbarer Tätigkeiten in der Privatwirtschaft festgestellt werden. Auch ein Vergleich mit der durchschnittlichen Besoldung im Bund und den Ländern ergebe keine erheblichen Abweichungen. Schließlich berühre die gegenwärtige Besoldung auch nicht den Kerngehalt des Alimentationsprinzips; eine Unterschreitung der absoluten Untergrenze sei eindeutig nicht gegeben. Die Besoldung der untersuchten Besoldungsgruppen liege noch deutlich über dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Mindestabstand von 15 % vom sozialhilferechtlichen Existenzminimum.

Alle drei Urteile ergingen ausdrücklich unter Bezugnahme sowohl auf die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch auf die Vorlagebeschlüsse des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen und des Verwaltungsgerichts Braunschweig. Dennoch weichen die Urteile in ihren Begründungen mehrfach methodisch von dieser Rechtsprechung ab, bzw. verarbeiten diese teilweise zumindest unzureichend.

Zunächst einmal findet die unterschiedliche Entwicklung der Einkommen zwar im Tatbestand Erwähnung, in den Entscheidungsgründen werden die unterschiedlichen Einkommen jedoch allein absolut verglichen. Die mitunter erheblichen Abweichungen in der relativen Entwicklung dieser Einkommen und die damit verbundene unterschiedliche Kaufkraftentwicklung bleiben hingegen völlig unberücksichtigt. Der Vergleich der Besoldung mit der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst zeigt Abweichungen von bis zu 10 % auf. Bereits auf dieser Grundlage lässt sich eine greifbare Abkopplung feststellen. Insofern wird der alleinige Verweis auf die absoluten Werte der qualitätssichernden Funktion des Alimentationsprinzips nicht gerecht. Denn im Verhältnis zu den Vergleichsgruppen wirkt sich diese Schlechterstellung sowohl auf die Attraktivität als auch das Ansehen des Berufsbeamtentums aus. Fällt zudem die Einkommenssteigerung der Tarifangestellten über den Betrachtungszeitraum von 10 Jahren zwischen 5 - 10 % höher aus als die Besoldungserhöhungen, liegt der Schluss nahe, dass den Beamten insoweit ein Sonderopfer abverlangt wird.

Weiterhin ist der Rückgriff auf das vermeintlich vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Abstandsgebot der Besoldung von 15 % auf das sozialhilferechtliche Existenz-

minimum, wie vorhergehend aufgezeigt, ein inadäquater Maßstab zur Beurteilung, ob die Besoldungshöhe die absolute Untergrenze unterschreitet.

Schließlich hat das Verwaltungsgericht Berlin in allen drei Urteilen zwar festgestellt, dass es zu Besoldungskürzungen kam bzw. jedenfalls die Besoldung über einen längeren Zeitraum nicht angepasst wurde. Gleichwohl hat sich das Gericht nicht damit befasst, ob hierfür eine tragfähige Rechtfertigung besteht. Insbesondere im Vergleich zu den Einkommensentwicklungen der Vergleichsgruppen wird deutlich, dass die Besoldung erheblichen Kürzungen sowie Nichtanpassungen unterlag. Dies ist jedoch immer rechtfertigungsbedürftig, auch wenn die Besoldung für sich genommen noch amtsangemessen sein sollte.

Bemerkenswert ist hingegen, dass das Verwaltungsgericht Berlin einen Vergleich der Besoldung mit der durchschnittlichen bundesweiten Besoldung in Bund und Ländern vorgenommen hat. Dass die dabei ermittelten rund 5 % Abweichung noch keine greifbare Abkopplung der Berliner Besoldung vom bundesweiten Durchschnitt begründen, vermag nicht ohne Weiteres zu überzeugen, jedenfalls aber hätte es insoweit einer eingehenden Auseinandersetzung bedurft.

Insgesamt entsteht insbesondere im Vergleich zu den vorhergehend ausführlich behandelten Vorlagebeschlüssen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen und des Verwaltungsgerichts Halle der Eindruck, dass es sich das Verwaltungsgericht Berlin etwas zu einfach gemacht hat.

Im Ergebnis spricht einiges dafür, dass die Beamten- und Richterbesoldung im Land Berlin nicht mehr amtsangemessen ist und somit gegen das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG verstößt. Denn angesichts der aufgezeigten unterschiedlichen Einkommensentwicklungen lässt sich eine „greifbare Abkopplung“ der Berliner Besoldung durchaus begründen. Zumindest lässt sich festhalten, dass der Berliner Besoldungsgesetzgeber seiner Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse nicht hinreichend nachgekommen ist. Eine Rechtfertigung hierfür über den pauschalen Hinweis auf die desolante Haushaltslage wurde weder genannt, noch sind sachliche Gründe ersichtlich. Gerade auch im Hinblick auf die Erreichung der Schuldenbremse mögen Einsparungen auch bei den Personalkosten unumgänglich sein. Damit diese jedoch nicht zu einem verfassungswidrigen Sonderopfer der Beamten und Richter führen, müssen sie in ein umfassendes und transparentes und vor allem ausgewogenes Gesamtkonzept zum Schuldenabbau eingebettet sein. Ein solches Konzept ist in Berlin nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass das Berliner Abgeordnetenhaus im Jahr 2009 unter Hinweis auf die Preis- und Einkommensentwicklung zum 1. Januar 2010 eine Erhöhung der Abgeordnetendiäten von 9,6 % beschlossen hat.

Vgl. Albrecht, LKV 2012, 61 (62); Vetter, LKV 2011, 193 (197, Fn. 58).

Schließlich gibt es zu denken, wenn sowohl das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen als auch das Verwaltungsgericht Halle die jeweilige Besoldung ihrer Länder mit überzeugender Begründung für nicht mehr amtsangemessen halten, obwohl diese deutlich höher ist als die Besoldung im Land Berlin. Es bleibt abzuwarten, wie das Bundesverfassungsgericht über die anhängigen Vorlagen entscheiden wird. In jedem

Fall werden sich daraus Rückschlüsse für die Beurteilung der Berliner Besoldung ziehen lassen.

2. Verwaltungskooperation in Berlin/Brandenburg

Im Gegenzug dazu bestehen keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass im Rahmen von Verwaltungskooperationen Beamte aus verschiedenen Bundesländern, bzw. dem Bund unterschiedlich besoldet werden, obwohl sie im Rahmen der Kooperation die gleichen Aufgaben wahrnehmen.

Soweit Verwaltungskooperationen zwischen Berlin und Brandenburg bestehen, ist festzustellen, dass sich die Beamtenbesoldung in beiden Ländern im Bundesvergleich auf dem niedrigsten Niveau bewegt; insoweit ist auf die allgemeinen, vorhergehend entwickelten Maßstäbe zu verweisen. Im Verhältnis Berlin und Brandenburg bestehen hingegen vergleichsweise geringe Abweichungen, die noch unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegen dürften. Im Verhältnis Berlins zum Bund größere Abweichungen in der Besoldung, so dass sich insoweit jedenfalls die Frage nach der Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben stellt.

Zwar gilt der Grundsatz, dass gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu besolden sind. Wie aufgezeigt handelt es sich dabei um eine besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Vgl. vorhergehend unter C/I/1/d.

Demgemäß gilt der Anspruch auf Gleichbehandlung jedoch nur gegenüber dem jeweiligen Besoldungsgesetzgeber. Daher ist eine unterschiedliche Besoldung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, weil sie im Rahmen unterschiedlicher Dienst- und Treueverhältnisse erfolgt. Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und das Leistungsprinzip greifen nur im jeweiligen Dienstverhältnis.

Über die vorhergehend bereits ausführlich behandelte Frage der Amtsgemessenheit der Besoldung hinaus ergeben sich aus den besonderen Umständen einer länderübergreifenden Verwaltungskooperation keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Pflichten des Besoldungsgesetzgebers. Insoweit ist auch nicht ersichtlich, dass für die verschiedenen Kooperationsformen unterschiedliche Anforderungen gelten sollten. In allen der vier genannten Konstellationen verbleiben die Beamten in ihrem jeweiligen Dienst- und Treueverhältnis und allein das ist maßgeblich für die Frage einer unzulässigen Ungleichbehandlung.

Gleichwohl lässt sich am Beispiel von Verwaltungskooperation unterschiedlicher Länder sehr gut die Problematik einer Spreizung der Besoldung veranschaulichen. Bei der Wahrnehmung der gleichen Aufgaben im Rahmen einer Kooperation muss sich ein Berliner Beamter gegenüber einem Bundesbeamten wie ein Beamter 2. Klasse vorfinden. Es ist schlichtweg nicht vermittelbar, dass bei gleicher Aufgabenwahrnehmung am selben Ort Abweichungen in der Besoldung von über 10 % bestehen. Es liegt auf der Hand, dass dies der Attraktivität und dem Ansehen des Beamtentums in der Gesellschaft abträglich ist.

Jenseits der generellen Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung – wobei wie hier vertreten auch die bundesweite Besoldungsentwicklung zu berücksichtigen ist –, ist es daher zunächst einmal eine personalpolitische Herausforderung. Ein Mittel hierfür könnte die Vereinbarung von Ausgleichszahlungen im jeweiligen Staatsvertrag darstellen.

3. Ausgleichszahlungen Berlin

Die Praxis des Landes Berlin, aus anderen Bundesländern wegen dienstlichen Gründen nach Berlin versetzten Beamten dauerhaft zusätzlich zu ihrer Besoldung die Differenz zu ihrer ursprünglichen Besoldung zu zahlen, begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 13 Abs. 2 Satz 1 BBesG in der Überleitungsfassung für Berlin:

§ 13 – Ausgleichszulagen

(1) Verringern sich die Dienstbezüge eines Beamten, weil

(...)

erhält er eine Ausgleichszulage. Sie wird in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen seinen jeweiligen Dienstbezügen und den Dienstbezügen gewährt, die ihm in seiner bisherigen Verwendung zugestanden hätten; Veränderungen in der besoldungsrechtlichen Bewertung bleiben unberücksichtigt. Die Ausgleichszulage ist ruhegehaltfähig, soweit sie ruhegehaltfähige Dienstbezüge ausgleicht. Die Ausgleichszulage wird Beamten auf Zeit nur für die restliche Amtszeit gewährt. Bei jeder Erhöhung der Dienstbezüge vermindert sich die Ausgleichszulage um ein Drittel des Erhöhungsbetrages, soweit sie für Stellenzulagen gezahlt wird.

(2) Verringern sich die Dienstbezüge eines Beamten aus anderen dienstlichen Gründen, erhält er eine Ausgleichszulage entsprechend Absatz 1 Satz 2 bis 4.

Wie eingangs dargestellt, leistet das Land Berlin ca. 500 Beamten auf dieser Grundlage Ausgleichszahlungen. Soweit ersichtlich, handelt es sich dabei in erster Linie um Lehrkräfte. Unter „andere dienstliche Gründe“ im Sinne von § 13 Abs. 2 BBesG Überleitungsfassung Bln werden laut Auskunft der Senatsverwaltung Beamte erfasst, die aus einem anderen Bundesland nach Berlin versetzt wurden, weil sie sich entweder im Bewerbungsverfahren durchgesetzt haben oder sogenannte „Mangelfächer“ unterrichten.

Vgl. die Antworten auf die Kleinen Anfragen der Berliner Abgeordneten Özcan Mutlu vom 23.06.12, Drs. 17/10 526 und Martin Delius vom 10.07.2012 (Drs. 17/10 725).

Bei der Ausgleichszulage handelt sich um eine dauerhafte, an die (zukünftige) Besoldungsentwicklung des jeweiligen Ursprungsdienstherrn dynamisch angepasste Zulage zur Besoldung. Wie aufgezeigt, ist die Konsequenz dieser Praxis, dass Beamte mit Ausgleichszulage eine deutlich höhere Besoldung erhalten, als andere Beamte mit der gleichen Besoldungseinstufung. Die Abweichungen führen im Extremfall in einzelnen

Besoldungsgruppen dazu, dass Beamte mit Ausgleichszulage ein höheres Grundgehalt erhalten, als Beamte in der darüberliegenden Besoldungsgruppe.

Bereits die unterschiedliche Besoldung gleichwertiger Ämter durch denselben Dienstherrn verstößt gegen den Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung.

Vgl. vorhergehend unter C/I/1/d.

Die Tatsache, dass Beamte von einem anderen Bundesland nach Berlin versetzt werden oder auch dass sie für Aufgabenbereiche qualifiziert sind, die in Berlin bislang untermisetzt sind, ändert nichts daran, dass sie den ursprünglichen „Berliner Beamten“ vergleichbar sind.

Die Ungleichbehandlung durch die höhere Besoldung wirkt umso gravierender, als sie dauerhaft angelegt ist und sich dynamisch der Besoldungsentwicklung im Ursprungsland anpasst. Angesichts der gegenwärtigen und mittelfristig zu erwartenden Besoldungsentwicklung ist davon auszugehen, dass sich diese Ungleichbehandlung weiter vertiefen wird.

Besonders deutlich wird die Problematik indes dadurch, dass die Ausgleichszulage im Einzelfall zu Besoldungssprüngen über die Besoldungsgruppen führt. Das ist eine Missachtung des Besoldungsgefüges und stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der ämterbezogenen Abstufung (Besoldungshierarchie) dar.

Hinzu kommt, dass eine derartige Ungleichbehandlung geeignet ist, das Dienst- und Treueverhältnis insbesondere der Beamten, die von Anfang an im Berliner Landesdienst standen, gegenüber ihrem Dienstherrn auszuhöhlen. Anhand der nach Berlin versetzten Beamten wird ihnen auf diese Weise nicht nur deutlich gemacht, dass gleichwertige Ämter andernorts deutlich höher besoldet werden, sondern auch, dass ihr Dienstherr im Einzelfall bereit ist, dieses Besoldungsniveau ebenfalls zu erfüllen.

Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. Zwar liegt die Gewinnung qualifizierter Lehrkräfte und dabei insbesondere von Lehrkräften in den sogenannten Mangelfächern durchaus im öffentlichen Interesse. Gleichwohl rechtfertigt sich daraus noch nicht die Besserstellung dieser Beamten gegenüber den ursprünglichen „Berliner Beamten“. Im Gegenteil wird anhand dieser Ausgleichszulage noch einmal eindrücklich demonstriert, dass das allgemeine Besoldungsniveau in Berlin offensichtlich nicht mehr amtsangemessen ist, bzw. jedenfalls nicht mehr der qualitätssichernden Funktion des Alimentationsprinzips gerecht wird. Die Ausgleichszulage dient damit letztlich der punktuellen Kompensation dieses generellen Defizits. Das ist indes kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung, sondern ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip in Verbindung mit dem Leistungsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Die dauerhafte und unmittelbar an die Besoldungsentwicklung des Ursprungslandes gekoppelte Ausgleichszulage erscheint zudem verfassungsrechtlich bedenklich im Hinblick auf die in Art. 109 Abs. 1 GG verankerte Haushaltsautonomie der Länder. Danach sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Daraus folgt unter anderem, dass die zuständigen Organe von Bund und Ländern die Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung

treffen können, ohne Kontrollen und Einwirkungen der Länder, bzw. des Bundes ausgesetzt zu sein.

Jarass, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 109, Rn. 2.

Dabei ist zwar der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens zu beachten und dementsprechend eine begrenzte Verpflichtung zur Rücksichtnahme zulässig.

Vgl. BVerfGE 32, 199 (218); 4, 115 (140).

Etwas anderes ist es jedoch, wenn der Landesgesetzgeber durch unmittelbare Kopplung seines Haushalts an die Gesetzgebung eines anderen Landes auf seine Haushaltsautonomie verzichtet und sei es auch nur in geringfügigen Teilen:

„Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten.“

BVerfGE 116, 327 (398).

Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst in seiner Entscheidung zum Europäischen Rettungsschirm bekräftigt:

„Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 [359]). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 [355 f.]; 79, 311 [329]). Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie (BVerfGE 55, 274 [302 f.]).“

BVerfGE 129, 124 (177).

Zwar ist die deutsche Beteiligung am Europäischen Rettungsschirm bereits aufgrund ihrer Dimension sicherlich nicht mit der eher überschaubaren Frage der Ausgleichszulage vergleichbar. Gleichwohl gilt im Grundsatz auch hier die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass es sich bei der Haushaltsautonomie um eine wesentliche, nicht entäußerbare Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedsstaaten handelt.

BVerfGE 129, 124 (181).

Bestimmt sich indes die Besoldung von Berliner Beamten teilweise allein nach der Besoldungsgesetzgebung anderer Bundesländer, entäußern sich insoweit die Abgeordneten des Berliner Abgeordnetenhauses ihrer Haushaltsautonomie.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Praxis des Landes Berlin, aus anderen Bundesländern wegen dienstlichen Gründen nach Berlin versetzten Beamten dauerhaft zusätzlich zu ihrer Besoldung die Differenz zu ihrer ursprünglichen Besoldung zu zahlen, einen Verstoß gegen das Alimentationsprinzip in Verbindung mit dem Leistungsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG darstellt. Zudem dürfte die Kopplung der Höhe der Ausgleichszulage an die Besoldungsentwicklung im Ursprungsland mit der Haushaltsautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG nicht vereinbar sein.

4. Abkopplung Tarifentwicklung und Preissteigerung Rheinland-Pfalz

Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet schließlich auch das Erste Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 in Rheinland-Pfalz.

Die darin geregelte fixe Erhöhung um jährlich 1 % für einen Zeitraum von fünf Jahren ist mit aus dem Alimentationsprinzip sowie in § 14 BBesG konkretisierten Anpassungspflicht nicht vereinbar, selbst wenn den Beamten am Ende mehr Einkommen zur Verfügung steht als heute. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat insoweit zutreffend ausgeführt:

„Unerheblich ist letztlich auch, dass der Kläger im Jahr 2004 über ein höheres Nettoeinkommen verfügen konnte als im Vorjahr sowie im Jahr 2002, dem letzten Jahr vor den massiven Eingriffen in die Beamtenbesoldung. Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation ist nicht allein ausschlaggebend, dass das Nettoeinkommen in dem betreffenden Jahr geringer ausfällt als im Vorjahr oder in den Jahren zuvor. Wie weiter unten aufgezeigt wird (3.), ist ein solcher Befund für die Feststellung der greifbaren Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung der vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht erforderlich. Ansonsten könnte eine offensichtlich vorliegende Verfassungswidrigkeit der Alimentation selbst in dem (fiktiven) Fall nicht festgestellt werden, in dem die Beamtenbesoldung zwar von Jahr zu Jahr geringfügig erhöht würde (**etwa jeweils um 1 v.H.**), die Gehälter der vergleichbaren Angestellten jedoch im selben Zeitraum beispielsweise jährliche Zuwächse von jeweils 3 oder 4 v.H. verzeichnen würden.“
(Hervorhebung nicht im Original).

OVG NRW - 1 A 1525.08 -, Rn. 283 (Juris).

Dies gilt unabhängig davon, ob das derzeitige Besoldungsniveau in Rheinland-Pfalz als Überalimentation zu qualifizieren ist – wenngleich das eher nicht der Fall sein dürfte. Ferner nicht von (unmittelbarer) Relevanz ist für den Zeitraum bis 2016 zu erwartende Steigung der Verbraucherpreise. Wie aufgezeigt, liefert die Preissteigerungsrate isoliert betrachtet keinen aussagekräftigen Maßstab für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation. Maßgeblich ist vielmehr die Einkommensentwicklung der Tarifangestellten im öffentlichen Dienst sowie in der Privatwirtschaft.

So ist es theoretisch zumindest denkbar, dass eine jährliche Erhöhung der Besoldung von 1 % im Zeitraum von 2012 bis 2016 der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse entspräche. Da sich dies jedoch aus heutiger Sicht nicht ansatzweise zuverlässig prognostizieren lässt, ist die starre jährliche Anpassung

der Besoldung in Höhe von 1 % für einen Zeitraum von fünf Jahren letztlich nichts anderes als eine ausdrückliche, vorweggenommene Verweigerung der Anpassungspflicht des Besoldungsgesetzgebers. Die entsprechende Begründung hierzu im Regierungsentwurf vermag insoweit nicht zu überzeugen:

„Das Ministerium [der Finanzen] habe sich „von einer retrospektiven Betrachtung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der jüngsten Wirtschaftsdaten leiten lassen.

Vor diesem Hintergrund teilt das Ministerium auch nicht die Auffassung, rheinland-pfälzische Beamtinnen und Beamten würden von der allgemeinen Einkommensentwicklung „abgekoppelt“.“

Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/281, S. 46 f.

Vielmehr erfolgt die jährliche Erhöhung völlig losgelöst von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse. Dies wird nicht zuletzt auch daran deutlich, dass in dem Gesetz bewusst auf die Einfügung einer Öffnungsklausel zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Anpassung der Besoldung verzichtet wird:

Das Ministerium geht deshalb davon aus, dass die für 2012 bis 2016 vorgesehenen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen dem Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf eine amtsangemessene Alimentation Rechnung tragen. Eine „Öffnungsklausel“ sei deshalb nicht vonnöten.“

Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/281, S. 46 f.

Wie das Bundesverfassungsgericht indes in seiner Entscheidung zur W-Besoldung betont hat, folgen für den Besoldungsgesetzgeber aus dem Alimentationsprinzip neben der Begründungspflicht weitere prozedurale Verpflichtungen in Form von Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten, damit er möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip adäquat begegnen kann.

BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 (Rn. 165 - Juris). Vgl. vorhergehend unter C/1/2/cc.

Es kann dahinstehen, ob die in Form eines Gesetzes ergangene Ankündigung, für die kommenden fünf Jahre, der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung nicht nachzukommen, überhaupt rechtfertigungsfähig ist. Denn jedenfalls sind hierfür keine hinreichenden Rechtfertigungsgründe ersichtlich. Einzige Begründung ist die Konsolidierung des Landeshaushalts durch Einsparungen bei den Personalkosten.

Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 16/281 S. 45 f.

Ein darüber hinausgehender, sachlicher Grund ist nicht erkennbar. Der Verweis auf mangelnde Spielräume im Steuerrecht ist nicht stichhaltig. Letztlich wird den Beamten hier im Voraus ein Sonderopfer abverlangt; eine entsprechende Regelung für Angestellte wäre schon aufgrund deren Tarifautonomie ausgeschlossen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die im Erste Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 in Rheinland-Pfalz geregelte fixe Erhöhung um jährlich 1 % für einen Zeitraum von fünf Jahren gegen das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG verstößt.

5. Berufung auf Schuldenbremse und Willkürverbot – Schleswig-Holstein

Der Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung Besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013-2014 – BVAnpG 2013-2014) sieht für die Jahre 2013 und 2014 vor, dass Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger bis zur Besoldungsgruppe A 11 eine Einmalzahlung zum 01.05.2013 in Höhe von EUR 360,- und zum 01.07.2014 in Höhe von EUR 450,- erhalten, bei Teilzeitbeschäftigung gilt dies entsprechend dem Teilzeitfaktor. Nach der Verminderung der Besoldungsanpassungen im Umfang von jeweils 0,2 Prozentpunkten zum weiteren Aufbau der Versorgungsrücklage sollen ab dem 01.07.2013 die Besoldungs- und Versorgungsbezüge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 13 sowie C 1 kw und W 1 um 2,45 % und die Besoldungs- und Versorgungsbezüge für die sonstigen Besoldungsgruppen ab A 14 um 1,3 % erhöht werden. Unter weiterer Berücksichtigung dieser Regelung sollen im Jahr 2014 die Besoldungs- und die Versorgungsbezüge ab dem 01.10.2014 um 2,75 % bei der Besoldungsgruppe A 2 – A 13 und um 1,3 % bei der Besoldungsgruppe A 14 erhöht werden. Unter anderem sollen diese gesetzlichen Maßnahmen durch ein Beförderungspaket ergänzt werden.

Landtagsdrucksache 18/816, S. 2 f.

Die Landesregierung hat deutlich gemacht, dass neben der Einhaltung des Alimentationsgrundsatzes die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse) zu beachten sind, so dass der Grundforderung der zeit- und inhalts-gleichen Übernahme der Tarifergebnisse nicht nachgekommen werden kann. Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben stelle sich für die Landesregierung damit die Frage einer inneren Ausschlusshaltung der Anpassungsregelungen im Rahmen des vom Bundesverfassungsgericht anerkannten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Landtagsdrucksache 18/816, S. 5 f.

Die Landesregierung verweist u. a. auch darauf, dass das Verwaltungsgericht Berlin erst jüngst entschieden habe, dass die geringere Besoldung in Berlin nicht gegen den Alimentationsgrundsatz verstoße.

Zusätzlich verweist die Landesregierung darauf, dass der Gleichheitsgrundsatz dem Besoldungsgesetzgebern nur im Sinne eines Willkürverbotes binde.

Landtagsdrucksache 18/816, S. 6.

Das Bundesgericht hat ausdrücklich dem Besoldungsgesetzgeber abweichend vom Regelfall der Gesetzgebung für Besoldungsanpassungen eine Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht auferlegt

zuletzt BVerfG E 130, 263/302.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ein Faktor ist, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist, sofern er die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt.

E 107, 218/253.

Es steht nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herangezogen werden darf.

s. auch OVG Münster – 1 A 1525.08 – Rdn. 307 – Juris.

Denn das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen

s. auch Wolff, ZBR 2005, 361/368.

Nichts anderes gilt im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Wenngleich diese Verfassungsrang hat, ist nicht ersichtlich, warum die Beamten zur Einreichung der entsprechenden Vorgaben ein Sonderopfer erbringen sollen. Daher ist auch der Verweis auf die in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG geregelte Schuldenbremse allein nicht ausreichend als Rechtfertigung.

ebenso Gutachten Landtag Schleswig-Holstein vom 28.05.2013, S. 10, anderer Ansicht Albrecht, LKV 2012, 61/63.

Insbesondere fehlt es an einem rechtfertigenden Grund für eine alimentationsbezogene Schlechterstellung der Beamtenschaft gegenüber den Tarifbeschäftigten, vor allem im Hinblick auf die besondere Pflichtenstellung der Beamten und erst recht auf den von ihnen abverlangten besonderen Einsatz und des ihnen versagten Streikrechts.

s. auch OVG Münster, Urteil vom 10.09.2007 – 1 A 4955/05 – Rdn. 164 – Juris.

Soweit das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen

dazu ausführlich oben CI2e

entschieden hat, dass die Besoldung sowohl der Richter als auch der Beamten „noch verfassungsgemäß“ sei, kann der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht gefolgt werden. Insbesondere stellt das Gericht in seinen Entscheidungen im Rahmen des für die Prüfung der Angemessenheit erforderlichen Vergleichs jeweils allein auf die absolute Höhe der in Frage stehenden Besoldung mit den Einkommen der verschiedenen Vergleichsgruppen ab. Die relative Entwicklung der jeweiligen Einkommen und die darin unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate zum Ausdruck kommende Kaufkraftentwicklung hat das Gericht hingegen nicht verglichen. Angesichts von Abweichungen von bis zu 10 % je nach Besoldungsgruppe lässt sich daraus eine Abkopplung der Besoldung von der sonstigen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst feststellen. Offenbar ist auch der Finanzsenator in Berlin dieser Ansicht, hat er doch mehrfach eine Anpassung der Berliner Besoldung an die des Bundes bis zum Jahre 2018 in Aussicht gestellt.

Die Beförderung ist entsprechend dem Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) strikt auf die jeweilige Person im Vergleich zu Konkurrenten auszurichten. Die Inaussichtstellung eines „Beförderungspaktes“ als Kompensation für eine nicht amtsangemessene gesetzliche Besoldungserhöhung ist missbräuchlich.

Die Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) an den Gesetzgeber sind nicht auf Willkür beschränkt. Eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung und insbesondere von der Entwicklung im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes wird weder durch den Rückgriff auf die Schuldenbremse, noch durch den Verweis auf das Willkürverbot gerechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Besoldungsgesetzgeber im Unterschied zum Regelfall der Gesetzgebung eine besondere Begründungspflicht auferlegt. Die vorgesehene gesetzliche Regelung verstößt evident gegen die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eingeforderte Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht. Auf die Frage, ob die geplante Neuregelung die amtsangemessene Alimentation schon „greifbar“ unterschreitet, kommt es daher vorliegend nicht an.

Die „Greifbarkeit“ der zu geringen Bezüge wird in Berlin noch evidenter, wenn alle Berliner Beamten durch die Nichtübernahme des Tarifergebnisses auf alle Beamten noch weiter im Verhältnis zur Entwicklung in allen anderen Ländern zurückfallen. Die Zusage der Erhöhung der Bezüge in den nächsten Jahren ändert am jetzigen verfassungswidrigen Befund nichts.

6. Gänzlicher Ausschluss höherer Besoldungsgruppen Nordrhein-Westfalen und Bremen

Der Entwurf des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen

Landtagsdrucksache 16/2880.

sieht vor eine 1 : 1-Übertragung des Tarifabschlusses für den Öffentlichen Dienst auf die Besoldungsgruppen einschließlich A 10 vorzunehmen. Für die Besoldungsgruppen A 11 sowie A 12 sieht der Entwurf für 2013/2014 eine jährliche Erhöhung von 1 % vor.

Auf Beschluss des Bremer Senats sollen bei den Beamten und Versorgungsempfängern bis einschließlich A 10 die Bezüge zum 1. Juli 2013 um 2,65 Prozent und zum 1. Juli 2014 um 2,95 Prozent steigen. Für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 ist jeweils zum 1. Juli die Anhebung um ein Prozent geplant. Allen übrigen Besoldungsgruppen ist eine Nullrunde zugeordnet. Die übrigen Beamtinnen und Beamten erhalten keine Anpassung ihres Grundgehalts. Die Bürgerschaft Bremens stimmte der angekündigten Anpassung zu.

Die nordrhein-westfälische Gesetzesbegründung verweist auf die Schuldenbremse. Der Abwägungsprozess zwischen der im Grundgesetz festgelegten und auch für das Land verbindlichen Regelung der Schuldenbremse und den zum Alimentationsprinzip entwickelten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums sei in einen für eine weitgehende Verwirklichung beider Forderungen des Grundgesetzes möglichst scho-

nenden Ausgleich zu bringen.

Landtagsdrucksache 16/2880, S. 13.

Die Systematik der amtsangemessenen Besoldungsunterschiede werde durch die geplante einmalige Nichtanhebung der Bezüge der oberen Besoldungsgruppen nicht berührt, der Grundsatz einer dem Dienstrang und der Verantwortung entsprechenden amtsangemessenen Alimentation werde weiterhin qualitativ gewahrt.

Landtagsdrucksache 16/2880, S. 14.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Besoldungsgesetzgeber abweichend vom Regelfall der Gesetzgebung ausdrücklich für Besoldungsanpassungen eine Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht auferlegt.

Zuletzt BVerfG E 130, 263/301.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ein Faktor ist, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist, sofern er die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt

E 107, 218/253.

Es steht nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herangezogen werden darf

s. auch OVG Münster – 1 A 1525.08 – Rdn. 307 – Juris.

Denn das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen

Wolff, ZBR 2005, 361/368.

Nichts anderes gilt im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Wenngleich diese Verfassungsrang hat, ist nicht ersichtlich, warum die Beamten zur Einreichung der entsprechenden Vorgaben ein Sonderopfer erbringen sollen. Daher ist auch der Verweis auf die in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG geregelte Schuldenbremse allein nicht ausreichend als Rechtfertigung

ebenso m.w.N. Gutachten Landtag Schleswig-Holstein vom 28.05.2013 S. 10, a.A. Albrecht, LKV 2012, 61/63.

Insbesondere fehlt es an einem rechtfertigenden Grund für eine alimentationsbezogene Schlechterstellung der Beamtenschaft gegenüber den Tarifbeschäftigten, vor allem im Hinblick auf die besondere Pflichtenstellung der Beamten und erst recht auf den von ihnen abverlangten besonderen Einsatz und des ihnen versagten Streikrechts

s. auch OVG Münster, Urteil vom 10.09.2007 – 1 A 4955/05 – Rdn. 164 – Juris.

Für den Erfolg einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen eine nicht amtsangemessene Besoldung ist grundsätzlich ausschlaggebend, dass die Besoldung „greifbar“ hinter der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zurück bleibt. Ob dies in Nordrhein-Westfalen jetzt schon der Fall ist oder künftig sein wird,

kann vorliegend dahin gestellt bleiben. Entscheidend ist vorliegend vielmehr, dass der Gesetzgeber keine stichhaltige Begründung für den Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung gemacht hat. Der Gesetzgeber kommt seiner durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten besonderen vom Regelfall der Gesetzgebung deutlich abweichenden Begründungspflicht nicht nach. Es fehlen jegliche spezifischen im Beamtenverhältnis als einem Dienst- und Treueverhältnis wurzelnde Gründe

s. auch Gutachten Wissenschaftlicher Dienst Landtag Schleswig-Holstein v. 28.05.2013, S. 10, 19.

Das Leistungsprinzip gebietet über seinen in Art. 33 Abs. 2 GG explizit beschriebenen Funktionsbereich hinaus, die Ämter aufgaben- und verantwortungsbezogen abzustufen (Grundsatz der Ämterhierarchie, Abstandsgebot).

„Die Angemessenheit der Alimentation bestimmt sich maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Durch das Gebot, bei der Besoldung dem Dienstrang des Beamten Rechnung zu tragen, soll – dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend (vgl. BVerfGE 61, 43, 57 f.) – einerseits sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. In dieser Hinsicht bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Andererseits kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Diese Wertigkeit wird durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt (vgl. BVerfGE 44, 249, 265).“

BVerfGE 61, 43 (57): „Zu jenen hergebrachten Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums zählt der Leistungsgrundsatz, der nicht nur bei Einstellungen (vgl. Art. 33 Abs. 2 GG), sondern auch bei Beförderungen von Beamten von ausschlaggebender Bedeutung ist (BVerfGE 56, 146 (163f.)). Er fordert, dass Ernennungen nur nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vorgenommen werden dürfen (vgl. § 7BRRG, § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG, § 1 Abs. 1 BLV). Mit einer dem Leistungsgrundsatz entsprechenden Beförderung werden daher Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Beamten förmlich anerkannt. Der Beamte wird mit seiner Beförderung Inhaber eines Amtes mit größerem Verantwortungsbereich und damit zugleich auch aus der Gruppe derjenigen Beamten herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt innehatten. Nach den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums sind mit der Übertragung eines höheren Amtes in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden, weil sich die dem Beamten zustehenden Bezüge nach dem Inhalt des ihm übertragenen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung richten (BVerfGE 4, 115 (135); 8, 1 (14); 21, 329 (345); 56; 146 (164)).“

BVerfGE 44, 249 (265): „Dem Gefüge der Ämter innerhalb der Staatsorganisation entspricht deshalb eine ‚Stufung der Bezüge innerhalb der Besoldungsordnung.‘“

Über die sich dabei ergebenden Besoldungsabstufungen beeinflusst das Leistungsprinzip auch die Alimentation des Beamten: Das Prinzip der amtsangemessenen Besoldung erfordert ein Mindestmaß an Differenzierung der statusrechtlichen Ämter nach Funktionsunterschieden.

Jachmann, in von Mangoldt/Klein/Starak Hrsg. GG II 6. Aufl. 2010 Art. 33 Rdn. 50. Vgl. ferner Badura in Maunz/Düring GG Art. 33 Rdn. 68, 73; dezidiert gegen eine Aufweichung dieses Grundsatzes Bamberger ZPR 2861 (362); vgl. ferner Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz, 2012 S. 64 f.

In NRW ist das Mindestmaß an Differenzierung in der Vergangenheit bereits über die Maßen eingeebnet worden ist.

Die beabsichtigte Entscheidung, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst für die Besoldungsgruppen ab A 11 nur geringfügig und für die Besoldungsgruppen ab A 13 gar nicht zu erhöhen, verletzt das Abstandsgebot in evidenter Weise und auf Dauer. Der Gesetzgeber missachtet die vom OVG Münster festgestellte Grenzüberschreitung und weitet diese erheblich aus, ohne spezifische stichhaltige Gründe anzugeben.

Die SPD in NRW hat im Rahmen der Landtags-Anhörung am 18.06.2013 argumentiert:

„Im Hinblick auf die sozial gestaffelte Übernahme des Tarifabschlusses für Beamtinnen und Beamte ist insbesondere eine gute Abwägung zwischen zwei grundrechtlichen Vorgaben neu: Die amtsangemessene Besoldung einerseits und die Neuschuldenbremse andererseits. Es gibt bislang keinen Präzedenzfall, seitdem die Schuldenbremse ins Grundgesetz aufgenommen wurde.“

Der Argumentation ist zunächst entgegenzuhalten, dass die Schuldenbremse selbstverständlich keine grundrechtliche Vorgabe ist.

Die Argumentation ignoriert zudem, dass die W-2 Entscheidung (E130 263) ebenso wie die im Allgemeinen Teil dieses Gutachtens erörterte Entscheidung zum Vorlagebeschluss des VG Braunschweig lange nach der Aufnahme der Schuldenbremse in das Grundgesetz (2009) ergangen sind. Die aus der Rechtsprechung des BVerfG im Gutachten sich ergebenden Konsequenzen gelten also unverändert.

Der vom nordrhein-westfälischen Finanzminister mit Schreiben vom 01.07.2013 nachgereichte Abwägungsprozess der Landesregierung ändert an der rechtlichen Bewertung des Ausschlusses der Beamten als A-13 nichts. Alle vom Finanzministerium genannten Argumente sind nur relevant für die Frage, ob die Dienstbezüge in NRW wegen ihrer Höhe in greifbarer Weise das Alimentationsprinzip verletzen. Darauf kommt es wegen des willkürlichen Ausschlusses der Beamten als A-13 wie vorstehend ausgeführt (S. 51. s.a. Zusammenfassung, unter 9.) überhaupt nicht an.

Das gilt insbesondere für die Ausführungen zur Beteiligung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung einschließlich des Vergleichs mit den Tarifbeschäftigten und zum Abstandsgebot. Die fehlerhaften Ausführungen zur Schuldenbremse, und zur Verneinung eines Sonderopfers wurden durch Wiederholung nicht besser.

Ergänzend sei nur auf die auf Seite 49 des Gutachtens und unter C I 2 e gemachten Ausführungen zu nicht rechtskräftigen Urteilen des VG Berlin hingewiesen, auf die sich das Finanzministerium beruft.

D. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE

1. Zwischen der Beamtin/dem Beamten und dem Dienstherrn besteht ein besonderes Dienst- und Treueverhältnis, dessen Rechte und Pflichten gemäß Art. 33 Abs. 5 GG nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu regeln sind. Das Alimentationsprinzip zählt zum Kernbestand der Strukturprinzipien dieser hergebrachten Grundsätze. Zum einen enthält es einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, zum anderen begründet es ein grundrechtsgleiches Recht des Beamten. Danach ist der Dienstherr verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen 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. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Alimentation meint dabei nicht einen fest begrenzten (Mindest-) Standard, sondern einen dem Amt angemessenen Lebenskomfort. Aus dem Alimentationsprinzip lässt sich daher kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte Alimentation ableiten, sondern dieses ist vom Gesetzgeber entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren. Insoweit besteht eine dynamisierte Anpassungspflicht des Gesetzgebers, wie sie einfachgesetzlich durch § 14 Abs. 1 BBesG konkretisiert wird.
2. Diese Funktionen des Alimentationsprinzips sind bei der Bestimmung einer amtsangemessenen Alimentation zu berücksichtigen. Die durch Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Amtsangemessenheit der Alimentation beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen der Beamten. Gesetzgeberisches Leitbild ist dabei die verheiratete Beamtin bzw. der verheiratete Beamte mit zwei Kindern. Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Die absolute Untergrenze für den Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers ist der Kerngehalt des Alimentationsprinzips. Dabei ist jedoch umstritten, wann dieser betroffen ist. Unter Verweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird hierfür teilweise ein Abstandsgebot von 15 % zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum herangezogen. Dieses vom Bundesverfassungsgericht lediglich in einem Fall herangezogene Abstandsgebot bezog sich jedoch nicht auf die Angemessenheit der Besoldung selbst. Zudem hat das Gericht selbst wiederholt betont, dass der Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation in Art. 33 Abs. 5 GG wurzelt und nicht im Sozialstaatsprinzip. Sozialhilferechtliche Erwägungen taugen daher überhaupt nur dann als evidenter (äußerster) Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert, darüber hinaus bringen sie jedoch keinen Erkenntnismehrwert für die Bestimmung einer amtsangemessenen Besoldung.
3. Mit dem weiten Entscheidungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers korrespondiert eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte gerichtliche Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung. Danach ist die Besoldung nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der

allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Voraussetzung für die entsprechende Prüfung ist zunächst die Festlegung einer nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage sowie eines aussagekräftigen Berechnungszeitraums.

Für die Prüfung der Amtsangemessenheit der jeweiligen Besoldung ist primär ein Vergleich zur sonstigen Besoldung vorzunehmen – sowohl innerhalb der jeweiligen Besoldungsordnung als auch besoldungsordnungsübergreifend. Ergänzend ist die Besoldung mit der Tarifentwicklung vergleichbarer Angestellter im öffentlichen zu vergleichen. Schließlich ist auch die Entwicklung der Nettoeinkommen für vergleichbare Tätigkeiten in der Privatwirtschaft zu berücksichtigen. Zudem hat der Besoldungsgesetzgeber nach zutreffender Ansicht die Besoldungsentwicklung im Bund und in den übrigen Ländern zu berücksichtigen. Der Preissteigerungsrate kommt demgegenüber keine eigenständige Aussagekraft zu.

Das Alimentationsprinzip steht indes einer Nichtanpassung oder gar einer Kürzung der Alimentation nicht entgegen. Vielmehr können entsprechende Maßnahmen gerechtfertigt sein, wenn sich die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse negativ entwickeln oder aufgrund von sachlichen, dem Beamtenverhältnis immanenten Gründen. Nicht hinreichend für eine Rechtfertigung ist hingegen der alleinige Verweis auf die Haushaltssanierung; dies gilt auch im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Den Beamten darf kein Sonderopfer abverlangt werden.

4. Auf dieser Grundlage bestehen erhebliche Zweifel an der Amtsangemessenheit der Beamten- und Richterbesoldung im Land Berlin. Soweit das Verwaltungsgericht Berlin jüngst in drei Urteilen entschieden hat, dass die Besoldung sowohl der Richter als auch der Beamten „noch“ verfassungsgemäß sei, kann der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht gefolgt werden. Insbesondere stellte das Gericht in seinen Entscheidungen im Rahmen des für die Prüfung der Angemessenheit erforderlichen Vergleichs jeweils allein die „absolute“ Höhe der in Frage stehenden Besoldung mit den Einkommen der verschiedenen Vergleichsgruppe gegenüber. Die relative Entwicklung der jeweiligen Einkommen und die darin unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate zum Ausdruck kommende Kaufkraftentwicklung hat das Gericht hingegen nicht verglichen. Angesichts von Abweichungen von bis zu 10 % je nach Besoldungsgruppe lässt sich durchaus eine Abkopplung der Besoldung von der sonstigen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst feststellen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass das Land Berlin mit seinem Besoldungsniveau im bundesweiten Vergleich mit Abstand am unteren Ende rangiert. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Attraktivität und des Ansehens des Berufsbeamtentums in der Gesellschaft als eine wesentliche Funktion des Alimentationsprinzips ist auch dies aus verfassungsrechtlicher Sicht in Frage zu stellen.

5. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat mit dem Ersten Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 für den Zeitraum von 2012 bis 2016 jeweils eine jährliche Besoldungserhöhung von 1 % festgelegt. Dabei wurde ausdrücklich auf eine Öffnungsklausel verzichtet. Es handelt sich also faktisch um eine Kürzung, jedenfalls aber um die vorweggenommene Verweigerung einer Besoldungsanpassung und damit letztlich um eine bereits qua Gesetz festgelegte greifbare Abkopplung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, indem deren Berücksichtigung von vornherein ausgeschlossen wird. Für die An-

nahme einer bisherigen Überalimentation bestehen keine Anhaltspunkte. Erklärtes Ziel ist allein die Haushaltssanierung durch Einsparung von Personalkosten. Sachliche, dem Beamtentum immanente Gründe werden weder genannt, noch wären sie ersichtlich. Darin liegt ein Verstoß gegen die aus dem Alimentationsprinzip folgende Pflicht des Besoldungsgesetzgebers, die Besoldung dynamisch an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards auszurichten. Den Beamten wird ein verfassungswidriges Sonderopfer abverlangt.

6. Berlin ist sowohl mit Brandenburg als auch dem Bund zahlreiche verschiedengestaltige Verwaltungskooperationen eingegangen. Dabei nehmen Beamte auch oder allein Aufgaben des jeweils anderen Dienstherrn wahr, bzw. erfüllen gemeinsam mit Beamten des anderen Dienstherrn dieselben Aufgaben. Dennoch werden sie von ihren Dienstherrn unterschiedlich alimentiert. Wie unter 5. aufgezeigt, bestehen erhebliche Zweifel an der Amtsgemessenheit der Berliner Besoldung. Aufgrund von länderübergreifenden Verwaltungskooperationen ergeben sich insoweit indes keine weitergehenden Anforderungen. Anknüpfungspunkt hierfür könnte lediglich der Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung sein, wonach gleichwertige Ämter auch gleichwertig zu besolden sind. Allerdings gilt auch diese spezielle Ausprägung des Gleichheitssatzes nur gegenüber demselben Normgeber. Im Rahmen der Verwaltungskooperationen verbleiben die Beamten jedoch im Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem jeweiligen Dienstherrn. Die unterschiedliche Alimentierung bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung ist daher in erster Linie eine personalpolitische Herausforderung. Ein denkbarer Lösungsansatz hierfür wäre die Vereinbarung von Ausgleichzulagen im jeweiligen Staatsvertrag.
7. Beamte, die aus „dienstlichen Gründen“ aus anderen Bundesländern nach Berlin versetzt wurden, erhalten dauerhaft eine an die Besoldungsentwicklung ihres Ursprungslandes gekoppelte Ausgleichszulage in Höhe der Differenz zwischen Ursprungsbesoldung und der Berliner Besoldung.

Damit erhalten Beamte in derselben Besoldungsstufe bei gleicher Aufgabenwahrnehmung eine unterschiedliche Besoldung. Dies hat teilweise sogar zur Folge, dass in einigen Besoldungsgruppen ein Beamter auf einer niedrigeren Besoldungsstufe eine höhere Grundbesoldung bezieht, als ein Beamter auf der darüber liegenden Stufe.

Eine derartige Relativierung, bzw. sogar Nivellierung des Besoldungsgefüges verstößt gegen das Alimentationsprinzip und höhlt das Dienst- und Treueverhältnis aus. Zudem verstößt diese Regelung gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Schließlich unterminiert sie das Haushaltsrecht des Abgeordnetenhauses, weil die Höhe der Ausgleichszulage von der Besoldungsgesetzgebung des Ursprungslandes abhängt.

8. Die Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) an den Gesetzgeber sind nicht auf Willkür beschränkt. Eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung und insbesondere von der Entwicklung im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes wird weder durch den Rückgriff auf die Schuldenbremse, noch durch den Verweis auf das Willkürverbot gerechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Besoldungsgesetzgeber im Unterschied zum Regelfall der Gesetzgebung eine besondere Begründungspflicht auferlegt. Die In Schles-

wig-Holstein vorgesehene gesetzliche Regelung verstößt evident gegen die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eingeforderte Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht. Auf die Frage, ob die geplante Neuregelung die amtsangemessene Alimentation „greifbar“ unterschreitet, kommt es daher nicht an.

9. Für den Erfolg einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen eine nicht amtsangemessene Besoldung ist grundsätzlich ausschlaggebend, dass die Besoldung „greifbar“ hinter der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zurückbleibt. Ob dies in Nordrhein-Westfalen und Bremen jetzt schon der Fall ist oder künftig sein wird, kann dahingestellt bleiben. Entscheidend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber keine stichhaltige Begründung für den Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung gemacht hat. Der Gesetzgeber kommt seiner durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten besonderen vom Regelfall der Gesetzgebung deutlich abweichenden Begründungspflicht nicht nach. Es fehlen jegliche spezifischen im Beamtenverhältnis einem Dienst- und Treueverhältnis wurzelnde Gründe.

Zudem verletzt der gänzliche Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen gegen den maßgeblichen vom Leistungsprinzip (Art. 33 GG) geprägten Grundsatz der Ämterhierarchie und das diesen innewohnende Abstandsgebot.



Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis