

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der FDP-Fraktion
Herrn Wolfgang Kubicki, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 06.05.2013

Mein Zeichen: L 202 – 73/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

28.05.2013

Besoldungspläne der Landesregierung

Sehr geehrter Herr Kubicki,

mit Schreiben vom 06.05.2013 haben Sie uns ein von Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Batis erstelltes Gutachten zu den Besoldungsanpassungen in den Ländern Rheinland-Pfalz und Berlin übersandt, in dem dieser verfassungsrechtliche Bedenken geltend macht, u. a. hinsichtlich einer fünfjährigen Vorfestlegung des Gesetzgebers auf eine Besoldungssteigerung, ohne die wirtschaftliche Entwicklung absehen zu können. Vor diesem Hintergrund bitten Sie um Prüfung, ob die von der schleswig-holsteinischen Landesregierung avisierte Besoldungsanpassung für Beamtinnen und Beamte gegen höherrangiges Recht verstößt.

Inzwischen hat die Landesregierung den Entwurf eines Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013 bis 2014 (Drs. 18/816) vorgelegt, der sich – anders als noch der Referentenentwurf eines Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013 bis 2017 (Unterrichtung 18/37) – lediglich auf dieses und das folgende Jahr erstreckt. Daher wurde Ihr Auftrag in einem Telefonat mit Herrn Weber dahingehend modifiziert, dass geprüft werden soll, inwieweit Einschnitte bei der Beamtenbesoldung durch eine Bezugnahme auf die „verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse)“ (vgl. Drs. 18/816, S. 5) gerechtfertigt werden können.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Der Entwurf eines Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013 bis 2014 muss mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sein, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist.¹ Art. 33 Abs. 5 GG gilt sowohl für das Beamtenrecht des Bundes als auch der Länder.

1.1 Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft (*BVerfGE* 130, 263, 292; 117, 330, 344; 107, 218, 236; 106, 225, 232).

Mit den **hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums** i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (*BVerfGE* 117, 330, 345; 114, 258, 281 f.; st. Rspr.). Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird nur durch solche hergebrachten Regelungen beschränkt, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt und Funktion so prägen, dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde (*BVerfGE* 117, 330, 348; 114, 258, 286).

1.2 Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflichten hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (*BVerfGE* 130, 263, 294; *Badura*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 RN 73). Die Grenze dieses Gestaltungsspielraums bildet im Hinblick auf die Beamtenbesoldung jedoch das **Alimentationsprinzip** (*BVerfGE* 119, 247, 269; 114, 258, 288 f.; 76, 256, 298; 61, 43, 57; st. Rspr.).

¹ Eine Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 33 Abs. 5 GG ist durch die Einfügung der sog. Fortentwicklungsklausel im Rahmen der Föderalismusreform von 2006 nicht erfolgt, denn fortzuentwickeln sei „nach der eindeutigen Gesetzesfassung allein das Recht des öffentlichen Dienstes, nicht aber der hierfür geltende Maßstab, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (*BVerfGE* 119, 247, 269). Grenze der Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts bleiben daher die Strukturprinzipien in Form der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Dies sei kein Selbstzweck, sondern diene dazu, eine im politischen Kräftefeld stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern (*BVerfGE* 117, 372, 380).

Beim Alimentationsprinzip handelt es sich um einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (*BVerfGE* 130, 263, 292; 114, 258, 287; 107, 218, 237; st. Rspr.). Dieser hergebrachte und zu beachtende Grundsatz des Berufsbeamtentums und des Berufsrichterrechts fordert eine amtsangemessene Alimentierung, d. h. die Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung sind so zu bemessen, dass sie je nach Dienstrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt gewähren.² Der Beamte soll dadurch in die Lage versetzt werden, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe beizutragen, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern (*BVerfGE* 114, 258, 287 f.; 107, 218, 237; 44, 249, 265).

Der Beamte muss über ein Einkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (= **amtsangemessene Besoldung**, *BVerfGE* 119, 247, 269; 114, 258, 287 f.; 107, 218, 237; st. Rspr.). Dabei hat der Besoldungsgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (*BVerfGE* 130, 263, 292; 114, 258, 288; 76, 256, 324; 44, 249, 265 f.). Die Alimentation dient nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sondern hat zugleich eine qualitätssichernde Funktion (*BVerfGE* 130, 263, 293; 114, 258, 294).

Aus dem Alimentationsprinzip folgt jedoch kein Anspruch des Beamten auf eine Besoldung in bestimmter Höhe. Vielmehr stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines amtsangemessenen Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende „verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive“ dar (*BVerfGE* 130, 263, 294). Das durch seine Dienstleistung erworbene Recht des Beamten auf angemessenen Lebensunterhalt ist allerdings, wenn auch nicht hinsichtlich der konkreten Höhe oder der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des **Kernbestands**

² Wenn § 17 Satz 1 SHBesG bestimmt, dass die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepasst wird, handelt es sich also um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. *BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 414).

durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert wie das Eigentum durch Art. 14 GG (*BVerfGE* 114, 258, 289; 61, 43, 57; 39, 196, 200).

1.3 Die Beamtenbesoldung verstößt jedenfalls dann gegen Art. 33 Abs. 5 GG, wenn der verfassungsrechtliche **Kerngehalt der Alimentation** unterschritten wird. Ein konkreter Betrag ist der Verfassung – wie bereits ausgeführt wurde – insoweit jedoch nicht unmittelbar zu entnehmen (*BVerfGE* 117, 330, 352; vgl. auch *Bamberger*, *Amtsangemessene Alimentation*, ZBR 2008, S. 361 ff.).

Welche Alimentation angemessen ist, bedarf vielmehr der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und ist von den jeweiligen Verhältnissen abhängig (*BVerfGE* 117, 330, 352). Denn das Alimentsprinzip liefert im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nur einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren ist (*BVerfGE* 114, 258, 288; 44, 249, 266). Die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit beschränkt sich daher auf die Frage, ob die dem Beamten gewährten Bezüge **evident** unzureichend sind. Das ist der Fall, wenn der unantastbare Kerngehalt der Alimentation als Untergrenze nicht mehr gewahrt ist (*BVerfGE* 130, 263, 295; *BVerfG*, Beschluss vom 03.05.2012, Az.: 2 BvL 17/08, RN 34 – zit. nach juris).

Bei Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung hat sich der Besoldungsgesetzgeber an der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren (*BVerfGE* 117, 330, 352). Maßgeblich sind nicht einzelne Besoldungsbestandteile, sondern die **Nettobezüge**, also das, was sich der Beamte von seinem Gehalt leisten kann (*BVerfGE* 114, 258, 286; 81, 363, 376; 44, 249). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu kinderreichen Beamtenfamilien das Nettoeinkommen in der Weise ermittelt, dass es von den jährlichen Bezügen ausgegangen ist. Dazu gehörten das Grundgehalt, der Ortszuschlag, ggf. die Stellenzulage, die jährliche Sonderzuwendung³ und das Urlaubsgeld⁴ sowie etwaige Einmalzahlungen. Die Nettobezüge ergeben sich dann nach Abzug der Lohnsteuer, der Kirchensteuer und des Solidaritätszuschlags (*BVerfGE* 99, 300, 321). Nach Ansicht des *VG Berlin* sind auch die Beiträge für die private Krankenversicherung in Abzug zu bringen (Urteil vom 06.11.2012, Az.: 28 K

³ Sonderzahlungen erhalten nur bestimmte Beamte, vgl. §§ 6 und 7 des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen vom 12. November 2003 (GVOBl. S. 546, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 26.01.2012, GVOBl. S. 153, 259).

⁴ Urlaubsgeld wird in Schleswig-Holstein nicht mehr gezahlt.

5.12, RN 28 – zit. nach juris – unter Verweis auf *BVerfG*, NVwZ 2008, S. 66, 67; vgl. hierzu auch *BVerfG*, Beschluss vom 03.05.2012, Az.: 2 BvL 17/08, RN 27 – zit. nach juris). Gleiches dürfte für den Selbstbehalt nach § 16 Beihilfeverordnung⁵ gelten, denn die beamtenrechtliche Alimentation wäre nicht mehr ausreichend, wenn die zur Abwendung von krankheitsbedingten Belastungen aufzubringenden Kosten einen solchen Umfang erreichten, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten nicht mehr gewährleistet wäre (*BVerfG*, NVwZ 2008, S. 66, 68).

Wie bereits ausgeführt wurde, muss der Beamte über ein nach diesen Maßstäben errechnetes Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (*BVerfGE* 117, 330, 351; 114, 258, 287 f.; 107, 218, 237; st. Rspr.).

Dabei hat der Gesetzgeber auch zu beachten, dass aus dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG und aus dem aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Gebot einer dem Amt angemessenen Alimentierung folgt, dass die Bezüge der Beamten entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abzustufen sind, also bei der Besoldung dem Dienstrang des Beamten Rechnung zu tragen ist (*BVerfGE* 117, 330, 355). Denn die Amtsangemessenheit der Alimentation bestimmt sich maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang und der mit dem Amt verbundenen Verantwortung, also insbesondere auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Darin kommt zum Ausdruck, dass jedem Amt im Hinblick auf Verantwortung und Inanspruchnahme des Amtsinhabers eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss (*BVerfGE* 130, 263, 293; 114, 258, 293). Daher fordert auch der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation, dass die an ein höherwertiges Amt anknüpfenden Bezüge bei ansonsten gleich gelagerten Voraussetzungen ein höheres Niveau erreichen müssen (vgl. *BVerfGE* 117, 372, 382; NVwZ 2006, S. 1280, 1281) und eine **hinreichend abgestufte Differenzierung der unterschiedlichen Besoldungsgruppen** vorliegt (*BVerfGE* 117, 330, 355; NVwZ 2008, S. 66, 68).

⁵ Landesverordnung über die Gewährung von Beihilfen an Beamtinnen und Beamte in Schleswig-Holstein vom 16.05.2006 (GVObI. S. 85, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 04.04.2011, GVObI. S. 122). Der Selbstbehalt beträgt zwischen 60,- Euro (Besoldungsgruppen A2 bis A6) und 600,- Euro (Besoldungsgruppen höher als B 7, C 4 und R 7).

Amtsangemessene Gehälter sind daher so zu bemessen, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht (*BVerfGE* 117, 330, 355). Eine Nivellierung der Wertigkeit der Ämter ist auszuschließen (vgl. *BVerfGE* 114, 258, 295). Jedoch ist eine Differenzierung nach familienbedingtem Bedarf vorgegeben (*BVerfGE* 81, 363, 375 f.; 44, 249, 267), so dass die Nettozüge eines Beamten mit Familie durchaus höher sein können, als die eines ranghöheren Beamten, der keine entsprechenden Unterhaltungspflichten zu erfüllen hat. Daraus folgt auch, dass die Amtsangemessenheit der Alimentation – sowohl im Verhältnis zu den jeweiligen Vergleichsgruppen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes und im Verhältnis der Besoldungsgruppen untereinander – **für jede Besoldungsgruppe gesondert zu prüfen** ist.

Wegen des weiten **Gestaltungsspielraums** des Gesetzgebers bei der Konkretisierung der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation überprüft das Bundesverfassungsgericht nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat, sondern im Hinblick auf die Mindestalimentation lediglich die **Überschreitung der äußersten Grenzen** im Rahmen einer **Evidenzkontrolle** (*BVerfGE* 130, 263, 294; 117, 330, 353).

Die Überschreitung dieser äußersten Grenzen hat es angesichts der in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Leistungskürzungen und Einsparmaßnahmen im Recht der Beamten und Versorgungsempfänger bei einer Gesamtschau zwar nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. *BVerfG*, NVwZ 2008, S. 66, 68⁶; ZBR 2007, S. 411, 413⁷). Denn Beamte seien nicht verpflichtet, stärker als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen. Sofern spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe für die Einsparmaßnahmen nicht vorhanden seien, könne die relative Entwicklung des Alimentationsniveaus im Vergleich zu dem allgemeinen Lebensstandard außerhalb des öffentlichen Dienstes daher durchaus ein Indikator für eine verfassungsrechtlich relevante Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus darstellen. Das Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, zähle seit jeher zu den maßgeblichen Bestimmungsfaktoren für die Festsetzung der Amtsangemessenheit der Alimentation. Je empfindlicher sich dabei die Leistungskürzungen im öffentlichen Dienst in

⁶ Verfassungsbeschwerden betr. die Kostendämpfungspauschale, die im Beamtenrecht des Landes Niedersachsen vom 01.02.1999 bis zum 31.12.2001 vorgesehen war.

⁷ Verfassungsbeschwerden betr. die Bundesbesoldungs- und –versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000.

ihrer Gesamtheit darstellten, umso eher werde eine Überschreitung der durch das Alimentationsprinzip gezogenen Grenzen für die Festsetzung der Bezügehöhe in Betracht kommen und dem Gesetzgeber jedenfalls Anlass geben, die wachsende Differenz zu beobachten und seine Erwägung, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe gleichwohl eingehalten sind, zu plausibilisieren (*BVerfG*, NVwZ 2008, S. 66, 68; vgl. auch ZBR 2007, S. 411, 413; in den konkreten Fällen wurde eine Verletzung des Alimentationsprinzip allerdings noch nicht angenommen).

Dabei geht das Bundesverfassungsgericht bereits seit 1998 zunächst davon aus, dass eine Überalimentierung gegenwärtig nicht vorliegt, da in den vergangenen Jahren die Bezüge durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze stets nur der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse angepasst worden seien (*BVerfGE* 99, 300, 320; 114, 258, 290).⁸ Es ist nichts dafür ersichtlich, dass dieser Befund aufgrund der Besoldungsentwicklung in Schleswig-Holstein geändert werden müsste.

Im Falle der W2-Besoldung der Professoren in Hessen ist das Bundesverfassungsgericht aufgrund eines absoluten Vergleichs mit der „am ehesten als Vergleichsgruppe für die W-Besoldung tauglichen Besoldungsordnung A“ und Vergleichsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes zu dem Ergebnis gelangt, dass die Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG nicht erfüllt wurden (*BVerfGE* 130, 263, 302 ff.). Im Übrigen ist es zur Festlegung der Grenze der Mindestalimentation notwendig – unter Berücksichtigung der Wertigkeit der Ämter –, die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der letzten Jahre nachzuvollziehen.⁹

Zur Klärung der Frage, ob die Alimentation einer bestimmten Besoldungsgruppe noch ausreichend ist, ist „auf der Grundlage konkreter Berechnungen darzulegen, wie ge-

⁸ Nach Ansicht des *VG Halle* war die R1-Besoldung eines verheirateten Richters mit 2 Kindern bereits im Jahr 1983 „gerade noch“ amtsangemessen, Urteil vom 28.09.2011, Az.: 5 A 216/09, RN 80 ff. m. w. N. zu divergierenden Auffassungen – zit. nach juris; vgl. hierzu auch *Battis*, Rechtsgutachten, S. 21 f.

⁹ In jedem Fall ist bei der Alimentierung auf einen angemessenen Abstand von der Sozialhilfe und einer Vergleichbarkeit zum Lebensstandard von Arbeitnehmern aus vergleichbaren Arbeitsbereichen – auch der freien Wirtschaft – zu achten (vgl. *Wolff*, in: ZBR 2005, S. 361, 366; in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu kinderreichen Beamtenfamilien wurde für den notwendigen Abstand ausgeführt, ein 15%iger Mindestabstand der kindbezogenen Besoldungsbestandteile zum durchschnittlichen Sozialhilfesatz lasse den verfassungsgebotenen Unterschied zwischen der der Sozialhilfe obliegenden Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs und dem dem Beamten und seiner Familie geschuldeten Unterhalt noch hinreichend deutlich werden, *BVerfGE* 99, 300, 322; 81, 363, 382 f.). Hieraus können aber nicht ohne weiteres allgemeine Rückschlüsse zur Bestimmung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips gezogen werden (*Battis*, Rechtsgutachten, S. 17), denn „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“ (*BVerfGE* 44, 249, 264 f.).

nau sich die umfangreichen Kürzungen der letzten Jahre auf Nettobezüge ausgewirkt haben und inwieweit Besoldung oder Versorgung auf Grund dieser Einschnitte hinter der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückgeblieben sind. Nur aus einer solchen, die Einschnitte konkret beziffernden Aufstellung können sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Besoldungs- und Versorgungsempfänger oder der Besoldungs- und Versorgungsempfänger insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Als Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sind dabei – neben den Einkünften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst – insbesondere diejenigen Einkommen zu berücksichtigen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachter Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden“ (*BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 413; vgl. auch *BVerfGE* 130, 263, 293 f.). Ob darüber hinaus auch die bundesweite Besoldungsentwicklung zu berücksichtigen ist, muss als ungeklärt bezeichnet werden (dafür *Battis*, Rechtsgutachten, S. 28 ff.), erscheint aber zweifelhaft, da eine unterschiedliche Entwicklung der Besoldungshöhe zu erwarten ist, wenn die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern angesiedelt wird.

Zudem ist nach Ansicht des *VG Berlin* nicht allein ein „relativer“ Vergleich im Sinne eines Vergleichs der prozentualen Besoldungssteigerung mit der Entwicklung von Einkommen relevanter Vergleichsgruppen maßgebend, sondern auch ein „absoluter“ Vergleich, also ein Vergleich der Höhe der jeweiligen Einkommen in absoluten Zahlen (Urteil vom 06.11.2012, Az.: 28 K 5.12, RN 26 – zit. nach juris; kritisch hierzu *Battis*, Rechtsgutachten, S. 39).

Das Bundesverfassungsgericht hat in den letzten Jahren eine Reihe von Richtervorlagen als unzulässig angesehen, weil diese die strengen Anforderungen an die Darlegung der Verfassungswidrigkeit von Normen der Beamtenbesoldung nicht erfüllt hatten (vgl. nur *BVerfG*, Beschluss vom 28.09.2007, Az.: 2 BvL 5-7/05¹⁰; Beschluss vom 03.05.2012, Az.: 2 BvL 17/08¹¹ – zit. nach juris). Dabei forderte es insbesondere, dass eine Aufschlüsselung der in Frage stehenden jährlichen Netto-Besoldung und ein tragfähiger Vergleich zu Vergleichsgruppen der Angestellten und der Privatwirtschaft über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren vorgenommen werden müsste, wenn die

¹⁰ Vorlage des VG Düsseldorf betr. das nordrhein-westfälische Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung von 2003.

¹¹ Vorlage des VG Braunschweig betr. die Alimentation eines niedersächsischen Beamten im Jahr 2005 infolge der Neuregelung des Sonderzahlungsrechts.

Verfassungswidrigkeit der Besoldungshöhe unter Verweis auf deren zeitliche Entwicklung begründet wird (*BVerfG*, Beschluss vom 03.05.2012, Az.: 2 BvL 17/08, RN 23 ff. – zit. nach juris).¹² Gegenwärtig liegen dem Bundesverfassungsgericht vier Richtervorlagen des OVG Münster zur Entscheidung vor, die die „Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung für die Besoldungsgruppe R 1 BBesO im Kalenderjahr 2003“ und die „Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung für die Besoldungsgruppe A 9 BBesO in den Kalenderjahren 2003 und 2004 sowie für die Besoldungsgruppen A 12 und A 13 im Kalenderjahr 2003“ betreffen. Die Erledigung dieser Verfahren ist vom 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts für 2013 vorgesehen.¹³

Im Übrigen sind die in den einzelnen Bundesländern ergangenen Kürzungen bisher von der Rechtsprechung verfassungsrechtlich gebilligt worden (vgl. nur *VerfGH Berlin*, ZBR 2004, S. 275 ff., das eine Minderung des Jahresbruttoverdienstes um 5,08 % durch die landesrechtliche Absenkung der jährlichen Sonderzahlung für verfassungsgemäß ansieht; ferner *VG Berlin*, Urteil vom 06.11.2012, Az.: 28 K 5.12, RN 63, wonach eine Differenz der Berliner Besoldung eines Richters der Besoldungsgruppe R2 gegenüber der durchschnittlichen Besoldung im Bund und den Ländern von knapp 4,7% nicht die Annahme einer verfassungswidrigen Unteralimentation der Berliner Richter rechtfertigt¹⁴; *OVG Thüringen*, Urteil vom 29.10.2009, Az.: 2 KO 334/06, wonach die Verminderung der jährlichen Bezüge der Beamten der Besoldungsgruppe A10 bis A13 prozentual um 3,48% keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet; *VG Saarland*, Urteil vom 10.01.2006, Az.: 3 K 241/04, RN 44, wonach eine durch die Streichung des Urlaubsgeldes und der Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung gekürzte Gesamtalimentation um 3% keine Verletzung des Grundsatzes der standesgemäßen Alimentation darstellt; vgl. auch *VGH Baden-Württemberg*, Urteil vom 16.10.2008, Az.: 4 S 725/06 zur Kürzung des Weihnachtsgeldes für Richter; *Sächsisches OVG*, Urteil vom 18.09.2012, Az.: 2 A 689/10; *OVG Sachsen-Anhalt*, Urteil vom 25.04.2007, Az.: 1 L 453/05; *VG Düsseldorf*, Urteil vom 11.03.2005, Az.: 26 K 1144/05 zur Nichtgewährung von Urlaubsgeld, sowie Urteil vom 11.03.2005, Az.: 26 K 6021/04 zur Kürzung des Weihnachtsgeldes – zit. nach juris).

¹² Im Einzelnen zu den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts *Battis*, Rechtsgutachten, S. 21 f.

¹³ Vgl. Übersicht über die Verfahren, in denen das Bundesverfassungsgericht anstrebt, im Jahre 2013 unter anderem zu entscheiden, abrufbar unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/erledigungen_2013.html (Stand: 30.04.2013).

Vgl. ferner Vorlagebeschluss des *VG Halle* vom 28.09.2011, Az.: 5 A 216/09 – zit. nach juris, zur Amtsangemessenheit der Besoldung der Besoldungsgruppe R1 in Sachsen-Anhalt.

¹⁴ Vgl. auch *VG Berlin*, Urteil vom 21.11.2012, Az.: 26 K 114.10, zur Besoldungsgruppe R1, sowie Urteil vom 09.11.2012, Az.: 26 K 30.11, zur Besoldungsgruppe A10 – zit. nach juris.

1.4 Fraglich ist, ob der Entwurf eines Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013 bis 2014 (Drs. 18/816) diesen Anforderungen an die Grundsätze einer amtsangemessenen Alimentation genügt.

Insofern ist zunächst darauf hinzuweisen, dass bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen prozedurale Anforderungen in Form von **Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten** zu beachten sind. Daraus folgt auch, dass der Gesetzgeber bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen an der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen hat (*BVerfGE* 130, 263, 302; 117, 330, 355; 114, 258, 296 f.).

Die Amtsangemessenheit der vorgesehenen Regelalimentation ist – wie dargestellt – nach dem Nettoeinkommen der Beamten und dessen Vergleich mit dem Nettoeinkommen der tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Entwicklung derjenigen Einkommen, die für vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, zu beurteilen. Der Gesetzgeber darf die Beamtenbesoldung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von der allgemeinen Entwicklung nur ausnehmen, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt ist. Den Beamten dürfen **keine Sonderopfer** zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden (*BVerwG*, NVwZ 2010, S. 139, unter Verweis auf die st. Rspr. des BVerfG, vgl. *BVerfGE* 114, 258, 287 f., 293 f.; 117, 330, 351 f.; 99, 300, 320; 117, 372, 388; ZBR 2007, S. 411, 414 f.; vgl. auch *BVerwGE* 117, 305, 308; 131, 20, 26).

Der Alimentationsgrundsatz ist dann verletzt, **wenn der Gesetzgeber ohne solche rechtfertigenden Gründe die Besoldung der Beamten von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abkoppelt**, wenn also die finanzielle Ausstattung der Beamten **greifbar** hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Nettoeinkommen der Beamten auf Dauer – und nicht nur für wenige Monate – hinter denen der vergleichbaren Tarifbeschäftigten zurückbleiben oder wenn allgemeine Parameter, die bislang die Besoldung bestimmten, geändert werden, so wenn Besoldungsbestandteile der Tarifgehälter bei der Beamtenbesoldung keine Entsprechung mehr finden (*BVerwG*, NVwZ 2010, S. 139, unter Verweis auf *BVerfGE* 114, 258, 289 f.; *BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 415; *BVerwGE* 117, 305, 309 f.; vgl. auch *BVerwGE* 131, 20, 26). Ab welcher Grenze die

Abweichung „greifbar“ ist, ist allerdings bisher ungeklärt (vgl. *Battis*, Rechtsgutachten, S. 24 f. m. w. N.).

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass, wenn die Bezüge hinter der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückbleiben, dies eine relative Verringerung des Lebensstandards der betroffenen Beamtinnen und Beamten zur Folge hat, selbst wenn ihre Bezüge betragsmäßig ansteigen. Entsprechend verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen stellen sich daher der Sache nach für die Beamten als **Kürzung** ihrer Bezüge dar (vgl. *BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 414; *BVerfGE* 114, 258, 290).

1.4.1 Fraglich ist daher zunächst, ob durch die geplanten Maßnahmen eine Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung entstehen würde.

Festzustellen ist, dass die Tarifeinigung in den Tarifverhandlungen für die Beschäftigten der Länder vom 09.03.2013 eine Erhöhung der Tabellenentgelte von 2,65% ab 01.01.2013 und um weitere 2,95% ab 01.01.2014 vorsieht. Wie sich in diesem Zeitraum die als Vergleichsmaßstab in Betracht kommenden Einkommensverhältnisse in der Privatwirtschaft insgesamt entwickeln werden, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Gleiches gilt auch für den Verbraucherpreisindex.¹⁵ Der Gesetzgeber hat insoweit eine Prognose anzustellen, um die Angemessenheit der Alimentation vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung beurteilen zu können.

Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollen die Besoldungsgruppen A2 bis A13 sowie C1 kw und W1 erst ab 01.07.2013 eine Erhöhung von 2,45%¹⁶ und die übrigen Besoldungsgruppen um 1,3% erhalten. Danach ist erst ab 01.10.2014 eine weitere Erhöhung für die Besoldungsgruppen A2 bis A13 sowie C1 kw und W1 um 2,75% und für die übrigen Besoldungsgruppen um 1,3% vorgesehen. Die Besoldungsgruppen A2 bis A11 sollen zusätzlich jeweils in 2013 und 2014 Einmalzahlungen erhalten. Es erscheint fraglich, ob sich allein hieraus eine Abkopplung der Beamten von der

¹⁵ Zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex und der Bruttoverdienste von 2002 bis 2012 vgl. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Astrid Damerow* und *Petra Nicolaisen* (Drs. 18/795, Anlage 3).

¹⁶ Insofern ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung von jeweils 0,2% zur Bildung der Versorgungsrücklage mit den durch Art. 33 Abs. 5 GG garantierten, hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums für vereinbar gehalten hat, weil diese sowohl wegen des Anstiegs der Versorgungslasten als auch im Hinblick auf die Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sachlich gerechtfertigt sei (*BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 413 f.).

allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung in dem Sinne ableiten lässt, dass die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt.

Zwar sind – wie bereits ausgeführt wurde – Bezugsrahmen für die betragsmäßige Konkretisierung des abstrakten Wertes der vom Beamten erbrachten Leistung die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit, vor allem des öffentlichen Dienstes (*BVerfGE* 114, 258, 293). Der Gesetzgeber ist allerdings **nicht verpflichtet**, die Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes **spiegelbildlich** auf die Beamtenbesoldung **zu übertragen**. Das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer – auch derjenigen im öffentlichen Dienst – unterscheiden sich grundsätzlich. Deshalb besteht weder nach Art. 3 Abs. 1 GG noch nach Art. 33 Abs. 5 GG die Verpflichtung, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung und -versorgung zu übertragen (*BVerwG*, NVwZ 2010, S. 139, 140 unter Verweis auf *BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 415; *BVerfGE* 52, 303, 345 f.; *BVerwGE* 117, 305, 309). 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 Leistung anderer Alterssicherungssysteme wichtige Anhaltspunkte dafür liefert, die Beamtenbesoldung nicht an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst anzugleichen (*OVG Thüringen*, Urteil vom 29.10.2009, Az.: 2 KO 334/06, RN 55 – zit. nach juris – unter Verweis auf *BVerfGE* 52, 303; *BVerfG*, ZBR 2007, S. 411, 414; *BVerwGE* 117, 305, 309; *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschluss vom 17.01.2007, Az.: OVG 4 N 76.05, RN 11; *VGH Baden-Württemberg*, Urteil vom 16.10.2008, Az.: 4 S 725/06 – zit. nach juris). Das Alimentationsprinzip umfasst nicht das Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung, so dass ein vorübergehender Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge nicht das Alimentationsprinzip verletzt (*BVerwG*, NVwZ 2010, S. 139, 140 unter Verweis auf *BVerfG*, NVwZ 2001, S. 1393 f.; ZBR 2004, S. 47 und ZBR 2007, S. 411, 415).

Fraglich ist also, ob vor diesem Hintergrund vorliegend von einem „greifbaren“ Zurückbleiben der Alimentation hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung gesprochen werden kann. Ein Maßstab kann in Anlehnung an die Rechtsprechung zu den in

der Vergangenheit im Bereich der Beamtenbesoldung erfolgten Kürzungen entwickelt werden.

Nach Auffassung des *OVG Münster* (NVwZ-RR 2004, S. 546, 548) wird sich im Ergebnis – gerade unter Beachtung des insoweit bestehenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums – im Einzelfall eine die Grenze des Art. 33 Abs. 5 GG überschreitende Beeinträchtigung des amtsangemessenen (Gesamt-)Unterhalts um so schwieriger mit der nötigen Deutlichkeit feststellen lassen, je maßvoller eine sich auf den amtsangemessenen Unterhalt auswirkende Kürzung von Leistungen ausfällt. Je empfindlicher – umgekehrt – eine Kürzung bzw. mehrere aufeinander folgende Kürzungen für die Alimentation notwendiger Leistungen ausfallen, um so eher wird allerdings eine Überschreitung dieser Grenze ernsthaft in Betracht kommen. Außerdem erhöhen sich mit zunehmender Intensität derartiger „Sparmaßnahmen“ die Anforderungen an die Plausibilisierung und Offenlegung des Dienstherrn bzw. jeweils zuständigen Gesetzgebers in Bezug auf die Einhaltung der Maßstäbe der Sach- und Verteilungsgerechtigkeit (unter Bezugnahme u. a. auf *Wolff*, in: ZRP 2003, S. 305, 307 f.; *Schwandt*, in: ZBR 1983, S. 92, 97; *BVerwGE* 118, 277, wo dem Umfang der Kürzung eine wesentliche Bedeutung zugemessen werde; vgl. auch *VGH Baden-Württemberg*, Urteil vom 16.10.2008, Az.: 4 S 725/06, RN 43 – zit. nach juris).

Für sich genommen mag die lediglich teilweise und verzögerte Übertragung der Tarifeinigung vom 09.03.2013 auf die Beamtinnen und Beamten maßvoll erscheinen. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass im Rahmen der Beamtenbesoldung in den letzten Jahren insbesondere in den höheren Besoldungsgruppen bereits verschiedene Einschnitte – beim sog. Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie durch die Erhöhung des Selbstbehalts im Rahmen der Beihilfe auf bis zu 600,- Euro¹⁷ – vorgenommen worden sind. Je mehr dieser Maßnahmen aneinandergereiht werden, desto mehr steigen die Begründungserfordernisse für den Gesetzgeber (dazu sogleich unter 2.4.2) und desto eher wird eine Überschreitung der Grenze des Art. 33 Abs. 5 GG in Betracht kommen.

Gleiches gilt für die Beachtung des **Abstandsgebots**, das auf dem Grundsatz basiert, dass die an ein höherwertiges Amt anknüpfenden Bezüge bei ansonsten gleich gelagerten Voraussetzungen ein höheres Niveau erreichen müssen. Zwar folgt aus Art. 33 Abs. 5 GG nicht, dass die Besoldungsgruppen immer im gleichen Verhältnis zueinan-

¹⁷ Im Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 18/816 ist allerdings insoweit vorgesehen, dass der Selbstbehalt in der Beihilfe pauschal ab 01.01.2014 um 40 Euro reduziert werden soll.

der stehen müssen und die Besoldungsdistanz stets unverändert erhalten bleiben muss (VG Saarland, Urteil vom 10.01.2006, Az.: 3 K 241/04, RN 45 – zit. nach juris – unter Verweis auf *BVerfGE* 64, 367). Jedoch darf es nicht zu einer Nivellierung oder bloß symbolischen Differenzierung kommen.

Wann diese Grenze erreicht wird, ist – außer im deutlichen Fall der Umkehrung des Verhältnisses der Besoldungsgruppen zueinander – nicht eindeutig zu bestimmen. Jedoch wird auch hier eine Überschreitung der Grenze des Art. 33 Abs. 5 GG desto eher in Betracht kommen, je weiter sich die Besoldungsgruppen einander annähern.¹⁸ Zu berücksichtigen ist insofern, dass ausschließlich die Angehörigen der Besoldungsgruppen A2 bis A10 eine Sonderzahlung von 660,- Euro erhalten, während die Beamtinnen und Beamten der höheren Besoldungsgruppen – mit Ausnahme der Eltern berücksichtigungsfähiger Kinder – keine Sonderzahlung erhalten. Beim Selbstbehalt reichen die Beträge von 60,- Euro für die Besoldungsgruppen A2 bis A6 bis 600,- Euro für die höheren Besoldungsgruppen (oberhalb von B 7, C 4 und R 7). Wenn nun die unteren Besoldungsgruppen nicht nur Einmalzahlungen erhalten, sondern auch prozentual höhere Einkommenssteigerungen als die höheren Besoldungsgruppen, so ist damit auf Dauer eine weitere Annäherung der Besoldungsgruppen verbunden.

Selbst wenn die aufgrund des Leistungsgrundsatzes gem. Art. 33 Abs. 2 GG und aus Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Differenzierung zwischen den Besoldungsgruppen noch ausreichend sein sollte, so wird doch den Gesetzgeber mit jeder weiteren Maßnahme, die die Besoldungsgruppen einander annähert, zumindest eine gesteigerte Begründungspflicht treffen. Er hat darauf zu achten, dass es nicht zu einer Nivellierung oder bloß symbolischen Differenzierung kommt.

Die Vertretbarkeit der weiteren Annäherung der Besoldungsgruppen wird daher im Rahmen der Gesetzesberatung besonders zu beobachten und ggf. zu begründen sein.

Im Übrigen bleibt für die Frage der Amtsgemessenheit der Besoldung letztlich die erwartete Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse maßgeblich.

¹⁸ Der im Vorwege geäußerten Kritik (vgl. auch Pressemitteilung des Abgeordneten *Wolfgang Dudda* vom 26.03.2013) am Verhältnis der Besoldungsgruppen A13 und A14 zueinander hat die Landesregierung durch Vornahme einer Tabellenkorrektur ab 01.10.2014 Rechnung getragen, vgl. Drs. 18/816, S. 7 f.

Nach Einschätzung der Landesregierung beinhaltet der Gesetzentwurf „die zur Wahrung des Alimentationsgrundsatzes gebotene Anhebung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus“. ¹⁹ Da – neben der Darstellung des Tarifabschlusses für die Beschäftigten der Länder in den Jahren 2013 und 2014 – keine konkreten Angaben zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere zur Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Einkommen in der Privatwirtschaft, gemacht werden, kann diese Einschätzung auf der Grundlage des Gesetzentwurfs Drs. 18/816 nicht ohne weiteres nachvollzogen werden. ²⁰

Eine Abkopplung der Besoldung der Beamten von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung kann jedenfalls nicht allein aufgrund der nur teilweisen Übertragung des Tarifabschlusses auf die Beamtenschaft angenommen werden, könnte sich aber aufgrund einer Gesamtschau mit der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Einkommen in der Privatwirtschaft ergeben. Dies wäre im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens aufzuklären. Immerhin hält die Landesregierung selbst „(w)egen der allgemeinen Steigerung der Lebenshaltungskosten“ (...) „aus sozialen Gründen eine stärkere Berücksichtigung niedrigerer Besoldungsgruppen für geboten“. ²¹

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Landesregierung auf S. 2 ihres Gesetzentwurfs Drs. 18/816 ausführt, Orientierungspunkte der Anpassung seien neben den Tarifentwicklungen im öffentlichen Dienst ferner die allgemeine Entwicklung des Preisniveaus und die Entwicklung der Finanzen der öffentlichen Haushalte (insbesondere der Landes- und Kommunalhaushalte) unter Beachtung des Grundsatzes der Alimentation gewesen.

Wie bereits oben unter 1.3 ausgeführt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass „als Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse“ neben den Einkünften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ergänzend „insbesondere diejenigen Einkommen zu berücksichtigen [sind], die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachter Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden“ (BVerfG, ZBR 2007, S. 411, 413; vgl. auch BVerfGE 130, 263, 293 f.; 117, 330, 354;

¹⁹ Drs. 18/816, S. 39.

²⁰ Hierzu könnten sich allerdings in den Akten der Landesregierung Daten befinden. Ob dies der Fall ist, entzieht sich jedoch unserer Kenntnis.

²¹ Drs. 18/816, S. 40; Hervorhebung durch Verf'in.

ferner *BVerfGE* 119, 247, 268: „Das Bundesverfassungsgericht hat stets betont, dass der öffentliche Dienst mit Konditionen werben muss, die einem Vergleich mit der privaten Wirtschaft standhalten können.“).

Wenn die Orientierungspunkte der Landesregierung lediglich die Tarifentwicklungen im öffentlichen Dienst, die allgemeine Entwicklung des Preisniveaus und die Entwicklung der Finanzen der öffentlichen Haushalte (insbesondere der Landes- und Kommunalhaushalte) – nicht jedoch die Entwicklung der Einkommen in der Privatwirtschaft – gewesen sein sollten, erschiene dies vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts problematisch. Dies wäre im Rahmen der Gesetzesberatung aufzuklären und im Hinblick auf die erwartete Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zu überprüfen.²²

1.4.2 Wie bereits ausgeführt wurde, treffen den Gesetzgeber bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen prozedurale Anforderungen in Form von **Begründungs-, Überprüfungs-, und Beobachtungspflichten**.

Die Landesregierung verweist zur Begründung dafür, dass das Tarifergebnis nicht zeit- und inhaltsgleich auf die Beamten übertragen werden soll, auf „die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse)“ (Drs. 18/816, S. 5; vgl. auch Drs. 18/816, S. 39: „Spannungsverhältnis zwischen der Verpflichtung zur regelmäßigen Fortschreibung der Besoldungshöhe und zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits“). Dabei ist zu betonen, dass die Landesregierung nach eigener Einschätzung mit ihrem Gesetzentwurf der Verpflichtung, den Beamtinnen und Beamten „entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren“, nachkommt (Drs. 18/816, S. 39). Wenn diese Auffassung der Landesregierung zutrifft, bedürfte es keiner darüber hinausgehenden besonderen Rechtfertigung.

²² In ihrer Bewertung der Vorschläge der Spitzenorganisationen führt die Landesregierung zwar aus, ein unmittelbarer Vergleich der Besoldung mit den Gehältern der privaten Wirtschaft müsse alle Faktoren (z. B. besondere Verhältnisse des Arbeitsmarktes, Arbeitsplatzrisiko etc.) berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund würden seitens der Landesregierung die sicheren Beschäftigungsverhältnisse als besonderer Wertfaktor erachtet, der bei diesem Vergleich zu beachten sei (Drs. 18/816, S. 6). Ob und, wenn ja, in welcher Weise die Landesregierung einen solchen Vergleich überhaupt angestellt hat, wird dabei jedoch nicht offen gelegt.

Wenn der Landtag im Rahmen der Gesetzesberatung dagegen zu der Auffassung gelangen sollte, dass die Beamtenbesoldung bei einer Annahme des Gesetzentwurfs der Landesregierung – ggf. teilweise – von der allgemeinen Entwicklung ausgenommen würde (hierzu oben unter 1.4.1), so dürfte dies nur geschehen, wenn dies durch **spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe** gerechtfertigt ist (*BVerwG*, NVwZ 2010, S. 139). Gemeint ist „ein im System der Beamtenbesoldung liegender – also systemimmanenter – Grund“ (*OVG Münster*, Beschluss vom 09.07.2009, Az.: 1 A 373/08, RN 318 f. m. w. N. – zit. nach juris). Änderungen im System der Beamtenversorgung werden beispielsweise aufgrund der gestiegenen durchschnittlichen Lebenserwartung und der hohen Zahl von Frühpensionierungen als gerechtfertigt angesehen (vgl. *BVerfGE* 114, 258, 292).

Die Begründung im Gesetzentwurf der Landesregierung dafür, den Tarifabschluss nicht auf den Beamtenbereich zu übertragen, stellt zentral auf die Verpflichtung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits ab. Spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe, werden nicht geltend gemacht. Soweit die Landesregierung die Schlechterstellung der Besoldungsgruppen ab A14 mit Verweis auf soziale Gründe rechtfertigt, kann dies unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung beachtlich sein. Als sachlicher Grund für eine etwaige Abkopplung bestimmter Besoldungsgruppen von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung kommt dies jedoch nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht in Betracht.

Im Kontext der Kürzung der Altersversorgung hat das Bundesverfassungsgericht **finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, für sich genommen grundsätzlich nicht als ausreichende Legitimation anerkannt** (*BVerfG*, NVwZ 2010, S. 1355, 1356; *BVerfGE* 117, 372, 388; 107, 218, 253).²³ Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung sei 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 die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lasse (*BVerfGE* 114, 258, 291; 44, 249, 264). Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung ver-

²³ In der Literatur wird die Absenkung allein aus Gründen des Haushaltsnotstands teilweise für zulässig gehalten, vgl. hierzu *Wolff*, ZBR 2003, S. 305, 307 m. w. N.

mögen eine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation nicht zu begründen; könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Veränderung des Grundsatzes der Alimentierung rechtfertigen, wäre diese nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet und die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe ins Leere (*BVerfGE* 117, 372, 388).

Nichts anderes kann für die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse gelten (a. A. *Albrecht*, in: LKV 2012, S. 61, 63); denn es ist nicht ersichtlich, dass hierdurch der Beamenschaft Sonderopfer auferlegt werden sollten (ebenso *Battis*, Rechtsgutachten, S. 36).

Da die Angemessenheit der Alimentation sich auch nach der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards bestimmt, kommt ein „Durchschlagen“ der schlechten Finanzlage des Staates allerdings dann in Betracht, wenn damit eine Rezession einhergeht oder wenn die staatliche Existenzsicherung in einer extremen Notsituation in Frage stünde, so dass auch allgemein ein Absinken des Lebensstandards zu verzeichnen wäre (vgl. *Jachmann*, in: ZBR 1993, S. 133, 135 m. w. N.). Das *OVG Münster* (NVwZ-RR 2004, S. 546, 549) hat entsprechend darauf hingewiesen, „dass dasjenige, was als amtsangemessene Besoldung zu betrachten ist, nicht losgelöst von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage zu sehen ist.“ Diese sei für den im Rahmen der Entscheidung maßgeblichen Zeitraum (1999) aber bundes- und landesweit unstrittig dadurch charakterisiert gewesen, dass die Haushaltsdefizite durch umfassende Einsparungen zur Vermeidung verfassungswidriger Haushalte stabilisiert bzw. gesenkt werden mussten. Dass insoweit gerade Art. 33 Abs. 5 GG eine betragsmäßig wie zeitlich starre Grenze für die Dispositionen des Gesetzgebers ziehen könnte, sei indes nicht anzunehmen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass **der Gesetzgeber sich bei der Bemessung der Besoldung insoweit an der Finanzlage der öffentlichen Haushalte orientieren darf, als sie die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt** (*BVerfGE* 107, 218, 253, zur Situation in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung).

Hierzu hat die Landesregierung neben dem Verweis auf die Verpflichtung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits allerdings bisher nichts vorgetragen. Auch in-

sofern wäre daher im Rahmen der Gesetzesberatungen ggf. weitere Aufklärung notwendig.

2. Ergebnis

Gemäß § 17 Satz 1 SHBesG wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepasst. Hierbei handelt es sich um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Der Gesetzgeber darf die Beamtenbesoldung nicht ohne spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abkoppeln.

Maßgeblich ist also die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse. Hierzu hat die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf (Drs. 18/816) über den Verweis auf die Tarifeinigung für 2013/2014 hinaus keine konkreten Angaben gemacht. Im Rahmen der Gesetzesberatung sind daher weitere Feststellungen notwendig.

Wenn sich dabei ergeben sollte, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung eine – ggf. partielle – Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung bewirken würde, wären hierfür finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, für sich genommen grundsätzlich als Rechtfertigung nicht ausreichend.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger