

**Normen:** BesVersAnpG 2013/2014 NRW  
Art. 14 Abs. 1 GG  
Art. 33 Abs. 5 GG  
Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG  
Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG  
Art. 4 Abs. 1 LV NRW

**Schlagwörter:** Alimentationsprinzip  
Anpassung, gestaffelte  
Beamter  
Besoldung  
Bezüge  
Erhöhung  
Grundgehaltssatz  
Richter  
Sparbeitrag  
Überalimentation  
Versorgung

**Leitsätze:**

1. Art. 33 Abs. 5 GG ist über Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landesverfassung und damit unmittelbar geltendes Landesrecht (Rn. 51 ff.).

2. Nach dem Alimentationsprinzip muss der Gesetzgeber die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger anhand einer Gegenüberstellung mit bestimmten Vergleichsgruppen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes festsetzen (Rn. 63 ff.).

3. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich verpflichtet, die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger an eine positive Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen (Rn. 70 ff.).

4. Der Gesetzgeber darf die Bezüge kürzen oder mit einer Anpassung hinter der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückbleiben, um eine Überalimentation abzubauen. Dies ist jedoch nur dann statthaft, wenn die Bezüge nicht bereits an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentation liegen (Rn. 75).

5. Hält der Gesetzgeber für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 eine Erhöhung der Besoldung von 5,6 % zur Sicherung einer amtsangemessenen Alimentation für sachgerecht, dann darf er ohne sachlichen Grund die Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 nicht auf 2 % beschränken und jedenfalls nicht schon ab Besoldungsgruppe A 13 auf jede Erhöhung der Grundgehaltssätze verzichten (Rn. 81).



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 1. Juli 2014  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 21/13

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen

Herrn Kai A b r u s z a t ,  
Herrn Ernst-Ulrich A l d a ,  
Herrn Dr. Stefan B e r g e r ,  
Herrn Dr. Günther J. B e r g m a n n ,  
Herrn Peter B i e s e n b a c h ,  
Frau Astrid B i r k h a h n ,  
Frau Ilka Freifrau von B o e s e l a g e r ,  
Herrn Ralph B o m b i s ,  
Herrn Dietmar B r o c k e s ,  
Frau Anette B u n s e ,  
Herrn Oskar B u r k e r t ,  
Herrn Karlheinz B u s e n ,  
Herrn Rainer D e p p e ,  
Frau Regina v a n D i n t h e r ,  
Frau Ursula D o p p m e i e r ,  
Herrn Dr. Wilhelm D r o s t e ,  
Herrn Holger E l l e r b r o c k ,  
Frau Marie-Luise F a s s e ,  
Herrn Hubertus F e h r i n g ,  
Frau Angela F r e i m u t h ,

Frau Yvonne G e b a u e r ,  
Herrn Gregor G o l l a n d ,  
Herrn Wilfried G r u n e n d a h l ,  
Herrn Serap G ü l e r ,  
Herrn Christian H a a r d t ,  
Herrn Dr. Gerd H a c h e n ,  
Herrn Marcel H a f k e ,  
Herrn Wilhelm H a u s m a n n ,  
Herrn Lothar H e g e m a n n ,  
Herrn Henning H ö n e ,  
Herrn Josef H o v e n j ü r g e n ,  
Herrn Werner J o s t m e i e r ,  
Herrn Volker J u n g ,  
Herrn Klaus K a i s e r ,  
Herrn Jens K a m i e t h ,  
Herrn Matthias K e r k h o f f ,  
Herrn Walter K e r n ,  
Frau Rita K l ö p p e r ,  
Frau Kirstin K o r t e ,  
Herrn Bernd K r ü c k e l ,  
Herrn Theo K r u s e ,  
Herrn Thomas K u f e n ,  
Herrn André K u p e r ,  
Herrn Armin L a s c h e t ,  
Herrn Karl-Josef L a u m a n n ,  
Herrn Lutz L i e n e n k ä m p e r ,  
Herrn Christian L i n d n e r ,  
Herrn Werner L o h n ,  
Herrn Marc L ü r b k e ,  
Frau Claudia M i d d e n d o r f ,  
Frau Andrea M i l z ,  
Herrn Christian M ö b i u s ,  
Herrn Arne M o r i t z ,  
Herrn Holger M ü l l e r ,  
Herrn Ralf N e t t e l s t r o t h ,  
Herrn Thomas N ü c k e l ,  
Herrn Dr. Marcus O p t e n d r e n k ,  
Herrn Friedhelm O r t g i e s ,  
Herrn Dr. Robert O r t h ,  
Herrn Dr. Gerhard P a p k e ,  
Herrn Norbert P o s t ,  
Herrn Peter P r e u ß ,  
Herrn Christof R a s c h e ,  
Herrn Henning R e h b a u m ,  
Frau Ina S c h a r r e n b a c h ,

Herrn Dirk S c h a t z ,  
Herrn Bernhard S c h e m m e r ,  
Herrn Thorsten S c h i c k ,  
Herrn Winfried S c h i t t g e s ,  
Herrn Hendrik S c h m i t z ,  
Frau Ingola Stefanie S c h m i t z ,  
Frau Susanne S c h n e i d e r ,  
Herrn Dietmar S c h u l z ,  
Frau Christina S c h u l z e F ö c k i n g ,  
Herrn Rolf S e e l ,  
Herrn Daniel S i e v e k e ,  
Herrn Rainer S p i e c k e r ,  
Herrn Dr. Joachim S t a m p ,  
Herrn Robert S t e i n ,  
Herrn Prof. Dr. Dr. Thomas S t e r n b e r g ,  
Herrn Bernhard T e n h u m b e r g ,  
Herrn Eckhard U h l e n b e r g ,  
Frau Petra V o g t ,  
Frau Margret V o ß e l e r ,  
Herrn Klaus V o u s s e m ,  
Herrn Dirk W e d e l ,  
Herrn Axel W i r t z ,  
Herrn Josef W i r t z ,  
Herrn Oliver W i t t k e ,  
Herrn Ralf W i t z e l ,  
Herrn Dr. Ingo W o l f ,  
Herrn Hendrik W ü s t ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 18. Juni 2014

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d ,

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b und

Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r

für Recht erkannt:

Artikel 1 §§ 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486) ist mit Artikel 4 Absatz 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit die Bezüge der Besoldungs- und Versorgungsempfänger der Besoldungsgruppen A 11 bis A 16 sowie der Besoldungsordnungen B, C, H, R und W betroffen sind.

## Gründe:

### A.

- 1 Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob die nach Besoldungsgruppen gestaffelte Anpassung der Bezüge der nach Landesrecht besoldeten aktiven Beamten und Richter sowie der Versorgungsempfänger durch das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486) mit der Landesverfassung vereinbar ist.

### I.

- 2
  1. Mit Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 hat der Gesetzgeber die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger neu festgesetzt. Art. 1 § 2 und § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes lauten:

#### "§ 2

##### Anpassung der Besoldung in den Jahren 2013 und 2014

(1) Die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A sowie die Bemessungsgrundlagen der Zulagen, Aufwandsentschädigungen und anderer Bezüge nach Artikel 14 § 5 des Reformgesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) werden für die Beamtinnen und Beamten

1. der Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 ab 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und ab 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent,
2. der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 ab 1. Januar 2013 und ab 1. Januar 2014 um jeweils 1 Prozent erhöht.

(2) Für die Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter werden folgende Bezüge wie folgt erhöht:

1. ab 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und ab 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent

a) der Familienzuschlag,

b) der Anrechnungsbetrag nach § 4 des Landesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Februar 2005 (GV. NRW. S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (GV. NRW. S. 234),

c) die Amtszulagen, die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Bundesbesoldungsordnungen A und B des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013 (GV. NRW. S. 234) sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 2 b der weiter geltenden Besoldungsordnung C,

d) die Beträge nach § 4 der Mehrarbeitsvergütungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3494), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 2004 (BGBl. I S. 2774),

e) die Beträge nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 und § 17 der Erschwerniszulagenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3498), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798),

2. ab 1. Januar 2013 um 50 Euro und ab 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent die Anwärtergrundbeträge und die Unterhaltsbeihilfen,

3. ab 1. Januar 2013 um 2,25 Prozent und ab 1. Januar 2014 um 2,51 Prozent der Auslandszuschlag und der Auslandskinderzuschlag.

(3) Die sich bei der Berechnung der erhöhten Beträge ergebenden Bruchteile eines Cents sind hinsichtlich der Beträge des Familienzuschlags der Stufe 1 auf den nächsten durch zwei teilbaren Centbetrag aufzurunden und im Übrigen kaufmännisch zu runden.

## § 3

## Anpassung der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014

(1) Für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger gelten die Erhöhungen nach § 2 für die dort aufgeführten Besoldungsbestandteile entsprechend, sofern diese Grundlage der Versorgung sind. Bei Versorgungsbezügen, denen Grundgehaltssätze der weggefallenen Besoldungsgruppe A 1 zu Grunde liegen, werden die Grundgehaltssätze nach den in § 2 Absatz 1 Nummer 1 genannten Sätzen erhöht. Im Übrigen gilt Satz 1 für die Empfängerinnen und Empfänger von Versorgungsbezügen der weggefallenen Besoldungsgruppe A 1 entsprechend."

- 3 2. Im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 7. Mai 2013 (LT-Drs. 16/2880) wird die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses wie folgt begründet:

"Der Abwägungsprozess hat einerseits die im Grundgesetz festgelegte und auch für das Land verbindliche Regelung zur Schuldenbremse und andererseits die zur Alimentation der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger entwickelten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in einen für eine weitgehende Verwirklichung beider Forderungen des Grundgesetzes möglichst schonenden Ausgleich zu bringen.

Da die Personalausgaben den mit Abstand größten Ausgabenblock des Landeshaushalts darstellen, mussten sie in eine nachhaltige und verantwortungsvolle Haushaltskonsolidierung einbezogen werden. Eine wirkungs- und zeitgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf alle Beamtinnen, Beamte, Richterinnen, Richter, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wäre unausweichlich mit einem erheblichen Personalabbau und darüber hinaus mit längeren Arbeitszeiten, Beförderungstopps oder einer weiteren Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) verbunden gewesen. Eine zeitlich verzögerte Übertragung des Tarifergebnisses hätte lediglich eine einmalige, nicht jedoch eine auf Dauer gerichtete Haushaltsentlastung zur Folge. Eine auch denkbare gekürzte Übernahme des Tarifergebnisses auf den gesamten Beamtenbereich hätte die Bezieher unterer Einkommen stärker getroffen als die übrige Beamten- und Richterschaft.

Nach Überzeugung des Landesgesetzgebers erfüllt die Maßnahme das Alimentationsprinzip, wonach den Beamtinnen, Beamten, Richterinnen, Richtern, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern

ein ihrem Dienstrang und ihrer Verantwortung entsprechender und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren ist. Die Systematik der amtsangemessenen Besoldungsunterschiede wird durch die geplante einmalige Nichtanhebung der Bezüge der oberen Besoldungsgruppen nicht berührt, der Grundsatz einer dem Dienstrang und der Verantwortung entsprechenden amtsangemessenen Alimentation qualitativ weiterhin gewahrt.

Es wird weiterhin ein amtsangemessener Abstand zwischen den Besoldungsgruppen gewahrt. ...

Mit der gestaffelten Umsetzung des Tarifabschlusses wird insbesondere allgemeinen Preissteigerungen Rechnung getragen, von denen die unteren Besoldungsgruppen bezogen auf ihre Besoldung und Versorgung deutlich stärker betroffen sind als die übrigen Besoldungsgruppen."

- 4 **3.** In der ersten Lesung des Gesetzentwurfs (LT-Plenarprotokoll 16/31) führte der Finanzminister aus, das Gesetz diene in erster Linie der Übertragung des für die Tarifbeschäftigten des Landes erzielten Ergebnisses auf die Beamten. Jedoch scheide eine komplette Übertragung aus, weil dies mit einer finanziellen Mehrbelastung bis 2014 von rund 1,3 Milliarden Euro verbunden wäre. Abgeordnete der Opposition äußerten verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick darauf, dass der Gesetzentwurf rund 80 % der Beamten von einer Erhöhung ihrer Bezüge ausschließe, obwohl sie einer Berechnung des Finanzministeriums zufolge seit dem Jahr 2000 bereits mit ungefähr 2,4 Milliarden Euro pro Jahr zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hätten.
- 5 **4.** In der öffentlichen Anhörung des Unterausschusses "Personal" des Haushalts- und Finanzausschusses (LT-Ausschussprotokoll 16/276) äußerte die überwiegende Anzahl der angehörten Sachverständigen verfassungsrechtliche und personalwirtschaftliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf. Dieser genüge schon nicht den besonderen Begründungserfordernissen, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber für Besoldungsanpassungen auferlegt habe. Es fehle an der

Benennung spezifischer im Beamtenverhältnis wurzelnder Gründe für den Ausschluss der höheren Besoldungsgruppen von der Besoldungserhöhung. Außerdem verletze der Gesetzentwurf das Alimentationsprinzip, weil er die höheren Besoldungsgruppen ohne sachlichen Grund von der Entwicklung der allgemeinen Einkommen und der wirtschaftlichen Verhältnisse abkopple. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und das Bemühen Ausgaben zu sparen, reichten hierfür nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus. Außerdem führe die gestaffelte Anpassung zu einer weiteren Verringerung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen; dies verletze das aus dem Alimentationsprinzip folgende Abstandsgebot.

- 6 **5.** Die vom Finanzminister am 1. Juli 2013 vorgelegte Auswertung der öffentlichen Anhörung (LT-Vorlage 16/1014) lege einleitend dar, dass sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung an der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren habe. Jedoch lasse die Feststellung, die Entwicklung der Beamtenbesoldung bleibe hinter der Lohnentwicklung in der privaten Wirtschaft zurück, für sich genommen noch nicht den Schluss zu, der Dienstherr werde seiner Pflicht zur amtsangemessenen Besoldung nicht gerecht. Zwar hätten die Tarifabschlüsse aus dem Bereich der privaten Wirtschaft in der Vergangenheit im Durchschnitt über den Tarifabschlüssen des öffentlichen Dienstes gelegen, jedoch sei für den erforderlichen Vergleich nicht die Entwicklung der Brutto-, sondern der Nettoeinkommen maßgeblich. Zudem seien Nullrunden auch im Bereich der Privatwirtschaft nicht atypisch.
- 7 Zudem seien Tarifabschlüsse aus dem Bereich der privaten Wirtschaft nur sehr begrenzt als Vergleichsgröße heranzuziehen. Aufgrund der strukturellen Unterschiede der Vergütungssysteme müsse ein Vergleich der in der Privatwirtschaft erzielten Nettoarbeitseinkommen mit der Beamtenbesoldung immer unvollständig bleiben. Diese Unterschiede betreffen u.a. die Risikovorsorge im Bereich Alter,

Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einschließlich einer Vielzahl von Teilzeitmodellen, die Arbeitsplatzsicherheit und die Aufstiegsmöglichkeiten. Hinzu komme, dass die Gehälter im Bereich der Privatwirtschaft gerade für Hochqualifizierte erhebliche Spannweiten und Niveauunterschiede aufwiesen. Aufgrund dieser Systemunterschiede komme der rechnerisch ermittelten Differenz zwischen den Einkommen im Bereich der Privatwirtschaft und der Beamtenbesoldung ein geringer Informationswert zu und seien die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst als Vergleichsgröße besser geeignet. Jedoch sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet, das Verhandlungsergebnis für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen.

- 8 Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der gestaffelten Anpassung sei von der Prämisse auszugehen, dass die Bezüge aller Besoldungsgruppen bis einschließlich 2012 verfassungskonform gewesen seien. Dies sei aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 zur W-Besoldung zu schließen. Ausgehend von dieser Prämisse erweise sich die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter weiterhin als verfassungskonform. Zwar ergebe sich bei Annahme einer Inflationsrate von 1,6 % für die Jahre 2013 und 2014 ab Besoldungsgruppe A 11 ein Reallohnverlust. Dieser greife jedoch nicht in den Kernbereich der Alimentation ein. Dies zeige eine Berechnung für die Besoldungsgruppen A 11 bis A 14 (verheiratet, zwei Kinder, Endgrundgehalt, Steuerklasse III). Danach ergebe sich ein Reallohnverlust von etwa 30,- € netto für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 und von etwa 100,- € für die Besoldungsgruppen A 13 und A 14. Zudem lägen die Nettobezüge der Besoldungsempfänger trotz des prognostizierten Reallohnverlusts weiterhin über den Nettogehältern der entsprechend eingestufteten Tarifbeschäftigten.
- 9 Die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses sei aufgrund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verpflichtung zur schrittweisen Absenkung der Nettoneu-

verschuldung auf Null bis zum Jahr 2020 ("Schuldenbremse") gerechtfertigt. Der Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers müsse unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich bestimmt werden. Da die Personalausgaben den mit Abstand größten Ausgabenblock des Landeshaushalts ausmachten, müssten sie in eine nachhaltige und verantwortungsvolle Haushaltskonsolidierung einbezogen werden. Die vorgeschlagene Staffelung führe auch nicht zu einem Sonderopfer der Beamten, da die Personaleinsparungen nur einen Teil der Einsparungen im Landeshaushalt ausmachten. Als Folge der gestaffelten Übernahme des Tarifergebnisses ergäben sich Einsparungen für den Landeshaushalt für das Jahr 2013 in Höhe von rund 300 Millionen und für das Jahr 2014 in Höhe von rund 700 Millionen Euro. Damit trage der Personalbereich gemessen an seinem Anteil am Gesamthaushalt (rund 43 %) unterdurchschnittlich zu den Sparzielen bei.

- 10 Die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses sei auch ansonsten gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei es nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge einen begrenzten Sparbeitrag mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitrage, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen seien. Mit der gestaffelten Umsetzung des Tarifabschlusses werde insbesondere allgemeinen Preissteigerungen Rechnung getragen, von denen die unteren Besoldungsgruppen stärker betroffen seien als die übrigen Besoldungsgruppen. Personen mit niedrigerem Einkommen müssten einen höheren Anteil dieses Einkommens für ihre Grundbedürfnisse aufbringen als Personen mit höherem Einkommen. Zudem seien Beamte mit niedrigerem Einkommen durch die von allen Beamten zu erbringenden Beiträge zur privaten Krankenversicherung ungleich stärker belastet als Beamte mit höherem Einkommen; auch nehme der Anstieg der Steuerlast mit steigendem Einkommen ab. Die Rechtfertigung für die Grenzziehung der vorgesehenen Staffelung bei A 10 einerseits und A 12 andererseits ergebe sich daraus, dass die Nettobezüge von Tarifbeschäftigten der Ent-

geltgruppe E 10 und von Beamten der Besoldungsgruppe A 10 noch annähernd gleich seien. Ab E 11 / A 11 ändere sich dies. Für diese Entgelt-/Besoldungsgruppe ergebe sich bereits eine Differenz von ca. 1.600,- € pro Jahr zugunsten der Beamten; dieser Abstand nehme mit steigender Entgelt-/ Besoldungsgruppe zu.

- 11 Die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses wahre auch einen amtsangemessenen Abstand zwischen den Besoldungsgruppen. Es sei verfassungsrechtlich weder geboten, dass der Abstand zwischen den Besoldungsgruppen stets gleich bleibe, noch sei verfassungsrechtlich ein bestimmter Mindestabstand vorgegeben. Vielmehr obliege es dem Gesetzgeber, den Abstand zu definieren und die Unterschiede in der Wertigkeit der Ämter zu beurteilen. Ein Vergleich der Bruttoendgrundgehälter der relevanten Besoldungsgruppen ergebe die Wahrung ausreichender Abstände sowohl zwischen A 10 und A 11 (7,7 %) als auch zwischen A 12 und A 13 (9,0 %). Eine Nivellierung oder bloß symbolische Differenzierung lasse sich diesen Werten nicht entnehmen.
  
- 12 **6.** In den sich anschließenden Sitzungen des Unterausschusses "Personal" des Haushalts- und Finanzausschusses (LT-Ausschussprotokoll 16/285), des Rechtsausschusses (LT-Ausschussprotokoll 16/293), des Innenausschusses (LT-Ausschussprotokoll 16/299) sowie - in einer gemeinsamen Sitzung - des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Haushalts- und Finanzausschusses (LT-Ausschussprotokoll 16/300) wurde der Gesetzentwurf weiter kontrovers diskutiert. In einer dieser Sitzungen wies der Finanzminister darauf hin, dass die Bezüge des höheren Dienstes in der Vergangenheit stärker gestiegen seien als die Bezüge anderer Besoldungsgruppen. So seien beispielsweise die Bezüge nach Besoldungsgruppe A 13 seit 2002 um 11,2 % gestiegen, die Bezüge nach Besoldungsgruppe A 9 aber nur um 8,47 %. Sämtliche mit dem Gesetzentwurf befassten Ausschüsse empfahlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

- 13 7. Unter dem 10. Juli 2013 brachten die Regierungsfractionen einen Entschlie-  
ßungsantrag zum Gesetzentwurf ein (LT-Drs. 16/3518).
  
- 14 Bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe seien die allgemeine  
Einkommensentwicklung bzw. die Entwicklung der Einkommen der Angestellten im  
öffentlichen Dienst als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Dabei komme es nicht  
in erster Linie auf die prozentuale Steigerung, sondern auf die absolute Höhe der  
Nettobezüge unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten des Beam-  
tenverhältnisses an. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Dienstherrn sei nach der  
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls ein relevanter Faktor.  
Der Umstand, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung durch die in Art. 109  
Abs. 3 GG eingeführte Schuldenbremse Verfassungsrang erhalten habe, verstärke  
das Gewicht dieses Faktors eher noch. Aufgrund der vollständigen Übernahme  
des Tarifergebnisses für den öffentlichen Dienst im Jahre 2011 sei davon auszu-  
gehen, dass die Bezüge der Beamten und Richter bis einschließlich 2012 noch  
amtsangemessen gewesen seien; dasselbe gelte für die aufgrund des Gesetzent-  
wurfs zu gewährenden Bezüge. Die vorgeschlagene Staffelung sei aufgrund der ab  
A 10 steigenden Differenz zu den Gehältern der Tarifangestellten, der Begünsti-  
gung von höheren Besoldungsgruppen bei Steuerrechtsänderungen sowie der un-  
terschiedlichen Auswirkungen der Inflation angemessen.
  
- 15 Ein Vergleich der Tätigkeiten zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen  
Dienst sei in Bezug auf die jeweils erzielte Nettovergütung sehr schwierig, da die  
Strukturen der öffentlichen Hand sich sehr stark von denen der Privatwirtschaft  
unterschieden. Zudem sei festzustellen, dass nur ein Teil der Tarifverträge in  
Nordrhein-Westfalen einen tariflichen Zuwachs der Bruttolöhne vorsehe. Die all-  
gemeine Bruttolohnentwicklung werde in der jährlichen Rentenanpassungsformel  
deutlich. Diese habe im Jahr 2013 in Westdeutschland bei 0,25 % (zugrunde lie-  
gende Bruttolohnentwicklung West 1,5 %) gelegen und erlaube den Schluss, dass  
die allgemeine Lohnentwicklung weit hinter einzelnen Tarifergebnissen zurückblei-

be und diese damit für sich genommen wenig repräsentativ seien. Besonders eine mehrjährige Betrachtung zeige die im Zeitablauf schwache Entwicklung. Die Nettolohnentwicklung folge der allgemeinen Bruttolohnentwicklung unter Einbeziehung der Entwicklung der sozialversicherungsrechtlichen Beiträge und von steuerlichen Einflüssen. Hier sei festzustellen, dass der geringfügigen Entlastung bei den sozialversicherungsrechtlichen Beiträgen in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen der angestellten Beschäftigten eine allgemeine deutliche steuerliche Entlastung in den oberen Lohn- und Gehaltsgruppen gegenüberstehe. Die Nettolohnentwicklung der vergangenen Jahre beruhe also auf einer insgesamt weiter verhaltenen allgemeinen Entwicklung der Bruttolöhne und werde durch die ungleichmäßige Entwicklung der sozialversicherungsrechtlichen Beiträge und der steuerlichen Belastung maßgeblich in ihrem Nettoeffekt für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft bestimmt. Dies sei ursachengerecht bei der Besoldungsanpassung zu berücksichtigen.

- 16 Darüber hinaus sei zu bedenken, dass Beamte gegenüber in der Privatwirtschaft beschäftigten Personen im Hinblick auf zahlreiche Aspekte besser gestellt seien. Dazu zählten nicht nur ihre Unkündbarkeit, sondern auch ihre Befreiung von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung, ihre im Vergleich zu Rentnern höheren Versorgungsbezüge bei fehlenden Eigenbeiträgen sowie umfangreiche Beihilfen für Krankheitskosten. Aufgrund des Umstands, dass im Bereich der Privatwirtschaft Erwerbsbiografien mit Unterbrechungen durch Zeiten der Arbeitslosigkeit oder niedrigerem Einkommen immer zahlreicher würden, müsse die beamtenrechtliche Unkündbarkeit ebenfalls als Einkommensbestandteil monetarisiert und beim Vergleich mit den Einkommensverhältnissen in der Privatwirtschaft eingerechnet werden.
- 17 Beim entscheidenden Vergleich der Vergütungen zwischen den Tarifangestellten des Landes und beamteten Beschäftigten ließen sich bei Berücksichtigung der systemimmanenten Unterschiede am ehesten die Jahresnettoeinkommen in der

Endstufe vergleichen. Sowohl für ledige Personen als auch für verheiratete Personen mit zwei Kindern falle dieser Vergleich - den Gesetzentwurf sowie einen Abzug bei den Beamten für die Kosten einer privaten Krankenversicherung zugrunde gelegt - für das Jahr 2014 immer noch zugunsten der Beamten aus; die jährliche Differenz reiche von ca. 350,- € für E 10 / A 10 bis zu knapp 7000,- € für E 15 / A 15. Dieser Vergleich zeige, dass die Beamten der Vergleichsgruppen weiterhin amtsangemessen alimentiert würden. Dasselbe gelte für die B-, C-, R- und W-Besoldung. Die steigenden Nettolohndifferenzen zwischen E 10 / A 10 und E 15 / A 15 resultierten in erster Linie aus der Befreiung von Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen sowie der regressiven Wirkung der gehaltsunabhängigen Beiträge zur privaten Krankenversicherung.

- 18 Die im Gesetzentwurf vorgesehene Staffelung sei sachgerecht. Von Empfängern höherer Bezüge werde zulässigerweise ein begrenzter "Sparbeitrag" gefordert. Die Inflation wirke sich auf die Angehörigen verschiedener Besoldungsgruppen unterschiedlich aus. Hinzu komme, dass die Steuermehrbelastungen der letzten Jahre zu einer unterproportionalen Belastung von höheren gegenüber niedrigeren Besoldungsgruppen geführt hätten.
- 19 Dies zugrunde gelegt werde für die Besoldungsgruppen bis einschließlich A 10 aufgrund des Besoldungsniveaus, der Kaufkraftbindung und der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungspreise die Notwendigkeit der Übertragung des Tarifergebnisses anerkannt. Hier sei insbesondere zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Nettolöhne durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, die der Bundesgesetzgeber mit einer notwendigen Steigerung der Nettolöhne und -gehälter in den unteren und mittleren Lohn- und Gehaltsgruppen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter begründet habe, sonst nicht angemessen zum Tragen gekommen wäre. Für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 gelte dies nur in abgeschwächter Weise, insbesondere seien hier steuerliche Belastungsauswirkungen in Rechnung zu stellen, die die unteren Besoldungsgruppen überproportional

belasteten. Die erfolgte Anlehnung der prozentualen Erhöhung an die angenommene durchschnittliche Bruttolohnentwicklung werde hier auch in ihrem Nettoeffekt nicht wesentlich verzerrt. Für die Besoldungsgruppen ab A 13 sei zusätzlich zu berücksichtigen, dass die steuerlichen Entscheidungen der letzten Jahre in den höheren Besoldungsgruppen ihre Entlastungswirkung voll entfaltet und somit zu einem relativen Nettolohnzuwachs gegenüber den unteren Besoldungsgruppen jenseits der Übernahme der Tarifergebnisse geführt hätten. Die Staffelung der Besoldungsanpassung sei gerade erforderlich, um der Amtsangemessenheit der Besoldung weiter individuell gerecht zu werden und eine Schlechterstellung der unteren Besoldungsgruppen aufgrund der nicht vorhandenen Entlastung durch die Rückführung der Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden.

- 20 Vor diesem Hintergrund sei auch der durch die Staffelung bei Besoldung aus der Endstufe und einer unterstellten Inflationsrate von 1,6 % pro Jahr für eine vierköpfige Familie folgende monatliche Reallohnverlust von rund 30,- € für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 sowie rund 100,- € für die Besoldungsgruppen A 13 und A 14 noch zu vertreten. In diesem Zusammenhang sei zu beachten, dass die Besoldung eines verheirateten Beamten der Besoldungsgruppe A 13 mit zwei Kindern durch die volle Übertragung des Tarifergebnisses auf die Zulagen um 0,6 % erhöht worden sei.
- 21 Die vorgeschlagene Staffelung wahre auch das Abstandsgebot. Insbesondere seien die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 (7,7 % Differenz) sowie A 12 und A 13 (9 % Differenz) weiterhin amtsangemessen. Ein Vergleich mit der Entgelttabelle für die Tarifangestellten zeige, dass die Abstände im Besoldungsbereich weiterhin größer seien als im Tarifbereich.
- 22 Die Bezüge der Versorgungsempfänger seien ebenfalls weiterhin amtsangemessen. Bei einem Versorgungsempfänger der Besoldungsgruppe A 14 in der Endstufe, Steuerklasse III, ergebe sich ein Netto von 35.154,- €. Bei Eckrenten (ehemals

E 14) ergebe sich inklusive der Zusatzversorgung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) eine Nettorente von 33.715,- €. Dies führe zu einer Nettodifferenz von 1.439,- €. Des Weiteren seien die Versorgungsbezüge in den letzten sechs Jahren einschließlich 2013 um etwa 3,6 % zuzüglich eines Sockelbetrags stärker gestiegen als die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (West). Dementsprechend beschneide die reduzierte Übertragung des Tarifergebnisses auf Versorgungsempfänger auch im höheren Dienst nicht den Kernbereich der amtsangemessenen Versorgung.

- 23 Mit der gestaffelten Übernahme des Tarifergebnisses erbrächten die Beamten auch kein Sonderopfer. Bei der Erfüllung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziels, bis zum Jahr 2020 einen Haushalt ohne Kreditaufnahme aufzustellen, verfolge das Land Nordrhein-Westfalen einen Dreiklang aus Einnahmesteigerungen, Investitionen in die Zukunft und Ausgabensenkungen. Bei den Ausgabensenkungen würden gleichermaßen die Sach-, Personal- und Investitionsausgaben herangezogen. Dieser Kurs sei auch und gerade in Zeiten besserer wirtschaftlicher Rahmendaten als in anderen EU-Mitgliedsstaaten und einer Niedrigzinsphase fortzusetzen. Der Personalbereich werde gemessen an seinem Anteil am Gesamthaushalt von rund 43 % sogar unterdurchschnittlich an den zu erbringenden Konsolidierungsbeiträgen beteiligt.
- 24 **8.** Nach der zweiten Lesung wurde der Gesetzentwurf in der Landtagssitzung vom 10. Juli 2013 nach eingehender Beratung angenommen. Ebenfalls angenommen wurde der von den Regierungsfractionen eingebrachte Entschließungsantrag.
- 25 Das Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 wurde am 26. Juli 2013 verkündet (GV. NRW. S. 486). Die Regelungen zur Anpassung der Besoldung und Versorgung in den

Jahren 2013 und 2014 (Art. 1 §§ 2 und 3 des Gesetzes) traten mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft (Art. 1 § 5 und Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes).

## II.

- 26 1. Die Antragsteller haben am 16. September 2013 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie beantragen

festzustellen, dass Art. 1 §§ 2 und 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW S. 486) gegen Art. 4 Abs. 1 LV NRW in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG verstoße und nichtig sei,

- 27 und machen im Wesentlichen geltend:

- 28 Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen seien schon deshalb verfassungswidrig, weil die Gesetzesbegründung nicht den an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge. Die gesetzliche Regelung bedürfe aus zwei Gründen einer besonderen Rechtfertigung: Zum einen aufgrund der guten konjunkturellen Lage und der steigenden (Steuer-) Einnahmen und zum anderen, weil der Gesetzgeber eine Besoldungserhöhung jedenfalls für einen bestimmten Teil der Beamten zur Sicherung einer angemessenen Lebensführung für erforderlich gehalten habe. Dem werde die Gesetzesbegründung nicht gerecht. Seiner Verpflichtung zu einem umfassenden Vergleich der Einkommensentwicklung könne sich der Gesetzgeber nicht dadurch entziehen, dass er einen solchen Vergleich für "sehr schwierig" halte, zumal es mit dem Bruttolohnindex des Statistischen Bundesamtes einen tauglichen Vergleichsmaßstab gebe.

- 29 Ebenfalls verfassungswidrig sei, dass Richter und diejenigen Beamten, deren Besoldung nicht oder in geringerem Umfang erhöht worden sei, von der allgemei-

nen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abgekoppelt würden. Für diese Be-  
diensteten ergebe sich aufgrund der zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Be-  
stimmungen ein deutlicher Reallohnverlust. Hinzu komme, dass Richter und Beam-  
te durch die seit dem Jahr 2000 erfolgten Rechtsänderungen auf dem Gebiet der  
Besoldung und Versorgung einen Sparbeitrag erbracht hätten, der sich nach Aus-  
kunft des Finanzministers auf 2,4 Milliarden Euro pro Jahr summiere.

- 30 Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen verstießen auch gegen  
das Abstandsgebot. Dieses Gebot verlange zwar nicht, dass die einzelnen Besol-  
dungsgruppen immer im gleichen Verhältnis zueinander stünden, stehe aber einer  
Nivellierung der Unterschiede bzw. einer lediglich symbolischen Differenzierung  
entgegen. Eben dies werde durch die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Be-  
stimmungen bewirkt. Zu beanstanden sei schließlich, dass Richter und der über-  
wiegende Teil der Beamten zu einem verfassungswidrigen Sonderopfer herange-  
zogen würden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfe  
die Besoldung nur aufgrund spezifischer, im Beamtenverhältnis wurzelnder Gründe  
von der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse ausgenommen  
werden. Danach stehe die Amtsgemessenheit der Besoldung gerade nicht zur  
Disposition des Haushaltsgesetzgebers und könne nicht gegen die Verpflichtung  
zur Haushaltssanierung abgewogen werden. Demgegenüber stelle die Gesetzes-  
begründung zentral auf die Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung ab, ohne  
spezifische, sich aus dem Beamtenverhältnis ergebende Gründe zu benennen.
- 31 **2.** Nach Ansicht der Landesregierung bestehen erhebliche Zweifel an der Zuläs-  
sigkeit des Antrags, jedenfalls aber sei der Antrag unbegründet. Sie führt im We-  
sentlichen aus:
- 32 Zweifel an der Zulässigkeit des Antrags bestünden, weil die Antragsteller die  
Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Normen auf Art. 33 Abs. 5  
GG stützten, diese Norm aber nicht von der Rezeptionsnorm des Art. 4 Abs. 1 LV

NRW erfasst werde. Entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts enthalte Art. 33 Abs. 5 GG kein grundrechtsgleiches Individualrecht. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof habe die Rezeption des Art. 33 Abs. 5 GG über eine Art. 4 Abs. 1 LV NRW vergleichbare Vorschrift der niedersächsischen Verfassung abgelehnt.

- 33 Der Gesetzgeber dürfe den Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung bei der Festsetzung der Höhe der Besoldung maßgeblich berücksichtigen. Zwar rechtfertigten fiskalische Erwägungen nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts "für sich genommen in der Regel" keine unterschiedliche besoldungsrechtliche Behandlung verschiedener Personengruppen; vielmehr müssten hierfür weitere sachliche Gründe hinzukommen. Das Bundesverfassungsgericht habe aber zugleich festgestellt, dass die Lage der öffentlichen Haushalte ein Faktor sei, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigt werden dürfe. Insbesondere sei es zulässig, sich insoweit an der Lage der öffentlichen Haushalte zu orientieren, als diese die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegeln. Damit habe das Bundesverfassungsgericht eine alleinige Berufung auf fiskalische Gesichtspunkte nicht gänzlich ausgeschlossen, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass derartige Aspekte in der Regel keine Durchbrechung des Grundsatzes der amtsangemessenen Besoldung rechtfertigen könnten.
- 34 Außerdem bedürften diese engen Grenzen aus zwei Gründen der Korrektur: Zum einen sei die bisherige Rechtsprechung vom dogmatischen Verständnis des Alimentationsprinzips als eines grundrechtsgleichen Rechts geprägt. Dieses Verständnis sei jedoch mit der grundlegenden Funktion des Art. 33 Abs. 5 GG als einer institutionellen Garantie unvereinbar. Und zum anderen dürfe die durch die zwischenzeitlich eingeführte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) verfassungsrechtlich vorgegebene Einschränkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dienstherrn nicht außer Betracht bleiben. Da es sich bei Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 33 Abs. 5 GG um gleichrangiges Verfassungsrecht handele, müsse der

Gesetzgeber bei der Festsetzung der Besoldung sowohl die Alimentationsinteressen der Beamten als auch die Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung zu einem angemessenen Ausgleich bringen. Dies gelte insbesondere in der Übergangsphase bis zum Jahr 2020, während der durch strukturelle Änderungen im Staatshaushalt die Voraussetzungen für einen vollständigen Verzicht auf kreditfinanzierte Einnahmen geschaffen werden müssten.

- 35 Ausgehend von dem für die Festsetzung der Besoldung vorgegebenen Leitbild einer Familie mit zwei Kindern habe der Gesetzgeber die Besoldung nicht evident zu niedrig festgesetzt. Jenseits des zu gewährleistenden Kernbestands im Sinne einer Mindestalimentation sei der Gesetzgeber aufgrund des ihm bei der Festsetzung der Besoldung zustehenden weiten Gestaltungsspielraums bei der Bestimmung der Höhe der Besoldung weitgehend frei. Bei seinen Erwägungen sei der Gesetzgeber zu Recht davon ausgegangen, dass die Besoldung bis zum 31. Dezember 2012 den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprochen habe. Dies ergebe sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung aus dem Jahre 2012.
- 36 Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Vorschriften führten auch nicht zu einem unzulässigen Sonderopfer für die betroffenen Richter, Beamten und Versorgungsempfänger. Ein solches ergebe sich insbesondere nicht daraus, dass nur bei diesen zur Konsolidierung des Haushalts in das Realeinkommen eingegriffen werde. Die Verfassung gewähre keine Garantie wohlverworbener Rechte, die die Bezüge der Richter, Beamten und Versorgungsempfänger vom allgemeinen Prozess der Haushaltskonsolidierung ausnehme. Verfassungsrechtlich unzulässig seien eine Kürzung oder eine Nichtanpassung der Bezüge erst dann, wenn sie einseitig erfolge. Dies sei hier nicht der Fall, wie die Ausführungen im Entschließungsantrag der Regierungsfaktionen (LT-Drs. 16/3518) zur Vorgehensweise bei der beabsichtigten Haushaltskonsolidierung zeigten.

- 37 Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Normen genügten aber auch dann den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn der Begriff der amtsangemessenen Alimentation als dynamischer Maßstabsbegriff zu verstehen sei und der Gesetzgeber gehalten wäre, die Besoldung der Entwicklung der tatsächlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Diesem Maßstab würden die Überlegungen des Gesetzgebers gerecht. Ein Anspruch auf eine spiegelbildliche Übertragung der Ergebnisse der Verhandlungen für die Tarifbeschäftigten des Öffentlichen Dienstes bestehe nicht. Soweit der Gesetzgeber den Vergleich mit diesen für entscheidend halte, bewege er sich im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dem Vergleich mit den in der Privatwirtschaft erzielten Einkommen eine lediglich ergänzende Funktion zuweise. Der systemexterne Vergleich mit den in der Privatwirtschaft erzielten Einkommen diene letztlich der Sicherstellung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes und damit der qualitätssichernden Funktion der Besoldung. Unter diesem Gesichtspunkt erwiesen sich insbesondere die Bezüge der Richter als angemessen.
- 38 Sei entgegen den bisherigen Ausführungen davon auszugehen, dass aufgrund der zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen ein Eingriff in den Gewährleistungsgehalt des Alimentationsprinzips erfolge, sei dieser Eingriff jedenfalls gerechtfertigt. Auch unter Berücksichtigung der von den Beamten bereits in der Vergangenheit geleisteten "Sparbeiträge" erweise sich die auf ausreichender Faktensbasis getroffene Entscheidung des Gesetzgebers, die Bezüge gestaffelt anzuheben, nicht als evident sachwidrig. Auch insoweit habe der Gesetzgeber einen weiten Spielraum zur Typisierung und Generalisierung und stehe es ihm frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die für die beabsichtigte Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgeblichen Merkmale auszuwählen. Insbesondere folge aus dem Alimentationsprinzip kein Anspruch auf eine gleichzeitige oder eine der Höhe nach gleiche Anpassung der Besoldung und Versorgung für alle Besoldungsgruppen.

- 39 Ein Verstoß gegen das Abstandsgebot sei zu verneinen. Der Gesetzgeber sei aufgrund eines ausführlichen Vergleichs der Entwicklung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass die unterschiedliche Wertigkeit der jeweiligen Funktion und der Bedeutung und Verantwortung der verschiedenen Ämter weiterhin hinreichend zum Ausdruck komme. Dies betreffe insbesondere die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 sowie den Besoldungsgruppen A 12 und A 13, denen der Gesetzgeber zu Recht besonderes Gewicht beigemessen habe. Die Abstände zwischen diesen Besoldungsgruppen (7,7 % bzw. 9 %) zeigten, dass von einem nur noch symbolischen Abstand keine Rede sein könne.
- 40 Der Gesetzgeber habe ferner auch den ihn treffenden Darlegungs- und Begründungspflichten genügt. Er habe ausführlich seine Erwägungen zur Anpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse dargestellt und in einem detaillierten Vergleich einerseits die Entwicklung der Gehälter der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und andererseits die Entwicklung der Gehälter in der Privatwirtschaft unter Einbeziehung der hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte, namentlich der qualitätssichernden Funktion der Alimentation gewürdigt. In diesem Zusammenhang habe sich der Gesetzgeber insbesondere mit den Unterschieden zwischen Dienstverhältnis und einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft in Bezug auf Arbeitsplatzverlust, Krankheitsversorgung und Altersvorsorge auseinandergesetzt. Aufgrund einer Gesamtschau dieser und weiterer Gesichtspunkte sei er im Ergebnis zu einer deutlichen Besserstellung von Beamten sowie Pensionären gegenüber Angestellten und Rentnern gekommen. Diese Ausführungen genügten ersichtlich den Anforderungen an einen systemexternen Vergleich.
- 41 **3.** Der Landtag tritt dem Antrag ebenfalls entgegen:

- 42 Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen seien nicht an Art. 33 Abs. 5 GG zu messen, weil diese Norm nicht über Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landesverfassung geworden sei. Diese Rechtsauffassung werde - bezogen auf die vergleichbare Rechtslage in Niedersachsen - auch vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geteilt. Art. 33 Abs. 5 GG gewähre weder ein Grundrecht noch ein staatsbürgerliches Recht i.S.d. Art. 4 Abs. 1 LV NRW. Art. 33 Abs. 5 GG sei nicht als Grundrecht, sondern als grundrechtsgleiches Recht zu qualifizieren. Als "Grundrechte" würden, wie sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und Art. 142 GG ergebe, nur die subjektiven öffentlichen Rechte aus Abschnitt I des Grundgesetzes (Art. 1 bis 19 GG) bezeichnet. Art 33 Abs. 5 GG zähle auch nicht zu den staatsbürgerlichen Rechten. Die Landesverfassung habe die begrifflichen Unterscheidungen des Grundgesetzes übernommen. Auch systematische Gesichtspunkte sprächen dagegen, dass Art. 33 Abs. 5 GG von Art. 4 Abs. 1 LV NRW erfasst werde. Aus Art. 64 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV NRW sei zu schließen, dass die Landesverfassung keine über diese Bestimmungen hinausgehenden Vorgaben für die Besoldung und Versorgung enthalten solle. Die Entstehungsgeschichte der Landesverfassung weise in dieselbe Richtung.
- 43 Ein Verstoß gegen den Besoldungsgesetzgeber treffende Obliegenheiten zur Begründung von Gesetzen sei nicht gegeben. Die Landesverfassung verpflichte den Gesetzgeber nicht, Gesetze zu begründen. Dies folge insbesondere daraus, dass die Regelungen zu Volksinitiativen und Volksbegehren in Art. 67a und 68 LV NRW anders als die Regelungen zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in Art. 65 und 66 LV NRW ausdrücklich eine Begründung verlangten. Jedenfalls aber seien die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung gewahrt. Der Gesetzgeber sei von einem zutreffenden rechtlichen Maßstab ausgegangen und habe zahlreiche Gründe für seine Entscheidung, die Bezüge gestaffelt nach Besoldungsgruppen zu erhöhen, angeführt. Der Gesetzgeber habe seine Entscheidung auch aufgrund einer ausreichenden Tatsachengrundlage getroffen. Dass der Gesetzgeber ergänzend auch fiskalische Gesichtspunkte mit in den Blick genommen

habe, sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu beanstanden.

- 44 Das Alimentationsprinzip sei aber auch in der Sache nicht verletzt. Dies gelte sowohl für dessen leistungs- als auch für dessen gleichheitsrechtliche Dimension. Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Vorschriften verstießen nicht gegen die Pflicht zur Anpassung von Besoldung und Versorgung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse. Die allgemeine Preissteigerung, von der die unteren Besoldungsgruppen angesichts der kleineren "freien Spitze" ihrer Besoldung bzw. Versorgung deutlich stärker betroffen seien als die oberen Besoldungsgruppen, habe der Gesetzgeber gerade durch die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses berücksichtigt. Angesichts der für die Besoldungsgruppen A 11 bis A 14 drohenden Reallohnverluste zwischen ca. 30,- und 100,- € stehe die verbleibende Kaufkraft im Einklang mit den allgemein angespannten wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen.
- 45 Die gleichheitsrechtliche Dimension des Alimentationsprinzips sei ebenfalls nicht verletzt. Das Abstandsgebot werde auch weiterhin gewahrt. Dies gelte sowohl innerhalb der drei Staffeln als auch an den Schnittstellen zwischen den Staffeln, also in Bezug auf A 10 und A 11 einerseits und A 12 und A 13 andererseits. Ein Vergleich der Abstände zwischen diesen Besoldungsgruppen zeige, dass sich die Abstände zwischen 2012 und 2013 nur um etwa 30,- bis 40,- € und damit nicht nennenswert verringert hätten. Andererseits zeige ein Blick auf die Abstände, dass keine Wiederholung der gestaffelten Anpassung drohe, weil das Abstandsgebot die Möglichkeit einer gestaffelten Erhöhung entscheidend begrenze.

**B.**

- 46 Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW, §§ 12 Nr. 6, 47 lit. a) VGHG NRW zulässig. Der Antrag ist von mehr als einem Drittel der Mitglieder des Landtags gestellt worden. Die von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen können als Landesrecht im Normenkontrollverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft werden.
- 47 Gegenstand des Antrags sind Art. 1 §§ 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen soweit die Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 bis A 16 sowie für die Besoldungsordnungen B, C, H, R und W hinter der Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 zurückbleibt. Dies ergibt sich, ohne dass die Antragsteller den von ihnen formulierten Antrag entsprechend eingeschränkt hätten, aus der Antragsbegründung und wurde von ihrem Prozessbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Die Antragsteller wenden sich nicht gegen die Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 sowie die zuerkannte eingeschränkte Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 und auch nicht gegen die für alle Besoldungsgruppen geltende Erhöhung weiterer Besoldungsbestandteile, sondern allein gegen die ihrer Ansicht nach ungenügende bzw. ausgebliebene Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 bis A 16 sowie für die Besoldungsordnungen B, C, H, R und W.
- 48 Die an der Zulässigkeit des Antrags geäußerten Zweifel sind unbegründet. Die Frage, ob Art. 33 Abs. 5 GG über Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landes-

verfassung ist, betrifft nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit des Antrags.

- 49 Der etwaige Einwand, es könne nur eine Norm, nicht aber ein Unterlassen des Landesgesetzgebers zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens gemacht werden (z.B. Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Band 2, Stand: Oktober 2013, Art. 76 Rn. 19), würde dem Antragsbegehren nicht gerecht. Es wird nicht das Fehlen einer Regelung ("echtes Unterlassen"; Rozek, a.a.O.) gerügt, sondern dass der Gesetzgeber mit den zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen hinter dem zurückbleibt, was er - aus Sicht der Antragsteller - hätte gewähren müssen ("unechtes Unterlassen"; BVerfGE 116, 327, 375 f. = juris Rn. 169, für das Finanzausgleichsrecht sowie BVerfGE 88, 203, 251 ff. = juris Rn. 157 ff., für die Behauptung der Untererfüllung einer gesetzlichen Schutzpflicht). Die behauptete Untererfüllung der Alimentationspflicht ist als "unechtes" oder "Teilunterlassen" (Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 1991, S. 125) Gegenstand der Normenkontrolle, soweit der Gesetzgeber die Bezüge der Beamten und Richter neu regelt. Das ist mit dem angegriffenen Gesetz für alle Besoldungsordnungen und -gruppen erfolgt.

### C.

- 50 Der Normenkontrollantrag ist begründet. Art. 33 Abs. 5 GG ist gemäß Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landesverfassung und damit unmittelbar geltendes Landesrecht (dazu nachfolgend I.). Art. 1 § 2 Abs. 1 sowie § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 sind in dem aus dem Tenor ersichtlichem Umfang nicht mit Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar (dazu nachfolgend II. und III.). Ob und ggf. inwieweit die Bezüge der Beamten und Richter vom Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG erfasst werden (vgl. BVerfGE 53, 257,

307 = juris Rn. 183; 80, 297, 308 = juris Rn. 47; 114, 258, 289 = juris Rn. 115; für Bezüge von Soldaten: BVerfGE 16, 94, 111 ff. = juris Rn. 40 ff.; 44, 249, 281 = juris Rn. 83; 107, 218, 238 = juris Rn. 67), bedarf keiner weiteren Vertiefung; jedenfalls geht Art. 33 Abs. 5 GG Art. 14 Abs. 1 GG als *lex specialis* vor (BVerfGE 52, 303, 344 f. = juris Rn. 108; 76, 256, 294 = juris Rn. 83).

## I.

- 51 Die von den Antragstellern zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen sind an Art. 33 Abs. 5 GG zu messen. Diese Vorschrift ist aufgrund der Rezeptionsnorm des Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht. Die Rezeption von Art. 33 Abs. 5 GG über Art. 4 Abs. 1 LV NRW hält sich im Rahmen der Vorgaben in Art. 142, 31 GG, wonach die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte der Landesverfassungen nur insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes stehen (BVerfGE 96, 345, 365 = juris Rn. 66).
- 52 1. Der Begriff "Grundrechte" in Art. 4 Abs. 1 LV NRW ist als Landesverfassungsrecht autonom auszulegen (Dietlein, AÖR 120 (1995), 1, 13) und erfasst wie Art. 142 GG (BVerfGE 22, 267, 271 = juris Rn. 12 f.; 96, 345, 364 f. = juris Rn. 64 f.) nicht nur die in Art. 1 bis 18 bzw. 19 GG aufgeführten Grundrechte, sondern auch vergleichbare subjektiv-öffentliche Rechte, die an anderer Stelle im Grundgesetz gewährleistet sind (Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, Stand: Februar 1994, Art. 4 Anm. 2c; Dietlein, in: ders./Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2011, S. 14 f.; Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 4 Rn. 19). Zu diesen vergleichbaren Rechten gehören jedenfalls die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG aufgeführten grundrechtsgleichen Rechte (Dickersbach, a.a.O., Art. 4 Anm. 2c; Martina, Die Grundrechte der nordrhein-westfälischen Landesverfassung im Verhältnis zu den Grund-

rechten des Grundgesetzes, 1999, S. 70; Stern, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, 1994, S. 1442; a.A. Hartmann, NWVBl. 2014, 211, 212 ff.).

- 53 Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 LV NRW steht diesem Begriffsverständnis nicht entgegen. Die Norm differenziert nicht zwischen den im Grundgesetz unter der Überschrift "Die Grundrechte" zusammengefassten Rechten (Art. 1 bis 19 GG) und an anderer Stelle im Grundgesetz gewährleisteten vergleichbaren Rechten. Den Gesetzgebungsmaterialien lässt sich nicht entnehmen, dass die Übernahme im Grundgesetz gewährleisteter subjektiv-öffentlicher Rechte in die Landesverfassung auf die von Art. 1 bis 19 GG erfassten Rechte begrenzt und alle anderen oder einzelne dieser Gewährleistungen ausgeschlossen werden sollten. Der Standort einer Regelung innerhalb des Grundgesetzes richtet sich in erster Linie an systematischen Erwägungen, insbesondere dem Zusammenhang mit anderen Regelungen, aus, und trifft - wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG deutlich macht - keine Aussage zu deren Rechtsqualität. Es entspricht vielmehr der grundrechtsfreundlichen Tendenz des nordrhein-westfälischen Verfassungsgebers, den ihm durch Art. 142 GG eröffneten Rahmen vollumfänglich auszuschöpfen (Martina, a.a.O., S. 70).
- 54 Zudem wird allein ein weites Verständnis des Begriffs "Grundrechte" in Art. 4 Abs. 1 LV NRW dem Zweck dieser Norm gerecht, ein höchstmögliches Maß an inhaltlicher Übereinstimmung zwischen den grundrechtsbezogenen Regelungen des Bundes- und Landesverfassungsrechts zu gewährleisten und entsprechende Normkonflikte auszuschließen (Bericht über die 126. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24. April 1950, S. 4253, 4256; Bericht über die 58. Sitzung des Verfassungsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 1950, S. 669; Dietlein, AÖR 120 (1995), 1, 18, sowie in: ders./Burgi/Hellermann, S. 13; Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 2012, Art. 4 Anm. 1; Kamp, a.a.O., Art. 4 Rn. 20; Menzel, in: Löwer/Tettinger,

Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 8 und 13).

- 55 **2.** Rezipiert Art. 4 Abs. 1 LV NRW demnach nicht nur die im Grundrechtskatalog der Art. 1 bis 19 GG enthaltenen Grundrechte, sondern insbesondere auch die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG aufgeführten grundrechtsgleichen Rechte, ist auch Art. 33 Abs. 5 GG über Art. 4 Abs. 1 LV NRW unmittelbar geltendes Landesrecht (vgl. Kamp, a.a.O., Art. 4 Rn. 19 und 31; Martina, a.a.O., S. 70 i.V.m. S. 56 f.; Menzel, a.a.O., Art. 4 Rn. 12 und 17). Art. 33 Abs. 5 GG gewährt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein grundrechtsgleiches Individualrecht (BVerfGE 8, 1, 17 = juris Rn. 48; 99, 300, 314 = juris Rn. 35; 119, 247, 266 = juris Rn. 64; 130, 263, 292 = juris Rn.143); dieser Rechtsprechung und deren überzeugender Begründung (BVerfGE 8, 1, 17 = juris Rn. 48) schließt sich der Verfassungsgerichtshof an.
- 56 **3.** Die Entstehungsgeschichte des Art. 80 LV NRW führt zu keinem anderen Ergebnis. Zwar blieben Bestrebungen, den heutigen Art. 80 LV NRW um eine Art. 33 Abs. 5 GG entsprechende Regelung zu ergänzen, ohne Erfolg. Sowohl entsprechende Vorschläge des damaligen Justizministers und des Deutschen Beamtenbunds als auch ein späterer Änderungsantrag der FDP-Fraktion (LT-Drs. II-1626) wurden mit der Begründung der Vermeidung einer unnötigen Doppelregelung abgelehnt (Berichte über die 36. Sitzung des Verfassungsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 28. Januar 1950, S. 157 ff., sowie über die 57. Sitzung vom 15. Mai 1950, S. 660 f.). Jedoch steht diese Erwägung der Annahme einer Rezeption des Art. 33 Abs. 5 GG über Art. 4 Abs. 1 LV NRW nicht entgegen. Der Verfassungsgeber hat die subjektiv-rechtliche Qualität des Art. 33 Abs. 5 GG zutreffend erkannt (Bericht über die 36. Sitzung des Verfassungsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 28. Januar 1950, S. 158 f.). Nur bei einer Rezeption auch des Art. 33 Abs. 5 GG wird dem vorstehend dargelegten Zweck des Art. 4 Abs. 1 LV NRW Rechnung getragen, ein höchstmögliches Maß

an inhaltlicher Übereinstimmung zwischen den grundrechtsbezogenen Regelungen des Bundes- und Landesverfassungsrechts zu gewährleisten.

- 57 Aus der von Landesregierung und Landtag in Bezug genommenen Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 8. Mai 1996 (StGHE 3, 221) ergibt sich nichts anderes. Diese Entscheidung stützt sich darauf (S. 250 f.), dass der niedersächsische Verfassungsgeber eine Art. 33 Abs. 5 GG entsprechende Regelung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (Art. 46 Abs. 2) anlässlich des Erlasses der neuen Niedersächsischen Verfassung gestrichen hat. Hiermit ist der Verlauf der Entstehung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung nicht vergleichbar.
- 58 4. Die Frage, ob Art. 33 Abs. 5 GG auch in seiner heutigen Fassung durch Art. 4 Abs. 1 LV NRW rezipiert ist, kann dahinstehen. Die mit Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) in Art. 33 Abs. 5 GG eingefügte "Fortentwicklungsklausel" lässt die zwingenden Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG für die gesetzgeberische Ausgestaltung des Beamtenrechts unverändert. Fortentwickelt werden darf nur das einfachgesetzliche Beamtenrecht, nicht aber die den Gesetzgeber bindenden verfassungsrechtlichen Vorgaben in Gestalt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (BVerfGE 119, 247, 272 f. = juris Rn. 83 ff.).

## II.

- 59 Zu den durch Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die dessen Bild maßgeblich prägen und die der Gesetzgeber angesichts ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat, gehört auch das Alimentationsprinzip (BVerfGE 8, 1, 16 = juris Rn. 47; 119, 247, 263 = juris Rn. 52; 130, 263, 292 = juris Rn. 143).

- 60 1. Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Beamten und Richtern und deren Familien lebenslang, also auch nach Eintritt in den Ruhestand, entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (BVerfGE 8, 1, 14 = juris Rn. 44; 119, 247, 269 = juris Rn. 54; 130, 263, 292 = juris Rn. 145). Es steht im Zusammenhang mit der Befugnis des Gesetzgebers, die Höhe der Bezüge einseitig durch Gesetz festzusetzen (BVerfG, NVwZ 2008, 195, 199 = juris Rn. 69; BVerfGE 130, 263, 298 = juris Rn. 156); ihm kommt auch die Funktion zu, einen Ausgleich für das Beamten und Richtern versagte Streikrecht zu schaffen (BVerfGE 8, 1, 17 = juris Rn. 48; Battis, in: Sachs, GG, 6. Auflage 2011, Art. 33 Rn. 65). Die Bemessung der Bezüge richtet sich nach folgenden Kriterien:
- 61 Die Bezüge der Beamten und Richter bemessen sich nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und Beanspruchung sowie nach der von ihnen geforderten Ausbildung. Zudem hat der Gesetzgeber die Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit, das Ansehen des Amts in den Augen der Gesellschaft und die Attraktivität des Dienstverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte zu berücksichtigen (BVerfGE 44, 249, 265 f. = juris Rn. 43; 114, 258, 288 = juris Rn. 112; 130, 263, 292 = juris Rn. 145). Der Gesetzgeber hat die Bezüge so zu bemessen, dass sie nicht nur die Grundbedürfnisse (Nahrung, Kleidung und Unterkunft) abdecken, sondern auch ein "Minimum an Lebenskomfort" ermöglichen (BVerfGE 99, 300, 315 = juris Rn. 36; 107, 218, 237 = juris Rn. 66; BVerfG, NVwZ 2008, 195, 196 = juris Rn. 39; vgl. auch zur Berücksichtigung der Größe der Familie BVerfGE 44, 249, 265 f. = juris Rn. 46; 99, 300, 315 = juris Rn. 36 und 39; BVerfGK 7, 357, 362 = juris Rn. 28; zur Berücksichtigung von besonderen Belastungssituationen BVerfGE 83, 89, 98 = juris Rn. 37; BVerfG, NVwZ 2008, 66, 67 = juris Rn. 24; BVerfGK 16, 444, 446 = juris Rn. 7).

- 62 Dementsprechend sind amtsangemessene Bezüge für Beamte und Richter etwas anderes und eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung (BVerfGE 44, 249, 264 = juris Rn. 41; 114, 258, 291 = juris Rn. 122; BVerfG, ZBR 2008, 91, 92 = juris Rn. 23). Hieraus folgt, dass der Gesetzgeber für die unterste Besoldungsgruppe, für die Planstellen ausgewiesen sind, einen Mindestabstand zur Sozialhilfe einzuhalten hat (vgl. BVerfGE 99, 300, 321 f. = juris Rn. 57, zum Familienzuschlag für Beamte und Richter mit mehr als zwei Kindern, und BVerfGE 107, 218, 242 f. = juris Rn. 79, zur Gesamtbesoldung). Hinsichtlich aller anderen Besoldungsgruppen wird die Einhaltung dieses Mindestabstands dadurch gewahrt, dass deren Bezüge diejenigen für die unterste Besoldungsgruppe in einem dem jeweiligen Amt entsprechenden Maß übersteigen müssen.
- 63 **2.** Der Gesetzgeber muss die Bezüge aufgrund einer Gesamtschau der relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen inner- und außerhalb des öffentlichen Dienstes festsetzen. Dies gilt auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Höhe der Bezüge über die Jahre hinweg (vgl. BVerfGE 130, 263, 293 = juris Rn. 145 bis 147).
- 64 Taugliche Vergleichsgruppen sind vorrangig 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 (dazu unter 3.). Dementsprechend bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Vergleiche sind nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen möglich und geboten (BVerfGE 130, 263, 293 = juris Rn. 146).

- 65 Der systeminterne Vergleich ist - auch wegen der qualitätssichernden Funktion der Besoldung (vgl. BVerfGE 44, 249, 265 = juris Rn. 43) - durch einen systemexternen Vergleich mit den Einkommen der im öffentlichen Dienst (BVerfGE 114, 258, 293 = juris Rn. 127 und 129; BVerfG, NVwZ 2008, 195, 198 = juris Rn. 51) und der in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer (BVerfGE 130, 263, 307 = juris Rn. 175; BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 2012 - 2 BvL 17/08 -, juris Rn. 32) zu ergänzen. Dabei ist auf die Nettobeträge abzustellen, also auf das, was sich die Betroffenen von ihren Bezügen bzw. Einkommen tatsächlich leisten können (BVerfGE 44, 249, 266 = juris Rn. 44; 117, 330, 350 = juris Rn. 61; BVerfG, ZBR 2008, 91, 94 = juris Rn. 39). Allerdings dürfen die gegenüber den Bezahlungssystemen der Privatwirtschaft bestehenden Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems nicht außer Acht gelassen werden, die auf den Charakter des Beamtenverhältnisses als wechselseitigem 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 = juris Rn. 130 f.; 119, 247, 267 f. = juris Rn. 66 ff.).
- 66 Das Alimentationsprinzip zwingt den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber nicht, sich bei der Bemessung der Bezüge an der Höhe der vom Bund oder anderen Bundesländern gewährten Bezüge zu orientieren. Vielmehr ist eine weitere Auseinanderentwicklung der Bezüge im Bund und in den Bundesländern als Ausfluss der den Bundesländern durch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eröffneten Befugnis zum Erlass eigenständiger Regelungen hinzunehmen (vgl. BVerfGE 30, 90, 103 = juris Rn. 35; 93, 319, 351 = juris Rn. 181; BVerfG, NJW 2013, 2498, 2501 = juris Rn. 61). Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), mit dem die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter (wieder) auf die Bundesländer übertragen wurde, hatte gerade zum Ziel, den Bundesländern bisher nicht vorhandene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen ihrer Beschäftigten einzuräumen (BT-Drs. 16/813, S. 8). Diese Gestaltungsmög-

lichkeiten bestehen allerdings nur in dem durch Art. 33 Abs. 5 GG gesetzten Rahmen.

- 67 **3.** Ferner hat der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Bezüge der Beamten und Richter zu beachten, dass diese - dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend - entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit ihrer Ämter abzustufen sind (Abstandsgebot).
- 68 Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass die Inhaber höher besoldeter Ämter Leistungen erbringen, die höhere Anforderungen an ihre Kenntnisse und Fähigkeiten stellen. Aus diesem Grund bestimmt sich die Angemessenheit der Alimentation maßgeblich nach unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie z.B. der mit dem Amt verbundenen Verantwortung oder der Inanspruchnahme des Amtsinhabers sowie den für die Ausübung des Amtes erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten. Diese "amts"-angemessene Besoldung ist notwendig eine abgestufte Besoldung. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Bezüge einhergehen. Amtsangemessene Bezüge sind daher so zu bemessen, dass sie dem Amtsinhaber in der Realität eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht (BVerfGE 56, 146, 163 = juris Rn. 27; 114, 258, 293 = juris Rn. 128; 117, 330, 355 = juris Rn. 77; 130, 263, 293 = juris Rn. 146). Auch insoweit ist maßgeblich auf das, was sich der Amtsinhaber von seinen Bezügen leisten kann, und damit auf seine Netto-bezüge abzustellen. Die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen sind auch nicht absolut, d.h. nominal, sondern relativ, also prozentual, zu bemessen, weil ein nominal gleich bleibender Abstand durch die Inflation an Wert verliert und zunehmend weniger Kaufkraft vermittelt (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - 2 C 49.11 -, juris Rn. 37).

- 69 Das Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber weder, einen einmal festgelegten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen und Laufbahnen beizubehalten (vgl. BVerfGE 26, 141, 160 f. = juris Rn. 46; 32, 199, 223 = juris Rn. 67; 56, 146, 162 = juris Rn. 26), noch verlangt es, dass der Abstand zwischen zwei Besoldungsgruppen dem Abstand zwischen zwei anderen Besoldungsgruppen entspricht. Das Besoldungsgefüge muss jedoch in seiner Gesamtheit eine angemessene Ämterbewertung widerspiegeln. Das schließt es nicht aus, durch unterschiedliche Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und/oder Besoldungs- bzw. Erfahrungsstufen die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte zu erhöhen (BVerfGE 13, 356, 366 = juris Rn. 27; 26, 141, 158 = juris Rn. 41) oder vergleichbare amtsbezogene Kriterien zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber darf die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen aber nicht einebenen, sondern muss stets einen substantiellen, die unterschiedliche Wertigkeit der verschiedenen Ämter zum Ausdruck bringenden Abstand zwischen den jeweiligen Besoldungsgruppen wahren. Diese Verpflichtung ist insbesondere bei nach Besoldungsgruppen gestaffelten Erhöhungen der Besoldung im Blick zu behalten, da so ausgestaltete Erhöhungen zwingend zu einer Verringerung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen führen (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - 2 C 49.11 -, juris Rn. 37).
- 70 **4.** Grundsätzlich hat der Gesetzgeber die Bezüge der Beamten und Richter an die Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen.
- 71 Die amtsangemessene Alimentation ist ein Maßstabsbegriff, der nicht statisch, sondern entsprechend den jeweiligen Verhältnissen zu konkretisieren ist (BVerfGE 44, 249, 266 = juris Rn. 43; 114, 258, 288 f. = juris Rn. 114). Der Gesetzgeber ist daher grundsätzlich verpflichtet, die Bezüge an eine positive Entwicklung dieser Verhältnisse anzupassen. Andererseits ist er berechtigt, die Bezüge im Falle einer negativen Entwicklung dieser Verhältnisse zu kürzen (BVerfGE 8, 1, 18 und 22 f. = juris Rn. 51 und 62; 56, 353, 361 f. = juris Rn. 19; 114, 258, 288 f. = juris Rn. 114;

BVerfG, NVwZ 2008, 195, 196 = juris Rn. 40). Passt der Gesetzgeber die Bezüge der Beamten und Richter nicht an eine positive Entwicklung der maßgeblichen Verhältnisse an oder bleibt er mit einer Anpassung hinter dieser Entwicklung zurück, kommt es zwar nicht zu einer nominalen Absenkung ihrer Bezüge, wohl aber zu einer Verringerung ihres Lebensstandards und damit - bezogen auf die maßgeblichen Vergleichsgruppen - zu einer (realen) Kürzung ihrer Bezüge (vgl. BVerfGE 114, 258, 290 = juris Rn. 117; BVerfG, NVwZ 2008, 195, 197 = juris Rn. 41; Gramlich, ZBR 1985, 37, 40; Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Stellungnahme vom 28. Mai 2013, S. 11; zur Anpassung von Renten vgl. auch BVerfGE 64, 87, 97 f. = juris Rn. 50; 100, 1, 43 = juris Rn. 143).

- 72 Als maßgebliche Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sind insbesondere die Einkommen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst sowie die Einkommen zu berücksichtigen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (BVerfGE 114, 258, 293 f. = juris Rn. 127 ff.; 117, 330, 354 = juris Rn. 73; BVerfG, NVwZ 2008, 195, 196 = juris Rn. 35; weiter differenzierend Hartmann, NJ 2001, 455, 457).
- 73 Allerdings führt nicht jede noch so geringfügige Abweichung von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zur Verfassungswidrigkeit eines Anpassungsgesetzes. Wegen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist zum einen die Entwicklung der Verhältnisse über einen "größeren Zeitraum" maßgeblich (BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 2012 - 2 BvL 17/08 -, juris Rn. 30 und 34: ein Zeitraum von vier Jahren reicht hierfür nicht aus); zum anderen kommt ein Verfassungsverstoß erst in Betracht, wenn die Bezüge über diesen Zeitraum mehr als nur geringfügig (BVerfG, NVwZ 2008, 195, 198 = juris Rn. 51), also greifbar (BVerfGE 117, 305, 309 = juris Rn. 18 f.; 131, 20, Rn. 26), hinter der Entwicklung der maßgeblichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückbleiben.

- 74 Aufgrund seines großen Gestaltungsspielraums ist der Gesetzgeber weder verpflichtet, die Tarifabschlüsse für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Bezüge der Beamten und Richter zu übertragen (BVerfG, NVwZ 2008, 195, 198 = juris Rn. 51), noch muss er die Bezüge für alle Beamten und Richter gleichermaßen anpassen. Insbesondere darf er die Bezüge der aktiven und der im Ruhestand befindlichen Beamten und Richter unterschiedlich anpassen (BVerfGE 114, 258, 281 = juris Rn. 95). Bei der Bemessung der amtsangemessenen Versorgung darf er sich an den Einkommensverhältnissen der Rentempfänger orientieren und die Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung systemkonform auf die Beamtenversorgung übertragen (BVerfGE 114, 258, 292 f. = juris Rn. 126). Im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise darf er davon ausgehen, dass der finanzielle Bedarf der Ruhestandsbeamten geringer ist als derjenige der aktiven Beamten. Allerdings sind die strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Systemen der Altersversorgung zu beachten (BVerfGE 114, 258, 294 = juris Rn. 130 f.).
- 75 **5.** Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, eine Überalimentation, also eine Höhe der Bezüge, die - gemessen an den maßgeblichen Vergleichsgruppen - über das verfassungsrechtlich Gebotene hinausgeht, entsprechend einer positiven Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse fortzuschreiben. Anders als Art. 129 Abs. 1 Satz 3 WRV stellt Art. 33 Abs. 5 GG nicht die "wohlerworbenen Rechte" der Beamten, sondern nur einen überlieferten Kernbestand von Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums unter verfassungsrechtlichen Schutz. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert also nicht die unverminderte Höhe der Bezüge; der Gesetzgeber darf sie kürzen, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist (BVerfGE 8, 1, 11 ff. = juris Rn. 39 ff.; 70, 69, 79 = juris Rn. 32; 76, 256, 310 = juris Rn. 107; 114, 258, 289 = juris Rn. 114; BVerfG, NVwZ 2008, 195, 196 = juris Rn. 40 und NVwZ 2010, 1355, 1356 = juris Rn. 13). Dementsprechend darf er auch mit einer solchen Anpassung hinter einer positiven Entwicklung zurückbleiben, um

die Bezüge auf ein verfassungsrechtlich gebotenes Niveau zurückzuführen. Jedoch hat der Gesetzgeber auch hierbei das Alimentationsprinzip zu beachten, das nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist. Beamten und Richtern steht, wenn auch nicht hinsichtlich der Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des Kernbestands ihres Anspruchs auf amtsangemessene Alimentierung ein durch ihre Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG (BVerfGE 114, 258, 289 = juris Rn. 115; BVerfG, ZBR 2008, 91, 92 = juris Rn. 22; BVerfGE 130, 263, 297 = juris Rn. 155). Sowohl eine Kürzung als auch eine Nichtanpassung sowie eine hinter der Entwicklung der maßgeblichen Verhältnisse zurückbleibende Anpassung der Bezüge sind nur dann statthaft, wenn diese nicht bereits an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentierung liegen (vgl. BVerfGE 44, 249, 263 = juris Rn. 37; BVerfG, DVBl. 1999, 1421, 1422 = juris Rn. 3; DVBl. 2001, 719, 719 = juris Rn. 5; NVwZ-RR 2007, 185, 186, = juris Rn. 11; ZBR 2009, 126, 127, = juris Rn. 4).

- 76 **6.** Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte rechtfertigt in aller Regel für sich gesehen keine Kürzung der Bezüge (vgl. BVerfGE 76, 256, 311 = juris Rn. 109; 114, 258, 291 = juris Rn. 122). Entsprechendes gilt für eine Nichtanpassung oder eine hinter der Entwicklung der maßgeblichen Verhältnisse zurückbleibende Anpassung, weil es dabei zu einer (realen) Kürzung der Bezüge kommt (vgl. BVerfGE 114, 258, 290 = juris Rn. 117). Auch rechtfertigen fiskalische Überlegungen für sich genommen in der Regel keine unterschiedliche besoldungsrechtliche Behandlung vergleichbarer Personengruppen. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte darf jedoch bei der Festsetzung der Besoldung ergänzend berücksichtigt werden (vgl. BVerfGE 107, 218, 253 = juris Rn. 107).
- 77 Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den Landeshaushalt so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Zurückführung

des strukturellen Haushaltsdefizits entbindet den Gesetzgeber nicht von der in Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG begründeten Pflicht zur Beachtung des Alimentationsprinzips. Er darf aber zur Haushaltssanierung in Ausübung seines weiten Gestaltungsspielraums die Bezüge der Beamten und Richter auf die Mindestalimentation zurückführen, die den Kerngehalt des Alimentationsprinzips ausmacht (s.o. 5.). Die Bestimmungen zur Schuldenbegrenzung ermächtigen den Gesetzgeber nur nicht zu einem Eingriff in diesen Kerngehalt.

- 78 7. Bei der Festsetzung amtsangemessener Bezüge besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum (BVerfGE 8, 1, 22 f. = juris Rn. 62; 117, 330, 352 = juris Rn. 69; 121, 241, 261 = juris Rn. 68; 130, 263, 294 = juris Rn. 148). Dies gilt zum einen hinsichtlich der Höhe der Bezüge, die sich der Verfassung nicht unmittelbar als fester und exakt bezifferter bzw. bezifferbarer Betrag entnehmen lässt (BVerfGE 81, 363, 375 f. = juris Rn. 48; 130, 263, 294 = juris Rn. 148). Zum anderen ist dem Gesetzgeber auch bei der Festlegung der Abstände sowohl zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen als auch zwischen den Besoldungs- bzw. Erfahrungsstufen ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt (BVerfGE 56, 146, 162 = juris Rn. 26). Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines "amtsangemessenen" Unterhalts eine den Gesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar. 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 (BVerfGE 130, 263, 294 = juris Rn. 148); dabei darf er auch das gesamte Besoldungsgefüge und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick nehmen (BVerfGE 26, 141, 158 = juris Rn. 41; 117, 330, 353 = juris Rn. 69). Zu prüfen, ob er dabei die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (BVerfGE 117, 330, 353 = juris Rn. 69; 121, 241, 261 = juris Rn. 68; 130, 263, 294 = juris Rn. 148), ob also jeder einzelne Beamte "richtig" besoldet ist (BVerfGE 13, 356, 366 = juris Rn. 27), ist nicht Aufgabe der Verfassungsgerichte.

79 Dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte materielle Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch die Verfassungsgerichte (BVerfGE 65, 141, 148 f. = juris Rn. 31 f.; 117, 330, 353 = juris Rn. 69; 130, 263, 294 f. = juris Rn. 149). Diese ist anhand einer Gesamtschau der für die Bemessung einer amtsangemessenen Alimentation maßgeblichen Kriterien und unter Berücksichtigung der maßgeblichen Vergleichsgruppen vorzunehmen (BVerfGE 130, 263, 294 f. = juris Rn. 149).

### III.

80 Nach diesen Maßstäben erweisen sich die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen als verfassungswidrig. Die mit der gestaffelten Anpassung der Bezüge verbundene Ungleichbehandlung von Angehörigen der Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 einerseits und Angehörigen der übrigen Besoldungsgruppen andererseits verstößt evident gegen Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG. Da der Gesetzgeber eine Erhöhung der Besoldung in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 in Höhe von 5,6 % für sachgerecht gehalten hat, durfte er jedenfalls nicht schon von der Besoldungsgruppe A 13 an auf jede Erhöhung verzichten, sondern hätte zumindest für einen gleitenden Übergang sorgen müssen. Die Beschränkung der Besoldungserhöhung auf die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 bzw. eingeschränkt bis A 12 ist in dieser Ausgestaltung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt. Darüber hinaus ist die auf Dauer angelegte Verringerung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen, insbesondere die wesentliche Verringerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11, verfassungsrechtlich bedenklich. Ob weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen bestehen, lässt der Verfassungsgerichtshof offen.

- 81 1. Die gesetzliche Regelung genügt dem Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation aus Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG jedenfalls insoweit nicht, als die Besoldungserhöhung auf die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 und eingeschränkt bis A 12 begrenzt ist. Der Gesetzgeber hat die wirtschaftliche und finanzielle Lage - ergänzt durch soziale Kriterien - so eingeschätzt, dass er die Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 zum 1. Januar 2013 sowie zum 1. Januar 2014 entsprechend dem Tarifergebnis um insgesamt 5,6 % erhöhen konnte. Da er diese Anpassung zur Sicherung der amtsangemessenen Alimentation für notwendig gehalten hat, durfte er die Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 nicht nur um 2 % erhöhen und durfte er die Grundgehaltssätze der darüber liegenden Besoldungsgruppen jedenfalls nicht schon ab Besoldungsgruppe A 13 unverändert lassen.
- 82 a) Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen übernehmen die Ergebnisse des Tarifabschlusses für die nordrhein-westfälischen Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes vom 9. März 2013 für bestimmte Bestandteile der Bezüge unabhängig von der Besoldungsgruppe in vollem Umfang (Art. 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzes), während die Anpassung anderer Bestandteile der Bezüge, insbesondere der Grundgehaltssätze, gestaffelt nach Besoldungsgruppen erfolgt (Art. 1 § 2 Abs. 1 des Gesetzes). Danach bleibt die Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 um insgesamt 3,6 % hinter der Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 zurück; für die höher als A 12 besoldeten Beamten sowie die Richter beträgt die Differenz 5,6 %. Demgegenüber fällt die Erhöhung anderer Bestandteile der Bezüge wie z.B. des Familienzuschlags nicht wesentlich ins Gewicht, da die Grundgehaltssätze den bei weitem größten Teil der Bezüge der Beamten und Richter ausmachen (vgl. LT-Drs. 16/3518, S. 7).
- 83 Kennzeichnend für die gestaffelte Anpassung ist, dass es sich nicht um einen zeitlich begrenzten Sparbeitrag für die Angehörigen der Besoldungsgruppen ab

A 11 handelt, sondern um eine Maßnahme, die sich auch bei weiteren linearen Besoldungsanpassungen fortsetzen wird, sofern der Gesetzgeber keine Korrekturen vornimmt. Der Gesetzgeber hat bislang bewusst davon abgesehen, das Tarifiergebnis lediglich zeitlich verzögert auf alle Beamten und Richter zu übertragen; eine solche Maßnahme entlaste den Haushalt nicht auf Dauer (LT-Drs. 16/2880, S. 14; LT-Vorlage 16/1014, S. 11).

- 84 Es ist evident, dass angesichts des Unterschieds zwischen den Besoldungsstufen A 10 und A 11 eine Verringerung der Erhöhung der Bezüge von 5,6 % auf 2 % unzureichend ist, um die Amtsangemessenheit der Alimentation zu sichern. Gleichmaßen evident unzureichend ist der Verzicht auf jegliche Erhöhung bereits von der Besoldungsstufe A 13 an. Wenn der Gesetzgeber von den Empfängern höherer Bezüge einen "Sparbeitrag" verlangt, muss er diesen wenigstens so staffeln, dass auch bei ihnen die Amtsangemessenheit der Alimentation gewahrt bleibt. Das schließt Sprünge von 3,6 % und 2 % zwischen benachbarten Besoldungsgruppen aus.
- 85 Wenn ein Empfänger von Bezügen etwa nach A 10 nach Auffassung des Gesetzgebers zur Sicherung einer amtsangemessenen Alimentation eine Erhöhung von 5,6 % benötigt, kann nicht gleichzeitig der Verzicht auf jegliche Erhöhung bereits für Empfänger von Bezügen nach A 13 gerechtfertigt sein. Die Annahme des Gesetzgebers, die Steigerung der Lebenshaltungskosten treffe die Empfänger höherer Bezüge weniger stark, ist zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gegen Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG verstößt jedoch die Ausgestaltung des "Sparbeitrags" in Form von Sprüngen zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 sowie A 12 und A 13. Es ist nicht ersichtlich, dass die unterschiedliche Betroffenheit durch die Steigerung der Lebenshaltungskosten dem jeweiligen Ausmaß des "Sparbeitrags" der herangezogenen Amtsträger entspricht.

- 86 Der Verfassungsgerichtshof schließt sich der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts an, dass Dauer und Umfang einer um zwei Jahre verzögerten Anpassung der Bezüge in Höhe von 7,5 % als schwerwiegend (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - 2 C 49.11 -, juris Rn. 39) und mithin greifbar angesehen hat. Zwar war in dem jener Entscheidung zugrunde liegenden Fall der Umfang der Abweichung mit 7,5 % höher als vorliegend. Entscheidend ist aber, dass hier die Anpassung der Bezüge im Gegensatz zu jenem Fall nicht nur zeitlich verschoben wird, sondern - bezogen auf bestimmte Bestandteile der Bezüge und bestimmte Besoldungsgruppen - teilweise bzw. ganz unterbleibt. Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen sind anders als die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilenden Regelungen nicht zeitlich begrenzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - 2 C 49.11 -, juris Rn. 42).
- 87 Damit weichen die hier zur Überprüfung gestellten Bestimmungen auch von denjenigen Regelungen ab, bei deren Beurteilung das Bundesverfassungsgericht die Zumutbarkeit von Sparbeiträgen der Angehörigen höherer Besoldungsgruppen festgestellt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat es bei einer siebenmonatigen Verschiebung einer allgemeinen Anpassung der Bezüge für bestimmte Besoldungsgruppen nicht als sachwidrig angesehen, von Empfängern höherer Bezüge einen begrenzten „Sparbeitrag“ mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind (BVerfG, NVwZ 2001, 1393, 1394 = juris Rn. 5, zu Besoldungsgruppe B 7). Wenn der Gesetzgeber einen solchen „Sparbeitrag“ verlangt, muss er ihn allerdings so ausgestalten, dass auch für die Empfänger höherer Bezüge entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ein angemessener Lebensunterhalt gewährt ist. Der „Sparbeitrag“ darf diese Grenze nicht überschreiten. Dabei muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass auch die Empfänger höherer Bezüge von der Steigerung der Lebenshaltungskosten betroffen sind. Er wird deshalb zumindest Sprünge in der Staffelung vermeiden und für gleitende Übergänge sorgen müssen.

- 88 **b)** Ein sachlicher Grund für die mit den beschriebenen Sprüngen zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 einerseits und A 12 und A 13 andererseits verbundene Ungleichbehandlung liegt nicht vor.
- 89 Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Sprünge zwischen bestimmten Besoldungsgruppen lassen sich nicht mit dem Willen des Gesetzgebers zum Abbau einer Überalimentation bestimmter Besoldungsgruppen, also dem Willen zur Rückführung von Bezügen, die der Höhe nach - gemessen an den maßgeblichen Vergleichsgruppen - über das verfassungsrechtlich Gebotene hinausgehen, rechtfertigen. Der Gesetzesbegründung lässt sich trotz des im Gesetzgebungsverfahren durchgeführten Vergleichs mit den Tarifbeschäftigten des Öffentlichen Dienstes schon nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber von einer Überalimentation der Beamten ab Besoldungsgruppe A 11 sowie der Richter ausgegangen ist. Dies wird durch die Ausführungen der Vertreter der Landesregierung und des Landtags in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Diese haben auf ausdrückliche Nachfrage seitens des Verfassungsgerichtshofs nicht erkennen lassen, dass mit der gestaffelten Anpassung eine Überalimentation bestimmter Besoldungsgruppen abgebaut werden sollte.
- 90 Die vom Gesetzgeber in Bezug genommene angespannte Haushaltslage rechtfertigt die getroffene Regelung ebenfalls nicht. Zwar darf der Gesetzgeber die Finanzlage der öffentlichen Haushalte bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigen (s.o. II. 6.; BVerfGE 107, 218, 253 = juris Rn. 107). Dies entbindet den Gesetzgeber indessen nicht von der Beachtung des Alimentationsprinzips. Dieses Prinzip ist hier nicht hinreichend beachtet worden, weil der Gesetzgeber deutlich unterschiedliche Erhöhungen der Bezüge für die verschiedenen Besoldungsgruppen vorgesehen hat. Die Haushaltslage vermag diese Differenzierung nicht zu rechtfertigen.

- 91 Gleiches gilt für die Vorwirkungen der Schuldenbremse. Die Verpflichtung, den Landeshaushalt so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG), erlaubt, wie dargelegt, auch die Ausnutzung des Gestaltungsspielraums bei der Festsetzung der Bezüge der Beamten und Richter (s.o. II. 6.). Dies entbindet den Gesetzgeber indessen nicht von der in Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG begründeten Pflicht zur Beachtung des Alimentationsprinzips. Eine Rechtfertigung für die hier vorgenommene wesentlich unterschiedliche Behandlung verschiedener Besoldungsgruppen ergibt sich daraus nicht.
- 92 Besondere Umstände, die vergleichbar der Bewältigung der Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands eine dauerhafte Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen in dem hier in Rede stehenden Ausmaß zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013 - 2 C 49.11 -, juris Rn. 41), liegen nicht vor.
- 93 Auch die Gesamtwürdigung der vom Gesetzgeber angeführten Gesichtspunkte rechtfertigt nicht eine Ungleichbehandlung der genannten Besoldungsgruppen in dem hier in Rede stehenden Ausmaß. Dabei steht nicht infrage, dass dem Gesetzgeber bei der Bemessung der Bezüge der Beamten ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Ebenso wenig ist der Gesetzgeber verpflichtet, Tarifabschlüsse für die im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer spiegelbildlich für die Beamten zu übernehmen. Dieser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besteht jedoch nur in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Auch insoweit ist maßgeblich, dass der Gesetzgeber für die Besoldungsgruppen bis A 10 den Tarifabschluss der Länder mit Erhöhungen von 5,6 % über zwei Jahre hinweg als die Entwicklung der allgemeinen und wirtschaftlichen Verhältnisse abbildend für angemessen gehalten hat. Angesichts dieser Größenordnung bleibt die Anpassung der Bezüge für die Besoldungsgruppen ab A 11 sowie für die Richter auch unter Berücksichtigung aller insbesondere im Entschließungsantrag (LT-Drs. 16/3518)

dargelegten Erwägungen - unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betroffenen sowie Auswirkungen der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, des Anstiegs der Beiträge zur privaten Krankenversicherung und von Änderungen der Besteuerung - evident unzureichend.

94 **2.** Die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen begegnen auch unter dem Gesichtspunkt des Abstandsgebots verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Abstände zwischen denjenigen Besoldungsgruppen, die eine Anhebung der Grundgehälter um bis zu 5,6 % erfahren haben, und den übrigen Besoldungsgruppen signifikant verringert worden sind. Dies gilt namentlich für die wesentliche Verringerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11. Aufgrund der gestaffelten Anpassung der Bezüge hat sich der Abstand zwischen diesen beiden Besoldungsgruppen zwischen 2012 und 2014 nicht nur marginal, sondern erheblich und zugleich nicht nur vorübergehend, sondern auf Dauer verringert, ohne dass der Gesetzgeber die Zuordnung von Ämtern zu den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 oder die mit diesen Ämtern verbundenen Aufgabengebiete geändert hat. Der Abstand zwischen den Grundgehältern der Besoldungsgruppen A 10 und A 11 hat sich zwischen 2012 und 2014 von etwa 282,- € auf etwa 182,- € und damit brutto um rund 100,- € (etwa 35 %) bzw. bei isolierter Betrachtung der Endgrundgehälter von etwa 371,- € auf etwa 261,- € und damit um rund 110,- € (etwa 29 %) verringert. Vor allem aber hat sich dieser Abstand im Vergleich zu den Abständen zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 sowie A 11 und A 12, welche im Wesentlichen unverändert geblieben sind, signifikant vermindert. Dass eine Betrachtung der Nettobeträge zu einer grundlegend anderen Bewertung führt, ist nicht ersichtlich.

95 **3.** Der Verfassungsgerichtshof lässt offen, ob weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die zur Überprüfung gestellten gesetzlichen Bestimmungen begründet sind. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Alimentation aller Beamten und Richter des Landes noch angemessen ist (vgl. dazu OVG NRW, Be-

schluss vom 9. Juli 2009 - 1 A 1416/08 -, juris). Zur Prüfung dieser Frage sieht der Verfassungsgerichtshof nach dem Vorstehenden keine Veranlassung, zumal die Vertreter der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung erklärt haben, dass das Gesetz insoweit nicht angegriffen wird, als es sich auf die Besoldungsgruppen bis A 10 bezieht. Offen bleiben kann auch, ob der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Bezüge der Besoldungsgruppen ab A 11 die zu beachtenden Kriterien für die Beurteilung der Anpassung der Bezüge an die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in hinreichendem Umfang herangezogen (s.o. II.) und die ihn angesichts seines großen Gestaltungsspielraums treffenden prozeduralen Anforderungen (vgl. BVerfGE 130, 263, 301 f. = juris Rn. 164 f.) - trotz des eingehend begründeten Entschließungsantrages vom 10. Juli. 2013 - vollständig erfüllt hat.

#### IV.

- 96 Kommt der Verfassungsgerichtshof zu der Überzeugung, dass eine beanstandete Rechtsnorm mit der Landesverfassung unvereinbar ist, stellt er diese Unvereinbarkeit oder die Nichtigkeit der Rechtsnorm in seiner Entscheidung fest (§ 49 VGHG NRW). Da die Antragsteller ein "unechtes Unterlassen" des Gesetzgebers (s.o. B) rügen, beschränkt sich der Verfassungsgerichtshof darauf, die Unvereinbarkeit der Norm mit der Landesverfassung festzustellen. In solchen Fallkonstellationen führt die Feststellung der Nichtigkeit nicht weiter als die Feststellung der Unvereinbarkeit.
- 97 In dem durchzuführenden Gesetzgebungsverfahren wird der Gesetzgeber die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben - insbesondere im Hinblick auf die grundsätzliche Pflicht zur Anpassung der Bezüge an die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse - erneut zu prüfen haben. Dabei ist eine lineare Übernahme von Tarifabschlüssen ebenso wenig geboten wie eine völlige Gleichbehandlung aller Besoldungsgruppen oder der Bezüge der aktiven und der im Ruhestand befindlichen Beamten und Richter. Wenn sich bei der erneuten Prüfung herausstellt,

dass eine Überalimentation vorliegt, ist der Gesetzgeber befugt, entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Dr. Brandts

Riedel

Paulsen

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger