



An die Präsidentin des  
Landtages Nordrhein-Westfalen  
Per E-Mail  
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/2171**

Alle Abg

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Lehrstuhl für öffentliches Recht,  
Finanz- und Steuerrecht

Univ.-Prof. Dr. Michael Droege

Johannes Gutenberg-Universität  
Mainz

Jakob-Welder-Weg 9  
D-55128 Mainz

Tel. +49(0)6131-39 23045  
Fax +49(0)6131-39 28172

ls-droege@uni-mainz.de  
[www.lehrstuhl-droege.de](http://www.lehrstuhl-droege.de)

Sekretariat  
Tel. +49(0)6131-39 23045  
Fax +49(0)6131-39 28172

13. Oktober 2014

### **Besoldungsanpassungsgesetz**

### **Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/6688

Ihr Schreiben vom 16. September

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu obigem Gesetzentwurf der Landesregierung gebe ich folgende Stellungnahme ab:

Der Gesetzentwurf bewegt sich innerhalb der weiten Gestaltungsspielräume, die das Alimentationsprinzip aus Art. 4 LVerf i. V. m. Art 33 Abs. 5 GG dem Landesgesetzgeber zieht, und ist verfassungskonform.

Die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst bestimmen das Alimentationsniveau nicht notwendig im Sinne strikter Parallelität. Dem Landesgesetzgeber ist es unbenommen, von der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst abzuweichen.

Der Landesgesetzgeber kann – wie vom Gesetzentwurf vorgeschlagen – eine gestaffelte Anpassung der Besoldung und Versorgung mit gleitenden Übergängen vorsehen und hierbei insbesondere von Beamtinnen und Beamten höherer Besoldungsgruppen einen begrenzten „Sparbeitrag“ in Gestalt zeitlich gestreckter Anpassung verlangen.

Der Gesetzentwurf führt auch in Ansehung der in ihm vorgesehenen zeitlichen Staffelung nicht zu substanziellen Annäherungen der Besoldungsniveaus und ist mit dem Abstandsgebot vereinbar.

Jenseits des Kerngehaltes verfassungsgeboteener Mindestalimentation kann der Landesgesetzgeber eine Abweichung von der Entwicklung der allgemeinen, wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse auf Gründe der Haushaltskonsolidierung stützen.

Zur Begründung im Einzelnen wie folgt:

### **I. Allgemeiner Rahmen des Alimentationsprinzips**

Das Alimentationsprinzip gehört zu den von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die der Gesetzgeber angesichts ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat.

BVerfGE 130, 263 (292); st. Rspr., etwa BVerfGE 8, 1 (16); 117, 330 (349); 119, 247 (263, 269).

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten.

BVerfGE 130, 263 (293), st. Rspr.; VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 65 ff., auch: LKV 2014, 319 ff.

Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht.

BVerfGE 44, 249 (265 f.); 99, 300 (315); 107, 218 (237).

Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.

BVerfGE 130, 263 (292 mwN).

Dem Gesetzgeber obliegt dabei eine komplexe Abwägungsentscheidung, den genannten Kriterien im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung zu tragen.

BVerfGE 130, 263 (293).

Im Rahmen der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung kommt dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu.

BVerfGE 130, 263 (294); st. Rspr., etwa: BVerfGE 8, 1 (22 f.); 114, 258 (288); 117, 372 (381); 121, 241 (261).

Dieser gilt insbesondere auch in Hinblick auf die Höhe der Besoldung; diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferter bzw. bezifferbarer Betrag, zu entnehmen.

BVerfGE 130, 263 (294); 44, 249 (265 ff.); 117, 330 (352).

Wie von § 14 BBesG einfachgesetzlich ausgedrückt, ist die Alimentation eben ein Maßstabsbegriff, der deswegen, weil die Bedarfsdeckungskapazität des Nettoeinkommens dynamischen Veränderungen je nach der Entwicklung der tatsächlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unterliegt, entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren ist.

Nur BVerfGE 114, 258 (288); 56, 353 (361 f.), s. auch *Jachmann*, ZBR 1993, 133 (134); *Günther*, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 171; *Summer/Rometsch*, ZBR 1981, 1 (12).

Der Gesetzentwurf geht von der Prämisse aus, dass die Alimentation der Beamten und Richter in Nordrhein-Westfalen amtsangemessen ist.

LT-Drs. 16/6688, S. 10.

Diese Prämisse wird von der Rechtsprechung des OVG NRW nicht geteilt,

Etwa: OVG NRW, Beschl. v. 09.07.2009, Az. 1 A 1416/08.

über ihre verfassungsrechtliche Vertretbarkeit wird letztlich der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts zu entscheiden haben.

Die verfassungsrechtliche Dimension des Gesetzentwurfes liegt nicht in der Frage der absoluten Höhe der Alimentation, die sich auch bei einer 1:1 Übernahme des Tarifergebnisses stellte, sondern darin begründet, ob der Landesgesetzgeber im Falle der Verabschiedung des Gesetzes die ihm bei der gestaffelten Besoldungsanpassung gesetzten Grenzen beachtet. Zu diesen allein wird sich meine Stellungnahme im Folgenden verhalten.

## **II. Beschränkte Maßgeblichkeit der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst**

Zur relativen Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung stehen interne und externe Referenzen in Gestalt des Vergleiches innerhalb des Besoldungssystems und des Vergleiches mit der Entwicklung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmerinnen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes zur Verfügung. Im systeminternen Besoldungsvergleich ermöglicht die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien und die hieraus begründete

Abstufung der Bezüge nach der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter einen relativ strikten systemimmanenten Vergleich.

BVerfGE 130, 263 (303 ff.). Mit dem internen Vergleich zu anderen Besoldungsgruppen argumentieren auch BVerfGE 1, 363 (376); 8, 1 (22 ff.); 44, 249 (266); 99, 300 (315).

Während hier der Besoldungsgesetzgeber letztlich an seinen eigenen Strukturentscheidungen festgehalten wird, lockern sich die Parameter schon im Vergleich mit den Tarifentgelten im öffentlichen Dienst.

BVerfGE 114, 258 (293); 117, 330 (354).

Hier besteht kein verfassungsrechtliches Kongruenzgebot. Die Entgelte der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und ihre Entwicklung spiegeln zunächst die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Spielräume der Tarifparteien wider und sind Ergebnis der in diesem Rahmen gefundenen Tarifeinigung. Überzeugend sieht die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung wegen der strukturellen Unterschiede zwischen der tarifvertraglichen Regelung der Entgelte und der Alimentation im Treueverhältnis zwischen Dienstherren und Beamten den Besoldungsgesetzgeber nicht in der Pflicht, die Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst spiegelbildlich zu übernehmen.

BVerwGE 117, 305 (309). Vgl. auch OVG NRW, Beschl. v. 09.07.2009, Az. 1 A 373/08, juris, Rn. 346; OVG Koblenz, NVwZ 2008, 97 (98); VG Hannover, NVwZ-RR 2008, 124 (127). S. auch BVerfG (Kammer), DVBl. 2007, 1435 ff. Hierzu auch: VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 74, auch: LKV 2014, 319 ff.

Gegen die unter Aufnahme der vorgenannten Argumente begründete Abweichung von der 1:1 Umsetzung des Tarifergebnisses seitens des Gesetzentwurfes

LT-Drs. 16/6688, S. 9.

ist verfassungsrechtlich dem Grunde nach insoweit nichts zu erinnern.

### **III. Absolute und zeitliche Staffelung der Besoldungsanpassung**

Es ist dem Besoldungsgesetzgeber unbenommen, die Anpassung der Besoldung an die allgemeine, wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung differenziert auszugestalten. Der Gesetzentwurf kombiniert hier die Elemente der prozentualen Erhöhung mit Festbetrag und einer zeitlichen Verschiebung der Besoldungserhöhung.

LT-Drs. 16/6688, S. 9.

Beide sind grundsätzlich verfassungskonforme Elemente der Gestaltung der Besoldungsanpassung. Das Alimentationsprinzip umfasst nämlich nicht ein Recht auf eine allgemeine, stets pro-

zental vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger.

BVerfG, NVwZ 2001, 1393 (1394); OVG Sachsen, Urt. v. 18.09.2012, Az. 2 A 689/10, juris, Rn. 23; VG Weimar, Urt. v. 01.06.2010, Az. 4 K 1123/08 We, juris, Rn. 36.

Die Rechtsprechung hat für eine vorübergehende Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen sachlich gerechtfertigte Gründe anerkannt.

BVerfG, NVwZ 2001, 1393 (1394).

Das Bundesverfassungsgericht hat es insoweit als nicht sachwidrig erachtet, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten „Sparbeitrag“ mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind.

BVerfG, NVwZ 2001, 1393 (1394).

Unter Adaption dieser Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof NRW in seinem Urteil vom 1. Juli 2014 die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums um ein Element der Glättung angereichert, wonach übermäßige Sprünge der Besoldungsanpassung zu meiden sind. Wenn der Gesetzgeber einen solchen „Sparbeitrag“ verlange, müsse 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. „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.“

VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 87, auch: LKV 2014, 319 ff.

Der Gesetzentwurf strebt ausdrücklich an, mit der kumulierten Anpassung aus linearer Erhöhung und Festbeträgen gleitende Übergänge zu schaffen.

LT-Drs. 16/6688, S. 10.

Der Gesetzentwurf kumuliert die lineare Anpassung mit einer wiederum gestaffelten zeitlichen Verschiebung der Anpassung, bei A 11 und A 12 um vier Monate und bei den höheren Besoldungsgruppen um 8 Monate. Der Gesetzentwurf nimmt insoweit darauf Bezug, dass sich die Steigerung der Lebenshaltungskosten und die allgemeine Teuerung bei Beziehern höherer Einkünfte weniger stark auswirken als bei Beziehern niedrigerer Einkünfte.

LT-Drs. 16/6688, S. 10 f.

Die hier vom Gesetzentwurf angestellten Vergleiche sind statistisch fundiert und vom gesetzgeberischen, weiten Einschätzungsspielraum gedeckt. Der Gesetzentwurf bildet gerade die Auswirkungen der Inflation darauf ab, was sich die Beamtinnen und Beamten von ihrem Besoldungsnetto „leisten“ können und nimmt auf die von Inflationseffekten in der Tat unterschiedlich betroffene Bedarfsdeckungsfunktion der Alimentation Rücksicht.

Der Gesetzentwurf vermeidet damit die vom Verfassungsgerichtshof beanstandete, sprunghafte Staffelung der Besoldungsanpassung. Wenn der Gesetzentwurf der unterschiedlichen Betroffenheit, „die aus unterschiedlichen Inflationsraten und Sparquoten der verschiedenen Einkommensgruppen folgt“, dadurch Rechnung trägt, dass er „die Besoldungserhöhungen für höhere Besoldungsgruppen gleitend abschmilzt“, ist dies vom Alimentationsprinzip gedeckt.

#### **IV. Wahrung des Abstandsgebotes**

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört, dass die Bezüge der Beamten – dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend – entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind.

BVerfGE 117, 330 (355); 130, 263 (293).

Die Angemessenheit der Alimentation bestimmt sich dabei nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang und der mit dem Amt verbundenen Verantwortung. „Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Amtsangemessene Gehälter sind daher so zu bemessen, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht“.

BVerfGE 117, 330 (355).

Die Amtsbezogenheit der Alimentation richtet damit ein Differenzierungsgebot an den Besoldungsgesetzgeber. Aus dem Abstandsgebot folgt dabei nicht, dass ein einem Beamten einmal übertragenes Amt besoldungsrechtlich immer im gleichen Verhältnis zu anderen Ämtern stehen und die Besoldungsdistanz stets erhalten bleiben muss. Einen Verstoß gegen das aus dem Leistungsgrundsatz abzuleitende Abstandsgebot stellt hingegen eine Nivellierung der Besoldungsunterschiede dar, die die Wertigkeit des Amtes nicht mehr hinreichend berücksichtigt.

BVerfGE 114, 258 (295).

Der Gesetzgeber darf in den Worten des Verfassungsgerichtshofes „die Abstände zwischen den BesGr aber nicht einebnen, sondern muss stets einen substantiellen, die unterschiedliche Wertigkeit der verschiedenen Ämter zum Ausdruck bringenden Abstand zwischen den jeweiligen BesGr wahren“.

VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 69, auch: LKV 2014, 319 ff.

Und weiter: „Diese Verpflichtung ist insbesondere bei nach BesGr, gestaffelten Erhöhungen der Besoldung im Blick zu behalten, da so ausgestaltete Erhöhungen zwingend zu einer Verringerung der Abstände zwischen den BesGr führen“.

VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 69, auch: LKV 2014, 319 ff. unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 12.12.2013, 2 C 49.11, juris, Rn. 37.

Der Gesetzentwurf geht insoweit davon aus, dass sich die Auswirkungen des relativen Abstandes für die Besoldungsgruppen ab A 11 durch den vorübergehenden Aufschub der linearen Erhöhung in einem singulären Akt erschöpfen, der die Abstände der Besoldungsgruppen nicht einebnet. Auch dieses Urteil hält der verfassungsrechtlichen Bewertung stand, bewegt sich der Landesgesetzgeber doch mit der zeitlichen Staffelung ersichtlich in den durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gebilligten unterjährigen Rahmen. Dass die absolute Staffelung in den linearen Anpassungen das Abstandsgebot verletzen könnte, ist angesichts der ausweislich des Gesetzentwurfes bestehen bleibenden Besoldungsunterschiede

LT-Drs. 16/6688, S. 13.

nicht ersichtlich.

## **V. Haushaltskonsolidierung**

Das Ziel der Haushaltskonsolidierung hat Verfassungsrang. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Art. 143d Abs. 1 GG sind die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird. Durch diese Ausscheidung des Kredits als Mittel der Staatsfinanzierung hat das Bemühen des Gesetzgebers um Konsolidierung des Haushalts verfassungsrechtlich ersichtlich an Gewicht gewonnen.

Dazu auch: *Droege*, LKRZ 2014, 177 ff.

Wenn die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung fiskalischen Gesichtspunkten im Rahmen der Besoldungsgesetzgebung nur einen äußerst beschränkten Raum einräumt, wird sie diesen veränderten Rahmenbedingungen nicht gerecht. Hiernach kann der Gesetzgeber sich zwar bei der Bemessung der Besoldung insoweit an der Finanzlage der öffentlichen Haushalte orientieren, als sie die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt, darüber hinaus rechtfertigten fiskalische Gründe in der Regel jedoch keine Einschränkung des Grundsatzes amtsgemäßer Besoldung.

BVerfGE 107, 218 (253). Ohne diese relativierende Einschränkung aber BVerfGE 117, 372 (388).

Art. 33 Abs. 5 GG ist allerdings auch in Bezug auf die Gewährleistung des Alimentationsprinzips als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums eine institutionelle Garantie und richtet als solche einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber. Dieser hat bei der Auslegung und Anwendung des Art. 33 Abs. 5 GG „Wertentscheidungen, die aus anderen Bestimmungen der Verfassung zu entnehmen sind, Rechnung zu tragen“.

BVerfGE 44, 249 (274).

Art. 33 Abs. 5 GG steht nicht allein, sondern fügt sich in die Vielzahl der den Gesetzgeber bindenden und vom ihm zu beachtenden verfassungsrechtlichen Gewährleistungen und Prinzipien ein. Zu diesen gehört auch Art. 109 Abs. 3 GG n. F. Der Gesetzgeber hat damit auf der Grundlage der dogmatischen Entfaltung des Art. 33 Abs. 5 GG als institutioneller Garantie dem Grundsatz der Haushaltskonsolidierung als Verfassungsgut Rechnung zu tragen und sowohl das Alimentationsinteresse des Beamten als auch die Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dieser Abwägungsprozess verfehlte seine Ziele notwendigerweise, wenn der Gesetzgeber der Haushaltskonsolidierung von vornherein eine Relevanz für die Ausgestaltung der Alimentation abspräche.

Folgerichtig hat auch der Verfassungsgerichtshof NRW anerkannt, dass der Gesetzgeber zur Haushaltssanierung in Ausübung seines weiten Gestaltungsspielraums die Bezüge der Beamten und Richter auf die Mindestalimentations zurückführen darf, die den Kerngehalt des Alimentationsprinzips ausmacht.

VerfGH NRW, Urt. v. 01.07.2014, Az. 21/13, Rn. 77, auch: LKV 2014, 319 ff.

Dass der Gesetzentwurf die Übernahme des Tarifergebnisses mit Hinweis auf den Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung ablehnt,

LT-Drs. 16/6688, S. 9.

ist unter den Prämissen des Gesetzentwurfes zur Verfassungskonformität des Ausgangsbesoldungsniveaus mit dem Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Der Gesetzentwurf nutzt auch insoweit Gestaltungs- und Abwägungsspielräume, die der Verfassungsgerichtshof in Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Rahmens ausdrücklich anerkannt hat.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Prof. Dr. Michael Droege