Verwaltungsgericht Arnsberg, 2 K 3224/04

Datum:	27.12.2007
Gericht:	Verwaltungsgericht Arnsberg
Spruchkörper:	2. Kammer
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	2 K 3224/04
ECLI:	ECLI:DE:VGAR:2007:1227.2K3224.04.00

Tenor:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage eingeholt, ob das Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger für das Land Nordrhein-Westfalen - SZG NRW - (Artikel I des Gesetzes über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20. November 2003 - GV NRW S. 696 -) mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes in der bis zum Inkrafttreten (1. September 2006) des Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) gültigen Fassung - GG a. F. - vereinbar ist, soweit es bewirkt, dass das Gesetz über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes (UrlGG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 - BGBl. I S. 1780 - nicht mehr weiter anzuwenden ist, wodurch der Anspruch auf Urlaubsgeld nach dem UrlGG ersatzlos entfallen ist.

Gründe: 1

I. 2

Der Kläger steht als Justizamtsinspektor (Bes.Gr. A 9 BBesO) im Dienst des beklagten Landes; er ist bei der Staatsanwaltschaft B. tätig. Die Beförderung des Klägers zum Justizamtsinspektor erfolgte am 25. September 1998. 3

4

Nach Durchführung eines entsprechenden Vorverfahrens erhob der Kläger am 27. Februar 2004 beim Verwaltungsgericht Arnsberg - 2 K 664/04 - Klage mit dem Ziel der Verpflichtung des Beklagten, ihm für das Jahr 2003 eine Sonderzahlung in Höhe von 84,29 v. H. von den nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezügen zu gewähren.

Nachdem das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) ein Schreiben des Klägers vom 3. Februar 2004 als Antrag auf Zahlung eines Urlaubsgeldes für das Kalenderjahr 2004 gewertet hatte, lehnte es diesen Antrag mit Schreiben vom 13. August 2004 ab. 5

Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers vom 18. August 2004 wies das LBV mit Widerspruchsbescheid vom 19. August 2004 zurück. Es führte aus, für die Gewährung eines Urlaubsgeldes oder einer vergleichbaren Leistung für das Jahr 2004 bestehe keine gesetzliche Grundlage. Die Regelungen zur Gewährung des Urlaubsgeldes seien entfallen. Die entsprechende Gesetzesänderung sei in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen und verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation sei nicht verletzt. Der Wegfall des Urlaubsgeldes sei sachlich gerechtfertigt. Zur Konsolidierung des Landeshaushalts seien Sparmaßnahmen in allen Bereichen erforderlich und insbesondere bei den Personalausgaben, die den größten Anteil der Gesamtausgaben des Landesetats bildeten, unumgänglich. Ein Bestandsschutz für die Gewährung eines Urlaubsgeldes bestehe nicht, da das Urlaubsgeld als sonstiger Bezug nicht zum Kernbestand der Alimentation gehöre. 6

Mit Schriftsatz vom 27. August 2004 hat der Kläger sein Klagebegehren in dem Verfahren 2 K 664/04 erweitert und zusätzlich die Gewährung von Urlaubsgeld für das Jahr 2004 begehrt. Insoweit ist das Verfahren durch Beschluss der Kammer vom 5. Oktober 2004 abgetrennt und unter dem vorliegenden Aktenzeichen - 2 K 3224/04 - fortgeführt worden. 7

Der Kläger führt zur Begründung der vorliegenden Klage aus: Der ersatzlose Wegfall des Urlaubsgeldanspruchs verstoße gegen höherrangiges Recht. In den Blick zu nehmen seien der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation und - nachrangig - das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Das SZG NRW sei Ausdruck der Haushaltszwänge des Landes. Die Personalausgaben für den öffentlichen Dienst seien jedoch keine "freie Masse", auf die der Haushaltsgesetzgeber - je nach Bedarf - einschränkend zurückgreifen dürfe. Es sei dem Dienstherrn verwehrt, sozusagen "schleichend" durch ein stetiges, immer weiteres Absenken ergänzender fürsorgerischer Leistungen einseitig zu Lasten der Beamten Haushaltsengpässe zu lösen. Den Dienstherrn treffe eine besondere Darlegungs- und Abwägungslast, wenn er sich auf Haushaltszwänge berufe und damit vorgesehene Einschnitte in die bisher gewährte Alimentation rechtfertigen wolle. Geboten sei vorliegend eine Gesamtschau: Es seien nicht - einengend - lediglich der Wegfall des Urlaubsgeldes und die beachtliche Kürzung der Sonderzuwendung / Sonderzahlung in den Blick zu nehmen; vielmehr seien diese Einzelkürzungen im Kontext mit allen anderen Leistungsreduzierungen und Einschränkungen, die in neuerer Zeit verfügt worden seien, zu gewichten und zu bewerten. In diese Gesamtschau seien die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der Besoldungsbezüge der Beamten im Verhältnis zu den Bezügen der Angestellten und der in der freien Wirtschaft Tätigen einzustellen. Ausschließlicher Anlass für das SZG NRW seien Haushaltszwänge gewesen. Dies verdeutliche die Gesetzesbegründung. Seiner Darlegungs- und Abwägungslast habe der Landesgesetzgeber unzureichend entsprochen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung lasse nicht erkennen, dass die vorliegenden finanziellen Einschnitte in die bisherige Alimentation im Kontext mit den vorangegangenen Einschnitten gesehen und gewichtet worden seien. Allein die Größe des Haushaltsblocks - Personalkosten 8

- sei kein entscheidendes Auswahl- und Gewichtungskriterium. Der Gesetzgeber sei sich, was sich aus der entsprechenden Formulierung der Gesetzesbegründung ergebe, nicht voll im Klaren gewesen, ob die vorgesehene Kürzung nicht doch schon die unterste Grenze amtsangemessener Alimentation tangiere. Darüber hinaus sei darauf zu verweisen, dass die Tarifbeschäftigten in den Jahren 2003 und 2004 Sonderzuwendungen und Urlaubsgeld in bisheriger Ausgestaltung und Höhe erhalten hätten.

Der Kläger beantragt, 9

das beklagte Land unter Aufhebung des Bescheides des Landesamtes für Besoldung und Versorgung NRW vom 13. August 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. August 2004 zu verpflichten, ihm, dem Kläger, für das Jahr 2004 Urlaubsgeld in vergleichbarer Höhe wie im Jahr 2003 zu gewähren. 10

Der Beklagte beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, die Akte 2 K 664/04 sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 13

II. 14

Das Verfahren ist gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GG auszusetzen, um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob das SZG NRW mit Art. 33 Abs. 5 GG a. F. vereinbar ist. Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung vom 19. Dezember 2007 Gelegenheit gehabt, hierzu Stellung zu nehmen. 15

Die Kammer hält das SZG NRW, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits ankommt (A.), für unvereinbar mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG a. F. und damit für verfassungswidrig, soweit es bewirkt, dass das UrlGG nicht weiter anzuwenden ist mit der Folge, dass der Anspruch auf Urlaubsgeld ersatzlos entfallen ist (B.). 16

A. Die Entscheidung über die Klage hängt davon ab, ob das SZG NRW in dem im Entscheidungsausspruch bezeichneten Umfang verfassungswidrig ist. 17

Ist das SZG NRW in dem genannten Umfang mit dem Alimentationsprinzip als Ausprägung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG a. F. unvereinbar und damit verfassungswidrig, ist der Klage stattzugeben. Denn in diesem Falle ist das UrlGG weiter anzuwenden mit der Folge, dass der vom Kläger geltend gemachte Anspruch nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Halbsatz 1 2. Alt. UrlGG i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 1 Halbsatz 1, § 5 UrlGG begründet ist. 18

Die Fortgeltung des UrlGG im Falle der - teilweisen - Verfassungswidrigkeit des SZG NRW resultiert aus Folgendem: Zwar bestimmt Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpG 2003/2004) - BGBl. I S. 1798 -, der gemäß Art. 21 Abs. 3 BBVAnpG 2003/2004 am 16. September 2003 in Kraft getreten ist, dass das UrlGG aufgehoben wird. Gemäß Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 ist das UrlGG jedoch bis zum Inkrafttreten bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen zur Gewährung von jährlichen Sonderzahlungen weiter anzuwenden. In Nordrhein-Westfalen ist mit dem SZG NRW am 30. November 2003 (vgl. Art. VIII Abs. 1 des o. g. Gesetzes vom 20. November 19

2003 - GV. NRW. S. 696 -) eine landesgesetzliche Regelung im Sinne des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 in Kraft getreten. Diese Regelung, die nach Maßgabe der "Öffnungsklausel" des § 67 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) erfolgte, sieht die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes nicht vor. Wird das SZG NRW allerdings durch das Bundesverfassungsgericht gemäß § 78 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) für mit Art. 33 Abs. 5 GG a. F. unvereinbar und nichtig erklärt, soweit es bewirkt, dass das UrlGG nicht weiter anzuwenden ist mit der Folge, dass der Anspruch auf Urlaubsgeld nach dem UrlGG ersatzlos entfallen ist, so ist es insoweit mit Wirkung inter omnes aus der Rechtsordnung eliminiert.

Vgl. Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Kommentar zum BVerfGG, Stand: Juli 2007, § 81 Rdnr. 23. 20

Dies hat zur Folge, dass es an einer landesgesetzlichen Regelung im Sinne von Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 fehlt, die bewirkt, dass das UrlGG nicht weiter anzuwenden ist. 21

Der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage kann auch nicht die Bestimmung des Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004 entgegengehalten werden. Ist die Grenze der nach Art. 33 Abs. 5 GG a. F. gebotenen Alimentation unterschritten bzw. ein schon vorhandenes Unterschreiten weiter vertieft worden, weil durch das SZG NRW die Grundlage für die Zahlung von Urlaubsgeld nach dem UrlGG beseitigt worden ist, so ist das SZG NRW insoweit verfassungswidrig und damit nichtig. Bei diesem Ablauf der Gesetzgebungsverfahren läge der verfassungsrechtliche Mangel nämlich nicht darin, dass sich der Bund, soweit es ein spezielles Urlaubsgeld betrifft, von der Gesetzgebung zurückgezogen hat. Vielmehr standen allein die Länder (und für seine Beamten und Richter der Bund) in der Verantwortung, bei einer Abschaffung des Urlaubgeldes verfassungskonform zu verfahren. 22

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl 2007, S. 474. 23

Die Entscheidungserheblichkeit der Frage der Verfassungswidrigkeit des SZG NRW lässt sich auch nicht mit der Erwägung verneinen, selbst wenn mit dem Fortfall des Urlaubsgeldes der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamten - und mithin auch der des Klägers - gefährdet sein sollte, wäre verfassungsrechtlich nicht eine Rückgängigmachung der "Streichung" des Urlaubsgeldes geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren. 24

Vgl. dazu in Bezug auf die Beihilfe: BVerfG, Beschlüsse vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. -, ZBR 2007, S. 416, vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 -, BVerfGE 106, S. 225 (233), und vom 23. Juni 1981 - 2 BvR 1067/80 -, BVerfGE 58, S. 68 (78); in Bezug auf die jährliche Sonderzahlung ("Weihnachtsgeld"): OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - OVG 4 N 76.05 -, DÖD 2007, S. 255 (255); OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, JURIS; VG des Saarlandes, Urteil vom 30. Oktober 2007 - 3 K 351/07 -, JURIS. 25

Es trifft zwar zu, dass das Urlaubsgeld - gleiches gilt für die Sonderzahlung - zu den Regelungen bzw. Leistungen zählt, die nicht den Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG a. F. genießen, weil es insoweit keinen zu beachtenden hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gibt. 26

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039, 1045/75 -, BVerfGE 44, S. 249 (263); OVG NRW, Urteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl 2007, S. 1297 = NWVBl 2007, S. 478; VG Düsseldorf, Urteil vom 11. März 2005 - 26 K 1144/05 -, JURIS; VG 27

Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, JURIS; VG Köln, Urteil vom 23. März 2006 - 15 K 1212/05 -, JURIS; VG des Saarlandes, Urteil vom 10. Januar 2006 - 3 K 241/04 - , NVwZ-RR 2006, S. 517 (518); Jarass / Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2004, Art. 33 Rdnr. 45; vgl. - in Bezug auf das Weihnachtsgeld - auch BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, S. 61 (61); BVerwG, Urteil vom 15. Juli 1977 - VI C 24.75 -, Buchholz, 237.0 § 90 LBG Baden-Württemberg Nr. 1, S. 1 (2 f.); BayVGH, Beschluss vom 26. Oktober 2007 - 3 ZB 06.1908 -, JURIS.

Dennoch führt dieser rechtliche Ansatz hier nicht weiter. Mit ihm lässt sich die Annahme, die in Rede stehende Vorlagefrage sei nicht entscheidungserheblich, nicht begründen. Ist nämlich das SZG NRW in dem im Entscheidungsausspruch bezeichneten Umfang verfassungswidrig, so hat dies, wie bereits im Einzelnen erläutert, zur Folge, dass das UrlGG weiter anzuwenden ist. Auf dieses Gesetz kann der Kläger dann den streitgegenständlichen Anspruch unmittelbar stützen, ohne dass er sich auf die Möglichkeit verweisen lassen müsste, eine dem Urlaubsgeld entsprechende Besoldungsleistung geltend zu machen, die zu den verfassungsverbürgten, d. h. dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG a. F. unterfallenden Leistungen zählt. 28

Ist das SZG NRW hingegen verfassungsgemäß, so ist die Klage abzuweisen. In diesem Falle folgt aus Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004, dass das UrlGG zum 16. September 2003 aufgehoben worden ist und dementsprechend im Jahre 2004 nicht mehr fortgegolten hat. Aus Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 ergäbe sich dann eine weitere Anwendbarkeit nicht mehr, weil mit dem SZG NRW am 30. November 2003 eine - wirksame - landesgesetzliche Regelung im Sinne des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 in Kraft getreten wäre. 29

B. Das SZG NRW verstößt nach Überzeugung der Kammer gegen Art. 33 Abs. 5 GG a. F., soweit es bewirkt, dass das UrlGG nicht weiter anzuwenden ist mit der Folge, dass der Anspruch auf Urlaubsgeld nach dem UrlGG ersatzlos entfallen ist. 30

Nach Art. 33 Abs. 5 GG a. F. ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG a. F. ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. 31

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, S. 218 (237), m. w. N. 32

Hierzu gehört auch das Alimentationsprinzip. Es 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 Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. 33

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 24. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u. a. -, a.a.O., vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, S. 218 (237), und vom 3. Juli 1985 - 2 BvL 16/82 - , BVerfGE 70, S. 251 (267), jeweils m. w. N. 34

35

Das Berufsbeamtentum kann seine Aufgabe nur dann erfüllen, wenn die Beamten und ihre Familien nicht nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich gesichert sind.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1957 - 1 BvL 1/57 -, BVerfGE 7, S. 155 (163); BVerwG, Beschluss vom 27. September 2007 - 2 C 21.06, 2 C 26.06 und 2 C 29.07 -, JURIS. 36

Der durch das SZG NRW bewirkte - ersatzlose - Fortfall des Anspruchs auf Urlaubsgeld nach Maßgabe des UrlGG führt zu einem mit Art. 33 Abs. 5 GG a. F. nicht zu vereinbarenden, mithin verfassungswidrigen Zustand, weil er - im Zusammenhang mit anderen, die Beamtenbezüge negativ beeinflussenden Maßnahmen des Landes - in den Kernbestand der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation eingreift. Die "Streichung" des Urlaubsgeldes stellt sich in einem Gesamtkonzept des Landes zur angestrebten Haushaltskonsolidierung als eine Einzelmaßnahme dar, die im Zusammenhang mit zahlreichen nachhaltigen finanziellen Einbußen der Besoldungsempfänger des Landes Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2003 steht. In der (materiell-rechtlich) gebotenen Zusammenschau führen die Einbußen - entgegen § 14 BBesG - nicht nur zu einer Nichtanpassung der Bezüge; sie stellen sich vielmehr als eine unzulässige, weil greifbare Abkopplung der Alimentation (einschließlich alimentationsergänzender Fürsorgeleistungen) der Besoldungsempfänger des Landes von der allgemeinen Einkommensentwicklung dar. In dieser Situation bewirkt der Wegfall des Urlaubsgeldes eine weitere spürbare Minderung des den Beamten zur Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts zur Verfügung stehenden Einkommens - gleich, ob durch den Fürsorge- oder Besoldungsgesetzgeber veranlasst -. Der - nicht anderweitig kompensierte - Anspruchsverlust führt im Ergebnis zu einem unzulässigen Eingriff in den Kernbestand der zu gewährenden Alimentation. Die unterste Grenze der (Mindest-) Alimentation, deren Unterschreitung durch den Gesetzgeber und den Dienstherrn ohne jede einzustellende Prärogative zu einer Verfassungswidrigkeit der Maßnahme führt, ist nicht mehr gewahrt. 37

Die greifbare Abkopplung der Alimentation der Beamten des Landes Nordrhein- Westfalen von der allgemeinen Einkommensentwicklung ist für die Zeit ab 2003 festzustellen. Dieser Befund gilt für die Besoldung aller nach den Bundesbesoldungsordnungen A, B und R besoldeten Beamten und Richter des Landes Nordrhein-Westfalen. Soweit die Bezüge in den unteren Besoldungsgruppen der Bundesbesoldungsordnung A - vor allem im Bereich der jährlichen Sonderzahlung - "milder" abgesenkt worden sind als in den höheren Besoldungsgruppen der Bundesbesoldungsordnung A und in den Bundesbesoldungsordnungen B und R, fallen die Unterschiede, soweit es um die Frage der Abkopplung i.S.d. § 14 Abs. 1 BBesG geht, nicht ausschlaggebend ins Gewicht. 38

Die Feststellung, dass die Besoldungsempfänger des Landes NRW seit 2003 von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt sind, hat der 1. Senat des OVG NRW mit 39

Urteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, a.a.O. 40

in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend begründet. Die genannte Entscheidung betrifft die Kostendämpfungspauschale nach § 12a Abs. 1 BVO NRW für das Jahr 2003. Parallelentscheidungen (Urteile vom 10. September 2007) hat der 1. Senat des OVG NRW in Bezug auf die Kostendämpfungspauschale für die Jahre 2004 (1 A 1180/06), 2005 (1 A 3529/06) und 2006 (1 A 1063/07) getroffen. 41

In dem Urteil des 1. Senates des OVG NRW vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 - a.a.O., ist u. a. ausgeführt: 42

43

" .....Das Land verletzt das beamtenrechtliche Fürsorgeprinzip - ein Rechtsgut von Verfassungsrang -, indem es in Ansehung der seine Beamten und Richter exklusiv treffenden Besoldungsabsenkung seit dem Jahr 2003 an der Anwendung von § 12a Abs. 1 BVO NRW festhält. .....

Das Land hat ..... nicht berücksichtigt, dass es seinen Beamten und Richtern seit dem Jahr 2003 eine sich allenfalls am äußersten Rande des verfassungsrechtlich Zumutbaren bewegende Besoldung gewährt. Die durch die Anwendung der Kostendämpfungspauschale auch im Jahr 2003 verursachte weitergehende Belastung führt zur Unterschreitung dessen, was an angemessener Alimentation zu erwarten war. 44

Diese Unterschreitung beruht darauf, dass die Besoldung der Beamten- und Richterschaft des Landes beginnend mit dem Jahr 2003 in nicht zu rechtfertigender Weise greifbar von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Einkommensentwicklung vergleichbarer Beschäftigter abgekoppelt worden ist. 45

Die Amtsangemessenheit der Alimentation bestimmt sich nach internen und externen Maßstäben, insbesondere im Vergleich zu den tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. ..... Das Alimentationsprinzip ist ..... nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. 46

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258. 47

Die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines amtsangemessenen Unterhalts stellt eine den Besoldungsgesetzgeber (und hier dem Grunde nach entsprechend auch den Fürsorgegeber) in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar. 48

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, IÖD 2007, 77. 49

Dem Beamten steht, wenn auch nicht hinsichtlich der Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des Kernbestands seines Anspruchs auf standesgemäßen (amtsgemäßen) Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu. Dieses ist durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert wie das Eigentum durch Art. 14 GG. 50

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O. 51

Grenzen der Gestaltungsfreiheit bzw. indisponible Direktiven setzt das Alimentationsprinzip dem Besoldungs- wie dem Fürsorgegeber in allen beamtenrechtlichen Zusammenhängen. Dies gilt vor allem bei generellen Einsparungsbemühungen der öffentlichen Hand. Finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, sind für sich genommen in aller Regel nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung anzusehen. So begründen allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung eine Einschränkung des Grundsatzes amtsgemäßer Besoldung nicht. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt. Alimentation des Beamten und seiner Familie ist etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle und findet ihren Rechtsgrund nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern in Art. 33 Abs. 5 GG. Könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Veränderung des Grundsatzes der 52

amtsangemessenen Alimentierung rechtfertigen, so wäre diese dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet. Die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe ins Leere.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O., sowie Beschlüsse vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 -, IÖD 2007, 125, vom 20. Juni 2006 - 2 BvR 361/03 -, IÖD 2006, 237, und vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218; Lindner, ZBR 2007, 221, 224. 53

Gleichwohl stehen das Alimentations- ebenso wie das Fürsorgeprinzip finanziellen Einsparungsbemühungen nicht schlechthin abwehrend gegenüber; sie müssen jedoch im Ergebnis und zu jedem Zeitpunkt die Amtsangemessenheit der Alimentation unberührt lassen. Bei dieser Beurteilung hat die Höhe des (Netto-)Einkommensniveaus der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer, vor allem der Angestellten des öffentlichen Dienstes, eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der Wertigkeit des Amtes der Beamten und - hieran anschließend - der (Amts)Angemessenheit der Alimentation. Diese bestimmt sich zunächst maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Durch das Gebot, bei der Besoldung dem Dienstrang des Beamten Rechnung zu tragen, soll - dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend - einerseits sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. In dieser Hinsicht bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen. Andererseits kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Diese Wertigkeit wird durch die mit dem Amt verbundene Verantwortung und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Bezugsrahmen für die betragsmäßige Konkretisierung dieses abstrakten Wertes der vom Beamten erbrachten Leistung sind die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit, vor allem des öffentlichen Dienstes. 54

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O. 55

Hinter deren materieller Ausstattung darf die Alimentation der Beamten nicht greifbar zurückbleiben. 56

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, BVerwGE 117, 305. 57

Die Bereitschaft des Beamten, sich mit ganzem Einsatz seinem Dienst zu widmen, und seine Immunität gegenüber politischer und finanzieller Einflussnahme durch Dritte hängen wie im Tarifbereich maßgeblich davon ab, dass die von ihm geleisteten Dienste adäquat gewürdigt werden. Maßstab hierfür wie auch für das Ansehen des Amtes sind nicht zuletzt die Einkünfte, die im Vergleich zu den Einkommen ähnlich ausgebildeter Arbeitnehmer mit vergleichbarer beruflicher Verantwortung erzielt werden. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend ausgestalten muss. Dies setzt u. a. voraus, dass der öffentliche Dienst mit Konditionen wirbt, die insgesamt einem Vergleich mit denen der privaten Wirtschaft standhalten. Denn die Alimentation dient nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sie hat zugleich eine qualitätssichernde Funktion. Bei der Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung hat sich der Gesetzgeber vor allem an der Entwicklung der einschlägigen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. 58

59

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O., und Beschluss vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, a. a. O.

..... Auch die wachsende Nachfrage staatlicher Leistungen und die Belastungen, die durch eine frühere Aufstockung der Zahl der Beamten verursacht werden, können für sich genommen eine Absenkung der Besoldung zur Einsparung staatlicher Ausgaben nicht als Sachgrund tragen. 60

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O., zum Versorgungsniveau. 61

Dies leuchtet ungeachtet aller dogmatischen Schwierigkeiten bei der rechtlichen Einordnung der Bestandteile der Alimentation (im engeren Sinn), der alimentationsgleichen Leistungen (wie Sonderzahlung nebst Urlaubsgeld) und der hierauf bezogenen ergänzenden fürsorgerischen Leistungen unmittelbar ein. Kosten lassen sich durch jede Kürzung von Leistungen - gleich welcher Art - und besonders umfangreich bei den Personalausgaben reduzieren; als (alleiniges) Argument für die Zulässigkeit, dieses Ziel zu verfolgen, taugt diese Begründung nicht. 62

Die demgegenüber erforderliche Auseinandersetzung seitens des Landes mit der Frage der amtsangemessenen Alimentation stellte sich jedoch um so dringlicher, als der bislang allein zuständige Besoldungsgesetzgeber Bund - wie noch darzulegen sein wird - offensichtlich bis zum Jahr 2002 seine Prärogativen ausgeübt hat und in der von ihm vorgenommenen Weise von einer Amtsangemessenheit der bislang gewährten (Gesamt-)Besoldung ausgegangen ist. Noch mit dem BBVAnpG 2000 hat dieser durch Besoldungsanpassungen im Zeitraum von 1999 bis 2002 langfristig für alle Statusgruppen im öffentlichen Dienst - also Beamte/Richter und tariflich Beschäftigte - eine gleichgerichtete Entwicklung der Bezüge sichern und die Einheit des öffentlichen Dienstes stärken wollen (BT-Drucks. 14/5198, S. 9). 63

Das Land kann sich in Anbetracht dieser offenliegenden, vom damals allein zuständigen Kompetenzträger ausgeübten Prärogative nicht darauf zurückziehen, Erwägungen hinsichtlich der Amtsangemessenheit seien bereits deswegen entbehrlich, weil es sich bei der Sonderzahlung oder dem Urlaubsgeld um keine den spezifischen verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG genießende Leistungen handeln würde. Es trifft zwar zu, dass der Beamte keinen Anspruch auf eine Leistung gerade in dieser Form hat. Entscheidend ist aber allein, ob die dem Beamten insgesamt gewährte Alimentation - gleich in welcher Weise sich diese aus einzelnen Komponenten zusammensetzt - den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Es sind die Nettobezüge maßgeblich, mithin das, was sich der Beamte von seinem Gehalt einschließlich jahresbezogener Sonderzahlungen in der Summe tatsächlich leisten kann. Der Gesetzgeber kann zwar die Struktur der Beamtenbesoldung und die Zahlungsmodalitäten pro futuro ändern. Dies setzt aber voraus, dass nicht die verfassungsrechtlich garantierte Alimentierungspflicht und die hierdurch gesicherte Untergrenze einer amtsangemessenen Besoldung verletzt werden. 64

Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, a. a. O. 65

.....(Nach) ..... § 14 Abs. 1 BBesG ..... wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst. Auch § 14a Abs. 5 BBesG verpflichtet bei der Beurteilung der Auswirkungen der Versorgungsrücklagen zur Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse. Das Land hat an dieser laufenden Verantwortung - vermittelt über die ihm seit 66

dem Jahr 2003 eingeräumte Kompetenz hinsichtlich der Gewährung von Sonderzahlungen - teil; seit dem 1. September 2006 trägt es diese Verantwortung alleine. .....

Angesichts der - beginnend mit dem Jahr 2003 Wirksamkeit erlangenden - über die Kostendämpfungspauschale hinausgehenden besoldungsrelevanten Maßnahmen des Landes überschreitet das Festhalten an der Kostendämpfungspauschale und erst recht ihre Erhöhung ab dem Jahr 2003 die verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit. Die Kostendämpfungspauschale führt auf einen mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbaren, mithin verfassungswidrigen Zustand, weil sie - im Zusammenhang mit anderen negativen besoldungswirksamen Eingriffen des Landes - in den Kernbestand der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation eingreift. Die Kostendämpfungspauschale stellt sich in einem Gesamtkonzept des Landes zur angestrebten Haushaltskonsolidierung als eine Einzelmaßnahme dar, die im Zusammenhang mit zahlreichen gravierenden finanziellen Einbußen der Besoldungsempfänger des Landes Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2003 steht. In der (materiell-rechtlich) gebotenen Zusammenschau 67

vgl. Senatsurteile vom 12. November 2003 - 1 A 4755/00 u. a. -, a. a. O. - 68

führen die Einbußen - entgegen § 14 BBesG - nicht nur zu einer Nichtanpassung der Bezüge. Sie leiten vielmehr eine unzulässige, weil greifbare Abkopplung der Alimentation (einschließlich alimentationsergänzender Fürsorgeleistungen) der Besoldungsempfänger des Landes von der allgemeinen Einkommensentwicklung ein. In Anbetracht dieses Zustands stellt sich die Kostendämpfungspauschale als eine spürbare weitere Minderung des den Beamten zur Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts zur Verfügung stehenden Einkommens - gleich, ob durch den Fürsorge- oder Besoldungsgesetzgeber veranlasst - dar. Jedenfalls diese weitere Minderung führt im Ergebnis auf einen unzulässigen Eingriff in den Kernbestand der zu gewährenden Alimentation. Die unterste Grenze der (Mindest-)Alimentation, deren Unterschreitung durch den Gesetzgeber und den Dienstherrn ohne jede einzustellende Prärogative auf eine Verfassungswidrigkeit der Maßnahme führt, ist hierdurch nicht mehr gewahrt. Die greifbare Abkopplung der Alimentation der Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen von der allgemeinen Einkommensentwicklung ist für die Zeit ab 2003 festzustellen. 69

Zum Gesichtspunkt der Abkopplung vgl. auch OVG Rheinland- Pfalz, Urteil vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, Juris, und OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, Juris. 70

Es ist nicht zu erkennen, dass die Besoldung der Beamten seitdem noch an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhat. Ganz im Gegenteil zielen die besoldungswirksamen Maßnahmen, die das Land sowohl als Fürsorge- als auch als Besoldungsgesetzgeber ergriffen hat, auf eine Sonderbehandlung seiner Beamten im Sinne eines unzulässigen Sonderopfers. .....Die rechtliche Bewertung der Besoldungslage im hier relevanten Zeitraum wird ferner durch die Betrachtung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen (Lebens)Verhältnisse und durch weitere in diesem Zusammenhang Bedeutsamkeit erlangende Begleitumstände gestützt. 71

Die Entwicklung der Beamtenbesoldung ist für die Zeit ab 1991 in den Blick zu nehmen. Dies rechtfertigt sich vor allem daraus, dass sich der Besoldungsgesetzgeber aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands wiederholt mit der Frage zu befassen hatte, wie diejenigen Beamten - amtsangemessen - besoldet werden könnten, die im Beitrittsgebiet von ihrer erstmaligen Ernennung an beschäftigt werden. Die Lösung der Problemstellung wurde zunächst mit der aufgrund des § 73 BBesG ermöglichten Absenkung der Dienstbezüge 72

angegangen. Die Verordnungsermächtigung in § 73 BBesG erstreckt sich allerdings u. a. auch darauf, die Besoldung entsprechend den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und ihrer Entwicklung in dem Beitrittsgebiet abweichend vom BBesG festzusetzen und regelmäßig anzupassen. Die Dienstbezüge der im Beitrittsgebiet davon betroffenen Beamten, Richter und Soldaten wurden dementsprechend schrittweise erhöht. Der maßgebliche Vomhundertsatz belief sich ab 1. Juli 1991 zunächst auf 60, wurde in der Folgezeit regelmäßig erhöht und belief sich ab 1. Januar 2002 auf 90, ab 1. Januar 2003 auf 91 und zuletzt ab 1. Januar 2004 auf 92,5 der Besoldung, welche die in den "alten" Bundesländern beschäftigten Beamten erhielten.

Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, a. a. O. 73

Der Bund als damals alleiniger Besoldungsgesetzgeber war also in der Zeit ab dem Jahr 1990 mehrfach genötigt, sich mit der Amtsangemessenheit der Besoldung zu befassen. Die Festlegung der Besoldungshöhe für in den Beitrittsgebieten verwendete Besoldungsempfänger setzte notwendigerweise eine Bewertung der bislang im Übrigen gewährten Alimentation hinsichtlich ihrer Amtsangemessenheit voraus. Der Besoldungsgesetzgeber gab, indem er diese als Bezugspunkt festsetzte, zu erkennen, dass er die im bisherigen Bundesgebiet gewährte Alimentation für amtsangemessen ansah, angesichts der ausdrücklich in Bezug genommenen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet dort jedoch Abschläge für (amts)angemessen erachtete. Der Besoldungsgesetzgeber ging keineswegs von einer Überalimentation der im bisherigen Bundesgebiet beschäftigten Besoldungsempfänger aus, die ggf. Abschläge gegenüber neu beschäftigten Beamten, Soldaten und Richtern im Beitrittsgebiet hätte rechtfertigen können. Dies belegen die gleichzeitig vorgenommenen deutlichen linearen Einkommenserhöhungen durch die Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze der Jahre 1991, 1992 und 1993. Sie betrugen 6,0 %, 5,4 % und 3,0 %. Diesen Befund teilt in der Sache auch das Bundesverfassungsgericht, das für die Jahre 1978 bis 1996 jedenfalls eine Überalimentation nicht hat erkennen können. 74

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u. a. -, a. a. O.; an diese Bewertung anschließend OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, a. a. O. 75

Im Einzelnen stellt sich - unter Außerachtlassung der im Wesentlichen vergleichbaren Einmalzahlungen - die Entwicklung der Beamtenbesoldung im Verhältnis zu derjenigen der Einkommen der im öffentlichen Dienst des Landes und der Gemeinden Beschäftigten ab 1991 wie folgt dar: 76

Zeitliche Auswirkung ab Tariflicher Bereich (Nachweise bei Böhm/ Spiertz, BAT, Teil III) Beamtenbereich 01.01.91 +6,0 % 01.03.91 +6,0 % : BBVAnpG 91 vom 21.02.92 (BGBl. I S. 266) 01.05.92 01.06.92 +5,4 % +5,4 % : BBVAnpG 92 vom 23.03.93 (BGBl. I S. 342) 01.01.93 +3,0 % 01.05.93 +3,0 % : BBVAnpG 93 vom 20.12.93 (BGBl. I S. 2139) 01.01.94 +2,0 % 01.10.94 01.01.95 +2,0 % : BBVAnpG 94 vom 24.08.94 (BGBl. I S. 2229) 01.05.95 +3,2 % +3,2 % : BBVAnpG 95 vom 18.12.95 (BGBl. I S. 1942) 01.01.97 +1,3 % 01.03.97 01.07.97 +1,3 % : BBVAnpG 96/97 vom 24.03.97 (BGBl. I S. 590) 01.01.98 +1,5 % +1,5 % : BBVAnpG 98 vom 06.08.98 (BGBl. I S. 2026) 01.04.99 +3,1 % 01.06.99 01.01.00 +2,9 % : BBVAnpG 99 vom 19.11.99 (BGBl. I S. 2198) 01.08.00 +2,0 % 01.01.01 +1,8 % : BBVAnpG 00 vom 19.04.01 (BGBl. I S. 618) 01.09.01 +2,4 % 01.01.02 +2,2 % : BBVAnpG 00 vom 19.04.01 (BGBl. I S. 618) 01.01.03 01.04.03 +2,4 % 01.04.03 01.07.03 +2,4 % : BBVAnpG 03/04 vom 10.09.03 (BGBl. I S. 1798) 12/03 Kürzung der Sonderzahlung auf 84,29 % (A2 - A6), 70 % (A7, A8), 50 % (sonstige): Sonderzahlungsgesetz vom 20.11.03 - SZG NRW - (GV NRW S. 696) 01.01.04 +1,0 % 01.04.04 +1,0 % : BBVAnpG 03/04 vom 10.09.03 (BGBl. I S. 77

1798) 01.05.04 +1,0 % 07/04 Streichung Urlaubsgeld , bisher 332,34 EUR (A2 - A8), 255,65 EUR (sonstige): BBVAnpG 03/04 i. V. m. SZG NRW 01.08.04 +1,0 % : BBVAnpG 03/04 12/06 Landesbereich: Kürzung der Sonderzahlung auf 95 % (E1 - E8), 80 % (E9 - E11), 50 % (E12 - E13), 35 % (E14 - E15), Regelung von Leistungsentgelten : TV-L vom 12.10.06 Kommunaler Bereich: Neufestlegung der Sonderzahlung auf 90 % (E1 - E8), 80 % (E9 - E12), 60 % (E13 - E 15), Regelung von Leistungsentgelten : TVÖD vom 13.09.06 Kürzung der Sonderzahlung auf 60 % (A2 - A6), 45 % (A7, A8), 30 % (sonstige): Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 23.05.06 (GV NRW S. 197)

Die Darstellung zeigt: Der Bund als Besoldungsgesetzgeber ist sich im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung des Umstands bewusst gewesen, dass die Besoldung der Beamten an die allgemeine Einkommensentwicklung anzupassen ist, wie sie u. a. in den Tarifabschlüssen für den öffentlichen Dienst ihren Ausdruck fand. Er hat ferner seine Prärogativen bei der Bestimmung der Amtsangemessenheit der Besoldung dementsprechend (zunächst) ausgeübt. Die Bezüge wurden, wenn auch nicht unter identischer Übernahme, was verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, 78

vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, a. a. O.; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O., 79

so aber doch regelmäßig jedenfalls "unter Berücksichtigung" der Tarifabschlüsse für den Arbeitnehmerbereich des öffentlichen Dienstes angepasst (Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu den BBVAnpG der Jahre 1991 bis 1995, 1996/97, 1998 bis 2000 und 2003/2004, BT-Drucks. 12/732, S. 1, 23; 12/3629, S. 1, 25; 12/5472, S. 1; 12/7706, S. 1, 23; 13/2210, S. 1, 22; 13/5983, S. 1, 7; 13/10722, S. 1, 7; 14/1088, S. 1, 9; 14/5198, S. 1, 9, und 15/1186, S. 1, 64). So sind für die Zeit von 1991 bis 1999 die Tarifabschlüsse für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Blick auf die linearen Steigerungsraten unverändert übernommen worden. Allerdings waren bereits seit 1991 verschiedentlich und seit 1999 durchgängig zeitliche Verschiebungen der Erhöhung um einige Monate zu verzeichnen. 80

Vgl. hierzu auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, a. a. O. 81

Bereits hiermit sollten die Beamten nach den Gesetzesmaterialien einen Beitrag zu allgemeinen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen erbringen (BT- Drucks. 12/7706, S. 23; 13/5983, S. 7; 14/5198, S. 1, 9), die zum Teil im Zusammenhang mit besonderen wirtschaftlichen Belastungen im Rahmen der Wiedervereinigung Deutschlands als erforderlich angesehen wurden (BT- Drucks. 12/732, S. 1, 23), die zum Teil ihren Grund aber auch in der Gegenfinanzierung der Umsetzung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen hatten (erhöhter Familienzuschlag für kinderreiche Beamtenfamilien, vgl. BT-Drucks. 14/1088, S. 1, 9). Für das Jahr 1999 wurde für den Beamtenbereich erstmals die lineare Steigerungsrate des Tarifabschlusses des Jahres 1999 nicht in voller Höhe übernommen. Begründet wurde dies mit den hieraus zu erbringenden Beiträgen der Beamten für die Ausstattung des Sondervermögens "Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder" (BT-Drucks. 14/1088, S. 1, 9; 14/5198, S. 1, 9). 82

Ergebnis dieser Feststellungen ist, dass die Erhöhung der Besoldung im Zeitraum von 1991 bis 2002 bereits nach der Vorstellung des damals allein zuständigen Gesetzgebers Bund allenfalls eine unvollständige Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung darstellt. Sie führte dazu, dass die Beamten mit der allgemeinen Einkommensentwicklung schon nicht mehr Schritt halten konnten. Gleichwohl ist eine greifbare Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung im Tarifbereich der im öffentlichen Dienst Beschäftigten unter Berücksichtigung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu keinem 83

Zeitpunkt zu erkennen gewesen; sie war durch den Besoldungsgesetzgeber auch ausdrücklich nicht beabsichtigt. Nach seiner zum Ausdruck gebrachten Intention hat weiterhin ein Ausgleich für die allgemeine Preissteigerung und ein (Noch)Schritthalten mit den Ansprüchen an eine Lebensführung stattgefunden, wie sie auch die Entlohnung für vergleichbare Tätigkeiten im sonstigen öffentlichen Dienst ermöglicht. Der Bund ist ersichtlich davon ausgegangen, dass er bis zum Jahr 2002 seiner Alimentationspflicht in einem dem absoluten Mindestmaß zumindest genügenden Umfang nachgekommen ist. Die Bundesregierung hat anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum BBVAnpG 2000 betont, in einer Gesamtschau der Jahre 1999 bis 2002 würden die Dienst- und Versorgungsbezüge mit den vorgeschlagenen Erhöhungen um 2 % und 2,4 % (jeweils unter Einbehalt von 0,2 % für die Versorgungsrücklage) um insgesamt 7,5 % linear angehoben und damit an die Entwicklung der allgemeinen und wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst. Hierbei sei das Tarifergebnis für die Arbeiternehmer des öffentlichen Dienstes Grundlage und Leitziel der vorgeschlagenen Erhöhungen. Diese Anknüpfung sichere langfristig für alle Statusgruppen im öffentlichen Dienst eine gleichgerichtete Entwicklung der Bezüge und stärke damit die Einheit des öffentlichen Dienstes. Zusammen mit der Steuerentlastung und der Erhöhung des Kindergeldes seien die Nettoeinkommen der Beamten real deutlich gestiegen und würden auch weiter angemessen steigen (BT-Drucks. 14/5198, S. 14).

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2003 - 2 BvL 19/02 -, ZBR 2004, 47. 84

Entscheidend ändern sich die Verhältnisse demgegenüber ab 2003. Die bis zum Jahr 2002 verfolgten, im allgemeinen Konsens angewandten und verfassungsrechtlich fundierten Parameter werden ausdrücklich verworfen. Der Bund hat mit dem BBVAnpG 2003/2004 das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3642) und das Urlaubsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl. I S. 1780) aufgehoben und bestimmt, dass diese Gesetze (lediglich) bis zum Inkrafttreten bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen zur Gewährung von jährlichen Sonderzahlungen weiter anzuwenden sind. Zur Begründung hat der Innenausschuss des Bundestages auf die beabsichtigte Stärkung der Länderkompetenzen im Bereich u. a. der Beamtenbesoldung verwiesen. Den Ländern werde mehr Gestaltungsspielraum eingeräumt, um eigenständige Regelungen im Bereich des Weihnachts- und Urlaubsgeldes erlassen zu können. Unter Beibehaltung einheitlicher Standards in der Besoldung erfolge eine auf den Bereich des Weihnachts- und Urlaubsgeldes begrenzte Flexibilität, die von den Ländern ausdrücklich gewünscht werde (Beschlussempfehlung vom 2. Juli 2003, BT-Drucks. 15/1347, S. 1, 27). Der Bundesrat hatte zuvor einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht, zu dessen Begründung auf die schwierige, teils extrem belastete Situation der Landeshaushalte und auf die regionalen, sozialen und leistungsbezogenen Handlungsmöglichkeiten verwiesen worden ist. Die den Ländern einzuräumenden Regelungsmöglichkeiten sollten der unterschiedlichen finanziellen Leistungskraft in begrenzter, dem Alimentationsprinzip entsprechender Weise Rechnung tragen (BT-Drucks. 15/1021, S. 7). 85

Das Land hat von der ihm eingeräumten Kompetenz mit dem Erlass des SZG NRW zeitnah Gebrauch gemacht und Sonderzahlungen in dem oben in der Tabelle dargestellten Umfang verringert. Dies hat bereits im Jahr 2003 für die Beamten des Landes eine Besoldungskürzung zur Folge, die sowohl in absoluten, als auch in relativen Beträgen spürbar und erheblich ist. Mit einer bloßen Marginalität, die ggf. durch schlichte Berufung auf ausgeübte Einschätzungsprärogativen erklärt und auch gerechtfertigt werden mag, kann dieser Befund nicht abgetan werden. 86

87

Jahreseinkommen in EUR ..... Jahreseinkommen in EUR fiktiv (Jahresgrundgehalt der ersten Dienstaltersstufe zzgl. Sonderzahlung unter Beibehaltung des Bemessungsfaktors 0,8631 nebst Urlaubsgeld abzgl. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) Differenz a) absolut b) relativ A 7 17.878,37 1.620,19 x 3 + 1.659,07 x 9 = 19.792,20 zzgl. 1.431,94 + 332,34 = 21.556,48 abzgl. 3.048,00 + 167,64 + 274,32 = 18.066,52 a) 188,15 b) 1,04 A 12 24.286,50 2.450,28 x 6 + 2.509,09 x 6 = 29.756,22 zzgl. 2.165,60 + 255,65 = 32.177,47 abzgl. 6.405,00 + 352,27 + 576,45 = 24.843,75 a) 557,25 b) 2,24 R 2 32.549,11 3.610,23 x 6 + 3.696,88 x 6 = 43.842,66 zzgl. 3.190,78 + 255,65 = 47.289,09 abzgl. 12.269,00 + 674,79 + 1.104,21 = 33.241,09 a) 691,98 b) 2,08 B 4/ R 4 47.181,92 6.138,96 x 6 + 6.286,30 x 6 = 74.551,56 zzgl. 5.425,71 + 255,65 = 80.232,92 abzgl. 27.972,00 + 1.538,46 + 2.517,48 = 48.204,98 a) 1.023,06 b) 2,12 B 8/ R 8 55.584,36 7.632,22 x 6 + 7.815,39 x 6 = 92.685,66 zzgl. 6.745,46 + 255,65 = 99.686,77 abzgl. 37.418,00 + 2.057,99 + 3.367,62 = 56.843,16 a) 1.258,80 b) 2,21

Die monatliche Belastung liegt in Anlehnung an die in § 12a Abs. 1 BVO NRW vorgesehene Staffelung nach Besoldungsgruppen hiernach in absoluten Beträgen zwischen 15,68 EUR und 104,90 EUR, im Verhältnis zum Jahreseinkommen beläuft sich die Kürzung auf 1,04 % bis 2,24 %. Die Erheblichkeit der Kürzungsbeträge lässt sich insbesondere daran messen, dass noch unmittelbar vor der vorgenommenen Kürzung die Besoldung der Beamten bis zur Besoldungsgruppe A 11 ab dem 1. April 2003 und für die übrigen Beamten ab dem 1. Juli 2003 linear um 2,4 % erhöht worden ist, womit nach der oben dargelegten Intention des Bundesbesoldungsgesetzgebers (lediglich) eine notwendige Anpassung der Bezüge bewirkt werden sollte; bezogen auf das gesamte Jahr 2003 bedeutet dies für die Beamten der Besoldungsgruppen bis A 11 eine Steigerung um rund 1,8 %, für alle übrigen eine solche um rund 1,2 %. Dem stehen bereits bei generalisierender und pauschalierender Betrachtung im Jahr 2003 Kürzungen in teils überschießendem Umfang gegenüber. 88

Die Besoldungskürzung fällt auch für einen Beamten bzw. Richter in einer dem Kläger vergleichbaren Position nicht marginal aus. Verfügte ein Richter in der Stufe 12 der Besoldungsgruppe R 1 mit einem Familienzuschlag der Stufe 5 bei Wahl der Steuerklasse 3 ohne Kirchensteuerpflicht mit 4 Kinderfreibeträgen im Jahr 2003 tatsächlich über ein Jahresbruttogrundgehalt von 58.628,58 EUR (4.827,78 EUR x 6 + 4.943,65 EUR x 6), Familienzuschlag von 8.679,12 EUR (714,68 EUR x 6 + 731,84 EUR x 6), Sonderzahlung von 2.939,99 EUR und Urlaubsgeld von 255,65 EUR, wovon nach Abzug von Lohnsteuer (15.372,00 EUR) und Solidaritätszuschlag (419,10 EUR) noch insgesamt 54.712,24 EUR verblieben, wäre ihm unter Anlegung des bisherigen Bemessungsfaktors eine Sonderzahlung von 5.000,76 EUR gewährt worden, was nach Abzug von Steuern (16.114,00 EUR, 452,76 EUR) zu einer Nettojahresbesoldung von 55.997,35 EUR (brutto: 72.564,11 EUR) geführt hätte. Dies bedeutet allein bezogen auf das Jahr 2003, dass dem Kläger 1.285,11 EUR (monatlich 107,09 EUR) weniger Besoldung für die Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts gewährt wurde. In Relationen ausgedrückt handelt es sich um 2,29 % des Jahreseinkommens; unter notwendiger Hinzurechnung der den Kläger zusätzlich treffenden und vorliegend gerade auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu untersuchenden Kostendämpfungspauschale liegt die Belastung bei 1.425,11 EUR (monatlich 118,76 EUR) oder 2,54 %. Mittelfristig - allein für den Zeitraum 2003 bis 2007 - gesehen bedeutet dies eine Einkommenseinbuße von über 9.000 EUR. 89

Diese nach absoluten und relativen Maßstäben gravierende, weil auch keine nur entfernte Entsprechung in der vergleichbaren allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung findende Belastung des Klägers - als insoweit repräsentativer Teil der Betroffenen - lässt sich nicht dahingehend marginalisieren, es könne ihm zugemutet werden, seinen (bislang) 90

amtsangemessenen Lebensstandard durch Konsumverzicht abzusenken. Denn zu einem derartigen Verzicht kann der Beamte jedenfalls so lange nicht verpflichtet werden, wie solches in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung keine Rechtfertigung findet. Auch Zusammenhänge zwischen dem - den Beamten nicht zustehenden - Streikrecht und der Auferlegung eines Sonderopfers im Wege der Besoldungsabsenkung gerade der Beamtenschaft sind nicht erkennbar. Völlig unerheblich ist schließlich, ob der Kläger als Richter der Besoldungsgruppe R 1 in Anbetracht der ihm nach den Kürzungen noch gewährten Besoldung "ein Leben deutlich oberhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums führen" kann.

Vgl. aber OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, a. a. O.; offenlassend OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, a. a. O. 91

Der Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation wurzelt - für jeden Beamten jeder Besoldungsgruppe - in Art. 33 Abs. 5 GG und nicht im Sozialstaatsprinzip. Sozialhilferechtliche Erwägungen taugen nur dann als evidenter Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert. 92

Vgl. zu den unzureichenden familienbezogenen Bezügebestandteilen BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u. a. -, a. a. O. 93

Ansonsten ist das sozialhilferechtlich gewährleistete Existenzminimum schlechthin ungeeignet, als Parameter für die Amtsangemessenheit der Beamtenbesoldung zu dienen. Sozialhilfe dient der Sicherung menschenwürdiger Existenz für eine Bevölkerungsgruppe, die sich diese aus eigener Kraft, namentlich wegen fehlender eigener Mittel aus Erwerbstätigkeit, nicht selbst verschaffen kann. Damit in keinerlei Zusammenhang steht die Frage, welche "Gegenleistung" einem Beamten bzw. Richter geschuldet wird, dem die "volle Hingabe an seinen Beruf" abverlangt ist (vgl. § 36 BRRG, § 57 LBG NRW, § 4 Abs. 1 Satz 1 LRiG). Vergleichsgruppe ist demgemäß nicht die auf Inanspruchnahme von Sozialhilfe (bzw. - jetzt - Arbeitslosengeld II) angewiesene Gruppe der Erwerbslosen, sondern diejenige Gruppe von Erwerbstätigen, die nach Ausbildung und Anforderung an ihr jeweiliges "Amt" mit den Beamten vergleichbar ist. Jene Gruppe gibt bei notwendig pauschalierender Sicht den nach den Zeitläufen unterschiedlichen Lebensstandard vor, an dem die Beamtenbesoldung zu orientieren ist. 94

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O.; die gedankliche Bezugnahme auf das sozialhilferechtliche Existenzminimum in dem Beschluss des BVerfG vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, a. a. O., ist danach als überholt zu erachten und betrifft im Übrigen außergewöhnliche Umstände. 95

Aus den dargelegten finanziellen Einbußen erschließt sich, dass die Beamten des Landes allgemein und mit ihnen auch der Kläger beginnend mit dem Jahr 2003 nicht mehr an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhatten. Ungeachtet dessen hat das Land die ursprünglich lediglich für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehene Absenkung der Sonderzahlung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 vertieft. Die vorgesehene Wiederangleichung an das bundesrechtliche Niveau wurde nicht zugelassen, sondern eine nach Ansicht der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung erforderliche noch weitergehende Absenkung vorgenommen (LT-Drucks. 14/1000, S. 4, 73 ff., 102). Überdies tritt das SZG NRW mit Ablauf des 31. Dezember 2009 außer Kraft (§ 11 SZG NRW). 96

Das Land hat danach sowohl die Struktur der Beamtenbesoldung mit Blick auf die vollständige Abschaffung des Urlaubsgeldes verändert - dieser ursprüngliche Bestandteil der 97

Besoldung ist mit Wirkung ab 2004 weggefallen - als auch in Verbindung mit weiteren Begleitmaßnahmen das Jahreseinkommen gekürzt, was - auch dies ist dem Land zuzugestehen - nicht per se verfassungswidrig ist. Der Beamte hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamtenverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. Jederzeit geändert werden können u. a. das sog. 13. Monatsgehalt oder das Urlaubsgeld. Art. 33 Abs. 5 GG stellt keinen Grundsatz auf, wonach sich die Besoldung des Beamten aus bestimmten Komponenten zusammensetzen müsste, und er garantiert auch nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Der Beamte hat allerdings Anspruch darauf, unbeschadet von Änderungen oder Kürzungen, die einer sachlichen Rechtfertigung bedürfen, amtsangemessen alimentiert zu werden.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75 u. a. -, BVerfGE 44, 249, vom 6. März 2006 - 2 BvR 2443/04 -, Juris, und vom 20. Juni 2006 - 2 BvR 361/03 -, a. a. O. 98

Vorliegend fehlt es - abgesehen davon, dass in den einschlägigen parlamentarischen Verfahren ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund für die Eingriffe in die Besoldung nicht dargelegt worden ist - auch bei objektiver Betrachtung an einem sachlichen Grund für die Kürzungen, der vor Art. 33 Abs. 5 GG Bestand hätte. Darüber hinaus führen die besoldungswirksamen Kürzungen zur Gefährdung der amtsangemessenen Alimentation. 99

Als alleiniger Grund für die Kürzungen ist nach allem nur die Einsparung von Kosten zu erkennen. Hierauf allein lassen sich - wie schon mehrfach betont - in beamtenrechtlichen Zusammenhängen Eingriffe in die Besoldung jedoch nicht stützen. Hinzu kommen muss ein für den Eingriff systemimmanenter Grund. So muss beispielsweise der Grund für die Beschränkung von Versorgungsleistungen im Versorgungssystem selbst angelegt sein, 100

vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O.; 101

bei Änderungen im Besoldungsgefüge ist dem Gesetzgeber zuzugestehen, das gesamte Gefüge und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen. 102

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2004 - 2 BvL 16/02 -, BVerfGE 110, 353. 103

Hinsichtlich der Absenkung der den Beamten des Landes zu gewährenden (Jahresnetto-)Besoldung ist ein im Besoldungsgefüge liegender Grund ebenso wenig ersichtlich wie ein hierfür sprechender übergreifender Gesichtspunkt. Namentlich die insoweit in Betracht zu ziehende Erwägung, die Beamten könnten bislang zu hoch alimentiert gewesen sein, greift aus den dargelegten Gründen nicht. 104

Auch im Übrigen gibt es keine empirischen Anhaltspunkte für einen das Besoldungsgefüge übergreifenden Gesichtspunkt, der eine Absenkung der Bezüge rechtfertigen würde. Die bislang gewährte Besoldung der Beamten ist angesichts der Einkommensentwicklung vergleichbarer Beschäftigter und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab dem Jahr 2003 nicht zu hoch angesetzt, sodass sie im Wege der Reduzierung mehrerer Komponenten der Besoldung (hier: Sonderzahlung einschließlich Urlaubsgeld) nunmehr - nach unten - angepasst werden müsste. Die den Beamten verweigerte Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung ist danach weder vom Land tragfähig begründet noch sonst begründbar. Sie führt zur diesbezüglichen "Abkopplung" und der hiermit verbundenen Gefährdung der amtsangemessenen Alimentation. 105

106

Eine vergleichbar negative Einkommensentwicklung vergleichbarer Beschäftigter ist im Land Nordrhein-Westfalen nicht zu verzeichnen. Auch das Land als im Rahmen der Sonderzahlung tätig werdender Gesetzgeber geht hiervon nicht aus. Das Land hat - beginnend ab 2003 - die Sonderzahlungen vielmehr planmäßig in einem deutlichen Umfang zur Herbeiführung eines Sonderopfers gekürzt. Denn weder sind im gedanklichen Ansatz entsprechende Kürzungen im Bereich der tariflich Beschäftigten gegenüber gestellt worden noch sind diese tatsächlich erfolgt. Die Landesregierung hat zum geplanten SZG NRW im Jahr 2003 vorgetragen, entsprechende Tarifverträge seien zwar gekündigt worden. Die Kündigung gelte allerdings nur für neu eingestellte Arbeitnehmer des Landes; für die bestehenden Arbeitsverhältnisse entfalte der gekündigte Tarifvertrag eine Nachwirkung. Bis zum Jahr 2005 solle über eine Neuregelung der Sonderzuwendungen im tariflichen Bereich verhandelt werden (LT-Drucks. 13/4572, S. 16). Tatsächlich erfolgt ist eine Neuregelung der Sonderzuwendungen für die im öffentlichen Dienst des Landes stehenden Beschäftigten erst auf der Grundlage des TV-L vom 12. Oktober 2006 mit Wirkung zum 1. November 2006. Diese erweist sich gegenüber den Verhältnissen im Bereich der Beamtenschaft überdies deutlich günstiger; so fallen die prozentualen Beträge für die Sonderzuwendung signifikant höher aus und werden überdies ab dem 1. Januar 2007 zum Tabellenentgelt zusätzlich Leistungsentgelte eingeführt. Ein Anteil von 12 v. H. des Tabellenentgelts, das für den Monat September jeweils zusteht, ist mit Ausgabezwang garantiert und wird mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember ausgezahlt (§ 18 Abs. 2 und 5 TV-L). Noch günstigere Konditionen ergeben sich im Bereich der Sonderzuwendung für die Beschäftigten in den Kommunen, in welchen der TVÖD vom 13. September 2006 Anwendung findet.

Nach den eigenen Ausführungen des Landes steht demnach auch im Zeitraum von 1996 bis 2007 einer Erhöhung der tariflichen Einkommen um 17,3 % eine Erhöhung der Beamtenbesoldung um lediglich 9,9 % gegenüber. Der vom Land ..... vorgelegten Aufstellung über die Entwicklung der linearen (Tarif-)Bezüge in NRW von 1990 bis 2007 ..... lässt sich ohne Berücksichtigung der Kürzungen bei der Sonderzahlung ein Zuwachs der Beamtenbezüge von ca. 39,3 % entnehmen; für die tariflich im öffentlichen Dienst Beschäftigten beträgt der Zuwachs 40,1 %. Dies ist Beleg für eine im Grunde - bis zum Jahr 2002 - erfolgte gleichförmige Einkommensentwicklung jedenfalls aller Statusgruppen im öffentlichen Dienst. Die Zuwachsraten der übrigen tariflich Beschäftigten im Land liegen bereits nach dem eigenen Kenntnisstand und Vortrag des Landes ohnehin deutlich, zum Teil sogar weit darüber (zwischen 44,4 % und 63,4 %). 107

Vergleichbar der Befund bei OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, a. a. O. 108

Demgegenüber fällt unter Berücksichtigung der Kürzungen bei der Sonderzahlung ab dem Jahr 2003 der Zuwachs bei der Beamtenbesoldung mit 34,8 % (gegenüber 40,1 %) deutlich geringer aus. Unerheblich ist in Anbetracht dieser Einkommensentwicklung eine ggf. ab dem Jahr 2003 zum Zuge kommende allgemeine (einkommen)steuerliche Entlastung, auch wenn es in Alimentationsfragen grundsätzlich auf die gewährte Nettobesoldung ankommt. Die hier in Betracht zu ziehenden steuerlichen Entlastungen wirken sich für Beamte und tariflich Beschäftigte des Landes gleichermaßen aus, ändern also an dem Befund einer greifbaren Abkopplung der Einkommen nichts und lassen damit bei der hier anzustellenden vergleichenden Betrachtung die Bewertung der Amtsangemessenheit der Alimentation unberührt. 109

Hinzu kommt, dass die Beamten des Landes seit dem 1. Januar 2004 grundsätzlich eine wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden zu verrichten haben (§ 78 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW, § 2 Abs. 1 Satz 1 c ArbZV). Bei tariflich Beschäftigten verbleibt es selbst nach dem Abschluss 110

des TV-L bei 39 Stunden und 50 Minuten (§ 6 Abs. 1 Satz 1 a TV-L, vgl. auch § 6 TVÖD); zuvor galt für die Arbeitnehmer, die bereits vor der Kündigung des BAT durch die Länder im Jahr 2004 in einem Beschäftigungsverhältnis zum Land standen, eine Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden.

Vgl. Bundesministerium des Innern, Der öffentliche Dienst in Deutschland, Stand April 2006, S. 62, www.bmi.bund.de. 111

Das Land kann sich in Anbetracht dieses Befundes nicht darauf zurückziehen, es habe lediglich aus tariflichen Gründen eine Einkommensreduzierung im Bereich der tariflich Beschäftigten nicht bereits im Jahr 2003 erreichen können. Die Gesetzesabhängigkeit der Beamtenbesoldung dient nicht dem Ausgleich (bislang) nicht erreichter Verhandlungserfolge im tariflichen Bereich. 112

Vgl. Wolff, DÖV 2003, S. 498. 113

Das Land ist auch nicht berechtigt, zur Durchsetzung künftiger tarifpolitischer Ziele unter Außerachtlassung der oben erschöpfend dargestellten verfassungsrechtlichen Parameter amtsunangemessen zu alimentieren und sei es auch nur vorübergehend, bis die gewünschten tariflichen Verhandlungsergebnisse erzielt worden sind. Dementsprechend unbeachtlich wäre auch ein etwaiger - im Übrigen in der Sache nicht zutreffender - Einwand, die Absenkung der Einkommen für die tariflich im öffentlichen Dienst Beschäftigten sei jedenfalls in der Folgezeit - ab dem Jahr 2006 - zumindest zum Teil nachgeholt worden. Unabhängig von der an einen solchen Befund anknüpfenden Frage, ob allein eine Absenkung der Entlohnung dieser Beschäftigtengruppe auch eine Senkung der Beamtenbesoldung zu rechtfertigen in der Lage wäre, ändert dies nichts daran, dass jedenfalls beginnend mit dem Jahr 2003 bis zu einer Ankopplung eine unzulässige Sonderbehandlung der Beamten des Landes erfolgt ist. Dies verstößt in seiner Zielrichtung gegen den Kern der verfassungsrechtlich zu erwartenden Fürsorge. 114

Es ist auch keine nachhaltige Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtsituation ab dem Jahr 2003 zu erkennen, auf deren Grundlage gefolgert werden könnte, die Besoldung der Beamten halte sich unter Berücksichtigung dieses Umstands ab dieser Zeit nicht mehr im Rahmen des Amtsangemessenen, sondern sei überzogen. Das gilt auch in Ansehung des wiederholten Hinweises des Landes auf die bestehende "Haushaltsnotlage". Denn für deren Vorliegen im Sinne einer finanzverfassungsrechtlich bedeutsamen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einer vergleichbaren exzeptionellen Ausnahmesituation sind - auch durch die Vertreter des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat - Anhaltspunkte nicht aufgezeigt worden und mit Blick auf die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichthofs des Landes auch sonst nicht ersichtlich. 115

Vgl. für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 sowie 2004/2005 VerfGH NRW, Urteile vom 2. September 2003 - 6/02 -, NVwZ 2004, 217, und 24. April 2007 - 9/06 -, Juris. 116

Mit dem aufgezeigten rechtlichen Ansatz bewegt sich der Senat in völliger Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dem Gesetzgeber zugestanden hat, sich bei der Bemessung der Besoldung an der Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu orientieren. Dies gilt jedoch nur insoweit, als die Finanzlage die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt, 117

vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, a. a. O., 118

also nicht der oben zugrundegelegte Regel- sondern ein Ausnahmefall vorliegt. Vergleichbare außergewöhnliche Umstände sind im hier maßgeblichen Zeitraum in Nordrhein-Westfalen nicht festzustellen. Im Unterschied zu den Dienstbezügen der Beamten 119

- vgl. zu deren Zurückbleiben hinter den Lebenshaltungskosten im Sinne realer Einkommensverluste etwa Kenntner, ZBR 2007, 230 (dort bezogen auf den Zeitraum 1991 bis 2003) - 120

sind die allgemeinen Einkommen sowohl im Bundesdurchschnitt als auch im Land im Zeitraum von 1990 bis 2002, aber auch in der Folgezeit regelmäßig stärker gestiegen als die Preise (Jahrbücher des Statistischen Bundesamtes 1991, S. 534; 1996, S. 546 f.; 1997, S. 566 f.; 2003, S. 572). 121

Vgl. für den Zeitraum von 1978 bis 1996 BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u. a. -, a. a. O. 122

Das Land ..... hat im vorliegenden Verfahren selbst darauf verwiesen, dass in der Zeit von 1996 bis 2007 der Preisindex eine Steigerung um ca. 20 % ausweise; die durchschnittliche Lohnsteigerung betrage ca. 29,8 %. 123

Auch ein Blick auf das Volkseinkommen je Einwohner, das die Veränderungen am Arbeitsmarkt einbezieht, weist nicht auf eine allgemeine Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen im Bundesdurchschnitt hin, sondern zeigt eine regelmäßige, ununterbrochene Steigerungstendenz auf. Ähnliches gilt für die Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen. Die Arbeitnehmerentgelte haben seit dem Jahr 1993 eine kontinuierliche Steigerung erfahren. Erst im Jahr 2005 ist kein Zuwachs mehr zu verzeichnen, was durch die Entgelteinbußen der öffentlichen und privaten Dienstleister in den Jahren 2004 und 2005 mitbedingt ist. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen ist dementsprechend im Zeitraum von 1993 bis 2004 jährlich deutlich und kontinuierlich gestiegen; dies betrifft sogar die erwerbslosen Haushalte. Abgerundet wird dieses Bild durch die Ausgaben und Aufwendungen privater Haushalte für den privaten Verbrauch. Die privaten Konsumausgaben sind in der Zeit von 1998 bis 2003 im Bundesdurchschnitt ebenfalls kontinuierlich angestiegen. Dasselbe gilt für die Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen, wie die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben der Jahre 1998 und 2003 belegen (Jahrbücher des Statistischen Bundesamtes 1993, S. 694; 1996, S. 655; 1997, S. 680; 2001, S. 566; 2004, S. 635, 729; 2005, S. 625, und 2006, S. 556, 641; Statistische Jahrbücher NRW 2004, S. 621, 658, und 2006, S. 624, 654, 664). 124

Die Bewertung der allgemeinen wirtschaftlichen Gesamtsituation als auf einer weiterhin fortschreitenden positiven Entwicklung beruhend teilt auch das Land. Dies ist im gegebenen Zusammenhang unmittelbar aufschlussreich, wenngleich diese Bewertung lediglich im Rahmen der Neuordnung der Abgeordnetenentschädigung erfolgt ist. Anlässlich des Systemwechsels bei der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung sind im Jahr 2001 umfangreiche parlamentarische Untersuchungen zur Amtsangemessenheit der Diäten durchgeführt worden. Sie mündeten in Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 7. März 2002. Zu künftigen Diätenerhöhungen wurde eine Orientierung an der allgemeinen Lohn- und Gehaltsentwicklung oder der Veränderung der Lebenshaltungskosten erwogen. Es läge nahe, die allgemeine Einkommensentwicklung als Vergleichsmaßstab zu wählen (LT-Drucks. 13/2330). Anhaltspunkte für negative wirtschaftliche Veränderungen unter den genannten Ansatzpunkten (allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung, Veränderung der Lebenshaltungskosten) zeigen die Empfehlungen dieser sachverständig besetzten sog. Diätenkommission nicht auf. Parlamentarisch wurden 125

diese Empfehlungen mit einem Gesetzentwurf aller Fraktionen unter dem 21. Februar 2005 zum - später entsprechend geänderten - Abgeordnetengesetz NRW umgesetzt (LT-Drucks. 13/6596). In der Folge knüpft hieran der bereits erwähnte Angemessenheitsbericht der Landtagspräsidentin vom 27. November 2006 an und stellt unter Auswertung der vom Präsidenten des LDS übermittelten Feststellungen über die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung sowie die Lebenshaltungskosten und Einzelhandelspreise im Jahr 2005 einen Erhöhungsfaktor von 1,39 fest (LT-Drucks. 14/3009). Die im November 2006 bereits bekannte - nämlich unter dem 23. Mai 2006 beschlossene - weitere Absenkung der Sonderzahlung für die Beamten und Richter des Landes ist bei dieser Betrachtung allerdings ausgeblendet worden. Bezeichnenderweise wird im Angemessenheitsbericht auch bei der Ermittlung der durchschnittlichen Einkommenserhöhung der ausdrücklich festgehaltene Umstand, dass die Beamtenbesoldung nicht erhöht worden ist, nicht berücksichtigt, sodass von einer Erhöhung von 0,67 v. H. (statt bei entsprechender rechnerischer Mittelung von lediglich 0,50 v. H.) ausgegangen worden ist. Hieraus folgt eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um den Faktor 1,39 (statt von lediglich 1,30). Angesichts des Umstands, dass im Land und in den Kommunen im maßgeblichen Zeitraum eine keineswegs zu vernachlässigende Anzahl von insgesamt rund 320.000 Beamten beschäftigt gewesen ist (Statistisches Jahrbuch NRW 2006, S. 526 ff., sowie Personalstandsstatistik des LDS unter www.lds.nrw.de), lässt sich diese Vorgehensweise nur damit erklären, dass die Besoldung dieser Berufsgruppe an der Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Vorstellungsbild der parlamentarisch Verantwortlichen ausdrücklich keinen Anteil mehr haben soll. Dies untermauert die vom Senat getroffene Einschätzung, dass die Besoldung der Beamten des Landes bereits im Jahr 2003 von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden sollte und konsequent auch beginnend mit diesem Zeitpunkt abgekoppelt worden ist. Hiervon geht auch der Finanzminister des Landes aus. Er hat am 22. August 2007 vor dem Landtag die für 2008 beabsichtigte Besoldungserhöhung u. a. mit der Wendung begründet, "eine weitere Abkopplung von der Lohn- und Gehaltsentwicklung in unserem Lande" sei "nicht verantwortbar" (Plenarprotokoll 14/66, S. 7469).

Soweit das Land seine Auffassung, die Beamten des Landes seien auch ab dem Jahre 2003 amtsangemessen alimentiert worden, darauf stützt, das Bundesverfassungsgericht habe noch im Jahr 2005 die Absenkung der Versorgungsleistungen für rechtmäßig gehalten, ist ein zielführender Zusammenhang mit den hier einschlägigen Problemen nicht zu erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, a. a. O., ausschließlich mit der Frage befasst, ob die gegenüber dem Rentenbereich überschießende Versorgungsanpassung den Anspruch auf angemessene Versorgung der Versorgungsempfänger verletzt, und diese Frage im Ergebnis verneint. Eine Aussage zu der hier zu klärenden Frage, ob die Beamten des Landes ab 2003 amtsangemessen besoldet werden, kann dieser Entscheidung weder unmittelbar noch auch nur sinngemäß entnommen werden. Ihr ist im Gegenteil eindeutig zu entnehmen, dass es auch im Versorgungsbereich auf die Frage entscheidend ankommt, ob eine greifbare Abkopplung von vergleichbaren Bereichen der Altersvorsorge vorliegt. Wenn das Bundesverfassungsgericht unter diesem Gesichtspunkt eine derartige Abkopplung als vorübergehende nicht beanstandet, wohl aber als Dauerzustand nicht gebilligt hat, beruht dies im Wesentlichen darauf, dass dort Spezialprobleme des Versorgungsrechts und der - angespannten - Rentensituation zu betrachten gewesen sind, die Rückschlüsse auf die Richtigkeit der Tatsachenermittlungen und Tatsachenbewertungen durch den Senat hinsichtlich der Einkommenssituation von Erwerbstätigen, einschließlich der Beamten des Landes Nordrhein- Westfalen nicht zulassen. 126

127

Ist eine nachhaltige negative wirtschaftliche Veränderung der für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Besoldung maßgeblichen Verhältnisse objektiv nicht zu erkennen und deuten auch ausgeübte Prärogativen des Landes nicht in diese Richtung, hält demgegenüber aber gleichwohl die Einkommensentwicklung der Beamten mit der allgemeinen Entwicklung - nach dem Willen des Landes: planmäßig - in dem aufgezeigten Umfang nicht mehr Schritt, sondern fällt im Wege einer deutlichen, ins Auge springenden Zäsur hinter die allgemeinen Verhältnisse zurück, so stellt dies eine greifbare und als solche nicht rechtfertigungsfähige Abkopplung der Besoldung dar. Jeder weitere besoldungswirksame Zugriff durch das Land, auch und gerade wenn er im Rahmen von Einschnitten beim Gewähren fürsorgerischer Leistungen erfolgt, ist hiernach rechtswidrig, da den Beamten - über die Abkopplung hinaus - weitere finanzielle Belastungen auferlegt werden, die aus der allgemein zur Bestreitung des Lebensunterhalts gewährten - unzureichenden - Besoldung zu finanzieren sind. In dieser Weise wird das Spannungsverhältnis zwischen Besoldung und ergänzender fürsorgerischer Leistung nicht in verfassungskonformer Weise gelöst, sondern im Gegenteil in verfassungswidriger Weise verschärft. Ist dieser Zustand - wie hier - erreicht, sind vom Dienstherrn zu gewährende Besoldung und Fürsorge nicht mehr im Sinne ergänzender Wechselseitigkeit aufeinander bezogen.

Diese Schlussfolgerung beruht - ebenso wie die Prüfung der Angemessenheit der Alimentation mit Blick auf vergleichbare Entlohnung im Tarifbereich - notwendig auf einer pauschalierenden Betrachtung. Soweit die Untergrenze des Zumutbaren in Rede steht, geben hier die vorstehend im Einzelnen abgehandelten Gesichtspunkte greifbarer Abkopplung, fehlender Überalimentation und notwendiger Anpassung an steigende Einkommen im Übrigen den Ausschlag für die Bewertung, dass die Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren unterschritten wird, wenn zu allem noch die Kostendämpfungspauschale auf schon vorgenommene Kürzungen aufgesattelt wird. Vor diesem Hintergrund folgt die qualitative Gewichtung der Abkopplung als greifbar vor allem daraus, dass sie die Beamtenschaft exklusiv getroffen hat, ohne tragfähige Begründung und in Ansehung steigender Preise, steigender Einkommen sowie steigender allgemeiner Prosperität erfolgt ist, der Verstoß gegen § 14 BBesG deswegen besonders gravierend erscheint. ....." 128

Diesen tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Bewertungen schließt sich die Kammer - nach eigener Prüfung - an. Aus ihnen folgt, dass nicht nur die von der Entscheidung des 1. Senats unmittelbar betroffene Kostendämpfungspauschale für das Jahr 2003, sondern auch der durch das SZG NRW bewirkte Wegfall des - hier streitgegenständlichen - Urlaubsgelds für 2004 mit dem Alimentationsprinzip nicht in Einklang steht. Ist schon für die Zeit ab 2003 eine greifbare Abkopplung der Alimentation der Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen von der allgemeinen Einkommensentwicklung festzustellen, so hat der durch das SZG NRW verursachte (ersatzlose) Fortfall des Urlaubsgelds ab dem Jahre 2004 zu einer weiteren Minderung des den Beamten zur Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts zur Verfügung stehenden Einkommens und damit zu einem unzulässigen Eingriff in den Kernbestand der zu gewährenden Alimentation geführt mit der Folge, dass Art. 33 Abs. 5 GG a. F. verletzt ist. 129

Die dargestellte Abkoppelung der Beamtenbezüge von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung i.S.d. § 14 Abs. 1 BBesG ist nicht nur ein objektiver Befund, sondern ein vom Land NRW aus Gründen der Haushaltssanierung bewusst herbeigeführter Tatbestand. Auch insoweit folgt die Kammer den tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Bewertungen des 1. Senats des OVG NRW in der zitierten Entscheidung. Danach hat das Land die - 130

spätestens mit Beginn des Jahres 2003 einsetzende - Abkoppelung der Beamtenbezüge von der allgemeinen Einkommensentwicklung erkannt und zugunsten der Zielsetzung, Personalkosten zu sparen, zumindest billigend in Kauf genommen. Die bewusste Vernachlässigung der Alimentation zugunsten der angestrebten Haushaltssanierung kommt z.B. in der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 15. September 2003 betreffend das Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land NRW, LT-Drucks. 13/4313 S. 17, zum Ausdruck. Dort heißt es u.a.:

"Bei der Bestimmung der Höhe (der Sonderzahlung) muss die Landesregierung der äußerst angespannten und sich auch mittelfristig nicht wesentlich verbessernden Haushaltssituation im Land und bei den Kommunen Rechnung tragen. Die notwendige Entlastung der Haushalte muss angesichts des hohen Personalkostenanteils auch einen angemessenen Beitrag der Beamten und Versorgungsempfänger einschließen... Damit wird den haushaltsmäßigen Erfordernissen Rechnung getragen." 131

In dieselbe Richtung geht die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 26. Januar 2006 zum Haushaltsstrukturgesetz 2006, LT- Drucks. 14/1000, S. 4, 102: 132

"Die damit verbundene Anhebung (der Sonderzahlung) ist angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage nicht vertretbar. Im Gegenteil bedarf es als notwendigen Beitrag der Beamtinnen und Beamten... zur Haushaltskonsolidierung einer über das Niveau des Jahres 2005 hinausgehenden weiteren Absenkung... Mit der Absenkung wird der notwendige Beitrag der Beamtinnen und Beamten zur Haushaltskonsolidierung erbracht, der unter Berücksichtigung des hohen Anteils der Besoldungsaufwendungen am Gesamthaushalt und mit Blick auf die Größenordnung der Sparmaßnahmen in den anderen Ausgabenbereichen als noch vertretbar angesehen werden kann." 133

Diese Ausführungen belegen, dass das Land seine Alimentationsverpflichtung gegenüber den Beamten und deren Familien auf die - pauschale und nicht substantiiert begründete - These reduziert hat, die Absenkung der Bezüge sei "angemessen" und "vertretbar". Dass diese Begründung die Einschnitte in die Beamtenbezüge verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen vermag, hat der 1. Senat des OVG NRW in der zitierten Entscheidung ausführlich dargelegt. Die bewusste Vernachlässigung der Alimentation der Beamtenschaft ist umso bemerkenswerter, als die parlamentarischen Vorgänge zur Neugestaltung der Abgeordnetenentschädigung im Landes NRW zeigen, dass dort - im Gegensatz zur Beamtenbesoldung - der politische Wille explizit vorhanden gewesen ist, die Anpassung der Entschädigungen an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnis sicherzustellen. Der 1. Senat des OVG NRW hat hierzu im Urteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 - a.a.O., u.a. ausgeführt: 134

"So hat der Landtag im März 2001 auf Antrag aller Fraktionen eine Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts eingesetzt. Die Kommission ließ sich anlässlich der Reform des Systems der Abgeordnetenentschädigung u. a. von der ausdrücklich benannten Zielsetzung der Sicherstellung einer amtsangemessenen Bezahlung leiten. Ziel und Maßstab der Beratungen der Kommission waren u. a. (amts)angemessene Bezüge der Abgeordneten (Gesetzentwurf aller Fraktionen vom 21. Februar 2005, LT-Drucks. 13/6596, S. 1, 35). Dieses Verfahren mündete in eine Neugestaltung des Systems der Abgeordnetenentschädigung. Die festgelegten Entschädigungen werden nunmehr in einem durch § 15 Abgeordnetengesetz NRW vorgesehenen Verfahren mit Blick auf ihre Angemessenheit jährlich überprüft. Auf diese Weise hat die Präsidentin des Landtags den Landtag unter dem 27. November 2006 unter Auswertung der vom Präsidenten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik 135

(LDS) übermittelten Indexwerte über die Erhöhung der Bruttoverdienste, der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Lebenshaltungskosten unterrichtet (LT-Drucks. 14/3009). Diesen ermittelten Grundlagen und den hierauf gestützten Berechnungen einer Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung im sog. Angemessenheitsbericht folgte der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD und FDP vom 6. März 2007 (LT-Drucks. 14/3913).

Ein ähnliches Verfahren sieht - der lediglich die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG konkretisierende - § 14 Abs. 1 BBesG vor. Hiernach wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst. Auch § 14a Abs. 5 BBesG verpflichtet bei der Beurteilung der Auswirkungen der Versorgungsrücklagen zur Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse. Das Land hat an dieser laufenden Verantwortung - vermittelt über die ihm seit dem Jahr 2003 eingeräumte Kompetenz hinsichtlich der Gewährung von Sonderzahlungen - teil; seit dem 1. September 2006 trägt es diese Verantwortung alleine. ....." 136

Der Befund, dass das Land NRW die seit 2003 vorhandene "Abkoppelung" der Beamtenbezüge i.S.d. § 14 Abs. 1 BBesG billigend in Kauf genommen hat und gegenwärtig weiterhin in Kauf nimmt, wird schließlich auch durch den aktuellen Gesetzentwurf der Landesregierung zur Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge im Jahre 2008 (LT-Drucks. 14/5198) bestätigt. Dort heißt es u.a.: 137

"Die Bezahlung der Beamten und Versorgungsempfänger ist zuletzt zum 01.08.2004 um 1% linear verbessert worden. ..... Die zwischenzeitlichen Tarifverbesserungen in der Wirtschaft und die allgemeinen Preissteigerungen erfordern für das Jahr 2008 (Hervorhebung durch das Gericht) auch eine Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge. 138

Der für die Tarifbeschäftigten des Landes ausgehandelte Erhöhungssatz von 2,9 % soll auf die Beamten und Versorgungsempfänger übertragen werden. Damit wird eine Teilhabe der Beamtenschaft an der allgemeinen Gehaltsentwicklung weitgehend (Hervorhebung durch das Gericht) sichergestellt. Allerdings kann wegen des fortbestehenden Konsolidierungszwangs eine zeitgleiche Übernahme des Tarifabschlusses zum 01.01.2008 nicht erfolgen. Die ..... Haushaltssituation lässt eine Anhebung nur mit einer Verschiebung um 6 Monate zum 1. Juli 2008 zu." 139

Nach alledem können keine Zweifel daran bestehen, dass die Alimentation der Beamten des Landes NRW seit dem Jahre 2003 von der allgemeinen Einkommensentwicklung "abgekoppelt" ist, so dass in dem hier maßgeblichen Zeitraum - Kalenderjahr 2004 - durch den (ersatzlosen) Fortfall des Urlaubsgeldes eine weitere, verfassungsrechtlich unzulässige Minderung des den Beamten zur Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts zur Verfügung stehenden Einkommens bewirkt worden ist. 140

Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass das Urlaubsgeld nicht von der Gewährleistung des Art. 33 Abs. 5 GG a. F. erfasst wird. Zwar trifft Letzteres, wie oben bereits ausgeführt, zu. Das hat jedoch nicht zwangsläufig zur Folge, dass die "Streichung" des Urlaubsgeldes Art. 33 Abs. 5 GG a. F. nicht tangiert. Die Kammer folgt auch insoweit den Ausführungen des 1. Senates des OVG NRW im Urteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 - a.a.O. Dort heißt es u.a.: 141

142

"Auf einem grundlegenden Missverständnis der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht vor allem die im gegebenen Zusammenhang zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Landes, die sich vereinzelt auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung findet,

vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - 4 N 76.05 -, Juris (bezogen auf das sog. Weihnachtsgeld), 143

die genannten Sonderzahlungen sowie die Fürsorgeleistungen (Beihilfe) seien allein deswegen bei der Bestimmung dessen, was amtsangemessene Besoldung darstelle, außen vorzulassen, weil diese Leistungen nicht verfassungsrechtlich verbürgt seien. Demgegenüber ist es gesicherte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich der Besoldungsgesetzgeber hinsichtlich seiner Pflicht zur Gewährleistung amtsangemessener Bezüge gerade mit dem Hinweis auf die (anderweitige) Sicherstellung des im Ergebnis Angemessenen durch Dritte entlasten kann - dies gerade auch dann, wenn die Leistungen des Dritten (z. B. Fürsorgeleistungen des Dienstherrn) ihrerseits nicht verfassungskräftig garantiert sind. 144

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. September 1987 - 2 BvR 933/82 - , BVerfGE 76, 256, und vom 13. November 1990 - 2 BvF 3/88 -, a. a. O., sowie Urteil vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 -, a. a. O. 145

Dementsprechend ist weiterhin geklärt, dass die in Rede stehenden Sonderzahlungen selbstverständlich zum Bestand derjenigen Besoldungsteile zählen, welche die Amtsangemessenheit der Besoldung bestimmen. 146

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u. a. -, BVerfGE 99, 300." 147

Mit der Feststellung, dass der durch das SZG NRW bewirkte ersatzlose Fortfall des Urlaubsgeldanspruchs in den Kernbestand der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation eingreift, setzt sich die beschließende Kammer nicht in Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies gilt insbesondere für den rechtlichen Ansatz, dass die "Streichung" des Urlaubsgelds nicht isoliert und losgelöst von der durch Art. 33 Abs. 5 GG a. F. geschützten Alimentation zu bewerten ist, sondern es insoweit (materiell-rechtlich) einer Gesamt- bzw. Zusammenschau bedarf. 148

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, a.a.O.; im Ergebnis ebenso Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -; a. A. wohl BayVGH, Beschluss vom 26. Oktober 2007 - 3 ZB 06.1908 -, JURIS. 149

Aus der - jüngsten - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich nichts Gegenteiliges. Diesbezüglich ist auf den Beschluss vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. -, ZBR 2007, S. 416, zu verweisen, in dem u. a. Folgendes ausgeführt ist: 150

"Das System von Beihilfeleistung einerseits und aus allgemeiner Alimentation finanzierter Eigenvorsorge andererseits ist daher in einem Ergänzungsverhältnis wechselseitig aufeinander bezogen. Den Beschwerdeführern ist somit zuzugeben, dass eine Minderung der Beihilfeleistungen - sei es durch jeweils im Einzelfall für bestimmte Aufwendungen angeordnete Selbstbehalte oder durch eine pauschalierte jährliche Abzugspauschale - im Ergebnis eine Absenkung des Standards bewirkt, den sich der Beamte oder Ruhegehaltsempfänger tatsächlich aus seinen Bezügen leisten kann. Allein aus dieser Folgewirkung kann indes die Verfassungswidrigkeit der Bestimmung nicht abgeleitet werden; 151

maßgeblich ist vielmehr, ob die Alimentation auch in Ansehung dieser Regelung noch als amtsangemessen bewertet werden kann (a.A. OVG für das Land Nordrhein- Westfalen, Urteil vom 18. Juli 2007 - 6 A 3535/06 -, juris, Rn. 27 ff.). Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist eine Gesamtleistung, die sich von ihrer Grundlage her prinzipiell nicht aufteilen lässt und dem seiner Struktur nach als umfassende Einheit zu verstehenden Dienstverhältnis entspricht (vgl. BVerfGE 71, 39 <60>). Sie muss die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglichen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Umdruck, S. 30; stRspr). Hierfür sind die Nettobezüge maßgeblich, mithin das, was sich der Beamte von seinen Bezügen tatsächlich leisten kann (vgl. BVerfGE 114, 258 <286>; stRspr).

..... 152

Abschläge bei der Beihilfengewährung, wie sie in § 87c NBG a.F. enthalten sind, erweisen sich bei diesem, als einem die Eigenvorsorge ergänzend konzipierten Beihilfesystem vielmehr nur als problematisch, wenn sie nicht in zumutbarer Weise durch die Alimentation bestritten werden können und der Beamte so mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt. In Betracht kommt daher eine mittelbare Verletzung des Alimentationsprinzips im Hinblick auf eine Missachtung des Zusammenhangs zwischen den Dienstbezügen und den eingeschränkten Beihilfeleistungen, weil durch die Kostendämpfungspauschale der für die Behandlung von Krankheiten und Ähnliches typischerweise aufzubringende Unterhalt verteuert wird (vgl. BVerfGE 83, 89 <99>). Bei einer solchen Sachlage wäre jedoch verfassungsrechtlich nicht eine Anpassung der nicht verfassungsverbürgten Beihilfesätze geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze (vgl. BVerfGE 58, 68 <77 f.>; 106, 225 <233>), die von den betroffenen Beamten durch einen Antrag auf erhöhte Alimentation verfolgt werden müsste (vgl. BVerfGE 99, 300 <330>). 153

..... 154

Für die Annahme einer Verfassungswidrigkeit wären daher Darlegungen dafür erforderlich, dass die Alimentation angesichts der neuerlichen Belastung durch die in § 87c NBG a.F. enthaltenen Abschläge insgesamt nicht mehr ausreichend gewesen wäre. 155

Dies ist angesichts der in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Leistungskürzungen und Einsparmaßnahmen im Recht der Beamten und Versorgungsempfänger bei einer Gesamtschau zwar nicht von vornherein ausgeschlossen. 156

..... 157

Um einen bereits durch die Kostendämpfungspauschale bewirkten Verstoß gegen das Alimentationsprinzip annehmen zu können, bedürfte es jedoch substantiierter Aufstellungen, welche Maßnahmen im Einzelnen die bestehende Alimentation in welchem Umfang geschmälert haben. Nur aus einer dergestalt bilanzierten und in konkreten Zahlen bezifferten Auflistung der veränderten Gesamtumstände könnten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Beamtengruppen insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Der pauschale Verweis auf die generellen Sparmaßnahmen zu Lasten der Beamten genügt hierfür nicht." 158

Der Gesichtspunkt der Gesamtbetrachtung der im Bereich des Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilferechts vorgenommenen Einschnitte einerseits und der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation andererseits wird - sinngemäß - auch in dem Beschluss des 159

Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u. a. -, a.a.O., angesprochen. Dort ist insoweit ausgeführt:

"Soweit die Beschwerdeführer rügen, die Regelungen des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und die hieran anknüpfenden Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 führten im Zusammenspiel mit den anderen Einschnitten im Bereich des Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilferechts zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation und damit zu einem Eingriff in den Kernbestand der Alimentation, sind ihre Verfassungsbeschwerden bereits unzulässig. Allerdings erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt haben, dass einzelne Beamtengruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert werden." 160

Mit der vorliegenden Entscheidung setzt die Kammer sich auch nicht in Widerspruch zum Beschluss des BVerfG vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, S. 61. Die dieser Entscheidung in tatsächlicher Hinsicht zugrunde liegenden Rahmenbedingungen sind nicht mit denen vergleichbar, die vorliegend in Rede stehen. 161

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, die der vorgenannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde lag, war die Weihnachtszuwendung für Beamte in Baden-Württemberg, die seit 1962 aufgrund des Landesbeamtengesetzes gewährt und deren Höhe durch Rechtsverordnungen festgelegt wurde. Seit Dezember 1964 wurde als Grundbetrag ein Drittel der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge gezahlt (GABl BW 1964 S. 455). Mit der Vierten Verordnung des Finanzministeriums Baden-Württemberg über die Gewährung einer Weihnachtszuwendung an Beamte und Versorgungsempfänger vom 12. Oktober 1967 (GABl BW S. 240) wurde diese Regelung für das Jahr 1967 dahingehend geändert, dass der Grundbetrag nur noch bis zu einem Höchstbetrag von 60,00 DM gewährt wurde, 162

vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u. a. -, JURIS. 163

Es ist nicht ersichtlich, dass zu dem Zeitpunkt, als das Weihnachtsgeld in dem damaligen Fall in dem genannten Umfang verringert wurde, in Baden-Württemberg eine Abkopplung der Alimentation der Beamten von der allgemeinen Einkommens- und Wirtschaftsentwicklung gegeben war. Dementsprechend hatte damals die Kürzung des Weihnachtsgeldes auch keine weitere Minderung einer von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelten Beamtenalimentation zur Folge. Die Annahme, dass bei einer derartigen Ausgangslage die Verringerung des Weihnachtsgeldes Art. 33 Abs. 5 GG a. F. nicht verletzt, ist stichhaltig. Sie führt aber im vorliegenden Fall nicht weiter und gebietet insbesondere nicht, eine Verfassungsverletzung zu verneinen. Denn die für den vorliegenden Rechtsstreit maßgebliche Tatsachenlage ist in Bezug auf den Gesichtspunkt der Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung eine wesentlich andere als die, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seinerzeit zugrunde lag. 164

Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich auch kein Widerspruch der vorliegenden Entscheidung zu dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039, 1045/75 -, BVerfGE 44, S. 249 (263), und dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juli 1977 - VI C 24.75 -, Buchholz, 237.0 § 90 LBG Baden-Württemberg Nr. 1, S. 1 (2 f.). In den genannten Entscheidungen ist zwar ausgeführt, Regelungen über die Gewährung von Urlaubsgeld bzw. einer Weihnachtszuwendung könnten jederzeit geändert 165

werden, ohne dass Art. 33 Abs. 5 GG a. F. berührt werde. Eine Feststellung dergestalt, dass auch im Falle einer Abkopplung der Alimentation der Beamten von der allgemeinen Einkommensentwicklung, wie sie vorliegend in Rede steht, eine Kürzung bzw. "Streichung" des Urlaubsgeldes keine (mittelbare) Verletzung des Alimentationsprinzips zur Folge haben könne, ist hingegen in keiner dieser Entscheidungen getroffen.

Der Beschluss ist unanfechtbar. 166

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE