Oberverwaltungsgericht NRW, 1 A 373/08

Datum:	09.07.2009
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	1. Senat
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	1 A 373/08
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2009:0709.1A373.08.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 2544/04
Schlagworte:	Kürzung der Sonderzuwendung und amtsangemessener Alimentation für das Kalenderjahr 2003; hier: Vorlagebeschluss nach Art. 100 Abs. 1 GG

Tenor:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage eingeholt, ob die auf §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2 und 4, § 37 Abs. 1, 38 Abs. 1 i.V.m. Anlage IV Nr. 4 BBesG in den Fassungen der Bekanntmachungen vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020) und vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1843) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2, §§ 2, 4 Abs. 1 UrlGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl. I S. 1780) i.V.m. Art. 1 Nr. 5 BBVAnpG 2003/2004, § 85 Abs. 1 BBesG i.V.m. Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004, § 67 Abs. 1 BBesG und Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2003 - bezogen auf die Besoldungsgruppe R 1 BBesO - mit Art. 33 Abs. 5 GG in seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (BGBl. I 1949 S. 1) nicht vereinbar gewesen ist.

Gründe 1

2

I.

Der 1971 geborene ledige und kinderlose Kläger ist Richter des beklagten Landes und bezog im Kalenderjahr 2003 Dienstbezüge nach der Besoldungsgruppe R 1 BBesO. In dem vorliegenden Verfahren rügt er seine (insbesondere durch die Absenkung der Sonderzuwendung ausgelöste) Unteralimentation für das Kalenderjahr 2003. 3

Am 20. November 2003 verabschiedete der Landesgesetzgeber das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen. Darin ist u.a. geregelt, dass den Richtern und Beamten des Landes der Besoldungsgruppen A 9 und höher ab dem Jahr 2003 - aus Gründen der Haushaltskonsolidierung - nur noch eine jährliche Sonderzahlung (sog. "Weihnachtsgeld") in Höhe von 50 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge zusteht. Ohne diese Neuregelung hätte der Kläger im Jahr 2003 eine jährliche Sonderzuwendung (sog. "Weihnachtsgeld") in Höhe von 84,29 v.H. seiner Dezemberbezüge auf der Grundlage des vormals geltenden und im September 2003 aufgehobenen Sonderzuwendungsgesetzes des Bundes erhalten. 4

Unter dem Datum des 12. Januar 2004 beantragte der Kläger beim Beklagten die Gewährung einer höheren Sonderzahlung für das Kalenderjahr 2003, und zwar in Höhe von insgesamt 84,29 v.H. der für den Monat Dezember 2003 zustehenden Bezüge. Zur Begründung gab er im Wesentlichen an, dass der Wegfall der bisherigen Sonderzuwendung ("Weihnachtsgeld") und die Einführung der gekürzten Sonderzahlung gegen den verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation gemäß Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) und gegen den in Art. 3 Abs. 1 GG festgeschriebenen Gleichheitsgrundsatz verstoße, nachdem die Kürzung nur die Beamten treffe; damit werde dem Grundsatz "gleiches Gehalt bei gleicher Leistung" zuwidergehandelt. Die Alimentation der Beamten dürfe nicht greifbar hinter der materiellen Ausstattung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes zurückbleiben. 5

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen wertete diese Eingabe des Klägers als Widerspruch gegen die Bezügemitteilung für den Monat Dezember 2003 und lehnte den Antrag mit Widerspruchsbescheid vom 11. März 2004 ab. Es führte zur Begründung im Wesentlichen aus, dass die Aufhebung des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung sowie der Erlass des Sonderzahlungsgesetzes nicht gegen höherrangiges Recht verstießen. Insbesondere gehöre die Gewährung einer Sonderzuwendung/Sonderzahlung nicht zum Kernbestand der Alimentation. 6

Mit seiner am 13. April 2004 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren auf Gewährung einer höheren Sonderzahlung für das Kalenderjahr 2003 weiter. Zur Begründung hat er seine bisherigen Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit der vorgenommen Kürzung der Sonderzuwendung (jetzt: Sonderzahlung) wiederholt und vertieft. Insbesondere müsse die Kürzung im Zusammenhang mit den in den letzten Jahren vorgenommenen Einschnitten im Bereich der Besoldung, Versorgung und Beihilfe gesehen werden, die im Ergebnis zu einer erheblichen Verminderung der Gesamtbesoldung geführt hätten und den verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG abgesicherten Mindestanforderungen nicht mehr genügten. Dazu zählten die Nullrunde im Jahr 2000, der Aufbau einer Versorgungsrücklage, die Absenkung des Ruhegehaltsatzes auf höchstens 71,75 v.H., die Abkopplung der linearen Bezügeanpassungen im Besoldungs und Versorgungsbereich von den Erhöhungen im Tarifbereich, der vollständige Wegfall des Urlaubsgeldes ab dem Kalenderjahr 2004 sowie die erhöhte Eigenbeteiligung an den Kosten einer Erkrankung in Gestalt der Kostendämpfungspauschale. Nur eine Gesamtbetrachtung der Einschnitte im Besoldungsbereich könne verhindern, dass die amtsangemessene Alimentation durch den 7

Gesetz- und Verordnungsgeber im Wege einer sog. Salami-Taktik Stück für Stück weiter aufgezehrt werde. Die Kürzung der Sonderzuwendung sei zudem sachlich nicht gerechtfertigt, denn die amtsangemessene Alimentation stehe auch in Zeiten wirtschaftlicher Zwänge oder vom Staat zu bewältigender Ausnahmesituationen nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers. Des Weiteren habe er - der Kläger - aufgrund der Zahlungen in den vorangegangenen Jahren darauf vertrauen dürfen, dass ihm auch für das Jahr 2003 die Sonderzuwendung in der beantragten Höhe gewährt werde.

Der Kläger hat beantragt, 8

den Beklagten unter Aufhebung seines Bescheides vom 11. März 2004 zu verpflichten, ihm für das Jahr 2003 eine Sonderzahlung zu gewähren, die insgesamt 84,29 vom Hundert der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge entspricht. 9

Der Beklagte hat beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen, dass für die Gewährung einer höheren Sonderzahlung keine gesetzliche Grundlage bestehe. Das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung sei durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 aufgehoben worden. Das in Nordrhein-Westfalen erlassene Sonderzahlungsgesetz vom 20. November 2003 sehe im Falle des Klägers nur noch eine Sonderzahlung vor, die aus einem Grundbetrag bestehe, der sich in Höhe von 50 v.H. aus den nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezügen berechne. Angesichts der äußerst schwierigen Haushaltssituation des Landes Nordrhein-Westfalen müssten auch die Beamten (und Richter) ihren Beitrag zu Einsparungen erbringen. Mit dieser Kürzung der Sonderzuwendung werde die unterste Grenze der amtsangemessenen Alimentation, die bisher von der Rechtsprechung nicht näher konkretisiert worden sei, nicht tangiert. 12

Durch das angefochtene Urteil, auf dessen Entscheidungsgründe Bezug genommen wird, hat das Verwaltungsgericht die Klage als unbegründet abgewiesen. 13

Dagegen richtet sich die vom Senat zugelassene Berufung des Klägers. Er macht im Wesentlichen geltend: § 6 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 10 SZG NRW verletze sowohl den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz der Beamten bei Erlass eines Gesetzes mit unechter Rückwirkung als auch den verfassungsrechtlichen Anspruch auf amtsangemessene Alimentation. Mit dem am 20. November 2003 erlassenen Gesetz habe der Landesgesetzgeber eine bereits bestehende Rechtsposition der Beamten (und Richter) nachträglich entwertet. Er habe mit der Festsetzung eines neuen Grundbetrages nachträglich in den im Zeitraum von Januar bis November 2003 erworbenen Anspruch auf Zahlung einer Sonderzuwendung eingegriffen, deren vorrangiger Zweck in der Anerkennung für geleistete Dienste bestehe. Die - bereits im erstinstanzlichen Verfahren erwähnten - Einschnitte im besoldungs- und versorgungsrechtlichen Bereich in den letzten Jahren hätten in ihren Gesamtauswirkungen ein Kürzungsvolumen von nahezu 20 v.H. und damit ein Maß erreicht, welches mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur amtsangemessenen Alimentation nicht mehr akzeptabel sei. Die Einschnitte müssten in die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Kürzung der Sonderzuwendung einbezogen und in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Spätestens mit der Kürzung der Sonderzuwendung im Jahr 2003 seien die durch Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenen verfassungsrechtlichen Grenzen überschritten. Damit sei die Besoldung greifbar von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt worden, obwohl keine Überalimentation festzustellen gewesen und darüber 14

hinaus die gebotene und notwendige Anpassung an steigende Einkommen im Übrigen ausgeblieben sei. Die verfassungswidrige Absenkung der Alimentation führe letztlich zur Unanwendbarkeit des § 6 Abs. 1 SZG NRW. Infolgedessen würden die ursprünglichen Regelungen fortgelten, die einen Anspruch auf ungekürzte Sonderzahlung begründeten.

Im Hinblick auf den vorsorglich gestellten Hilfsantrag sei eine (etwa darin zu sehende) Klageerweiterung bzw. -änderung sachdienlich. Der Streitstoff bleibe hier im Wesentlichen derselbe; die eventuelle Klageänderung fördere die endgültige Beilegung des Streits und trage dazu bei, dass ein weiterer sonst zu erwartender Prozess vermieden werde. 15

Der Kläger fasst den erstinstanzlich gestellten Antrag zur Klarstellung dahingehend neu, dass beantragt wird, 16

den Beklagten unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides des Landesamtes für Besoldung und Versorgung vom 11. März 2004 zu verurteilen, ihm für das Jahr 2003 unter Anrechnung bereits erfolgter Auszahlung eine Sonderzahlung in Höhe von insgesamt 84,29 vom Hundert der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge zu zahlen. 17

Der Kläger beantragt, 18

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem neu gefassten erstinstanzlichen Klageantrag zu erkennen, 19

hilfsweise 20

festzustellen, dass sein Nettoeinkommen im Kalenderjahr 2003 verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen ist. 21

Der Beklagte beantragt, 22

die Berufung mit dem neu gefassten erstinstanzlichen Klageantrag zurückzuweisen. 23

Er verteidigt das angefochtene Urteil; den erst in zweiter Instanz gestellten Hilfsantrag hält er für unzulässig. Ergänzend weist er darauf hin, dass der Landesgesetzgeber mit dem am 20. November 2003 erlassenen Gesetz keineswegs eine bereits bestehende Rechtsposition des Beamten nachträglich entwertet habe, da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sonderzahlungsgesetzes NRW noch kein Anspruch auf die Zahlung einer Sonderzuwendung nach dem Sonderzuwendungsgesetz bestanden habe. Des Weiteren sei nicht belegt, dass die Einkommensentwicklung der Beamten (und Richter) seit dem Jahr 2003 hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibe und dass diese eine Kürzung von etwa 20 v.H. hinzunehmen hätten. 24

Der Feststellungsantrag sei unstatthaft, da er über den Hauptantrag hinausgehe: Mit dem neuen Antrag sei ein völlig neuer Streitstoff eingeführt worden, bei dessen Beurteilung die bisherigen Prozessergebnisse nicht verwertet werden könnten. Der Antrag sei auch deshalb unzulässig, weil insoweit kein Vorverfahren durchgeführt worden sei. Der Kläger habe seinen Hilfsantrag auch nicht konkretisiert. Im Übrigen sei der erst im Jahr 2008 gestellte Antrag betreffend amtsangemessene Alimentation für das Jahr 2003 nicht mehr innerhalb des Haushaltsjahres gestellt und damit der Anspruch nicht zeitnah geltend gemacht worden. 25

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs (1 Heft) Bezug genommen. 26

27

II.

Das Verfahren ist gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 1. Alternative i.V.m. Satz 1 2. Alternative GG und §§ 13 Nr. 11, 80 BVerfGG auszusetzen, um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob die auf §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2 und 4, § 37 Abs. 1, 38 Abs. 1 i.V.m. Anlage IV Nr. 4 BBesG in den Fassungen der Bekanntmachungen vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020) und vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1843) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2, §§ 2, 4 Abs. 1 UrlGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl. I S. 1780) i.V.m. Art. 1 Nr. 5 BBVAnpG 2003/2004, § 85 Abs. 1 BBesG i.V.m. Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004, § 67 Abs. 1 BBesG und Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) - im Folgenden: Vorlagegegenstand - beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2003 - bezogen auf die Besoldungsgruppe R 1 BBesO - mit Art. 33 Abs. 5 GG in seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (BGBl. I 1949 S. 1) 28

- soweit nicht besonders angegeben, ist im Folgenden stets diese Fassung gemeint - 29

nicht vereinbar gewesen ist. 30

Die Beteiligten haben auf die Verfügung des Senatsvorsitzenden vom 7. Juli 2009 sowie in der mündlichen Verhandlung am 9. Juli 2009 Gelegenheit gehabt, zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht Stellung zu nehmen. Die Voraussetzungen für eine solche Vorlage sind hier erfüllt. 31

Vorlagegegenstand sind die Vorschriften, aus denen sich die Besoldung des Klägers im hier streitgegenständlichen Jahr 2003 insgesamt ergibt. Dabei handelt es sich um nachkonstitutionelle förmliche Gesetze des Bundes sowie des Landes Nordrhein-Westfalen, somit um Gesetze im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG. 32

Für die Entscheidung in dem Berufungsverfahren ist die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorlagegegenstandes entscheidungserheblich (nachfolgend A.). Der Senat ist von der Verfassungswidrigkeit der für die Besoldung des Klägers im Kalenderjahr 2003 maßgebenden Vorschriften überzeugt (nachfolgend B.): Wie dort im Einzelnen dargelegt ist, hält der Senat die aus dem Vorlagegegenstand insgesamt sich ergebende Besoldung des Klägers im Jahr 2003 für verfassungswidrig, weil die amtsangemessene Alimentation - ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG - u.a. mit Blick auf die Absenkung der jährlichen Sonderzuwendung nicht mehr gewährleistet ist. Dass es sich bei der Kürzung des sog. "Weihnachtsgeldes" um das die Verfassungswidrigkeit der Alimentation "auslösende Moment" handelt, rechtfertigt nicht, die entsprechenden Vorschriften des Sonderzahlungsgesetzes Nordrhein-Westfalen isoliert zu betrachten und lediglich sie dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung im Wege der konkreten Normenkontrolle vorzulegen. 33

Vgl. so aber VG Arnsberg, Beschluss vom 14. März 2008 - 2 K 664/04 -, juris. 34

Vielmehr ist zum Zwecke der Überprüfung der Vereinbarkeit einer bestimmten Besoldungslage mit dem verfassungsrechtlich geschützt Alimentationsprinzip grundsätzlich - und auch hier - eine Gesamtbetrachtung der insoweit relevanten Vorschriften vorzunehmen. Eine für verfassungswidrig erachtete Rechtslage, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Einzelregelungen ergibt und bei der sich deshalb der etwa bestehende verfassungsrechtliche Mangel durch eine Nachbesserung bei der einen oder der anderen 35

Einzelregelung beheben ließe, kann grundsätzlich anhand jeder der einschlägigen Normen zur Prüfung gestellt werden. Bei einem solchen Normengeflecht werden in vielen Fällen nur einzelne der zusammenwirkenden Normen unmittelbar für die Entscheidung erheblich sein. Würde man in diesen Fällen die - umfassende - Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Rechtslage, die durch die als "auslösendes Moment" betroffene Norm mit herbeigeführt wird, mit der Erwägung unterlassen, dass die Einzelnorm Bestand haben könnte, wenn die gesetzliche Nachbesserung an anderer Stelle erfolgte, dann wäre die verfassungsgerichtliche Kontrolle in einem Maße eingeschränkt, die mit dem Grundgedanken des Art. 100 Abs. 1 GG nicht mehr vereinbar wäre; denn dieses Argument würde für jede der einschlägigen Einzelnormen zutreffen. Die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Mangel auch in einer Weise beheben könnte, dass die (unmittelbar) beanstandete Norm im Endergebnis bestehen bleibt, hat lediglich zur Folge, dass das Bundesverfassungsgericht die Norm nicht für nichtig erklären, sondern nur ihre Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz feststellen kann.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990 - 1 BvL 20/84 u.a. -, BVerfGE 82, 60 (84), und juris Rn. 97; siehe auch Papier, Rechtsfolgen von Normenkontrollen - Aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts -, EuGRZ 2006, 530 (531 f.). 36

Die hier einschlägigen, die Besoldung maßgeblich bestimmenden Vorschriften des Bundes- und Landesrechts sind klar und bestimmt gefasst und naturgemäß keiner - vom Gesetzeswortlaut und insbesondere von den in den Vorschriften bzw. deren Anlagen genannten Zahlen abweichenden - Auslegung zugänglich; auch kann der Senat wegen § 2 Abs. 1 BBesG keine Besoldung zusprechen, die nicht in einem Gesetz geregelt ist. Eine verfassungskonforme Auslegung der einzelnen Bestimmungen des Vorlagegegenstandes kommt daher nicht in Betracht. 37

Zur verfassungskonformen Auslegung und ihren Grenzen vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (273 ff.), und juris Rn. 91 ff. 38

A. Entscheidungserheblichkeit des Vorlagegegenstandes 39

Auf die Vereinbarkeit des Vorlagegegenstandes mit dem Grundgesetz, hier mit Art. 33 Abs. 5 GG, kommt es im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG bei der Entscheidung des Senats im Berufungsverfahren an. Die Beantwortung der Frage nach der Vereinbarkeit des Vorlagegegenstandes mit Art. 33 Abs. 5 GG ist also entscheidungserheblich. Bei Ungültigkeit der besoldungsrelevanten Normen, d.h. hier bei Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit (Unvereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG), würde der Senat anders entscheiden als im Falle ihrer Gültigkeit: Erweisen sich die für die Besoldung des Klägers im Jahr 2003 maßgeblichen Vorschriften als verfassungswidrig, müsste der Senat - bei allfälliger Abweisung der Klage betreffend den Hauptantrag (1.) - der Klage im Übrigen, d.h. den feststellenden Teil des klägerischen Begehrens betreffend (2.), stattgeben. Andernfalls müsste er die Klage insgesamt abweisen. 40

Der hilfsweise gestellte Antrag ist darauf gerichtet festzustellen, dass das Nettoeinkommen des Klägers aus Besoldung im Kalenderjahr 2003 insgesamt verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen ist. Sein Erfolg hängt ausschließlich davon ab, ob der Vorlagegegenstand mit der Verfassung übereinstimmt. Das zu beurteilen ist aber allein das Bundesverfassungsgericht berufen. 41

Vgl. zu den für die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit geltenden Anforderungen BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (43), und juris 42

Rn. 11, sowie Urteil vom 22. November 1983 - 2 BvL 5/81 u.a. -, BVerfGE 65, 265 (277 ff.), und juris Rn. 40 ff.

Der Senat gelangt zur Prüfung des Hilfsantrages, weil die Klage - unabhängig von der Beurteilung des Vorlagegegenstandes - mit dem Hauptantrag keinen Erfolg haben kann (1.). 43

Zum Verhältnis von Haupt- und Hilfsantrag siehe BVerfG, Urteil vom 22. November 1983 - 2 BvL 5/81 u.a. -, BVerfGE 65, 265 (280), und juris Rn. 44, wonach es einer Entscheidung über die nur hilfsweise gestellten Anträge nicht bedarf, wenn das Gericht dem Hauptantrag stattgibt. 44

Im Überblick sind dafür die folgenden Erwägungen maßgebend: 45

Mit der - ursprünglich erhobenen - Verpflichtungsklage können weder unmittelbar kraft Gesetzes geregelte Zahlungsansprüche noch gesetzlich nicht vorgesehene Besoldungsleistungen (erfolgreich) eingeklagt werden. Dabei steht Letzterem der bestehende Gesetzesvorbehalt (§ 2 Abs. 1 BBesG) entgegen (a). 46

Die allgemeine Leistungsklage, mit der der Kläger sein Begehren - statthaft - weiterverfolgt, könnte hier in der Sache nur erfolgreich sein, wenn die Regelung (zur Gewährung einer Sonderzuwendung in Höhe von 84,29 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge) aus dem alten Sonderzuwendungsgesetz des Bundes weiterhin fortgelten würde oder sonst anzuwenden wäre. Das würde voraussetzen, dass Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften - Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 (BBVAnpG 2003/2004) - einschließlich der mit Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 eingeführten Öffnungsklausel des § 67 BBesG oder das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (bzw. beide Gesetze) - isoliert betrachtet - verfassungswidrig und deswegen nichtig (unanwendbar) wären; wegen der Anwendungsregel in Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 hängt der Erfolg des Hauptantrags ferner davon ab, ob die Voraussetzungen des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 erfüllt sind. Im Ergebnis sind die genannten Vorschriften aber gültig und die Voraussetzungen von Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 für die weitere Anwendung des Sonderzuwendungsgesetzes des Bundes nicht erfüllt (b). 47

Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 ist formell fehlerfrei zustande gekommen: Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen; auch materiell ist ein Verstoß gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Art. 33 Abs. 5 GG nicht ersichtlich (aa). 48

Das einfachgesetzlich für den geltend gemachten Anspruch maßgebliche Gesetz 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 - Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (SZG NRW) - ist ebenfalls verfassungsmäßig (bb). 49

Es ist formell ordnungsgemäß zustande gekommen, insbesondere stand dem Land die Gesetzgebungskompetenz zu. 50

Dieses Gesetz - und nicht das alte Bundesrecht - erstreckt sich in zeitlicher Hinsicht maßgeblich auf den geltend gemachten Leistungsanspruch, es ist nicht etwa "zu spät" in Kraft getreten, um die Frage der Sonderzuwendung für 2003 zu regeln. 51

Das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen ist nicht deswegen unwirksam/nichtig, weil sein Erlass gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot verstoßen hätte. 52

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich hier nicht feststellen; schon deswegen scheidet dieser Ansatz für eine etwaige Nichtigkeit aus. 53

Das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen ist schließlich auch nicht aus Gründen einer Verletzung des Art. 33 Abs. 5 GG (isoliert gesehen) nichtig. Denn es besteht kein verfassungsrechtlich fundierter Anspruch auf Gewährung einer Sonderzuwendung, schon gar nicht in einer bestimmten Höhe. Im Falle des Unterschreitens der angemessenen Gesamtalimentation, sei es auch als "letzter Auslöser" durch die Kürzung der Sonderzuwendung, wäre nicht diese Einzelmaßnahme als solche verfassungswidrig, sondern allein die Versagung einer insgesamt zureichenden Alimentation. Deshalb bestünde selbst im Falle der Unteralimentation kein Anwendungsverbot speziell für dieses Gesetz. 54

Ein Anspruch aus dem Sonderzuwendungsgesetz des Bundes folgt schließlich nicht aus sonstigen (von den Klägern der Parallelverfahren 1 A 1416/08 und 1 A 1695/08 geltend gemachten) Rechtsverstößen. 55

Hieraus folgt, dass das Sonderzuwendungsgesetz im Falle der Feststellung der verfassungswidrigen Unteralimentation im Jahr 2003 nicht wieder auflebt und nicht zur Anwendung gelangt. Der insoweit abweichenden Auffassung des Verwaltungsgerichts Arnsberg 56

- vgl. Beschluss vom 14. März 2008 - 2 K 664/04 -, juris Rn. 16 ff. - 57

kann nicht beigetreten werden. 58

Der Hilfsantrag ist zulässig und seinem Erfolg stehen - abgesehen von der Frage nach der Verfassungswidrigkeit des Vorlagegegenstandes - keine weiteren Hinderungsgründe entgegen (2.). Dies ergibt sich im Überblick aus den folgenden Erwägungen: 59

Die Feststellungsklage ist statthaft und im Übrigen zulässig. Mit der Erweiterung um diesen Antrag ist insbesondere keine (unzulässige) Klageänderung verbunden (a). 60

Die Klage richtet sich auch gegen den richtigen Beklagten - Passivlegitimation - (b). 61

Der Klageerfolg scheitert nicht an dem Gesichtspunkt fehlender zeitnaher Geltendmachung des Anspruchs (c). 62

Im Einzelnen gilt Folgendes: 63

1. Über das hilfsweise gestellte Feststellungsbegehren muss der Senat entscheiden, weil nicht schon der Hauptantrag zum Erfolg der Klage führt. 64

a) Als statthafte Klageart für das mit dem Hauptantrag verfolgte Zahlungsbegehren kommt allein die allgemeine Leistungsklage in Betracht. Es ist darauf gerichtet, die Differenz zwischen der dem Kläger gewährten Sonderzahlung nach den Vorschriften des 2003 in Kraft getretenen Sonderzahlungsgesetzes Nordrhein-Westfalen und der Sonderzuwendung nach den Regelungen des aufgehobenen Sonderzuwendungsgesetzes zu erhalten. Dieses Klageziel kann der Kläger mit der - in erster Instanz noch ausdrücklich erwähnten - Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alternative VwGO) nicht erreichen: Zum einen ist eine bestehende rechtliche Grundlage für einen leistungsgewährenden Verwaltungsakt nicht 65

ersichtlich. Dies gilt auch hinsichtlich des früher in § 6 Abs. 1 SoZuwG geregelten Anspruchs auf Gewährung einer Sonderzuwendung. Zudem bestand dieser Anspruch zum maßgeblichen Stichtag 1. Dezember 2003 (§§ 10, 3 Abs. 1 Nr. 1 SoZuwG) nicht mehr, da das Sonderzuwendungsgesetz durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 bereits zum 16. September 2003 aufgehoben worden war. Eine weitere Anwendung des Sonderzuwendungsgesetzes gemäß Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 kam nicht in Betracht, da das Sonderzahlungsgesetz des Landes - ein Gesetz im Sinne des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 - bereits am 30. November 2003 (verfassungsmäßig) in Kraft getreten und auch materiell verfassungsgemäß ist (dazu siehe unten b) bb)).

Insoweit missverständlich und den Wortlaut des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 nicht beachtend Meier, Die Sonderzahlungsgesetze in Bund und Ländern, ZBR 2005, 408 (410). 66

Zum anderen können Beamten nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), die nach einhelliger Auffassung auch die Rechtsverhältnisse der Richter und damit deren Besoldung und Versorgung erfassen, mit der Verpflichtungsklage keine Besoldungsleistungen zugesprochen werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind (besoldungsrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes, § 2 Abs. 1 BBesG). Im Falle der Verfassungswidrigkeit des im streitgegenständlichen Jahr geltenden Besoldungsrechts wird dem Beamten bzw. Richter deshalb grundsätzlich zugemutet, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und eine danach etwa gebotene Neuregelung des Besoldungsanspruchs durch den Gesetzgeber abzuwarten. 67

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 1996 - 2 C 7.95 -, ZBR 1997, 16, und juris m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 16. 68

Hiervon ist nur dann eine Ausnahme zu machen, wenn für die als verfassungswidrig gerügte Norm eine andere, den Anspruch tragende gesetzliche Grundlage ersatzweise weiter zur Verfügung steht. (Nur) In einem solchen Fall (wie ihn der Kläger mit dem Hauptantrag sinngemäß zugrunde legt) könnte sogleich ein Zahlungsanspruch eingeklagt werden, in Bezug auf den allerdings die allgemeine Leistungsklage die statthafte Klageart wäre. 69

b) Mit der Leistungsklage könnte der Kläger jedoch in der Sache nur Erfolg haben, wenn sich das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004, und (oder eventuell auch nur) das für die Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs (einfachgesetzlich) maßgebliche Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen als nichtig erweisen sollten. Denn dann hätte der Kläger einen Anspruch auf unmittelbare Zahlung einer Sonderzuwendung in der beantragten Höhe: Im Falle der Nichtigkeit des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004, welches in Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 die Aufhebung des bis einschließlich des Jahres 2002 auch für Landesbedienstete geltenden Bundessonderzuwendungsgesetzes regelt und mit der in Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 eingeführten Öffnungsklausel des § 67 BBesG Bund und Länder dazu ermächtigt, die jährlichen Sonderzahlungen eigenständig zu regeln, wäre das Sonderzuwendungsgesetz nicht aufgehoben worden; im Falle der isolierten Nichtigkeit des nordrhein-westfälischen Sonderzahlungsgesetzes würde das Sonderzuwendungsgesetz gemäß dem Anwendungsbefehl des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 trotz seiner Aufhebung (zunächst) weiter anzuwenden sein. 70

aa) Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 vom 10. September 2003 ist formell und materiell verfassungsmäßig. 71

72

Vgl. dazu eingehend OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 63 ff.; VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, juris Rn. 13 ff.; VG Hannover, Urteil vom 16. November 206 - 2 A 50/04 -, juris Rn. 15 ff.

(1) Die Ausfertigung dieses Gesetzes am 10. September 2003 durch den Ersten Vizepräsidenten des Bundesrates und anschließende Verkündung im Bundesgesetzblatt am 15. September 2003 (BGBl. I S. 1798) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 73

(a) Zwar werden die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Im Falle der Verhinderung des Bundespräsidenten werden dessen Amtsgeschäfte jedoch durch den Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen, Art. 57 GG. Ein entsprechender Vertretungsfall lag am hier maßgeblichen Tag vor. Nach den vom Verwaltungsgericht Magdeburg eingeholten Auskünften des Direktors des Bundesrates vom 23. Februar 2005, des Bundespräsidialamtes vom 10. Februar 2005 und der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 9. Februar 2005 hielt sich der damalige Bundespräsident Rau vom 10. bis 17. September 2003 zu einem Staatsbesuch in der Volksrepublik China auf. 74

Vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, juris Rn. 8. 75

Ein Verhinderungsfall im Sinne des Art. 57 GG mit der Folge der Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten durch den Präsidenten des Bundesrates liegt regelmäßig schon im Falle einer kurzzeitigen Abwesenheit oder Nichterreichbarkeit des Bundespräsidenten vor. 76

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 64; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2009, Bd. IV, Art. 57 Rn. 16; Nettesheim, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2005, § 61 Rn. 59.; Fink, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 57 Rn. 13 ff.; Fritz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2009, Bd. 6, Art. 57 Rn. 16 ff.; Nierhaus, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, § 57 Rn. 7; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. 2009, Art. 57 Rn. 1; Butzer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 57 Rn. 9 f.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, § 30 II. 6. b). 77

Ob die gut einwöchige Abwesenheit wie hier schon nicht mehr als kurzzeitig erachtet werden kann, bedarf deswegen keiner Entscheidung. Vorliegend war der Bundespräsident zwar - anders als beispielsweise bei einer privaten Urlaubsreise oder im Falle einer krankheitsbedingten Dienstunfähigkeit - im Amte, aufgrund seines auswärtigen Staatsbesuchs jedoch tatsächlich nicht in der Lage, bestimmte Amtsgeschäfte bzw. Befugnisse in der Heimat wahrzunehmen. Gemäß der Staatspraxis, die im Schrifttum überwiegend Billigung findet, kann der Bundesratspräsident den Bundespräsidenten bei dessen Geschäften vertreten, wenn letzterer sich etwa auf einer offiziellen Auslandsreise befindet und erklärt, dass er die oder bestimmte Amtsgeschäfte bzw. Befugnisse nicht wahrnehmen werde, also sich zur Übernahme der - weiteren - Amtsgeschäfte von vornherein nicht bereit erklärt. 78

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 64; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2009, Bd. IV, Art. 57 Rn. 17; Nettesheim, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik 79

Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2005, § 61 Rn. 59; Fink, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 57 Rn. 13 ff.; Fritz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2009, Bd. 6, Art. 57 Rn. 17 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, § 30 II. 6. b). Die gegenteilige Auffassung - vgl. Pernice, in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, § 57 Rn. 5 - wird der insoweit seit Jahrzehnten gehandhabten Staatspraxis nicht gerecht.

Es entspricht somit dem Normalfall der langjährig geübten Staatspraxis, dass der Bundespräsident vor Antritt einer Auslandsreise den Bundesratspräsidenten darüber unterrichtet und zugleich darum bittet, die Präsidialgeschäfte bzw. -befugnisse wahrzunehmen. 80

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 64; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2009, Bd. IV, Art. 57 Rn. 21; Fritz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2009, Bd. 6, Art. 57 Rn. 22; Butzer, in: Schmidt-Bleibtreu/ Klein, Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 57 Rn. 26 ff. 81

Wie sich den oben genannten Auskünften entnehmen lässt, hat der damalige Bundespräsident Rau anlässlich seines bevorstehenden Staatsbesuchs in der Volksrepublik China bei dem seinerzeitigen Präsidenten des Bundesrates, Ministerpräsident Prof. Dr. Böhmer, 82

vgl. zur Wahl des Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt, Prof. Dr. Böhmer, zum Präsidenten des Bundesrates für das am 1. November 2002 beginnende Geschäftsjahr 2002/2003 Plenarprotokoll 781 vom 18. Oktober 2002, S. 467, und BR-Drucks. 724/02, 83

angefragt, ob dieser die Befugnisse des Bundespräsidenten wahrnehmen könne. Damit hat der Bundespräsident unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass er seine Befugnisse in der Zeit während seiner mehrtägigen Auslandsreise im Übrigen nicht wahrnehmen könne. In der Anfrage liegt deshalb zugleich die Bitte, seine Amtsgeschäfte in der Zeit vom 10. bis 17. September 2003 für ihn wahrzunehmen. 84

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 65 mit dem Hinweis, dass das Bundespräsidialamt diese Angaben mit den vom 1. Senat des OVG Sachsen-Anhalt erbetenen weiteren Auskünften mit Schreiben von 8. und 29. August 2006 bestätigt hat. 85

Es fehlt jeder Anhalt, der Bundespräsident könnte in missbräuchlicher Weise den Verhinderungsfall angenommen haben. Nach der Auskunft des Direktors des Bundesrates gegenüber dem Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt vom 11. September 2006 trat der Verhinderungsfall des Bundespräsidenten in der Zeit von Juni 1996 bis August 2006 in insgesamt nur 40 Fällen ein. Eine besondere, augenfällige Häufung von Verhinderungen des Bundespräsidenten gerade im Jahr 2003 ist nicht festzustellen, so dass auch von daher nicht angenommen werden kann, die in Rede stehende Verhinderung hätte keinen anerkannten Sachgrund gehabt. 86

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 65. 87

Es ist im Übrigen im Regelfall verfassungsrechtlich nicht geboten, mit der Ausfertigung von Gesetzen zuzuwarten, bis der Bundespräsident seine Auslandsreise beendet hat und seine Amtsgeschäfte im Inland wieder wahrnehmen kann. Ausnahmsweise mag dies bei politisch wichtigen und umstrittenen Gesetzen anders zu sehen sein. Bei dem hier in Rede stehenden 88

Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpas-sungsgesetz 2003/2004 handelt es sich nicht um ein derartiges Gesetz: Es ist letztlich mit breiter Mehrheit verabschiedet worden (BT-Plenarprotokoll 15/57, S. 4808; BR-Plenarprotokoll 790, S. 237). Es stand auch nicht im Fokus der Medien und einer breiteren Öffentlichkeit, sondern zählte eher zu den "unauffälligen" Gesetzen.

Vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, Rn. 13. 89

(b) Der Präsident des Bundesrates wurde in seiner Eigenschaft als Vertreter des Bundespräsidenten wiederum seinerseits von seinem Vertreter, dem Ersten Vizepräsidenten des Bundesrates - dem Regierenden Bürgermeister von Berlin Wowereit - vertreten. 90

Vgl. zur Wahl des Regierenden Bürgermeisters von Berlin Wowereit zum Ersten Vizepräsidenten des Bundesrates für das am 1. November 2002 beginnende Geschäftsjahr 2002/2003 Plenarprotokoll 781 vom 18. Oktober 2002, S. 467, und BR-Drucks. 724/02. 91

Die Vertretung durch den Ersten Vizepräsidenten ist in den §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) und der Königsteiner Vereinbarung vom 30. August 1950 geregelt. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 GO BR vertreten die nach § 5 GO BR gewählten zwei Vizepräsidenten den Präsidenten des Bundesrates u.a. im Falle seiner Verhinderung nach Maßgabe ihrer Reihenfolge. 92

Auch diese Vertretungsregelung ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Das Grundgesetz enthält zwar keine Bestimmung dazu, wer den Bundespräsidenten vertritt, wenn auch der Bundesratspräsident an der Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten nach Art. 57 GG gehindert ist. Insoweit hat sich jedoch eine langjährige und überwiegend als verfassungsrechtskonform anerkannte Verfassungspraxis entwickelt. Demnach werden die Befugnisse des Bundespräsidenten im in Rede stehenden Vertretungsfall verfassungsgewohnheitsrechtlich durch den Ersten Vizepräsidenten des Bundesrates wahrgenommen. 93

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 67; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2009, Bd. IV, Art. 57 Rn. 25; Fink, in: von Mangoldt/Klein/Stark, Bonner Grundgesetz, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 57 Rn. 26; Fritz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2009, Bd. 6, Art. 57 Rn. 14; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. 2009, Art. 57 Rn. 2; Hemmrich, in: von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 57 Rn. 5. 94

Im gegebenen Zusammenhang hat der damalige Präsident des Bundesrates nach den Auskünften des Direktors des Bundesrates vom 23. Februar 2005 und der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 9. Februar 2005 in der Zeit vom 10. bis 12. September 2003 amtliche Verpflichtungen im Inland wahrgenommen; vom 14. bis 18. September 2003 befand er sich von Amts wegen im Ausland. Seine Verhinderung hatte er bereits vorab dem Ersten Vizepräsidenten des Bundesrates und - der Staatspraxis entsprechend - dem Bundespräsidenten mitgeteilt. Dieser hatte dagegen weder Einwände erhoben noch sich (nunmehr) die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben vorbehalten. Eine missbräuchliche Entziehung der Verpflichtung aus Art. 57 GG liegt nicht vor. Dass es sich bei der Verhinderung des Bundesratspräsidenten um einen deutlichen Ausnahmefall handelte, macht die vom Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt eingeholte Auskunft des Direktors des Bundesrates vom 11. September 2006 deutlich. Nach ihr hat es in der Zeit von Juni 1996 bis August 2006 lediglich zwölf derartige Verhinderungsfälle gegeben. Für sie ist davon auszugehen, dass der Präsident des Bundesrates seine Pflicht aus Art. 57 GG mit seinen 95

weiteren amtsbedingten Verpflichtungen abgewogen hat. Erachtet daher der Bundesratspräsident aus - wie auch hier - wohlerwogenen Gründen die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten im Einzelfall als für ihn nachrangig, ist die Annahme eines sich missbräuchlichen Entziehens der Verpflichtung aus Art. 57 GG nicht gerechtfertigt. Aufgrund der vorherigen Anzeige beim Bundespräsidenten erhält und erhielt dieser hier die Gelegenheit, sich gegebenenfalls die Wahrnehmung bestimmter Befugnisse oder Amtsgeschäfte vorzubehalten, falls er mit einer Wahrnehmung durch den (Ersten) Vizepräsidenten des Bundesrates nicht einverstanden ist / gewesen wäre. Auf diese Weise besteht die Gefahr "grundloser" Delegation der Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten nicht. Im vorliegenden Fall hat der Bundespräsident keinerlei Vorbehalte geäußert. Dass die Ausfertigung durch den Vizepräsidenten des Bundesrates im Nachhinein sogar ausdrücklich gebilligt wurde, geht aus der Auskunft des Bundespräsidialamtes vom 29. August 2006 an das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hervor.

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 69. 96

(2) Eine formelle Verfassungswidrigkeit des Bundesbesoldungs- und -versorgungs- anpassungsgesetzes 2003/2004 lässt sich ferner nicht daraus herleiten, dass die verkündete Fassung des Gesetzes die Vizepräsidenteneigenschaft des Regierenden Bürgermeisters von Berlin Wowereit als Unterzeichner nicht ausweist, vielmehr die Unterzeichnung mit der Formel "Für den Bundespräsidenten" eingeleitet und mit dem weiteren Zusatz "Der Präsident des Bundesrates" versehen worden ist (BGBl. I 2003, S. 1806). Jener Zusatz ist indes verfassungsrechtlich unbeachtlich. Denn die Bezeichnung als "Präsident des Bundesrates" stellte das tatsächliche Vertretungsverhältnis nicht in Frage. Entscheidend ist, dass erkennbar für den Bundespräsidenten gehandelt wurde, und auch kein Zweifel darüber besteht, wer die Handlung vorgenommen und damit als Vertreter verantwortet hat. Ein Irrtum über die (wahre) Funktion des Unterzeichners konnte daher nicht ernstlich hervorgerufen werden, so dass der Akt der Ausfertigung und Verkündung wirksam erfolgt ist. 97

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 74; VG Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, juris Rn. 16; VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, juris Rn. 15. 98

(3) Durchgreifender Anhalt für eine materielle Verfassungswidrigkeit des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004 besteht nicht. Die in Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 geregelte Aufhebung des Sonderzuwendungsgesetzes zum 16. September 2003 hatte - vom Anwendungsfall des Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 abgesehen - zur Folge, dass von diesem Zeitpunkt an auf der Grundlage jenes Gesetzes keinerlei Leistungen mehr gewährt werden konnten. Diese Regelung ist - für sich genommen - verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie greift insbesondere nicht in schon bestehende Rechte ein, verstößt namentlich nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Denn die Gewährung einer Sonderzuwendung gehört weder zum strikt zu beachtenden Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums noch zu den sonstigen - zu berücksichtigenden - hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. 99

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, 61, und juris; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 7. Januar 2009 - 5 LA 332/07 -, juris Rn. 4; Vogelgesang, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts, insbesondere bezüglich der Kürzungen im Besoldungs- und Versorgungsbereich, ZTR 2007, 11 (13). 100

101

Es fehlt insoweit an der Möglichkeit, die Sonderzuwendung jenen Strukturprinzipien zuzuordnen, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.

Vgl. zu dieser Definition der "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" BVerfG, Beschluss vom 2. Dezember 1958 - 1 BvL 27/55 -, BVerfGE 8, 332 (343), und juris Rn. 37. 102

Denn die Beamten erhielten erst nach 1949 eine besondere, in der Weihnachtszeit gezahlte Leistung aufgrund von Landesgesetzen, die insoweit den Tarifverträgen für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst folgten. 103

Vgl. zur historischen Entwicklung der Sonderzuwendung Massner, in: Schwegmann/ Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Stand: Februar 2009, Bd. II, § 67 BBesG Rn. 2 ff.; Kammradt, Aus Weihnachtsgeld mach Sonderzahlung, PersR 2004, 447. 104

Dabei wurde zunächst ein Festbetrag ohne Differenzierung nach der Höhe der Bezüge gewährt. In Nordrhein-Westfalen führte das Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und der Disziplinarordnung vom 10. April 1962 in § 91c (später § 89) Landesbeamtengesetz erstmals eine gesetzliche Regelung ein, nach der Beamte und Versorgungsberechtigte eine Weihnachtszuwendung erhielten (GV NRW S. 187). Die Höhe der Weihnachtszuwendung wurde durch Rechtsverordnung vom 20. November 1962 auf 100,- DM für Verheiratete und 80,- DM für Ledige, Verwitwete und Geschiedene festgesetzt (GV NRW S. 569). Ab 1964 wurde anstelle eines einheitlichen Festbetrages ein Prozentsatz der monatlichen Bezüge als Weihnachtszuwendung gewährt. Die Zuwendung belief sich zunächst auf 33,33 v.H. der Bezüge im Monat Dezember (GV NRW S. 341) und wurde in der Folgezeit schrittweise bis zu 100 v.H. der Bezüge im Monat Dezember im Jahr 1973 erhöht (GV NW S. 480). Der Geltungsbereich des Sonderzuwendungsgesetzes des Bundes, das zu diesem Zeitpunkt ebenfalls einen Grundbetrag von 100 v.H. der Dezemberbezüge gewährte, wurde durch Artikel VI Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl I S. 1173) auf die Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen Dienstherrn erstreckt. Im Jahr 1994 wurde die Sonderzuwendung durch Art. 4 BBVAnpG 1994 (BGBl I S. 2229) auf der Höhe des Betrages für das Jahr 1993 eingefroren. Seit 1995 wurde die Sonderzuwendung durch die Einführung des Bemessungsfaktors in § 13 Abs. 1 SoZuwG auf diesem Stand gehalten. Die Sonderzuwendung sank fortan im Verhältnis zur Höhe der monatlichen Bezüge der Beamten kontinuierlich ab. Im Jahr 2003 belief sich das "Weihnachtsgeld" bei weiterer Anwendung der Bundesregelung auf 84,29 v.H. der einschlägigen Dezemberbezüge. 105

So BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 -, ZBR 2008, 42 (44), und juris Rn. 18. 106

Nach alledem hat der Beamte oder Richter auf die Sonderzuwendung keinen verfassungsrechtlich gestützten Anspruch, auch dann nicht, wenn sie bislang gewährt worden ist. Die Sonderzuwendung kann vielmehr jederzeit für die Zukunft gemindert oder gestrichen werden. Demzufolge gibt es auch keinen Anspruch auf Gewährung des "Weihnachtsgeldes" in einer bestimmten Höhe. 107

Wenn schon die Aufhebung des Sonderzuwendungsgesetzes - isoliert - nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, dann gilt dies erst recht für die ebenfalls mit dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 erfolgte Öffnungsklausel (Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/3004 i.V.m. § 67 BBesG), wodurch Bund und Ländern die Möglichkeit zur 108

Gewährung von Sonderzahlungen eingeräumt worden ist. Denn durch diese Öffnungsklausel kann eine weitere Absenkung als die - bundesrechtlich geregelte - gänzliche Aufhebung der bisherigen Sonderzuwendung nicht erfolgen; im Gegenteil, sie bietet zumindest die Möglichkeit einer Verbesserung der Situation nach der Aufhebung des Sonderzuwendungsgesetzes, indem den Beamten und Richtern - nunmehr auf der Grundlage eines neuen (Landes-) Gesetzes - eine ihrer bisherigen Sonderzuwendung entsprechende Leistung (ganz oder zum Teil) wieder gewährt wird: Letzteres ist hinsichtlich der Sonderzahlung geschehen.

Ein Anspruch auf Zahlung einer Sonderzuwendung in Höhe von insgesamt 84,29 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge lässt sich auch nicht - wie von den Klägern in den Parallelverfahren 1 A 1416/08 und 1 A 1695/08 geltend gemacht - unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn herleiten. Ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen Besoldungsleistungen (auch ergänzender Art) überhaupt - neben dem Alimentationsgrundsatz - auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gestützt werden können, bedarf hier keiner Klärung. Ein solcher Anspruch käme jedenfalls nur in Betracht, wenn die Besonderheiten des Einzelfalls es ausnahmsweise gerechtfertigt erscheinen ließen, weil seine Nichterfüllung der Fürsorgepflicht grob widersprechen würde und deswegen diese in ihrem Wesenskern verletzt wäre. 109

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Juni 1999 - 2 C 29.98 -, ZBR 2000, 46, und juris (Rn. 21 f); Senatsurteile vom 5 März 2009 - 1 A 1890/07 -, juris Rn. 78, und vom 24. Mai 2006 - 1 A 3706/04 -, NVwZ-RR 2006, 800 (801), und juris Rn. 43 f. 110

Daran wäre allenfalls zu denken, wenn die Zahlung der Sonderzuwendung (als etwaige Fürsorgeleistung) in der beantragten Höhe das einzig geeignete und notwendige Mittel wäre, um den Kläger amtsangemessen zu alimentieren. Das ist jedoch nicht der Fall. Der etwaigen Unteralimentation könnte der Besoldungsgesetzgeber vielmehr jederzeit selbst auf vielfältige Weise begegnen, und zwar nicht nur durch Gewährung einer Sonderzuwendung in Höhe von 84,29 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge. 111

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch die bundesrechtliche Öffnungsklausel (Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 i.V.m. § 67 BBesG) liegt schon mangels Regelung der den Bundes- und Landesbeamten konkret zustehenden Sonderzahlungen nicht vor. 112

Vgl. VG Hannover, Urteil 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, 124 (126) und juris Rn. 22. 113

bb) Das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls verfassungsmäßig. Dem beklagten Land stand die Gesetzgebungskompetenz für seinen Erlass zu (1); es verstößt nicht gegen Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen und es ist rechtzeitig zum 1. Dezember 2003 in Kraft getreten (2); es verstößt ferner weder gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot (3) noch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (4), und es verletzt - für sich genommen - nicht Art. 33 Abs. 5 GG (5). Schließlich ist auch kein sonstiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften festzustellen (6). 114

(1) Die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, gehörte - abgesehen vom Fall des Art. 73 Nr. 8 GG - nach Art. 74a Abs. 1 GG in der Fassung vom 26. Juli 2002 (und bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung) und damit im Jahr 2003 maßgebenden Fassung zur konkurrierenden Gesetzgebung. Die Länder hatten also die Befugnis zur Gesetzgebung, 115

solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hatte, Art. 72 Abs. 1 GG a.F. Durch den Erlass des Sonderzuwendungsgesetzes hatte der Bund von seiner Befugnis, eine Regelung über die Besoldung der (Landes-)Beamten und (Landes-)Richter betreffend die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung zu treffen, zunächst abschließend Gebrauch gemacht. Mit der Aufhebung des Sonderzuwendungsgesetzes durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 und der durch Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 eingeführten Neuregelung des § 67 BBesG zum 16. September 2003 (Art. 21 Abs. 3 BBVAnpG 2003/2004) hat der Bund den Ländern die Kompetenz verschafft, künftig in eigener Zuständigkeit über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung zu entscheiden.

Mit dem Erlass der genannten Bestimmungen des Bundesbesoldungs- und -versor- 116
gungsanpassungsgesetzes hat der Bund den ihm eingeräumten Ermessensspielraum bei der Einschätzung der Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG a.F.) fehlerfrei genutzt. Der Bund hat sich hinsichtlich des Urlaubsgeldes und der jährlichen Sonderzuwendung auf Veranlassung des Bundesrates von der einheitlichen Regelung eines Teilbereichs der Besoldung zurückgezogen. Damit sollten den unterschiedlich finanzstarken und mit hohen Personalausgaben belasteten Ländern Handlungsspielräume eröffnet werden.

Zur Entstehungsgeschichte siehe die Darstellung bei Leihkauff, in: Schwegmann/Summer, 117
Bundesbesoldungsgesetz, Stand: Februar 2009, Bd. II, § 68a Rn. 2c ff; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Öffnungsklausel siehe Hebeler, Beamtenbesoldung und Haushaltszwänge, RiA 2003, 157 (161 f.).

Der Grundsatz der einheitlichen Regelung der Besoldung der Beamten und Richter im 118
Hinblick auf die Maßstäbe des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. wurde schon dadurch nicht in Frage gestellt, dass der allergrößte Teil der Besoldung zum damaligen Zeitpunkt nach wie vor durch den Bund geregelt wurde.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 16. Januar 2008 - 21 A 4240/05 -,juris Rn. 37 ff., und vom 20. 119
Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474, und juris Rn. 24 ff.; siehe auch Kammradt, Aus Weihnachtsgeld mach Sonderzahlung, PersR 2004, 447 (449).

(2) Das Sonderzahlungsgesetz NRW vom 20. November 2003, welches am 27. November 120
2003 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet wurde (GV NRW S. 696), verstößt hinsichtlich seines Inkrafttretens nicht gegen Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zwar treten Gesetze und Rechtsverordnungen nach dieser Vorschrift mit dem vierzehnten Tage nach Ausgabe der die Verkündung enthaltenden Nummer des Gesetz- und Verordnungsblattes in Kraft; das gilt jedoch ausdrücklich nur dann, wenn nichts anderes bestimmt ist. Das ist hier der Fall: Gemäß Art. VIII Abs. 1 des Gesetzes trat es ausdrücklich bereits am 30. November 2003 in Kraft. Das wird nicht durchgreifend dadurch in Frage gestellt, dass dieser Tag ein Sonntag war. Es gibt keine (Verfassungs-)Norm, die das Inkrafttreten eines Gesetzes an einem Sonntag hindert. Damit entfiel eine (entscheidende) Voraussetzung für die weitere Anwendung des Sonderzuwendungsgesetzes entsprechend der hierfür in Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 enthaltenen Regel. Diese hätte gegriffen, wenn in Nordrhein-Westfalen bis spätestens zum 1. Dezember 2003 eine landesrechtliche Regelung zur Gewährung einer Sonderzahlung nicht in Kraft getreten wäre. Denn gemäß § 10 SoZuwG waren für die Gewährung und Bemessung der Zuwendung nach dem Sonderzuwendungsgesetz des Bundes die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse am Stichtag 1. Dezember des jeweiligen Kalenderjahres maßgebend (s.a. § 3 Abs. 1 Nr. 1 SoZuwG); dementsprechend war die Zuwendung nach § 11 SoZuwG mit den laufenden Bezügen für den Monat Dezember zu zahlen. War aber nach

allem das Sonderzahlungsgesetz einen Tag vor dem im Sonderzuwendungsgesetz des Bundes vorgesehen gewesenen Stichtag in Kraft getreten, konnte es einen Anspruch auf Zahlung der Sonderzuwendung nicht mehr geben. Ein - wirksames - Inkrafttreten des Sonderzahlungsgesetzes Nordrhein-Westfalen war hier im Übrigen auch nicht wegen etwaiger materieller Verfassungswidrigkeit ausgeschlossen. Die entsprechende Prüfung ergibt nämlich keinen positiven Befund, wie den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen ist.

(3) In materieller Hinsicht verstößt das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG, namentlich nicht gegen das aus dem Vertrauensschutzgrundsatz entwickelte Rückwirkungsverbot. Das Gesetz hat keine echte Rückwirkung, denn es regelt nichts für einen Zeitpunkt vor seinem Inkrafttreten (keine Rückbewirkung von Rechtsfolgen). Es greift deswegen auch nicht nachträglich ändernd in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende, abgeschlossene Tatbestände ein. Somit kommt allenfalls eine - indes im Ergebnis nicht vorliegende - sog. unechte Rückwirkung in Betracht, welche eine bloß tatbestandliche Rückanknüpfung zum Inhalt hat. Eine solche wäre verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Einschränkungen könnten sich im Einzelfall aus Vertrauensschutz- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ergeben, an denen es hier aber fehlt. 121

Gegen eine tatbestandliche Rückanknüpfung spricht im Einzelnen: 122

Ein "Anwartschaftsrecht" auf Gewährung der Sonderzuwendung in der bisherigen Höhe bestand nicht, allenfalls die (rechtlich nicht geschützte) bloß tatsächliche Aussicht auf deren Zahlung. Denn die Gewährung der Sonderzuwendung stand gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 5 und 6, § 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 SoZuwG unter dem gesetzlichen Vorbehalt, dass die Berechtigten mindestens bis zum 31. März des Folgejahres in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis verblieben. Vor Erreichen dieses Datums konnte daher eine rechtlich schützenswerte Position nicht entstehen. Dementsprechend konnte das sog. "Weihnachtsgeld" auch nicht in monatlichen Tranchen erdient werden. Das folgt zusätzlich zu dem schon erwähnten Vorbehalt aus dem Umstand, dass der Berechtigte am 1. Dezember des betreffenden Jahres noch in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen musste (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 SoZuwG). Zudem waren die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse am Stichtag 1. Dezember maßgeblich für die Gewährung und Bemessung der Zuwendung (§ 10 SoZuwG). 123

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Januar 2008 - 21 A 4240/05 -, juris Rn. 44; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 30; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 175; VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, juris Rn. 38. 124

Gegen ein "Erdienen" der Sonderzuwendung in monatlichen Raten spricht weiter die ehemalige Regelung in § 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2 SoZuwG: Demnach verminderte sich der Grundbetrag für jeden Monat, in welchem dem Beamten bzw. Richter keine Bezüge zugestanden haben, um ein Zwölftel. Der Verwendung des Wortes "vermindern" lässt sich entnehmen, dass der Grundbetrag nicht bereits zu Beginn des Jahres entstand und sich für jeden geleisteten Dienstmonat erhöhte, sondern dass Entstehungszeitpunkt vielmehr der 1. Dezember eines Jahres war und eine nachträgliche Reduzierung erfolgte, wenn nicht während der vollen zwölf Monate Dienst geleistet wurde. 125

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (44), und juris Rn. 14. 126

Nichts anderes ergibt sich insoweit aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2005. In diesem zu § 3 Abs. 1 Nr. 3 SoZuwG ergangenen Urteil hat das Gericht entschieden, dass die jährliche Sonderzuwendung einem vor dem 31. März des Folgejahres aus dem - nationalen - öffentlichen Dienst ausgeschiedenen Beamten wegen des europarechtlichen Prinzips der Freizügigkeit auch dann zusteht, wenn er in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zu einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft getreten ist. 127

BVerwG, Urteil vom 3. November 2005 - 2 C 9.05 -, ZBR 2006, 95 und juris. 128

Der Entscheidung lässt sich hingegen nicht entnehmen, dass das sog. "Weihnachtsgeld" über die Monate eines Jahres stückweise erdient und dementsprechend von Monat zu Monat anwachsen würde. Diese Frage war nicht Gegenstand des Verfahrens. 129

Abschließend ist in obigem Zusammenhang zu bedenken, dass die auf den Vorschriften des Sonderzuwendungsgesetzes des Bundes beruhende Erwartung eines Anspruchs bereits mit Aufhebung dieses Gesetzes zum 16. September 2003 keine Grundlage mehr hatte, so dass das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen eine bestehende Rechtsposition nicht veränderte. 130

Selbst wenn man von einer tatbestandlichen Rückanknüpfung ausginge, wäre der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht verletzt. Ein Beamter bzw. Richter darf schon grundsätzlich nicht auf den unveränderten Fortbestand einer ihm günstigen Regelung vertrauen. 131

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 -, BVerfGE 106, 225 (242), und juris Rn. 49 m.w.N.; OVG NRW, Urteil vom 16. Januar 2008 - 21 A 4240/05 -, juris Rn. 50; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 177; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - 4 N 76.05 -, DÖD 2007, 255 (257), und juris Rn. 16. 132

Im Besonderen ist hier zu berücksichtigen, dass einem etwaigen Vertrauen auf (weitere) Gewährung des sog. "Weihnachtsgeldes" nach dem Sonderzuwendungsgesetz, wenn nicht schon mit dem im Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf des Landes Berlin zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. November 2002 (BR-Drucks. 819/02), so doch spätestens mit den Beschlüssen des Bundestages vom 4. Juli 2003 und des Bundesrats vom 11. Juli 2003 über das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 die Grundlage entzogen war. 133

BT-Plenarprotokoll 15/57 (BT-Drucks. 15/1186, 15/1223 und 15/1347); BR-Plenarprotokoll 790, S. 237 (BR-Drucks. 454/03); siehe dazu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - 4 N 76.05 -, DÖD 2007, 255 (257), und juris Rn. 16. 134

Dass das Land Nordrhein-Westfalen von der Öffnungsklausel Gebrauch machen würde, geht zudem aus dem Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes vom 17. Juli 2003 an alle Beamten und Richter hervor. Bereits ein halbes Jahr zuvor, nämlich im Dezember 2002, hatte der nordrhein-westfälische Finanzminister angekündigt, das Land wolle die Personalkosten im kommenden Jahr um 280 Millionen Euro verringern, wobei auch Kürzungen beim Weihnachts- und Urlaubsgeld denkbar seien. 135

Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 2002, S. 15, zitiert nach BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (45), und juris Rn. 21. 136

137

Hiernach konnte ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand der ungeminderten Sonderzuwendung nicht entstehen.

A.A. VG Düsseldorf, Beschluss vom 11. März 2005 - 26 K 2609/04 -, juris; dagegen siehe BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42, und juris. 138

(4) Das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen verstößt auch nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Insoweit unerheblich ist zum einen, dass den Beamten und Richtern im Gegensatz zu den tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Land Nordrhein-Westfalen das sog. "Weihnachtsgeld" gekürzt wurde, und zum anderen der Umstand, dass in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Kürzungen der Sonderzuwendung bzw. gar keine Kürzung - so bei den Beamten und Richtern des Bundes im Jahr 2003 - vorgenommen wurden. 139

Einen Überblick über die einzelnen Regelungen in Bund und Ländern geben Meier, Die Sonderzahlungsgesetze in Bund und Ländern, ZBR 2005, 408 (414 ff.), und Kammradt, Aus Weihnachtsgeld mach Sonderzahlung, PersR 2004, 447 (448). 140

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er ist verletzt, wenn ein vernünftiger, aus der Natur der Sache folgender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung sich nicht finden lässt, so dass die Bestimmung als objektiv willkürlich oder unverhältnismäßig bewertet werden muss. 141

Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Dezember 2008 - 2 BvL 1/07 u.a. -, NJW 2009, 48 (49 f), und juris Rn. 56, m.w.N., ständ. Rspr. 142

(a) In der Kürzung des "Weihnachtsgeldes" liegt gegenüber den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG keine gleichheitswidrige Schlechterstellung der Beamten und Richter. Es gibt keine verfassungsrechtlich vorgegebene Verpflichtung, Beamte und Richter einerseits sowie die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst andererseits hinsichtlich ihrer Besoldung bzw. ihres Gehalts uneingeschränkt identisch zu behandeln. Denn das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer unterscheiden sich schon im Grundsätzlichen: Das Beamtenverhältnis wird durch Gesetz, hingegen werden die Beziehungen des Dienstherrn zu seinen Arbeitnehmern durch Vertrag geregelt, wobei die Vergütungen von den Tarifparteien ausgehandelt werden. Anders als der Beamte kann der Angestellte - von einschlägigen Schutzvorschriften abgesehen - grundsätzlich jederzeit entlassen werden. Er hat auch keinen Anspruch auf lebenslange Alimentation, sondern (lediglich) auf vertragsgemäße Entlohnung. 143

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u.a. -, DVBl. 2007, 1435 (1440), und juris Rn. 70; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 27. 144

(b) Die uneinheitliche Bemessung der Sonderzahlungen in den verschiedenen Bundesländern sowie im Vergleich zwischen dem Bund und den Ländern verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil dies gerade eine Folge des Bundesstaatsprinzips ist. Die den Ländern eröffnete Möglichkeit zum Erlass eigenständiger Regelungen impliziert zwangsläufig die Befugnis, ungleiche - und damit regional verschiedene - Regelungen zu treffen; ansonsten wäre eine Länderzuständigkeit sinnlos. 145

146

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 -, BVerfGE 108, 282 (309), und juris Rn. 62, und vom 26. Januar 1961 - 2 BvR 69/92 -, BVerfGE 17, 319 (331); VerfGH Berlin, Beschluss vom 2. April 2004 - 212/03 -, ZBR 2004, 275 (276), und juris Rn. 29; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 25; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 88; VG Oldenburg, Urteil vom 7. Februar 2006 - 6 A 1193/04 -, juris Rn. 16; VG Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, 124 (125), und juris Rn. 21; Kenntner, Beeinflusst das örtliche Kostenniveau die Höhe der angemessenen Alimentation? - Anmerkungen zur Ortszulagen-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts -, ZBR 2007, 230 (231); Kammradt, Aus Weihnachtsgeld mach Sonderzahlung, PersR 2004, 447 (449).

Dass der Landesgesetzgeber mit dem Sonderzahlungsgesetz gegen die ihm obliegende verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzausübungsschranke verstoßen hätte, ist nicht anzunehmen. Denn bei - wie hier - bloß mittelbaren Auswirkungen einer kompetenzgemäßen Regelung eines Landes auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung wären solche nur im Falle eines offenbaren Missbrauchs des Gesetzgebungsrechts durch das Land erheblich, 147

vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 -, BVerfGE 106, 225 (243), und juris Rn. 53 m.w.N.; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 89, 148

wofür es vorliegend - auch im Fall der Verfassungswidrigkeit der Gesamtalimentation - keine Anhaltspunkte gibt. 149

Im Übrigen würde eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG nicht zwangsläufig zur Nichtigkeit des Sonderzahlungsgesetzes des Landes führen, da der Gesetzgeber (in den Grenzen seines jeweiligen Kompetenzbereichs) einen Gleichheitsverstoß auf vielfältige Weise beseitigen könnte. 150

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 22. Juni 1995 - 2 BvL 37/91 -, BVerfGE 93, 121 (148), und juris Rn. 80, und vom 25. September 1992 - 2 BvL 5/91 u.a. -, BVerfGE 87, 153 (177 ff.), und juris Rn. 88 ff. m.w.N.; Papier, Rechtsfolgen von Normenkontrollen - Aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts -, EuGRZ 2006, 530 (531 f.). 151

(5) Das Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen ist nicht etwa wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG (Alimentationsgrundsatz) nichtig. Wie bereits erwähnt, führt eine verfassungswidrig zu niedrige Gesamtalimentation nicht zur isolierten Unanwendbarkeit eines einzelnen, die Alimentation neben anderen Bestimmungen mitprägenden Gesetzes; ferner gehört die Gewährung einer Sonderzuwendung oder Sonderzahlung selbst nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG (1. b) aa) (3)). Wenn danach schon die Abschaffung der Sonderzuwendung - für sich allein betrachtet - verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, so gilt dies erst recht hinsichtlich der bloßen Reduzierung der Sonderzahlung für das Jahr 2003. 152

(6) Der mit dem Hauptantrag verfolgte Anspruch lässt sich schließlich nicht aus sonstigen, von einzelnen Klägern der (weitestgehend) parallelen Vorlageverfahren geltend gemachten Rechtsverstößen herleiten. Unbeachtlich ist insoweit namentlich die in den Verfahren 1 A 1416/08 und 1 A 1695/08 gerügte Weisung des Landesfinanzministers vom 14. November 2003, durch die das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen noch vor der Verabschiedung des Sonderzahlungsgesetzes im Landtag angewiesen wurde, die Dezemberbezüge bereits im Vorgriff auf die zu erwartende künftige Rechtslage auszuzahlen. 153

Die Weisung erfolgte schon nicht gesetzeswidrig, denn sie verstieß nicht gegen die Vorschriften des Sonderzuwendungsgesetzes. Dieses war zum hier fraglichen Zeitpunkt im November 2003 nicht mehr in Kraft und konnte daher keine Rechtswirkungen mehr zeitigen: Gemäß Art. 21 Abs. 3 BBVAnpG 2003/2004 wurde die Aufhebung des Sonderzuwendungsgesetzes bereits am Tag nach der Gesetzesverkündung wirksam, somit am 16. September 2003. Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 sieht kein Fortgelten, sondern lediglich eine Weiteranwendung des Sonderzuwendungsgesetzes für den Fall vor, dass keine bundes- oder landesgesetzlichen neuen Regelungen zur Gewährung von jährlichen Sonderzahlungen in Kraft treten. Es handelt sich hierbei um einen Anwendungsfall des Sonderzuwendungsgesetzes, der auflösend bedingt ist durch das Inkrafttreten eines entsprechenden Bundes- oder (hier) Landesgesetzes. Für den Monat November 2003 hatte diese Möglichkeit der Weiteranwendung jedoch keine Bedeutung, da nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 SoZuwG vor dem 1. Dezember 2003 kein Anspruch auf Gewährung einer Sonderzuwendung nach dem Sonderzuwendungsgesetz bestand und ein solcher ab dem 1. Dezember 2003 nur im Falle des - hier nicht erfolgten - Untätigbleibens des Landesgesetzgebers entstanden wäre. Schon deswegen war die Weisung vom 14. November 2003 auch nicht geeignet, subjektive Rechte des Klägers zu verletzen. Die Weisung diente vielmehr vor allem der verwaltungspraktikablen Abwicklung einer sich abzeichnenden Änderung der Rechtslage. Auf diese Weise sollte insbesondere vermieden werden, nach Inkrafttreten des Sonderzahlungsgesetzes Rückforderungen aussprechen bzw. Verrechnungen mit der nächsten Zahlung der Bezüge vornehmen zu müssen. Im Ergebnis erfolgte letztlich die Zahlung zum 1. Dezember 2003 nach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden neuen Recht, so dass insoweit auch kein Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG vorliegt. Zudem erfolgte die Auszahlung aufgrund der genannten Weisung zunächst unter Vorbehalt. Damit hat das Landesamt für Besoldung und Versorgung deutlich zum Ausdruck gebracht, dass gegebenenfalls andere Beträge zu zahlen sind, falls die zum damaligen Zeitpunkt geplante Fassung des Sonderzahlungsgesetzes doch nicht vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossen werden sollte.

Den Beamten und Richtern mussten die Dezemberbezüge nicht schon im Monat November ausgezahlt werden. Gemäß § 3 Abs. 5 BBesG in der bis zum 11. Februar 2009 geltenden Fassung werden die Bezüge monatlich im Voraus gezahlt. Das bedeutet, dass sie für die Berechtigten am 1. des Monats verfügbar sein müssen, 154

vgl. Schinkel/Seifert, in: Fürst, GKÖD, Stand: Juni 2009, Bd. III, K, § 3 BBesG Rn. 32, 155

hier somit am 1. Dezember 2003. Dass die Bezüge faktisch bereits am letzten Werktag vor dem Tag ihrer Fälligkeit überwiesen werden, dient lediglich dem Zweck sicherzustellen, dass die Berechtigten am Monatsersten auch wirklich über ihre Bezüge verfügen können. 156

Diese Bewertungen der in Rede stehenden Weisung des Landesfinanzministers werden durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juli 1972 nicht in Frage gestellt: Im dortigen Verfahren ging es um die Verkündung eines Gesetzes bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem die Verfassungsänderung, auf die das streitige Gesetz sich stützte, noch nicht in Kraft getreten war. 157

Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 1972 - 2 BvF 1/71 -, BVerfGE 34, 9 (21). 158

Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Wie oben aufgezeigt, lag die Gesetzgebungskompetenz des Landes zum Erlass des Sonderzahlungsgesetzes bereits ab dem 16. September 2003 - dem Tag des Inkrafttretens der entsprechenden Vorschriften des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004 - bei den Ländern. 159

Aus alledem, namentlich aus der fehlenden Nichtigkeit der in Rede stehenden bundes- und landesrechtlichen Einzelnormen folgt, dass das Sonderzuwendungsgesetz des Bundes im Jahr 2003 für den Kläger nicht weiter anzuwenden war, so dass die Leistungsklage nicht erfolgreich durchgreift. 160

2. Die Feststellungsklage ist zulässig; ihrer Begründetheit stehen - abgesehen von der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Vorlagegegenstandes - keine weiteren Hinderungsgründe entgegen. 161

a) Die Feststellungsklage ist statthaft. Dem steht nicht die grundsätzliche Subsidiarität einer Feststellungsklage gegenüber der allgemeinen Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) entgegen. Aufgrund des besoldungsrechtlichen Vorbehalts des Gesetzes (§ 2 Abs. 1 BBesG) und des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers können Beamten und Richtern auch dann, wenn die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimentation in Frage steht, keine Besoldungsleistungen zugesprochen werden, die gesetzlich nicht vorgesehen sind. Vielmehr sind sie nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung darauf verwiesen, ihren Alimentationsanspruch dadurch geltend zu machen, dass sie Klage auf Feststellung erheben, ihr Nettoeinkommen sei verfassungswidrig zu niedrig bemessen. 162

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131, 20 (27 f.), und juris Rn. 29. 163

Die auf einer sog. Vollstreckungsanordnung des Bundesverfassungsgerichts beruhende Ausnahme 164

- vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. -, BVerfGE 99, 300, und juris - 165

liegt hier nicht vor. 166

Das gemäß § 126 Abs. 3 BRRG auch vor Erhebung der Feststellungsklage erforderliche (seinerzeit nicht durch landesrechtliche Sonderregelung ausgeschlossen gewesene) Vorverfahren ist durchgeführt worden. Der Kläger hat bereits im Verwaltungsverfahren nicht bloß die Gewährung einer Sonderzuwendung in der bisherigen Höhe begehrt, sondern in diesem Zusammenhang die Thematik der insgesamt zu niedrigen Alimentation hinreichend aufgeworfen. Das hat auch das Landesamt für Besoldung und Versorgung erkannt; es hat dementsprechend im Widerspruchsbescheid ausgeführt, dass der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation nicht verletzt sei. Im Übrigen ist nach der Rechtsprechung davon auszugehen, dass ein Begehren, welches sich unmittelbar auf die Auszahlung einer höheren als der gesetzlich vorgesehenen Besoldung richtet, (in der Regel) zugleich das Verlangen nach einer Feststellung umfasst, dass das Nettoeinkommen verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen ist. 167

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28. April 2005 - 2 C 1.04 -, BVerwGE 123, 308 (312), und juris Rn. 18, und vom 20. Juni 1996 - 2 C 7.95 -, ZBR 1997, 16 (17), und juris Rn. 19 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26. März 2009 - 5 LA 239/07 -, juris Rn. 19 und 27. Dies übersieht das VG Saarlouis, Urteil vom 30. Oktober 2007 - 3 K 351/07 -, juris Rn. 40. 168

Ob es sich bei der erstmals im zweitinstanzlichen Verfahren ausdrücklich (hilfsweise) erhobenen Feststellungsklage um eine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO handelt, 169

170

so etwa OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 49; siehe ferner VG Lüneburg, Urteil vom 30. April 2009 - 1 A 300/05 -, juris Rn. 23, mit der - für das Recht in Nordrhein-Westfalen nicht zutreffenden - Begründung, dass beim Übergang von der im dortigen Verfahren ursprünglich erhobenen Leistungsklage auf die Feststellungsklage nach niedersächsischem Landesrecht der Klagegegner wechselte (vormals Landesamt, jetzt Land Niedersachsen),

kann dahingestellt bleiben. Gegen das Vorliegen einer Klageänderung spricht zum einen der Umstand, dass nach nordrhein-westfälischem Recht der Klagegegner nicht gewechselt werden musste; zum anderen dürfte es sich hier noch um eine Erweiterung des Klageantrags in der Hauptsache im Sinne des § 264 Nr. 2 ZPO i.V.m. § 173 Satz 1 VwGO handeln. 171

Vgl. entsprechend für den Übergang von einer allgemeinen Leistungsklage zur Feststellungsklage Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2007, § 91 Rn. 9 m.w.N. 172

Jedenfalls hält der Senat selbst bei Annahme einer Klageänderung auch die Entscheidung über die Feststellungsklage im vorliegenden Verfahren für sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO, so dass es auf die fehlende Einwilligung des Beklagten in eine solche Änderung nicht ankommt. Denn der Streitstoff bleibt im Wesentlichen derselbe, da der Kläger - wie schon im Zusammenhang mit dem durchgeführten Vorverfahren ausgeführt - bereits im vorgerichtlichen Verwaltungsverfahren angesichts der Kürzung der Sonderzuwendung die Verfassungsmäßigkeit seiner Alimentation in Frage gestellt hat, worauf das Landesamt für Besoldung und Versorgung in dem Widerspruchsbescheid eingegangen ist. Damit hat es zu erkennen gegeben, dass vorliegend - letztlich auch ausgelöst durch die Absenkung der Sonderzuwendung - die Alimentation insgesamt im Streit steht. Der Beklagte verhält sich widersprüchlich zu seinem eigenem Verhalten im Verwaltungsverfahren, wenn er nun im gerichtlichen (zweitinstanzlichen) Verfahren geltend macht, das dem Hilfsantrag zugrunde liegende Anliegen betreffe einen völlig neuen Streitstoff. 173

Durch die Klärung der mit dem Hilfsantrag vorgelegten Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung im streitgegenständlichen Jahr wird zudem die endgültige Beilegung des Streites gefördert und ein weiterer, d.h. neuer Prozess vermieden. Der insoweit gegenteiligen Auffassung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes und des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt 174

- vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 3. März 2008 - 1 A 470/07 -, n.v.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 50 - 175

kann nicht gefolgt werden, da der - im Berufungsverfahren gestellte - Hilfsantrag keinen neuen Streitstoff betrifft; auch die dortigen Kläger hatten - wie hier - bereits in der Vorinstanz bzw. im vorangegangenen Verwaltungsverfahren ausdrücklich den Verstoß gegen das durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Prinzip der amtsangemessenen Alimentation gerügt. 176

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 8. 177

Die Begründung des Oberverwaltungsgerichts, wonach sich die eigentliche Beurteilungsgrundlage wesentlich ändern würde, weil es für die Entscheidung über den Hauptantrag nicht entscheidungserheblich auf die Amtsangemessenheit der Alimentation des dortigen Klägers ankomme, berücksichtigt diesen Umstand nicht. Dieses - auf die Entscheidung über den Hauptantrag bezogene - formal richtige Argument geht deshalb fehl, weil es das - bereits zuvor sinngemäß geäußerte und damit streitgegenständliche - 178

Feststellungsbegehren in keiner Weise in den Blick nimmt und statt dessen nur die formale Stellung entsprechender Anträge berücksichtigt. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass der Kläger sein Feststellungsbegehren in der ersten Instanz ausdrücklich geltend macht; es genügt, wenn ein solches in seinem Vorbringen entsprechend enthalten ist.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 19. 179

Auch insoweit gilt der bereits aufgezeigte Grundsatz, dass ein Klagebegehren, das sich unmittelbar auf die Verurteilung zur Auszahlung einer höheren als der gesetzlich vorgesehenen Besoldung richtet, zugleich das Verlangen nach einer gerichtlichen Feststellung umfasst, dass das Nettoeinkommen verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen ist. 180

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28. April 2005 - 2 C 1.04 -, BVerwGE 123, 308 (312), und juris Rn. 18, und vom 20. Juni 1996 - 2 C 7.95 -, ZBR 1997, 16 (17), und juris Rn. 19 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26. März 2009 - 5 LA 239/07 -, juris Rn. 19 und 27. 181

b) Die Feststellungsklage betrifft den richtigen Gegner. Das beklagte Land ist im Hinblick auf den Streitgegenstand passivlegitimiert. Es konnte bereits im Jahr 2003 durch die Gewährung einer entsprechenden Sonderzahlung und/oder Änderung beihilferechtlicher Belastungen sicherstellen, dass die Alimentation insgesamt verfassungsmäßig ist. Seit der Föderalismusreform und der damit verbundenen Grundgesetzänderung, welche am 1. September 2006 wirksam geworden ist, ist es (nunmehr erst recht) Sache des Landesgesetzgebers, eine verfassungswidrig zu niedrige Alimentation zu beseitigen. Der gemäß Art. 74a GG a.F. für die Besoldung und Versorgung aller Beamten zuständige Bundesgesetzgeber konnte rechtlich nicht gezwungen werden, durch Erhöhung der Bezüge verfassungsrechtlich relevante Alimentationslücken zu schließen, die das Land durch die Absenkung der jährlichen Sonderzuwendung und weitere Kürzungen im Beihilfebereich herbeigeführt hatte. Der Grundsatz der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung ist durch die Beseitigung des Art. 74a GG a.F. durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 mit Wirkung vom 1. September 2006 aufgehoben worden. Nach dem neu eingefügten Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG sind nunmehr ausschließlich die Länder für die Regelung der Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts zuständig. Damit liegt nun die Zuständigkeit für die Besoldung der Landesbeamten und -richter (einschließlich des Rechts der jährlichen Sonderzahlung) in der Hand der Landesgesetzgeber. Nur sie sind imstande, ein verfassungskonformes Alimentationsniveau aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Im Falle eines verfassungswidrigen Alimentationsdefizits ist es Sache der Landesgesetzgeber, dieses zu beheben. 182

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131, 20 (28 f.), und juris Rn. 30 ff.; VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 - 7 A 357/05 -, ,juris Rn. 34. 183

Andernfalls, d.h. wenn das Land die von ihm verantworteten Alimentationskürzungen nicht rückgängig machen bzw. anderweitig kompensieren könnte, sondern insoweit auf den Bund verweisen würde, wäre kein effektiver Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet. Denn mit Blick auf die vom Land vorgenommene Absenkung der Sonderzuwendung, die den Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens bildet, kann schon deswegen nicht gegen den Bund geklagt werden, weil dieser die Neuregelung nicht zu verantworten hat; er hat lediglich den kompetenzrechtlichen Rahmen dafür geschaffen, dass die Länder in eigener Zuständigkeit über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung entscheiden können. 184

c) Der Begründetheit der Klage steht nicht entgegen, dass der Kläger die geltend gemachte unzureichende Alimentation nicht in dem betreffenden Haushaltsjahr 2003, sondern erst im Januar des darauffolgenden Jahres geltend gemacht hat. Der Kläger hat damit seine Ansprüche gleichwohl rechtzeitig angemeldet. 185

Aus den Besonderheiten des Beamtenverhältnisses bzw. entsprechend des Dienstverhältnisses der Richter können sich in bestimmten Fällen zwar grundsätzlich Einschränkungen für die Geltendmachung der (verfassungsrechtlichen) Ansprüche der Beamten und Richter ergeben. Das Beamtenverhältnis ist ein wechselseitig bindendes Treueverhältnis, aus dem nicht nur die Verpflichtung des Dienstherrn folgt, den Beamten amtsangemessen zu alimentieren, sondern umgekehrt auch die Pflicht des Beamten, auf die Belastbarkeit des Dienstherrn und dessen Gemeinwohlverantwortung Rücksicht zu nehmen. Diese Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme spricht gegen die Annahme, der Dienstherr (bzw. der für diesen handelnde Gesetzgeber) sei generell - d.h. auch ohne entsprechende "Abmahnung" durch den Beamten bzw. Richter - gehalten, eine aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotene gesetzliche Erhöhung der Beamtenbezüge für alle Beamten bzw. Richter, d.h. auch solche, die sich nicht "gemeldet" hatten, auf den gesamten, in der Vergangenheit liegenden Zeitraum zu erstrecken, für den die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer entsprechenden Korrektur festgestellt worden ist. Unterlässt der Dienstherr eine solche Rückerstreckung, so muss er sich im Zeitpunkt der entsprechenden verfassungsgerichtlichen Feststellung seiner Verpflichtung zur rückwirkenden Aufbesserung der Alimentation allerdings mit guten Gründen darauf berufen können, dass ihm der genaue Umfang seiner Verpflichtung in der Vergangenheit nicht bekannt gewesen ist. 186

Vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschlüsse vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. -, BVerfGE 99, 300 (330), und juris Rn. 67, und vom 22. März 1990 - 2 BvL 1/86 -, BVerfGE 81, 363 (384 f.), und juris Rn. 68 ff.; Senatsurteil vom 23. April 2009 - 1 A 811/08 -, juris; siehe im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Freizeitausgleich für Einsatzkräfte der Feuerwehr wegen europarechtswidrig geleisteter Zuvielarbeit auch Senatsbeschluss vom 8. Juni 2009 - 1 A 3143/08 -, juris. 187

Die Alimentation des Beamten durch seinen Dienstherrn ist der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs. Der Beamte kann nicht erwarten, dass er aus Anlass einer verfassungsrechtlich gebotenen Besoldungskorrektur gewissermaßen ohne eigenes Zutun nachträglich in den Genuss der Befriedigung eines womöglich jahrelang zurückliegenden Bedarfes kommt, den er selbst gegenüber seinem Dienstherrn nicht zeitnah geltend gemacht hat. Die Alimentation des Beamten erfolgt aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln; der Haushaltsplan unterliegt - regelmäßig - der jährlichen parlamentarischen Bewilligung. Begehrt ein Beamter über das Gesetz hinausgehende Leistungen mit der Behauptung, die gesetzliche Besoldung sei verfassungswidrig zu niedrig, muss er dies also zeitnah geltend machen, damit der Dienstherr sich auf die ihn erwartenden Belastungen einstellen kann. Ist die Belastung aus anderen Gründen für den Dienstherrn ersichtlich, gilt die Forderung nach zeitnaher Geltendmachung als Anspruchsvoraussetzung allerdings nicht. 188

Vgl. Senatsurteil vom 23. April 2009 - 1 A 811/08 -, juris, betreffend den Sonderfall der Vollstreckungsanordnung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation kinderreicher Beamter. 189

Prinzipiell ist es aber mit dem gegenseitigen Treueverhältnis nicht vereinbar, die gesetzliche Besoldung zunächst hinzunehmen und erst im Nachhinein eine Unteralimentation geltend zu machen, die aus den Haushaltsmitteln des betreffenden Jahres dann nicht mehr gedeckt 190

werden könnte. Besoldungsansprüche, soweit zu ihrer Begründung eine generelle verfassungswidrige Unteralimentierung behauptet wird, sind daher - von dem angesprochenen Ausnahmefall abgesehen - von dem Beamten grundsätzlich zeitnah gerichtlich geltend zu machen. Das meint (prinzipiell) eine Geltendmachung noch während des jeweils laufenden Haushaltsjahres.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 1990 - 2 BvL 1/86 -, BVerfGE 81, 363 (384 f.) und juris Rn. 68 f.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 53 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. Februar 2008 - 10 A 10925/07 -, DÖD 2008, 186 (187), und juris Rn. 19 ff. 191

Diese Erwägungen gelten zwar im Ausgangspunkt auch für ein Feststellungsbegehren der hier in Rede stehenden Art. 192

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 104/08 -, juris Rn. 52; VG Lüneburg, Urteil vom 30. April 2009 - 1 A 300/05 -, juris Rn. 28. 193

Vorliegend steht der Begründetheit der Klage jedoch nicht entgegen, dass der Kläger seinen Anspruch auf ungekürzte Zahlung der Sonderzuwendung für das Jahr 2003 (und damit letztlich auch die begehrte Feststellung der Unteralimentation) erst zu Beginn des folgenden Jahres 2004 geltend gemacht hat. Mit der Antragstellung im Januar 2004 genügt der Kläger den Anforderungen im dargestellten Sinne an die zeitnahe Geltendmachung ausnahmsweise unabhängig vom Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres. Die angeführten (tragenden) Erwägungen für die Notwendigkeit, Ansprüche auf höhere Besoldung (grundsätzlich) noch im laufenden Haushaltsjahr geltend zu machen, wie sie der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegen, lassen sich auf das vorliegende Verfahren wegen dessen Besonderheiten im Ergebnis nicht übertragen. Bei der vorliegenden Sachlage ist der Dienstherr nämlich nicht schutzwürdig, der Betroffene hingegen schutzbedürftig gewesen. So hatte der Dienstherr bereits entsprechende Haushaltsmittel für die Gewährung der Sonderzuwendung in der bisherigen Höhe bereitgestellt. Insoweit führt die Geltendmachung der Gewährung von "Weihnachtsgeld" auf der Grundlage des Sonderzuwendungsgesetzes für ihn zu keiner überraschenden Situation, auf die er finanziell nicht eingestellt gewesen wäre. Außerdem ist insoweit zu bedenken, dass das an sich eingeplante "Weihnachtsgeld" durch eine Gesetzesänderung wie hier (erst) kurz vor Auszahlung der Sonderzuwendung - mithin dem Jahresende - abgesenkt worden ist. Deswegen verdient der Dienstherr keinen eng auf das Haushaltsjahr 2003 bezogenen Schutz, wenn sich in einer darauffolgenden angemessenen Zeit die betroffenen Beamten und Richter wie hier der Kläger dagegen wehren. Diese Reaktion der Betroffenen war hier nämlich seitens des Dienstherrn vorauszusehen. Das beamtenrechtliche wechselseitige Treueverhältnis sowie die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verpflichten diesen, Einwände der Beamten und Richter gerade angesichts der besonderen Situation der erst zum Jahresende 2003 vom Landesgesetzgeber beschlossenen Absenkung der Sonderzuwendung auch noch im folgenden Jahr - zumindest innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes zu Beginn des Folgejahres - zuzulassen, sich mit ihnen auseinander zu setzen und sie nicht wegen vorgeblich fehlender zeitnaher Geltendmachung ohne Prüfung der materiellen Rechtslage (pauschal) abzulehnen. Dass im gegebenen Fall eine angemessene Frist für die zeitnahe Geltendmachung eingehalten worden ist, erhellt nicht zuletzt auch der Umstand, dass eine Anspruchsstellung noch im Dezember 2003 für die Haushaltslage keine noch in 2003 steuerbaren Auswirkungen gehabt hätte. 194

Das bedeutet allerdings nicht, dass der Kläger den von ihm gewählten Rechtsbehelf hätte zeitlich ungebunden einlegen können. Insoweit sind seinem Handeln insbesondere durch die 195

Grundsätze der Verwirkung sowohl prozessual als auch materiell-rechtlich (äußerste) Grenzen gesetzt.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Oktober 2008 - 2 B 22.08 -, juris; OVG NRW, Urteil vom 16. Januar 2008 - 21 A 4240/05 -, RiA 2008, 139, und juris Rn. 20 ff. 196

Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger im gegebenen Fall sein Recht verwirkt haben könnte, sind jedoch nicht ansatzweise erkennbar. Angesichts der Geltendmachung des Anspruchs bereits im Januar 2004 fehlt es bereits an der ersten Voraussetzung für die Annahme der Verwirkung, nämlich an dem Verstreichenlassen eines längeren Zeitraumes. 197

Schließlich ist entgegen der Ansicht des Beklagten für die Frage nach der zeitnahen Geltendmachung des Anspruchs nicht auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem der Kläger während des zweitinstanzlichen Verfahrens erstmals (hilfsweise) sein Feststellungsbegehren schriftsätzlich explizit artikuliert hat. Vielmehr ist insoweit der Zeitpunkt der Antragstellung beim Landesamt für Besoldung und Versorgung maßgebend (Januar 2004): Seinerzeit hatte der Kläger bereits die Problematik der amtsangemessenen Alimentation insgesamt aufgeworfen. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Auffassung des Verwaltungsgerichts Lüneburg 198

- vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 30. April 2009 - 1 A 300/05 -, juris Rn. 20 - 199

überzeugt nicht. Das Gericht bewertet die vom Kläger des dortigen Verfahrens im Verwaltungsverfahren vorgetragene Begründung, durch die angekündigte Kürzung des sog. "Weihnachtsgeldes" werde das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation verletzt, nicht als Geltendmachung einer generell verfassungswidrigen Unteralimentation. Indes wird diese vom Beamten oder Richter schon dadurch beanstandet, dass er eine Verletzung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation rügt oder - noch allgemeiner - eine höhere als die gesetzlich vorgesehene Alimentation einfordert. Etwas anderes kann in diesem Zusammenhang (in aller Regel) gar nicht gemeint sein. Im vorliegenden Verfahren hat der Kläger - wie bereits erwähnt - zusätzlich noch zum Ausdruck gebracht, dass er - ausgehend von der Absenkung der Sonderzuwendung - seine (Unter-)Alimentation insgesamt in den Blick genommen hat. Dies wird z.B. daran deutlich, dass er im Rahmen seines Widerspruchs vorgetragen hatte, die Alimentation der Beamten dürfe nicht greifbar hinter der materiellen Ausstattung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes zurückbleiben. 200

Der hier vertretenen Auffassung zur zeitnahen Geltendmachung steht die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 6. Februar 2009 nicht entgegen. Dort hatte das Oberverwaltungsgericht entschieden, dass der im Januar 2006 geltend gemachte Anspruch betreffend das Jahr 2005 nicht mehr zeitnah geltend gemacht worden sei. 201

Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 52 ff. 202

Allerdings lag dem dort entschiedenen Fall ein Zeitablauf zugrunde, der sich von dem im vorliegenden Verfahren wesentlich unterscheidet: Das Sonderzahlungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, in dem Absenkungen des sog. "Weihnachtsgeldes" geregelt wurden, trat am 29. November 2003 in Kraft; Änderungen durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005/2006 traten schließlich bereits zum 1. Januar 2005 in Kraft. Somit stand den Beamten und Richtern dort ein ungleich längerer Zeitraum - nämlich zumindest das komplette Jahr 2005 - zur Verfügung, in dem sie ihre Unteralimentation betreffend dieses Jahr hätten geltend machen können. 203

204

Der Vollständigkeit halber weist der Senat darauf hin, dass der Kläger für einen möglichen Erfolg seiner Feststellungsklage nicht verpflichtet gewesen ist, die von ihm geltend gemachte Unteralimentation im Einzelnen (z.B. anhand von Berechnungen und Tabellen) darzulegen und zu beziffern. Abgesehen davon, dass dies angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Komplexität der Materie nahezu jeden Kläger überfordern dürfte, besteht auch keine entsprechende Rechtspflicht dazu. Vielmehr ist es Sache des Dienstherrn, die amtsangemessene Alimentation zu gewährleisten. Das bedeutet, dass dieser sich ständig vergewissern muss, ob die Beamten und Richter noch ausreichend alimentiert sind. Mit seiner schlichten Feststellung im Widerspruchsbescheid, der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation sei nicht verletzt, hat der Beklagte übrigens selber nicht dargelegt, auf welche Fakten und Bewertungen er diese Schlussfolgerung stützt. Selbst der Besoldungsgesetzgeber hat für seine ähnliche Behauptung keine in der Sache nachvollziehbare Begründung geleistet. Er ist in der Gesetzesbegründung zum Sonderzahlungsgesetz vielmehr davon ausgegangen, dass die unterste Grenze der amtsangemessenen Alimentation bislang von der Rechtsprechung nicht näher konkretisiert worden ist, wobei er gleichwohl - als bloße ergebnishafte Einschätzung - meint, trotz der Absenkung der Sonderzuwendung läge die Besoldung in Nordrhein-Westfalen noch darüber (LT-Drucks. 13/4343, S. 17). Die insoweit fehlende Konkretisierung von den jeweiligen Klägern zu fordern, würde bedeuten, diesen die Erfüllung einer nicht erfüllbaren Forderungen abzuverlangen, da es - wie unter B. noch zu zeigen sein wird - keine exakt bestimmbare numerische Größe gibt, ab der die Verfassungswidrigkeit der Alimentation anzunehmen ist.

Auch für das gerichtliche Verfahren genügt es, wenn der Kläger - wie hier erfolgt - lediglich die entscheidungserheblichen Tatsachen ohne konkrete Bezifferung angibt, aus denen sich die Verfassungswidrigkeit der Alimentation ergeben soll. Im Übrigen obliegt es im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes dem Gericht, die für die Prüfung erforderlichen Tatsachen zu ermitteln und zu bewerten; an die für eine Verfassungsbeschwerde geltenden, gegebenenfalls abweichenden Anforderungen kann insofern nicht angeknüpft werden. 205

B. Verfassungswidrigkeit der Alimentation im Jahr 2003 206

Der Senat ist von der Verfassungswidrigkeit der Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2003 überzeugt. 207

Vgl. auch VG Arnsberg, Beschlüsse vom 14. März 2008 - 2 K 664/04 -, juris, und vom 27. Dezember 2007 - 2 K 480/06 -, juris, betreffend die Alimentation eines Beamten der Besoldungsgruppe A 9 BBesO. Siehe auch VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 - 7 K 357/05 -, DVBl. 2009, 63, und juris, zur Alimentation eines Beamten der Besoldungsgruppe A 9 BBesO im Jahr 2005 in Niedersachsen. 208

Die den Vorlagegegenstand bildenden Normen, aus denen sich in der gebotenen Gesamtbetrachtung die Besoldung des Klägers im streitgegenständlichen Jahr ergibt, verstoßen gegen die Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation der Beamten und der Richter. Bei dieser Alimentation handelt es sich um einen Teil des Kernbestandes der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, die der Gesetzgeber nicht nur zu berücksichtigen, sondern strikt - als Rahmen - zu beachten hat. 209

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, und juris; so auch Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen - Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des 210

Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, ZBR 2005, 361.

Hinsichtlich der in Art. 33 Abs. 5 GG nicht erwähnten, von ihm aber (bezüglich der hergebrachten Grundsätze des Richteramtsrechts) erfassten Richterschaft ist deren amtsangemessene Alimentation in einer Ausgestaltung gewährleistet, die der Eigentümlichkeit des richterlichen Amtes Rechnung trägt. 211

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juni 1969 - 2 BvR 343/66 u.a. -, BVerfGE 26, 141 (156), und juris Rn. 32. 212

Nachfolgend werden die für die Überzeugung des Senats maßgebenden Erwägungen unter Einbeziehung vor allem der einschlägigen Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts sowie des Schrifttums näher dargelegt. 213

Vgl. zu den Anforderungen an die Darlegung der gerichtlichen Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Normen BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (43), und juris Rn. 11 m.w.N. 214

Die jährliche Sonderzuwendung als solche ist - wie oben unter II. A. 1. b) aa) (3) ins Einzelne gehend begründet - nicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums über Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich geschützt. 215

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Januar 2008 - 21 A 4240/05 -, juris Rn. 54 f. m.w.N.; ausführlich zur historischen Entwicklung der Sonderzuwendung BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (44), und juris Rn. 17 ff. 216

Vorschriften über derartige Besoldungsteile können daher jederzeit geändert oder aufgehoben werden. Gleichwohl dürfen Bestandteile der Besoldung wie die Sonderzahlung bei der Bestimmung dessen, was amtsangemessene Besoldung darstellt, nicht etwa wegen ihrer mangelnden verfassungsrechtlichen Verbürgung unberücksichtigt bleiben. Anders als vor Jahrzehnten stellen nämlich (zumindest) in den Jahren ab 1991 Sonderzahlungen keine "Draufgaben" auf die amtsangemessene Alimentation dar, 217

vgl. zu diesen überholten Zuständen BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, 61, und juris, 218

sondern werden zu deren Gewährleistung als regelrechte Besoldung im engeren Sinne verstanden. Der Besoldungsgesetzgeber kann sich in diesem Zusammenhang hinsichtlich seiner Pflicht zur Gewährleistung amtsangemessener Bezüge auf von ihm oder von Dritten anderweitig zur Verfügung gestellte Mittel für die amtsangemessene Alimentation auch dann entlastend berufen, wenn seine oder die Leistungen des Dritten (z.B. Fürsorgeleistungen des Dienstherrn) ihrerseits nicht verfassungskräftig garantiert sind. Bei der Prüfung der Amtsangemessenheit der Besoldung ist deswegen auch die im Jahr 2003 erfolgte Kürzung der Sonderzahlung in den Blick zu nehmen. Streicht oder kürzt der Besoldungsgesetzgeber und/oder der fürsorgegebende Dienstherr kompetenzgemäß eine zur Besoldung im weiteren Sinne zählende Leistung, so muss gleichwohl sichergestellt sein, dass das dadurch verringerte Nettoeinkommen insgesamt noch ausreicht, um einen amtsangemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten. 219

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1985 - 2 BvL 24/82 -, BVerfGE 70, 69 (79), und juris Rn. 32 f. 220

Dementsprechend bezieht sich der Hilfsantrag des Klägers zu Recht nicht bloß auf die Verfassungsmäßigkeit der Absenkung des sog. "Weihnachtsgeldes" - isoliert betrachtet -, sondern erfasst die dem Kläger im Jahr 2003 insgesamt gewährte Alimentation. 221

Diese faktisch wie rechtlich bedeutsame Einbindung jeglicher Besoldungsbestandteile - einschließlich zur Besoldung im weiteren Sinne zählender Fürsorgeleistungen - in die erst in ihrer Gesamtheit relevante (Gesamt-)Alimentation übersehen einige Gerichte, u.a. das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, soweit sie sich auf die Feststellung beschränken, dass der Wegfall der Sonderzahlung mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist, weil die Einmalzahlung nicht von den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums erfasst wird. 222

Vgl. OVG Saarland, Urteil vom 5. September 2007 - 1 R 35/06 -, juris Rn. 54; VG Berlin, Beschluss vom 16. Dezember 2003 - 7 A 386.03 -, ZBR 2004, 180, und juris. Auch das VG Saarlouis, Urteil vom 30. Oktober 2007 - 3 K 351/07 -, juris, nimmt die erforderliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation insgesamt nicht vor, obwohl im dortigen Verfahren ein entsprechender Feststellungsantrag gestellt worden ist. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof kommt in einem ablehnenden Beschluss zur Berufungszulassung nicht zu dieser Frage, weil das Vorbringen des Klägers insoweit nicht den Darlegungsanforderungen im Sinne des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genüge, Beschluss vom 26. Oktober 2007 - 3 ZB 06.1908 -, juris Rn. 15 ff. Siehe auch VG Magdeburg, Urteil vom 6. September 2005 - 5 A 60/05 -, juris Rn. 39. 223

Das Alimentationsprinzip zählt zum Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG). Zum einen enthält es einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, zum anderen begründet es aber auch ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten und Richter, soweit - wie hier - deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist. 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. Der Beamte bzw. Richter muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Unterkunft hinaus im Hinblick auf den allgemeinen Lebensstandard und die allgemeinen Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten nicht nur (leicht missverständlich) ein "Minimum an Lebenskomfort", sondern einen im Ergebnis (amts-)angemessenen Lebenskomfort ermöglicht. Hierzu gehören z.B. Ausstattung des Haushalts mit dem üblichen elektrischen Gerät einschließlich seiner Unterhaltung, Radio- und Fernsehgerät samt laufenden Kosten, Zeitungs- und Zeitschriftenbezug, Theaterbesuch und Besuch ähnlicher Veranstaltungen, Kraftwagen, Urlaubsreise, Bausparvertrag, Lebensversicherung und Krankenversicherung, Ausgaben für Fortbildung, soziale und politische Aktivitäten und vernünftige Freizeitbeschäftigung. Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bürgerschaft durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren, etwa in der Nachkriegszeit. Der Besoldungsgesetzgeber hat auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die Verantwortung des Amtes sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Es geht somit nicht um einen fest begrenzten (Mindest-)Standard, sondern um den dem Amt angemessenen Lebenskomfort. 224

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52 u.a. - BVerfGE 8, 1 (16), und juris Rn. 47, Entscheidung vom 14. Juni 1960 - 2 BvL 7/60 -, BVerfGE 11, 203 (210), und juris Rn. 23 f., Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. - BVerfGE 99, 300 (314 f.), und juris Rn. 35 ff., Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (287 f.), und juris Rn. 112 ff., und Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (269), und juris Rn. 70 ; Bamberger, Amtsangemessene Alimentation - Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008 -, ZBR 2008, 361 ff.; Lindner, Das Alimentationsprinzip und seine offenen Flanken, ZBR 2007, 221. 225

Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Alimentation ist ein Maßstabsbegriff, der nicht statisch, sondern entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren ist. Die einfachgesetzliche Verpflichtung in § 14 Abs. 1 BBesG und § 70 Abs. 1 BeamtVG, die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen, stellt sich damit als Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar. Hiermit korrespondiert, dass der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- oder Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Der Gesetzgeber darf die Bezüge vielmehr kürzen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. 226

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (289), und juris Rn. 114, sowie Beschlüsse vom 27. September 2007 - 2 BvR 2267/03 u.a. -, DVBl. 2007, 1435 (1436 f.), und juris Rn. 39 f. m.w.N., vom 30. September 1987 - 2 BvR 933/82 -, BVerfGE 76, 256 (310), und juris Rn. 107 m.w.N., und vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75 u.a. -, BVerfGE 44, 249 (265 f.), und juris Rn. 33. 227

Allerdings muss die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet bleiben und Widerspruch darf nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich bergen, denn nur dann kann realistischerweise erwartet werden, dass ein Beamter auch auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte. 228

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (261), und juris Rn. 49. 229

Das Alimentationsprinzip ist dabei nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers; insoweit wird sein Entscheidungsspielraum eingeengt. Dem Beamten steht, wenn auch nicht hinsichtlich der Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des Kernbestands seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG. 230

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (289), und juris Rn. 115 m.w.N. 231

Entscheidend ist, dass das Alimentationsprinzip sogar - wie bereits hervorgehoben -zum Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gehört, die vom Besoldungsgesetzgeber nicht bloß berücksichtigt, sondern strikt beachtet werden müssen. 232

Vgl. Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, und juris. 233

Dementsprechend setzt das Alimentationsprinzip dem Besoldungsgesetzgeber verbindliche Grenzen bei Wahrnehmung seiner Gestaltungsfreiheit. 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 keine Einschränkung des Grundsatzes amtsgemäßer Besoldung. 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 allein bereits eine Kürzung der Besoldung bei Wahrung ihrer Amtsangemessenheit rechtfertigen, so wäre die Besoldung dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet. Die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe ins Leere. 234

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (291), und juris Rn. 121 f., 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; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1299) = NWVBl. 2007, 478 (479), und juris Rn. 65; Lindner, ZBR 2007, 221, 224. 235

Gleichwohl sind bei der Besoldung der Beamten und Richter Einsparungsbemühungen nicht schlechthin ausgeschlossen, solange sie im Ergebnis und zu jedem Zeitpunkt die Amtsangemessenheit der Alimentation unberührt lassen. 236

Die durch Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Amtsangemessenheit der Alimentation beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen der Beamten bzw. Richter. Hierfür ist bei aktiven Beamten und Richtern die Summe der Besoldungsleistungen, bestehend aus Grundgehalt, Familienzuschlag, allgemeiner Stellenzulage, jährlicher Sonderzuwendung und Urlaubsgeld - soweit sie gewährt werden - und etwaigen Einmalzahlungen zu ermitteln. Von dem Bruttoeinkommen sind Lohn- und Kirchensteuer sowie der Solidaritätszuschlag abzuziehen. 237

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. -, BVerfGE 99, 300 (321), und juris Rn. 25. 238

Ob die Dienstbezüge ausreichen, lässt sich nur anhand des im streitigen Jahr so ermittelten Nettoeinkommens beurteilen, das dem Beamten bzw. Richter zufließt und das er ausgeben kann, um die Grundbedürfnisse zu befriedigen und die Ausgaben für die oben genannten Güter und Dienstleistungen zur Sicherstellung eines angemessenen Lebenskomforts zu bestreiten. 239

BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75 u.a. -, BVerfGE 44, 249 (266), und juris Rn. 44; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, DÖD 2008, 32 (34), und juris Rn. 30. 240

241

Ob das jährliche Nettoeinkommen der Beamten und Richter den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG genügt, hängt von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards ab. Maßgebend ist vor allem der Vergleich mit den Nettoeinkommen der tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Daneben kommt es auf die Entwicklung derjenigen Einkommen an, die für vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, d.h. der Einkünfte ähnlich ausgebildeter Arbeitnehmer mit vergleichbarer beruflicher Verantwortung. Das ist letztlich eine logische Konsequenz des oben erwähnten Grundsatzes, dass Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft mehr bedeutet als in Zeiten der Entbehrung und Knappheit. Der Gesetzgeber darf die Beamtenbesoldung von der allgemeinen Entwicklung nur ausnehmen, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt ist. Den Beamten dürfen keine Sonderopfer zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden. Die Besoldung ist nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (290), und juris Rn. 117; BVerwG, Urteile vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131, 20 (26), und juris Rn. 26 m.w.N., und vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, BVerwGE 117, 305 (309), und juris Rn. 18; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1300) = NWVBl. 2007, 478 (480), und juris Rn. 69; VG Gießen, Beschluss vom 8. Dezember 2008 - 5 E 248/07 -, ZBR 2009, 211 (214), und juris Rn. 51. 242

Denn 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. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber das Beamtenverhältnis für (sogar überdurchschnittlich) 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. 243

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (293 f.), und juris Rn. 129; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1300) = NWVBl. 2007, 478 (480), und juris Rn. 71. 244

Alle diese Erwägungen treffen zumindest im Kern auch auf das Richterverhältnis und die Richterbesoldung zu. 245

Dies zugrunde gelegt, entsprach die Alimentation des Klägers im Jahr 2003 nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das ergibt sich im Überblick aus folgenden Erwägungen: 246

Die Beamten und Richter in Nordrhein-Westfalen mussten im Jahr 2003 eine Besoldungsabsenkung hinnehmen (1. a), die - zumal gemessen an einer fiktiven Weiterzahlung der Sonderzuwendung/Sonderzahlung in der bisherigen Höhe - in den überwiegenden Fällen deutlich über die Marginalitätsgrenze hinausging (b). 247

Im Falle des Vorliegens einer Überalimentation hätte die Besoldung in zulässiger Weise auf das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß abgesenkt werden dürfen. Eine derartige Überalimentation lässt sich jedoch weder im Jahr 2003 noch in der Zeit davor feststellen (2.). 248

249

Der (Gestaltungs-)Spielraum zur Absenkung der Besoldung bei Wahrung ihrer Amtsangemessenheit setzt unter der erfüllten Bedingung, dass eine Überalimentation nicht festgestellt werden kann, grundlegend voraus, dass hierfür verfassungsrechtlich tragfähige , d.h. sachliche Gründe vorliegen. Ein solcher wurde vom Besoldungsgesetzgeber weder genannt (3. a) noch ist er sonst ersichtlich (b). Die Annahme eines derartigen Grundes würde voraussetzen, dass sich die für alle Erwerbstätigen maßgeblichen Rahmenbedingungen, die - auch für die Ermittlung der Amtsangemessenheit der Besoldung der Beamten und Richter - erheblich sind, zu Lasten - auch - der Beamten und Richter verändert hätten, von denen dann nichts anderes erwartet würde, als den "Gürtel" wie alle anderen Erwerbstätigen auch "enger zu schnallen". Zu diesen Rahmenbedingungen zählt aber gerade die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die wiederum in Tarifabschlüssen einen im gegebenen Zusammenhang wesentlichen Indikator für den Istzustand der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen enthält. Insoweit ist festzustellen, dass die Löhne und Gehälter vergleichbarer Angestellter innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes in dem hier zu betrachtenden Zeitraum weitaus höher gestiegen sind als die Besoldung der Beamten und Richter. Zwar müssen Tarifabschlüsse nicht "eins zu eins" auf die Beamten- und Richterbesoldung übertragen werden, gleichwohl liegt hier - quantitativ wie qualitativ - eine verfassungsrechtlich nicht zulässige greifbare Abkopplung der Beamten- und Richterbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung vor. Die qualitative Gewichtung der Abkopplung als greifbar folgt vor allem daraus, dass sie die Beamten- und Richterschaft ohne tragfähige Begründung und in Ansehung steigender Preise, steigender Einkommen und steigender allgemeiner Prosperität exklusiv getroffen hat.

Die wirtschaftliche Situation der Beamten und Richter erschließt sich ergänzend auch aus der Darstellung der Entwicklung der Einschnitte im Leistungsbereich der Beihilfe, welche nicht unerheblich zur Gesamtbelastung der Nettoeinkommen der Beamten und Richter beigetragen haben, ohne dass diese in Nordrhein-Westfalen durch eine Härtefälle auffangende allgemeine Belastungsgrenze geschützt sind (4.). 250

Die Belastungen der Beamten und Richter im Jahr 2003 stellen im Übrigen lediglich einen Ausschnitt der Gesamtbelastung dar, die sich in einer Abfolge von weiteren Kürzungen / Einschnitten vor und nach dem hier streitgegenständlichen Jahr manifestiert (5.). 251

Im Einzelnen gilt Folgendes: 252

1. a) Zum 1. Juli 2003 - für die Beamten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 11 BBesO bereits zum 1. April 2003 - wurde die Besoldung der Beamten und Richter zwar um 2,4 v.H. erhöht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Beamten und Richter im Land Nordrhein-Westfalen trotz dieser Erhöhung letztlich - weitgehend - eine Absenkung der Besoldung hinnehmen mussten, indem die Sonderzuwendung gekürzt und weitere Einschnitte im Nettoeinkommen namentlich dadurch vorgenommen worden sind, dass den Beamten und Richtern die zum 1. Januar 2003 um 50 v.H. erhöhte Kostendämpfungspauschale abverlangt wurde: Gemäß § 12a Abs. 1 BVO NRW in der im Jahr 2003 geltenden Fassung verringerte sich das Jahresnettoeinkommen für den Kläger (Besoldungsgruppe R 1 BBesO) somit - bei typisierender, die Inanspruchnahme von Leistungen der Beihilfe in entsprechender Höhe unterstellender Betrachtung - um weitere 100,- Euro, denn statt 200,- Euro Kostendämpfungspauschale im Jahr 2002 musste er nunmehr 300,- Euro aufwenden. Hinzu kommen die weiteren Einschnitte im Beihilfebereich, die sich ebenfalls mindernd auf das Nettoeinkommen auswirken (z.B. Kürzungen bei Leistungen für Hilfsmittel wie Sehhilfen etc., dazu siehe unten 4.). 253

254

Die zunächst folgenden Berechnungen dienen der Verdeutlichung der in 2003 erfolgten Besoldungsabsenkung, dargestellt an einem fiktiven Vergleich (allein) für dieses Bezugsjahr. Wäre es im Jahr 2003 nicht zur Absenkung der Sonderzuwendung von 84,29 v.H. auf 50 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge und nicht zur Erhöhung der Kostendämpfungspauschale um 50 v.H. gekommen, hätte der Kläger 747,49 Euro netto mehr erhalten. Diese Einkommenseinbuße entspricht 2,41 v.H. des (ungekürzten fiktiven) Jahresnettoeinkommens, welches er ohne die Absenkung des "Weihnachtsgeldes" und ohne die Erhöhung der Kostendämpfungspauschale erzielt hätte (unter Berücksichtigung auch des Abzugs der Kirchensteuer - der Kläger ist nicht kirchensteuerpflichtig - betrüge die Einkommensminderung 707,80 Euro, das sind 2,35 v.H. des - ungekürzten fiktiven - Jahresnettoeinkommens).

fiktives Jahreseinkommen 2003 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (R 1 ohne Familienzuschlag, 31 Jahre)	tatsächliches Jahreseinkommen 2003 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (R 1 ohne Familienzuschlag, 31 Jahre)

255

Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (84,29 % von 3.245,12) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 3.169,06 Euro = 19.014,36 Euro + 6 x 3.245,12 Euro = 19.470,72 Euro + 255,65 Euro + 2.735,31 Euro + 185,- Euro = 41.661,04 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 3.245,12) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 3.169,06 Euro = 19.014,36 Euro + 6 x 3.245,12 Euro = 19.470,72 Euro + 255,65 Euro + 1.622,56 Euro + 185,- Euro = 40.548,29 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 9.942,- Euro - 546,81 Euro - 200,- Euro = 30.972,23 - 894,78 Euro = 30.077,45 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 9.501,- Euro - 522,55 Euro - 300,- Euro = 30.224,74 - 855,09 Euro = 29.369,65 Euro

256

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
30.972,23 Euro - 30.224,74 Euro = 747,49 Euro (2,41 %)	30.077,45 Euro - 29.369,65 Euro = 707,80 Euro (2,35 %)

257

Für einen Richter der Besoldungsgruppe R 1 BBesO in der höchsten Lebensaltersstufe (49 Jahre und älter - Endgrundgehalt -) ergeben sich folgende Werte: Wäre es im Jahr 2003 nicht zur Absenkung der Sonderzuwendung von 84,29 v.H. auf 50 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge und nicht zur Erhöhung der Kostendämpfungspauschale um 50 v.H. gekommen, hätte ein solcher Kläger in diesem Jahr schon 929,02 Euro netto 258

mehr erhalten. Diese Einkommenseinbuße entspricht 2,2 v.H. des (ungekürzten) Jahresnettoeinkommens, welches er ohne die Absenkung des "Weihnachtsgeldes" und ohne die Erhöhung der Kostendämpfungspauschale erzielt hätte (unter Berücksichtigung auch des Abzugs der Kirchensteuer betrüge die Einkommensminderung 855,13 Euro, das sind 2,11 v.H.).

fiktives Jahreseinkommen 2003 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (R 1 ohne Familienzuschlag, Endgrundgehalt)	tatsächliches Jahreseinkommen 2003 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (R 1 ohne Familienzuschlag, Endgrundgehalt)

259

Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (84,29 % von 4.943,65) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 4.827,78 Euro = 28.966,68 Euro + 6 x 4.943,65 Euro = 29.661,90 Euro + 255,65 Euro + 4.167,- Euro + 185,- Euro = 63.236,23 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 4.943,65) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 4.827,78 Euro = 28.966,68 Euro + 6 x 4.943,65 Euro = 29.661,90 Euro + 255,65 Euro + 2.471,83 Euro + 185,- Euro = 61.541,06 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 19.731,- Euro - 1.085,20 Euro - 200,- Euro = 42.220,03 Euro - 1.775,79 Euro = 40.444,24 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 18.910,- Euro - 1.040,05 Euro - 300,- Euro = 41.291,01 Euro - 1.701,90 Euro = 39.589,11 Euro

260

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
42.220,03 Euro - 41.291,01 Euro = 929,02 Euro (2,2 %)	40.444,24 Euro - 39.589,11 Euro = 855,13 Euro (2,11 %)

261

In höheren Besoldungsgruppen fallen die Einkommensminderungen in absoluten Zahlen noch deutlich drastischer aus als beim Kläger, bei dem die absoluten Werte aufgrund des Richter-Eingangsamtes und der niedrigen Lebensaltersstufe noch nicht so ausgeprägt sind. So verringerte sich das Nettoeinkommen eines (nicht kirchensteuerpflichtigen) Beamten der Besoldungsgruppe B 8 BBesO bzw. eines Richters der Besoldungsgruppe R 8 BBesO aufgrund der Absenkung des Weihnachtsgeldes im Jahr 2003 und der Erhöhung der Kostendämpfungspauschale von 500,- Euro auf 750,- Euro sogar um 1.566,83 Euro (2,62 v.H.). 262

263

fiktives Jahreseinkommen 2003 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	tatsächliches Jahreseinkommen 2003 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (84,29 % von 7.815,39) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 7.632,22 Euro = 45.793,32 Euro + 6 x 7.815,39 Euro = 46.892,34 Euro + 255,65 Euro + 6.587,59 Euro + 185,- Euro = 99.713,90 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 7.815,39) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 7.632,22 Euro = 45.793,32 Euro + 6 x 7.815,39 Euro = 46.892,34 Euro + 255,65 Euro + 3.907,70 Euro + 185,- Euro = 97.034,01 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 37.418,- Euro - 2.057,99 Euro - 500,- Euro = 59.737,91 Euro - 3.367,62 Euro = 56.370,29 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 36.126,- Euro - 1.986,93 Euro - 750,- Euro = 58.171,08 Euro - 3.251,34 Euro = 54.919,74 Euro

264

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
59.737,91 Euro - 58.171,08 Euro = 1.566,83 Euro (2,62 %)	56.370,29 Euro - 54.919,74 Euro = 1.450,55 Euro (2,57 %)

265

Das macht - trotz weiterer (wenn auch gering ausgefallener) Besoldungsanpassungen im Jahr 2004 - in nur fünf Jahren von 2003 bis einschließlich 2007 eine Nettoabsenkung von insgesamt 10.349,27 Euro aus gegenüber dem fiktiven Nettoeinkommen, wenn das Sonderzuwendungsgesetz nicht aufgehoben und jedes Jahr eine Sonderzuwendung in Höhe von 84,29 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge gezahlt und die Kostendämpfungspauschale für die Beamten und Richter dieser Besoldungsgruppen nicht von 500,- Euro auf 750,- Euro erhöht worden wären, wobei die Streichung des Urlaubsgeldes ab dem Jahr 2004 hierbei noch nicht berücksichtigt ist. Hierbei handelt es sich keineswegs um eine lediglich unbedeutsame Summe. Die Berechnung für die Folgejahre ergibt sich aus den nachstehenden Tabellen: 266

fiktives Jahreseinkommen 2004 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	tatsächliches Jahreseinkommen 2004 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

267

268

Grundgehalt Januar bis März Grundgehalt April bis Juli Grundgehalt August bis Dezember Sonderzuwendung (84,29 % von 7.972,48) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	3 x 7.815,39 Euro = 23.446,17 Euro + 4 x 7.893,54 Euro = 31.574,16 Euro + 5 x 7.972,48 Euro = 39.862,40 Euro + 6.720,- Euro + 50,- Euro = 101.652,73 Euro	Grundgehalt Januar bis März Grundgehalt April bis Juli Grundgehalt August bis Dezember Sonderzuwendung (50 % von 7.972,48) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	3 x 7.815,39 Euro = 23.446,17 Euro + 4 x 7.893,54 Euro = 31.574,16 Euro + 5 x 7.972,48 Euro = 39.862,40 Euro + 3.986,24 Euro + 50,- Euro = 98.918,97 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 35.957,- Euro - 1.977,63 Euro - 500,- Euro = 63.218,10 Euro - 3.236,13 Euro = 59.981,97 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 34.727,- Euro - 1.909,98 Euro - 750,- Euro = 61.531,99 Euro - 3.125,43 Euro = 58.406,56 Euro

Differenzberechnung 2004 (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung 2004 (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
63.218,10 Euro - 61.531,99 Euro = 1.686,11 Euro (2,67 %)	59.981,97 Euro - 58.406,56 Euro = 1.575,41 Euro (2,63 %)

269

fiktives Jahreseinkommen 2005 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	tatsächliches Jahreseinkommen 2005 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

270

Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (84,29 % von 7.972,48) Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 6.720,- Euro = 102.389,76 Euro	Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (50 % von 7.972,48) Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 3.986,24 Euro = 99.656,- Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 34.057,- Euro - 1.873,13 Euro - 500,- Euro = 65.959,63 Euro - 3.065,13 Euro = 62.894,50 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 32.910,- Euro - 1.819,05 Euro - 750,- Euro = 64.185,95 Euro - 2.961,90 Euro = 61.224,05 Euro

271

Differenzberechnung 2005 (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung 2005 (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
65.959,63 Euro - 64.185,95 Euro = 1.773,68 Euro (2,69 %)	62.894,50 Euro - 61.224,05 Euro = 1.670,45 Euro (2,66 %)

272

fiktives Jahreseinkommen 2006 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	tatsächliches Jahreseinkommen 2006 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

273

Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (84,29 % von 7.972,48) Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 6.720,- Euro = 102.389,76 Euro	Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (30 % von 7.972,48) Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 2.391,74 Euro = 98.061,50 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 34.057,- Euro - 1.873,13 Euro - 500,- Euro = 65.959,63 Euro - 3.065,13 = 62.894,50 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 32.240,- Euro - 1.773,20 Euro - 750,- Euro = 63.298,30 Euro - 2.901,60 Euro = 60.396,70 Euro

274

Differenzberechnung 2006 (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung 2006 (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
65.959,63 Euro - 63.298,30 Euro = 2.661,33 Euro (4,03 %)	62.894,50 Euro - 60.396,70 Euro = 2.497,80 Euro (3,97 %)

275

fiktives Jahreseinkommen 2007 (ohne Kürzung der Sonderzuwendung und ohne Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	tatsächliches Jahreseinkommen 2007 (einschl. Kürzung der Sonderzuwendung und Erhöhung der KDP) (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

276

277

Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (84,29 % von 7.972,48) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 6.720,- Euro + 350,- Euro = 102.739,76 Euro	Grundgehalt Januar bis Dezember Sonderzuwendung (30 % von 7.792,48) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	12 x 7.972,48 Euro = 95.669,76 Euro + 2.391,74 Euro + 350,- Euro = 98.411,50 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 34.204,- Euro - 1.881,22 Euro - 500,- Euro = 66.154,54 Euro - 3.078,36 Euro = 63.076,18 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 32.387,- Euro - 1.781,28 - 750,- = 63.493,22 Euro - 2.914,83 Euro = 60.578,39 Euro

Differenzberechnung 2007 (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung 2007 (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
66.154,54 Euro - 63,493,22 Euro = 2.661,32 Euro (4,02 %)	63.076,18 Euro - 60.578,39 Euro = 2.497,79 Euro (3,96 %)

278

Zusammenfassender Überblick über die - beispielhaft - einem Beamten der Besoldungsgruppe B 8 BBesO bzw. einem Richter der Besoldungsgruppe R 8 BBesO entgangenen Nettoeinkünfte (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer): 279

2003: 1.566,83 Euro 280

2004: 1.686,11 Euro 281

2005: 1.773,68 Euro 282

2006: 2.661,33 Euro 283

2007: 2.661,32 Euro 284

Gesamtsumme: 10.349,27 Euro 285

Im Folgenden werden ergänzend die durch die Absenkung der Sonderzuwendung und der Erhöhung der Kostendämpfungspauschale beim Kläger individuell ausgefallenen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr im Einzelnen aufgezeigt. Im Vergleich zum Kalenderjahr 2002 - wobei hier aus Gründen der Vergleichbarkeit die gleiche Lebensaltersstufe herangezogen wird - beträgt der Netto-Einkommensverlust im Jahr 2003 aufgrund der Kürzung des sog. "Weihnachtsgeldes" und der Erhöhung der Kostendämpfungspauschale - trotz der Erhöhung der Bezüge um 2,4 v.H. zum 1. Juli 2003 - in absoluten Zahlen 377,17 Euro bei einem nicht kirchensteuerpflichtigen 31-jährigen Richter der Besoldungsgruppe R 1 BBesO; bei jeweils berücksichtigtem Kirchensteuerabzug verminderte sich das Nettoeinkommen für diese Besoldungsgruppe und der Lebensaltersstufe des Klägers um 360,61 Euro. In relativen Zahlen ausgedrückt handelt es sich hierbei um eine Einkommensverschlechterung um 1,23 v.H. bzw. um 1,21 v.H. 286

Jahreseinkommen 2002 (R 1 ohne Familienzuschlag, 31 Jahre)	Jahreseinkommen 2003 (R 1 ohne Familienzuschlag, 31 Jahre)

287

Grundgehalt Januar bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (86,31 % von 3.169,06) Bruttoeinkommen	12 x 3.169,06 Euro = 38.028,72 Euro + 255,65 Euro + 2.735,21 Euro = 41.019,58 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 3.245,12) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 3.169,06 Euro = 19.014,36 Euro + 6 x 3.245,12 Euro = 19.470,72 Euro + 255,65 Euro + 1.622,56 Euro + 185,- Euro = 40.548,29 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 9.685,- Euro - 532,67 Euro - 200,- Euro = 30.601,91 - 871,65 Euro = 29.730,26 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 9.501,- Euro - 522,55 Euro - 300,- Euro = 30.224,74 - 855,09 Euro = 29.369,65 Euro

288

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
30.601,91 Euro - 30.224,74 Euro = 377,17 Euro (1,23 %)	29.730,26 Euro - 29.369,65 Euro = 360,61 Euro (1,21 %)

289

Für einen (ledigen und kinderlosen) Richter, der das Endgrundgehalt erreicht hat, sieht die Vergleichsberechnung zum Vorjahr (2002) wie folgt aus (Nettominderung um 490,70 Euro bzw. - bei Berücksichtigung der Kirchensteuer - um 454,52 Euro):

290

Jahreseinkommen 2002 (R 1 ohne Familienzuschlag, Endgrundgehalt)	Jahreseinkommen 2003 (R 1 ohne Familienzuschlag, Endgrundgehalt)

291

Grundgehalt Januar bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (86,31 % von 4.827,78) Bruttoeinkommen	12 x 4.827,78 Euro = 57.933,36 Euro + 255,65 Euro + 4.166,86 Euro = 62.355,87 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 4.943,65) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 4.827,78 Euro = 28.966,68 Euro + 6 x 4.943,65 Euro = 29.661,90 Euro + 255,65 Euro + 2.471,83 Euro + 185,- Euro = 61.541,06 Euro

292

abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 19.312,- Euro - 1.062,16 Euro - 200,- Euro = 41.781,71 - 1.738,08 Euro = 40.043,63 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 18.910,- Euro - 1.040,05 Euro - 300,- Euro = 41.291,01 - 1.701,90 Euro = 39.589,11 Euro

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
41.781,71 Euro - 41.291,01 Euro = 490,70 Euro (1,17 %)	40.043,63 Euro - 39.589,11 Euro = 454,52 Euro (1,14 %)

293

Auch hier fallen die Einbußen im Vergleich zum Vorjahr (2002) in höheren Besoldungsgruppen noch deutlicher aus, wie die folgende Berechnung für einen Beamten der Besoldungsgruppe B 8 BBesO bzw. einen Richter der Besoldungsgruppe R 8 BBesO aufzeigt: Das Nettoeinkommen verminderte sich (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer) um 927,20 Euro, das entspricht einer Einbuße in Höhe von 1,57 v.H. Für einen kirchensteuerpflichtigen Beamten bzw. Richter dieser Besoldungsgruppen ergab sich eine Nettoeinbuße in Höhe von 865,91 Euro (1,55 v.H.).

294

Jahreseinkommen 2002 (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)	Jahreseinkommen 2003 (B 8 / R 8 ohne Familienzuschlag)

295

Grundgehalt Januar bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (86,31 % von 7.632,22) Bruttoeinkommen	12 x 7.632,22 Euro = 91.586,64 Euro + 255,65 Euro + 6.587,37 Euro = 98.429,66 Euro	Grundgehalt Januar bis Juni Grundgehalt Juli bis Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 % von 7.815,39) Einmalzahlung Bruttoeinkommen	6 x 7.632,22 Euro = 45.793,32 Euro + 6 x 7.815,39 Euro = 46.892,34 Euro + 255,65 Euro + 3.907,70 Euro + 185,- Euro = 97.034,01 Euro
abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 36.807,- Euro - 2.024,38 Euro - 500,- Euro = 59.098,28 - 3.312,63 Euro = 55.785,65 Euro	abzgl. Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Solidaritätszuschlag und KDP Zwischenergebnis abzgl. Kirchensteuer Nettoeinkommen	- 36.126,- Euro - 1.986,93 Euro - 750,- Euro = 58.171,08 - 3.251,34 Euro = 54.919,74 Euro

296

297

Differenzberechnung (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer)	Differenzberechnung (mit Berücksichtigung der Kirchensteuer)
59.098,28 Euro - 58.171,08 Euro = 927,20 Euro (1,57 %)	55.785,65 Euro - 54.919,74 Euro = 865,91 Euro (1,55 %)

b) Mit den hier nachgewiesenen Nettoeinbußen aufgrund der Absenkung der Sonderzuwendung und der Erhöhung der Kostendämpfungspauschale wird die sog. Marginalitätsgrenze bereits spürbar überschritten: Bei Belastungen, die dem Beamten bzw. Richter auferlegt werden, hat sich in der Rechtsprechung ein Volumen von rund 1 v.H. der Nettojahresbezüge als Kriterium dafür herausgebildet, ob in aller Regel der amtsangemessene Lebensunterhalt gewahrt bleibt. 298

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2003 - 2 C 36.02 -, BVerwGE 118, 277 (281), und juris Rn. 17; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1299) = NWVBl. 2007, 478 (479), und juris Rn. 53; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21. Dezember 2006 - 4 N 108.05 -, ZBR 2007, 316 (317), und juris Rn. 9; im Zusammenhang mit einer relevanten Verfälschung des Spannungsverhältnisses zwischen den Besoldungsgruppen bei Auswirkungen durch die Kostendämpfungspauschale von weniger als 1 v.H. auch BVerfG, Beschluss vom 9. März 2000 - 2 BvL 8/99 u.a. -, ZBR 2001, 206 (207) = NWVBl. 2000, 249 (250) und juris Rn. 24. Für die Annahme einer Marginalitätsgrenze von 1 v.H. wohl auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28. Juli 2004 - 4 S 1132/04 -, NVwZ-RR 2005, 195 (196), und juris Rn. 4. 299

Diese Grenze hat das Bundesverwaltungsgericht erstmals in einer Entscheidung zur Kostendämpfungspauschale im Land Niedersachsen für das Jahr 2000 gezogen. Mit der Absenkung der Sonderzuwendung hat der Besoldungsgesetzgeber sie deutlich überschritten. Der Landesgesetzgeber geht insoweit sogar von einer Kürzung in Höhe von bis zu 2,7 v.H. aus (vgl. LT-Drucks. 13/4313, S. 17), ohne dies rechnerisch näher zu belegen; von einer zumutbaren und hinzunehmenden Belastung im Bereich der Geringfügigkeit kann insofern keine Rede mehr sein. 300

Der Senat teilt nicht die - im Übrigen im Widerspruch zu der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stehende - Auffassung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, wonach eine Vermögenseinbuße von 5,08 v.H. des Jahresbruttoverdienstes in einem Bereich liege, "der gravierende Einschnitte in eine zuvor aufgebaute wirtschaftliche Lebenssituation nicht erwarten" lasse. 301

Vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 2. April 2004 - VerfGH 212/03 -, ZBR 2004, 275 (276), und juris Rn. 30; ihm folgend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - 4 N 76.05 -, DÖD 2007, 255 (256), und juris Rn. 12; ähnlich VG Ansbach, Urteil vom 30. Mai 2006 - AN 1 K 05.00316 -, juris Rn. 24 f., bei einer Vermögenseinbuße von 2,16 v.H. 302

Warum die Gerichte bei diesen Werten noch keine Verfassungswidrigkeit annehmen, wird von ihnen nicht näher begründet. In der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin bleibt sogar völlig offen, gegen welche Verfassungsnorm der Eingriff verstoßen haben könnte. Der Senat ist demgegenüber der Ansicht, dass der Verlust von etwa zwei Dritteln eines Monatsverdienstes (das sind etwa die hier in Rede stehenden 5,08 v.H. des Jahresbruttoeinkommens) von den Betroffenen spürbar wahrgenommen wird. Die o.g. Marginalitätsgrenze wird dabei deutlichst überschritten. Zudem kehren sich die genannten 303

Gerichte mit ihrer zitierten - und nicht weiter begründeten - Behauptung erkennbar von den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten und oben dargelegten Maßstäben zur Prüfung der amtsangemessenen Alimentation ab, indem sie es unterlassen, den Vergleich zu der Einkommensentwicklung bei den Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes anzustellen (dazu siehe unten 3.). Die bloße Nennung eines Prozentwertes, mit dem die Vermögenseinbuße infolge der Absenkung der Sonderzuwendung angegeben wird, ist im gegebenen Zusammenhang nicht aussagekräftig, solange dem nicht die Einkommensentwicklung vergleichbarer Beschäftigter gegenübergestellt wird. Die Verfassungswidrigkeit der Alimentation zumal ohne die vorerwähnte Vergleichsbetrachtung erst ab einem bestimmten (hohen) Prozentwert anzunehmen, erscheint gegriffen und mangels schlüssiger Begründung auch willkürlich.

2. Die hier festgestellten Einschnitte in die Alimentation wären verfassungsrechtlich zulässig, wenn den Beamten und Richtern vor Durchführung der Besoldungskürzung (mindestens) in deren Höhe eine mehr als verfassungsrechtlich gebotene Alimentation gewährt worden wäre. 304

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, 61, und juris. 305

Das ist indes nicht der Fall. Eine Überalimentation lässt sich für die Zeit bis 2003 nicht feststellen. Das ergibt sich aus Folgendem: Der Senat hat in seinem Urteil zur Kostendämpfungspauschale vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 - entschieden, dass bei Alimentationsstreitigkeiten aus der jüngeren Zeit die Entwicklung der Beamtenbesoldung für die Zeit ab 1991 in den Blick zu nehmen ist und hat dies wie folgt begründet (DVBl. 2007, 1297 [1302] = NWVBl. 2007, 478 [481 f.], und juris Rn. 109 ff.): 306

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 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. 307

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. 308

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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 - 2 BvL 26/91 u.a. -, BVerfGE 99, 300 [319 f.], und juris Rn. 51; an diese Bewertung anschließend OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 [475], und juris Rn. 38).

Hier stellt sich die Frage, was das Bundesverfassungsgericht mit fehlender Überalimentation - bezogen auf eine vierköpfige Beamtenfamilie - gemeint hat: Ist damit gerade eben lediglich das Erreichen der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation (Kernalimentation) gemeint - d.h. eine Alimentation am Rande des verfassungsrechtlich Zulässigen ohne zusätzliches "Polster" - oder befand sich die Alimentation zum damaligen Zeitpunkt in einem Bereich, der zwar darüber lag, sich jedoch nicht übermäßig von der Mindestgrenze entfernt hatte? Im erstgenannten Falle wäre jede Absenkung der Besoldung bzw. schon die (greifbare) Abkopplung von der die allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung widerspiegelnde Entwicklung vergleichbarer Löhne und Gehälter ohne sachlichen Grund ein verfassungswidriges Unterschreiten der gebotenen Mindestalimentation. Im zweitgenannten Falle wäre bis zum Erreichen der Untergrenze noch (ein gewisser) Spielraum für eine Absenkung der Besoldung vorhanden. Die vom Bundesverfassungsgericht gewählte Formulierung einer mangelnden "Überalimentation" deutet vom allgemeinen Sprachgebrauch darauf hin, dass lediglich diejenige Alimentation gewährt wurde, die verfassungsrechtlich geboten ist, d.h. es wurde kein zusätzliches "Polster" gewährt, welches darüber hinaus ginge. Der Zusammenhang der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Logik dieser Entscheidung stützen diese Sichtweise: Dort hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Besoldung für Beamte mit mehr als zwei Kindern nicht mehr amtsangemessen und damit verfassungswidrig war. Im Falle eines (verfassungsrechtlich zulässigen) noch vorhandenen Spielraums mit der Möglichkeit einer weiterer Absenkung der Besoldung wäre das Gericht nicht zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation kinderreicher Beamter und demzufolge auch nicht zum Erlass der Vollstreckungsanordnung gelangt. 309

So auch Wolff, Der Kerngehalt des Alimentationsgrundsatzes als absolute Grenze für den Besoldungsgesetzgeber, ZBR 2003, 305 (307). 310

Im Übrigen eignet sich das Jahr 1991 auch insoweit als Ausgangspunkt, weil schon angesichts der enormen finanziellen Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung Deutschlands nicht davon ausgegangen werden konnte, dass die insoweit stark belastete öffentliche Hand eine Überalimentation der Beamten und Richter verantwortet hätte. 311

3. Liegt keine Überalimentation vor, dann dürfen Besoldungsabsenkungen nur vorgenommen werden, wenn sie durch verfassungsrechtlich tragfähige, mithin sachliche Gründe gerechtfertigt sind. Einen solchen Grund gibt es vorliegend für die erfolgte - die Unteralimentation insgesamt auslösende - Kürzung des sog. "Weihnachtsgeldes" nicht. Er wird weder vom Landesgesetzgeber genannt noch ist er im Übrigen objektiv ersichtlich. 312

Dass Besoldungsabsenkungen bei fehlender Überalimentation, d.h. in einer Situation, in der den Beamten und Richtern vor der Besoldungskürzung - wie hier - nicht mehr gewährt wurde als verfassungsrechtlich geboten ist, 313

zu diesem Maßstab vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 2 BvR 668/67 -, JZ 1968, 61, und juris, 314

nur dann verfassungsrechtlich zulässig sind, wenn es dafür einen sachlichen Grund gibt, ist höchstrichterlich anerkannt und vorgegeben. 315

Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (289 ff.), und juris Rn. 114 ff.; siehe auch Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen - Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, ZBR 2005, 361 (367 ff.), 316

Soweit hingegen vertreten wird, dass Absenkungen bei der Sonderzuwendung uneingeschränkt zulässig seien und keine Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze - hier des Alimentationsprinzips - darstellten, 317

vgl. VG Berlin, Beschluss vom 16. Dezember 2003 - 7 A 386.03 -, 318

werden dabei die oben dargelegten verfassungsrechtlichen Erfordernisse zur Betrachtung der Gesamtalimentation, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG zu messenden Besoldungsabsenkungen aufgestellt hat, verkannt. 319

a) In den Materialien zum Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung wird als Begründung für die Kürzung des "Weihnachtsgeldes" lediglich die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte genannt: "Bei der Bestimmung der Höhe [der jährlichen 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" (LT-Drucks. 13/4313, S. 17, siehe auch S. 1) Die Einsparung von Kosten ist jedoch als alleiniger Grund nicht geeignet, Besoldungskürzungen zu rechtfertigen, sofern nicht im Allgemeinen sinkende Lebenshaltungskosten und sinkende Einkommen in vergleichbaren Bereichen festzustellen sind, was hier jedoch - wie noch aufzuzeigen sein wird - nicht der Fall ist. So hat das Bundesverfassungsgericht - unter Zustimmung des Schrifttums - betont, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung eine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation nicht zu begründen vermögen. 320

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 -, BVerfGE 117, 372 (388), und juris Rn. 57, und vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218 (253), und juris Rn. 107; dazu siehe Linke, Alimentation in Zeiten knapper öffentlicher Kassen, NVwZ 2007, 902 (903 ff.); siehe auch Bamberger, Amtsangemessene Alimentation - Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008 -, ZBR 2008, 361 (364); Lindner, Das Alimentationsprinzip und seine offenen Flanken, ZBR 2007, 221 (224); Vogelgesang, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts, insbesondere bezüglich der Kürzungen im Besoldungs- und Versorgungsbereich, ZTR 2007, 11 (15); Wederhake, Zur Absenkung von Beamtenpensionen, PersR 2006, 150 (153); Meier, Die Sonderzahlungsgesetze in Bund und Ländern, ZBR 2005, 408 (412); a.A., aber insoweit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht beachtend W. Leisner, Am Ende der Alimentation - Die Beamten in der Entwicklung von der Werkleistungs- zur Dienstleistungsgesellschaft, DÖV 2002, 763 (772); siehe zum Ganzen auch A. Leisner, Beamtenbesoldung als Sparpotential? Ein Beitrag zur Dogmatik des Alimentationsprinzips, ZBR 1998, 259 (261). 321

322

Zwar mag auch die Finanzlage der öffentlichen Haushalte bei Rechtsänderungen des Besoldungsrechts eine Rolle spielen dürfen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218 (253), und juris Rn. 107, Wolff, Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Besoldungsrecht, DÖV 2003, 494 (498), und Hebeler, Beamtenbesoldung und Haushaltszwänge, RiA 2003, 157 (160). 323

Es steht nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber fest, dass diese nicht als einzige Rechtfertigung für Besoldungsabsenkungen herangezogen werden darf. 324

Die hier intendierte Einsparung ist zudem gar nicht einmal besonders hoch ausgefallen: Die vom Land infolge der Absenkung des "Weihnachtsgeldes" veranschlagten Minderausgaben für das Jahr 2003 in Höhe von 301,7 Millionen Euro 325

- 381,7 Millionen Euro Einsparungen insgesamt abzüglich ca. 80 Millionen Euro Einsparungen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, vgl. LT-Drucks. 13/4313, S. 1 f. und 19 - 326

machen gemessen am 47,82 Milliarden Euro umfassenden Landeshaushalt 327

- vgl. § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2003 - 328

gerade einmal 0,63 v.H. aus. Das Land sparte dadurch allenfalls im Marginalbereich, bei dem einzelnen Beamten und Richter hingegen machte sich diese Einsparung individuell - wie oben aufgezeigt - deutlich bemerkbar. Zudem darf der Staat die Alimentation nicht nach Belieben als Instrument der (ökonomischen) Krisenbewältigung einsetzen. 329

Vgl. Leisner-Egensperger, Beamtenverfassungsrechtliche Grenzen eines Personalabbaus in Krisenzeiten, ZBR 2009, 181 (186). 330

Zusätzlich zum Einsparungsgrund muss vielmehr ein für den Eingriff sachlicher Grund, d.h. ein im System der Beamtenbesoldung liegender - also systemimmanenter - Grund, hinzukommen, 331

vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (291), und juris Rn. 121 ff., sowie Beschlüsse vom 18. Juni 2008 - 2 BvL 6/07 -, BVerfGE 121, 241 (260), und juris Rn. 65, vom 23. Mai 2008 - 2 BvR 1081/07 -, ZBR 2008, 411 (412), und juris Rn. 17, und vom 20. Juni 2006 - 2 BvR 361/03 -, ZBR 2006, 342 (343), und juris Rn. 17 ff.; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1304) = NWVBl. 2007, 478 (484), und juris Rn. 136 ff. 332

der hier nicht ansatzweise ersichtlich ist. Das Erfordernis eines systemimmanenten Grundes für eine Besoldungsabsenkung ergibt sich nicht zuletzt aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wonach die zum Kerngehalt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gehörende amtsangemessene Alimentation strikt beachtet werden muss. 333

Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, BVerfGE 117, 330 (349), und juris Rn. 59, und Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (269), und juris Rn. 70. 334

Diese unverrückbare Prämisse bleibt von nahezu allen Gerichten, die trotz Absenkung der Sonderzuwendung und der weiteren Einschnitte im Besoldungs- und Beihilfebereich immer noch von der Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation ausgehen, unbeachtet. So ist nicht erkennbar, dass u.a. der 21. Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und das Verwaltungsgericht Düsseldorf berücksichtigt hätten, dass Besoldungsabsenkungen nicht alleine durch haushaltsrechtliche Erwägungen wie etwa den Schuldenabbau gerechtfertigt werden können. 335

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007- 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (477), und juris Rn. 74 ff.; dem folgend VG Düsseldorf, Urteil vom 3. Juni 2008 - 26 K 6021/04 -, juris Rn. 20; siehe auch VG Oldenburg, Urteil vom 7. Februar 2006 - 6 A 1193/04 -, juris Rn. 14 f; VG Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, 124 (125), und juris Rn. 20. 336

Anders als bei der Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung hat sich der Landesgesetzgeber bei Erlass des Sonderzahlungsgesetzes Nordrhein-Westfalen nicht mit den verfassungsrechtlich geprägten und höchstrichterlich bereits umfassend konkretisierten Kernfragen zur amtsangemessenen Besoldung bzw. Bezahlung auseinandergesetzt. Die Abgeordnetenentschädigung wird jährlich in einem durch § 15 AbgG NRW vorgesehenen Verfahren mit Blick auf die Angemessenheit überprüft. Maßgebend sind dabei die vom Präsidenten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik übermittelten Indexwerte u.a. über die Erhöhung der Bruttoverdienste, der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Lebenshaltungskosten. Warum der Landesgesetzgeber hingegen bei der Beamtenbesoldung - hier bei der Absenkung der Sonderzuwendung - die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung und die Veränderungen der Lebenshaltungskosten und Einzelhandelspreise gänzlich ausgeblendet, jedenfalls als Handlungsdirektive unberücksichtigt gelassen hat, bleibt vollkommen unklar. 337

Die Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags haben im Jahr 2003 einer Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um 1,8 v.H., der allgemeinen Kostenpauschale um 0,8 v.H. sowie der Pauschale für Mehraufwendungen am Sitz des Landtags um 2,1 v.H. zugestimmt. Dabei haben sie ausdrücklich Bezug genommen auf den Angemessenheitsbericht des Landtagspräsidenten, der feststellte, dass die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Arbeiter-/innen im produzierenden Gewerbe von Oktober 2000 bis Oktober 2001 um 1,4 v.H., die der Angestellten im produzierenden Gewerbe und in ausgewählten Dienstleistungsbereichen um 2,1 v.H. und die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung um 1,91 v.H. gestiegen seien. 338

Vgl. LT-Drucks. 13/3540 und 13/3068, GV NRW 2003, S. 174. 339

Zwar hat der Besoldungsgesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zum Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen den Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich vorgegebenen amtsangemessenen Alimentation (zumindest) erkannt. Mit seiner dortigen pauschalen Angabe, die Kürzung bewege sich - je nach Besoldungsgruppe - mit 2,7 bzw. 1,9 v.H. der Jahresbezüge in einer noch vertretbaren und zumutbaren Größenordnung und verfassungsrechtliche Bedenken bestünden nicht, vermag er aber nicht die Amtsangemessenheit der Alimentation zu gewährleisten bzw. "herbeizureden". Die von ihm gewählte vorsichtige Formulierung, die "unterste Grenze [der amtsangemessenen Alimentation werde] nach Einschätzung der Landesregierung mit der vorgesehenen Kürzung allerdings noch nicht tangiert", lässt vorhandene Unsicherheit hinsichtlich der konkreten Feststellung der Verfassungsmäßigkeit erkennen. Der Landesgesetzgeber bleibt dabei jedenfalls jeden Nachweis schuldig, aus welchen Gründen er zu dieser - aus Sicht des 340

Senats fehlerhaften - Einschätzung gelangt ist, zumal er seine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit nicht dargelegt hat: Er hat weder den kraft höchstrichterlicher Rechtsprechung gebotenen Vergleich mit den Angestellten des öffentlichen Dienstes und vergleichbar Beschäftigten in der freien Wirtschaft angestellt (dazu siehe unten) noch Berechnungen zur amtsangemessenen Alimentation vorgelegt noch die Absenkung der Sonderzuwendung im Kontext mit den vorangegangenen Einschnitten im Besoldungs- und Beihilfebereich gesehen und gewichtet noch schließlich die Kürzung ins Verhältnis zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage gesetzt. Gerade Letzteres fällt besonders auf, da dieser Aspekt dem Landesgesetzgeber bewusst gewesen sein muss, hatte er doch erst kurz zuvor im Zusammenhang mit der Erhöhung der Abgeordnetenbezüge ausdrücklich - und insoweit jedenfalls auch vollkommen zu Recht - u.a. auf die Erhöhung der Bruttoverdienste und der Lebenshaltungskosten Bezug genommen und die Bezügeerhöhung für die Abgeordneten damit gerechtfertigt und begründet.

Gerade dadurch, dass der Besoldungsgesetzgeber den Beamten und Richtern das Schritthalten mit der allgemeinen Einkommens- und der wirtschaftlichen Entwicklung vorenthalten hat, 341

vgl. zu diesem Aspekt zusammenfassend Nokiel, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Ein Hindernis für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts?, RiA 2007, 162 (163), 342

- was im Folgenden auch quantitativ belegt wird -, wird deutlich, dass diese einer Sonderbehandlung unterzogen und in exklusiver Weise belastet worden sind: Keine andere für den hier vorzunehmenden Vergleich relevante Gruppe wurde von der allgemeinen Entwicklung derart ausgenommen und abgekoppelt, so dass von einem unzulässigen und durch nichts zu rechtfertigenden Sonderopfer, welches die Beamten und Richter ab dem Jahr 2003 erbringen mussten, gesprochen werden muss. Gerade in Zeiten "leerer Haushaltskassen" muss der Besoldungsgesetzgeber jedoch darauf achten, dass die Beamten und Richter - eingebettet in ein stimmiges Gesamtkonzept - auch unter Berücksichtigung ihres besonderen Treueverhältnisses grundsätzlich nicht stärker als andere Bevölkerungsgruppen, darunter die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes und sonstigen Arbeitnehmer, zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen haben. 343

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1985 - 2 BvL 24/82 -, BVerfGE 70, 69 (92), und juris Rn. 55; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, BVerwGE 117, 305 (308), und juris Rn. 16; Senatsurteil vom 16. Juli 2007 - 1 A 1208/06 -, juris Rn. 106; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28. Juli 2004 - 4 S 1132/04 -, NVwZ-RR 2005, 195 (196), und juris Rn. 3; Heydemann, Urteilsanmerkung: Beihilfe und ungenügende Bezüge, DRiZ 2008, 220; Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen - Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, ZBR 2005, 361 (368 f.); Hebeler, Beamtenbesoldung und Haushaltszwänge, RiA 2003 157 (161); Battis/Kersten, Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten, Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14 a BBesG, NVwZ 2000, 1337 (1341); Isensee, Affekt gegen Institutionen - überlebt das Berufsbeamtentum? Die neue Legitimationskrise, ZBR 1998, 295 (306); Jachmann, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte, ZBR 1993, 133 (134 f.). 344

Da für die vorliegende Kürzung der Sonderzuwendung ausgehend von den seinerzeitigen Rahmenbedingungen auch nicht ansatzweise ein tragfähiger Grund ersichtlich ist, verliert am Ende sogar die Frage an Bedeutung, ab welchem prozentualen Grad eine quantitativ 345

verfassungswidrige greifbare Abkopplung der Beamten- und Richterbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung anzunehmen ist, was numerisch exakt zu bestimmen ohnehin mit nicht überwindbaren Schwierigkeiten verbunden ist. Je weniger die Begründung für eine Besoldungskürzung berücksichtigungsfähige Sachgesichtspunkte für sich in Anspruch nehmen kann, umso weniger erheblich sind die quantitativen Unterschiede zwischen der Beamtenbesoldung und den Bezügen vergleichbarer Angestellter innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes für die Frage, ob eine greifbare Abkopplung gegeben ist. Lassen sich - wie hier - für sie überhaupt keine verfassungsrechtlich tragfähigen Sachgesichtspunkte feststellen, so ist eine Besoldungsabsenkung eben nicht gerechtfertigt; dies hat zur Folge, dass die amtsangemessene Alimentation nicht mehr gewährleistet ist, wenn die gerade erreichte amtsangemessene Besoldung gleichwohl abgesenkt wird.

Die vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zur Kürzung des Weihnachtsgeldes im dortigen Bundesland bemühten Gründe zur Rechtfertigung der Besoldungskürzung überzeugen nicht. Der Gerichtshof verkennt nicht, dass auch dort das Ziel bloßer Einsparung von Ausgaben im Vordergrund gestanden hat. In dem Bemühen, daneben einen tragfähigen Grund für die Absenkung der Sonderzuwendung zu finden, weist der Gerichtshof auf die mit der bundesrechtlichen Öffnungsklausel intendierte Stärkung der Länderkompetenzen zur Flexibilisierung und Regionalisierung der Beamtenbesoldung sowie auf die Neustrukturierung der Beamtenbesoldung hin: Struktur der Besoldungsordnung, Struktur des Beamtengehalts und Zahlungsmodalitäten. 346

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 39. 347

Der Tragfähigkeit des erstgenannten Grundes steht schon entgegen, dass er lediglich die Zielsetzung der mit dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungs-gesetz 2003/2004 geschaffenen bundesrechtliche Öffnungsklausel aufgreift. Hingegen vermögen die Stärkung der Länderkompetenzen zur Flexibilisierung und Regionalisierung der Beamtenbesoldung für sich keine Besoldungskürzungen durch Landesgesetz zu rechtfertigen, denen es an einem anerkannten vor Art. 33 Abs. 5 GG gerechtfertigten Sachgrund fehlt. Entsprechendes gilt im vorliegenden Zusammenhang für den zweitgenannten Grund, der Neustrukturierung der Beamtenbesoldung. Damit mögen Änderungen der Zahlungsmodalitäten oder z.B. eine Aufteilung der Sonderzuwendung auf die einzelnen zwölf Grundgehälter o.ä. tragfähig zu begründen sein, jedoch keine Besoldungseinbußen, die zu nicht mehr amtsangemessenen Bezügen führen: Denn die bloße Neustrukturierung der Beamtenbesoldung dient solange lediglich besoldungsorganisatorischen Fragen sowie der Abwicklung der Besoldung im Einzelnen, wie nicht der Sache nach spezielle Aussagen zur Rechtfertigung einer Besoldungskürzung - etwa mit Blick auf länderspezifische Besonderheiten der Wirtschaftslage - getroffen werden können. Nicht jeder strukturelle Grund ist gleichzusetzen mit einem - eine Besoldungsabsenkung tragfähig rechtfertigenden - systemimmanenten Grund. 348

b) Ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund für die erfolgte Besoldungsabsenkung könnte hier - mangels Überalimentation - allenfalls dann vorliegen, wenn die vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes im Jahr 2003 ebenfalls Kürzungen ihrer Vergütungen hätten hinnehmen müssen. In einem solchen Fall hätte man auch von den Beamten und Richtern verlangen können, entsprechend der maßgebenden allgemeinen Einkommensentwicklung Abstriche hinzunehmen. Eine derartige Entwicklung lässt sich jedoch für 2003 nicht feststellen. Vielmehr sind die Einkommen der Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes deutlich gestiegen, so dass die Beamten und Richter von der allgemeinen Einkommensentwicklung greifbar abgekoppelt worden sind. 349

aa) (1) Zunächst ist festzuhalten, dass die Beamten- und Richterbesoldung mit den Tariferhöhungen im öffentlichen Dienst nicht mehr Schritt gehalten hat. Aus der Gegenüberstellung der Erhöhungen von 1991 bis 2003 im tariflichen Bereich einerseits und im Beamtenbereich andererseits (dazu siehe unten) ergibt sich, dass dem Bund als (damaligem) Besoldungsgesetzgeber (zumindest im Prinzip) bewusst gewesen ist, dass die Beamtenbesoldung an die allgemeine Einkommensentwicklung anzupassen ist, wie sie u.a. in den Tarifabschlüssen für den öffentlichen Dienst ihren Ausdruck fand. So wurden die Beamtenbezüge jahrelang unter Berücksichtigung der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst angepasst, auch wenn - zunächst gelegentliche und seit 1999 durchgängige - zeitliche Verschiebungen der jeweiligen Erhöhungen um einige Monate festzustellen sind, 350

zur Verfassungsmäßigkeit der zeitversetzt für die Beamten und Richter übernommenen Tarifabschlüsse für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2001 - 2 BvR 571/00 -, NVwZ 2001, 1393 f., und juris Rn. 5; OVG Rheinland-Pfalz, Urteile vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, DÖD 2008, 32, und juris, und vom 27. Juli 2000 - 10 A 10314/01 -, NVwZ-RR 2002, 50, und juris Rn. 22 ff., 351

so auch bei den Erhöhungen im Jahr 2003 und im darauffolgenden Jahr. Zudem wurde 1999 erstmals die lineare Steigerungsrate des Tarifabschlusses des Jahres 1999 nicht in voller Höhe für den Beamtenbereich übernommen, was mit den zu erbringenden Beiträgen der Beamten für die Ausstattung des Sondervermögens "Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder" begründet wurde. 352

Vgl. BT-Drucks. 14/1088, S. 1, 9, und 14/5198, S. 1, 9 . 353

Die (langfristige) Entwicklung der Lohn- bzw. Besoldungszuwächse bei den Angestellten im öffentlichen Dienst einerseits und den Beamten und Richtern andererseits zeigt die folgende Übersicht im Vergleich: 354

355

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 von 86,31 % (Jahr 2002) auf 84,29 % (A2 - A6), 70 % (A7, A8), 50 % (sonstige): Sonderzahlungsgesetz vom 20.11.03 - SZG NRW - (GV NRW S. 696)

Diese Entwicklung setzte sich im Übrigen in den nachfolgenden Jahren noch verstärkt fort: 356

01.01.04	+1,0 %	
01.04.04		+1,0 %: BBVAnpG 03/04 vom 10.09.03 (BGBl. I S. 1798)
01.05.04	+1,0 %	
07/04		Streichung Urlaubsgeld, bisher 332,34 € (A2 - A8), 255,65 € (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)

357

Vgl. zum Ganzen auch schon Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, NWVBl. 2007, 478 (482), und juris Rn. 113 ff. m.w.N. 358

Angesichts dieser Abweichungen von der Einkommensentwicklung der Tarifbeschäftigten erscheint dem Senat die Annahme noch nicht gerechtfertigt, dass schon damit eine greifbare 359

Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung im Tarifbereich unter Berücksichtigung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse bis einschließlich des Jahres 2002 verbunden gewesen ist. Schließlich ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Ergebnisse von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst spiegelbildlich auf die Beamten- und Richterbesoldung zu übertragen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u.a. -, DVBl. 2007, 1435 (1438), und juris Rn. 51: BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, BVerwGE 117, 305, und juris Rn. 18; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, DÖD 2008, 32 (33), und juris Rn. 26; Vogelgesang, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts, insbesondere bezüglich der Kürzungen im Besoldungs- und Versorgungsbereich, ZTR 2007, 11 (13); Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen - Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, ZBR 2005, 361. 360

So ist der Bund ersichtlich davon ausgegangen, dass er bis 2002 seiner Alimentationspflicht in einem zumindest dem absoluten Mindestmaß genügenden Umfang nachgekommen war. 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 v.H. und 2,4 v.H. (jeweils unter Einbehalt von 0,2 v.H. für die Versorgungsrücklage) um insgesamt 7,5 v.H. 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. 361

BT-Drucks. 14/5198, S. 14; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2003 - 2 BvL 19/02 -, ZBR 2004, 47; Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, juris Rn. 120. 362

Auch das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, dass die Bezüge der Beamten und Richter durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze stets der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnis angeglichen wurden, allerdings andererseits keineswegs darüber hinausgingen. 363

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (290), und juris Rn. 117. 364

Gleichwohl ist erwähnenswert, dass die in der rechten Spalte der vorstehenden Tabelle angegebenen Prozentwerte in den seltensten Fällen auch tatsächlich dem angegebenen Wert auf das jeweilige Jahr bezogen entsprachen. So bedeutet z.B. eine Erhöhung um 2,4 v.H. zum 1. Juli eines Jahres auf dieses Jahr bezogen lediglich eine effektive Bruttosteigerung um 1,2 v.H. Diese bleibt namentlich dann hinter einem im Nominalwert der Steigerung (nahezu) entsprechenden Wert bezogen auf das Einkommen der Angestellten zurück, wenn dort - wie (nicht nur) im Jahr 2003 - die Steigerung einige Monate früher erfolgt ist. Der Senat weist deshalb auf diesen häufig übersehenen Aspekt hin, damit die angegebenen Besoldungserhöhungen nicht unreflektiert und unkritisch in der Auseinandersetzung um die amtsangemessene Alimentation übernommen werden. 365

Dieser Aspekt findet beispielsweise in der Gegenüberstellung der Einkommensentwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und den Steigerungsraten bei der Beamtenbesoldung in dem Urteil des OVG NRW vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (477), juris Rn. 62 f. jedenfalls keine ausdrückliche Berücksichtigung. 366

Im Verhältnis zu den tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst, denen zu Beginn des Jahres 2003 (1. Januar bzw. 1. April, gestaffelt nach Vergütungsgruppen) eine Tariferhöhung von 2,4 v.H. - und zwar ohne entsprechende Kürzungen an anderer Stelle - zugute kam, betrug der Abstand mit dem Kläger vergleichbarer Richter im Lande Nordrhein-Westfalen ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr 3,63 v.H. (Differenz zwischen der oben für den Kläger berechneten Absenkung um 1,23 v.H. und der Erhöhung der Vergütung der Tarifbeschäftigten um 2,4 v.H.); für den beispielhaft genannten B 8-Beamten bzw. R 8-Richter ergab sich eine Differenz von 3,97 v.H. (Differenz zwischen der für einen solchen Beamten bzw. Richter erfolgten Absenkung um 1,57 v.H. - siehe oben - und der Erhöhung um 2,4 v.H.), wobei im Bereich der vergleichsweise übertariflichen Vergütungen eine derartige Erhöhung eher unrealistisch niedrig angesetzt erscheint. 367

Unter Berücksichtigung dessen, dass die - mit dem Kläger vergleichbaren - höheren Vergütungsgruppen die erhöhte Vergütung erst zum 1. April erhalten haben und nicht schon zu Beginn des Jahres, reduziert das ihre Tariferhöhung - auf das Jahr bezogen - allerdings auf 1,8 v.H. Die Differenz beträgt hiervon ausgehend 3,03 v.H., bei dem B 8-Beamten bzw. R 8-Richter sind es 3,37 v.H. 368

Mit der Tariferhöhung der Angestellten im öffentlichen Dienst und der gleichzeitigen Besoldungsabsenkung im Beamtenbereich ging somit die Schere zwischen diesen beiden Gruppen im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr deutlich auseinander. Hierbei handelt es sich um knapp die Hälfte eines Monatsgehalts, wenn man berücksichtigt, dass die Bezüge für einen Monat bei zwölf Monaten im Jahr im Durchschnitt einen Anteil von 8,33 v.H. am Gesamtjahreseinkommen aufweisen; eine Monatszuwendung ist etwas mehr als das Doppelte der Differenz, die sich zwischen diesen beiden Berufsgruppen im Jahr 2003 entwickelt hat. Für die Feststellung dieser offenkundigen Divergenz bedarf es keines fachwissenschaftlichen Gutachtens. Diese Differenz als durchaus gewichtig anzusehen, steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So wurden - wenn auch in einem anderen Zusammenhang - Abstriche in Höhe von 3,6 v.H. als eine nicht völlig unerhebliche Größenordnung bezeichnet. 369

Vgl. BVerfG, abweichende Meinung zum Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (286), und juris Rn. 122. 370

Das Auseinandergehen dieser Schere hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nicht berücksichtigt, indem er einerseits zwar die Minderzahlung durch die Absenkung der Sonderzuwendung und andererseits die 2003 erfolgte tarifliche - und zeitversetzt für die Beamten und Richter übernommene - Erhöhung bei den Angestellten des öffentlichen Dienstes um 2,4 v.H. in Rechnung stellt, schließlich jedoch keine exakte und nachvollziehbare Gesamtbetrachtung des Auseinanderklaffens der beiden vergleichbaren Gruppen vornimmt. Namentlich bleibt der Gerichtshof den konkreten - rechnerisch ermittelten - Nachweis schuldig, dass es im Jahr 2003 trotz der Absenkung der Sonderzuwendung zu einer leichten Steigerung des Jahresbrutto- und Jahresnettoeinkommens gekommen sei. 371

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 44 f. 372

373

(2) Der im Jahr 2003 ausgehandelte Tarifabschluss für die tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst war - gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Lage zu jener Zeit - keineswegs unangemessen hoch, was es gegebenenfalls hätte rechtfertigen können, die Beamten und Richter ausnahmsweise nicht an der tariflichen Entwicklung teilhaben zu lassen. Denn die Arbeitgeberseite hat die Tarifauseinandersetzung mit diesem - offenbar für vertretbar gehaltenen - Ergebnis beendet bzw. sich auf diesen Abschluss eingelassen. Sie hat damit zugleich zu erkennen gegeben, dass sie einen solchen Abschluss zumindest für vertretbar hielt. Sie hat damit ferner zu erkennen gegeben, dass die Tarifbeschäftigten ihrem jeweiligen Dienst entsprechend - d.h. "amtsangemessen" - vergütet wurden. Zwar sahen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Anfang 2003 nicht günstig aus: Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnete eine Wachstumsprognose von lediglich 0,6 v.H., und die Bundesregierung senkte ihre Wachstumsprognose auf 1,0 v.H. Die Zahl der Arbeitslosen war im Dezember 2002 auf 4,2 Millionen und damit auf den höchsten Stand seit fünf Jahren gestiegen. Wegbrechende Steuereinnahmen - im Jahr 2002 nahmen Bund, Länder und Gemeinden 5,7 Milliarden weniger Steuern ein - und steigende Schulden engten den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand ein, der Tarifabschluss kostete Bund, Länder und Gemeinden 5,4 Milliarden Euro. Demzufolge wertete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung den Abschluss als "mindestens einen Prozentpunkt zu hoch". Diese Einschätzung wurde von Volkswirten der Commerzbank und der ING BHF-Bank geteilt. Dabei wurde - wegen des hohen Personalstandes - vor allem auf die besondere Belastung der Kommunen hingewiesen, die sich den Abschluss nicht leisten könnten. Es wurde befürchtet, dass der Tarifabschluss zum Abbau von mindestens 100.000 Arbeitsplätzen führe (so der Vizechef des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Hans-Olaf I.). FDP-Vorsitzender Guido Westerwelle sprach von einer Erpressung der öffentlichen Hand durch die Gewerkschaft; der Abschluss der wirtschaftlichen Unvernunft werde erneut Tausende von Arbeitsplätzen kosten und den dringend notwendigen Aufschwung hinauszögern. Dem Tarifabschluss sei seitens der öffentlichen Arbeitgeber nur deshalb zugestimmt worden, um einen wochenlangen Streik mit den damit verbundenen negativen (finanziellen) Folgen abzuwenden, so Städtetag-Hauptgeschäftsführer Stephan B. .

Vgl. Der Spiegel, Heft Nr. 3/2003, S. 24; FOCUS Magazin, Heft 3/2003, zitiert nach http:/www.focus.de/politik/deutschland/tarife-teuer-ver-dient_aid_193726.html; FOCUS-MONEY-Maga-zin Nr. 4/2003, 374

http:/www.focus.de/finanzen/news/oeffentlicher-dienst-genick-gebrochen_aid_248406.html; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Januar 2003, 375

http://www.faz.net/s/RubC9401175958F4DE28E143E68888825F6/Doc~EA477155BA63847A5 376 1A070
stern.de vom 10. Januar 2003,

http:/www.stern.de/wirtschaft/unternehmen/502518.html. 377

Hingegen wurde der Tarifabschluss von anderer Seite nicht als unangemessen hoch bewertet. So verwiesen beispielsweise die Gewerkschaften auf den Preisauftrieb für die Lebenshaltung der Privaten in Deutschland. 378

Vgl. Mai, Zum Tarifabschluss im Öffentlichen Dienst - Kurzkommentar vom 12. Januar 2003, http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m0403.pdf. 379

Der Verbraucherpreisindex (Gesamtindex) betrug in der Bundesrepublik im Jahr 2001 2,0 v.H., im darauffolgenden Jahr 1,4 v.H. und im Jahr 2003 sodann 1,1 v.H. (Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 571). In Nordrhein-Westfalen betrug 380

er in den drei genannten Jahren 2,0 v.H., 1,3 v.H. und 1,2 v.H. (Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2004, S. 558). In den folgenden Jahren 2004 und 2005 wurde für die Bundesrepublik ein Verbraucherpreisindex von 1,6 v.H. bzw. 2,0 v.H. ermittelt (Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 506), in Nordrhein-Westfalen lagen die Werte bei 1,5 v.H. bzw. 1,8 v.H. (Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2006, S. 562). Gemessen am Basisjahr 2000 steigerte sich der Verbraucherpreisindex für Deutschland bis zum Jahr 2003 auf 4,5 v.H. und bis zum Jahr 2005 gar auf 8,3 v.H. (in Nordrhein-Westfalen 4,5 v.H. bzw. 8,0 v.H.). Insoweit wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der verhältnismäßig langen Laufzeit des Tarifvertrages - 27 Monate - im Wesentlichen gerade einmal die Inflationsrate ausgeglichen wurde.

Vgl. Schwarz, Tarifabschluss im Öffentlichen Dienst, http://www.wsws.org/de/2003/jan2003/verd-d11.shtml. 381

Angesichts der Tarifabschlüsse außerhalb des öffentlichen Dienstes ist der Tarifabschluss 2003 im öffentlichen Dienst keineswegs ungewöhnlich. So hat z.B. auch der Bundestagsabgeordnete Clemens C. (CDU) in der parlamentarischen Debatte über das Besoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 geäußert, er sei der Meinung, dass Kritik, die aus der freien Wirtschaft gekommen sei, angesichts der Tarifabschlüsse in der freien Wirtschaft in jeder Weise ungerechtfertigt sei (vgl. BT-Plenarprotokoll 15/57, S. 4805). 382

Dass der im Jahr 2003 von vielen kritisierte Tarifabschluss im öffentlichen Dienst eben nicht zu einem Zusammenbruch der öffentlichen Haushalte geführt hat, zeigt die wirtschaftliche Entwicklung in den folgenden Jahren. Infolge des schon ab Mitte 2003 und insbesondere im Jahr 2006 zu verzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwungs mit der Folge sinkender Arbeitslosenzahlen und steigender Steuereinnahmen wurden die öffentlichen Haushalte seit 2006 entlastet und konnten sogar Überschüsse erzielt werden: Im Jahr 2007 erzielten Bund, Länder und Gemeinden einen Überschuss von sieben Milliarden Euro. Sogar die Vorlage ausgeglichener Haushalte rückte in greifbare Nähe, auch wenn dieses Ziel durch die Finanzkrise 2008/2009 nun nicht mehr in absehbarer Zeit realisierbar erscheint. 383

Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/07, S. 2 ff., Jahresgutachten 2007/08, S. 5 und 47, Jahresgutachten 2008/09, S. 17 f.; Pressemitteilungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin vom 27. April 2004, 4. Januar 2005, 14. Dezember 2005, 6. September 2006, 13. Dezember 2006, 10. Oktober 2007, 2. April 2008, 10. April 2008 und 10. September 2008, 384

http://www.diw.de/deutsch/presse/pressemitteilungen/32255.html. 385

Auch im langfristigen Vergleich schneidet die Entwicklung der Beamten- und Richterbesoldung gegenüber der Einkommensentwicklung vergleichbarer Angestellter im öffentlichen Dienst deutlich schlechter ab. Im Zeitraum 1991 bis 2003 stieg die Beamten- und Richterbesoldung - errechnet am Beispiel des Klägers - in absoluten Zahlen um 8.164,16 Euro, das entspricht einem Zuwachs von 25,35 v.H. Hingegen wies die Vergütung der Angestellten im öffentlichen Dienst im gleichen Zeitraum deutlich höhere Zuwächse auf, sie stieg - berechnet am Beispiel eines dem Richter im Eingangsamt vergleichbaren Angestellten der Vergütungsgruppe II a BAT - um 27,44 v.H. Der Zuwachs fiel somit um 2,09 v.H. höher aus als bei den Beamten und Richtern. Einmalzahlungen sind bei diesem Vergleich nicht mitberechnet worden, da sie beide Vergleichsgruppen in gleicher Weise betreffen und für die langfristige Entwicklung der Besoldung bzw. Vergütung ohnehin nicht ins Gewicht fallen. 386

Besoldung 1991 (Besoldungsgruppe R 1, 31 Jahre, ledig, keine Kinder)	Besoldung 2003 (Besoldungsgruppe R 1, 31 Jahre, ledig, keine Kinder)	Zuwachs

387

Grundgehalt Januar - Februar Ortszuschlag I b Januar - Februar Grundgehalt März - Dezember Ortszuschlag I b März - Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung Bruttoeinkommen	2 x 3.806,82 DM = 7.613,64 DM + 2 x 781,45 DM = 1.562,90 DM + 10 x 4.035,24 DM = 40.352,40 DM + 10 x 828,35 = 8.283,50 DM + 300,- DM + 4.035,24 DM + 828,35 DM = 62.976,03 DM = 32.199,13 Euro	Grundgehalt Januar - Juni Grundgehalt Juli - Dezember Urlaubsgeld Sonderzuwendung (50 %) Bruttoeinkommen	6 x 3.169,06 Euro = 19.014,36 Euro + 6 x 3.245,12 Euro = 19.470,72 Euro + 255,65 Euro + 1.622,56 Euro = 40.363,29 Euro	Steigerung um 8.164,16 Euro (Differenz zwischen 32.199,13 Euro und 40.363,29 Euro), das sind 25,35 %

388

Vergütung 1991 (Vergütungsgruppe II a, 31 Jahre, ledig, keine Kinder)	Vergütung 2003 (Vergütungsgruppe II a, 31 Jahre, ledig, keine Kinder)	Zuwachs

389

Grundvergütung Januar - Dezember Ortszuschlag I b Januar - Dezember Urlaubsgeld Zuwendung Bruttoeinkommen	12 x 3.900,20 DM = 46.802,40 DM + 12 x 836,46 DM = 10.037,52 DM + 300,- DM + 3.900,20 DM + 836,46 DM = 61.876,58 DM = 31.636,99 Euro	Grundvergütung Januar - März Ortszuschlag I b Januar - März Grundvergütung April - Dezember Ortszuschlag I b April - Dezember Urlaubsgeld Zuwendung (83,79 %) Bruttoeinkommen	3 x 2.523,16 Euro = 7.569,48 Euro + 3 x 541,15 Euro = 1.623,45 Euro + 9 x 2.583,72 Euro = 23.253,48 Euro + 9 x 554,14 Euro = 4.987,26 Euro + 255, 65 Euro + 2.164,90 Euro + 464,31 = 40.318,53 Euro	Steigerung um 8.681,54 Euro (Differenz zwischen 31.636,99 Euro und 40.318,53 Euro), das sind 27,44 %

390

bb) Neben den tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst wurden auch in anderen Bereichen im Jahr 2003 Lohnzuwächse verzeichnet, wie im Folgenden zu zeigen sein wird. 391

Hingegen nimmt das VG Hannover den nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zwingend erforderlichen Vergleich mit den Beschäftigten außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht vor, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, 124, und juris. 392

In den Statistischen Jahrbüchern Nordrhein-Westfalen werden die Angestellten in fünf Leistungsgruppen eingeteilt. Richter im Eingangsamt lassen sich hierbei am ehesten mit den Angestellten der Leistungsgruppe II vergleichen: Darunter fallen Angestellte mit besonderen Erfahrungen und selbständigen Leistungen in verantwortlicher Tätigkeit mit eingeschränkter Dispositionsbefugnis, die andere Angestellte einzusetzen und verantwortlich zu unterweisen haben; ferner Angestellte mit umfassenden kaufmännischen oder technischen Kenntnissen, auch Obermeister-/innen, Oberrichtmeister-/innen oder Meister-/innen mit hohem beruflichem Können und besonderer Verantwortung, die großen Werkstätten oder Abteilungen vorstehen (Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2004, S. 579 f.). Nahezu alle Angestellten dieser Leistungsgruppe erhielten im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr Gehaltserhöhungen (Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2004, S. 590 ff.). Eine Ausnahme, d.h. die Feststellung von Gehaltsabsenkungen findet sich lediglich bei technischen Angestellten im Verlagsgewerbe (Bruttokürzung um 1,87 v.H.). Angesichts der Fülle von Branchen, in denen diese Leistungsgruppe Gehaltszuwächse verzeichnen konnte, fällt diese einzige Ausnahme nicht ins Gewicht; sie ändert nichts an dem allgemein und deutlich zu verzeichnenden Trend der Einkommenszuwächse im Jahr 2003. 393

Dieser Trend ist auch für den Zeitraum 1991 bis 2003 zu verzeichnen: Die (männlichen) kaufmännischen Angestellten der Leistungsgruppe II erzielten in diesem Zeitraum - ohne Differenzierung nach einzelnen Branchen - Gehaltszuwächse von 41,81 v.H., die (männlichen) technischen Angestellten im selben Zeitraum Steigerungen von 37,98 v.H. Hierbei handelt es sich zwar um Bruttowerte, doch da die Steuerlast im Ausgangspunkt die Bruttoeinnahmen beider Vergleichsgruppen betrifft, kann zum Vergleich der Entwicklung der Beamten- und Richterbesoldung mit den Einkommensentwicklungen in anderen Bereichen auch auf die Bruttowerte zurückgegriffen werden. Zudem variieren die Nettobezüge individuell erheblich; sie sind vor allem vom Familienstand und der Anzahl der Kinder abhängig. Hingegen ordnet die Entwicklung der Bruttobezüge die Beamtenbesoldung in die - höchstrichterlich geforderte - allgemeine finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung ein. Sie bestimmt insbesondere darüber, ob die Beamten und Richter abgekoppelt sind oder ob die Anpassung ihrer Bezüge als gleichberechtigte Teilhabe angesehen werden kann. 394

Vgl. Kammradt, Zur Besoldungsentwicklung in Bund und Ländern - Unterschiede nehmen zu -, PersR 2009, 104 (106). 395

Das Gutachten der Kienbaum Management Consultants GmbH zur "Gehaltsentwicklung bei Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien" vom 3. Juli 2008 errechnete für juristische Führungskräfte (ohne Führungsverantwortung) eine Grundgehaltssteigerung von 39 v.H., allerdings für den Zeitraum 1992 bis 2007. Die Gesamtgehaltssteigerung - d.h. einschließlich von Zusatzleistungen wie betrieblicher Altersversorgung, Dienstwagen etc. - betrug im gleichen Zeitraum sogar 44 v.H. Ähnlich verlief in diesem Zeitraum die Gehaltsentwicklung von angestellten Anwälten, d.h. solchen ohne Partnerstatus: sie verzeichneten 39 v.H. Grundgehaltssteigerung und 42 v.H. Gesamtgehaltssteigerung. 396

Zu den Jahresbruttoeinkommen im Einzelnen vgl. VG Gießen, Beschluss vom 8. Dezember 2008 - 5 E 248/07 -, ZBR 2009, 211 (214), und juris Rn. 51, wobei das Verwaltungsgericht Gießen auch unter Berücksichtigung der Verschiedenartigkeit der jeweiligen Systeme (z.B. Sozialabgabepflicht) ein starkes Missverhältnis zum Einkommen der Professoren nach der W-Besoldung sieht. Für Richter dürfte insoweit nichts anderes gelten. 397

Für die Bewertung wurden - um die Vergleichbarkeit mit Richtern zu gewährleisten - nicht die gesamte Anwaltschaft, sondern überwiegend hochqualifizierte Juristen mit entsprechend guten Examensnoten betrachtet. Das erscheint angemessen, da die Einstellung in den 398

Richterberuf in der Regel ebenfalls nur denjenigen gelingt, die Prädikatsexamina vorweisen können. Ebenfalls angemessen zum Vergleich mit Richtern erscheint vorliegend die Heranziehung der juristischen Führungskräfte in der Privatwirtschaft ohne Führungsverantwortung (und nicht der juristischen Führungskräfte der sog. 1 und 2. Ebene) sowie der angestellten Anwälte (und nicht der Junior- oder gar Seniorpartner).

Dazu siehe auch Teetzmann, R-Besoldung im Verhältnis zu Juristeneinkommen in vergleichbaren Tätigkeiten, DRiZ 2008, 190. 399

Ein Richter im Eingangsamt hat gegenüber anderem Gerichtspersonal keine übergeordnete Weisungsbefugnis wie z.B. ein Partner in einer Kanzlei; diese können eher mit Gerichtspräsidenten verglichen werden. Darüber hinaus tragen sowohl die Richter im Eingangsamt wie auch die angestellten Anwälte kein unternehmerisches Risiko. 400

Dass Gehaltsentwicklungen in diesem Ausmaß bei den Beamten und Richtern nicht ansatzweise zu verzeichnen sind, ergibt sich aus den oben angestellten Berechnungen zur Besoldungsentwicklung im Zeitraum 1991 bis 2003. Obwohl das Kienbaum-Gutachten den Zeitraum 1992 bis 2007 betrifft, lässt sich die in dieser Zeit nachgewiesene Gehaltsentwicklung von Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien mit der hier nachgezeichneten Besoldungsentwicklung im Zeitraum 1991 bis 2003 dennoch gut vergleichen. Bei den Beamten und Richtern wurden in der Zeit nach 2003 keine nennenswerten Besoldungserhöhungen vorgenommen, sieht man einmal von den geringfügigen Erhöhungen zum 1. April und zum 1. August 2004 um jeweils lediglich 1 v.H. ab. Die ohnehin nur gering ausgefallene Erhöhung der Beamten- und Richterbesoldung dürfte zudem noch weitaus niedriger ausfallen, wenn man - wie im Kienbaum-Gutachten - erst die Zeit ab 1992 betrachtet, da gerade im Jahr 1991 die mit Abstand höchste Besoldungserhöhung - nämlich 6,0 v.H. - erfolgte, die bei einem zu betrachtenden Zeitraum ab 1992 unberücksichtigt bliebe. 401

Nur zur Abrundung sei erwähnt, dass das beklagte Land in dem Verfahren 1 A 4955/05 vor dem Senat auf der Grundlage der Aufstellung über die Entwicklung der linearen Tarifbezüge in Nordrhein-Westfalen der Hans-Böckler-Stiftung sogar vorgetragen hatte, dass die Zuwachsraten der übrigen tariflich Beschäftigten im Land im Zeitraum 1990 bis 2007 zum Teil zwischen 44,4 v.H. und 63,4 v.H. betrugen und somit sehr deutlich über den Zuwachsraten im Beamtenbereich lagen. 402

Vgl. Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1305) = NWVBl. 2007, 478 (484), und juris Rn. 144. 403

Für den Zeitraum 1991 bis 2003 lassen sich auf der Grundlage der seinerzeit vorgelegten Aufstellung der Hans-Böckler-Stiftung in den verschiedenen Branchen Gehaltszuwächse in Höhe von 40,95 v.H. (Bankgewerbe), 33,6 v.H. (Versicherungen), 38,68 v.H. (Deutsche Post), 42,8 v.H. (Druckindustrie) bis hin zu 47,9 v.H. (Metall) errechnen. 404

Der Senat hält die von anderen Obergerichten angestellten Einkommensvergleiche zwischen den Beamten und Richtern einerseits und den Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes andererseits weder für auf seine Entscheidung übertragbar noch für überzeugend. Denn die dortigen Zahlenwerte beziehen sich nicht auf die Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen und gehen darüber hinaus - gegriffen - vom Basisjahr 1998 aus, ohne überzeugend auszuführen, weshalb gerade dieses Jahr als Ausgangsjahr ausgewählt worden ist. 405

406

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 46; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 142 ff.

Im Gegensatz dazu hat der Senat die Sachgründe angeführt, warum er seine längerfristige Vergleichsbetrachtung im Jahr 1991 beginnen lässt. Zudem hat die Wahl eines längeren Zeitraums den Vorteil, dass auf diese Weise die Aussagekraft des Vergleichs erhöht werden kann, weil einmalige "Ausreißer" nach oben oder unten im Laufe der Jahre eher kompensiert werden können als innerhalb eines kürzeren Zeitraums. 407

Selbst wenn man andere Zeiträume für die Vergleichsbetrachtung wählt, wird der hier aufgezeigte Befund der greifbaren Abkopplung der Beamten- und Richterbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung bestätigt. Nach einer Untersuchung des Ifo-Instituts München aus dem Jahr 2004 sind die Beamtenbezüge (zumindest im gehobenen und - wohl auch - höheren Dienst) viel langsamer, nämlich nur etwa halb so stark gestiegen wie die Gehälter in der Privatwirtschaft: In den dreißig Jahren von 1970 bis 2000 nahmen die Bruttomonatsverdienste der hoch qualifizierten Angestellten im privaten Sektor um durchschnittlich 330 v.H. zu, während sie bei den Beamten im gleichen Zeitraum lediglich um 190 v.H. stiegen. 408

Zitiert nach Westerhoff, Sparmaßnahmen bei den Beamten und die Sanierung der öffentlichen Haushalte, ZBR 2009, 222 (230), der im Übrigen auch anhand eigener Berechnungen ein deutliches Auseinanderfallen der Entwicklung der Beamtenbesoldung einerseits und derjenigen der Gehälter außerhalb des öffentlichen Dienstes nachweist. 409

Da hier maßgeblich auf den Vergleich der Entwicklung der Löhne und Gehälter über den genannten Zeitraum abgestellt wird, bedarf es auch keiner konkreten Berücksichtigung der Belastungen der Angestellten durch die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge. 410

Anders OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (477), und juris Rn. 66. 411

Die Arbeitnehmeranteile zur Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung - wobei die beiden zuletzt genannten Versicherungen auch anteilig von den Beamten und Richtern zu zahlen sind - betrafen die Angestellten stets in all den Jahren, die hier als Bezugspunkte ausgewählt worden sind. Insofern haben den Gehältern der Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes - ungeachtet etwaiger geringfügiger Schwankungen der Beitragssätze - im Prinzip gleichbleibende Verhältnisse hinsichtlich der Sozialversicherungsabgaben zugrunde gelegen. Daher können zur Verdeutlichung der Gehaltsentwicklung typisierend auch die Bruttobeträge herangezogen werden. 412

Aus dem gleichen Grund kommt es auch nicht darauf an, ob die auf Lebenszeit ernannten Beamten und Richter angesichts ihres grundsätzlich unkündbaren Dienstverhältnisses - sieht man einmal von der Möglichkeit der Versetzung von Spitzenbeamten in den einstweiligen Ruhestand ab (vgl. z.B. § 37 Abs. 1 LBG NRW n.F.) - im Vergleich zu den (kündbaren) Angestellten in der freien Wirtschaft ein geringeres Einkommensniveau hinzunehmen haben. Hier steht nicht der Vergleich der Höhe der jeweiligen Einkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Vordergrund, sondern vielmehr das Auseinanderklaffen der jeweiligen prozentualen Einkommenszuwächse über einen bestimmten Zeitraum. Dafür spielt es jedoch keine Rolle, wie hoch die Bezüge bzw. Gehälter im Einzelnen in absoluten Zahlen sind. In diesem Zusammenhang hat der Senat allerdings mit in die Betrachtung eingestellt, dass ursprünglich das Bruttoeinkommen der Angestellten (häufig) auch deswegen etwas über demjenigen vergleichbarer Beamter und Richter gelegen hat, weil auf diese Weise die 413

Belastungen durch die Arbeitnehmeranteile an den Sozialversicherungsabgaben (jedenfalls zum Teil) aufgefangen werden sollten. Dem korrespondiert ein Umstand, der zunehmend Gefahr läuft, in Vergessenheit zu geraten. Das Besoldungssystem ist seit der Schaffung des Bundesbeamtengesetzes darauf angelegt, dass die aktiven Bediensteten über einen von vornherein (im Ansatz) gegenüber vergleichbaren Arbeitnehmern geringeren Bruttolohn verfügen, um zur Altersversorgung beizutragen (vgl. BT-Drucks. 562/51, S. 60; Regierungsentwurf eines Bundesbeamtengesetzes, BT-Drucks. 1/2846 S. 35). Dass hieraus über Jahrzehnte keine Konsequenzen für die Rücklagenbildung gezogen worden sind, rechtfertigt es nicht, die Sozialversicherungsabgabenpflichtigkeit der Arbeitnehmer pauschal als eine diese besonders treffende Belastung anzuführen. Auch deswegen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Gehälter der Arbeitnehmer im maßgeblichen Zeitraum vergleichsweise niedriger als die der Beamten gewesen wären mit der Folge, dass die höheren Gehaltssteigerungen bei den Arbeitnehmern schon dadurch gerechtfertigt gewesen wären und für den angestellten Vergleich nicht hätten herangezogen werden dürfen.

Angesichts der vom Senat aufgezeigten ungleichen Einkommensentwicklung ist es schließlich nicht erforderlich, zusätzlich noch auf die unterschiedlichen Belastungen der Beamten und Richter für die private Krankenversicherung (zuzüglich der Versicherungsprämien für Wahlleistungen, Tagegeld sowie der Pflegeversicherung) einerseits und der Tarifbeschäftigten durch den von ihnen aufzubringenden Arbeitnehmeranteil für die gesetzliche Krankenversicherung und die Pflegeversicherung andererseits einzugehen; diese Aufwendungen können ausgeblendet werden, ohne dass dadurch das Ergebnis des Vergleichs der jeweiligen Einkommensentwicklungen in Frage gestellt wird. 414

Instruktiv dazu unter Berücksichtigung des dem dortigen Gericht vorgelegten Zahlenmaterials vgl. VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 - 7 A 357/05 -, juris Rn. 70 ff.; siehe im Übrigen auch OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/04 -, NWVBl. 2007, 474 (477), juris Rn. 66. 415

cc) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welche zugleich auf entsprechende sinngemäße Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht, ist die Besoldung nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. 416

Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (290), und juris Rn. 117; BVerwG, Urteile vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131, 20 (26), und juris Rn. 26 m.w.N., und vom 19. Dezember 2002 - 2 C 34.01 -, BVerwGE 117, 305 (309), und juris Rn. 18; ebenso Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1300) = NWVBl. 2007, 478 (480), und juris Rn. 69; VG Gießen, Beschluss vom 8. Dezember 2008 - 5 E 248/07 -, ZBR 2009, 211 (214), und juris Rn. 51. 417

Die Besoldung ist im Jahr 2003 nicht nur hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben, wie anhand der unterschiedlichen Zuwächse der Beamtenbesoldung einerseits und der Gehälter sowohl innerhalb als auch außerhalb des öffentlichen Dienstes andererseits aufgezeigt worden ist; sie ist darüber hinaus auch "greifbar" dahinter zurückgeblieben. Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der bisher weder vom Bundesverfassungs- noch vom Bundesverwaltungsgericht näher konkretisiert worden ist. 418

So hat das Bundesverwaltungsgericht erst im Oktober letzten Jahres in einem Verfahren die Revision zur Klärung der Frage zugelassen, welche Maßstäbe bei der Ermittlung der 419

amtsangemessenen Alimentation der Beamten und Richter anzulegen sind, Beschluss vom 23. Oktober 2008 - 2 B 120.07 -, juris.

Das Bundesverfassungsgericht hat bislang lediglich angedeutet, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt hätten, dass einzelne Beamtengruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert würden, 420

vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. September 2007 - 2 BvR 1673/03 u.a. -, DVBl. 2007, 1435 (1436), und juris Rn. 34, s.a. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (45), und juris Rn. 26, 421

wobei ihm allerdings konkretes Zahlenmaterial nicht zur Verfügung gestanden hat. Bloße marginale Abweichungen wie z.B. die Differenz von 0,2 v.H. zwischen gewährter Besoldungserhöhung und der in den Tarifabschlüssen für den öffentlichen Dienst vereinbarten Steigerungsrate in den Jahren 1999 oder 2001 erfüllen sicherlich noch nicht das Kriterium der Greifbarkeit. Andererseits liegt eine greifbare Abkopplung auch nicht erst bei einer Abweichung im zweistelligen prozentualen Bereich vor. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007, in der es einem Beamten die Gewährung einer "Ballungsraumzulage" zum Ausgleich der erhöhten Lebenshaltungskosten in München ablehnte, obwohl der Beamte dort Mehrbelastungen von sogar über 20 v.H. hatte, 422

vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, BVerfGE 117, 330 und juris, 423

ist wegen spezifischer Besonderheiten für die Beurteilung des hier in Rede stehenden Vorlagegegenstandes nur begrenzt aussagekräftig. In diesem Sonderfall der Beurteilung der Bemessung der Bezüge gerade unter dem Blickwinkel regional unterschiedlich hoher Lebenshaltungskosten verneinte die Mehrheitsmeinung des Bundesverfassungsgerichts das Bestehen einer sich aus Art. 33 Abs. 5 ergebenden Verpflichtung des Besoldungsgesetzgebers zur Gewährung einer Ballungsraumzulage. Es verkannte nicht die besonderen Belastungen und Mehraufwendungen, denen sich der in München ansässige Beamte ausgesetzt sah. Allerdings zeigte es demgegenüber auch die Vorteile des Ballungsraums München auf, die der Beamte dort in Anspruch nehmen könne, ohne dass diese (in der Literatur auf Kritik gestoßene) Argumentation 424

- vgl. etwa Kenntner, Beeinflusst das örtliche Kostenniveau die Höhe der angemessenen Alimentation? - Anmerkungen zur Ortszulagen-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts -, ZBR 2007, 230 ff. - 425

an dieser Stelle im Einzelnen bewertet werden soll: Reichhaltigere Bildungsangebote und medizinische Versorgungsmöglichkeiten, vielfältigere Freizeit- und Unterhaltungsangebote auch in den niedrigeren Preissegmenten sowie die Nähe zu attraktiven Erholungsgebieten spiegelten die dortige Lebensqualität wider und brächten zum Ausdruck, dass das Leben in dem betreffenden Standort von einer Vielzahl von Menschen als attraktiv bewertet werde. Daher sei die geringere Kaufkraft des Beamtengehalts im Raum München nicht ohne weiteres mit einem entsprechend geringeren Lebensstandard gleichzusetzen. 426

Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, BVerfGE 117, 330 (353 f.), und juris Rn. 71 f. 427

Dies unterscheidet den Fall von dem vorliegenden, denn hier stehen der im Vergleich zu den Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes geringeren Kaufkraft der 428

Beamten und Richter eben keine (etwaigen) anderweitigen Vorteile gegenüber, von denen sie profitieren könnten. Hierzu zählt namentlich nicht die Unkündbarkeit des Lebenszeitbeamten, denn diese kann zumindest faktisch auch der Angestellte im öffentlichen Dienst für sich in Anspruch nehmen.

Das Verwaltungsgericht Lüneburg hat eine greifbare Abkopplung der Nettobesoldung der Beamten von vergleichbaren Angestellten erst dann angenommen, wenn die Besoldung um mehr als 10 v.H. voneinander abweicht. Zur Begründung hat es auf die im öffentlichen Recht bei "finanziellen Bewertungen" häufig angenommene "Geringfügigkeitsgrenze" von 10 v.H. zurückgegriffen. Diese Grenze werde oft zugrunde gelegt, um einen nur geringfügigen Eingriff oder eine geringfügige Belastung zu kennzeichnen, die angesichts der Gesamtsituation vernachlässigt werden könnten, so z.B. die Abgrenzung hinsichtlich eines "geringen Teils" in § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. 429

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 30. April 2009 - 1 A 300/05 -, juris Rn. 34. 430

Diese Ansicht, die eine greifbare Abkopplung der Beamtenbesoldung erst bei einer Abweichung von 10 v.H. gegenüber vergleichbaren Angestellten annimmt, ist aus Sicht des Senats grundlegend verfehlt, weil die Bezugspunkte, die § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO im Auge hat, mit denen nicht auch nur ansatzweise zu vergleichen sind, die bei der Betrachtung ausreichender Alimentation maßgeblich sind. Im Einzelnen gilt: Zuwächse von 10 v.H. in der Lohnentwicklung werden im Allgemeinen nur schrittweise und nur über einen längeren Zeitraum von vielen Jahren erzielt. Wollte man also abwarten und die Verfassungswidrigkeit der Alimentation erst dann feststellen, wenn die vergleichbaren Angestellten im Gegensatz zu den Beamten und Richtern Lohnzuwächse von 10 v.H. erzielt haben, dann bedeutete dies, dass in der Regel etliche Jahre verstreichen würden, in denen sich die Schere zwischen den Besoldungsempfängern einerseits und den Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst bzw. vergleichbaren Angestellten in der freien Wirtschaft über einen längeren Zeitraum immer weiter öffnet, ohne dass von Verfassungs wegen Abhilfe geboten wäre. Das aber bedeutete bereits während dieses Zeitraums einen enormen Ansehensverlust des Berufsbeamtentums und der Richterschaft und geringere Attraktivität für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte und Berufsanfänger, Aspekte also, die für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Alimentation nach höchstrichterlicher Rechtsprechung von Bedeutung sind. Ein Auseinanderfallen von 10 v.H. bedeutete schließlich, dass vergleichbar Beschäftigte gegenüber den Beamten und Richtern deutlich mehr als ein Monatsgehalt mehr erhalten müssten, bis erst die Verfassungswidrigkeit der Alimentation festgestellt werden könnte. Bezogen auf den Kläger wären 10 v.H. des Jahresnettoeinkommens gemessen an seinem Einkommen im Jahr 2002 3.060,19 Euro (ohne Kirchensteuerabzug). Nach Ansicht des Verwaltungsgericht Lüneburg müsste er also erst eine solche Summe weniger zur Verfügung haben, bis die Verfassungswidrigkeit der Alimentation festgestellt würde. Das ist eine in absoluten Zahlen enorme Summe. In fünf Jahren - einem durchaus noch überschaubaren Zeitraum - wären dies bereits 15.300,95 Euro, in zehn Jahren der Betrag seines Jahresnettoeinkommens (im Jahr 2002) in Höhe von 30.601,90 Euro. 431

Zudem überzeugt die Begründung des Verwaltungsgerichts Lüneburg auch in sich nicht, soweit es unter Hinweis auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO eine Geringfügigkeitsgrenze von bis zu 10 v.H. annimmt. Abgesehen davon, dass bei der Anwendung des § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO die Grenze von 10 v.H. nicht zwingend vorgeschrieben ist, die Anwendung vielmehr insbesondere dann angezeigt ist, wenn der geringe Teil des Unterliegens keine besonderen Kosten - d.h. in der Regel keinen sog. Gebührensprung - verursacht hat, 432

vgl. Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl. 2004, § 155 Rn. 4, 433

ist bei Anwendung dieser Vorschrift immer auch die Höhe des Streitwerts in den Blick zu nehmen: Bei einem geringen Streitwert mag es angehen, dem Beteiligten die Verfahrenskosten ganz aufzuerlegen, der lediglich zu einem Teil von ca. 10 v.H. obsiegt hat. Bei einem hohen Streitwert, der auch hohe Verfahrenskosten nach sich zieht, würde ein derartiger Beteiligter jedoch unverhältnismäßig hoch belastet, wenn er die Verfahrenskosten in Gänze tragen müsste; dann ist es angezeigt, dem mit einem Anteil vom 10 v.H. Unterlegenen auch 10 v.H. der Kosten aufzuerlegen. Die hier zu vergleichenden Jahresnettoeinkommen sind, da sie sich im fünfstelligen Bereich bewegen, eher mit hohen Streitwerten zu vergleichen. Angesichts dieser Überlegung ist die vom Verwaltungsgericht Lüneburg herangezogene Begründung von vornherein nicht zielführend. 434

Aus den vorgenannten Gründen ist auch die Ansicht zurückzuweisen, die das Übersteigen der Beamtenbesoldung durch die Lohnzuwächse bei vergleichbaren Angestellten um 9,54 v.H. bzw. um 10,07 v.H. nicht als eine solche Diskrepanz ansieht, die Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken geben könnte. 435

So OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NVWBl. 2007, 474 (477), und juris Rn. 68. 436

Daher hält der Senat eine greifbare Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung schon bei einer Abweichung von deutlich weniger als 10 v.H. für gegeben, 437

vgl. auch VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 - 7 A 357/05 -, juris, 438

ohne dass es insoweit für die Überzeugungsbildung hinsichtlich der Beurteilung der Frage der Verfassungswidrigkeit der amtsangemessenen Besoldung im streitgegenständlichen Jahr der exakten Festlegung auf einen bestimmten Prozentwert bedarf. Eine numerisch exakte Berechnung der Verfassungswidrigkeit der Alimentation ist ohnehin nicht möglich. Die hier angestellten Berechnungen und angegebenen Zahlen sollen alleine zur Verdeutlichung und Plausibilisierung der vom Senat vertretenen Sichtweise beitragen. 439

Synonyme für "greifbar" sind z.B. fühlbar, wahrnehmbar, deutlich, anschaulich, merklich oder offenbar. Oben wurde bereits aufgezeigt, dass aufgrund der Kürzung der Sonderzuwendung im hier streitgegenständlichen Jahr im Vergleich zum Vorjahr eine deutlich wahrnehmbare Differenz zur Einkommensentwicklung bei den tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst festzustellen ist, welche die Marginalitätsgrenze in beachtlicher Weise überschreitet. Die dort genannten Beträge sind sowohl in absoluten wie in relativen Zahlen für die Betroffenen fühlbar. Die dadurch bedingten finanziellen Einbußen der Beamten und Richter sind merklich und wahrnehmbar im Gegensatz zu Kürzungen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Auch im Vergleich zum hier gewählten Basisjahr 1991 bleibt die Einkommensentwicklung im Beamtenbereich deutlich hinter derjenigen der tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie vergleichbarer Angestellter außerhalb des öffentlichen Dienstes zurück: Gemessen an den oben dargestellten Gehaltssteigerungen blieben die Einkommenszuwächse der Beamten im Zeitraum 1991 bis 2003 sogar um ca. bzw. (zum Teil) mehr als 10 v.H. hinter der Einkommensentwicklung vergleichbarer Angestellter der Leistungsgruppe II in der freien Wirtschaft und insbesondere hinter den Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien zurück. 440

Das Beihilferecht des Bundes - wie auch die gesetzliche Krankenversicherung - sieht Belastungsgrenzen bereits bei einer Belastung von 2 v.H. des Jahresbruttoeinkommens bzw. von 1 v.H. für chronisch Kranke, § 50 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 39 Abs. 3 Sätze 3 bis 7 BBhV, 441

als erreicht an. Damit hat der Normgeber beispielhaft zum Ausdruck gebracht, ab welchem Betrag - im Verhältnis zum Einkommen - er Belastungen für fühlbar und spürbar und damit für unzumutbar hält. Dass diese Werte beim Vergleich zwischen der Beamten- und Richterbesoldung und der Bezahlung vergleichbarer Angestellter im streitgegenständlichen Jahr erreicht wurden, ist oben nachgewiesen worden.

Der im Vergleich zu den tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst und auch zu vergleichbaren Angestellten außerhalb des öffentlichen Dienstes geringere Anstieg der Einkommensentwicklung bei den Beamten und Richtern und insbesondere die Besoldungskürzung im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr lassen sich - anders als es in dem Urteil des 21. Senats des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck kommt, 442

vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (476), und juris Rn. 52. 443

nicht damit rechtfertigen, der Dienstherr dürfe erwarten, dass sich der Beamte bzw. Richter im entsprechenden Umfang im Konsumverzicht übt. Die Beamten- und Richterbesoldung stieg - wie oben am Beispiel des Klägers nachgewiesen - in dem Zeitraum 1991 bis 2003 lediglich um 25,35 v.H.; das entspricht gerade einmal dem Anstieg des Verbraucherpreisindex in dem genannten Zeitraum: 25,1 v.H. (Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2004, S. 558). Der Verbraucherpreisindex bemisst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen (Mieten, Nahrungsmittel, Bekleidung, Kraftfahrzeuge, Friseur, Reinigung, Reparaturen, Energiekosten, Reisen etc.), die von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft werden, und liefert damit ein Gesamtbild der Teuerung im Land. Da in ihn - gewichtet - alle wesentlichen Güter einfließen, ist er für den hier anzustellenden Vergleich auch aussagekräftig. 444

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (475), und juris Rn. 46. 445

Selbst wenn die Beamten- bzw. Richterbesoldung deutlich stärker als der Preisindex, aber immer noch geringer als die Lohnentwicklung bei den Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes gestiegen wäre - was in dem Zeitraum 1991 bis 2003 nicht der Fall war -, könnte dem einzelnen Beamten und Richter gleichwohl solange kein Konsumverzicht zugemutet werden, wie ein solcher in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung keine Rechtfertigung findet. Dem Beamten ist eben nicht zuzumuten, Einsparungen insbesondere auf den Feldern Freizeit, Unterhaltung und Kultur sowie Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen vorzunehmen und die Urlaubsreise kostengünstiger im Hinblick auf Reiseziel, Qualität der Unterbringung und Verpflegung sowie die Reisedauer zu planen, 446

so aber OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (476), und juris Rn. 52, 447

solange dies den vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht ebenfalls zugemutet wird. Gerade diese weisen jedoch - wie dargelegt - erheblich höhere Lohnzuwächse auf als die Beamten und Richter und sind somit von Einsparungen nicht betroffen, so dass sich für sie die Frage nach einem Konsumverzicht erst gar nicht (vergleichbar) stellt. 448

Diesen (nach den zu Beginn von Abschnitt B. aufgeführten Obersätzen erforderlichen) Vergleich mit den Angestellten berücksichtigt auch der Verwaltungsgerichtshof Baden- 449

Württemberg nicht, indem er nicht darlegt, in welchem Verhältnis sich die Lohnentwicklung bei den vergleichbaren Angestellten zur Steigerung des Verbraucherpreisindexes verhielt. Zudem erscheint dem Senat auch in diesem Zusammenhang das vom Verwaltungsgerichtshof (ebenso wie vom Verwaltungsgericht Hannover) ausgewählte Basisjahr - hier 1980 - gegriffen; es wird nicht begründet, warum dieses Jahr der Ausgangspunkt der Überlegungen ist, während beim Vergleich der Lohnzuwächse die Verhältnisse im Jahr 1998 als Basis zugrunde gelegt wurden.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 4 S 725/06 -, juris Rn. 47; VG Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, 124 (127), und juris Rn. 30. Auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. August 2007 - 2 A 10516/07 -, DÖD 2008, 32 (35), und juris Rn. 35 , beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass die Beamtenbesoldung in höherem Maße gestiegen sei als die Gesamterhöhung der allgemeinen Lebenshaltungskosten; der Umstand, dass die Beamten- und Richterbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wurde, weil die Löhne und Gehälter der vergleichbaren Angestellten (v.a. außerhalb des öffentlichen Dienstes) weitaus höher gestiegen sind, wird dabei jedoch nicht näher bewertet, wobei gerade dieser Punkt - ausgehend von der oben dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - maßgebend ist. 450

Eine nachhaltige Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtsituation im Jahr 2003 und danach lässt sich nicht feststellen. Im Gegenteil, wie oben bereits aufgezeigt, kam es in den Folgejahren sogar zu einem wirtschaftlichen Aufschwung. Eine finanzverfassungsrechtlich bedeutsame Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder eine vergleichbare exzeptionelle Sondersituation haben jedenfalls nicht vorgelegen, wie der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zu entnehmen ist. 451

Vgl. für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 sowie 2004/2005 VerfGH NRW, Urteile vom 2. September 2003 - VerfGH 6/02 -, NVwZ 2004, 217 ff. = NWVBl. 2003, 419, und juris, und vom 24. April 2007 - VerfGH 9/06 -, NVwZ 2007, 1422 = NWVBl. 2007, 395, und juris. 452

Zudem kann es nicht allein darauf ankommen, ob die Einkommen - auch die der Beamten - (geringfügig) stärker gestiegen sind als die Preise. Entscheidend ist nicht, dass ein Beamter sich im Jahr 2003 mit seinem Nettoeinkommen verhältnismäßig genauso viel oder gar etwas mehr leisten konnte als ein Beamter der gleichen Besoldungsgruppe zwölf Jahre zuvor. Maßgebend ist vielmehr - was das Bundesverfassungsgericht herausgestellt hat, 453

vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (293), und juris Rn. 129, siehe auch oben zu Beginn von B. sowie Antwort der Bundesregierung vom 27. März 2006 auf die Kleine Anfrage einiger Abgeordneter und der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, BT-Drucks. 16/1054, S. 4, Nokiel, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Ein Hindernis für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts?, RiA 2007, 162 (163), und Westerhoff, Sparmaßnahmen bei den Beamten und die Sanierung der öffentlichen Haushalte, ZBR 2009, 222 (231), 454

wie sich das Nettoeinkommen der Beamten und Richter bis zum hier streitigen Jahr im Vergleich zu dem Nettoeinkommen vergleichbar Beschäftigter im selben Zeitraum entwickelt hat. 455

Diesen erforderlichen Vergleich bleibt die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 28. Juli 2008 - Vf. 25-VII-05 -, NVwZ 2009, 46 (49), juris Rn. 456

67, schuldig, indem sie die W-Besoldung der Professoren ausschließlich an der Alimentation anderer Ämter des höheren Dienstes misst. Zudem geht der Verfassungsgerichtshof - in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise - davon aus, dass im praktischen Vollzug nur ausnahmsweise damit zu rechnen sei, dass Professoren lediglich das Grundgehalt bezögen, obwohl er zuvor zutreffend darauf hingewiesen hat, dass für die Prüfung der Amtsangemessenheit der Professorenbesoldung das niedrigste in Betracht kommende Gehalt - somit das Grundgehalt ohne Leistungsbezüge - entscheidend sei (Rn. 61).

Nicht zielführend für die Prüfung der Verfassungswidrigkeit der Besoldung ist hingegen der - hier auch nicht angestellte - Vergleich der Richterbesoldung mit der Beamtenbesoldung, vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juni 1969 - 2 BvR 343/66 u.a. -, BVerfGE 26, 141 (156), und juris Rn. 36. 457

Für diese anzustellende Vergleichsbetrachtung kann es nicht maßgebend darauf ankommen, dass in der Zeit von 1996 bis 2003 steuerliche Entlastungen eingetreten sind. 458

So aber OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (476), und juris Rn. 54 ff. 459

Zwar ist - wie oben ausgeführt - bei der Frage nach der Amtsangemessenheit der Alimentation ohne Zweifel das Nettoeinkommen maßgebend; steuerliche Entlastungen führten somit - isoliert betrachtet - zu einem höheren Nettoeinkommen der Beamten und Richter. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass aufgrund derselben (zeitgleichen) steuerlichen Entlastungen auch die vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes über ein höheres Nettoeinkommen verfügen konnten. Allgemeine steuerliche Vergünstigungen erweisen sich insofern als (prinzipiell) "neutral", wenn es - wie hier - um die Prüfung geht, ob eine greifbare Abkopplung der Beamtenbesoldung von der Entwicklung sonstiger vergleichbarer Einkommen vorgelegen hat. Darüber lässt sich eine Aussage nur treffen, wenn die Entwicklung der Beamtenbesoldung mit derjenigen der Löhne und Gehälter der Angestellten verglichen wird. Die unterschiedlich verlaufenden Entwicklungstendenzen bis zu dem Jahr 2003 erschließen sich insofern bereits (in hinreichendem Maße) aus dem - hier erfolgten - Vergleich der jeweiligen Bruttoverdienste, da die Steuerlast wie auch die Steuerentlastungen - wie oben schon erwähnt - im Ausgangspunkt sämtliche Bruttoeinnahmen betreffen. 460

Unerheblich ist des Weiteren, dass die Beamten und Richter trotz der Kürzungen mit der gewährten Besoldung immer noch "ein Leben deutlich oberhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums führen" konnten. 461

So aber OVG NRW, Urteil vom 20. Juni 2007 - 21 A 1634/05 -, NWVBl. 2007, 474 (476), und juris Rn. 56; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 101 ff., und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Januar 2007 - 4 N 76.05 -, DÖD 2007, 255 (256), und juris Rn. 9; siehe auch Wederhake, Zur Absenkung von Beamtenpensionen, PersR 2006, 150 (152); dazu eingehend Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, NWVBl. 2007, 478 (483), und juris Rn. 127 ff. 462

Der Anspruch auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation wurzelt - für jeden Beamten jeder Besoldungsgruppe - in Art. 33 Abs. 5 GG und nicht im Sozialstaatsprinzip. Sozialhilferechtliche Erwägungen taugen nur dann als evidenter (äußerster) Kontrollmaßstab, wenn die gewährte Besoldung nicht einmal das Existenzminimum sichert. 463

464

Vgl. zu den unzureichenden familienbezogenen Bezügebestandteilen BVerfG, Beschluss vom 24. No-vember 1998 - 2 BvL 26/91 u. a. - BVerfGE 99, 300, und juris.

Ansonsten ist das sozialhilferechtlich gewährleistete Existenzminimum schlechthin ungeeignet, als Parameter für die Amtsangemessenheit der Besoldung der Beamten und Richter zu dienen. Sozialhilfe dient der Sicherung menschenwürdiger Existenz für eine Bevölkerungsgruppe, die sich diese aus eigener Kraft, namentlich wegen fehlender oder nicht ausreichender 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 in der bis zum 31. März 2009 geltenden Fassung - jetzt: § 34 BeamtStG -, § 4 Abs. 1 Satz 1 LRiG NRW). 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 jeweils in Rede stehenden Beamten bzw. Richtern vergleichbar ist. Jene Gruppe gibt bei notwendig pauschalierender Sicht den nach den Zeitläuften unterschiedlichen Lebensstandard vor, an dem die Beamtenbesoldung zu orientieren ist. 465

Vgl. Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/01 -, DVBl. 2007, 1297 (1304) = NWVBl. 2007, 478 (483), und juris Rn. 131 m.w.N. 466

Im Übrigen ist der teilweise geforderte Mindestabstand von 15 v.H. zum sozialhilferechtlichen Bedarf offensichtlich untauglich zur Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation: Es liegt auf der Hand, dass der Abstand der Besoldung zum sozialhilferechtlichen Bedarf bei einem Beamten oder Richter der Besoldungsgruppe B 8 bzw. R 8 BBesO deutlich größer sein muss als beispielsweise bei einem Beamten der Besoldungsgruppe A 2 BBesO. 467

Ähnlich Kammradt, Aus Weihnachtsgeld mach Sonderzahlung, PersR 2004, 447 (451). 468

Die gedankliche Bezugnahme bzw. die Erwägung der Bezugnahme auf das sozialhilferechtliche Existenzminimum durch das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Beamtenbesoldung Ost I 469

- vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218 (242 f.), und juris Rn. 79 - 470

steht der hier vertretenen Bewertung, zwischen der Beamtenbesoldung einerseits und der Gewährung von Sozialhilfe andererseits bestehe mit Blick auf ihre Unterschiedlichkeit kein (hier) rechtlich erheblicher Zusammenhang, nicht entgegen, da diese Entscheidung außergewöhnliche Umstände betraf: Sie war der besonderen Situation der Beamtenbesoldung in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung Deutschlands geschuldet und bezog sich zudem auf einen Beamten des mittleren Dienstes. Von daher kann sie nicht als repräsentativ für die Bestimmung der amtsangemessenen Besoldung insgesamt herangezogen werden, zumal das Bundesverfassungsgericht es letztlich sogar offen gelassen hat, ob ein von Verfassungs wegen gebotener Mindestabstand der Alimentation zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum unterschritten wäre, wenn die Besoldung um weniger als fünfzehn v.H. über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge. 471

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beamten und Richter spätestens seit dem Jahr 2003 - nicht zuletzt aufgrund der in diesem Jahr schlagartig auf die Betroffenen zugekommenen Belastungen wie der Absenkung der Sonderzuwendung und der Erhöhung der 472

Kostendämpfungspauschale - deutlich von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wurden. Das folgt aus dem Vergleich der unterschiedlichen Einkommensentwicklungen sowohl über einen längeren Zeitraum als auch im Vergleich zum Vorjahr, die den Senat veranlassen, die Verfassungswidrigkeit der Alimentation im streitgegegenständlichen Jahr anzunehmen: Es liegt ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in den Kernbestand der Strukturprinzipen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums vor. Derartige rechtliche Wertungen und Schlussfolgerungen auf der Grundlage der höchstrichterlichen Vorgaben zur verfassungsmäßigen Alimentation können auch nicht durch ein wirtschaftswissenschaftliches Fachgutachten ersetzt werden, weswegen es der Einholung eines solchen Gutachtens vor dem Erlass des Vorlagebeschlusses nicht bedurfte. Der Senat sieht im Übrigen keinen von dem eingeschlagenen abweichenden Weg, auf dem die Justiziabilität des hier in Rede stehenden Rechtsbereichs vergleichbar gewährleistet sein könnte.

Bestätigt wird die Annahme des Senats noch durch folgende Gesichtspunkte: 473

Das vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1977 geforderte "Minimum an Lebenskomfort" im Sinne eines dem Amt angemessenen Lebenskomforts, welchen sich zu leisten der Beamte und Richter imstande sein muss, ist im Verhältnis zu vergleichbaren Berufsgruppen zu sehen, die sich im Jahr 2003 von ihrem Einkommen mittlerweile deutlich mehr leisten konnten als die Staatsdiener. Damit ist durchgreifend in Gefahr geraten, dass den oben (zu Beginn von B.) genannten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation weiterhin entsprochen wird: Die Attraktivität des Beamtentums bzw. des Richterberufs für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, wie sie das Bundesverfassungsgericht fordert, 474

vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258 (288), und juris Rn. 112; dazu siehe auch Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen - Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, ZBR 2005, 361 (366.) 475

hat seit dem Jahr 2003 aufgrund sinkender Anreizfunktion der Alimentationshöhe deutlich abgenommen. Gut qualifizierten Juristen mit Prädikatsexamina stehen sowohl in der Anwaltschaft als auch in der Privatwirtschaft deutlich höher dotierte Stellen zur Verfügung, und zwar sowohl als Berufsanfänger als auch erst recht im Hinblick auf die Entwicklung der Einkommensverhältnisse im weiteren Verlauf des Berufslebens: Wie das oben genannte Kienbaum-Gutachten aufgezeigt hat, verdienen juristische Führungskräfte der 1. Ebene in der Privatebene nahezu das Doppelte im Vergleich zu einem Richter der Besoldungsgruppe R 2 BBesO; Seniorpartner in Anwaltskanzleien erzielen mehr als das Dreifache eines R 2-Richters und mehr als Vierfache eines R 1-Richters wie dem Kläger des vorliegenden Verfahrens, der angesichts seiner fachlichen Qualifikation die Voraussetzungen, um Partner in einer qualifizierten Anwaltskanzlei zu werden, mit sich bringt. Hinzu kommt, dass Beförderungsämter in der Richterschaft - zumindest oberhalb des R 2-Amtes - aufgrund der wenigen zur Verfügung stehenden Stellen nur von verhältnismäßig wenigen Richtern erreicht werden können. Bislang lebten die Exekutive und die Judikative vom Einsatz der jeweils Besten in ihren Fachrichtungen, die den Durchschnitt signifikant prägen und ihn gegenüber dem sonst zu erwartenden Niveau anheben. Dies ist kein Selbstzweck, sondern staatspolitisch unabdingbar; zudem liegt es dem in Art. 33 Abs. 2 GG fundierten Bestenausleseprinzip ungeschrieben zugrunde. Unter den geschilderten unterschiedlichen Einkommensverhältnissen und -entwicklungen ist die Gewinnung der Besten nicht mehr 476

gewährleistet, was befürchten lässt, dass diese beiden für den Staat eminent wichtigen Gewalten ihre Aufgaben in qualitativer Hinsicht fortdauernd schlechter erfüllen werden.

Vgl. Bamberger, Amtsangemessene Alimentation - Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008 -, ZBR 2008, 361 (363). 477

Die Frage nach dem verfügbaren Einkommen ist zudem in der heutigen, verbreitet materiell ausgerichteten "Wohlstandsgesellschaft" zunehmend wichtiger geworden. Das zeigte sich nicht zuletzt in einer kürzlich durchgeführten Umfrage der TNS Forschung für das Nachrichtenmagazin "Der Spiegel": Demnach bedeutet Arbeit für 48 v.H. der jungen Deutschen zwischen 20 und 35 Jahren Geld. Weit abgeschlagen dahinter landen Erfüllung (26 v.H.), Spaß (13 v.H.), Karriere (9 v.H.) und Ansehen (4 v.H.). 478

Der Spiegel, Heft Nr. 25/2009, S. 60. 479

Wenn Beamte und Richter im Verhältnis zu vergleichbaren Berufsgruppen immer weniger Einkommen zur Verfügung haben, so dass sie sich in der Gesellschaft immer weniger leisten können, führt das nicht nur zu Einschränkungen der betroffenen Beamten und ihrer Familien, sondern letztlich zum Ansehensverlust des Beamtentums und der Richterschaft insgesamt und damit zu einem Qualitätsverlust. Qualifizierte Kräfte, die sich in Zeiten des Gleichschritts der Einkommensentwicklung vergleichbarer Berufe noch für den Dienst als Beamter oder Richter entschieden haben, wird man auf diese Weise immer seltener gewinnen können; noch weniger gilt dies für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte. Damit ist letztlich die qualitätssichernde Funktion der Alimentation in Gefahr. 480

Die Besoldungsabsenkung zeigt darüber hinaus, dass die Leistung des Beamten bzw. Richters, der sich mit ganzem Einsatz seinem Dienst widmet, nicht mehr adäquat gewürdigt wird. Offensichtlich wird die Arbeit der tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der vergleichbaren Angestellten außerhalb des öffentlichen Dienstes im stärkeren Maße wertgeschätzt und dementsprechend höher honoriert. Auch dieser Gesichtspunkt verdeutlicht, dass die Einschnitte im Besoldungs- und Beihilfebereich nicht mehr den Kriterien entsprechen, die das Bundesverfassungsgericht zur amtsangemessenen Alimentation im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG aufgestellt hat (siehe oben zu Beginn von B.). Die ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht geforderte Gewährleistung der inneren und äußeren Unabhängigkeit des Beamten bzw. Richters gerät mit zunehmendem Auseinanderklaffen der Schere zwischen der Beamten- und Richterbesoldung einerseits und der Vergütung der Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes immer stärker in Gefahr, erst recht, wenn der Beamte oder seine beihilfeberechtigten Familienangehörigen häufig krank sind und damit von den Kürzungen im Beihilfebereich in besonderer Weise betroffen sind (dazu siehe unten 4.). 481

Vgl. Landau/Steinkühler, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, 133 (135), die feststellen, dass das Berufsbeamtentum die ihm nach den Vorstellungen des Verfassungsgebers zufallende Funktion nur erfüllen kann, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist. 482

Schließlich ist in Fällen, die - wie hier - die Richterbesoldung betreffen, gerade auch die spezielle Verantwortung des Richters zu berücksichtigen, der - insbesondere, aber nicht nur in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten - nicht selten in Verfahren von besonderer öffentlicher Bedeutung entscheidet; viele Entscheidungen dienen der (Behörden-)Praxis als Leitlinie für künftiges (Verwaltungs-)Handeln in einer Vielzahl von Fällen. Mit dieser Bedeutung der dem Richter vorbehaltenen Aufgaben ist eine Einkommensentwicklung nicht 483

zu vereinbaren, welche die Richter - neben den Beamten - von der allgemeinen Entwicklung abkoppelt.

Da aus den genannten Gründen im hier maßgeblichen Zeitraum eine Überalimentation nicht vorlag (siehe oben 2.), folgt aus alledem, namentlich aus der ins Einzelne gehend dargelegten "Abkopplung" und dem Fehlen eines verfassungskräftigen Anlasses dafür, dass auch den Kläger betreffend im Jahr 2003 die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimentation in ihrem Kernbereich unterschritten wurde. 484

4. Zu den die Besoldung direkt betreffenden Kürzungen bzw. zu den (im Verhältnis zu vergleichbaren Berufsgruppen) deutlich geringeren Einkommenszuwächsen hinzutretend sind - im Gesamtzusammenhang durchaus beachtliche - Einschnitte im Beihilfebereich in den Blick zu nehmen, die zusätzlich - jedenfalls mittelbar - zu einer Minderung des Nettoeinkommens der Beamten und Richter geführt haben. Unerheblich ist insoweit, dass gegen die meisten dieser Leistungseinschränkungen - isoliert betrachtet - verfassungsrechtlich (unmittelbar) nichts einzuwenden sein wird. Nicht unbeachtet bleiben darf hingegen der Gesichtspunkt, dass mit diesen weiteren Leistungseinschränkungen die Gesamtbelastungen der Beamten und Richter bei generalisierender Betrachtung gestiegen sind, wenngleich die Auswirkungen im Einzelfall je nach Bedarf für die Aufwendungen zur Deckung der Krankheitskosten unterschiedlich sein werden. Das Fehlen einer - bei auch hier notwendig generalisierender Betrachtung - Belastungsgrenze von 1 bis 2 v.H. der Bruttojahresbezüge für die von den Beamten bzw. Richtern maximal zu übernehmenden Belastungen im Beihilferecht des Landes Nordrhein-Westfalen verstärkt dies noch weiter; es wirkt sich insoweit als Inkaufnahme übermäßiger Belastungen im Einzelfall aus, die ohne Weiteres vermeidbar wäre, wenn eine entsprechende Kappung für die Belastungen vorgesehen würde. 485

Dies vorangestellt, gilt im Einzelnen: Nach dem geltenden Beihilfesystem erfüllt der Dienstherr seine Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten (und entsprechend auch Richtern) durch eine finanzielle Hilfeleistung, die zu der Eigenvorsorge des Beamten hinzutritt, um seine wirtschaftliche Lage in Fällen besonderer Belastung durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu erleichtern. Diese anlassbezogenen Leistungen sollen den Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen. Da die dergestalt ergänzend konzipierte Beihilfe nur einen Teil der aus Anlass von Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen entstehenden Aufwendungen des Beamten abdeckt, setzt sie voraus, dass der Beamte aus seinen Mitteln für die Begleichung des übrigen Teils der Aufwendungen selbst Vorsorge trifft. Hierfür stellt der Besoldungsgesetzgeber dem Beamten einen Alimentationsteil zur Verfügung, mit dem er den von der Beihilfe nicht abgedeckten Teil der im Krankheitsfalle zu erwartenden Aufwendungen begleichen soll. Das System von Beihilfeleistung einerseits und aus allgemeiner Alimentation finanzierter Eigenvorsorge andererseits ist daher in einem Ergänzungsverhältnis wechselseitig aufeinander bezogen. Daraus ergibt sich, dass die Beihilfe letztlich einen Teil der Besoldung ausmacht. Eine Minderung der Beihilfeleistungen - sei es durch jeweils im Einzelfall für bestimmte Aufwendungen angeordnete Selbstbehalte oder durch eine jährliche Abzugspauschale - bewirkt im Ergebnis eine Absenkung des Standards, den sich der Beamte tatsächlich aus seinen Bezügen leisten kann. Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn betrifft eine Gesamtleistung, die sich von ihrer Grundlage her prinzipiell nicht aufteilen lässt und dem seiner Struktur nach als umfassende Einheit zu verstehenden Dienstverhältnis entspricht. 486

487

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 u.a. -, ZBR 2007, 416 (419), und juris Rn. 25 f.

Demzufolge müssen bei der Frage nach der Amtsangemessenheit der Alimentation die Einschränkungen im Beihilfebereich mit in den Blick genommen werden, da der Beamte insoweit nunmehr einen erhöhten Teil seines Nettoeinkommens für die Inanspruchnahme medizinischer und ärztlicher Leistungen aufbringen muss. 488

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Juli 2007 - 6 A 3764/06 -, juris Rn. 31. 489

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Leistungen des Dienstherrn insgesamt den Beamten in die Lage versetzen müssen, auch im Falle von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Ähnlichem einen amtsangemessenen Lebensstandard verwirklichen zu können. Abschläge bei der Beihilfengewährung erweisen sich als problematisch, wenn sie nicht in zumutbarer Weise durch die Alimentation bestritten werden können und der Beamte so mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt. Insofern führen die Kürzungen im Beihilfebereich zu einer mittelbaren Verletzung des Alimentationsprinzips, weil dadurch der für die Behandlung von Krankheiten typischerweise aufzubringende Unterhalt verteuert wird. Bei einer solchen Sachlage wäre jedoch ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts verfassungsrechtlich nicht eine Anpassung der nicht verfassungsverbürgten Beihilfesätze geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die hier der Beklagte vorzunehmen hat. 490

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 u.a. -, ZBR 2007, 416 (420), und juris Rn. 28 f; BVerwG, Urteil vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131 und juris. 491

Im Einzelnen beschränken sich die Einschnitte im Beihilfebereich des Landes nicht allein auf die bereits erwähnte Kostendämpfungspauschale, die erstmals im Jahr 1999 eingeführt und dann zum 1. Januar 2003 um 50 v.H. erhöht wurde. Hinzu kamen zahlreiche Kürzungen von Beihilfeleistungen unterschiedlichster Art, wie etwa bei Hilfsmitteln, Zahnersatz etc. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Kürzungen der letzten ca. zwanzig Jahre bis zum Jahr 2004, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben: 492

493

5. VO zur Änderung der BVO v. 15.10.1982 (GV NRW S. 686)	- Schutzimpfungen aus Anlass von Auslandsreisen sowie der Selbstbehalt von 5,- DM, der bei Krankenfahrten von in gesetzlichen Krankenkassen oder Ersatzkassen Versicherten gezahlt werden muss, sind nicht beihilfefähig. - Beihilfegewährung zu der bei Abnahme von Heilmitteln, Brillen und anderen Sehhilfen zu entrichtenden Verordnungsblattgebühr ausgeschlossen. - Die an einen nahen Angehörigen für die Übernahme einer Pflege gezahlte Vergütung ist nur noch dann beihilfefähig, wenn die deswegen aufgegebene Erwerbstätigkeit mindestens den Umfang einer Halbtagsbeschäftigung hatte. Für den Ehegatten und die Eltern eines Pflegebedürftigen ist in diesen Fällen die Gewährung einer Beihilfe ausgeschlossen, § 4 Abs. 5 BVO. - Beihilfebemessungssatz bei stationärer Krankenhausbehandlung, stationärer Entbindung, dauernder Anstaltsunterbringung und Sanatoriumsbehandlung (§ 12 Abs. 2 BVO) beträgt einheitlich 80 v.H. Das bisherige Wahlrecht zwischen dem Regelbemessungssatz und dem Satz von 80 v.H. ist entfallen. Hierbei auch Einführung einer 100%-Grenze, d.h. die Beihilfe darf zusammen mit den Leistungen einer Kranken- oder Unfallversicherung sowie den Leistungen auf Grund von Rechtsvorschriften oder arbeitsvertraglichen Leistungen die dem Grunde nach beihilfefähigen Aufwendungen nicht überstiegen.	01.01.1983
VVzBVO	Mehraufwendungen für entspiegelte Gläser sind nicht beihilfefähig.	
7. VO zur Änderung der BVO v. 21.03.1988 (GV NRW S. 156)	Prophylaktische Leistungen der neuen Gebührenordnung für Zahnärzte sind nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres eines Patienten beihilfefähig.	

8. VO zur Änderung der BVO v. 09.02.1990 (GV NRW S. 118)	- Die beihilfefähigen Vorsorgeuntersuchungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVO) wurden den Regelungen angepasst, die in der gesetzlichen Krankenversicherung gelten. - Bei Zahnersatz- und Zahnkronen sind die Laborkosten nur noch zu 60 v.H. (bisher 80 v.H.) beihilfefähig. In diese Begrenzung werden auch Inlays (Einlagefüllungen) einbezogen. - Mund- und Rachentherapeutika (ausgenommen bei Pilzinfektionen) sowie Abführmittel (ausgenommen bei erheblichen Grunderkrankungen) sind nicht mehr beihilfefähig. - Aufwendungen für den Betrieb von Hilfsmitteln (z.B. Benzinkosten motorbetriebener Krankenfahrzeuge) sind nur insoweit beihilfefähig, als die Kosten innerhalb eines Kalenderjahres 200,- DM übersteigen. - Ausgeschlossen von der Beihilfefähigkeit sind Aufwendungen für die Beschaffung von Pflege- und Reinigungsmitteln für Kontaktlinsen sowie - bei Personen nach Vollendung des 18. Lebensjahres - von Batterien für Hörgeräte einschließlich Ladegeräte. - Erweiterung des Gebiets, in dem Kosten für die Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel nicht beihilfefähig sind, um die Nachbargemeinden des Aufenthaltsortes des Erkrankten - Beihilfen zu Sanatoriumsbehandlungen und Heilkuren werden erst in einem zeitlichen Abstand von mind. 3 Jahren gewährt (Ausnahmen bei Vorliegen zwingender medizinischer Gründe möglich) - Ein Beihilfeantrag kann erst gestellt werden, wenn die mit dem Antrag geltend gemachten Aufwendungen mehr als 200,- DM betragen.	01.07.1990
VVzBVO	- Aufwendungen für Brillenfassungen sind nur noch bis 40,- DM beihilfefähig. - Aufwendungen für Treppenlifte und Auffahrrampen sind nicht mehr beihilfefähig.	
11. VO z. Änderung der BVO v. 07.05.1993 (GV NRW S. 260)	- Ausdehnung der 100 %-Grenze auf sämtliche Aufwendungsarten (§ 12 Abs. 7 BVO), d.h. die Beihilfe darf zusammen mit den Leistungen auf Grund von Rechtsvorschriften oder arbeitsvertraglichen Vereinbarungen die dem Grund nach beihilfefähigen Aufwendungen nicht übersteigen. - Aufwendungen für die Behandlung der Legasthenie und der Akalkulie sind nur noch im Ausnahmefall beihilfefähig (VV 10.7 zu § 4 Nr. 7 und 9 BVO)	01.01.1994

13 VO z. Änderung der BVO v. 31.10.1996 (GV NRW S. 440), geändert d. VO v. 16.12.1996 (GV NRW S. 673)	Aufwendungen für heilpädagogische Maßnahmen sind nicht mehr beihilfefähig.	
15. VO z. Änderung der BVO v. 03.09.1998 (GV NRW S. 550)	- Aufwendungen für Brillengestelle sind nicht mehr beihilfefähig. Zur Ersatzbeschaffung von Sehhilfen werden Personen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, nur noch Beihilfen gewährt, wenn sich die Sehschärfe um mind. 0,5 Dioptrien geändert hat. - Aufwendungen für kieferorthopädische Behandlungen sind nur noch bei Personen, die bei Behandlungsbeginn das 18. Lebensjahr noch nicht überschritten haben, beihilfefähig (Ausnahmen bei schweren Kieferanomalien) - Aufwendungen für Zahnersatz, Inlays, Zahnkronen, funktionsanalytische und funktionstherapeutische Leistungen sowie implantologische Leistungen werden für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (einschl. deren Angehörige) von der Beihilfefähigkeit ausgenommen (gilt nicht für Anwärter des einfachen und mittleren Dienstes sowie in Fällen, in denen die Behandlung auf Grund eines Unfalls notwendig war). - Aufwendungen für Sanatoriumsaufenthalte und Kuren sind nur noch alle 4 Jahre beihilfefähig. Die Dauer wird auf 3 Wochen beschränkt. (Ausnahmen bei Sanatoriumsaufenthalten) - Begrenzung der Beihilfefähigkeit der Kosten für Unterkunft und Verpflegung in Sanatorien, die nicht gleichzeitig "Kurhotels" sind, auf 200,- DM je Tag. - Aufwendungen müssen zur Fristwahrung innerhalb eines Jahres (bisher: 2 Jahre) nach ihrem Entstehen, spätestens jedoch ein Jahr nach der ersten Ausstellung der Rechnung geltend ge macht werden.	01.10.1998
Änderung der BVO durch Haushaltssicherungsgesetz v. 17.12.1998 (GV NRW S. 750)	- Einführung eines Selbstbehalts bei Inanspruchnahme privatärztlicher Behandlung sowie eines Zweibettzimmers im Krankenhaus bzw. der zweiten Pflegeklasse (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BVO) - Einführung einer Kostendämpfungspauschale (§ 12a BVO): A 7-A 11: 200,- DM; A 12-A15, B 1, C 1, C 2, H 1-H3, R 1: 400,- DM; A 16, B 2, B 3, H 4, H 5, R 2, R 3: 600,- DM; B 4-B7, C 4, R 4-R 7: 800,- DM; darüber: 1.000,- DM	01.01.1999

VVzBVO	- Thymusextrakte (einschl. Ney Tumorin und Wobe-Mugos Th) sind nicht mehr beihilfefähig. - Aufwendungen für höherbrechende Augengläser sind (nur) ab minus 6 Dioptrien beihilfefähig. - Mehraufwendungen für Entspiegelung und Härtung von Brillengläsern sind nicht beihilfefähig (Ausnahme minus 6 Dpt.).	
Haushaltsgesetz v. 18.12.2002 (GV NRW S. 660)	Änderung des § 12a BVO: - Erhöhung der KDP für alle Besoldungsgruppen um 50 v.H. A 7-A 11: 150,- ; A 12 - 15, B 1, C 1, C 2, H 1 - H 3, R 1: 300,-; A 16, B 2 u 3, C 3, H 4 u 5; R 2 u 3: 450,-; B 4 - B 7, C 4, R 4 - R 7: 600,-, höhere Besoldungsgruppen: 750,- - Erhöhung des Kinderabzugsbetrages (§ 12a Abs. 5 BVO) von 26,- Euro auf 40,- Euro	01.01.2003
RdErl. d. FM v. 26.03.2003 - B 3100 - 0.7 - IV A 4 - (betr. Verwaltungsverordnung zur Ausführung der BVO)	Nr. 9a.5 und 9a.6 zu § 4 BVO ("Privatkliniken"): Eigene Fallpauschalen und Pflegesätze von Krankenanstalten, die die Bundespflegesatzverordnung (BpflVO) nicht anwenden, sind nur beihilfefähig in Höhe vergleichbarer Aufwendungen, die bei einer Behandlung in einer Krankenanstalt angefallen wären, die nach BpflVO abrechnet	

19. VO z Änderung der BVO v. 12.12.2003 (GV NRW S. 756), 10. VO z. Änderung der VO über die Gewährung von Beihilfe etc., Erlass zur Änderung der VV v. 17.12.2003 (MBl. NRW, S, 71)	- Aufwendungen für Implantate nur noch unter sehr engen Voraussetzungen (z.B. atrophischer zahnloser Unterkiefer) und nach vorheriger Anerkennung beihilfefähig (§ 4 Abs. 2 Buchstabe b BVO). Ansonsten 250,- pauschal pro Zahn als Abgeltung für alle durch zahnärztliche oder kieferchirurgische Behandlung entstandenen Kosten (Nr. 5.5 VVzBVO). - Zweibettzimmerzuschläge bei Krankenhausbehandlungen nur bis zu der zwischen dem Verband der privaten KV und der Dt. Krankenhausgesellschaft vereinbarten Höhe beihilfefähig (Nr. 9a.4 VVzBVO). - Aufwendungen für eine Familien- und Hauspflegekraft bis zu 39,- Euro pro Tag beihilfefähig (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 BVO), wenn Kind bis 15 im Haus oder pflegebedürftiger Angehöriger. - Keine Beihilfe für Arzneimittel, bei deren Anwendung eine Erhöhung der Lebensqualität im Vordergrund steht (§ 4 Abs. 1 Nr. 7 Buchstabe e BVO): - zur Behandlung der erektilen Dysfunktion (Viagra, Levitra) - zum Anreiz oder zur Steigerung der sexuellen Potenz - zur Raucherentwöhnung - zur Abmagerung oder Appetitzügelung - zur Regulierung des Körpergewichts - zur Verbesserung des Haarwuchses - Beförderungskosten unter bestimmten Umständen nicht beihilfefähig (§ 4 Abs. 1 Nr. 7 Buchstabe e BVO; Nr. 11a.2 VVzBVO). - Pauschale Abgeltung der Beförderungskosten bei Sanatoriumsbehandlungen (Nr. 13.5 VVzBVO). - Änderungen bei ambulanten Heilkuren einschl. Müttergenesungskuren (auch berücksichtigungsfähige Angehörige und Versorgungsempfänger): Beihilfefähig sind Behandlungskosten und Kurtaxe; Zuschuss von 20,- täglich für Unterkunft und Verpflegung (§ 7 BVO). - Neuregelungen für künstliche Befruchtungen: u.a. Beihilfe grds. für höchstens 3 Versuche (§ 8 Abs. 4 BVO, Nr. 18.4 VVzBVO). - Kosten für empfängnisregelnde Mittel nur für Personen bis zum 20. Lebensjahr (§ 8 Abs. 3 BVO); Ausnahmen für Personen über 45 mit amtsärztlichem Nachweis, dass das verordnete Kontrazeptionsmittel zur Behandlung einer Erkrankung notwendig ist (Nr. 18.3 VVzBVO). - Kosten für Sterilisationen nur noch in Krankheitsfällen beihilfefähig (§ 8 Abs. 2 BVO). - Aufwendungen bei häuslicher Pflege durch Berufspflegekräfte nur noch bei Pflegebedürftigen der Stufen II und III unter Berücksichtigung eines Selbstbehalts (§ 5 Abs. 3 BVO). - Aufwendungen für teilstationäre Pflege nur noch bis zu bestimmten Höchstbeträgen beihilfefähig (§ 5 Abs. 3 BVO). - Herabsetzung des Höchstbetrages	01.01.2004

G. z. Änderung der BVO (Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2004/2005 v. 27.01.04), GV NRW S. 30	Streichung der Regelung über die Gewährung einer Pauschale in Todesfällen (§ 11 Abs. 1 BVO).	31.01.2004

Jede dieser Maßnahmen hat für sich genommen (in der Regel) nicht zu einer außergewöhnlichen Belastung der Beamten und Richter geführt. Das ist jedoch nicht entscheidend, da der Besoldungsgeber und Dienstherr sich ansonsten über eine derartige "Salami-Taktik" - d.h. durch Vornahme zahlreicher zeitlich nacheinander gestaffelter Sparmaßnahmen von jeweils für sich genommen eher geringem Ausmaß - von den verfassungsrechtlichen Vorgaben der amtsangemessenen Alimentation entfernen könnte, ohne dass dem Einhalt geboten werden könnte. Maßgebend ist daher die Zusammenschau der Maßnahmen, die die Beamten und Richter im Laufe der Jahre finanziell immer mehr belastet haben und zur deutlichen Verringerung ihres Nettoeinkommens im hier streitgegenständlichen Jahr geführt haben. 494

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 - 2 BvL 5/05 u.a. -, ZBR 2008, 42 (45), und juris Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 20. März 2008 - 2 C 49.07 -, BVerwGE 131, 20 (27), und juris Rn. 28; Senatsurteile vom 12. November 2007 - 1 A 995/06 -, juris Rn. 55, und vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 (1302) = NWVBl. 2007, 478 (481), und juris Rn. 104; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 6. Februar 2009 - 1 L 101/08 -, juris Rn. 33; VG Braunschweig, Beschluss vom 9. September 2008 - 7 A 357/05 -, juris Rn. 53 f.; VG Arnsberg, Beschluss vom 14. März 2008 - 2 K 664/04 -, juris Rn. 54 ff. 495

Der konkrete Betrag, um den sich das Nettoeinkommen im Laufe der Jahre aufgrund der Kürzungen im Beihilfebereich (zusätzlich) verringert hat, lässt sich - abstrahiert vom Einzelfall - zwar nicht hinreichend genau beziffern. Angesichts der Fülle der aufgezeigten Kürzungen ist der - oben genannte - Marginalbereich insgesamt aber deutlich überschritten. Dies betrifft insbesondere denjenigen Beamten bzw. Richter handgreiflich, der aufgrund diverser Krankheiten seiner eigenen Person oder seiner beihilfeberechtigten Familienangehörigen die Kürzungen in besonderem Maße in finanzieller Hinsicht spürt. Erschwerend kommt hinzu, dass das Beihilferecht des Landes Nordrhein-Westfalen anders als dasjenige des Bundes und die gesetzliche Krankenversicherung - wie bereits erwähnt - keine allgemeinen Belastungsgrenzen kennt. Gemäß § 50 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 39 Abs. 3 Sätze 3 bis 7 BBhV (vormals § 12 BhV) sowie nach § 62 SGB V darf die jährliche Eigenbeteiligung der Bundesbeihilfeberechtigten bzw. gesetzlich Krankenversicherten 2 v.H. der Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt nicht überschreiten, für chronisch Kranke gilt gar eine Belastungsgrenze von nur 1 v.H. der Bruttoeinnahmen. Damit ist deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das Einkommen nicht einschränkungslos für die Inanspruchnahme medizinischer und ärztlicher Leistungen verzehrt werden soll. Übersteigen die Aufwendungen die Belastungsgrenze, handelt es sich nach den zitierten Vorschriften um eine unzumutbare Belastung. Hingegen sind die Beamten und Richter des Landes Nordrhein-Westfalen nicht durch eine derartige Höchstgrenze vor unzumutbaren Belastungen im Krankheitsfall geschützt; die Beihilfeverordnung des Landes sieht lediglich in einigen wenigen speziell geregelten Fällen Ausnahmen und Begrenzungen vor, so z.B. die Nichtanwendung der Kostendämpfungspauschale bei bestimmten Vorsorgeuntersuchungen (§ 12a Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BHV NRW) oder die Erhöhung des Bemessungssatzes unter bestimmten Voraussetzungen (§ 12 Abs. 4 BHV NRW). Auch die Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 7 Satz 4 in Verbindung mit Anlage 2 - dort insbesondere Nr. 3 und der letzte Satz der Anlage 496

2 - BVO NRW,

so OVG NRW, Urteil vom 24. Juni 2009 - 3 A 1795/08 -, Urteilsabdruck S. 23, 497

mag geeignet sein, dem einen oder anderen Härtefall Rechnung zu tragen. Ähnliches gilt auch für die Unterstützungsgrundsätze. 498

Vgl. RdErl. des Finanzministers vom 5. Mai 1972 - B 3120 - 0.1 - IV A 4 -, zuletzt geändert durch RdErl. vom 24. September 2003, SMBl. NRW. 203204. 499

Gleichwohl sind diese punktuellen Regelungen nicht annähernd den im Bundesbeihilferecht sowie in der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehenen allgemeinen Belastungsgrenzen vergleichbar. Da die Landesbeamten und -richter somit als einzige Gruppe nicht durch eine (sämtliche) Härtefälle zuverlässig auffangende Belastungsgrenze geschützt sind, geht insoweit die Schere hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens zwischen ihnen und vergleichbaren Angestellten weiter auseinander, und zwar selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass in den vergangenen Jahren auch die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung teilweise eingeschränkt worden sind. 500

Hinzu kommt, dass Teile der dargestellten nunmehr ausgenommenen Beihilfeleistungen für Beamte und Richter nicht privat versicherbar sind. Selbst wenn sie es wären, müsste insofern wiederum ein - über die übliche private Absicherung des über den Beihilfebemessungssatz hinausgehender - weiterer Teil des Nettoeinkommens für die entsprechende Versicherung aufgebracht werden. 501

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass der "gesunde" Beamte bzw. Richter diese Einschnitte im Beihilfebereich nicht spürt. Abgesehen davon, dass selbst der gesündeste Beamte und Richter im Interesse der Aufrechterhaltung seiner Gesundheit, um seinem Dienstherrn auch in Zukunft uneingeschränkt zur Verfügung zu stehen, routinemäßige Untersuchungen an sich vornehmen lässt, wobei die Kostendämpfungspauschale freilich für Aufwendungen für bestimmte Vorsorgeuntersuchen entfällt (§ 12 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BHV NRW), darf der Maßstab für die Frage nach der amtsangemessenen Alimentation nicht der Beamte bzw. Richter sein, der nie krank wird. Es kann im gegebenen Zusammenhang nicht entscheidend darauf ankommen, ob der Kläger im konkreten Einzelfall die (vollen) Kosten für die Kostendämpfungspauschale und weitere Aufwendungen im streitgegenständlichen Jahr aus seinen Nettobezügen aufbringen musste oder ob er (im Extremfall) keinerlei ärztliche und medizinische Leistungen in Anspruch genommen hat. Denn der Besoldungsgeber ist aufgrund der von ihm vorzunehmenden Pauschalierung gehalten, gerade auch mögliche Krankheitsfälle bei den Beamten und Richtern bzw. deren beihilfeberechtigten Familienangehörigen in den Blick zu nehmen: Die Besoldung muss insgesamt auch im Falle von Krankheit amtsangemessen sein. So hat das Bundesverfassungsgericht betont, das vom Gesetzgeber gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtende Alimentationsprinzip verpflichte den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. 502

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247 (269), und juris Rn. 70, und vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52 u.a. -, BVerfGE 8, 1, und juris, ständige Rechtsprechung. 503

Wie das Bundesverfassungsgericht weiter ausführt, beschränkt sich diese Verpflichtung nicht auf gewöhnliche Lebenssituationen, sondern erstreckt sich auch auf Lebenslagen, die einen erhöhten Bedarf begründen. Der Beamte hat daher einen verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch darauf, auch Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Geburts- und Todesfälle sowie andere vergleichbare Belastungssituationen finanziell bewältigen zu können, ohne dass sein amtsangemessener Lebensunterhalt beeinträchtigt wird. Der Alimentationsgrundsatz verpflichtet daher von Verfassungs wegen, die für die Krankheitsvorsorge erforderlichen Kosten bei der Bezügebemessung zu berücksichtigen. Die beamtenrechtliche Alimentation wäre nicht mehr ausreichend, wenn die zur Abwendung von krankheitsbedingten Belastungen aufzubringenden Kosten einen solchen Umfang erreichten, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt eines (erkrankten) Beamten oder Richters nicht mehr gewährleistet wäre. Alledem entsprechend erfasst die Pflicht zur Gewährleistung amtsangemessener Alimentation auch die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die amtsangemessene Alimentation gerade auch bei unvorhersehbaren Aufwendungen zur Deckung der Kosten einer notwendigen und angemessenen ärztlichen Behandlung/Medikation nicht gefährdet wird. 504

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 u.a. -, ZBR 2007, 416 (420), und juris Rn. 31, und vom 13. November 1990 - 2 BvF 3/88 -, BVerfGE 83, 89 (100), und juris Rn. 37; siehe auch Senatsurteil vom 12. November 2003 - 1 A 4755/00 -, ZBR 2005, 272 (273) = NWVBl. 2004, 194 (196), und juris Rn. 122. 505

In den weiter zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten hat der Besoldungsgeber bzw. Dienstherr stets (ausreichend) dafür Sorge getragen, dass die Beamten und Richter für die Inanspruchnahme ärztlicher und medizinischer Leistungen nicht (in beachtlichem Umfang) auf ihre Besoldung zurückgreifen mussten. Das zeigte sich ganz deutlich an der Entwicklung des Beihilferechts insbesondere in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, welches dadurch gekennzeichnet war, dass die beihilfefähigen Aufwendungen angehoben und die Leistungen der Beihilfe ausgeweitet wurden. 506

Vgl. Nachweise bei Mohr/Sabolewski, Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Januar 2009, Einleitung S. 13 ff. 507

Die Besoldung war so bemessen und gestaltet, dass von ihr - abgesehen vom Eigenvorsorgeanteil - grundsätzlich keine Teile für die Inanspruchnahme ärztlicher und sonstiger medizinischer Leistungen (einschließlich Medikamente und Hilfsmittel) aufzubringen waren. Auf diese Weise wurde die amtsangemessene Besoldung und Fürsorge über viele Jahre hinweg gewährleistet. Von dieser Prämisse hat sich der Besoldungs- und Beihilfegeber jedoch in den letzten Jahren mehr und mehr entfernt. Bezogen auf den Ausgangspunkt fehlender Überalimentation führt allein schon die Abkehr von dem ursprünglichen Grundsatz, wonach im Krankheitsfall - abgesehen von dem privat zu versichernden Anteil - nicht auf die Besoldung zurückgegriffen werden soll, ohne dass entsprechender Ausgleich an anderer Stelle gewährt worden ist, zur Gefährdung der amtsangemessenen Besoldung. Kommen in dieser Situation - wie namentlich 2003 geschehen und hier nachgewiesen - noch Besoldungsabsenkungen hinzu, die sich nicht auf einen tragfähigen Sachgrund stützen lassen, dann liegt ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG vor. 508

Vgl. auch Senatsurteil vom 10. September 2007 - 1 A 4955/05 -, DVBl. 2007, 1297 = NWVBl. 2007, 478, und juris. 509

Zusätzlich zu den aufgezeigten Einschnitten im Beihilfebereich ist noch erwähnenswert, dass den Beamten und Richtern eine Beihilfe grundsätzlich nur gewährt wird, wenn die mit dem 510

Antrag geltend gemachten Aufwendungen insgesamt mehr als 100,- Euro betragen (§ 13 Abs. 4 BVO NRW in der Fassung vom 1. Januar 2003; erreichen die Aufwendungen aus zehn Monaten diese Summe nicht, so wird nach Satz 2 der genannten Vorschrift hierfür eine Beihilfe gewährt, wenn diese Aufwendungen 15 Euro übersteigen). Das bedeutet, dass der einzelne Beamte bzw. Richter zunächst - quasi als "Kreditinstitut" für das Land Nordrhein-Westfalen - in Vorkasse treten muss, bis er seine Aufwendungen erstattet bekommt. Insbesondere, aber nicht nur für einen Beamten mit geringem Einkommen kann auch dieser einzelne Umstand spürbare Auswirkungen auf seine finanziellen Verhältnisse haben, wenn er z.B. bis zu zehn Monate lang Rechnungen für die Inanspruchnahme ärztlicher oder medizinischer Leistungen über einen für ihn nicht unerheblichen Gesamtbetrag anhäufen und begleichen muss, bis der Dienstherr schließlich den Betrag (gegebenenfalls abzüglich 15,- Euro) zeitversetzt erstattet. Zum 1. Januar 2007 wurde der oben genannte Betrag sogar auf 200,- Euro erhöht.

5. Neben der zum Jahr 2003 erfolgten Besoldungsabsenkung und der im Zeitraum 1991 bis 2003 niedriger ausgefallenen Einkommensentwicklung im Vergleich zu den Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, den zeitlichen Verschiebungen der Bezügeanpassungen, der Einführung und - dann zum 1. Januar 2003 erfolgten - Erhöhung der Kostendämpfungspauschale um 50 v.H. sowie den Kürzungen im Beihilfebereich hat es - zeitnah zu diesen Maßnahmen - zuvor bzw. im Anschluss noch weitere wirtschaftlich relevante Belastungen für die Beamten und Richter gegeben, auf welche zur Abrundung des Gesamtbildes noch eingegangen wird. Dies betrifft etwa die nach § 14a BBesG angeordnete Bildung einer Versorgungsrücklage, welche in den Jahren 1999, 2001 und 2002 zu Anpassungsreduzierungen in Höhe von jeweils 0,2 v.H. geführt hat, sowie die - allerdings erst zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene - Erhöhung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 AZVO NRW in der ab 1. Januar 2004 geltenden Fassung ohne Kompensation durch eine Besoldungserhöhung. Die genannte Arbeitszeiterhöhung bildet dabei auch für die Richter jedenfalls einen Orientierungsmaßstab. 511

Hahn weist zudem darauf hin, dass die Aufwendungen für die private Krankenversicherung in dem Zeitraum 1993 bis 2003 übermäßig stark gestiegen sind, nämlich um nahezu 70 v.H., ohne dass der Dienstherr diesem Umstand durch entsprechende Besoldungsanpassungen hinreichend Rechnung getragen hätte, ganz zu schweigen von mittelbaren Einkommensverlusten durch die Verminderung des Höchstzeitraums für die Zahlung des Kindergeldes von 27 auf 25 Jahre, was zur Folge hat, dass Kinder der Beamten und Richter, die sich mit 25 Jahren noch in der Ausbildung befinden, zu 100 v.H. krankenversichert werden müssen. 512

Vgl. Hahn, Zusammenfassung der Studie zur Situation des Besoldung- und Versorgungsrechts der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen nach der Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts, 2007, S. 6 ff. 513

Nur der Vollständigkeit halber sei abschließend erwähnt, dass sich auch in der Zeit nach dem hier streitgegenständlichen Jahr die besoldungsrechtliche Situation der Beamten und Richter in Nordrhein-Westfalen nicht gebessert hat; im Gegenteil, sie hat sich weiter verschlechtert und verschärft: Ab dem Jahr 2004 entfiel der vormalige Anspruch auf Gewährung von Urlaubsgeld vollständig, ab dem Jahr 2006 sank die Gewährung einer Sonderzahlung für den Kläger auf nur noch 30 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge (§ 6 Abs. 1 SZG NRW in der ab dem 30. Mai 2006 geltenden Fassung). Abgesehen von den mit dem Besoldungsanpassungs- und -versorgungsgesetz 2003/2004 erfolgten 514

Besoldungserhöhungen um jeweils 1 v.H. zum 1. April 2004 und zum 1. August 2004 gab es jahrelang - trotz weiter steigender Lebenshaltungskosten sowie steigender Löhne und Gehälter bei den vergleichbaren Angestellten,

vgl. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2008, S. 572 (betreffend den Preisindex); Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2007, S. 600 (betreffend die Einkommensentwicklung der Angestellten) - 515

keine weiteren Besoldungserhöhungen. Nach dem vollständigen Übergang der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung auf die Bundesländer erfolgte - abgesehen von einer Einmalzahlung in Höhe von 350,- Euro im Juli 2007 - erst wieder zum 1. Juli 2008 eine Erhöhung der Besoldung um 2,9 v.H. 516

Nachweise bei Möller, in Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Teil II/1, Stand: Oktober 2008, § 14 BBesG Rn. 9 und 14. Dass sich zudem die Richterbesoldung im europäischen Vergleich am unteren Rand des westeuropäischen Standards befindet, soll nicht weiter vertieft werden, vgl. dazu Hahn, Zusammenfassung der Studie zur Situation des Besoldung- und Versorgungsrechts der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen nach der Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts, 2007, S. 12; siehe auch Maresch/Seegmüller, Richtergehälter im europäischen Vergleich, Thema 5 der Dokumentation zur Richterbesoldung und -versorgung, erstellt von einer Arbeitsgruppe des BDVR, 517

http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/Besoldung/Besoldung.pdf. 518

Bei Berücksichtigung auch der dem streitgegenständlichen Jahr folgenden Jahre weist Hahn nach, dass der Preisindex in dem Zeitraum 1992 bis 2007 sogar deutlich stärker gestiegen ist als die Besoldung, m.a.W. die Bezüge sind gegenüber den Preissteigerungen deutlich zurückgeblieben, so dass die Beamten und Richter mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung bei weitem nicht mehr Schritt halten konnten. 519

Vgl. Hahn, Zusammenfassung der Studie zur Situation des Besoldung- und Versorgungsrechts der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen nach der Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts, 2007, S. 5 f. 520

Diese eklatant auseinanderdriftende Entwicklung wird durch die aktuell von Westerhoff durchgeführten Berechnungen eindrucksvoll bestätigt: Für den - hier nicht in vollem Umfang entscheidungserheblichen - Zeitraum 1998 bis 2006 weist dieser steigende Durchschnittseinkommen in der Privatwirtschaft um insgesamt 24,74 v.H. nach, während die Beamtenbesoldung im gleichen Zeitraum lediglich um 10,79 v.H. zulegte. 521

Vgl. Westerhoff, Sparmaßnahmen bei den Beamten und die Sanierung der öffentlichen Haushalte, ZBR 2009, 222 (231). 522

Dieser Befund wurde von der Bundesregierung bestätigt, die - zumindest für die oberen staatlichen Führungs- und Leitungsfunktionen - eine unterproportionale Entwicklung und ein deutliches Zurückbleiben der Beamtenbezüge im Vergleich zur Privatwirtschaft festgestellt hat. 523

Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 27. März 2006 auf die Kleine Anfrage einiger Abgeordneter und der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, BT-Drucks. 16/1054, S. 4. 524

Die in diesem Abschnitt vorgenommene ex post-Betrachtung hat indiziellen Wert, indem sie die Verfassungswidrigkeit der Alimentation des Klägers im streitgegenständlichen Jahr 2003 im Nachhinein bestätigt. 525

Der Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO. 526

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE