

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015

- 2 BvL 19/09 u.a. -

1. Dem weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der praktischen Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung der Beamten entspricht eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung. Ob die Bezüge evident unzureichend sind, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden (vgl. zur Besoldung der Professoren BVerfGE 130, 263 und zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris).
2. Im Rahmen dieser Gesamtschau liegt es nahe, mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus zu ermitteln.
3. Hierzu eignen sich fünf Parameter, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip angelegt sind und denen indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt (deutliche Differenz zwischen einerseits der Besoldungsentwicklung und andererseits der Entwicklung der Tarifentlohnung im öffentlichen Dienst, des Nominallohnindex sowie des Verbraucherpreisindex, systeminterner Besoldungsvergleich und Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder). Ist die Mehrheit dieser Parameter erfüllt (1. Prüfungsstufe), besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation. Diese Vermutung kann durch die Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung widerlegt oder weiter erhärtet werden (2. Prüfungsstufe).
4. Ergibt die Gesamtschau, dass die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, bedarf es der Prüfung, ob dies im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt

sein kann. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG. Soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (3. Prüfungsstufe). Verfassungsrang hat namentlich das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG.

5. Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation genießt die Alimentation der Beamten einen relativen Normbestandsschutz. Der Gesetzgeber darf hier Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist.
6. Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen treffen ihn insbesondere in Form von Begründungspflichten.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 19/09 -
- 2 BvL 20/09 -
- 2 BvL 5/13 -
- 2 BvL 20/14 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren
zu der verfassungsrechtlichen Prüfung,

1. ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2 und 4, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 i.V.m. Anlage IV Nr. 1, Anlage V i.V.m. Anlage I Fußnote 3 zur Besoldungsgruppe A 9, Anlage IX Nr. 30 BBesG i.V.m. Anlage I Nr. 27 Abs. 1 Buchstaben a) bb), Anlage IX Nr. 27 i.V.m. Anlage I Nr. 12 Abs. 1, Anlage IX Nr. 12 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. 1, §§ 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 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1, 8 Abs. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2003 - bezogen auf die Besoldungsgruppe A 9 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,

und

2. ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 i.V.m. Anlage IV Nr. 1 BBesG, Anlage V i.V.m. Anlage I Fußnote 3 zur Besoldungsgruppe A 9, Anlage IX Nr. 30 i.V.m. Anlage I Nr. 27 Abs. 1 Buchstaben a) bb), Anlage IX Nr. 27 i.V.m. Anlage I Nr. 12 Abs. 1, Anlage IX Nr. 12 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. Art. 2 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004,

§ 85 Abs. 1 BBesG i.V.m. Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004, § 67 Abs. 1 BBesG und i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1, 8 Abs. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2004 - bezogen auf die Besoldungsgruppe A 9 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

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 2009 - 1 A 1525/08 -

- 2 BvL 19/09 -,

ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2 und 4, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28 i.V.m. Anlage IV Nr. 1 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. 1, §§ 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 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2 Abs. 1, 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 Besoldungsgruppen A 12 und A 13 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

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 2009 - 1 A 1695/08 -

- 2 BvL 20/09 -,

ob die im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2011 der Klägerin gewährte Nettobesoldung bezogen auf die Besoldungsgruppe A 10 SächsBesG nach Aufhebung des Sächsischen Sonderzahlungsgesetzes durch Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 (SächsGVBl 2010 S. 387) mit Art. 33 Abs. 5 GG in seiner ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung (BGBl I S. 2034) nicht vereinbar gewesen ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Halle vom 22. Februar 2012 - 5 A 55/12 HAL -

- 2 BvL 5/13 -,

ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 S. 1 nebst Anlage I, § 27 Abs. 1 und 2, § 39 Abs. 1 S. 1 und 2 nebst Anlage V, § 40 Abs. 2, § 51 BBesG, § 8 NBesG beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2005 - bezogen auf die BesGr A 9 BBesO und in den für 2005 maßgebenden Fassungen - mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes in seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (a.F.) unvereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 3. April 2014 - 7 A 219/12 -

- 2 BvL 20/14 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Landau,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski

am 17. November 2015 beschlossen:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
2. a) Anlage 21 Nummer 1 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung A ab 1. März 2010) zu § 20a Absatz 2 des Sächsischen Besoldungsgesetzes (SächsBesG, in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 327] in der Fassung des Anhangs zu Artikel 2 Nummer 7 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 327])

b) sowie Anlage 2 Nummer 1 (Grundgehaltssätze Besoldungsordnung A ab 1. April 2011) zu § 20 Absatz 2 des Sächsischen Besoldungsgesetzes (SächsBesG in der Fassung des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 16. Juni 2011 [Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 170]) in der Fassung des Anhangs zu Artikel 1 Nummer 6 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 16. Juni 2011 [Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 170])

jeweils in Verbindung mit Artikel 27 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 - HBG 2011/2012) vom 15. Dezember 2010 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 402) sind, soweit sie die Besoldungsgruppe A 10 in dem Kalenderjahr 2011 betreffen, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar.

3. Der Gesetzgeber des Freistaates Sachsen hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1. Juli 2016 an zu treffen.

4. a) Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. Januar 2002) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020])

b) sowie Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. April 2003) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020]) in der Fassung des Anhangs 1 zu Artikel 1 Nummer 6 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpas-

sungsgesetz 2003/2004 – BBVAnpG 2003/2004) vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 1798)

c) sowie Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. April 2004) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020]) in der Fassung des Anhangs 14 zu Artikel 2 Nummer 3 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) vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 1798)

d) sowie Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. August 2004) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020]) in der Fassung des Anhangs 27 zu Artikel 3 Nummer 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) vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 1798)

jeweils in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Nummer 1, §§ 2, 5, 6 Absätze 1 und 2 Nummer 1 Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 20. November 2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 696) sind, soweit sie die Besoldungsgruppe A 9 in Nordrhein-Westfalen in den Kalenderjahren 2003 und 2004 betreffen, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung vereinbar.

5. a) Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. Januar 2002) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020])

b) sowie Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. Juli 2003) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020]) in der Fassung des Anhangs 1 zu Artikel 1 Nummer 6 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) vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 1798)

jeweils in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Nummer 1, §§ 2, 5, 6 Absätze 1 und 2 Nummer 1 Sonderzahlungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 20. November 2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 696) sind, soweit sie die Besoldungsgruppen A 12 und A 13 in dem Kalenderjahr 2003 in Nordrhein-Westfalen betreffen, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung vereinbar.

6. Anlage IV Nummer 1 (Grundgehaltssätze Bundesbesoldungsordnung A ab 1. August 2004) zu § 20 Absatz 2 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 [Bundesgesetzblatt I Seite 3020]) in der Fassung des Anhangs 27 zu Artikel 3 Nummer 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) vom 10. September 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 1798)

ist, soweit sie die Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen im Kalenderjahr 2005 betrifft, mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung vereinbar.

Gründe:

A.

Gegenstand der Entscheidung sind mehrere Richtervorlagen zur Frage der 1
Verfassungsmäßigkeit der sogenannten „A-Besoldung“ von Beamten in verschie-
denen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiträumen.

Die Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen 2
betreffen die Frage, ob die Alimentation nordrhein-westfälischer Beamter der Be-
soldungsgruppe A 9 in den Jahren 2003 und 2004 (2 BvL19/09) und der Besol-
dungsgruppen A 12 und A 13 im Jahr 2003 (2 BvL 20/09) verfassungsgemäß war.

Das Verwaltungsgerichts Halle hat die Frage vorgelegt, ob die Alimentation 3
von Beamten der Besoldungsgruppe A 10 nach dem sächsischen Besoldungsge-
setz im Jahr 2011 verfassungsgemäß war (2 BvL 5/13).

Gegenstand der Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig 2 BvL 20/14 4
ist die Frage, ob die Alimentation eines Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 in
Niedersachsen im Jahr 2005 verfassungsgemäß war.

I.

1. Von 1971 bis 2003 war für die Besoldung der Beamten allein der Bundes- 5
gesetzgeber zuständig. Er hatte von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskom-
petenz in Art. 74a Abs. 1 a.F. GG für die Besoldung und Versorgung der Angehö-
rigen des öffentlichen Dienstes (eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 des Achtundzwanzig-
sten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 [BGBl I
S. 206]) durch den Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes abschließend Ge-
brauch gemacht. Bis zum Jahr 2003 war auch die Gewährung einer jährlichen
Sonderzuwendung (sogenanntes Weihnachtsgeld) und eines jährlichen Urlaubsgel-
des bundeseinheitlich geregelt. Nach § 67 Bundesbesoldungsgesetz (in der
Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 – BBesG a.F. –, BGBl I
S. 3020) erhielten die Beamten eine Sonderzuwendung nach besonderer bundes-
gesetzlicher Regelung; gleiches galt nach § 68a BBesG a.F. bezüglich des Ur-
laubsgeldes.

Die Sonderzuwendung war im Gesetz über die Gewährung einer jährlichen 6
Sonderzuwendung (Sonderzuwendungsgesetz – SoZuwG) in der Fassung der

Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl I S. 3642) geregelt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SoZuwG wurde der Grundbetrag in Höhe der nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge gewährt, wobei gemäß § 13 SoZuwG ein Bemessungsfaktor galt, der sich nach dem Verhältnis der Bezüge im Dezember 1993 zu denjenigen im Dezember des laufenden Jahres errechnete. Im Jahr 2002 betrug die jährliche Sonderzuwendung 86,31 v.H. des für Dezember 2002 maßgebenden Grundbetrages. Bei Fortgeltung dieser Regelung hätte die Sonderzuwendung im Jahr 2003 84,29 v.H. der Dezemberbezüge betragen.

Das Urlaubsgeld war im Gesetz über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes (Urlaubsgeldgesetz – UrlGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl I S. 1780) geregelt. Beamte zählten zu dem nach § 1 Abs. 1 UrlGG berechtigten Personenkreis. Die Bestimmung lautete:

§ 1

Berechtigter Personenkreis

(1) Ein jährliches Urlaubsgeld erhalten nach diesem Gesetz

1. Bundesbeamte, Beamte der Länder, der Gemeinden, der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; ausgenommen sind die Ehrenbeamten und die Beamten auf Widerruf, die nebenbei verwendet werden, sowie entpflichtete Hochschullehrer,

2. Richter des Bundes und der Länder; ausgenommen sind die ehrenamtlichen Richter,

3. Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit mit Anspruch auf Besoldung oder Ausbildungsgeld (§ 30 Abs. 2 des Soldatengesetzes).

(2) Dieses Gesetz gilt nicht für die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihre Verbände.

§ 2 UrlGG regelte die Voraussetzungen eines Urlaubsgeldanspruchs wie folgt: 8

§ 2

Anspruchsvoraussetzungen

(1) Voraussetzung für den Anspruch ist, dass der Berechtigte

1. am ersten allgemeinen Arbeitstag des Monats Juli in einem der in § 1 Abs. 1 bezeichneten Rechtsverhältnisse steht und nicht für den gesamten Monat Juli ohne Bezüge beurlaubt ist und

2. seit dem ersten allgemeinen Arbeitstag des laufenden Jahres ununterbrochen bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn (§ 29 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes) in einem Dienst-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis steht oder gestanden hat.

Sind die Anspruchsvoraussetzungen nach Nummer 1 nur deshalb nicht erfüllt, weil wegen einer Elternzeit kein Anspruch auf Bezüge besteht, so ist dies in dem Kalenderjahr unschädlich, in dem Dienst- oder Anwärterbezüge für mindestens drei volle Kalendermonate des ersten Kalenderhalbjahres zugestanden haben oder Dienst- oder Anwärterbezüge unmittelbar nach Beendigung der Elternzeit wieder zustehen. Auf die Wartezeit nach Nummer 2 wird der während dieser Zeit geleistete Wehr- oder Zivildienst angerechnet.

(2) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 2 gelten auch als erfüllt für die Zeit zwischen der Beendigung eines Beamtenverhältnisses oder eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses kraft Rechtsvorschrift oder allgemeiner Verwaltungsanordnung infolge Bestehens einer Laufbahnprüfung (Abschlussprüfung) und der Begründung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn, längstens bis zum ersten allgemeinen Arbeitstag des auf die Laufbahnprüfung folgenden Monats.

Nach § 4 Abs. 1 UrlGG betrug das Urlaubsgeld für Beamte der Besoldungsgruppe A 9 und höher 255,65 €. § 4 UrlGG lautete:

§ 4

Höhe des Urlaubsgeldes

(1) Das Urlaubsgeld beträgt 255,65 Euro, für Beamte und Soldaten mit Grundgehalt aus den Besoldungsgruppen A 1 bis A 8 332,34 Euro.

(2) Ein Berechtigter, dessen regelmäßige Arbeitszeit oder dessen Dienst und dessen Bezüge ermäßigt worden sind, erhält ein im gleichen Verhältnis verringertes Urlaubsgeld.

(3) Erhält der Berechtigte ein Urlaubsgeld aus einem anderen Beschäftigungsverhältnis, so ist diese Leistung auf das nach diesem Gesetz zustehende Urlaubsgeld anzurechnen.

2. Ab dem Jahr 2002 gab es Bestrebungen, die Beamtenbesoldung für eigenständige Regelungen der Länder zu öffnen, die schließlich in eine zunächst auf das Sonderzahlungsrecht begrenzte Teilföderalisierung der Besoldung mündeten.

Die Teilföderalisierung des Besoldungsrechts wurde vollzogen durch das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpG 2003/2004) vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798). Durch Art. 18 Abs. 1 BBVAnpG 2003/2004 wurden das Sonderzuwendungsgesetz und das Urlaubsgeldgesetz aufgehoben. Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 regelte ihre übergangsweise geltende weitere Anwendung. Die Vorschrift lautete:

Artikel 18

Aufhebung von Vorschriften

(1) Es werden aufgehoben:

1. das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl I S. 3642), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 686), und

2. das Urlaubsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl I S. 1780).

(2) Das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl I S. 3642), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 686), und das Urlaubsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl I S. 1780) sind bis zum Inkrafttreten bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen zur Gewährung von jährlichen Sonderzahlungen weiter anzuwenden.

(...)

Den Ländern wurde gemäß Art. 18 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 im Wege einer Neufassung des § 67 BBesG zugleich die Befugnis eingeräumt, eigene Regelungen bezüglich einer jährlichen Sonderzahlung zu erlassen. Diese „Öffnungsklausel“ schreibt einen bundeseinheitlichen Höchstbetrag der Sonderzahlungen vor, gewährt dem Bund und den Ländern aber im Übrigen - hinsichtlich Höhe, Zweck, Struktur und Zahlungsweise - umfassende inhaltliche Gestaltungsfreiheit. Die Passage lautet:

Artikel 13

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Das Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl I S. 3020), zuletzt geändert durch Artikel 3 dieses Gesetzes, wird wie folgt geändert:

1. - 6. (...)

7. § 67 wird wie folgt gefasst:

„§ 67 Jährliche Sonderzahlungen

(1) Soweit der Bund oder die Länder durch Gesetz jährliche Sonderzahlungen gewähren, dürfen diese im Kalenderjahr die Bezüge eines Monats nicht übersteigen. Daneben kann für jedes Kind eines Berechtigten ein Sonderbetrag bis zur Höhe von 25,56 € gewährt werden. Bei den Bezügen nach Satz 1 sind die Auslandsdienstbezüge nach dem 5. Abschnitt, Zulagen und Vergütungen nach den §§ 42a, 45, 47, 48, 50a und 51 sowie sonstige Einmalzahlungen nicht zu berücksichtigen. Abweichend von Satz 1 kann die jährliche Sonderzahlung für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 um bis zu 332,34 Euro und für alle übrigen Besoldungsgruppen um bis zu 255,65 Euro erhöht werden.

(2) In der bundes- oder landesgesetzlichen Regelung ist die Zahlungsweise zu bestimmen. Außerdem kann festgelegt werden, dass die Sonderzahlungen nach Absatz 1 Satz 1 und 3 ruhegehaltfähig sind. Gleichzeitig kann bestimmt werden, dass sie an den allgemeinen Anpassungen nach § 14 teilnehmen.“

8. (...)

Für die Jahre 2003 und 2004 enthielt das BBVAnpG 2003/2004 spezielle Re- 13
gelungen, die neben die bereits zitierten Bestimmungen traten. Art. 1 Nr. 5
BBVAnpG 2003/2004 in Verbindung mit § 85 BBesG betraf die Einmalzahlung im
Jahr 2003; Art. 2 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004 in Verbindung mit § 85 BBesG betraf
die Einmalzahlung im Jahr 2004. Diese Einmalzahlungen kamen als weiterer Be-
soldungsbestandteil zu der sonstigen Besoldung in den Jahren 2003 beziehungs-
weise 2004 hinzu. Die betreffenden Vorschriften lauten:

Artikel 1

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes für das Jahr 2003

Das Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl I S. 3020), geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 2002 (BGBl I S. 3082), wird wie folgt geändert:

1. - 4. (...)

5. Nach § 83 werden folgende §§ 84 und 85 angefügt:

„ (...)

§ 85 Einmalzahlung im Jahr 2003

(1) Beamte, Richter und Soldaten mit Anspruch auf Besoldung für den gesamten Monat April 2003 und mindestens einen Tag im Monat Mai 2003 erhalten eine Einmalzahlung in Höhe von 7,5 vom Hundert der Dienstbezüge, die ihnen im Monat März 2003 (Basismonat) zugestanden haben, höchstens 185 Euro, soweit von der Ermächtigung nach Absatz 6 innerhalb von drei Monaten nach dem 16. September 2003 kein Gebrauch gemacht wird. Satz 1 gilt nicht für Empfänger von Bezügen aus der Besoldungsgruppe B 11.

(...)

(6) Die Länder werden ermächtigt, jeweils für ihren Bereich durch Gesetz zu regeln, dass die Einmalzahlung nach Absatz 1 für die Ämter der den Staatssekretären des Bundes vergleichbaren Beamten in den Ländern entsprechend Absatz 1 Satz 2 bestimmt werden kann.“

6. (...)

Artikel 2

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes für das Jahr 2004

Das Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl I S. 3020), zuletzt geändert durch Artikel 1 dieses Gesetzes, wird wie folgt geändert:

1. (...)

2. § 85 wird wie folgt gefasst:

„§ 85 Einmalzahlung im Jahr 2004

(1) Beamte, Richter und Soldaten, die im Monat November 2004 ununterbrochen bei demselben Dienstherrn in einem Beamten-, Richter- oder Soldatenverhältnis stehen und mindestens für einen Tag in diesem Monat Anspruch auf Besoldung haben, erhalten eine Einmalzahlung in Höhe von 50 Euro, Anwärter in Höhe von 30 Euro, soweit von der Ermächtigung nach Absatz 4 innerhalb von drei Monaten nach dem 16. September 2003 kein Gebrauch gemacht wird. Satz 1 gilt nicht für Empfänger von Bezügen aus der Besoldungsgruppe B 11.“

(2) - 3. ...

3. Die drei Länder, deren Besoldungsvorschriften verfahrensgegenständlich sind, haben von der Möglichkeit, jährliche Sonderzahlungen in eigener Zuständigkeit für ihren Bereich neu zu regeln, in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. 14

a) Der nordrhein-westfälische Landtag verabschiedete am 20. November 2003 als Art. I des Gesetzes über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen das Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger für das Land Nordrhein-Westfalen (Sonderzahlungsgesetz NRW – SZG-NRW [GVBl S. 696]). Das Gesetz, das am 30. November 2003 in Kraft trat, sah eine gegenüber der alten Rechtslage geringere jährliche Sonderzahlung vor; ein gesondertes Urlaubsgeld wurde nicht mehr gewährt. Nach § 6 des Gesetzes betrug der Grundbetrag der Sonderzahlung für das Jahr 2003 für Beamte der Besoldungsgruppen A 9 und höher 50 v.H. der für den Monat Dezember maßgeblichen Bezüge. 15

Die maßgeblichen Vorschriften des SZG-NRW in der Fassung vom 30. November 2003 waren: 16

§ 1

Geltungsbereich

(1) Eine jährliche Sonderzahlung erhalten nach diesem Gesetz

1. Beamtinnen und Beamte des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; ausgenommen sind die Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamten,

2. - (2) ...

§ 2

Anspruchsvoraussetzungen für Beamte und Richter

(1) Voraussetzung für den Anspruch ist, dass die Berechtigten

1. am 1. Dezember in einem der in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Rechtsverhältnisse stehen,

2. seit dem ersten nicht allgemein freien Tag des Monats Oktober ununterbrochen oder im laufenden Kalenderjahr insgesamt sechs Monate bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn (§ 29 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes) in einem hauptberuflichen Dienst- oder Arbeitsverhältnis oder einem Ausbildungsverhältnis stehen oder gestanden haben und

3. mindestens bis einschließlich 31. März des folgenden Jahres im Dienst dieses Dienstherrn verbleiben, es sei denn, dass sie ein früheres Ausscheiden nicht selbst zu vertreten haben.

(2) - (6) ...

§ 5

Zusammensetzung der Sonderzahlung

Die Sonderzahlung besteht aus einem Grundbetrag und einem Sonderbetrag für Kinder.

§ 6

Grundbetrag für Beamte und Richter

(1) Der Grundbetrag wird in den Jahren 2003, 2004 und 2005 für die Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 6 in Höhe von 84,29 vom Hundert, für die Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A 7 und A 8 sowie für die Empfängerinnen und Empfänger von Anwärterbezügen in Höhe von 70 vom Hundert und im Übrigen in Höhe von 50 vom Hundert aus den nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezügen berechnet und gewährt, und zwar auch dann, wenn der/dem Berechtigten die Bezüge für diesen Monat nur teilweise zustehen oder in den Fällen einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge nicht zustehen. Ab dem Jahr 2006 tritt an die Stelle der in Satz 1 genannten Vomhundertsätze der Vomhundertsatz, der sich aus dem Verhältnis der regelmäßig anzupassenden Bezüge nach dem Stand Dezember 1993 und denen im Dezember des laufenden Jahres errechnet. Das Finanzministerium wird ermächtigt, den jeweils maßgebenden Vomhundertsatz festzusetzen.

(2) Bezüge im Sinne des Absatzes 1 sind unter Berücksichtigung des § 6 des Bundesbesoldungsgesetzes

1. das Grundgehalt, der Familienzuschlag, Amts-, Stellen-, Ausgleichs- und Überleitungszulagen, Leistungsbezüge für Professoren sowie für hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen, soweit diese nicht als Einmalzahlungen gewährt werden, sowie Anwärterbezüge,

2. - (4) ...

In der Begründung zum Gesetzentwurf vom 15. September 2003 wird die Lage der öffentlichen Haushalte im Land, die insbesondere aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung und der hohen Steuerausfälle äußerst angespannt sei, als Problem benannt. Von der daher zwingend gebotenen Entlastung der Haushalte von Land und Kommunen könnten die Personalkosten als größter Ausgabenblock nicht ausgenommen werden; vielmehr müsse die Entlastung auch einen angemessenen Beitrag der Beamten und Versorgungsempfänger einschließen (Landtag Drucksache [LTDrucks] 13/4313, S. 1, 17). 17

b) aa) In Sachsen wurde zum 1. Januar 2004 die Höhe der jährlichen Sonderzahlung für Beamte des gehobenen Dienstes auf 1.200 € festgesetzt; das Urlaubsgeld, das bisher 255,65 € betragen hatte, entfiel durch die Aufhebung des UrlGG. Die maßgeblichen Vorschriften des Sächsischen Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung (Sächsisches Sonderzahlungsgesetz – SächsSZG) vom 6. Januar 2004 (GVBl S. 2) lauteten: 18

§ 1

Geltungsbereich

(1) Eine jährliche Sonderzahlung nach diesem Gesetz erhalten

1. Beamte des Freistaates Sachsen, der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Landkreise sowie der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,
2. Richter des Freistaates Sachsen,
3. Mitglieder der Staatsregierung,
4. Versorgungsempfänger, denen laufende Versorgungsbezüge zustehen, die der Freistaat Sachsen, eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, ein Landkreis oder eine der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu tragen hat.

Ausgenommen von einer jährlichen Sonderzahlung sind Ehrenbeamte und ehrenamtliche Richter.

(2) Das Gesetz gilt nicht für öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften und ihre Verbände.

§ 2

Anspruchsvoraussetzungen

Voraussetzung für den Anspruch ist, dass der Berechtigte am 1. Dezember in einem der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 bezeichneten Rechtsverhältnisse steht.

§ 4

Höhe der Sonderzahlung für Beamte, Richter und Mitglieder der Staatsregierung

(1) Die Höhe der Sonderzahlung für Beamte, Richter und Mitglieder der Staatsregierung bemisst sich nach der Besoldungsgruppe, die am 1. Dezember für die Bezügezahlung maßgebend ist. Sie beträgt

- | | | |
|----|---|-------------|
| 1. | im einfachen und mittleren Dienst | 1 025 Euro, |
| 2. | im gehobenen Dienst | 1 200 Euro, |
| 3. | im höheren Dienst für die Besoldungsgruppen A 13 bis A 16, C 1 bis C 3, R 1, R 2, W 1 und W 2 | 1 500 Euro, |
| 4. | für die übrigen Besoldungsgruppen und Mitglieder der Staatsregierung | 1 800 Euro, |
| 5. | für Anwärter | 350 Euro. |

(2) Im Falle einer Teilzeitbeschäftigung wird die Sonderzahlung im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt.

(3) Hat der Berechtigte nicht während des gesamten Kalenderjahres aufgrund einer Tätigkeit im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn (§ 29 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes) Bezüge erhalten, vermindert sich die Sonderzahlung für die Zeiten, für die ihm keine Bezüge zugestanden haben. Die Minderung beträgt für jeden vollen Monat ein Zwölftel. Dabei werden mehrere Zeiträume zusammengezählt und in diesem Falle der Monat zu 30 Tagen gerechnet. Der Zahlung von Bezügen steht die Zahlung von Mutterschaftsgeld nach dem Mutterschutzgesetz in der jeweils geltenden Fassung während eines Arbeitsverhältnisses zu einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn gleich. Für die Dauer einer Elternzeit unterbleibt die Minderung bis zur Vollendung des zwölften Lebensmonats des Kindes, wenn am Tage vor Antritt der Elternzeit Anspruch auf Bezüge aus einem Rechtsverhältnis nach Satz 1 bestanden hat.

(4) Erhält der Berechtigte eine der Sonderzahlung nach diesem Gesetz vergleichbare Leistung oder eine vergleichbare

tarifliche Leistung, vermindert sich die Sonderzahlung entsprechend.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (LTDrucks 3/9111, S. 13) sollte ein vollständiger Systemwechsel vollzogen werden mit einer Vereinheitlichung der Sonderzahlungen für Besoldungs- und Versorgungsempfänger mit Anspruch auf Bezüge nach dem Bundesbesoldungsgesetz beziehungsweise Beamtenversorgungsgesetz unmittelbar und für diejenigen mit Anspruch auf Bezüge nach dem Bundesbesoldungsgesetz beziehungsweise Beamtenversorgungsgesetz in Verbindung mit der Zweiten Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung – 2. BesÜV a.F.) beziehungsweise der Verordnung über beamtenversorgungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (Beamtenversorgungs-Übergangsverordnung – BeamtVÜV). Zugleich sollte im Hinblick auf Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung der Regelungsinhalt wesentlich gekürzt und transparent gestaltet werden. An die Stelle der beiden Bundesgesetze und der beiden Leistungen Sonderzuwendung und Urlaubsgeld sollte im Freistaat Sachsen ein Gesetz über die Gewährung einer einzigen Sonderzahlung treten. Um den veränderten allgemeinen sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Freistaat Sachsen Rechnung zu tragen, sollte die Höhe der künftigen Sonderzahlung unter das bisherige Niveau von Urlaubsgeld und jährlicher Sonderzahlung abgesenkt werden. Die Besoldungs- und Versorgungsempfänger sollten damit einen solidarischen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. 19

bb) Durch Art. 27 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 – HBG 2011/2012) vom 15. Dezember 2010 (GVBl S. 387, 402), in Kraft getreten am 1. Januar 2011, wurde das SächsSZG aufgehoben. Diese Vorschrift lautet wie folgt: 20

Das Sächsische Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung (Sächsisches Sonderzahlungsgesetz – SächsSZG) vom 6. Januar 2004 (SächsGVBl. S. 2) wird aufgehoben.

Die Gesetzesbegründung (LTDrucks 5/3195, S. 115) rechtfertigt die Maßnahme mit der geringen Wirtschaftskraft, der hohen Arbeitslosigkeit im Freistaat Sachsen und dem niedrigen Bezahlniveau für vergleichbare Beschäftigte außerhalb 21

halb des öffentlichen Dienstes. Das grundgesetzliche Verschuldungsverbot in Verbindung mit der prognostizierten langfristigen Einnahmeentwicklung im Freistaat Sachsen erfordere eine nachhaltige Anpassung der Strukturen und Prüfung sämtlicher Ausgaben. Auch von den Beamten des Freistaates Sachsen werde insoweit ein Beitrag erwartet.

c) Das Land Niedersachsen machte erstmals mit dem Gesetz zur Änderung besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften und des Ministergesetzes vom 31. Oktober 2003 (Nds. BesÄndG [GVBl S. 372]) von seiner Besoldungskompetenz Gebrauch. 22

aa) Art. 1 Nr. 4 Nds. BesÄndG, in Kraft getreten am 8. November 2003, fügte 23 einen neuen § 13 in das Niedersächsische Besoldungsgesetz (NBesG) vom 5. Juni 1997 (GVBl S. 244) ein, nach dem für das Jahr 2003 eine (einmalige) Sonderzahlung in Höhe von 65 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge gewährt wurde. § 13 NBesG lautete:

§ 13

Besoldungs- und versorgungsrechtliche Übergangsvorschriften

(1) Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 gilt für die durch Landesrecht bestimmten Empfängerinnen und Empfänger von Dienst- oder Versorgungsbezügen aus den Besoldungsgruppen B 9 und B 10 nicht, soweit dadurch die Grundgehaltssätze und Amtszulagen in den Jahren 2003 und 2004 erhöht und Einmalzahlungen festgelegt werden.

(2) Für das Jahr 2003 werden Sonderzahlungen als Einmalzahlung in Anwendung des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (BGBl I S. 3642), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 686), geleistet; der nach dessen § 13 Satz 1 anzuwendende Bemessungsfaktor beträgt 0,65.

bb) Im Jahr 2004 bestimmte sich die Sonderzahlung nach § 8 NBesG (§ 8 24 NBesG a.F.; eingefügt durch Art. 1 Nr. 3 Nds. BesÄndG mit Wirkung vom 1. Januar 2004), der eine monatliche Sonderzahlung in Höhe von 4,17 v.H. der berücksichtigungsfähigen Bezüge - dies entspricht bei Betrachtung des gesamten Kalenderjahres 2004 etwa 50 v.H. eines Monatsbezuges - vorsah. Niedrigere Besol-

dungsgruppen (A 2 bis A 8) erhielten im Interesse des sozialen Ausgleichs zusätzlich einen Erhöhungsbetrag in Form eines Festbetrags von 120 €, der im Monat Juli mit dem Sonderzahlungsbetrag ausbezahlt wurde. § 8 NBesG a.F. hatte folgenden Inhalt:

§ 8

Sonderzahlungen

(1) Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter erhalten neben ihren monatlichen Dienst- oder Anwärterbezügen monatlich eine Sonderzahlung (§ 67 BBesG) in Höhe von 4,17 vom Hundert dieser Bezüge. Zulagen und Vergütungen nach den §§ 42 a, 45, 47, 48, 50 a und 51 BBesG, Auslandsdienstbezüge nach dem 5. Abschnitt des Bundesbesoldungsgesetzes sowie Einmalzahlungen gehören nicht zu den Bezügen im Sinne des Satzes 1. In den Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 erhöht sich die Sonderzahlung für den Monat Juli um 120 Euro.

(2) Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger erhalten neben ihren monatlichen Versorgungsbezügen eine monatliche Sonderzahlung (§ 50 Abs. 4 des Beamtenversorgungsgesetzes - BeamtVG) in Höhe von 4,17 vom Hundert dieser Bezüge. Satz 1 gilt nicht für Personen, die einen Unterhaltsbeitrag aufgrund eines Gnadenerweises oder einer Disziplinarentscheidung oder Übergangsgeld nach § 47 oder 47 a BeamtVG erhalten. Für die Berechnung nach Satz 1 sind die monatlichen Versorgungsbezüge vor der Anwendung von Ruhens- und Anrechnungsvorschriften zugrunde zu legen. Nicht zu den Bezügen im Sinne des Satzes 1 gehören die Zuschläge nach den §§ 50 a bis 50 e BeamtVG und Einmalzahlungen.

(3) Berechtigte nach den Absätzen 1 und 2 erhalten für jedes Kind, für das ihnen in Bezug auf den Monat Juli ein Familienzuschlag gewährt wird, eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 25,56 Euro. Waisen, denen der Familienzuschlag zusteht, erhalten die jährliche Sonderzahlung selbst. Die jährliche Sonderzahlung wird mit den Bezügen für den Monat Juli gezahlt.

Der Gesetzentwurf (LTDrucks 15/389, S. 4) bezweckte, von der durch das BBVAnpG 2003/2004 eröffneten selbstständigen Gestaltungsbefugnis Gebrauch zu machen mit dem Ziel, einen Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Konsolidierung des Haushalts zu leisten. 25

cc) Im verfahrensgegenständlichen Jahr 2005 richtete sich die Sonderzahlung nach der gemäß Art. 5 Nr. 1 des Niedersächsischen Haushaltsbegleitgesetzes (NHhBgG) 2005 vom 17. Dezember 2004 (GVBl S. 664) vorgenommenen Neuregelung des § 8 NBesG (§ 8 NBesG n.F.). An die Stelle der im Jahr 2004 eingeführten monatlichen Sonderzahlung und des Erhöhungsbetrages trat mit Wirkung vom 1. Januar 2005 für Empfänger von Dienstbezügen niedrigerer Besoldungsgruppen (A 2 bis A 8) eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 420 €, die neben den Dienstbezügen für den Monat Dezember gezahlt wurde. Für die übrigen Besoldungsgruppen wurde die jährliche Sonderzahlung gestrichen; lediglich ein kinderbezogener Betrag in Höhe von 25,56 € pro Kind blieb bestehen. In der so geänderten Fassung lautete § 8 NBesG:

§ 8

Jährliche Sonderzahlungen

(1) Beamtinnen und Beamte in den Besoldungsgruppen A2 bis A8 erhalten neben ihren Dienstbezügen für den Monat Dezember eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 420 Euro. § 6 Abs.1 BBesG gilt entsprechend.

(2) Beamtinnen, Beamte, Richterinnen, Richter, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger erhalten neben ihren Dienst-, Anwärter- oder Versorgungsbezügen für den Monat Dezember für jedes Kind, für das ihnen in Bezug auf den Monat Dezember ein Familienzuschlag gewährt wird, eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 25,56 Euro. Waisen, denen der Familienzuschlag zusteht, erhalten diese Sonderzahlung selbst.

Ausweislich der Gesetzesbegründung (LTDrucks 15/1340, S. 6, 18) seien aufgrund der überaus angespannten haushaltswirtschaftlichen Situation und der damit verbundenen Verschärfung der Konsolidierungserfordernisse abermals strukturelle Eingriffe in den Landeshaushalt in Form einer Reduzierung der Personalausgaben notwendig.

4. Im Jahr 2006 ging infolge der sogenannten Föderalismusreform I die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenbesoldung und -versorgung auf die Länder über.

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) führte mit Wirkung vom 1. September 2006 zu einer föderalen Neuordnung der dienstrechtlichen Regelungskompetenzen. Durch Art. 1 Nr. 8 des Änderungsgesetzes wurde unter anderem der im Jahr 1971 eingefügte Art. 74a GG (vgl. Art. I Nr. 1 des 28. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971, BGBl I S. 206) aufgehoben, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes zugewiesen hatte. An die Stelle des in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommenden Grundsatzes der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung trat die Regelung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über „die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ innehat. Nach der Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 GG gilt das Bundesbesoldungsgesetz als Bundesrecht fort; es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden. 29

5. Die Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (2 BvL 19/09 und 2 BvL 20/09) beziehen sich auf die Kalenderjahre 2003 und 2004, die Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig bezieht sich auf das Jahr 2005 (2 BvL 20/14), also jeweils auf Zeiträume der zwischen Bund und Ländern geteilten Gesetzgebungskompetenz im Besoldungsrecht. Die Vorlage des Verwaltungsgerichts Halle (2 BvL 5/13) betrifft das Kalenderjahr 2011, also einen Zeitraum, in dem die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Beamten der Länder ausschließlich bei den Ländern lag. 30

a) Grundlage der Besoldung der Beamten in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2003 und 2004 war das BBesG a.F. 31

aa) § 1 BBesG a.F. regelte den personellen und sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes: 32

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt die Besoldung der

1. Bundesbeamten, der Beamten der Länder, der Gemeinden, der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; ausgenommen sind die Ehrenbeamten und die Beamten auf Widerruf, die nebenbei verwendet werden,
2. Richter des Bundes und der Länder; ausgenommen sind die ehrenamtlichen Richter,
3. Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit.

(2) Zur Besoldung gehören folgende Dienstbezüge:

1. Grundgehalt,
2. Leistungsbezüge für Professoren sowie hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen,
3. Familienzuschlag,
4. Zulagen,
5. Vergütungen,
6. Auslandsdienstbezüge.

(3) Zur Besoldung gehören ferner folgende sonstige Bezüge:

1. Anwärterbezüge,
2. jährliche Sonderzuwendungen,
3. vermögenswirksame Leistungen,
4. jährliches Urlaubsgeld.

(4) Die Länder können besoldungsrechtliche Vorschriften im Sinne der Absätze 1 bis 3 nur erlassen, soweit dies bundesgesetzlich ausdrücklich geregelt ist.

(5) Dieses Gesetz gilt nicht für die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihre Verbände.

bb) Die Besoldungsordnung A und die Bemessung des Grundgehaltes waren in § 20 und § 27 BBesG samt Anlagen geregelt: 33

Bundesbesoldungsordnungen A und B

(1) Die Ämter der Beamten und Soldaten und ihre Besoldungsgruppen werden in Bundesbesoldungsordnungen oder in Landesbesoldungsordnungen geregelt. Die §§ 21 und 22 bleiben unberührt.

(2) Die Bundesbesoldungsordnung A - aufsteigende Gehälter - und die Bundesbesoldungsordnung B - feste Gehälter - sind Anlage I. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen sind in der Anlage IV ausgewiesen. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Funktionen den Ämtern in den Bundesbesoldungsordnungen zuzuordnen.

(3) ...

§ 27

Bemessung des Grundgehalts

(1) Das Grundgehalt wird, soweit die Besoldungsordnungen nichts anderes vorsehen, nach Stufen bemessen. Das Aufsteigen in den Stufen bestimmt sich nach dem Besoldungsdienstalter und der Leistung. Es wird mindestens das Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe gezahlt.

(2) Das Grundgehalt steigt bis zur fünften Stufe im Abstand von zwei Jahren, bis zur neunten Stufe im Abstand von drei Jahren und darüber hinaus im Abstand von vier Jahren.

(3) - (5) ...

In Anlage IV Nr. 1 zum BBesG sind die Grundgehaltssätze der Bundesbesoldungsordnung A enthalten. 34

cc) Lineare Besoldungsanpassungen in den Jahren 2003 und 2004 erfolgten im Wege einer Änderung des § 14 BBesG a.F. durch Art. 1 bis 3 BBVAnpG 2003/2004. Zum 1. April 2003 wurden die Grundgehaltssätze in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 11 und zum 1. Juli 2003 in den Besoldungsgruppen A 12 und höher jeweils um 2,4 v.H. angehoben. Zum 1. April 2004 und 1. August 2004 wurden in der Besoldungsordnung A die Grundgehaltssätze jeweils um 1,0 v.H. erhöht. § 14 BBesG in der Fassung des Art. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 lautete: 35

§ 14

Anpassung der Besoldung

(1) Die Besoldung wird entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst.

(2) Um 2,4 vom Hundert werden erhöht

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbeträge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,
3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Bundesbesoldungsordnungen A und B,
4. die Anwärtergrundbeträge.

Die Erhöhung gilt für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 11 und Anwärter ab 1. April 2003, für die übrigen Besoldungsgruppen ab 1. Juli 2003, soweit von der Ermächtigung nach Absatz 4 innerhalb von drei Monaten nach dem 16. September 2003 kein Gebrauch gemacht wird. Die Erhöhung nach Satz 1 Nr. 1 gilt in den Jahren 2003 und 2004 nicht für die Besoldungsgruppe B 11. Die erhöhten Beträge ergeben sich aus den Anlagen IV, V, VIII und IX in der ab dem 1. April 2003 geltenden Fassung.

(3) - (4) ...

§ 14 BBesG in der Fassung des Art. 2 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 36
10. September 2003 lautete:

§ 14

Anpassung der Besoldung

(1) Die Besoldung wird entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst.

(2) Um 1,0 vom Hundert werden erhöht

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbeträge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,
3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Bundesbesoldungsordnungen A und B,
4. die Anwärtergrundbeträge.

Die Erhöhung gilt ab 1. April 2004, soweit von der Ermächtigung nach Absatz 4 innerhalb von drei Monaten nach dem 16. September 2003 kein Gebrauch gemacht wird. Die Erhöhung nach Satz 1 Nr. 1 gilt im Jahr 2004 nicht für die Besoldungsgruppe B 11. Die erhöhten Beträge ergeben sich aus den Anlagen IV, V, VIII und IX in der ab dem 1. April 2004 geltenden Fassung.

(3) - (4) ...

§ 14 BBesG in der Fassung des Art. 3 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 hatte folgenden Inhalt: 37

§ 14

Anpassung der Besoldung

(1) Die Besoldung wird entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst.

(2) Um 1,0 vom Hundert werden erhöht

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbeträge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,
3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Bundesbesoldungsordnungen A und B,
4. die Anwärtergrundbeträge.

Die Erhöhung gilt ab 1. August 2004, soweit von der Ermächtigung nach Absatz 4 innerhalb von drei Monaten nach dem 16. September 2003 kein Gebrauch gemacht wird. Die Erhöhung nach Satz 1 Nr. 1 gilt im Jahr 2004 nicht für die Besoldungsgruppe B 11. Die erhöhten Beträge ergeben sich aus den Anlagen IV, V, VIII und IX in der ab dem 1. August 2004 geltenden Fassung.

(3) - (4) ...

b) Grundlage der Besoldung der Beamten in Sachsen im Vorlagezeitraum des Jahres 2011 war neben dem Sächsischen Sonderzahlungsgesetz das Sächsische Besoldungsgesetz (SächsBesG) vom 28. Januar 1998 (GVBl S. 50) in der Fassung des Art. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 (GVBl S. 327). 38

aa) § 1 Abs. 1 SächsBesG regelte den sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des SächsBesG in dem verfahrensgegenständlichen Zeitraum: 39

§ 1

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt die Besoldung der Beamten und Richter des Freistaates Sachsen und der Beamten der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Landkreise und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; ausgenommen sind die Ehrenbeamten, die ehrenamtlichen Richter sowie die Beamten auf Widerruf, die nebenbei verwendet werden. Es trifft ferner Regelungen über Versorgungsbezüge, Aufwandsentschädigungen und Zuwendungen aus Gründen der Fürsorge.

(2) ...

bb) Für die Höhe der einzelnen Besoldungsbestandteile (Grundgehaltssätze, Familienzuschlag und Zulagen) verwies § 20a Abs. 2 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsBesG auf die Anlagen zum SächsBesG. § 20a Abs. 1 SächsBesG regelte die Höhe der Besoldungsanpassung. § 20a Abs. 1 und 2 SächsBesG lauteten in der vom 1. März 2009 bis 31. März 2011 geltenden Fassung: 40

§ 20a

Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2010

(1) Ab dem 1. März 2010 erhöhen sich um 1,2 Prozent

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbeiträge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,
3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes (Bundesbesoldungsordnungen A und B),
4. die Anwärtergrundbeträge,
5. die Leistungsbezüge für Professoren sowie hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen, soweit diese nach § 13 an den allgemeinen linearen Besoldungsanpassungen teilnehmen können und

die Teilnahme in der jeweiligen Berufungsvereinbarung festgelegt ist,

6. der Auslandszuschlag und der Auslandskinderzuschlag.

Die Erhöhung nach Satz 1 ist eine Anpassung der Besoldung im Sinne von § 14 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes. Sie gilt entsprechend für die in § 84 Abs. 1 und 2 des Bundesbesoldungsgesetzes genannten Bezübestandteile.

(2) Die ab dem 1. März 2010 geltenden Beträge ergeben sich aus den Anlagen 21 bis 34.

(3) - (4) ...

Für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. März 2011 fanden sich die 41
Grundgehaltssätze der A-Besoldung in Anlage 21, die Amtszulagen in Anlage 22
und der Familienzuschlag in Anlage 25 zum SächsBesG in der Fassung des Art. 2
des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom
19. Juni 2009 (GVBl S. 327).

Zum 1. April 2011 wurden die Grundgehaltssätze auf Grundlage des § 20 42
Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG in der Fassung des Siebenten Gesetzes zur Änderung
des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 16. Juni 2011 (GVBl S. 170) um 1,5
v.H. erhöht. § 20 Abs. 2 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsBesG ver-
wies hinsichtlich der Besoldungshöhe auf die Anlagen zum SächsBesG. § 20
SächsBesG in dieser Fassung lautete:

§ 20

Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2011

(1) Ab dem 1. April 2011 erhöhen sich um 1,5 Prozent

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbe-
träge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,

3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes (Bundesbesoldungsordnungen A und B),
4. die Anwärtergrundbeträge,
5. die Leistungsbezüge für Professoren sowie hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen, soweit diese nach § 13 an den allgemeinen linearen Besoldungsanpassungen teilnehmen können und die Teilnahme in der jeweiligen Berufungsvereinbarung festgelegt ist, und
6. der Auslandszuschlag und der Auslandskinderzuschlag.

Die Erhöhung nach Satz 1 ist eine Anpassung der Besoldung im Sinne von § 14 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes. Sie gilt entsprechend für die in § 84 Abs. 1 und 2 des Bundesbesoldungsgesetzes genannten Bezübestandteile.

(2) Die ab dem 1. April 2011 geltenden Beträge ergeben sich aus den Anlagen 2 bis 12.

(3) - (4) ...

Für den Zeitraum vom 1. April bis 31. Dezember 2011 fanden sich die Grund- 43
gehaltssätze der A-Besoldung in Anlage 2, die Amtszulagen in Anlage 3 und der
Familienzuschlag in Anlage 6 zum SächsBesG in der Fassung des Siebenten Ge-
setzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 16. Juni 2011.

Ferner erhielten Beamte im verfahrensgegenständlichen Jahr 2011 gemäß 44
§ 18 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG in der Fassung vom 1. April 2011 eine Einmalzah-
lung in Höhe von 360 €. § 18 SächsBesG lautete wie folgt:

§ 18

Einmalzahlung im Jahr 2011

(1) Beamte und Richter, die mindestens für einen Tag des Monats April 2011 Anspruch auf Besoldung aus einem Beamten- oder Richterverhältnis bei einem Dienstherrn im Freistaat Sachsen hatten, erhalten mit den Bezügen für den Monat Juni 2011 eine Einmalzahlung in Höhe von 360 EUR. Anwärter erhalten eine Einmalzahlung in Höhe von 120 EUR. Beim Zusammentreffen von mehreren Ansprüchen nach den Sätzen 1 und 2 sind die Verhältnisse zum 1. April 2011 maßgebend. Für Beamte und Richter, die sich im Monat April 2011 in Elternzeit befunden haben, gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend; Absatz 2 gilt mit der

Maßgabe, dass auf die Verhältnisse am Tag vor Beginn der Elternzeit abgestellt wird.

(2) - (3) ...

c) In Niedersachsen regelte im verfahrensgegenständlichen Zeitraum neben dem Niedersächsischen Besoldungsgesetz, das die Gewährung einer Sonderzahlung vorsah (siehe oben A.I.3.c)), das BBesG a.F. die Besoldung der Beamten, weshalb auf die Ausführungen zu der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen verwiesen wird (siehe oben A.I.5.a)); eine Anpassung der Grundgehaltssätze erfolgte in dem streitgegenständlichen Jahr 2005 nicht. 45

II.

Den fachgerichtlichen Verfahren liegen die folgenden Sachverhalte zugrunde: 46

1. a) aa) Kläger des Ausgangsverfahrens in dem Verfahren 2 BvL 19/09 (Aktenzeichen des Oberverwaltungsgerichts: 1 A 1525/08) ist ein im Jahr 1957 geborener Justizvollzugsamtsinspektor. Er bezog in den Jahren 2003 und 2004 Dienstbezüge nach der Besoldungsgruppe A 9. Nach erfolglosem Widerspruch des Klägers gegen die Kürzung der Sonderzahlung 2003 wies das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 2. April 2008 (Az.: 3 K 1665/04) seine Klage auf Gewährung einer Sonderzahlung in Höhe von 84,29 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge sowie auf Gewährung eines Urlaubsgeldes für das Jahr 2004 in vergleichbarer Art und Höhe wie im Vorjahr ab. Nach Zulassung der Berufung beantragte der Kläger hilfsweise auch die Feststellung, dass sein Nettoeinkommen in den Jahren 2003 und 2004 verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen sei. 47

bb) Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Beschluss vom 9. Juli 2009 das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Fragen zur Entscheidung vorgelegt, 48

1. ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2 und 4, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 i.V.m. Anlage IV Nr. 1, Anlage V i.V.m. Anlage I Fußnote 3 zur Besoldungsgruppe A 9, Anlage IX Nr. 30 BBesG i.V.m. Anlage I Nr. 27 Abs. 1 Buchstaben a) bb), Anlage IX Nr. 27 i.V.m. Anlage I Nr. 12 Abs. 1, Anlage IX Nr. 12 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. 1, §§ 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 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1, 8 Abs. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2003 - bezogen auf die Besoldungsgruppe A 9 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,

und

2. ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 i.V.m. Anlage IV Nr. 1 BBesG, Anlage V i.V.m. Anlage I Fußnote 3 zur Besoldungsgruppe A 9, Anlage IX Nr. 30 i.V.m. Anlage I Nr. 27 Abs. 1 Buchstaben a) bb), Anlage IX Nr. 27 i.V.m. Anlage I Nr. 12 Abs. 1, Anlage IX Nr. 12 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. Art. 2 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004, § 85 Abs. 1 BBesG i.V.m. Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004, § 67 Abs. 1 BBesG und i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2, 5, 6 Abs. 1 und 2 Nr. 1, 8 Abs. 1 SZG NRW vom 20. November 2003 (GV NRW S. 696) beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2004 - bezogen auf die Besoldungsgruppe A 9 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.

b) aa) Kläger des Ausgangsverfahrens in dem Verfahren 2 BvL 20/09 (Aktenzeichen des Oberverwaltungsgerichts: 1 A 1695/08) ist ein im Jahr 1957 geborener Oberamtsanwalt im Dienst des beklagten Landes Nordrhein-Westfalen. Er bezog im Kalenderjahr 2003 Dienstbezüge nach den Besoldungsgruppen A 12 (Januar bis Oktober) und A 13 (November und Dezember). Nach erfolglosem Widerspruch des Klägers gegen die Bezügemitteilung für Dezember 2003 wies das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 2. April 2008 (Az.: 3 K 1776/04) seine Klage auf vollständige Nachzahlung der Bezüge für Dezember 2003 so, wie sie ohne Berücksichtigung des Sonderzahlungsgesetzes Nordrhein-Westfalen zur Auszahlung gekommen wären, ab. Nach Zulassung der Berufung beantragte der Kläger hilfsweise auch die Feststellung, dass sein Nettoeinkommen in dem Jahr 2003 verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen sei.

bb) Ebenfalls mit Beschluss vom 9. Juli 2009 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen das Verfahren 1 A 1695/08 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, 50

ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2 und 4, §§ 20 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 und 2, 28 i.V.m. Anlage IV Nr. 1 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. 1, §§ 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 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1, §§ 2 Abs. 1, 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 Besoldungsgruppen A 12 und A 13 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.

c) Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hält in beiden Verfahren mit im Wesentlichen gleichlautender Begründung die vorgelegten Vorschriften für entscheidungserheblich. Erwiesen sich die für die Besoldung der Kläger in den streitgegenständlichen Jahren maßgeblichen Vorschriften als verfassungswidrig, müsste der Senat – bei allfälliger Abweisung der Klagen betreffend die Hauptanträge – den Klagen im Übrigen, das heißt hinsichtlich der Feststellungsanträge, stattgeben. 51

Das Oberverwaltungsgericht ist von der Verfassungswidrigkeit der Besoldung der Kläger in den streitgegenständlichen Zeiträumen überzeugt. Die den Vorlagegegenstand bildenden Normen, aus denen sich in der gebotenen Gesamtbetrachtung die Besoldung der Kläger ergebe, verstießen gegen das von Art. 33 Abs. 5 GG geschützte Alimentationsprinzip. Die Beamten in Nordrhein-Westfalen hätten im Jahr 2003 beziehungsweise 2004 Besoldungsabsenkungen hinnehmen müssen, die – zumal gemessen an einer fiktiven Weiterzahlung der Sonderzuwendung in der bisherigen Höhe – in den überwiegenden Fällen deutlich über die „Marginalitätsgrenze“ hinausgingen. Zwar hätte im Falle einer Überalimentation die Besoldung auf das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß abgesenkt werden dür- 52

fen. Eine derartige Überalimentation lasse sich für die Jahre 2003 und 2004 jedoch nicht feststellen. Verfassungsrechtlich tragfähige Gründe für eine Besoldungsabsenkung seien vom Besoldungsgesetzgeber weder genannt noch sonst ersichtlich. Die Löhne und Gehälter vergleichbarer Angestellter innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes seien im hier zu betrachtenden Zeitraum zwischen 1991 - dem Zeitpunkt, zu dem der Bund als damals alleiniger Besoldungsgesetzgeber mit der Festlegung der Besoldungshöhe für in den Beitrittsgebieten verwendete Besoldungsempfänger zu erkennen gegeben habe, dass er die im bisherigen Bundesgebiet gewährte Alimentation für amtsangemessen ansah - und 2003/2004 weitaus stärker gestiegen als die Beamtenbesoldung, die somit greifbar von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt worden sei. Die wirtschaftliche Situation der Beamten erschließe sich ergänzend aus der Entwicklung der Einschnitte im Leistungsbereich der Beihilfe, welche nicht unerheblich zur Gesamtbelastung der Nettoeinkommen der Beamten beigetragen hätten. Die Belastungen der Beamten im Jahr 2003 und 2004 stellten im Übrigen lediglich einen Ausschnitt aus der Gesamtbelastung dar, die sich in einer Abfolge von weiteren Einschnitten vor und nach den hier streitgegenständlichen Jahren manifestieren würde.

2. a) Die im Jahr 1967 geborene Klägerin des Verfahrens 2 BvL 5/13 (Aktenzeichen des Verwaltungsgerichts Halle: 5 A 55/12 HAL) war seit dem 1. Oktober 1997 als Beamtin auf Lebenszeit im Dienst des Landes Sachsen-Anhalt tätig. Ab dem Zeitpunkt ihrer Ernennung zur Landesinspektorin z.A. bis zum 31. Dezember 2002 erhielt die Klägerin Dienstbezüge, die nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV zuletzt auf 90 v.H. der für das bisherige Bundesgebiet jeweils geltenden Dienstbezüge abgesenkt waren. Ab dem 1. Januar 2003 gewährte die Landesversicherungsanstalt Sachsen-Anhalt, danach die Beklagte des Ausgangsverfahrens, der Klägerin einen ruhegehaltsfähigen Zuschuss zur Ergänzung ihrer Dienstbezüge nach § 4 der 2. BesÜV a.F. Mit Schreiben vom 4. Oktober 2005 teilte die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland, der Klägerin mit, dass ihr Beamtenverhältnis auf Lebenszeit auf sie übergegangen sei und auf ihre beamten- und versorgungsrechtliche Stellung die Vorschriften des Freistaates Sachsen anzuwenden seien.

53

Am 27. November 2008 beantragte die Klägerin, ihr eine Art. 33 Abs. 5 GG genügende Besoldung zu gewähren. Mit Bescheid vom 14. April 2009 lehnte die Beklagte dies ab und wies auch einen daraufhin erhobenen Widerspruch der Klägerin zurück. Unter dem Aktenzeichen des fachgerichtlichen Verfahrens 5 A

332/09 beantragte die Klägerin beim Verwaltungsgericht, den Bescheid und den Widerspruchsbescheid aufzuheben und festzustellen, dass ihr Nettoeinkommen seit dem 1. Januar 2005 verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei. Das dem Vorlagebeschluss zugrunde liegende Ausgangsverfahren betrifft ausschließlich die Besoldung der Klägerin nach der Besoldungsgruppe A 10 im Jahr 2011. Soweit die Klägerin begehrt, dass ihr Nettoeinkommen ab dem 1. Januar 2012 verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren mit Beschluss vom 22. Februar 2012 abgetrennt. Hinsichtlich der Jahre 2005 bis 2010 hat das Verwaltungsgericht die Klage mit Urteil vom 22. Februar 2012 abgewiesen. Eine greifbare Unteralimentation sei für diesen Zeitraum nicht festzustellen; insbesondere sei den sächsischen Beamten und damit auch der Klägerin bis einschließlich 2010 noch eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 1.200 € gewährt worden.

b) Mit Beschluss vom 22. Februar 2012 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, 54

ob die im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2011 der Klägerin gewährte Nettobesoldung bezogen auf die Besoldungsgruppe A 10 SächsBesG nach Aufhebung des Sächsischen Sonderzahlungsgesetzes durch Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 (SächsGVBl 2010, S. 387) mit Art. 33 Abs. 5 GG in seiner ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung (BGBl I S. 2034) nicht vereinbar gewesen ist.

Als Vorlagegegenstand bezeichnet das Verwaltungsgericht „die Vorschriften, die die Besoldung der Klägerin für den hier dem Streit zugrundeliegenden Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011 regeln“. Eine Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG hält das Verwaltungsgericht für entscheidungserheblich und begründet dies wie folgt: Erwiesen sich die für die Besoldung der Klägerin maßgeblichen Vorschriften als verfassungswidrig, müsste die Klage in den Ausgangsverfahren Erfolg haben. Umgekehrt wäre die Klage abzuweisen, wenn sich die die Besoldung regelnden Vorschriften als verfassungsgemäß erwiesen. 55

Das Verwaltungsgericht hält die einschlägigen Vorschriften für verfassungswidrig. Zur Begründung nimmt das Gericht zunächst eine ausführliche Maßstabs- 56

bildung zum Gewährleistungsgehalt des von Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Alimentationsprinzips vor. Hiergegen verstießen die den Vorlagegegenstand bildenden Normen, aus denen sich in der gebotenen Gesamtbetrachtung die Besoldung der Klägerin ergebe. Die angenommene Verfassungswidrigkeit des Normenkomplexes folge im Überblick aus folgenden Erwägungen: Die finanzielle Ausstattung der Beamten sei in dem streitgegenständlichen Zeitraum greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben. Vergleichsmaßstab sei ein Referenzsystem, in das mit unterschiedlicher Gewichtung die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards anhand des nominalen Bruttoinlandsprodukts und der durchschnittlichen Steigerung der Arbeitnehmerentgelte, die Entwicklung der Einkommen der tarifbeschäftigten Angestellten im öffentlichen Dienst sowie die Entwicklung der Einkommen vergleichbarer Beschäftigter außerhalb des öffentlichen Dienstes, jeweils seit dem Jahr 1983, einzubeziehen seien. Hinter diesem Referenzsystem sei die Besoldung im Jahr 2011 um 33,70 % zurückgeblieben. Weder die Finanzlage der öffentlichen Haushalte noch die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel oder die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung könnten eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation begründen. Eine Überalimentation der Beamten, die eine Besoldungsabsenkung aus sachlichen Gründen rechtfertigen könne, lasse sich jedenfalls seit dem Jahr 1983 nicht mehr feststellen.

3. a) Der im Jahr 1964 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens 2 BvL 20/14 (Aktenzeichen des Verwaltungsgerichts Braunschweig: 7 A 219/12) steht als Beamter im Dienst des Landes Niedersachsen. Bis Ende Oktober 2003 war er als Steueramtsinspektor nach der Besoldungsgruppe A 9 (mittlerer Dienst) alimentiert, bevor er im November 2003 zum Steuerinspektor (Besoldungsgruppe A 9, gehobener Dienst) befördert wurde. Nach erfolglosem Widerspruch beim niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung gegen die Neuregelung der Sonderzahlung ab dem 1. Januar 2005 erhob er Klage beim Verwaltungsgericht Braunschweig gegen das Landesamt und beantragte zuletzt, festzustellen, dass sein Nettoeinkommen im Jahr 2005 verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen sei. Einen daraufhin erlassenen Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 9. September 2008 (vormaliges Aktenzeichen: 7 A 357/05) an das Bundesverfassungsgericht hat die 1. Kammer des Zweiten Senats mit Beschluss vom 3. Mai 2012 (2 BvL 17/08, juris) mangels hinreichender Darlegung der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit als unzulässig angesehen.

b) Mit Beschluss vom 3. April 2014 hat das Verwaltungsgericht Braunschweig 58
das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht erneut die Frage
vorgelegt,

ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3
Nr. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 S. 1 nebst Anlage I, § 27 Abs. 1 und
2, § 39 Abs. 1 S. 1 und 2 nebst Anlage V, § 40 Abs. 2, § 51
BBesG, § 8 NBesG beruhende Netto-Alimentation des Klä-
gers im Kalenderjahr 2005 - bezogen auf die BesGr A 9
BBesO und in den für 2005 maßgebenden Fassungen - mit
Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes in seiner bis zum 31. Au-
gust 2006 geltenden Fassung (a.F.) unvereinbar ist.

Das Verwaltungsgericht hält die vorgelegten Vorschriften für entscheidungser- 59
heblich, weil die Entscheidung über die Klage gerade davon abhängt, ob der Vor-
lagegegenstand verfassungswidrig oder verfassungsgemäß sei.

Das Verwaltungsgericht ist von der Verfassungswidrigkeit der Besoldung des 60
Klägers in dem streitgegenständlichen Zeitraum überzeugt. Hinsichtlich der ver-
fassungsrechtlichen Grundlagen einer amtsangemessenen Alimentation referiert
es die Ausführungen in dem Maßstabteil eines Vorlagebeschlusses des Verwal-
tungsgerichts Halle vom 28. September 2011 zur Verfassungsmäßigkeit der R 1-
Besoldung in Sachsen-Anhalt (VG Halle, Beschluss vom 28. September 2011
- 5 A 206/09 HAL -, juris) und schließt sich dem an. Zur Frage des Betrachtungs-
zeitraums gibt die Kammer eine Passage aus einem Vorlagebeschluss des Ver-
waltungsgerichts Koblenz zur Verfassungsmäßigkeit der R 3-Besoldung in Rhein-
land-Pfalz wieder (VG Koblenz, Beschluss vom 12. September 2013 - 6 K
445/13.KO -, juris) und macht sich diese zu Eigen; in den Blick zu nehmen sei
demnach der Zeitraum der Jahre 1983 bis 2005. Maßstab für die Prüfung, ob die
Besoldungserhöhungen ausreichend gewesen seien, sei - entsprechend der Vor-
gehensweise des Verwaltungsgerichts Koblenz - ein Referenzsystem, in das mit
gleicher Gewichtung die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte, die Entwicklung
der Einkommen der tarifbeschäftigten Angestellten im öffentlichen Dienst sowie
die Entwicklung der Einkommen vergleichbarer Beschäftigter außerhalb des öf-
fentlichen Dienstes, jeweils seit dem Jahr 1983, einzubeziehen seien. Bringe man
eine Sicherheitsmarge von 5 Prozent in Abzug, verbleibe eine Abweichung der
Entwicklung der Beamtenbesoldung von dem Referenzsystem im Jahr 2005 von
24,69 Prozent. Damit liege in jedem Fall ein Eingriff in den unantastbaren Kern-
gehalt der beamtenrechtlichen Alimentation vor.

III.

1. Zu den Vorlagen in den Verfahren 2 BvL 19/09 und 2 BvL 20/09 haben die Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, der dbb beamtenbund und tarifunion, der Deutsche Bundeswehrverband, der Deutsche Gewerkschaftsbund sowie der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands schriftlich Stellung genommen. 61

2. In dem Verfahren 2 BvL 5/13 haben sich die Staatsregierung des Freistaates Sachsen, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, der dbb beamtenbund und tarifunion sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund schriftlich geäußert. 62

3. In dem Verfahren 2 BvL 20/14 haben die Niedersächsische Staatskanzlei, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und der dbb beamtenbund und tarifunion schriftliche Stellungnahmen abgegeben. 63

IV.

Das Statistische Bundesamt hat auf Anforderung dem Bundesverfassungsgericht Auskünfte zur Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und zur Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoverdienste inländischer Arbeitnehmer ausweislich des Nominallohnindex sowie zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Niedersachsen erteilt, die die Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis- und Stellungnahme erhalten haben. 64

B.

Die Vorlagen sind zulässig. 65

Zwar hat das Verwaltungsgericht Halle seine Vorlagefrage nicht präzise formuliert, weil es in den Tenor des Vorlagebeschlusses keine der Vorschriften aufgenommen hat, auf denen die Besoldung der Klägerin beruht. Es ergibt sich jedoch aus dem Tenor in Verbindung mit der Begründung des Vorlagebeschlusses hinreichend genau, dass die Vorlagefrage auf die Amtsgemessenheit der Alimentation der Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen im Jahr 2011 gerichtet ist (vgl. auch BVerfGE 130, 263 <290>). 66

Die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist auch im Hinblick auf die Zulässigkeit der Klage hinreichend dargetan. Insbesondere ist die verwaltungspro- 67

zessuale Entscheidung für die Beklagte des Ausgangsverfahrens als richtigen Klagegegner verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Halle folgt aus § 52 Nr. 4 Satz 1 Var. 1 VwGO, weil die Klägerin ihren dienstlichen Wohnsitz (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BBesG) an der Außenstelle der Beklagten in Halle hat.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland, ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Feststellungsklage gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 VwGO, § 126 Abs. 3 BRRG passivlegitimiert. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Klage auf Feststellung der Unteralimentation grundsätzlich gegen das Land zu richten. Zur Begründung verweist das Bundesverwaltungsgericht darauf, dass es seit der Föderalismusreform 2006 Sache der Landesgesetzgeber ist, eine etwaige verfassungswidrig zu niedrige Alimentation der Landesbeamten zu beseitigen (vgl. BVerwGE 131, 20 <28 f.>). Dies betrifft indes die Konstellation, in der das Land zugleich der Dienstherr und damit Adressat der Verpflichtung zur amtsangemessenen Alimentation ist. Vorliegend kommt dagegen der Beklagten die Dienstherreneigenschaft zu. Ungeachtet dessen bleibt es angesichts der Gesetzesbindung der Besoldung (vgl. § 2 Abs. 1 BBesG) Sache des Landesgesetzgebers, eine verfassungswidrig zu niedrige Alimentation der Landesbeamten zu beseitigen. 68

C.

Die im Tenor näher bezeichneten Vorschriften des Sächsischen Besoldungsgesetzes (Vorlage des Verwaltungsgerichts Halle 2 BvL 5/13) sind mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar, soweit sie die Besoldungsgruppe A 10 im Kalenderjahr 2011 betreffen. Die Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (2 BvL 19/09 und 2 BvL 20/09) und des Verwaltungsgerichts Braunschweig (2 BvL 20/14) sind hingegen unbegründet. 69

I.

1. Der verfassungsrechtliche Maßstab, an dem die Rechtsgrundlagen für die Besoldung der Beamten zu messen sind, ergibt sich aus Art. 33 Abs. 5 GG. Nach der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung dieser Bestimmung ist das Recht 70

des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln; diese Formulierung wurde durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) um die Wörter „und fortzuentwickeln“ ergänzt (vgl. dazu BVerfGE 119, 247 <272 f.>; 121, 205 <232>).

a) Zu den vom Gesetzgeber wegen ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur zu berücksichtigenden, sondern zu beachtenden (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 117, 330 <349>; 119, 247 <263, 269>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 92; stRspr) hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das Alimentationsprinzip. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 106, 225 <232>; 117, 330 <344>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 92). Des Weiteren begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <314>; 107, 218 <236 f.>; 117, 330 <344>; 119, 247 <266>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 92).

71

b) Der Inhalt des Alimentationsprinzips wird von verschiedenen Determinanten geprägt. Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienst-rang, nach der mit ihrem 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. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, das heißt zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 93). Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 44, 249

72

<265 f.>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237>; 114, 258 <288>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 93). Für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen (vgl. BVerfGE 99, 300 <321>) heranzuziehen sind, auch wenn diese für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamten gemäß Art. 33 Abs. 5 GG genießen (vgl. BVerfGE 83, 89 <98>; 117, 330 <350>; 130, 52 <67>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 93).

c) Bei der praktischen Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden 73
Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 114, 258 <288>; 117, 372 <381>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 94). Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung (vgl. BVerfGE 81, 363 <375 f.>; 130, 263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 94); diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferbarer Betrag, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 ff.>; 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 94). Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar (vgl. BVerfGE 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 94).

Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Ge- 74
setzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte Lösung - hinsichtlich Struktur und Höhe der Alimentation - unterliegt allerdings der gerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 94).

Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob der 75
Gesetzgeber dabei die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfGE 103, 310 <320>; 117, 330 <353>; 121, 241 <261>; 130,

263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 95). Dem weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>; 117, 330 <353>; 130, 263 <294 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 96). Im Ergebnis beschränkt sich die materielle Kontrolle dabei auf die Frage, ob die Bezüge der Beamten evident unzureichend sind. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden (vgl. BVerfGE 44, 249 <263, 267 f.>; 114, 258 <288 f.>; 130, 263 <295>).

2. Im Rahmen dieser Gesamtschau liegt es nahe, mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsgemäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus zu ermitteln. Hierzu eignen sich fünf Parameter, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip angelegt sind und denen indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt. In seinem Urteil zur sogenannten R-Besoldung vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09 u.a., juris) hat der Senat diese Parameter erstmals herangezogen. Sie lassen sich wegen desselben verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstabs (Art. 33 Abs. 5 GG) auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der A-Besoldung übertragen. Ist die Mehrheit dieser Parameter erfüllt (1. Prüfungsstufe), besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation (a). Durch die Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung (2. Prüfungsstufe) kann diese Vermutung widerlegt oder erhärtet werden (b) (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 97).

76

a) Der Gesetzgeber muss den für die Bemessung der amtsangemessenen Alimentation relevanten Kriterien sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 130, 263 <292 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 98). Ebensowenig wie die exakte Höhe der angemessenen Besoldung lässt sich dabei der Zeitpunkt, zu dem diese als gerade noch amtsangemessen anzusehen ist, unmittelbar der Verfassung entnehmen. Ob der Gesetzgeber sei-

77

ner Pflicht zur Anpassung der Alimentierung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse bei der Fortschreibung der Besoldungshöhe nachkommt, zeigt sich vielmehr erst anhand einer Gegenüberstellung der Besoldungsentwicklung einerseits mit verschiedenen Vergleichsgrößen andererseits über einen aussagekräftigen Zeitraum hinweg. Die hierbei regelmäßig heranzuziehenden Schwellenwerte, bei deren Überschreitung eine erkennbare Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung oder -höhe und der heranzuziehenden Vergleichsgröße vorliegt, haben dabei lediglich Orientierungscharakter (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 98).

aa) Eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene ist ein wichtiger Parameter für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes (erster Parameter [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 99]). 78

Bezugsrahmen für die Amtsgemessenheit der Alimentation sind zunächst die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit innerhalb des öffentlichen Dienstes (vgl. BVerfGE 114, 258 <293>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 100). Dem Einkommensniveau dieser privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer kommt eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der Wertigkeit des Amtes und damit der Angemessenheit der Besoldung zu (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 100; ferner BVerfGK 12, 189 <202>), zumal die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst ein gewichtiges Indiz für die Entwicklung der (sonstigen) allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards sind (vgl. Bamberger, ZBR 2008, S. 361 <363>; Lindner, ZBR 2014, S. 9 <10>). Zwar ist der Besoldungsgesetzgeber - auch angesichts der grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Tarifentlohnung und der Beamtenbesoldung - von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität zu den Tarifergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten (vgl. BVerfGK 12, 189 <202>). Andererseits darf er aber auch die Tarifergebnisse bei der Festsetzung der Beamtenbesoldung nicht in einer über die Unterschiedlichkeit der Entlohnungssysteme hinausgehenden Weise außer Betracht lassen. Wird bei einer Gegenüberstellung der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung der Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst eine Abkoppelung der Bezüge der Amtsträger hinrei- 79

chend deutlich sichtbar, ist dies mit der von Verfassungen wegen gebotenen Orientierungsfunktion der Tarifergebnisse für die Besoldungsanpassung unvereinbar (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 100).

Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Differenz zwischen den Tarifergebnissen und der Besoldungsanpassung mindestens fünf Prozent des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt. Eine solche Differenz entspräche, legt man die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst seit 1980 um durchschnittlich jährlich 2,35 % zugrunde, mehr als einer vollständigen Nichtanpassung der Besoldung im Anschluss an zwei aufeinanderfolgende durchschnittliche Tarifierhöhungen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 101). 80

Ausgehend von dem jeweils streitgegenständlichen Zeitabschnitt ist die Betrachtung dabei auf den Zeitraum der zurückliegenden 15 Jahre zu erstrecken, um einerseits zufällige Ausschläge aufzufangen und andererseits eine methodische Vergleichbarkeit noch zu gewährleisten. Ergänzend ist gegebenenfalls für einen weiteren gleichlangen Zeitraum, der auch den Zeitraum der fünf Jahre vor Beginn des oben genannten 15-jährigen Betrachtungszeitraums abdeckt und sich mit diesem Zeitraum überlappt, eine Vergleichsberechnung durchzuführen. Durch eine derartige Staffelprüfung soll sichergestellt werden, dass etwaige statistische Ausreißer bereinigt werden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 102). 81

bb) Eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land ist ein weiteres Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes (zweiter Parameter [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 103]). 82

Die Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse (vgl. BVerfGE 114, 258 <287>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292>) erfordert, dass die Besoldung der Beamten zu der Einkommenssituation und -entwicklung der Gesamtbevölkerung in Bezug gesetzt wird (vgl. BVerfGE 107, 218 <238>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 104). Zur Orientierung eignet sich insoweit der Nominallohnindex, der ein allgemein anerkannter Indikator für die Einkommens- 83

und Wohlstandsentwicklung der abhängig Beschäftigten in Deutschland ist (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 104 mit Verweis auf Stuttmann, DVBl 2014, S. 746 <749>). Dieser Index misst die Veränderung des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes inklusive Sonderzahlungen der vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer. Er ist weitgehend repräsentativ für die Verdienstentwicklung und bildet sie transparent, exakt, zeitnah und in regelmäßigen Zeitabständen ab (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 104 unter Verweis auf BTDrucks 18/477, S. 11). Auch wenn der Senat in anderem Zusammenhang die absolute Höhe der Nettobezüge als Beurteilungsgrundlage für die Amtsgemessenheit herangezogen hat (vgl. BVerfGE 44, 249 <266, 272>; 81, 363 <376>; 99, 300 <321>; 107, 218 <237>; 114, 258 <286>; 117, 330 <350>), kann zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit im Rahmen der hier vorgenommenen Gegenüberstellung der prozentualen Entwicklung des bruttolohnbasierten Nominallohnindex mit der Besoldung über einen längeren Zeitraum auf die Bruttobesoldung abgestellt werden; Verzerrungen infolge der Steuerprogression oder der Belastung mit Sozialabgaben fallen bei dieser relationalen Betrachtung nicht signifikant ins Gewicht und könnten gegebenenfalls im Rahmen der erforderlichen Gesamtbeurteilung berücksichtigt werden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 104).

Beträgt die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung des Nominallohnindex bei Zugrundelegung eines Zeitraums von 15 Jahren bis zu dem verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt sowie in einem überlappenden gleichlangen Zeitraum in der Regel mindestens fünf Prozent des Indexwertes der erhöhten Besoldung, ist dies ein weiteres Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 105). 84

cc) Eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene ist ein weiteres Indiz für eine Verletzung des Kerngehalts der Alimentation (dritter Parameter [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 106]). 85

Der Gesetzgeber hat bei der Bemessung der Besoldung zu berücksichtigen, dass diese dem Beamten über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen muss (vgl. 86

BVerfGE 8, 1 <14>; 44, 249 <265 f.>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292>). Das Alimentationsprinzip verlangt - parallel zu der Konstellation eines familiär bedingten Unterhaltsbedarfs (vgl. BVerfGE 44, 249 <275>; 117, 330 <351 f.>) -, durch eine entsprechende Bemessung der Bezüge zu verhindern, dass das Gehalt infolge eines Anstiegs der allgemeinen Lebenshaltungskosten aufgezehrt wird und dem Beamten infolge des Kaufkraftverlustes die Möglichkeit genommen wird, den ihm zukommenden Lebenszuschnitt zu wahren. Zur Ermittlung der wirtschaftlichen Situation des Beamten ist der Entwicklung seines Einkommens die allgemeine Preisentwicklung anhand des Verbraucherpreisindex gegenüberzustellen. 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 in Anspruch genommen werden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 107).

Bleibt die Besoldungsentwicklung im verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt hinter der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den zurückliegenden 15 Jahren und in einem weiteren gleichlangen überlappenden Zeitraum in der Regel um mindestens fünf Prozent zurück, ist dies ein weiteres Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 108). 87

dd) Der vierte Parameter ergibt sich aus einem systeminternen Besoldungsvergleich (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 109). 88

Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Die Amtsangemessenheit der Alimentation der Beamten bestimmt sich daher auch durch ihr Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen (vgl. BVerfGE 130, 263 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 110). Der systeminterne Besoldungsvergleich ist insoweit ein weiterer Parameter für die Konkretisierung der durch Art. 33 Abs. 5 GG gebotenen Alimentation (vierter Parameter). 89

Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amts- 90
bezogene Kriterien wie den Dienststrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich ihre Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 114, 258 <293>; 117, 330 <355>; 130, 263 <293>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 111). Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Vergleiche sind dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern gerade auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten (vgl. BVerfGE 130, 263 <293>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 111). Amtsangemessene Gehälter sind auf dieser Grundlage so zu bemessen, dass sie Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung ihres jeweiligen Amtes entspricht (vgl. BVerfGE 117, 330 <355>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 111).

Verfassungsrechtlich bedenklich ist im Lichte des Abstandsgebots auch eine 91
alimentationsbezogene Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen durch eine zeitversetzte und/oder gestufte Inkraftsetzung der Besoldungserhöhung für Angehörige dieser Besoldungsgruppen als Ausdruck einer sozialen Staffelung. Der Besoldungsgesetzgeber entfernt sich dabei regelmäßig von der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die Bemessung der Alimentation - für alle Beamten - an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. Die von Verfassungs wegen geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249 <264>).

Eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen infolge unterschiedlich hoher linearer Anpassungen bei einzelnen Besoldungsgruppen oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen indiziert einen Verstoß gegen das Abstandsgebot. Ein Verstoß liegt in der Regel vor bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 v.H. in den zurückliegenden fünf Jahren (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 112). 92

Für die Wahrung eines ausreichenden Abstands der Bruttogehälter höherer Besoldungsgruppen zu den Tabellenwerten unterer Besoldungsgruppen ist im Übrigen in den Blick zu nehmen, dass von Verfassungs wegen bei der Bemessung der Besoldung der qualitative Unterschied zwischen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (früher Sozialhilfe), der die Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs obliegt, und dem einem erwerbstätigen Beamten geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden muss (vgl. BVerfGE 81, 363 <382 f.>; 99, 300 <321 f.>). Die Nettoalimentation in den unteren Besoldungsgruppen muss also ihrerseits einen Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau aufweisen. 93

Dabei ist zu prüfen, ob ein solcher Mindestabstand zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum unterschritten wäre, wenn die Besoldung um weniger als 15 vom Hundert über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge (vgl. dazu für den Familienzuschlag bei Beamten mit mehr als zwei Kindern BVerfGE 99, 300 <321 f.>; vgl. auch BVerfGE 107, 218 <242 f.>). Bei dessen Berechnung werden angesichts der seit dem 1. Januar 2009 bestehenden allgemeinen Pflicht zum Abschluss einer Krankheitskostenversicherung (vgl. § 193 Abs. 3 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag [Versicherungsvertragsgesetz - VVG]) vom 23. November 2007 (BGBl I S. 2631) die Mindestbeiträge einer Krankheitskostenversicherung von den Nettobezügen eines Beamten möglicherweise in Abzug zu bringen sein (vgl. BVerfGE 120, 125 <156 f.>, zur Berücksichtigung von privaten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen als Sonderaufwendungen mit Hinblick auf die Steuerfreiheit des Existenzminimums), weil die Empfänger von Leistungen der Grundsicherung aus diesen Leistungen eine Krankenversicherung nicht finanzieren müssen. In diesem Zusammenhang kann es auch darauf ankommen, ob die Dienstbezüge generell ausreichen, um als Alleinverdiener den angemessenen Lebensunterhalt einer vierköpfigen Familie durchgängig aufzubringen (vgl. die Berechnungen bei Stuttmann, NVwZ 2015 S. 1007 <1014>). Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, wie bei der Festsetzung der Bezüge den Anforderungen des Gebotes eines Mindestabstandes zum Grundsicherungsniveau 94

Rechnung zu tragen ist. Dies kann etwa durch eine Anhebung des Bemessungssatzes der Beihilfe auf 100 v.H. der entstandenen Aufwendungen, eine Anhebung des Eingangsgehaltes einer Besoldungsstufe verbunden mit einer geringeren prozentualen Steigerung in den Erfahrungsstufen, eine Anhebung des Familienzuschlags in den unteren Besoldungsgruppen oder durch sonstige geeignete Maßnahmen unter Berücksichtigung der sich in diesem Fall für höhere Besoldungsgruppen möglicherweise aufgrund des Abstandsgebotes ergebenden Konsequenzen geschehen.

All diese Fragen bedürfen vorliegend keiner abschließenden Klärung, da keine Anhaltspunkte dafür erkennbar sind, dass ein derartiger Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau hier nicht eingehalten wäre oder etwaige verfassungswidrige Bruttogehälter unterer Besoldungsgruppen zwingend eine Verletzung des Abstandsgebotes für die streitgegenständlichen Besoldungsgruppen zur Folge haben müssten. 95

ee) Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) hat der Gesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenbesoldung und -versorgung auf die Länder (zurück-)übertragen. Der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) hindert den Landesgesetzgeber zwar grundsätzlich nicht, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen und dabei den unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen der Länder Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 30, 90 <103>; 93, 319 <349>). Gleichwohl ist eine unbegrenzte Auseinanderentwicklung der Bezüge im Bund und in den Ländern durch die infolge der Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz eröffnete Befugnis zum Erlass jeweils eigener Besoldungsregelungen nicht gedeckt. Art. 33 Abs. 5 GG setzt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit Grenzen, ohne ein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot zu postulieren. Vor diesem Hintergrund bildet der Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder schließlich ein weiteres Indiz für die Bestimmung des Kerngehalts der Alimentation (fünfter Parameter [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 113]). 96

Die Alimentation muss es Beamten ermöglichen, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen und in rechtlicher wie wirtschaftlicher Sicherheit und Unabhängigkeit zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben beizutragen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 114, 258 <287 f.>; 119, 247 <269>; 130, 263 <293>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, 97

juris, Rn. 114). Sie dient damit nicht allein dem Lebensunterhalt, sondern hat - angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit - zugleich eine qualitätssichernde Funktion (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 130, 263 <293>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 114). Damit die Entscheidung für eine Tätigkeit als Beamter für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv ist, muss sich die Amtsangemessenheit der Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des in Rede stehenden öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>; 117, 330 <354>; 119, 247 <268>; 130, 263 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 114; BVerfGK 12, 189 <202>; 12, 253 <263 f.>). Neben einem Vergleich mit den Bezahlungssystemen in der Privatwirtschaft (vgl. BVerfGE 130, 263 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 114) ist dabei vor allem die Besoldung in anderen Ländern zu berücksichtigen. Die Attraktivität eines Amtes bemisst sich - gerade angesichts einer erfahrungsgemäß erhöhten Flexibilität von Berufseinsteigern - daher auch nach der Höhe der Bezüge im Ländervergleich. Eine Verengung des Blicks ausschließlich auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation des betreffenden Landes verlöre aus dem Auge, dass im föderalen System des Grundgesetzes die optimale Erledigung der eigenen Aufgaben bei gleichzeitig begrenzten personellen Ressourcen durch den Wettbewerb mit anderen Dienstherrn bestimmt wird. Insoweit ist neben dem ebenfalls bundesweiten Vergleich mit der Privatwirtschaft der Vergleich mit den Konditionen des Staatsdienstes und der Besoldung im Dienste des Bundes und anderer Länder aussagekräftig (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 114).

Zeigt sich eine erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern, spricht dies dafür, dass die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfüllt. Wann eine solche Erheblichkeit gegeben ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Liegt das streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen einschließlich etwaiger Sonderzahlungen 10 Prozent unter dem Durchschnitt der übrigen Länder im gleichen Zeitraum, was gemessen an der streitgegenständlichen Besoldung regelmäßig einem Besoldungsunterschied von mehr als einem Monatsgehalt entsprechen dürfte, ist dies jedenfalls ein weiteres Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 115).

98

b) Es besteht die Vermutung einer der angemessenen Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards nicht genügenden und damit verfassungswidrigen Unteralimentation, wenn jedenfalls drei der oben genannten fünf Parameter erfüllt sind. Diese Vermutung kann im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden. Zu diesen weiteren Kriterien zählen neben der Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, dem Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie der vom Amtsinhaber geforderten Ausbildung und Beanspruchung (vgl. BVerfGE 44, 249 <265>; 99, 300 <315>; 114, 258 <288>; 130, 263 <292>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 116) vor allem die besondere Qualität der Tätigkeit und Verantwortung eines Beamten (aa), Entwicklungen im Bereich der Beihilfe (bb) und der Versorgung (cc) sowie der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (dd) (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 116).

aa) In der Höhe der Alimentation muss sich die besondere Qualität und Verantwortung eines Amtsträgers widerspiegeln (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 118).

Art. 33 Abs. 5 GG enthält auch eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Gegenstand der Einrichtungsgarantie ist der Kernbestand von Strukturprinzipien, die sich in der Tradition entwickelt und bewährt haben (vgl. BVerfGE 6, 132 <164>). Die Entwicklung des Berufsbeamtentums ist historisch eng mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; 119, 247 <260 f.>; stRspr).

Gerade im Interesse des Bürgers sind im Bereich des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG besondere Anforderungen an die Art und Qualität der Aufgabenerfüllung durch Beamte zu stellen. Zu dessen Gewährleistungsbereich gehören jene Aufgaben, deren Wahrnehmung die besonderen Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtentums erfordert (vgl. BVerfGE 119, 247 <261 m.w.N.>). Fachliches Niveau und rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes werden dabei durch das in Art. 33 Abs. 2 GG verankerte Prinzip der Bestenauslese anhand von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung sichergestellt, das den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis ebenso wie die Ämterbesetzung aufgrund von Beförderungen reguliert (vgl. BVerfGE 121, 205 <226>; 130, 263 <296>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 26. November 2010 - 2 BvR 2435/10 -, NVwZ 2011, S. 746 <747>). 102

Seine Aufgabe kann das Berufsbeamtentum nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist (vgl. BVerfGE 7, 155 <163>). Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich birgt, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte (vgl. BVerfGE 119, 247 <261>; 121, 205 <221>). Das Berufsbeamtentum wird so zur tragenden Stütze des Rechtsstaates (vgl. auch BVerfGE 121, 205 <221>). 103

Die Alimentation bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 119, 247 <264>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 119). Insofern entfaltet das Alimentsprinzip eine Schutzfunktion für den Beamten (vgl. BVerfGE 130, 263 <299>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 119). 104

bb) Die Amtsgemessenheit der Alimentation ist ferner im Lichte des Niveaus der Beihilfeleistungen zu bewerten (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 122). Die Gewährung von Beihilfen findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (vgl. BVerfGE 83, 89 105

<99>; 106, 225 <232>). Das gegenwärtige System der Beihilfe ist zwar nicht Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation des Beamten; von Verfassungs wegen muss die amtsangemessene Alimentation lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch Leistungen aufgrund der Fürsorgepflicht nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich ist (vgl. BVerfGE 83, 89 <98>; 106, 225 <233>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 122). Die Alimentation ist aber dann nicht mehr ausreichend, wenn die Krankenversicherungsprämien, die zur Abwendung krankheitsbedingter und nicht von der Beihilfe ausgeglichener Belastungen erforderlich sind, einen solchen Umfang erreichen, dass der angemessene Lebensunterhalt des Beamten oder Versorgungsempfängers nicht mehr gewährleistet ist. Das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation verlangt parallel zu der Konstellation familiär bedingter Unterhaltslasten, eine Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch krankheitsbezogene Aufwendungen zu verhindern (vgl. BVerfGE 117, 330 <351 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 122; BVerfGK 12, 253 <260 f.>). Bei einer solchen Sachlage kann daher eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentsprinzip konkretisieren, verfassungsrechtlich geboten sein (vgl. BVerfGE 58, 68 <78>; 106, 225 <233>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 122). Gleiches gilt, wenn eine Vielzahl zeitlich gestaffelter, für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Einschnitte des Gesetzgebers im Beihilfebereich das für den sonstigen Lebensunterhalt des Beamten zur Verfügung stehende Einkommen unangemessen reduzieren („Salami-Taktik“ [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 122]).

cc) Weder die Versorgung noch die Besoldung stellt ein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen des Beamten dar. Beides ist vielmehr „Gegenleistung“ des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt (vgl. BVerfGE 39, 196 <200 f.>; 121, 241 <261>; vgl. zur passenden Bezeichnung als „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene Pflicht des Beamten, unter Einsatz seiner ganzen Persönlichkeit diesem - grundsätzlich auf Lebenszeit - seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen BVerfGE 37, 167 <179>, 70, 69 <80>; 119, 247 <264>). Versorgung und Besoldung sind Teilelemente des einheitlichen Tatbestands der Alimentation und schon bei Begründung des Beamtenverhältnisses garantiert (vgl. BVerfGE 114, 258 <298>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015

- 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 123). Der Dienstherr ist gehalten, den Unterhalt des Beamten lebenslang - und damit auch nach Eintritt in den Ruhestand - zu garantieren (vgl. BVerfGE 76, 256 <298>; 114, 258 <298>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 123). Dieser Verpflichtung kommt er gegenwärtig durch Bereitstellung einer Vollversorgung nach. Der Beamte hat seine Altersversorgung und die seiner Hinterbliebenen nicht selbst zu veranlassen (vgl. BVerfGE 39, 196 <202>; 114, 258 <298>); stattdessen sind die Bruttobezüge der aktiven Beamten von vornherein - unter Berücksichtigung der künftigen Pensionsansprüche - niedriger festgesetzt (vgl. BVerfGE 105, 73 <115, 125>; 114, 258 <298>). Kürzungen im Bereich des Versorgungsrechts haben zur Konsequenz, dass der Amtsträger einen größeren Teil seiner Bezüge zum Zwecke der privaten Altersvorsorge aufwenden muss, um nicht übermäßige Einbußen seines Lebensstandards bei Eintritt in den Ruhestand hinnehmen zu müssen. Auch dies kann zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation führen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 123).

dd) Schließlich muss sich die Amtsgemessenheit der Alimentation, um ihre 107
qualitätssichernde Funktion zu erfüllen, auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>; 117, 330 <354>; 119, 247 <268>; 130, 263 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 124; BVerfGK 12, 189 <202>; 12, 253 <263 f.>). Ob die Alimentation einem Amt, das für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv sein soll, angemessen ist, zeigt auch ein Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft, wobei die Besonderheiten des Status und des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungssystems nicht außer Acht gelassen werden dürfen (vgl. BVerfGE 130, 263 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 124).

3. Ergibt die Gesamtschau, dass die als unzureichend angegriffene Alimenta- 108
tion grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, bedarf es der Prüfung, ob dies im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33

Abs. 5 GG. Soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er - wie dies auch sonst der Fall ist - entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (3. Prüfungsstufe [vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 125]).

a) Verfassungsrang hat namentlich das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (eingeführt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d] vom 29. Juli 2009 [BGBl I S. 2248]). Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (sogenannte Schuldenbremse). Ausnahmsweise ist eine Neuverschuldung bei konjunkturellen Abweichungen von der Normallage (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Var. 1 GG) sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 GG). Die Haushalte der Länder sind in den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG (keine strukturelle Nettokreditaufnahme) erfüllt wird (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Dabei müssen die Haushaltsgesetzgeber der Länder das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Jahr 2020 im Blick behalten. Konkretere Verpflichtungen zur Erreichung dieses Ziels ergeben sich aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG nicht (vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 143d Rn. 14 [Januar 2010] mit Verweis auf BTDrucks 16/12410, S. 13; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 143d Rn. 9 [März 2015]). Zum vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020 sind lediglich die Länder verpflichtet, die gemäß Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes erhalten (vgl. Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG).

b) Der in Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG angelegten Vorwirkung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Beamten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 127). Ungeachtet der Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 129, 124 <170>; 132, 195 <245>) vermögen indes allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken. Andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 81, 363 <378>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom

5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 127; stRspr). Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen (vgl. Wolff, ZBR 2005, S. 361 <368>). Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 127).

4. Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, wie sie sich aufgrund der oben dargestellten Gesamtabwägung ergibt, genießt die Alimentation des Beamten einen relativen Normbestandsschutz. Der Gesetzgeber darf hier Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <12 ff.>; 18, 159 <166 f.>; 70, 69 <79 f.>; 76, 256 <310>; 114, 258 <289>; 130, 263 <295 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 128). Kürzungen oder andere Einschnitte können durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; 114, 258 <288 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 128). Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 81, 363 <378>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; stRspr); das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; 114, 258 <291 f.>), soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 128).

5. Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen treffen ihn insbesondere in Form von Begründungspflichten (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 129).

Der Gesetzgeber ist gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann - auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz - effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 130). Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 130 mit Verweis auf Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle [Hrsg.], Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 61; anders für den Fall des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, BVerfGE 132, 134 <162 f. Rn. 70>; 137, 34 <73 f. Rn. 77> und das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 u.a. -, juris, Rn. 61).

II.

An diesen Maßstäben gemessen sind die Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG in der ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung in dem Verfahren 2 BvL 5/13 (Vorlage des Verwaltungsgerichts Halle) nicht erfüllt. Eine Gesamtbetrachtung der für die Bestimmung der Besoldungshöhe maßgeblichen Parameter ergibt, dass die gewährte A 10-Besoldung evident unzureichend ist (1.). In den Verfahren 2 BvL 19/09 und 20/09 (Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen) sowie 2 BvL 20/14 (Vorlage des Verwaltungsgerichts Braunschweig) ist die Bemessung der Besoldung für den jeweils verfahrensgegenständlichen Zeitraum dagegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (2., 3. und 4.).

1. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A genügen in der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen in dem Jahr 2011 nicht, um einem Beamten nach

der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung dieses Amtes für die Allgemeinheit einen der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen. Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung der Grundgehaltssätze die Sicherung der Attraktivität des Amtes eines Beamten für entsprechend qualifizierte Kräfte, das Ansehen dieses Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Beamten geforderte Ausbildung, seine Verantwortung und seine Beanspruchung nicht hinreichend berücksichtigt. Dies ergibt sich in erster Linie aus einem Vergleich der Entwicklung der Grundgehaltssätze zuzüglich etwaiger Sonderzahlungen in der Besoldungsgruppe A 10 mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst, der Entwicklung des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex (a) und wird durch die Heranziehung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung bestätigt (b). Kollidierendes Verfassungsrecht steht diesem Befund nicht entgegen (c).

a) Indizien für die evidente Unangemessenheit der Alimentation ergeben sich aus einer Gegenüberstellung der Anpassung der Besoldung mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst sowie der Entwicklung des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex in Sachsen. 116

aa) Die Entwicklung der Grundgehaltssätze zuzüglich Sonderzahlungen in der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen stellt sich für die hier zu betrachtenden verfahrensgegenständlichen Zeiträume der Jahre 1997 bis 2011 folgendermaßen dar: Die Grundgehaltssätze wurden zum 1. März 1997 um 1,3 v.H. durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590), zum 1. Januar 1998 um 1,5 v.H. durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1998 vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026), zum 1. Juni 1999 um 2,9 v.H. durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198), durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) zum 1. Januar 2001 um 1,8 v.H. und zum 1. Januar 2002 um 2,2 v.H. sowie durch Art. 1 bis 3 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) zum 1. April 2003 um 2,4 v.H., zum 1. April 2004 um 1,0 v.H. und zum 1. August 2004 um 1,0 v.H. erhöht. 117

Zum 1. September 2008 wurden die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A 10 um 2,9 v.H. erhöht (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 SächsBesG, eingefügt durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 [GVBl S. 3]). Zum 1. März 2009 wur- 118

den die Grundgehaltssätze um 40 Euro erhöht und die so erhöhten Grundgehaltssätze um 3,0 v.H. angehoben (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3a) SächsBesG in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [GVBl S. 327, 329]). Zum 1. März 2010 wurden die Grundgehaltssätze um 1,2 v.H. erhöht (vgl. § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsBesG in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [GVBl S. 327, 329]). Zum 1. April 2011 wurden die Grundgehaltssätze um 1,5 v.H. erhöht (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsBesG in der Fassung des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 16. Juni 2011 [GVBl S. 170]). Außerdem erhielten Beamte, die mindestens für einen Tag des Monats April 2011 Anspruch auf Besoldung aus einem Beamten- oder Richterverhältnis bei einem Dienstherrn im Freistaat Sachsen hatten, mit den Bezügen für den Monat Juni 2011 eine Einmalzahlung in Höhe von 360 € gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG.

Ab dem Jahr 2004 wurde Beamten in der Besoldungsgruppe A 10 durch § 4 Abs. 1 Nr. 2 SächsSZG mit den laufenden Bezügen für den Monat Dezember eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 1.200 € gewährt. Das SoZuwG, das zuletzt im Jahr 2002 eine jährliche Sonderzuwendung in Höhe von 86,31 v.H. der für Dezember 2002 maßgebenden Bezüge vorsah (vgl. § 6 Abs. 1 SoZuwG), war durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 aufgehoben worden. Allerdings war im Jahr 2003 in Sachsen gemäß § 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 das SoZuwG weiter anzuwenden, da noch keine landesgesetzliche Regelung in Kraft getreten war. 119

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, deren Bezüge bis zum 31. Dezember 2002 gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV abgesenkt waren, erhielt ab dem 1. Januar 2003 gemäß § 4 der 2. BesÜV einen Zuschuss bis zur Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Bezügen nach § 2 der 2. BesÜV und den bei gleichem Amt für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezügen. Zu den Dienstbezügen gehörten gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 Nr. 3 und 4 BBesG a.F., auf den § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV verweist, Grundgehalt, Familienzuschlag und Zulagen, nicht aber die jährliche Sonderzahlung, die zu den „sonstigen Bezügen“ im Sinne des § 1 Abs. 3 BBesG a.F. zählte. 120

Die Sonderzahlung für erstmalig im Beitrittsgebiet Ernante wurde wiederum gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 der 2. BesÜV in Höhe von 75 v.H. der nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge gewährt. Wortlaut 121

und Systematik des § 3 Abs. 3 Satz 1 der 2. BesÜV sprechen dafür, unter dem Begriff „Bezüge“ im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 1 der 2. BesÜV nicht die Sonderzahlung als Teil sonstiger Bezüge im Sinne des § 1 Abs. 3 BBesG a.F. zu verstehen, sondern wie § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SoZuwG, auf den § 3 Abs. 3 Satz 1 der 2. BesÜV Bezug nimmt, insbesondere das Grundgehalt einschließlich des Zuschusses nach § 4 der 2. BesÜV. Angesichts dessen belief sich die Sonderzahlung im Jahr 2003 auf 75 v.H. der für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge.

Durch Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vom 15. Dezember 2010 (GVBl S. 387, 402) wurde das SächsZG mit Wirkung zum 1. Januar 2011 aufgehoben. Der Wegfall der Sonderzahlung entsprach für Beamte, die wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens ihre Befähigungsvoraussetzungen im bisherigen Bundesgebiet erworben hatten und erstmalig im Beitrittsgebiet ernannt worden waren, einer fiktiven Besoldungskürzung von 5,88 v.H. $[(1-12/12,75)*100]$ für das Jahr 2011. 122

Damit stieg die A 10-Besoldung in dem Zeitraum 1997 bis 2011 bei Zugrundelegung einer ursprünglich gewährten Sonderzahlung in Höhe von 75 v.H. des Grundbetrags der für den Monat Dezember gewährten Bezüge um 17,82 v.H. 123

Die Streichung des Urlaubsgeldes in Höhe von 255,65 € durch Aufhebung des Urlaubsgeldgesetzes (vgl. Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004) ab dem Jahr 2004, die Anhebung der Grundgehaltssätze um 40 € zum 1. März 2009 sowie die Gewährung einer Einmalzahlung von 360 € zum 1. Juni 2011 können rechnerisch an dieser Stelle vernachlässigt werden, weil sie, bezogen auf den hier zu betrachtenden Zeitraum von 15 Jahren, nur zu einem minimalen Besoldungszuwachs von deutlich unter 2 € monatlich geführt haben. 124

bb) Die Verdienste der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst der Länder, die bis Oktober 2005 nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag entlohnt wurden und für die mit Ausnahme der Länder Berlin und Hessen seit dem 1. November 2006 der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder gilt, stiegen ausweislich der vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten in den Jahren 1997 bis 2011 in Sachsen um 24,3 v.H. 125

cc) In demselben Zeitraum stieg in Sachsen der Nominallohnindex um 27 v.H. 126

und der Verbraucherpreisindex um 25 v.H.

dd) Die Differenz zwischen der Entwicklung der Tarifeinkommen, des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex ($100 + x$) einerseits und der Besoldungsentwicklung ($100 + y$) andererseits stellt sich damit in Relation zur Besoldungsentwicklung wie folgt dar: $\frac{[100+x]-[100+y]}{[100+y]} * 100$. Die Entwicklung der Besoldung blieb ausgehend von der Basis 100 im Jahr 1996 im Jahr 2011 um 5,5 v.H. hinter dem Anstieg der Tarifverdienste, um 7,79 v.H. hinter dem Anstieg des Nominallohnindex und um 6,09 v.H. hinter dem Anstieg des Verbraucherpreisindex zurück. 127

Der Anstieg des Besoldungsniveaus infolge der „Ost-West-Anpassung“ auf Grundlage der 2. BesÜV und der regelmäßigen Änderung von deren § 2 ist nicht in die Gegenüberstellung mit der Entwicklung des Nominallohnindex einzubeziehen. Die Absenkung der Besoldung war zeitlich beschränkt und betraf nur den begrenzten Kreis von Personen, denen nicht ein Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV zur Anpassung der Dienstbezüge an das „Westniveau“ gewährt wurde. Eine Differenzierung zwischen den Besoldungsempfängern in der Weise, dass die Anpassung nur bei den Beziehern einer „Ost-Besoldung“ eingepreist wird, hätte im Übrigen im Einzelfall zur Folge, dass für diesen Personenkreis keine Unteralimentation festzustellen ist, während die Besoldungsvorschriften (eventuell) für verfassungswidrig zu erklären wären, soweit sie die Bezieher einer Besoldung auf „West-Niveau“ betreffen. Dies erscheint auch mit Blick darauf, dass die Bezieher einer „Ost-Besoldung“ von vornherein - absolut betrachtet - besoldungsrechtlich ohnehin schlechter gestellt wurden, kaum nachvollziehbar. 128

ee) Eine zusätzliche Staffelpflicht ist vorliegend nicht angezeigt, da nicht auf belastbare und aussagekräftige Daten für einen zurückliegenden überlappenden Zeitraum zurückgegriffen werden kann. Die Daten über die Entwicklung des Nominallohnindex in Sachsen in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung sind kaum aussagekräftig und daher für eine Vergleichsbetrachtung nicht geeignet (Anstieg im Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr um 30,4 v.H.; Anstieg im Jahr 1993 um 14,5 v.H.). Gleiches gilt für den Verbraucherpreisindex, der im Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr um 13,9 v.H. und im Jahr 1993 um 10,7 v.H. anstieg. 129

ff) Die Gesamtbetrachtung der angeführten Parameter begründet somit die Vermutung, dass die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A 10 in Sachsen im Jahr 2011 das Mindestmaß amtsangemessener Alimentation unterschritten 130

haben.

b) Im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Einbeziehung weiterer alimentationsrelevanter Determinanten erhärtet sich die Vermutung der evidenten Unangemessenheit der Alimentation in der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen im Jahr 2011. 131

aa) Die Ämter in der Besoldungsgruppe A 10 stellen gesteigerte Anforderungen an den beruflichen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 des Beamtengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamtengesetz - SächsBG 2009) in der Fassung vom 12. Mai 2009 (GVBl S. 194) verlangte für die Zulassung zu den Laufbahnen des gehobenen Dienstes im streitgegenständlichen Zeitraum die Fachhochschulreife, die allgemeine Hochschulreife, die Meisterprüfung in der entsprechenden Fachrichtung oder einen als gleichwertig anerkannten Bildungsstand. Der Vorbereitungsdienst selbst dauerte in Sachsen in den Laufbahnen des gehobenen Dienstes drei Jahre. Er vermittelte in einem Studiengang an einer Fachhochschule den Beamten die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden sowie die berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Erfüllung der Aufgaben in ihrer Laufbahn erforderlich waren. Der Studiengang bestand aus Fachstudien von mindestens achtzehnmonatiger und berufspraktischen Studienzeiten von mindestens zwölfmonatiger Dauer. Letztere umfassten die Ausbildung in fachbezogenen Schwerpunktbereichen der Laufbahnaufgaben (vgl. zum Ganzen § 22 Abs. 4 SächsBG 2009). Eines Vorbereitungsdienstes bedurfte es nur bei Vorliegen eines gleichwertigen Fachhochschulabschlusses nicht (vgl. § 22 Abs. 6 Satz 1 SächsBG 2009). Gemäß § 26 Abs. 1 SächsBG 2009 schloss der Vorbereitungsdienst in den Laufbahnen des gehobenen Dienstes mit einer Prüfung ab. 132

bb) In die Gesamtschau zur Beurteilung der Amtsgemessenheit der Alimentation der Beamten sind auch die spürbaren Einschnitte im Bereich der Beihilfe einzubeziehen. In Sachsen trat die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Beihilfe in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (Sächsische Beihilfeverordnung - SächsBhVO) vom 22. Juli 2004 (GVBl S. 397) an die Stelle der bis dahin gemäß § 102 Sächsisches Beamtengesetz vom 16. Juli 1999 (GVBl S. 370) geltenden Beihilfevorschriften des Bundes (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen [Beihilfevorschriften - BhV] vom 1. November 2001 [GMBI 2001 S. 918]). Eingeführt wurde darin mit Wirkung vom 1. September 2004 ein jährlicher Selbstbe- 133

halt in Höhe von 80 € für beihilfefähige Aufwendungen (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 SächsBhVO). Dies stellt gerade in den unteren Besoldungsgruppen eine mehr als nur geringfügige finanzielle Belastung dar. Des Weiteren wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2005 aufgrund Anlage 3 zu § 6 Abs. 3 SächsBhVO der Erstattungssatz für zahntechnische Leistungen von 60 v.H. (vgl. Anlage 2 Nr. 1 zu § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BhV) auf 40 v.H. gekürzt.

cc) Auch die Einschnitte im Bereich des Versorgungsrechts erhärten die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation. Ins Gewicht fällt hier neben der Kürzung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gemäß § 14a Abs. 1 Satz 2 BBesG um jährlich 0,2 v.H. mit Wirkung zum 1. Januar 1999 zur Bildung einer Versorgungsrücklage (durch das Versorgungsreformgesetz 1998 vom 29. Juni 1998 [BGBl I S. 1666]) die Kürzung des Ruhegehalts von 75 v.H. auf höchstens 71,75 v.H. der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926). Diese Einschnitte sind in der Vergangenheit isoliert betrachtet als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft worden (vgl. BVerfGK 12, 189 – Versorgungsrücklage; BVerfGE 114, 258 – Absenkung Ruhegehaltssatz). Ungeachtet dessen führen insbesondere die Absenkung des Pensionsniveaus und die daraus resultierende Notwendigkeit eines erhöhten Eigenanteils an der Altersvorsorge - gerade angesichts einer steigenden Lebenserwartung - zu einer weiteren Aufzehrung der Bezüge mit der Folge, dass die Gewährleistung eines der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalts des Beamten nicht mehr zweifelsfrei sichergestellt ist. 134

dd) Gegenüberstellungen mit Vergleichsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes führen im Rahmen der erforderlichen Gesamtschau zu keiner anderen Beurteilung, sondern bekräftigen die aufgrund des Besoldungsvergleichs getroffene Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung. 135

Das Statistische Bundesamt hat Daten aus der Verdienststrukturerhebung 2010 vorgelegt, die es ermöglichen, die A 10-Besoldung in Sachsen mit dem Verdienst von ausgewählten, nach Beruf, Bildungsabschluss, Alter, Berufserfahrung und Anforderungsniveau verwandten Beschäftigtengruppen in der Privatwirtschaft zu vergleichen und die relative Position der nach A 10 besoldeten Amtsträger in der jeweiligen gruppenspezifischen Verteilung der Verdienste zu bestimmen. 136

Ein auf dieser Grundlage durchgeführter Vergleich der A 10-Besoldung in Sachsen mit den Verdiensten (ohne Sonderzahlung) der Gruppe aller Vollzeitbeschäftigten der Leistungsgruppe 2 (Herausgehobene Fachkräfte), die über einen Fachhochschulabschluss verfügen, ergibt, dass im Jahr 2010 nur 4 v.H. der Vergleichsgruppe weniger verdienten als ein Amtsträger in der Besoldungsgruppe A 10 in der ersten Stufe (nur Grundgehalt). Gleichzeitig lag dessen Besoldung im Jahr 2010 unter dem mittleren Verdienst aller Arbeitnehmer der Leistungsgruppe 2 mit Fachhochschulabschluss in ausgewählten Berufen (Ingenieure; Bankfachleute; Bürofachkräfte; Datenverarbeitungsfachleute; Architekten/Bauingenieure; Sozialarbeiter, Sozialpfleger, Sozialpädagogen; Versicherungsfachleute). Immerhin 66 v.H. aller Vollzeitbeschäftigten der Leistungsgruppe 2 mit Fachhochschulabschluss und 74 v.H. aller Vollzeitbeschäftigten der Leistungsgruppe 2 mit 21 und mehr Jahren Unternehmenszugehörigkeit verdienten im Jahr 2010 mehr als ein Amtsträger in der Besoldungsgruppe A 10 in der Endstufe (Grundgehalt). Mit Ausnahme der Gruppe „Sozialarbeiter, Sozialpfleger, Sozialpädagogen“ lag in allen oben aufgeführten ausgewählten Berufsgruppen der mittlere Verdienst im Jahr 2010 über dem Grundgehalt eines Amtsträgers der Besoldungsgruppe A 10 in der Endstufe. 137

Noch deutlicher ist die Diskrepanz im Vergleich zu der Gruppe der Versicherungsfachleute, deren Tätigkeit mit der der Klägerin des Ausgangsverfahrens bei der Deutschen Rentenversicherung vergleichbar ist. So verdienten in dieser Gruppe 2 v.H. weniger als ein Amtsträger der ersten Stufe in der Besoldungsgruppe A 10 in Sachsen und nur 11 v.H. weniger als ein Amtsträger, der das Grundgehalt aus der Endstufe der A 10-Besoldung in Sachsen bezog. 138

ee) In der Gesamtabwägung ergibt sich, dass die Bemessung der Grundgehaltssätze der A 10-Besoldung in Sachsen im verfahrensgegenständlichen Zeitraum verfassungsrechtlich nicht mehr angemessen war. Gegenläufige Aspekte, die die Vermutung der evidenten Unangemessenheit der Alimentation entkräften könnten, sind nicht ersichtlich. 139

c) Kollidierendes Verfassungsrecht steht dem Befund der evidenten Unangemessenheit der Besoldung nicht entgegen. Wesentliche Ursache der Unteralimentation war die Streichung der Sonderzahlung im Jahr 2011. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012, mit dem das Sächsische Sonderzahlungsgesetz aufgehoben wurde, war diese Maßnahme ausschließlich fiskalisch motiviert. Eine über die Besoldungskürzung hinausge- 140

hende Neustrukturierung der Besoldung, die in der Gesetzesbegründung angedeutet wird (vgl. LTDrucks 5/3195, S. 115), ist indes nicht zu erkennen. In ihrer Begründung erläutert die Staatsregierung, dass das grundgesetzliche Verschuldungsverbot eine nachhaltige Anpassung der Strukturen und Prüfung sämtlicher Ausgaben erfordere, und erläutert, dass von einer „Anpassung“ der Ausgaben Beamte, aber auch andere Bereiche wie die Jugendhilfe, das elternbeitragsfreie Schulvorbereitungsjahr sowie die tarifvertragliche Teilzeitbeschäftigung von Lehrern betroffen seien (vgl. LTDrucks 5/3195, S. 115). Zweifelhaft ist jedoch bereits, ob die Begründungstiefe des Gesetzentwurfs den prozeduralen Anforderungen an den Nachweis der Einbettung der Kürzung in ein umfassendes und schlüssiges Konzept zur Haushaltskonsolidierung (s. oben unter C.I.3.b), Rn. 110) genügt. Der Verweis auf punktuelle Kürzungsmaßnahmen lässt nicht den Schluss zu, dass die Streichung der Sonderzahlung Teil eines Gesamtkonzepts der Haushaltskonsolidierung war. Dies kann indes dahinstehen, da weder in dem Gesetzentwurf hinreichend begründet noch sonst ersichtlich ist, dass die Kürzungsmaßnahmen, insbesondere die Aufhebung des Sonderzahlungsgesetzes, aufgrund einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen gerechtfertigt war. Der pauschale Hinweis auf die „geringe Wirtschaftskraft“ und die „hohe Arbeitslosigkeit“ im Freistaat Sachsen (vgl. LTDrucks 5/3195, S. 115) ist insoweit keine taugliche Begründung für das Vorliegen einer Phase konjunkturellen Abschwungs (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Var. 1 GG). Außerdem liegen keine Anhaltspunkte für eine außergewöhnlich schlechte konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2010, in dem das Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 verabschiedet wurde, vor. So stieg das Bruttoinlandsprodukt, das den wichtigsten Indikator für die Konjunkturentwicklung bildet, gegenüber dem Vorjahr um 4,13 v.H. im Jahr 2010 und im Jahr 2011 noch einmal um 4,57 v.H. (vgl. Tabelle 3 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Sachsen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen „Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen im Freistaat Sachsen 2008 bis 2014 nach Wirtschaftsbereichen und -abschnitten“).

Art. 95 Abs. 4 Satz 1 der Sächsischen Verfassung (SächsVerf) vom 27. Mai 1992 (GVBl S. 243), wonach bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre (Normallage) um mindestens drei vom Hundert abweichenden konjunkturellen Entwicklung von dem Verbot der Kreditaufnahme in Art. 95 Abs. 2 SächsVerf abgewichen werden kann, trat erst aufgrund Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes vom 11. Juli 2013 (GVBl S. 502) mit Wirkung zum 1. Januar 2014 in Kraft und führt schon daher zu keiner anderen

141

Bewertung. Art. 95 SächsVerf in der im verfahrensgegenständlichen Jahr 2011 geltenden Fassung vom 27. Mai 1992 enthielt keine dahingehende Bestimmung.

2. In Nordrhein-Westfalen genügte die A 9-Besoldung in den Jahren 2003 und 2004 den Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung. Keiner der auf der ersten Prüfungsstufe zu betrachtenden Parameter spricht dafür, dass die Bezüge verfassungsrechtlich nicht mehr akzeptabel waren und damit ein Verstoß gegen den absoluten Schutz des Alimentationsprinzips vorliegt (a). Sonstige Gründe für eine evidente Unangemessenheit der Besoldung sind ebenfalls nicht ersichtlich (b). Auch ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Besoldungskürzung liegt nicht vor (c). 142

a) Eine Gesamtschau der besoldungsrelevanten Parameter begründet nicht die Vermutung, dass die gewährte Besoldung im streitgegenständlichen Zeitraum evident unzureichend war. 143

aa) Die Entwicklung der Grundgehaltssätze zuzüglich Sonderzahlungen in der Besoldungsgruppe A 9 in Nordrhein-Westfalen stellt sich für die hier zu betrachtenden verfahrensgegenständlichen Zeiträume der Jahre 1989 bis 2003 und 1990 bis 2004 folgendermaßen dar: 144

Die Grundgehaltssätze wurden zum 1. Januar 1989 um 1,4 v.H. und zum 1. Januar 1990 um 1,7 v.H. durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 1 BBVAnpG 1988 vom 20. Dezember 1988 (BGBl I S. 2363), zum 1. März 1991 um 6,0 v.H. durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 1 BBVAnpG 1991 vom 21. Februar 1992 (BGBl I S. 266), zum 1. Mai 1992 um 5,4 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1992 vom 23. März 1993 (BGBl I S. 342), zum 1. Mai 1993 um 3,0 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1993 vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2139), zum 1. Januar 1995 um 2,0 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229), zum 1. Mai 1995 um 3,2 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1995 vom 18. Dezember 1995 (BGBl I S. 1942), zum 1. März 1997 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590) um 1,3 v.H., zum 1. Januar 1998 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1998 vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) um 1,5 v.H., zum 1. Juni 1999 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) um 2,9 v.H., durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) zum 1. Januar 2001 um 1,8 v.H. und zum 1. Januar 2002 um 2,2 v.H., durch Art. 1 bis 3 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I 145

S. 1798) zum 1. April 2003 um 2,4 v.H., zum 1. April 2004 um 1,0 v.H. und zum 1. August 2004 um 1,0 v.H. erhöht.

Mit Wirkung zum 1. Dezember 2003 wurde Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 durch § 6 Abs. 1 SZG-NRW eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 50 v.H. aus den nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezügen gewährt. Das SoZuwG, das zuletzt im Jahr 2002 eine jährliche Sonderzuwendung in Höhe von 86,31 v.H. der für Dezember 2002 maßgebenden Bezüge vorsah (§ 6 Abs. 1 SoZuwG), war durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 aufgehoben worden. Die daraus resultierende Kürzung der Sonderzahlung entspricht (unter weiterer Berücksichtigung einer Einmalzahlung von 185 € im Jahr 2003) einer fiktiven Besoldungskürzung von 2,82 v.H. für das Jahr 2003. 146

Daraus ergibt sich ein Anstieg der A 9-Besoldung in dem Zeitraum 1989 bis 2003 um 36,83 v.H. und in dem Zeitraum 1990 bis 2004 um 37,66 v.H. 147

Die Streichung des Urlaubsgeldes in Höhe von 255,65 € durch Aufhebung des Urlaubsgeldgesetzes (vgl. Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004) ab dem Jahr 2004 kann wegen minimaler Auswirkungen auf den Vergleichszeitraum rechnerisch an dieser Stelle ebenso vernachlässigt werden wie die Einmalzahlung in Höhe von 50 € im Jahr 2004. 148

bb) Die Verdienste der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst der Länder stiegen ausweislich der vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten in den Jahren 1989 bis 2003 um 41,6 v.H. und in den Jahren 1990 bis 2004 um 42,5 v.H. Die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste stiegen zwischen 1989 und 2003 um 37,9 v.H. und zwischen 1990 und 2004 um 35,2 v.H. Der Verbraucherpreisindex stieg in Nordrhein-Westfalen zwischen 1989 und 2003 um 36,1 v.H. und zwischen 1990 und 2004 um 34,6 v.H. 149

cc) Insgesamt stellt sich damit die Differenz zwischen der Entwicklung der Tarifeinkommen, des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex einerseits und der Besoldungsentwicklung andererseits in Relation zur Besoldungsentwicklung wie folgt dar: Die Entwicklung der Besoldung blieb ausgehend von der Basis 100 im Jahr 1988 im Jahr 2003 um 3,49 v.H. hinter dem Anstieg der Tarifverdienste und um 0,78 v.H. hinter dem Anstieg des Nominallohnindex zurück. Der Anstieg des Verbraucherpreisindex fiel hinter den Anstieg der Besoldung um 0,54 v.H. zurück. Die Entwicklung der Besoldung blieb ausgehend von der Basis 100 im Jahr 150

1989 im Jahr 2004 um 3,52 v.H. hinter dem Anstieg der Tarifverdienste zurück. Der Anstieg des Nominallohnindex fiel um 1,82 v.H. und der des Verbraucherpreisindex um 2,27 v.H. hinter den Anstieg der Besoldung zurück. Damit ist hinsichtlich keines dieser drei Parameter die Grenze einer 5 %-igen Abweichung von der Besoldungsentwicklung überschritten.

dd) Einem systeminternen Besoldungsvergleich lässt sich ein Abschmelzen der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und -ordnungen, das eine unangemessene Alimentation der Beamten der Besoldungsgruppe A 9 indizieren könnte, ebenfalls nicht entnehmen. So betrug der Abstand zwischen dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 9 und dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 5 (jeweils Endstufe) in den Jahren 1998 und 2003 etwa 33 v.H. Für die Jahre 1999 und 2004 ergibt sich kein anderer Befund. 151

ee) Aus einem Quervergleich mit anderen Ländern ergibt sich wegen der in den Jahren 2003 und 2004 hinsichtlich der Grundgehaltssätze als zentralem Gehaltsbestandteil bundeseinheitlichen Besoldung auf der Grundlage des BBesG a.F. ebenfalls kein Indiz dafür, dass die Bezüge in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2003 und 2004 evident unangemessen waren. 152

b) Es sind auch keine weiteren Umstände ersichtlich, aus denen sich bei der gebotenen Gesamtabwägung eine evidente Unangemessenheit der Bezüge ergibt. Zwar entspricht die Kürzung der Sonderzahlung im Jahr 2003 einer realen Besoldungsabsenkung in Höhe von 2,82 v.H. Angesichts der Anhebung der Bezüge zum 1. April 2003 um 2,4 v.H. sowie der Gewährung einer Einmalzahlung in diesem Jahr in Höhe von 185 € beläuft sich der Einkommensverlust brutto auf etwa 0,5 v.H. gegenüber dem Vorjahr. Dass eine einmalige Kürzung in dieser Höhe verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar wäre, ist in diesem konkreten Fall nicht zweifelsfrei erkennbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in dem Zeitraum der Jahre 1989 bis 2003 die Besoldung ein wenig stärker als die Verbraucherpreise und nur geringfügig schwächer als der Nominallohnindex und in dem Zeitraum der Jahre 1990 bis 2004 die Besoldung stärker als der Nominallohnindex und der Verbraucherpreisindex gestiegen ist. Die Anhebung der Kostendämpfungspauschale zum 1. Januar 2003 um 50 v.H. auf 150 € in den Besoldungsgruppen A 7 bis A 11 und auf 300 € in den Besoldungsgruppen A 12 und höher (vgl. § 12a Abs. 1 der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen Nordrhein-Westfalen in der durch Art. II des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haus- 153

haltsjahr 2003 [Haushaltsgesetz 2003] und des Gesetzes zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen [Beihilfenverordnung – BVO] vom 18. Dezember 2002 geänderten Fassung [GVBl S. 655]) begründet bei der gegebenen Besoldungsentwicklung ebenfalls nicht die Annahme eines Verfassungsverstoßes.

c) Ein Verstoß gegen den relativen Schutz des Alimentationsprinzips angesichts der Kürzung der Besoldung um 0,5 v.H. im Jahr 2003 liegt in den beiden verfahrensgegenständlichen Zeiträumen ebenfalls nicht vor. Zwar ist es verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, dass der Landesgesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfs zum SZG-NRW keine umfassenden Berechnungen und Vergleiche mit sämtlichen Parametern einer amtsangemessenen Besoldung angestellt beziehungsweise solche nicht dokumentiert hat (vgl. LTDrucks 13/4313, S. 1, 17). Allerdings trafen den Landesgesetzgeber in der Phase der Teilföderalisierung zwischen den Jahren 2003 und 2006 wegen der zwischen Bund und Ländern geteilten Alimentationsverantwortung auch nur eingeschränkte Begründungspflichten, weil er für die Bemessung des zentralen Gehaltsbestandteils, die Grundgehaltssätze, nicht zuständig war. Im Übrigen lag aus materieller Sicht die alleinige Ursache der in ihrem Umfang überschaubaren Besoldungskürzung in der Kürzung der Sonderzahlung. Dieser Besoldungsbestandteil steht im Rahmen einer insgesamt amtsangemessenen Alimentation grundsätzlich zur Disposition des Besoldungsgesetzgebers. 154

3. Auch die Vorschriften über die Besoldung in den Besoldungsgruppen A 12/A 13 im Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen (2 BvL 20/09) waren mit Art. 33 Abs. 5 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung vereinbar. Hinsichtlich des ersten, zweiten, dritten und fünften Parameters kann auf die Ausführungen in dem Verfahren 2 BvL 19/09 verwiesen werden (siehe oben C.II.2.a)). Die Grundgehaltssätze in den Besoldungsgruppen A 12/A 13 stiegen im streitgegenständlichen Zeitraum nämlich wirkungsgleich mit denen der Besoldungsgruppe A 9. Dass die Grundgehaltssätze in den Besoldungsgruppen A 13 und höher erst mit Wirkung zum 1. Juni 1992 und nicht wie die der unteren Besoldungsgruppen zum 1. Mai 1992 um 5,4 v.H. erhöht wurden (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1992 vom 23. März 1993 [BGBl I S. 342]) und dass sich die Anpassung in den Besoldungsgruppen A 12 und höher durch Art. 1 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) um 2,4 v.H. erst zum 1. Juli 2003 und nicht wie in den unteren Besoldungsgruppen bereits zum 1. April 2003 vollzog, kann bei der hiesigen Berechnung vernachlässigt werden. Hinsichtlich der 155

Gewährung einer Sonderzahlung und der Einmalzahlung ergeben sich ebenfalls keine Abweichungen. Einem Vergleich der Entwicklung des Abstands zwischen der A 13-Besoldung und anderen Besoldungsgruppen (vierter Parameter) in den Jahren 1998 und 2003 kann ein Indiz für einen Verstoß gegen den Kerngehalt der Alimentation auch nicht entnommen werden. So betrug der Abstand zwischen dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 13 und dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 5 (jeweils Endstufe) in den Jahren 1998 und 2003 etwa 105 v.H. und zwischen dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 13 und dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 9 (jeweils Endstufe) in den Jahren 1998 und 2003 etwa 54 v.H.

4. In Niedersachsen genügte in dem Jahr 2005 das Grundgehalt in der Besoldungsgruppe A 9 noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Auch insoweit fehlt es an ausreichenden Indizien dafür, dass die Bezüge verfassungsrechtlich nicht mehr akzeptabel waren (a). Sonstige Gründe, die für eine evident unzureichende Besoldung sprechen könnten, liegen ebenfalls nicht vor (b). Auch ein Verstoß gegen den relativen Schutz des Alimentationsprinzips ist nicht gegeben (c). 156

a) Ein Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation ergibt sich lediglich aus einer Gegenüberstellung der Anpassung der Besoldung mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und dem Vergleich mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. Die Voraussetzungen der weiteren Parameter für einen Verstoß gegen den Kern des Alimentationsprinzips (Vergleich mit der Entwicklung des Nominallohnindex, Abstandsgebot und Quervergleich mit anderen Ländern) liegen nicht vor. 157

aa) Die Entwicklung der Grundgehaltssätze zuzüglich Sonderzahlungen in der Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen stellt sich für den hier zu betrachtenden verfahrensgegenständlichen Zeitraum 1991 bis 2005 folgendermaßen dar: 158

Die Grundgehaltssätze wurden zum 1. März 1991 um 6,0 v.H. durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 1 BBVAnpG 1991 vom 21. Februar 1992 (BGBl I S. 266), zum 1. Mai 1992 um 5,4 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1992 vom 23. März 1993 (BGBl I S. 342), zum 1. Mai 1993 um 3,0 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1993 vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2139), zum 1. Januar 1995 um 2,0 v.H. durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229), zum 1. Mai 1995 um 3,2 v.H. durch § 1 Abs. 1 159

Nr. 1 des Art. 2 BBVAnpG 1995 vom 18. Dezember 1995 (BGBl I S. 1942), zum 1. März 1997 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590) um 1,3 v.H., zum 1. Januar 1998 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1998 vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) um 1,5 v.H., zum 1. Juni 1999 durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) um 2,9 v.H., durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) zum 1. Januar 2001 um 1,8 v.H. und zum 1. Januar 2002 um 2,2 v.H. sowie durch Art. 1 bis 3 BBVAnpG 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) zum 1. April 2003 um 2,4 v.H. sowie zum 1. April 2004 um 1,0 v.H. und zum 1. August 2004 um 1,0 v.H. erhöht.

Für das Jahr 2003 wurde den niedersächsischen Beamten eine (einmalige) Sonderzahlung in Höhe von 65 v.H. der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge gewährt (vgl. § 13 Abs. 2 NBesG, eingefügt durch Art. 1 Nr. 4 Nds. BesÄndG). Das SoZuwG, das zuletzt im Jahr 2002 eine jährliche Sonderzuwendung in Höhe von 86,31 v.H. der für Dezember 2002 maßgebenden Bezüge vorsah (§ 6 Abs. 1 SoZuwG), war durch Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 BBVAnpG 2003/2004 aufgehoben worden. Mit Wirkung vom 1. Januar 2004 erhielten Beamte der Besoldungsgruppe A 9 eine monatliche Sonderzahlung in Höhe von 4,17 v.H. der berücksichtigungsfähigen Bezüge (vgl. § 8 NBesG in der Fassung des Art. 1 Nr. 3 Nds. BesÄndG). Im Jahr 2005 wurde die jährliche Sonderzahlung für die Besoldungsgruppen A 9 und höher gestrichen (vgl. § 8 NBesG in der Fassung des Art. 5 Nr. 1 NHhBgG 2005). 160

Die Streichung der jährlichen Sonderzahlung von ursprünglich 86,31 v.H. der für Dezember 2002 maßgebenden Bezüge entspricht einer fiktiven Besoldungskürzung von 6,71 v.H. für das Jahr 2005. Daraus ergibt sich ein Anstieg der A 9-Besoldung in dem Zeitraum 1990 bis 2005 um 29,93 v.H. Wiederum kann die Streichung des Urlaubsgeldes zum Jahr 2004 rechnerisch vernachlässigt werden. 161

bb) In demselben Zeitraum stiegen in Niedersachsen die Verdienste der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst der Länder um 40,1 v.H., der Nominallohnindex um 25,2 v.H. und der Verbraucherpreisindex um 36,8 v.H. 162

cc) Damit betrug ausgehend von der Basis 100 im Jahr 1990 im Jahr 2005 die Differenz zwischen dem Anstieg der Tarifverdienste und der Besoldung 7,83 v.H. und zwischen dem Verbraucherpreisindex und der Besoldung 5,29 v.H. Gleichzeitig blieb der Anstieg des Nominallohnindex um 3,78 v.H. hinter dem Anstieg der 163

Besoldung zurück. Damit ist hinsichtlich des ersten und dritten Parameters die Grenze einer 5 %-igen Abweichung von der Besoldungsentwicklung überschritten und hinsichtlich des zweiten Parameters deutlich unterschritten.

dd) Einem systeminternen Besoldungsvergleich lässt sich ein Abschmelzen der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und -ordnungen, das eine unangemessene Alimentation der Beamten der Besoldungsgruppe A 9 indizieren könnte, nicht entnehmen. So betrug der Abstand zwischen dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 9 und dem Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe A 5 (jeweils Endstufe) in den Jahren 2000 und 2005 in Niedersachsen etwa 32 v.H. 164

ee) Aus einem Quervergleich mit anderen Ländern ergibt sich wegen der im Jahr 2005 hinsichtlich der Grundgehaltssätze als zentralem Gehaltsbestandteil (noch) bundeseinheitlichen Besoldung auf der Grundlage des BBesG a.F. ebenfalls kein Indiz dafür, dass die Bezüge in Niedersachsen im Jahr 2005 evident unangemessen waren. 165

b) Ungeachtet des Umstandes, dass der Vergleich der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst und des Verbraucherpreisindex mit der Besoldungsentwicklung für das Jahr 2005 einen Verstoß gegen den Kern des Alimentationsprinzips indiziert, waren die Bezüge in der Besoldungsgruppe A 9 in Niedersachsen noch nicht evident unangemessen. So stieg die Besoldung in dem betrachteten Zeitraum deutlich stärker als der Nominallohnindex und weder aus dem systeminternen noch aus dem länderübergreifenden Besoldungsvergleich ergeben sich Anhaltspunkte für ein verfassungswidriges Alimentationsniveau. 166

Es sind auch keine weiteren Umstände ersichtlich, die bei der gebotenen Gesamtabwägung für eine evidente Unangemessenheit der Bezüge sprechen. Zwar entspricht die sukzessive Streichung der Sonderzahlung zwischen den Jahren 2003 und 2005 einer realen Besoldungsabsenkung in Höhe von 6,71 v.H. Angesichts der Anhebung der Bezüge zum 1. April 2003 um 2,4 v.H., zum 1. April 2004 um 1,0 v.H. und zum 1. August 2004 um 1,0 v.H. sowie der Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2003 in Höhe von 185 € und in Höhe von 50 € im Jahr 2004 belief sich der Einkommensverlust brutto im Jahr 2005 auf etwa 2,55 v.H. gegenüber dem Jahr 2002. Dass eine einmalige Kürzung in dieser Höhe verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar wäre, ist in diesem konkreten Fall nicht zweifelsfrei erkennbar. Die lediglich vorübergehende Einführung einer Kostendämpfungspauschale für den Zeitraum vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 167

2001 in Höhe von 200 DM für Beamte der Besoldungsgruppe A 9 gemäß § 87c Abs. 4 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (eingefügt durch Art. 14 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 des Landes Niedersachsen vom 21. Januar 1999 [GVBl S. 10]) genügt bei der gegebenen Besoldungsentwicklung ebenfalls nicht für die Annahme eines Verfassungsverstoßes. Durch Art. 4 Nr. 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18. Dezember 2001 (GVBl S. 806) ist die Kürzung der Beihilfe um eine Kostendämpfungspauschale mit Wirkung vom 1. Januar 2002 aufgehoben worden.

c) Ein Verstoß gegen den relativen Schutz des Alimentationsprinzips angesichts der schrittweisen Kürzung der Besoldung zwischen den Jahren 2003 und 2005 liegt aus den zu dem Verfahren 2 BvL 19/09 ausgeführten Gründen (siehe oben C.II.2.c)) ungeachtet des Umstandes, dass der Landesgesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Neufassung des § 8 NBesG keine umfassenden Berechnungen und Vergleiche mit sämtlichen Parametern einer amtsangemessenen Besoldung angestellt beziehungsweise solche nicht dokumentiert hat (vgl. LTDruks 15/1340, S. 18), nicht vor. 168

D.

Der Verstoß einer Norm gegen das Grundgesetz kann entweder zur Nichtigkeitsklärung (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 BVerfGG) oder dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht die mit der Verfassungswidrigkeit gegebene Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz feststellt (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Eine Nichtigkeitsklärung hätte zur Folge, dass es für die Besoldung an der gesetzlichen Grundlage fehlen würde, der es mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen und einfachrechtlich etwa in § 2 Abs. 1 BBesG angeordneten Gesetzesvorbehalt bedarf. Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (BVerfGE 119, 331 <382 f.>; 125, 175 <255 f.>; 130, 263 <312>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 194). 169

Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm oder mehrerer Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtslage rückwirkend verfassungsgemäß umzugestalten. Ausnahmen von dieser Regelfolge der Unvereinbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Nor- 170

men bejaht (vgl. BVerfGE 93, 121 <148>; 105, 73 <134>; 117, 1 <70>; 130, 263 <312 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 195). Speziell bei besoldungsrechtlichen Normen gilt es zu beachten, dass die Alimentation des Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt. Eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstoßes ist daher mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses nicht geboten (vgl. BVerfGE 81, 363 <383 ff.>; 99, 300 <330 f.>; 130, 263 <313>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2005 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 195). Eine rückwirkende Behebung ist jedoch sowohl hinsichtlich der Klägerin des Ausgangsverfahrens als auch hinsichtlich etwaiger Kläger erforderlich, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <331>; 130, 263 <313>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, juris, Rn. 195).

Voßkuhle

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski