

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)



Verfassungsgerichtshof
für das Land Nordrhein-Westfalen

Postfach 6309
48033 Münster

Recklinghausen, 30. Januar 2014

VerfGH 21/13: Antragserwiderung

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Abgeordneten Armin Laschet und Christian Lindner sowie weiterer 89 Abgeordneter des Landtags Nordrhein-Westfalen

wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486) – VerfGH 21/13 –

erkläre ich im Namen des Landtags

den Beitritt zum Verfahren

gem. § 48 Satz 2 Alt. 1 VGHG NRW und nehme im Namen des Landtags

Stellung

wie folgt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung in Thesen.....	4
A. Sachverhalt	5
B. Rechtliche Würdigung	10
I. Zulässigkeit	10
II. Begründetheit.....	10
1. Prüfungsmaßstab	10
a) Grammatische und systematische Auslegung.....	11
b) Genetische Auslegung	13
c) Historische Auslegung.....	16
d) Teleologische Argumente	17
e) Rechtsvergleichende Argumente.....	18
f) Autoritätsargumente aus Rechtsprechung und Literatur.....	18
g) Ergebnis	20
2. Formelle Verfassungsmäßigkeit	21
a) Vortrag der Antragsteller.....	21
b) Begründungspflicht kraft Landesverfassung?.....	21
c) Begründungspflicht nach Sachbereichen kraft Rechtsprechung?.....	24
aa) Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?.....	24
bb) Bausteine der Begründung.....	28
cc) Zeitpunkt der Begründung	31
d) Begründung des BesVersAnpG 2013/2014 NRW	33
aa) Fiskalische Erwägungen.....	33
bb) Bewusstsein für den Verfassungsmaßstab.....	34
cc) Sachgrund für die Differenzierung	37
dd) Tatsachenmaterial für die Subsumtion	38
e) Zulässigkeit des Nachtragens von Gründen.....	40
f) Ergebnis und Hinweisersuchen.....	43
3. Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	43
a) Prüfungsmaßstab.....	43
aa) Prüfungskriterien.....	43
bb) Prüfungsdichte	45
b) Verfassungsmäßigkeit im Vergleich mit HBVAnpG 2011/2012	46
c) Verfassungsmäßigkeit nach dem Alimentationsprinzip	48
aa) Leistungsrechtliche Dimension.....	48
(1) Vortrag der Antragsteller.....	48
(2) Allgemeiner Lebensstandard, wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse.....	48
(3) Bedeutung des Berufsbeamtentums: Besoldung zur Qualitätssicherung.....	51
bb) Gleichheitsrechtliche Dimension.....	53
(1) Vortrag der Antragsteller.....	53

(2) Bedeutung des Amtes: Einhaltung des Abstandsgebots	54
(3) Pflicht zur Übertragung des Tarifergebnisses?	57
(4) Staffelung nach sozialen Kriterien	58
(5) Sonderopfer (von Teilen) der Beamten?	59
C. Ergebnis	61
Literaturverzeichnis	62

Zusammenfassung in Thesen

1. Die Besoldung und Versorgung der Beamten in Nordrhein-Westfalen ist amtsangemessen. Sie genügt den Anforderungen des Alimentationsprinzips, wie sie Art. 33 Abs. 5 GG als Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums festlegt. Dass der Landtag sich innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt hat, bestätigt u.a. der Vergleich mit der – vom Bundesverfassungsgericht zuletzt als amtsangemessen anerkannten – Besoldung der hessischen Besoldungsordnung A.
2. Einen Verfassungsrechtssatz, nach dem der Tarifabschluss für Angestellte im Öffentlichen Dienst auf die Besoldung und Versorgung der Beamten übertragen werden muss, gibt es nicht. Ihn sollte es auch nicht geben. Der Tarifabschluss ist ein Vertrag, den Vertreter der Landesexekutive aushandeln. Der Landtag ist an diesem Vertrag nicht beteiligt, sondern hat eine eigene, parlamentarische Entscheidung über die Besoldung und Versorgung zu treffen, wie es der leistungsrechtliche Vorbehalt des Gesetzes von ihm verlangt.
3. Einen Verfassungsrechtssatz, nach dem der Besoldungsgesetzgeber die Besoldung und Versorgung der Beamten nur einheitlich verändern darf, also für alle Besoldungsgruppen um denselben Faktor erhöhen muss, gibt es genauso wenig. Ihn sollte es auch nicht geben. Er stünde insbesondere im Widerspruch zu dem Leitgedanken der Alimentation, dass die Besoldung und Versorgung dem Amtsträger einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen soll. Welchen Lebensstandard ein Amtsträger über die Grundbedürfnisse hinaus finanzieren kann, ist jedoch von Besoldungsgruppe zu Besoldungsgruppe unterschiedlich. Insbesondere können bundesrechtliche Änderungen zum Beispiel im Steuerrecht dazu führen, dass das Nettoeinkommen der Amtsträger niedriger Besoldungsgruppen überproportional sinkt mit der Folge, dass diesen Amtsträgern eine überproportional niedrigere „freie Spitze“ für Konsumausgaben verbleibt. Der Besoldungsgesetzgeber, der in diesen Fällen gegensteuert, behandelt die Amtsträger höherer Besoldungsgruppen nicht schlechter, sondern stellt höhere und niedrigere Besoldungsgruppen gerade gleich. Die Verfassung erlaubt dem Landtag daher aus guten Gründen, die Alimentation verschiedener Ämter in verschiedener Höhe anzupassen.
4. Die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften folgt auch nicht aus einem Verstoß gegen Begründungspflichten. Das gilt schon deshalb, weil die Landesverfassung dem Gesetzgeber keine Begründungspflicht auferlegt. Es gilt aber selbst dann, wenn der Verfassungsgerichtshof – einem obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts folgend – die dort dargestellte Begründungspflicht auf das nordrhein-westfälische Verfassungsrecht übertrüge. Denn auch nach diesem Maßstab hat der Landtag die angegriffenen Vorschriften ausreichend begründet. Das gilt bereits für den – vor allem angegriffenen – Gesetzentwurf, und es gilt erst recht für das Gesetz, wie es in den Debatten im Parlament und in den Ausschüssen begründet wurde. Der Landtag hat dabei eine Sachverständigenanhörung, eine Vorlage des Finanzministers und einen – vom Parlament eigens angenommenen – Entschließungsantrag der Regierungsfractionen zu Grunde gelegt. Er hat das angegriffene Gesetz auf diese Weise ausgesprochen sorgfältig begründet.

A. Sachverhalt

Der Antrag vom 16. September 2013 auf Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten nach Artikel 75 Nr. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) richtet sich als abstrakte Normenkontrolle gegen Art. 1 § 2, § 3 Abs. 1 des „Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ vom 16. Juli 2013, GV. NRW. S. 486 (486 f.).

Art. 1 des genannten Gesetzes enthält ein „Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2013 Nordrhein-Westfalen – BesVersAnpG 2013/2014 NRW)“. Dieses BesVersAnpG 2013/2014 NRW erhöht die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter des Landes gestaffelt.

Alle Beamte und alle Richter, denen bestimmte Zulagen zustehen (Familienzuschlag, Amtszulage, allgemeine Stellenzulage, Mehrarbeitsvergütung und Erschwerniszulage), erhalten eine Erhöhung gem. § 2 Abs. 2 BesVersAnpG 2013/2014 NRW. Danach werden die genannten Zulagen zum 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und zum 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent heraufgesetzt. Die Stichtage und die Erhöhungssätze hat der Landesgesetzgeber aus dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst übernommen. Außerdem gibt es Erhöhungen der Anwärtergrundbeträge und der Unterhaltsbeihilfe sowie der Auslandszuschläge und der Auslandskinderzuschläge gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 bzw. Nr. 3 BesVersAnpG 2013/2014 NRW.

Über diese Erhöhung, von der die Empfänger der genannten Zulagen allesamt profitieren, hinaus gibt es weitere Erhöhungen, die nur Beamte der niedrigen Besoldungsgruppen erreichen. Für Beamte der Besoldungsordnung A bis Besoldungsgruppe A 10 einschließlich werden gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW außerdem die Grundgehälter und bestimmte Bemessungsgrundlagen erhöht. Diese Erhöhung erfolgt ebenfalls zum 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und zum 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent. Schließlich erfahren auch die Beamten der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 eine Erhöhung ihrer Grundgehälter und bestimmter Bemessungsgrundlagen. Auch diese Erhöhung erfolgt zu den genannten Terminen, beläuft sich aber gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW jeweils nur auf 1 Prozent. Die übrigen Grundgehälter bleiben unverändert.

Gem. § 3 Satz 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW gelten die dargestellten Erhöhungen auch für Versorgungsempfänger, sofern die dort aufgeführten Besoldungsbestandteile für die Versorgung Grundlage sind. Sätze 2 und 3 des § 3 BesVersAnpG 2013/2014 NRW treffen eine Sonderregelung für die weggefallene Besoldungsgruppe A 1.

Insgesamt erfolgt die Erhöhung der Besoldung und Versorgung zu den Stichtagen danach in drei – um den bereits besetzten Begriff der Stufen zu vermeiden – „Etagen“, welche die folgende Tabelle vereinfachend zusammenfasst:

ETAGE	GRUPPE	ERHÖHUNG	GRUNDGEHALT
1	A 13	Zulagen um	Grundgehalt um
		2,65 Prozent und	1,00 Prozent
		2,95 Prozent	1,00 Prozent
2	A 11	Zulagen um	Grundgehalt um
	A 12	2,65 Prozent und	1,00 Prozent und erneut
		2,95 Prozent	1,00 Prozent
3	A 10	Zulagen um	Grundgehalt um
		2,65 Prozent und	1,00 Prozent
		2,95 Prozent	1,00 Prozent

Wörtlich lauten die angegriffenen Vorschriften des BesVersAnpG:

§ 2 BesVersAnpG 2013/2014 NRW. Anpassung der Besoldung in den Jahren 2013 und 2014

- (1) Die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A sowie die Bemessungsgrundlagen der Zulagen, Aufwandsentschädigungen und anderer Bezüge nach Artikel 14 § 5 des Reformgesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) werden für die Beamtinnen und Beamten
 1. der Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 ab 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und ab 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent,
 2. der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 ab 1. Januar 2013 und ab 1. Januar 2014 um jeweils 1 Prozent erhöht.
- (2) Für die Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter werden folgende Bezüge wie folgt erhöht:
 1. ab 1. Januar 2013 um 2,65 Prozent und ab 1. Januar 2014 um 2,95 Prozent
 - a) der Familienzuschlag,
 - b) der Anrechnungsbetrag nach § 4 des Landesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Februar 2005 (GV. NRW. S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (GV. NRW. S. 234),
 - c) die Amtszulagen, die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Bundesbesoldungsordnungen A und B des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013 (GV. NRW. S. 234) sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 2 b der weiter geltenden Besoldungsordnung C,

¹ Im Folgenden meint die Formulierung „ab A 13“ nicht nur die übrigen Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A, sondern außerdem die Besoldungsordnungen B, C, R und W.

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

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

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

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

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

§ 3 BesVersAnpG 2013/2014 NRW. Anpassung der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014

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

Diese Vorschriften brachte die Landesregierung als Teil des erwähnten „Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ als Gesetzentwurf vom 7. Mai 2013 in den Landtag ein.² Nach der ersten Lesung³ überwies das Plenum das Gesetz an den Haushalts- und Finanzausschuss (federführend), den Ausschuss für Kommunalpolitik, den Innenausschuss, den Rechtsausschuss sowie den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales⁴.

Diese Ausschüsse berieten intensiv. Den Gesetzentwurf behandelte der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales in seiner 19. Sitzung am 16. Mai 2013⁵, der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner 22. Sitzung am selben Tag⁶ und der Ausschuss für Kommunalpolitik in seiner 24. Sitzung am 7. Juni 2013.⁷

Am 18. Juni 2013 fand eine öffentliche Anhörung von 21 Sachverständigen statt, im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik.⁸ In der Anhörung wurden u.a. verfassungsrechtlichen Bedenken vorgetragen, die insbesondere der Begründung des Gesetzentwurfs galten.

² Drs. 16/2880.

³ Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2667-2684.

⁴ Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2684 f. (von einer Gegenstimme aus der SPD-Fraktion abgesehen einstimmig, ohne Enthaltungen).

⁵ APr 16/255 v. selben Tag, S. 5 f.

⁶ APr 16/256 v. selben Tag, S. 10 f.

⁷ APr 16/268 v. selben Tag, S. 26.

⁸ APr 16/276 v. selben Tag.

Der Finanzminister reagierte darauf mit einer 18 Seiten starke Vorlage, in welcher der Minister den „Abwägungsprozess der Landesregierung“ erläuterte.⁹ Auf dieser Grundlage werteten die Anhörung der Unterausschuss „Personal“ in seiner 12. Sitzung am 2. Juli 2013¹⁰ und der Haushalts- und Finanzausschuss erneut in seiner 28. Sitzung am 4. Juli 2013 (gemeinsam mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik)¹¹ aus. Außerdem tagten in dieser Sache der Rechtsausschuss in seiner 18. Sitzung am 3. Juli 2013¹² und der Innenausschuss in seiner 20. Sitzung am 4. Juli 2013¹³. Auf Grundlage dieser insgesamt acht Ausschusssitzungen empfahl der federführende Haushalts- und Finanzausschuss dem Landtag die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs.¹⁴

Der Landtag terminierte die zweite und abschließende Lesung des Gesetzentwurfs auf den 10. Juli 2013. Zu dieser Sitzung brachten Oppositions- und die Regierungsfractionen Entschließungsanträge ein. Einen Antrag auf Terminsverlegung gab es laut Landtagsverwaltung nicht. Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP trug die Überschrift „Für eine verfassungsgemäße und angemessene Alimentation der Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen!“ und stellte einen Verstoß gegen die „verfassungsrechtlichen Grundsätz[e] auf angemessene Alimentation“ fest.¹⁵ Der Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen trug die Überschrift „Besoldung bleibt amtsangemessen und fair!“.¹⁶ Er begründete den Gesetzentwurf insbesondere mit Blick auf die „rechtlichen (insbesondere verfassungsrechtlichen) und tatsächlichen Bedingungen, anhand der sich aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitenden Maßstäbe der amtsangemessenen Alimentation“ ergeben.¹⁷

Auf der Grundlage des Berichts und der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses und der beiden Entschließungsanträge diskutierte und verabschiedete der Landtag den Gesetzentwurf am 10. Juli 2013. Dabei machte sich der Landtag sowohl die Begründung des Gesetzentwurfs als auch die Vorlage des Finanzministers ausdrücklich zu eigen; der Landtag nahm außerdem den Entschließungsantrag der Regierungsfractionen förmlich an und lehnte den Entschließungsantrag der CDU und der FDP förmlich ab.¹⁸ Einen Antrag auf eine Verschiebung der Abstimmung oder auf eine dritte Lesung des Gesetzentwurfs gab es laut Landtagsverwaltung nicht.

Die angegriffenen Vorschriften traten nach der Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt gem. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft.¹⁹

⁹ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, Zitat auf S. 3.

¹⁰ APr 16/285 v. selben Tag, S. 2, 7-37.

¹¹ APr 16/300 v. selben Tag, S. 2 f., 33-78.

¹² APr 16/293 v. selben Tag, S. 5-9, 10-37; zur Frage, ob dabei die Vorlage des Finanzministers zu Grunde gelegt werden konnte, vgl. APr 16/293, S. 5, 8, 17.

¹³ APr 16/299 v. selben Tag, S. 9-42.

¹⁴ APr 16/300 v. 04.07.2013, S. 78; Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 16/3459 v. selben Tag, S. 1, 5.

¹⁵ Drs. 16/3524 v. 10.07.2013, mit der Feststellung auf S. 2.

¹⁶ Drs. 16/3518 v. 10.07.2013.

¹⁷ Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 2.

¹⁸ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 2, 4 i.V.m. Plenarprotokoll 16/36 v. selben Tag, S. 3205-3225 (mit den Abstimmungsergebnissen auf S. 3225).

¹⁹ GVBl. NRW Nr. 26 v. 26.07.2013, S. 486-488.

Unter dem 16. September 2013 haben die Abgeordneten Karl-Josef Laumann und Dr. Gerhard Papke sowie weitere 89 Mitglieder des Landtags eine abstrakte Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen angestrengt. Der Antrag ist am selben Tag bei Gericht eingegangen und darauf gerichtet

„festzustellen, dass Art. 1, §§ 2 und 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW S. 486) gegen Art. 4 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verstößt. Es ist daher insoweit nichtig.“

Im Anschluss hat sich dem Antrag mit dem Abgeordneten Dirk Schatz aus der Fraktion der PIRATEN ein weiterer Abgeordneter angeschlossen.²⁰ Der Abgeordnete Karl-José Laumann aus der Fraktion der CDU ist dagegen aus dem Landtag ausgeschieden.

Die Antragsteller halten die angegriffenen Vorschriften für verfassungswidrig. Das Gesetz leide an einem „nicht zu heilenden Begründungsdefizit“ und führe zu einer „Perpetuierung der Unteralimentierung von Teilen der Beamtenschaft“. Der Gesetzgeber habe das „das Leistungsprinzip konkretisierende Abstandsgebot missachtet“, die „qualitätssichernde Funktion der Besoldung“ verkannt, „Teilen der Beamten ein unter Hinweis auf das Gebot der Haushaltskonsolidierung nicht zu rechtfertigendes Sonderopfer auferlegt“ und damit „insgesamt die aus dem Alimentationsgrundsatz des Art. 33 Abs. 5 [GG] resultierende Verpflichtung, die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger entsprechend den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse[n] anzupassen, verletzt“²¹.

Dieser Antrag ist ganz überwiegend zulässig, aber vollumfänglich unbegründet. Das soll die folgende rechtliche Würdigung erweisen.

²⁰ LT-Vorlage 16/1240 v. 02.10.2013.

²¹ Antrag v. 16.09.2013, S. 53.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gem. § 47 Buchst. a) des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz – VGHG NRW), Art. 75 Nr. 3 LV NRW ist teilweise unzulässig. Er genügt nicht vollumfänglich dem Begründungserfordernis, das § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 VGHG NRW für Anträge aufstellt, die ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof einleiten. Für ein Normenkontrollverfahren verlangt dieses Begründungserfordernis, dass sich der Antragsteller mit jeder angegriffenen Vorschrift „sachhaltig auseinandersetzt“.²²

Dem gestellten, verfahrenseinleitenden Antrag vom 16. September 2013 fehlt jedoch eine Begründung dafür, warum § 2 Abs. 3 BesVersAnpG 2013/2014 NRW gegen die Verfassung verstoßen soll. Die Vorschrift wird zum Verfahrensgegenstand gemacht (S. 1 und 4 des Antrags), ohne dass die Vorschrift in der Begründung des Antrags (S. 5 ff.) erneut angesprochen würde. § 2 Abs. 3 BesVersAnpG 2013/2014 NRW kommt weder ausdrücklich noch der Sache nach vor.

Eine sachhaltige Auseinandersetzung mit der Norm wäre in diesem Fall auch deshalb notwendig gewesen, weil nicht ersichtlich ist, wie eine Vorschrift über die Rundung von Bruchteilen eines Cents die Landesverfassung verletzen soll.

Ist eine gebotene Begründung in Teilen unzureichend, führt das verfassungsprozessrechtlich zur teilweisen Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs.²³

II. Begründetheit

1. Prüfungsmaßstab

Prüfungsmaßstab für Anträge gem. § 47 Buchst. a) VGHG NRW ist die förmliche und sachliche Vereinbarkeit der zulässig angegriffenen Vorschriften des Landesrechts mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Es kommt also darauf an, ob § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW mit der Landesverfassung vereinbar sind.

Die Antragsteller rügen einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG.

Art. 4 Abs. 1 LV NRW lautet:

„Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.“

²² So BVerfGE 130, 151 (175) zu den Begründungsanforderungen einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz gem. § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG.

²³ Vgl. aus dem Verfassungsbeschwerdeverfahren nur BVerfG, Beschl. v. 13.08.2013 – 2 BvR 2660/06, 2 BvR 487/07 –, juris Rn. 35, 37; BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 – 1 BvR 1263/11 –, juris Rn. 8.

Art. 33 Abs. 5 GG ist danach nur dann Bestandteil der Landesverfassung und also nur dann Prüfungsmaßstab im anhängigen Verfahren, soweit es sich entweder um ein Grundrecht oder um ein staatsbürgerliches Recht handelt.

a) Grammatische und systematische Auslegung

Grundrechte enthält das Grundgesetz in Abschnitt I. Dieser Abschnitt ist ausdrücklich „Die Grundrechte“ überschrieben und beinhaltet mit Art. 1 Abs. 3 GG just jene Vorschrift, welche die staatliche Gewalt speziell an die „nachfolgenden Grundrechte“ bindet. Grundrechte sind daher zu definieren als die subjektiven öffentlichen Rechte aus Abschnitt I des Grundgesetzes.²⁴

Grundrechte enthält das Grundgesetz nur in Abschnitt I. Subjektive Rechte, die das Grundgesetz außerhalb der Art. 1 bis 19 GG enthält, sind keine Grundrechte. Das folgt systematisch insbesondere aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und aus Art. 142 GG. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG kann die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung erhoben werden, „in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein“. Die verfassungsbeschwerdefähigen Rechte umfassen danach nicht nur die Grundrechte, sondern außerdem die in Art. 33 GG und anderen Vorschriften des Grundgesetzes enthaltenen Rechte. Weil das Grundgesetz Art. 33 GG ausdrücklich neben die Grundrechte stellt, ist Art. 33 Abs. 5 GG schon deshalb kein Grundrecht.

Damit niemand irrtümlich die Vorschrift als ein Grundrecht bezeichnet, unterscheiden Rechtsprechung und Lehre die Begriffe ausdrücklich: Art. 33 Abs. 5 GG ist gerade kein Grundrecht, sondern – da vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde zu verteidigen – ein sog. „grundrechtsgleiches Recht“²⁵. Zur Unterscheidung von den Grundrechten verwandte die frühe

²⁴ Sieh nur *Hartmann*, in: *Pieroth/Silberkuhl* (Hrsg.), *Die Verfassungsbeschwerde*, 2008, § 90 Rn. 84; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 93 Rn. 72. Ebenso unter den Auspizien des Art. 4 LV NRW *Dästner*, *Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl. 2002, Art. 4 Rn. 21–85 (mit Kommentierungen der Art. 1–19 GG); *Grawert*, *Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl. 2008, Art. 4 Anm. 2 („Die Bezugnahme des Art. 4 Abs. 1 auf die grundgesetzlichen ‚Grundrechte‘ erfasst die in Art. 1 bis 19 GG ausgewiesenen Rechte ...“); *Vogels*, *Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*, 1951, Art. 4 Anm. 3 („Unter Grundrechten sind die in Art. 1–19 GG aufgeführten Grundrechte zu verstehen“; dort mit Hervorhebungen).

²⁵ BVerfGE 130, 263 (Ls. 4) („Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation ...“); BVerfGE 130, 263 (292) („Des Weiteren begründet Art. 33 Abs. 5 GG ein grundrechtsgleiches Recht ...“); BVerfGE 117, 330 (344) („Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht ...“); BVerfGE 107, 218 (236) („Art. 33 Abs. 5 GG begründet ... ein grundrechtsgleiches Recht ...“); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 64; *Epping*, *Grundrechte*, 5. Aufl. 2012, Rn. 10; *Hartmann*, in: *Pieroth/Silberkuhl* (Hrsg.), *Die Verfassungsbeschwerde*, 2008, § 90 Rn. 96 m.w.N.; *Hömig*, in: ders. (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2012, Art. 93 Rn. 22; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 33 Rn. 44; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 93 Rn. 72; vgl. referierend *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 33 Rn. 54 (mit einer rein objektiv-rechtlichen Auslegung in Rn. 55 f.).

Rechtsprechung außerdem den Begriff „grundrechtsähnliches“²⁶ und verwendet die heutige Lehre selten den Begriff „grundrechtsanaloges“²⁷ Recht.

Alle diese Begriffe machen deutlich, dass namentlich Art. 33 Abs. 5 GG kein Grundrecht ist, sondern ein grundrechtsgleiches Recht garantiert, also eines der in den Artikeln 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen subjektiven Rechte²⁸.

Auch Art. 142 GG stützt dieses Ergebnis. Danach können Landesverfassungen Grundrechte „in Übereinstimmung mit den Artikel 1 bis 18 dieses Grundgesetzes“ gewährleisten. Auch hier wird der Begriff der Grundrechte also auf den Abschnitt I des Grundgesetzes beschränkt, ohne dass es darauf ankommt zu klären, warum Art. 19 GG in Art. 142 GG nicht genannt wird.

Ist Art. 33 Abs. 5 GG kein Grundrecht, kommt es im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entscheidend darauf an, ob die Vorschrift zu den „staatsbürgerlichen Rechten“ im Sinn des Art. 4 Abs. 1 LV NRW zählt. Doch das ist nicht der Fall. Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GG zeigt das in aller Deutlichkeit. Die Vorschrift lautet (Hervorhebungen nur hier):

„Der Genuß bürgerlicher und *staatsbürgerlicher Rechte*, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern *sowie die im öffentlichen Dienst erworbenen Rechte* sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis.“

Die „im öffentlichen Dienst erworbenen Rechte“ sind also gerade keine „staatsbürgerliche[n] Rechte“.²⁹ Zu den „im öffentlichen Dienst“ erworbenen Rechten zählt der Anspruch auf amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten jedoch, denn dieser Anspruch setzt unbestrittenermaßen die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst voraus. Beamte sind gerade jene „Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG), die „in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“.

Die Landesverfassung hat die begrifflichen Unterscheidungen des Grundgesetzes übernommen. Art. 4 Abs. 1 LV NRW verweist ausdrücklich auf die „im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte“. Dementsprechend verwendet die nordrhein-westfälische Verfassung das Adjektiv „staatsbürgerlich“ auch andernorts mit demselben Inhalt, nämlich in Art. 11 und in Art. 32 LV NRW. Die eine dieser beiden Vorschriften, Art. 32 Abs. 1 LV NRW, sanktioniert „Vereinigungen und Personen, die es unternehmen, die *staatsbürgerlichen Freiheiten* zu unterdrücken“ (Hervorhebung nur hier), mit dem Aus-

²⁶ Die auf Art. 33 Abs. 5 GG bezogenen Treffer aus der amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stammen allesamt aus Bänden mit ein- oder zweistelligen Bandnummern. Alle datieren aus dem vergangenen Jahrtausend, vgl. nur BVerfGE 8, 1 (17) („grundrechtsähnliches Individualrecht“); BVerfGE 55, 372 (384) (Art. 33 Abs. 5 GG räume „einen grundrechtsähnlichen Anspruch“ ein); BVerfGE 99, 300 (314) (Art. 33 Abs. 5 GG „gibt dem einzelnen Beamten ein grundrechtsähnliches Individualrecht ...“). In der Lehre findet der Begriff bis heute Verwendung, vgl. nur Löwer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 190; Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 33 Rn. 40; Stern, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 93 Rn. 403 (Stand: 44. Lfg., März 1982).

²⁷ Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90 Rn. 62 (Stand: Oktober 2009).

²⁸ Vgl. nur Hartmann, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 90 Rn. 96; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Vorb. vor Art. 1, Rn. 1; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte, 29. Aufl. 2013, Rn. 66.

²⁹ In der Sache ebenso etwa Stern, Staatsrecht, Band III/1, 1988, § 64 III 9 a) m.w.N., der Art. 33 Abs. 5 GG ausdrücklich nur insoweit zu den staatsbürgerlichen Rechten zählt, als Art. 33 Abs. 5 GG „Grundsätze für die *Ämterbesetzung* beinhaltet“ (S. 468; Hervorhebung nur hier).

schluss von Wahlen und Abstimmungen. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Sanktion auch für Vereinigungen und Personen gedacht ist, die sich gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 33 Abs. 5 GG wenden. Die hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums sind gerade keine staatsbürgerlichen (Freiheits-)Rechte im Sinn des Art. 32 Abs. 1 LV NRW. Die andere der beiden Vorschriften, Art. 11 LV NRW, macht „*staatsbürgerliche* Erziehung“ (Hervorhebung nur hier) zur „verpflichtenden Aufgabe“ an „allen Schulen“. Lehrpläne, die die Schülerinnen und Schüler Nordrhein-Westfalens nicht mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 33 Abs. 5 GG behelligen, stehen mit dieser Vorgabe gleichwohl im Einklang. Die hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums sind gerade kein Teil der staatsbürgerlichen Erziehung im Sinn des Art. 11 LV NRW.

Systematisch ist schließlich festzuhalten, dass die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen sehr wohl Regelungen über die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst trifft. Art. 64 Abs. 1 LV NRW enthält Vorgaben für „Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung“ jedoch nur für die „Mitglieder der Landesregierung“. Außerdem beziehen sich die Vorgaben nicht auf den Inhalt oder gar die Höhe der Besoldung und Versorgung, sondern beschränken sich darauf, dem Landtag einen Gesetzgebungsauftrag zu erteilen. Auch Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV NRW, der die Besoldungsordnungen vom Volksgesetzgebungsverfahren ausnimmt, enthält keine solche Vorgabe. Der Blick auf Art. 64 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV NRW zeigt also, dass die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen es ausdrücklich sagt, wenn sie Vorgaben für die Besoldung und Versorgung machen will. Für die Besoldung und Versorgung des öffentlichen Dienstes gibt es eine solche Aussage aber nicht.

Die grammatische und die systematische Auslegung belegen nach alledem, dass der Verweis des Art. 4 Abs. 1 LV NRW das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG nicht erfasst.

b) Genetische Auslegung

Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung in der entstehungsgeschichtlichen Interpretation der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens. Als die Landesverfassung beraten wurde, stand der Vorschlag im Raum, eine Regelung über die amtsangemessene Alimentation der Beamten in die Landesverfassung aufzunehmen. Art. 54 Satz 1 des Verfassungsentwurfs der KPD lautete:

„Die Arbeiter, Angestellten und Beamten sind an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und an der wirtschaftlichen Entwicklung der Produktivkräfte gleichberechtigt mit den Unternehmen zu beteiligen“.³⁰

Indem am 18. Juni 1950 ein Volksentscheid die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ohne diese Regelung annahm, lehnte der Verfassungsgeber den Vorschlag der KPD ab. Das verfassunggebende Volk hat sich dagegen entschieden, „Beamte[e]“ kraft Verfassung „an der wirtschaftlichen Entwicklung der Produktivkräfte“ zu beteiligen. Die Ablehnung drückt den Willen des Verfassungsgebers aus, die Einkommensentwicklung der Beamten nicht verfassungsrechtlich zu regeln. Das Alimentationsprinzip der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sollte also gerade nicht landesverfassungsrechtlich gelten.

³⁰ LT-Drs. Nr. II-144 v. 14.10.1947, zit. nach Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2000, o.S. (S. 195).

Anhaltspunkte dafür, dass diese Absage nur deshalb erfolgte, weil der Verweis aus Art. 4 Abs. 1 LV NRW das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG ohnehin erfasst, gibt es nicht. Im Gegenteil: Der Verfassungsgeber hat sich für das Alimentationsprinzip derart wenig interessiert, dass sich sicher sagen lässt, dass er keine entsprechende Regelung treffen wollen. Seinen fehlenden „Rechtsbindungswillen“ belegt die Analyse der Entstehungsgeschichte, wie sie eine Sammlung der einschlägigen Dokumente ermöglicht. Diese Sammlung hat der Präsident des Landtags zum 50. Jahrestag des Inkrafttretens der Landesverfassung vorgelegt.³¹ Die gesamte Dokumentation von über 200 Seiten enthält nicht einen Hinweis, dass die Landesverfassung das Alimentationsprinzip würde enthalten sollen. Dabei beschränkten sich die frühen Entwürfe der Landesverfassung auf das Staatsorganisationsrecht. Sie enthalten weder ein subjektiv-rechtliches, namentlich grundrechtliches, noch ein objektiv-rechtliches, namentlich staatsorganisationsrechtliches, Alimentationsprinzip.³² Das gilt insbesondere für den Entwurf eines Vorläufigen Landesgrundgesetzes, der Bestimmungen über die Landesregierung als „kollegiale Behörde“ (Art. 15) und über die „vollziehende Gewalt“ (Art. 17 f.) enthielt, nicht aber über den öffentlichen Dienst.³³

Die erste „Voll-“ anstelle einer „Rumpfverfassung“ legte Innenminister *Menzel* vor.³⁴ Sie enthielt Freiheits- und Gleichheitsrechte in einem Zweiten Teil unter der Überschrift „Von den Grundrechten und der Ordnung des Gemeinschaftslebens“ (Art. 4 bis 38). Über den öffentlichen Dienst gab es nur die Regelung des Art. 4 Abs. 2 Satz 2, nach der „Männer und Frauen“ zu

„öffentlichen Ämtern ... gleichmässig entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zuzulassen“

seien. Die Bestimmungen über die Landesregierung (Art. 60 ff.) als „oberste leitende und vollziehende Behörde des Landes“ (Art. 60 Satz 1) beschränkten sich auf die Vorgabe „Die Landesregierung ernennt die Landesbeamten“ (Art. 67 Satz 1; entspricht heute Art. 58 LV NRW), die Bestimmungen über „Die Verwaltung“ auf die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und der Errichtung der Behörden (Art. 87; entspricht heute Art. 77 LV NRW). Außerdem waren die Beamten gem. Art. 99 des Entwurfs auf die Verfassung zu vereidigen (vgl. heute Art. 80 LV NRW). Das Alimentationsprinzip spielte in dem Entwurf und in dessen Debatte keine Rolle.³⁵

Nach „eingehende[r] Aussprache“ im Kabinett³⁶ und einer informellen Besprechung über Verfassungsfragen, an der auch die „englisch[e] Seite“³⁷ teilnahm, überarbeitete der Innenminister seinen

³¹ Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens, 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, 2000, S. 140-343; ab S. 141 müssen die Seiten jeweils ohne Angabe ihrer Seitenzahl auskommen.

³² Das gilt für den Entwurf eines Rahmengesetzes über eine vorläufige Verfassung durch Oberstadtdirektor Zuhorn (Münster) v. 07.08.1946, Dok. Nr. 1, a.a.O., S. 140 ff., die Verordnung Nr. 57 der britischen Militärregierung 0 1.12.1946, Dok. Nr. 2, S. 147 ff.

³³ LT-Drs. Nr. I-50 (Januar 1947), abgedruckt in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens, 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, 2000, S. 150 f.; der Entwurf (a.a.O., S. 137) ist nie in Kraft getreten, siehe *Dästner*, a.a.O., S. 13 (19).

³⁴ LT-Drs. Nr. II-116 v. 01.10.1947, a.a.O., S. 168 ff.; vgl. dazu nur *Dästner*, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 2000, S. 13 (18 f.) (dort auch die Ausdrücke „Rumpfverfassung“ und „Vollverfassung“).

³⁵ Gleiches gilt für den „Gegenentwurf“ der FDP v. 14.09.1947, a.a.O., S. 206 ff., der keine Landesgrundrechte normiert und in Art. 4 Abs. 2 auch nur bis zum Inkrafttreten der Bundesgrundrechte auf die Weimarer Reichsverfassung verweist (vgl. auch a.a.O., S. 208 sub 2.).

³⁶ Protokoll der 66. Kabinettsitzung v. 07.11.1947, a.a.O., S. 221.

³⁷ Protokoll der informellen Besprechung über Verfassungsfragen v. 12.11.1947, a.a.O., S. 221 ff.

Vorschlag. Sein zweiter „Entwurf einer Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“³⁸ unterscheidet sich mit Blick auf das Beamtenverfassungsrecht inhaltlich nicht von dem ersten Entwurf. So heißt es weiterhin, dass Männer und Frauen zu „öffentlichen Ämtern ... gleichmäßig entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zuzulassen“ (Art. 5 Abs. 2 Satz 2) seien. Der Abschnitt über „Arbeit und Wirtschaft“ (Art. 17 ff.) enthält noch immer keine Regelungen, die spezifisch für den öffentlichen Dienst gelten, und beschränkt sich mit Blick auf das Einkommen auf die allgemeine, geschlechtergerechte Vorgabe: „Männer und Frauen erhalten für die gleiche Arbeit den gleichen Lohn“ (Art. 17 Abs. 2)³⁹. Die Landesregierung ist weiterhin die „oberste leitende und vollziehende Behörde des Landes“ (Art. 57 Satz 1) und ernennt weiterhin die Landesbeamten (Art. 64 Satz 1). Nur über die Mitglieder der Landesregierung, also dem Ministerpräsidenten und den Landesministern (Art. 57 Satz 2), heißt es, sie hätten „Anspruch auf Entschädigung“. Über „Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung“ dieser Gruppe würden dagegen „besondere gesetzliche Bestimmungen“ erlassen. Die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Errichtung der Behörden obliegen weiterhin der Landesregierung (Art. 84), und die Beamten sind nach wie vor auf die Verfassung zu vereidigen (Art. 95). Damit enthält auch der Zweite Entwurf *Menzels* Vorgaben für das Einkommen nur für die Mitglieder der Landesregierung, nicht aber für die Beamten, schon gar nicht der Höhe nach.

Nachdem das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland im Mai 1949 in Kraft getreten war, ersuchte der Landtag die Landesregierung, einen Entwurf der Landesverfassung vorzulegen, der „die durch das Grundgesetz geschaffene verfassungsrechtliche Lage berücksichtigt“⁴⁰. So kam es zu der am 29. November 1949 verabschiedeten Regierungsvorlage „Entwurf eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen“.⁴¹ Dieser Entwurf (LV NRW-E) enthält erstmals den später unverändert beschlossenen Verweis auf die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte (Art. 4 LV NRW-E=Art. 4 LV NRW). Die Formulierung geht auf einen Verfassungsentwurf des Ministerpräsidenten *Karl Arnold* zurück.⁴² Über die Landesbeamten heißt es in der Regierungsvorlage, dass die Landesregierung sie ernennt (Art. 57 Satz 1 LV NRW-E=Art. 58 Satz 1 LV NRW). Eine Regelung über Besoldung und Ruhegehalt findet sich wieder nur als Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, wieder nur mit Blick auf die Mitglieder der Landesregierung und wieder ohne Vorgaben für die Höhe der Alimentation (Art. 64 Abs. 1 LV NRW-E=Art. 64 Abs. 1 LV NRW). Der Abschnitt über die Verwaltung enthält die bekannte Vorgabe über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Einrichtung der Behörden (Art. 76 LV NRW-E=Art. 77 LV NRW) sowie, spezifisch für Beamte, die Vorgabe, dass Beamte „Diener des ganzen Volkes, nicht einer Partei oder sonstigen Gruppe“ seien (Art. 79 LV NRW-E; vgl. Art. 80 LV NRW mit der Erweiterung auf die „sonstigen Verwaltungsange-

³⁸ Drs. II-166 v. 15.11.1947, a.a.O., S. 224 ff.; vgl. dazu nur *Dästner*, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 2000, S. 13 (19 ff.).

³⁹ Ebenso die „Bisherige[n] Ergebnisse der Beratung des Verfassungsentwurfs für Nordrhein-Westfalen und einschlägiger Bestimmungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, a.a.O., S. 271.

⁴⁰ Vgl. den Antrag des Verfassungsausschusses v. 07.07.1949, LT-Drs. Nr. 11-1138, a.a.O., S. 288, und die Darstellung *Dästners*, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 2000, S. 13 (22 ff., 25 ff.).

⁴¹ LT-Drs. II-1359 v. 5.12.1949, a.a.O., S. 307 ff., a.a.O., S. 307 ff., dem Landtag aufgrund Beschlusses in der 162. Kabinettsitzung am 29.11.1949 vorgelegt, a.a.O., S. 306; vgl. dazu nur *Dästner*, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 2000, S. 13 (27).

⁴² *Karl Arnold*, Verfassungsentwurf (1949), a.a.O., S. 297 ff., dort als Art. 3; vgl. *Dästner*, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Konflikt und Konsens*, 2000, S. 13 (27) und zu den „Gegenvorschlägen“ des Ministerpräsidenten vgl. auch den Brief des Innenministers *Menzel* an die Landeskanzlei v. 10.11.1949 (Entwurf), a.a.O., S. 305.

hörigen“). Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass auch die Regierungsvorlage keine Regelung über die Alimentation der Beamten oder gar Vorgaben zu deren Höhe enthielt.

Die Inbezugnahme auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 4 der Landesverfassung, die auf seinen Vorschlag zurückging⁴³, erläuterte Ministerpräsident Arnold anlässlich der Verabschiedung des Verfassungsentwurfs durch die Landesregierung am 7. Dezember 1949 wie folgt:⁴⁴

„Die schwierigste Frage im Ersten Teil, wie für den ganzen Aufbau der Verfassung überhaupt, war die Regelung der Grundrechte. In allen anderen neuen Länderverfassungen sind sie spezifiziert enthalten, wie das vor Verabschiedung des Grundgesetzes natürlich war. Nachdem das Grundgesetz ergangen, hätte *grundsätzlich* nichts entgegengestanden, die Grundrechte im Wortlaut zu inserieren. Das war aber praktisch nicht möglich, weil die Fassung und zum Teil der Inhalt (Waffendienst) nicht in die Landesverfassung passen. Man hätte also den Wortlaut ändern müssen, was abgesehen von dem Übergriff in die bundesrechtliche Ebene Anlaß zu endlosen juristischen Zweifeln und zu einer Dauerbeschäftigung des Verfassungsgerichtshofes geführt hätte. Dies wäre noch gefährlicher geworden, wenn man hierbei landesrechtlich durchaus zulässige Erweiterungen der Grundrechte vorgenommen hätte.

Um also der Verfassung ihre vollen, in sich getragenen Bestand zu geben, wurden die Bonner Grundrechte der Art. 1 bis 19 sowie die weiteren durch das Grundgesetz garantierten staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil unserer Verfassung gemacht. Sollten also die Grundrechte des Bonner Grundgesetzes irgendwie und aus irgendeinem Grund in Fortfall kommen, so bleiben sie aus der selbständigen Rechtsquelle des Art. 4 des Entwurfes genau so in Kraft, als ob sie im Wortlaut in unserer Landesverfassung ständen.“

Mit Blick auf den Abschnitt über die Verwaltung beschränkte sich der Ministerpräsident, von Ausführungen zur kommunalen Selbstverwaltung abgesehen, auf den Hinweis, dass der Abschnitt die „üblichen Vorschriften“⁴⁵ enthalte – zu denen er das Alimentsprinzip also gerade nicht zählte.⁴⁶

Die genetische Auslegung bestätigt insbesondere mit diesen Ausführungen *Arnolds* den oben beschriebenen Befund, dass Grundrechte im Sinn des Art. 4 Abs. 1 LV NRW nur die in Art. 1 bis 19 GG genannten Grundrechte sind, und insbesondere mit dem abgelehnten Antrag der KPD und den Vorgaben zur Besoldung und Versorgung nur für Mitglieder der Landesregierung außerdem das oben formulierte Ergebnis, dass es gerade keine landesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Besoldung und Versorgung der Beamten gibt.

c) Historische Auslegung

Das gefundene Ergebnis findet weitere Bestätigung in der dogmengeschichtlichen Interpretation der Verfassung. Diese fragt nach Vorläufervorschriften aus der Vorgängerverfassung. Welche Verfassung die Vorgängerverfassung der geltenden nordrhein-westfälischen Landesverfassung ist, erscheint freilich nicht selbstverständlich. In Frage kommt die Preußische Verfassung von 30. November 1920 als letzte Verfassung Preußens. Denn für jene Teile Preußens, die auf seinem Staatsgebiet liegen, trat

⁴³ Oben Fn. 42.

⁴⁴ A.a.O., S. 325 (328) (Hervorhebung dort).

⁴⁵ A.a.O., S. 325 (334).

⁴⁶ Der Verfassungsausschuss hat sich mit Art. 4 LV NRW in seiner 43. Sitzung am 08.03.1950 nur cursorisch befasst, ohne die Wendung „Grundrechte und staatsbürgerliche Rechte“ zu thematisieren, siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Stenographischer Bericht über die Beratungen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen durch den Verfassungsausschuss, ohne Jahr und ohne Ort (Rechtswissenschaftliches Seminar der Universität Münster, Sig. StaR VII AA 1), S. 334 f., 407. Gleiches gilt für die 58. Sitzung am 16.05.1950, a.a.O., S. 667-670, für die 61. Sitzung am 24.05.1950, a.a.O., S. 744, 749.

das Land Nordrhein-Westfalen mit der Verordnung Nr. 46 der Militärregierung im Britischen Kontrollgebiet über die „Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der Britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder“⁴⁷ und der Auflösung Preußens gem. Art. 1 des Gesetzes Nr. 46 des Alliierten Kontrollrats vom 25. Februar 1947⁴⁸ eine Teilrechtsnachfolge an.⁴⁹

Die Verfassung Preußens von 1920 enthält vergleichsweise viele und umfangreiche Regelungen über den Öffentlichen Dienst. Zum einen gibt es Vorgaben für den Urlaub sowie die Lohn- und Gehaltsfortzahlung für „Beamte, Angestellte und Arbeiter des Staates und der Körperschaften des öffentlichen Rechts“, die als Abgeordnete (Art. 11), als Mitglied des Staatsrats (Art. 36) oder als Mitglied einer Provinzial-, Kreis- oder Gemeindevertretung (Art. 75) tätig sind oder tätig werden wollen.⁵⁰ Hinzu kommt ein eigener Abschnitt über Staatsbeamte. Dieser Abschnitt X betrifft die Bestellung zum Staatsbeamten und die für die einzelnen Ämter erforderliche Befähigung (Art. 77) sowie den Eid, die Entlassung und die Versetzung (Art. 78 f.). Mit Blick auf die „vermögensrechtlichen Ansprüche“ der Beamten enthielt sich die Verfassung Preußens von 1920 dagegen inhaltlicher Vorgaben; die Rechtsweggarantie des Art. 79 Abs. 2 und der Regelungsauftrag des Art. 80 genügten.

Damit enthält sich die Preußische Verfassung trotz umfangreicher verfassungsrechtlicher Regelungen auch über vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten inhaltlichen Vorgaben zur Höhe der Alimentation vollständig. Die genetische und die historische Auslegung bestätigen damit den grammatischen und systematischen Befund: Der Verweis des Art. 4 Abs. 1 LV NRW erfasst das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG nicht.

d) Teleologische Argumente

Will man diese Auslegungsmethode überhaupt anerkennen, stützen auch teleologische Argumente das gefundene Ergebnis. Dass Art. 4 Abs. 1 LV NRW nicht auf das Alimentationsprinzip der hergebrachten Grundsätze aus Art. 33 Abs. 5 GG verweist, schmälert die Geltung des Alimentationsprinzips und die Bindung auch des Besoldungsgesetzgeber nicht im Geringsten. Denn Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet unstreitig auch den Landesgesetzgeber. Das hat zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung noch einmal bekräftigt.⁵¹ Materiell-rechtlich bleiben die Vorgaben also dieselben. Der einzige Unterschied betrifft den Rechtsschutz: Nur das Bundesverfassungsgericht, nicht aber der Verfassungsgerichtshof ist für die Einhaltung des Alimentationsprinzips zuständig. Das passt zum materiellen Maßstab, der so oder so der Bundesverfassung zu entnehmen ist. Außerdem ist das Bundesverfassungsgericht, das im Gegensatz zum Verfassungsgerichtshof auch über Verfassungsbe-

⁴⁷ Military Government Gazette Germany – British Zone of Control (Amtsblatt der Militärregierung Deutschland – Britisches Kontrollgebiet 1946, Nr. 46, S. 305 f., online unter www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que1167.pdf (Abfrage: 05.01.2014).

⁴⁸ Journal Officiel du Commandement en Chef Français Nr. 58/1947, S. 582, online in der Sammlung der Deutschen Nationalbibliothek unter <http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/rqframe.pl?ansicht=3&zeitung=jouroffi&jahrgang=1947&ausgabe=058&seite=07000582> (Abfrage: 05.01.2014).

⁴⁹ Vgl. auch Art. 23 Abs. 1 LV NRW, das Gesetz zur Reinigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts v. 07.11.1961 und die Sammlung des in Nordrhein-Westfalen geltenden Preußischen Rechts – PrGS. NW. 1806-1945 sowie Art. 135 GG und etwa Schwarz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 135 Rn. 28 (Stand: 69. Ergänzungslieferung 2013).

⁵⁰ Vgl. auch Art. 20 Satz 2 zu den Beamten und Angestellten des Landtags und Art. 52 zur Ernennung unmittelbarer Staatsbeamter.

⁵¹ BVerfGE 130, 263 ff.

schwerden einzelner Beamter entscheiden darf, insoweit das rechtsschutzstärkere Gericht. Der Sinn und Zweck materiell-rechtlicher Vorgaben, dass diese ihre Wirkung entfalten, wird daher auch nach der hier gefundenen Rechtsauffassung voll umgesetzt; rechtlich zulässige, aber rechtspolitisch weder notwendige noch ökonomisch sinnvolle Doppelungen des Verfassungsrechtswegs entfallen.

e) Rechtsvergleichende Argumente

Will man diese Auslegungsmethode überhaupt anerkennen,⁵² stützen schließlich auch rechtsvergleichende Argumente das gefundene Ergebnis. Der Rechtsvergleich liegt hier besonders nahe, weil er nicht auf ausländisches Recht rekurriert, sondern auf das Verfassungsrecht anderer Länder der Bundesrepublik. Die dort zu findenden Argumente wiegen schwerer als ausländische, nicht so sehr wegen einer gesteigerten landsmannschaftlichen Verbundenheit oder einer gemeinsamen rechtskulturellen Verwurzelung, sondern aufgrund der Homogenitätsvorgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach müssen die Verfassungen aller Länder einen übereinstimmenden, in den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinn des Grundgesetz gründenden Kern aufweisen.

Der Landesverfassungsrechtsvergleich zeigt: Während neben Nordrhein-Westfalen auch noch Baden-Württemberg (Art. 2 Abs. 1 LV BW), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 5 Abs. 3 LV MV), Niedersachsen (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 NV) und Schleswig-Holstein (Art. 2a LV SH) im Zweiklang auf die

„Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte“

des Grundgesetzes verweisen, ergänzen andere Landesverfassungen diese Aufzählungen eigens um die grundrechtsgleichen Rechte, so Sachsen-Anhalt (Art. 75 Nr. 6 LV SA) und Thüringen (Art. 80 Abs. 1 Nr. 1 LV Th) jeweils mit der Formulierung

„in seinen Grundrechten, *grundrechtsgleichen Rechten* oder staatsbürgerlichen Rechten“

(dort ohne Hervorhebung). Nur in diesen Fällen des Dreiklangs ist Art. 33 Abs. 5 GG erfasst, nicht als Grundrecht oder staatsbürgerliches Recht, das Art. 33 Abs. 5 GG gerade nicht ist, sondern als grundrechtsgleiches Recht, als das Art. 33 Abs. 5 GG mit Blick auf das Alimentationsprinzip weithin anerkannt wird⁵³.

f) Autoritätsargumente aus Rechtsprechung und Literatur

Mit Blick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ist zu bemerken: Der Verfassungsgerichtshof hat die Frage, ob Art. 4 Abs. 1 LV NRW auch auf grundrechtsgleiche Rechte verweist, bislang – soweit nach einer juris-Recherche ersichtlich – nicht entschieden: Jeweils dort, wo der Verfassungsgerichtshof Art. 4 Abs. 1 LV NRW in Verbindung mit einem subjektiven Recht des Grundgesetzes zitiert hat, war dieses subjektive Recht ein Grundrecht: Art. 1

⁵² Häberle, JZ 1989, S. 913 (916 ff.).

⁵³ Dass Art. 33 Abs. 5 GG ein subjektives Recht gewährt, bejaht die h.M., Nachweise bei Hartmann, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Verfassungsbeschwerde, 2008, § 90 Rn. 98 Fn. 237. A.A. Kunig, in: von Münch (Begr.)/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 33 Rn. 55; ders., in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, 6. Kap., Rn. 42 f.; Lecheler, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 110 Rn. 56; ders., in: Friauf/Höfling, GG, 2013, Art. 33 Rn. 91 ff.; krit. auch Grigoleit, a.a.O., Rn. 67 („nicht eben nahe liegen[d]“).

Abs. 1⁵⁴, Art. 2 Abs. 1⁵⁵, Art. 2 Abs. 2⁵⁶, Art. 3 Abs. 1⁵⁷, Art. 3 Abs. 2 Satz 2⁵⁸, Art. 5 Abs. 3⁵⁹, Art. 12 Abs. 1⁶⁰, Art. 14 Abs. 1⁶¹, Art. 17⁶² GG. Hinzu kommen Zitate in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3⁶³ und Art. 5 Abs. 3 Satz 2⁶⁴ GG.⁶⁵

Die hier begründete Rechtsauffassung steht im Einklang mit der Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat im Zusammenhang mit einer insoweit parallel zu Art. 4 Abs. 1 LV NRW formulierten Vorschrift der Niedersächsischen Verfassung, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 NV, wiederholt entschieden und jüngst bekräftigt, dass Grundrechte und staatsbürgerliche Rechte auszeichne, dass sich „jedermann“ auf sie berufen könne.⁶⁶ Das Bundesverfassungsgericht sieht die staatsbürgerlichen Rechte als Rechte der Staatsangehörigen, also aller Deutschen⁶⁷, handelt von den „für alle geltenden staatsbürgerlichen Pflichten“⁶⁸ und bezeichnet die jedermann treffende Zeugenpflicht als „allgemeine Staatsbürgerpflicht“⁶⁹. In der Tat zeichnet es die Grundrechte des Grundgesetzes und die ausdrücklich als „staatsbürgerliche“ bezeichneten Rechte des Art. 33 Abs. 1 GG aus, dass „jedermann“ bzw. „[j]eder Deutsche“ sich darauf berufen kann. Für den Prototyp staatsbürgerlicher Rechte, das Wahlrecht, ist dessen Allgemeinheit nahezu sprichwörtlich.⁷⁰ Dagegen steht der Anspruch auf amtsangemessene Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG gerade nicht „jedermann“ oder auch nur allen Deutschen zu, sondern selbstredend, anerkanntermaßen und zutreffenderweise ausschließlich Beamten, Soldaten und Richtern⁷¹: Nur diese, niemand sonst hat Anspruch auf amtsangemessene Besoldung durch den Dienstherrn. Ein staatsbürgerliches Recht ist also nicht

⁵⁴ VerFGH NRW, OVG 48, 254 (261).

⁵⁵ VerFGH NRW, OVG 48, 254 (262, 265).

⁵⁶ VerFGH NRW, OVG 48, 254 (261).

⁵⁷ VerFGH NRW, OVG 43, 205 (208); NWVBl. 1994, S. 453 (454); VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.1995 – 21/94, juris Rn. 33, 47. Die in VerFGH NRW, OVG 43, 205 (208), und andernorts auch genannten Art. 21 Abs. 1 und 3, Art. 71 GG sind nicht in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 LV, sondern in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 LV zitiert. Das zeigen die nachgewiesenen Normen a.a.O., S. 209, 213 f., sowie VerFGH NRW, Urt. v. 21.11.1995 – 21/94, juris Rn. 33; vgl. auch die Organstreitverfahren OVG 49, 268 (269); NWVBl. 1999, S. 383 (383).

⁵⁸ VerFGH NRW, NVwZ 2002, S. 1502 (1503) („Art. 4 I NWVerf., Art. 3 II 2 GG“).

⁵⁹ VerFGH NRW, OVG 48, 254 (256, 257, 260, 262).

⁶⁰ VerFGH NRW, OVG 51, 289 (290, 295).

⁶¹ VerFGH NRW, OVG 51, 289 (290, 295).

⁶² VerFGH NRW, OVG 49, 268 (270).

⁶³ VerFGH NRW, OVG 51, 289 (292).

⁶⁴ VerFGH NRW, OVG 48, 254 (256).

⁶⁵ Art. 21 Abs. 1 GG gilt gerade nicht gem. Art. 4 Abs. 1 LV NRW, sondern gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV NRW, siehe die Nachweise oben in Fn. 57.

⁶⁶ Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Beschl. v. 27.01.2006 – StGH 3/05 –, juris Rn. 10; Beschl. v. 22.07.2013 – StGH 1/13 u.a. –, juris Rn. 35.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 37, 217 (239); 113, 273 (294) (im Zusammenhang mit Art. 16 GG).

⁶⁸ Vgl. auch BVerfGE 53, 366 (412) („die für alle geltenden staatsbürgerlichen Pflichten“) (im Zusammenhang mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV).

⁶⁹ BVerfGE 76, 363 (383) (im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG); BVerfG, NJW 2001, S. 3474 (3475) (im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip); vgl. auch *Nelles*, in: *Erichsen/Kollhoser/Welp* (Hrsg.), *Recht der Persönlichkeit*, 1996, S. 211 (213 f.).

⁷⁰ Zur Allgemeinheit der Wahl vgl. nur BVerfGE 36, 139 (141); 85, 264 (297); 93, 373 (377); 99, 69 (77 f.).

⁷¹ Zum „[p]ersonale[n] Anwendungsbereich“ (*Hense*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 33 Rn. 36) vgl. nur BVerfGE 8, 1 (17); 107, 218 (236 f.); 117, 330 (344); *Battis*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 33 Rn. 69; *Bergmann*, in: *Hömig* (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2013, Art. 33 Rn. 18; *Grigoleit*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), *Grundrechte-Kommentar*, 2010, Art. 33 Rn. 69; gegen die – davon unabhängig zu beurteilende – subjektiv-rechtliche Ausrichtung der Norm *Kunig, Lecheler* u.a., *Nachweise oben* Fn. 53.

die Besoldung und Versorgung als Beamter im öffentlichen Dienst, sondern vorgelagert nur der gleiche Zugang zu diesem öffentlichen Dienst, wie ihn Art. 33 Abs. 2 GG jedem Deutschen garantiert.

In der Lehre wird die Frage, ob der Verweis des Art. 4 Abs. 1 LV NRW auch Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes erfasst, kaum vertieft behandelt.⁷² Die hier vertretene Ansicht kann sich im Ergebnis auf die Kommentierungen von *Grawert*⁷³ und *Vogels*⁷⁴ sowie auf die Monographie von *Martina*⁷⁵ berufen.⁷⁶ Dagegen kommt *Menzel* unter „erheblichen Bedenken“ – zu dem Ergebnis, dass Art. 33 Abs. 5 GG „als rezipiert anzusehen“⁷⁷ sei,⁷⁸ und erfassen die Kommentierungen von *Dickersbach*⁷⁹ und *Kamp*⁸⁰ – ohne eine auf Art. 33 Abs. 5 GG bezogene Begründung – unterschiedslos alle subjektiven Rechte.⁸¹ Mit Blick auf die Lehrbücher zu den Grundrechten des Grundgesetzes sei noch vermerkt, dass zahlreiche Autoren Art. 33 Abs. 5 GG aussparen.⁸²

g) Ergebnis

Die grammatische, systematische, genetische und historische Auslegung des Art. 4 Abs. 1 LV NRW zeigen und die teleologische und die rechtsvergleichende Auslegung dieser Vorschrift bestätigen, dass das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG nicht zu jenen Vorgaben der Landesverfassung zählt, die einem Antrag gem. § 47 Buchst. a) VGHG, Art. 75 Nr. 3 LV NRW zum Erfolg verhelfen kön-

⁷² Außen vor z.B. bei *Grimm*, in: ders./Papier (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 1 (50 f.).

⁷³ *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2008, Art. 4 Anm. 2, stützt die hier vertretene Ansicht insofern, weil er die „sog. grundrechtsgleichen Rechte der Art. 101, 102, 103, 104 GG nur als Ausprägungen der Freiheitsrechte gem. Art. 2 ff. GG“ erfasst und daher gerade nicht als solche rezipiert sieht. Der Verweis auf die staatsbürgerlichen Rechte des Art. 33 GG dagegen fällt unspezifisch aus und muss daher nicht so verstanden werden, als wäre auch Art. 33 Abs. 5 GG erfasst.

⁷⁴ *Vogels*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951, Art. 4 Anm. 3 (S. 35 f.), nimmt als staatsbürgerliche Rechte ausdrücklich nur Art. 33 Abs. 1 bis 3 GG in Bezug.

⁷⁵ Im Ergebnis ebenso *Martina*, Grundrechte, 1999, S. 71 (Art. 33 Abs. 5 GG nur insoweit, wie die Vorschrift „Grundsätze für die Ämterbesetzung“ beinhaltet).

⁷⁶ In der Sache ebenso *Dietlein*, AöR 120 (1995), S. 1 (12 f.), der erfasst: (1) als bürgerliche Rechte „die subjektiven Staatsabwehrrechte i.S. der bürgerlich-liberalen Grundrechtstheorie“, also gerade keine Leistungsrecht wie das hier in Rede stehende, (2) als staatsbürgerliche Rechte die „durch (gleiche) Teilnahme an der staatlichen Willensbildung und (gleiche) Teilhabe an der Ausübung staatlicher Macht gekennzeichneten politischen Grundrechte des Grundgesetzes“, also gerade kein (unpolitisches) Recht auf Besoldung und Versorgung, sowie (3) die „außerhalb des Grundrechtskataloges des Grundgesetzes normierten justiziellen bzw. Verfahrensgrundrechte der Art. 101 bis 104 GG“, also gerade nicht das Alimentationsprinzip; vgl. auch a.a.O., Fn. 53, wo Art. 33 Abs. 5 GG nur insoweit Erwähnung findet, wie „er Grundsätze für die Ämterbesetzung enthält“ (Hervorhebung nur hier).

⁷⁷ *Menzel*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 17 (S. 156).

⁷⁸ Die in diesem Zusammenhang bisweilen in Anspruch genommene Osnabrücker Dissertation von *Tjarks*, Bedeutung der Landesgrundrechte, 1999, S. 37 ff., ist dagegen für unsere Frage nicht ergiebig. Sie problematisiert a.a.O. allein die Auslegung des Art. 142 GG.

⁷⁹ *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, Verfassung NRW, 3. Aufl. 1994, Art. 4 Anm. 2 c) (da Art. 4 LV NRW „nicht auf bestimmte Artikel“ Bezug nehme, seien auch „solche Rechte“ des Grundgesetzes, „die an anderer Stelle“ als im „ersten Abschnitt“ „stehen“, und „alle sonstigen Rechtssätze, die im Grundgesetz unter den Grundrechten aufgeführt sind“, erfasst).

⁸⁰ *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 4 Rn. 19 („Die Formulierung ‚Grundrechte des Grundgesetzes‘ erfasst alle subjektiven Rechte“), vgl. auch Rn. 31.

⁸¹ Ebenso *Dietlein*, in: ders./Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2009, § 1 Rn. 28, vgl. aber auch ders., a.a.O., § 1 Rn. 51, wonach „im Bereich der staatsbürgerlichen Rechte ... die speziellen Gleichheitsrechte des Art. 33 GG“ erfasst würden.

⁸² So etwa *Epping*, Grundrechte, 5. Aufl. 2012; *Ipsen*, Staatsrecht II. Grundrechte, 16. Aufl. 2013; *Michael/Morlok*, Grundrechte, 3. Aufl. 2012.

nen. Die anschließenden Ausführungen erfolgen also nur hilfsweise für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof seine Prüfungscompetenz gleichwohl auf Art. 33 Abs. 5 GG erstreckt.

2. Formelle Verfassungsmäßigkeit

a) Vortrag der Antragsteller

Die Antragsteller begründen die geltend gemachte Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften an erster Stelle mit „einem nicht zu heilenden Begründungsdefizit“.⁸³ Der eingebrachte Gesetzentwurf verfehle die „verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Darlegungslast“, da dessen Begründung „ausschließlic[h]“ auf „fiskalische Erwägungen“ der Haushaltskonsolidierung abstelle⁸⁴. Das Besoldungsanpassungsgesetz NRW 2013/14 sei daher schon „aus sich heraus“ verfassungswidrig.⁸⁵ Hinzu komme, dass der „gebotene Vergleich zu der Einkommensentwicklung bei den vergleichbaren Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes ... ebenfalls weitgehend“ fehle.⁸⁶

Die im Anschluss an die Gesetzesinitiative „in das Gesetzgebungsverfahren eingeführte“ Stellungnahme des Finanzministers vom 1. Juli 2013 und der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen vom 10. Juli 2013 seien „unzulässige Ergänzung[en] einer defizitären Begründung“, ein „– im Ergebnis untaugliche[r] – Heilungsversuch“⁸⁷. Namentlich der Entschließungsantrag verfehle die Anforderungen an die Begründung schon für sich genommen.⁸⁸ Der darin angestellte, von den Antragstellern als „gebote[n]“⁸⁹ bezeichnete „Vergleich mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“ helfe nicht: Es komme „weniger auf eine Orientierung der Alimentation an den Tarifergebnissen im öffentlichen Dienst“ und „vielmehr auf die Orientierung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung an“⁹⁰. Der „Vergleich mit den Tarifbeschäftigten“ sei „zur Ermittlung der amtsangemessenen Alimentation“, wie sie der Besoldungsgesetzgeber schulde, „gänzlich unzureichend“⁹¹.

b) Begründungspflicht kraft Landesverfassung?

Die Begründungspflicht des Gesetzgebers, die die Antragsteller geltend machen, kennt die Nordrhein-Westfälische Landesverfassung nicht. Die Landesverfassung regelt „Die Gesetzgebung“ im so überschriebenen Dritten Abschnitt des Dritten Teils. Von den Vorschriften dieses Abschnitts betreffen allein zwei das hier einschlägige Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung nichtverfassungsändernder Gesetze. Art. 65 und Art. 66 Satz 1 LV NRW lauten:

⁸³ Antrag v. 16.09.2013, S. 53, sub 1. (dort allerdings nicht allein auf die angegriffenen Vorschriften des Gesetzes, sondern auf das Gesetz insgesamt bezogen).

⁸⁴ Antrag v. 16.09.2013, S. 35.

⁸⁵ Antrag v. 16.09.2013, S. 36.

⁸⁶ Antrag v. 16.09.2013, S. 36.

⁸⁷ Antrag v. 16.09.2013, S. 34, 35.

⁸⁸ Antrag v. 16.09.2013, S. 36.

⁸⁹ Nachweis soeben in Fn. 86.

⁹⁰ Antrag v. 16.09.2013, S. 37.

⁹¹ Antrag v. 16. September 2013, S. 38.

Art. 65. Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung oder aus der Mitte des Landtags eingebracht.
Art. 66. Die Gesetze werden vom Landtag beschlossen. ...

Die Landesverfassung verlangt also bereits ihrem Wortlaut nach keine Begründung der Gesetze, sondern lässt es genügen, dass ein Gesetzentwurf eingebracht und das Gesetz vom Landtag beschlossen wird.

Dass die Formulierungen, dass der Gesetzentwurf „eingebracht“ und das Gesetz „beschlossen“ werde, keine Begründung verlangt, untermauert der Zusammenhang der Vorschriften. Die Landesverfassung stellt das repräsentative Gesetzgebungsverfahren der Art. 65 ff. LV NRW neben das Volksgesetzgebungsverfahren der Art. 67a ff. LV NRW. In diesem Verfahren sind Gesetzesbegründungen ausdrücklich vorgeschrieben. So heißt es über die Volkinitiative und das Volksbegehren jeweils in Abs. 1 Satz 2 der Art. 67a, 68 LV NRW (dort ohne Hervorhebung):

Einer Initiative kann auch ein *mit Gründen versehener* Gesetzentwurf zu Grunde liegen.

Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und *mit Gründen versehener* Gesetzentwurf zugrunde liegen.

Der Vergleich liegt nahe. Art. 3 Abs. 1 LV NRW bestimmt:

Die Gesetzgebung steht dem Volk und der Volksvertretung zu.

Art. 65, 66 und Art. 67a, 68 LV NRW stehen also nicht nur formell in einem engen (sozusagen: numerischen) Zusammenhang, sondern betreffen vor allem in der Sache mit dem repräsentativen und dem Volksgesetzgebungsverfahren genau die beiden Verfahren der Gesetzgebung, die die Landesverfassung kennt. Die Begründungspflicht, die die Landesverfassung für Volksinitiative und Volksbegehren vorgibt, betrifft dabei ausgerechnet das direktdemokratische Pendant zur Gesetzesinitiative des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens.⁹² Daraus folgt im Gegenschluss, dass die Verfassung Begründungspflichten⁹³ nur für das direktdemokratische, nicht aber für das repräsentative Gesetzgebungsverfahren vorsieht.⁹⁴

Diese Differenzierung ist sinnvoll und zweckmäßig. Die hauptamtlich als Gesetzgeber tätigen Abgeordneten, die auf eigene Mitarbeiter und eine fähige Landtagsverwaltung zurückgreifen können, sind besser in der Lage als die „Freizeit-Gesetzgeber“ im Volk, die Gründe, die für oder gegen ein Gesetz sprechen, in Erfahrung zu bringen. Dass Begründungen auch den Abgeordneten helfen, steht außer Frage. Deshalb sehen die Geschäftsordnungen der Parlamente solche Begründungen auch für das repräsentative Verfahren regelmäßig vor.⁹⁵ Nur handelt es sich bei diesen Vorgaben der Geschäftsordnungen gerade nicht um Vorgaben der Verfassung.

⁹² Vgl. von Arnim, Staatslehre, 1984, S. 513; Grawert, NWVBl 1987, S. 2 (4); Hartmann, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, S. 110; ders./Kamm, Jura 2014, sub I., III. 3. [im Erscheinen]; Herrmann, Volksgesetzgebungsverfahren, 2003, S. 87; Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 22.

⁹³ Es sind, technisch gesehen, ohnehin Obliegenheiten, vgl. BVerfGE 125, 175 (226, 238); Hartmann, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 98 Fn. 81; Mehde/Hanke, ZG 2010, S. 381 (395); Schwarz/Bravidor, JZ 2011, S. 653 (658); „Begründungspflicht“ z.B. bei BVerfGE 119, 181 (229).

⁹⁴ Mann, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 65 Rn. 4; Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 56 Rn. 9; vgl. außerdem Art. 68 Abs. 2 Satz 1 LV NRW; vgl. aber auch VerfGH NRW, NWVBl. 2009, S. 474 (476) (für Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie müsse „nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen“).

⁹⁵ Vgl. nur § 76 Abs. 2 GO-BT, § 70 Abs. 4 GO-LT NRW.

Die Verfassung differenziert in Art. 65 ff. LV NRW also sehr genau, wer im Gesetzgebungsverfahren Gründe angeben muss. Die Einbringung eines Gesetzentwurfs gem. Art. 65 LV NRW und der – nach öffentlicher (Art. 42 Satz 1 LV NRW) Debatte – zu fassende Beschluss eines Gesetzes gem. Art. 66 S. 1 LV NRW gehören nach Wortlaut und Systematik nicht dazu.

Ein Anlass, die Begründungspflichten aus dem verwaltungsbehördlichen oder dem gerichtlichen Verfahren in das Gesetzgebungsverfahren zu übertragen, ist nicht ersichtlich. Nur wenn die Landesregierung bzw. ihre Minister als Verwaltungsbehörde handeln, treffen sie die verwaltungsverfahrensrechtliche Begründungspflicht des § 39 Abs. 1 VwVfG NRW. Die Pflichten, die den Gesetzgeber treffen, bleiben insoweit hinter den Pflichten der Verwaltungsbehörden und auch der Gerichte zurück. Dafür gibt es einen guten Grund: Gesetze bedürfen – im Gegensatz zu Verwaltungsakten und Gerichtsurteilen – keiner Begründung, weil die Gesetzesberatung – im Gegensatz zu den Beratungen der Verwaltungsbeamten und der Richter – ohnehin öffentlich stattfindet.⁹⁶ Letztlich ist die Begründungspflicht ein Mittel, „vorverfassungsrechtliche Maßstäbe an den politischen Prozeß heranzutragen“⁹⁷.

Auf derselben Linie argumentiert zuletzt eine Münsteraner Habilitationsschrift aus dem Jahr 2012, die sich der Frage nach der „Begründung von Rechts- und Rechtsetzungsakten“ grundlegend widmet: „Schuldet der Gesetzgeber mehr als das Gesetz?“⁹⁸ Die Abhandlung verneint diese Frage entschieden. Zusammenfassend heißt es dazu am Ende der Darstellung:⁹⁹

„Da die umfassende ‚Richtigkeit‘ einer parlamentarischen Entscheidung weder einfach zu beurteilen noch verfassungsrechtlicher Maßstab ist, erscheint das Ausweichen auf die Ebene des Verfahrens, auf die Kontrolle (nur) der ‚Methodik‘, bequem und gibt vor, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu wahren. Im Bereich der ‚Verwaltung‘ ist dieses ‚Ausweichen‘ wohl auch angemessen: Dem – nur ausnahmsweise mit Blick auf die funktionale Gewaltenteilung – eingeräumten Spielraum entspricht die Kontrolle auf Ermessens-, Beurteilungs- oder Abwägungsfehler.

In der parlamentarischen Demokratie ist der Spielraum aber nicht ‚eingeräumt‘, sondern – jedenfalls im geltenden Verfassungsrecht – Grundlage der staatlichen Souveränität. Die Verfassung gibt hier nur Grenzen vor, die ‚im Ergebnis‘ einzuhalten sind. Daher ist das ‚Ausweichen‘ auf die Methodik hier auch nicht das mildere Mittel, weil etwa auf die volle Überprüfung durch das Gericht verzichtet werden kann, solange die Einschätzungsprärogative nicht durch unvollkommene Feststellungen oder Prognosen ‚verwirkt‘ wird. Sie ist in Wahrheit das viel schärfere Schwert, weil sie dem Gesetzgeber etwas abverlangt, was er konzeptionell nicht leisten kann, und weil sie im Ergebnis das Nachschieben von Gründen und das Verfassungsmäßigwerden einer Regelung (verfassungskonforme Auslegung) verhindert. ...“

Nach alledem hätten die angegriffenen § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW von Verfassung wegen auch ohne Begründung eingebracht und beschlossen werden können. Defizite der

⁹⁶ Groß, DÖV 2006, S. 856 (861); Kischel, Die Begründung, 2003, S. 299 ff., 302 ff.; Schwarz/Bravidor, JZ 2011, S. 653 (657); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 306; Tappe, Die Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 351; Waldhoff, in: FS Isensee, 2007, S. 325 (336 f.); vgl. bereits Geiger, in: Berberich/Holl/Maaß, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, S. 131 (141 f.).

⁹⁷ Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 544; in der Sache ebenso Dann, Der Staat 49 (2010), S. 630 (636 f., 640).

⁹⁸ Tappe, Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 254–308 bzw. S. 309–426; die Analyse ist nicht auf Steuergesetze beschränkt, s. S. 253; der vielzitierte Satz, dass der Gesetzgeber den „Verfassungsorganen und den Organen im Staat, auch den Verfassungsgerichten, nichts als das Gesetz“ schulde, stammt ursprünglich von Geiger, in: Berberich/Holl/Maaß, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, S. 131 (141); rezipiert z.B. bei BVerfGE 130, 263 (301); Dann, Der Staat 49 (2010), S. 630 (641); Rixecker, in: FS Ellscheid, 1999, S. 126 (127); Schlaich, VVDStRL 39 (1981), S. 99 (109); Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 542; Tappe, Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 253, 307 ff., 372; Waldhoff, in: FS Isensee, 2007, S. 325 (325).

⁹⁹ Tappe, Die Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 427.

Begründung, seien sie tatsächliche, seien sie vermeintliche, vermögen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften ihrerseits nicht zu begründen.

c) Begründungspflicht nach Sachbereichen kraft Rechtsprechung?

aa) Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Normbefundes gewinnen die Antragsteller die geltend gemachte Begründungspflicht denn auch nicht aus den Vorschriften der Landesverfassung, sondern aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Doch auch unter dem Grundgesetz treffen die Begründungspflichten vor allem andere Verfassungsorgane als den Bundestag und greifen auch nicht generell, sondern nur in Sonderfällen und selbst dann nur unter abgestuften Voraussetzungen.¹⁰⁰ Der Bundesrat ist gem. Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG „berechtigt“, also gerade nicht verpflichtet,¹⁰¹ zu Vorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung „soll“ gem. Art. 76 Abs. 3 Satz 2 GG ihre Auffassung zu Vorlagen des Bundesrates darlegen; eine Pflicht dazu besteht also nur in der Regel.¹⁰² Den Bundestag trifft eine Beratungspflicht nur gem. Art. 115d Abs. 2 Satz 2 GG im Verteidigungsfall, wenn die Bundesregierung die Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnet hat, sowie (sofern man diesen Fall überhaupt noch hierher rechnen will) gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG im Vermittlungsausschuss, den das Gesetz als einen „für die gemeinsame Beratung von Vorlagen“ gebildeten Ausschuss bezeichnet.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht eine generelle Begründungspflicht für Gesetze wiederholt abgelehnt¹⁰³: Nicht nur, dass der Gesetzgeber seine Gründe nicht offenlegen muss – es genügt sogar, dass das Gesetz aus Gründen, die der Gesetzgeber weder erwogen hat noch erwägen konnte, verfassungsmäßig ist.¹⁰⁴ Auch in der Lehre gibt es mehr Gegner¹⁰⁵ als Befürworter¹⁰⁶

¹⁰⁰ Das Folgende aus *Hartmann*, ZG 2008, S. 42 (49).

¹⁰¹ *Elicker*, JA 2005, S. 513 (514); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 6.

¹⁰² BT-Drs. 12/6000, S. 37 („von der strikten Pflicht befreit“); *Elicker*, JA 2005, S. 513 (514); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 9.

¹⁰³ BVerfGE 2, 266 (280 f.); 75, 246 (268); 86, 148 (241). Auch das Unionsrecht verlangt für nationale Gesetzgebung keine Begründung, siehe EuGH, Slg. 1997, I-3422 (3431) – Sodemare.

¹⁰⁴ BVerfGE 2, 266 (280 f.) (unerheblich, dass Gesetzgeber Umstände „nicht einmal erwartet hatte“); BVerfGE 75, 246 (268) („Gedankenlosigkeit“ oder „subjektive Willkür des Gesetzgebers“ unerheblich, allein „objektive[s] Fehlen“ anzuerkennender Zielsetzungen relevant); vgl. zur Thüringer Verfassung auch ThürVerfGH, NVwZ-RR 2009, S. 1 (2) („konkret[e] Erwägungen des ... Landtags unmaßgeblich“).

¹⁰⁵ *Cornils*, Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, S. 659 f. („wohl“); *ders.*, DVBl. 2011, S. 1053 (1058); *Cremer*, NVwZ 2004, S. 668 (670 ff.); *Dann*, Der Staat 49 (2010), S. 630 (637, 641) („verfassungsrechtliche Grundlagen ... schwerlich erkennbar“; „Diktum ..., der Gesetzgeber schulde nicht mehr als das Gesetz, ... nach wie vor gültig“); *Dolzer*, DÖV 1985, S. 9 (18); *Geiger*, in: Berberich/Holl/Maaß, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, S. 131 (141) („große wie großartige juristische Fehlleistung“); *Gusy*, ZRP 1985, S. 291 (298); *Groß*, DÖV 2006, S. 856 (861); *Hebeler*, DÖV 2010, S. 754 (759, 762) (Begründungspflicht ihrerseits „dogmatisch nicht begründet“); *Isensee*, in: FS Friauf, 1996, S. 706 (717); *Kanzler*, FR 2007, S. 525 (525, 532 f.) (mit der Begründungspflicht als einem „beliebten Strohalm“); *Kischel*, Die Begründung, 2003, S. 260 ff., 302 ff., 400 ff.; *Mehde/Hanke*, ZG 2010, S. 381 (398); *Rixecker*, in: FS Ellscheid, 1999, S. 126 (133, 134); *Schlaich*, VVDStRL 39 (1981), S. 99 (109 f.); *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 130 (Begründungspflicht „absurd“); *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 306; *Tappe*, Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 427 f.; *Waldhoff*, in: FS Isensee, 2007, S. 325 (332, 335 f., 341 ff.) („Begründungspflichten konnten in autoritären und totalitären Staatsordnungen beobachtet werden“); vgl. auch *Hoffmann*, ZG 1990, S. 97 (116) („Rechtspflicht ... zum Nachdenken“), *Mengel*, ZG 1990, S. 193 (195, 211), und *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessens, 2000, S. 923 f.

einer solchen Begründungspflicht. Der Prozessbevollmächtigte der Antragsteller¹⁰⁷ und der Verfasser dieser Zeilen¹⁰⁸ haben sich mit Blick auf den Bundestag ebenfalls gegen eine Begründungspflicht des Parlaments ausgesprochen.

Auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt eine Begründungspflicht nur ausnahmsweise. Die einschlägigen Urteile betrafen vor allem das Finanz- und Steuerrecht: zum einen den Länderfinanzausgleich¹⁰⁹ und die Staatsverschuldung¹¹⁰, zum anderen die Lenkungssteuern¹¹¹ und das Gebührenrecht^{112, 113}. Nicht nur einmal gibt es freilich auch gegenläufige Entscheidungen.¹¹⁴

Für das anhängige Verfahren ist vor allem das aktuelle Urteil zur Besoldung und Versorgung verbeamteter Professorinnen und Professoren zu berücksichtigen, welches das zuvor gefällte Urteil über das Arbeitslosengeld fortschreibt – von Hartz IV¹¹⁵ zu W 2¹¹⁶, sozusagen. In dem einschlägigen Leitsatz befindet das Gericht:

¹⁰⁶ von Arnim, Staatslehre, 1984, S. 325 f.; Dörner, in: FS Däubler, 1999, S. 31 (38); Haverkate, Rechtsfragen des Leistungsstaats, 1983, S. 290 ff.; Lücke, Begründungszwang und Verfassung, 1987, S. 216 ff., 225; ders., ZG 2001, S. 1 (30 ff.); Ossenhühl, NJW 1986, S. 2805 (2809); Pestalozza, NJW 1981, S. 2081 (2086); Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 253 (Stand: Februar 2003); Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006, S. 227 f., 230; in der Tendenz ebenso Redeker/Karpenstein, NJW 2001, S. 2825 (2827, 2829); Schwerdtfeger, in: FS H. P. Ipsen, 1977, S. 173 (185); lediglich referierend dagegen Hill, in: ders. (Hrsg.), Gesetzesvorspruch, 1988, S. 1 (10 f.), S. 34 (34).

¹⁰⁷ Schwarz/Bravidor, JZ 2011, S. 653 (657) („Im Ergebnis ist daher eine Begründungspflicht des Gesetzgebers ... nicht ... ableitbar. Es besteht auf nationaler Ebene keine Begründungspflicht für Gesetze“); a.a.O. werden anschließend (S. 658 f.) auch alle Argumente für eine Begründungsobliegenheit abgelehnt. Die Schlussfolgerung – „Die Begründung von Gesetzen ist weder verfassungsrechtlich geboten, noch wäre eine gesetzliche Verpflichtung hierzu sinnvoll“, es handele sich letztlich um „eine Art ‚Klugheitsgebot‘“ für den Gesetzgeber – erfährt a.a.O., S. 659, allerdings eine – nicht näher begründete – Relativierung, als dass das Klugheitsgebot „in den genannten Fallkonstellationen“ zugleich als „Obliegenheit“ gekennzeichnet wird.

¹⁰⁸ Hartmann, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, S. 117 f.; ders., ZG 2008, S. 42 (49) (mit einer Differenzierung nach Bundestag und Bundesrat).

¹⁰⁹ BVerfGE 72, 330 (405) („Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, ist er aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot heraus verpflichtet, diese zu benennen und zu begründen ...“); BVerfGE 101, 158 (234 f.) („Allerdings müssen für die Berücksichtigung von Sonderlasten außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen“); gegenteilig währenddessen freilich BVerfGE 86, 148 (212, 241) („keine verfahrensrechtlichen Erfordernisse im Sinne spezifischer Begründungsanforderungen“, „Auch ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Gründe für die Wahl des konkreten Wertes der Einwohnerwertung darzulegen ...“); zu Begründungspflichten des Gesetzgebers zur Ermöglichung verfassungsgerichtlicher Kontrolle im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich vgl. ThürVerfGH, ThürVBl. 2012, S. 55 (57).

¹¹⁰ BVerfGE 79, 311 (Ls. 5, 343, 344 f.); 119, 96 (140 f., 146 ff.) (jeweils Darlegungslast mit Blick auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG); vgl. auch VerfGH NRW, Urt. v. 12.03.2013 – VerfGH 7/11, Umdruck S. 33 ff.

¹¹¹ Eine Lenkungssteuer setze als „außerfiskalisches Verwaltungsziel“ eine „erkennbare Entscheidung des Gesetzgebers“ voraus, die „Ziel und Grenze der Lenkung mit hinreichender Bestimmtheit tatbestandlich vorzeichnet und gleichheitsgerecht ausgestaltet“, vgl. BVerfGE 93, 121 (147) bzw. BVerfGE 99, 280 (296) (mit den Zitaten); in der Sache ebenso BVerfGE 105, 73 (112 f.); 110, 274 (296 f.); 116, 164 (182); 117, 1 (32 f.); 122, 1 (36 f.); 122, 210 (232, 238); vgl. aber auch BVerfGE 85, 238 (245) zum Umsatzsteuergesetz („Zwar lassen sich ... aus den Gesetzesmaterialien Gründe ... nicht ersehen. Daraus allein lässt sich jedoch nichts ableiten. Entscheidend bleiben der objektiv erkennbare Sinn und Zweck des Gesetzes sowie dessen Wirkung im Wirtschaftsleben ... Die aus § 12 ... UStG 1980 folgende Verschiedenbehandlung lässt sich jedenfalls aus objektiven Gründen rechtfertigen“).

¹¹² BVerfGE 108, 1 (20); 119, 181 (228, 229).

¹¹³ Hinzu kommt ein Beschluss zur kommunalen Neugliederung, BVerfGE 86, 90 (Ls. 3, 116); dagegen erlaubt das Urteil zur Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG, BVerfGE 106, 62 (150 f.), dass eine „fehlerhafte Tatsachenfeststellung des Gesetzgebers“ durch „andere, zutreffende Erwägungen“ als Begründung – in meinen Worten: - „geheilt“ wird.

¹¹⁴ Vgl. Fn. 109, 111 jeweils am Ende.

¹¹⁵ BVerfGE 125, 175 (226).

„Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich eingehalten wird. Prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten gelten sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln.“¹¹⁷

Den Leitsatz erläutert das Gericht in den Gründen seines Urteils:

„Zwar schuldet der Gesetzgeber von Verfassungs wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz [...]. Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird [...]. Die prozeduralen Anforderungen an den Gesetzgeber kompensieren die Schwierigkeit, das verfassungsrechtlich gebotene Besoldungsniveau anhand materieller Kriterien zu bestimmen. Zudem stellt diese prozedurale Absicherung einen Ausgleich dafür dar, dass die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses einschließlich der Festlegung der Besoldungshöhe der Regelungskompetenz des Gesetzgebers unterliegt. Insofern entfaltet die prozedurale Dimension des Alimentsprinzips Schutz- und Ausgleichsfunktion.“¹¹⁸

Bringt man die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf den Punkt, liegt der Grund für die Annahme einer Begründungspflicht also in der Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs. Diese Unbestimmtheit ist es, die prozedurale Vorgaben wie die Begründungspflicht „kompensieren“¹¹⁹ sollen, auf dass verfassungsgerichtliche Kontrolle überhaupt erst möglich werde.¹²⁰

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass dem Verfassungsgerichtshof die Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht empfohlen werden kann.¹²¹ Dass abzuraten ist, ergibt sich mit Blick sowohl auf den Normtext wie auf die hinter der Rechtsprechung stehenden Gründe. Mit Blick auf den Normtext enthält die Nordrhein-Westfälische Landesverfassung ein Argument gegen Begründungspflichten des Gesetzgebers, das das Grundgesetz nicht kennt: die ausdrücklich angeordneten Begründungspflichten im Volksgesetzgebungsverfahren, die systematisch gegen die Annahme ungeschriebener Begründungspflichten im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren streiten. Weil es vergleichbare Vorgaben im Grundgesetz nicht gibt, auch nicht in Art. 29 und 146 GG, sind die Hürden, die für die Annahme von Begründungspflichten zu überwinden sind, unter dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland niedriger als unter der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹⁶ BVerfGE 130, 263 (Ls. 4, 301 f.).

¹¹⁷ BVerfGE 130, 263 (Ls. 4).

¹¹⁸ BVerfGE 130, 263 (301 f.).

¹¹⁹ BVerfGE 130, 263 (301); in der Sache ebenso BVerfGE 79, 311 (345); 125, 175 (226).

¹²⁰ BVerfGE 125, 175 (226) („Zur Ermöglichung dieser verfassungsgerichtlichen Kontrolle besteht für den Gesetzgeber die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen ...“); in der Sache ebenso BVerfGE 79, 311 (344 f.); 119, 96 (140 f., 146 f.); 130, 263 (301 f.); aus der Lehre nur *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 53, 63 m.w.N.; krit. *Hebeler*, *DÖV* 2010, S. 754 (760) („knapp-apodiktisch[e] Form“, „[u]nbefriedigend und ungenügend“).

¹²¹ Zu Begründungspflichten des Gesetzgebers vgl. im Zusammenhang mit Art. 83 Satz 2 LV NRW nur VerfGH NRW, *Urt. v. 12.03.2013* – VerfGH 7/11, noch unveröff.; sowie im Zusammenhang mit Art. 78 Abs. 1 LV VerfGH NRW, *NWVBl.* 2009, S. 474 (476); zu Überprüfungs- und Änderungspflichten des Gesetzgebers im Zusammenhang mit dem Landeswahlrecht siehe VerfGH NRW, *OVGE* 44, 301 (305 f.); 49, 268 (269 f.); *NVwZ* 1995, S. 579 ff.; *NWVBl.* 1996, S. 58 (60); a.A. *ThürVerfGH*, *NVwZ-RR* 1999, S. 55 (60); *LKV* 2007, S. 175 (175 f.); *NVwZ-RR* 2009, S. 1 (2).

Hinzu kommen die teleologischen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts. Die beiden Gründe, die das Gericht anführt, greifen beide nicht für die Frage, ob das Tarifergebnis der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst von Verfassung wegen auf die Beamten zu übertragen ist. Das gilt jedenfalls, wenn man den gestellten Antrag zu Grunde legt. Danach, so die Antragsteller, gebiete die Landesverfassung, die Besoldungsgruppen ab A 11 zum 1.1.2013 im Grundgehalt um 2,65 Prozent und zum 1.1.2014 um weitere 2,95 Prozent zu erhöhen. Dieses Gebot der Landesverfassung ist tag- und centgenau bemessen. Der materielle Maßstab, den die Verfassung damit laut Antrag vorgibt, ist das Gegenteil von unbestimmt, und die verfassungsgerichtliche Kontrolle, die die Antragsteller anstreben, ohne weiteres möglich.

Sollte den Antragstellern insoweit nicht zu folgen sein, ist der Maßstab der amtsangemessenen Alimentation gleichwohl immer noch deutlich präziser gefasst als das menschenwürdige Existenzminimum, um das es in der Hartz-IV-Entscheidung ging. Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass zu einer amtsangemessenen Alimentation

„nicht nur die Grundbedürfnisse des Menschen nach Nahrung, Kleidung und Unterkunft [gehören], sondern im Hinblick auf den allgemeinen Lebensstandard und die allgemeinen Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten auch ein Minimum an ‚Lebenskomfort‘ gehört: z.B. Ausstattung des Haushalts mit dem üblichen elektrischen Gerät einschließlich seiner Unterhaltung, Radio- und Fernsehgerät samt laufenden Kosten, Zeitungs- und Zeitschriftenbezug, Theaterbesuch und Besuch ähnlicher Veranstaltungen, Kraftwagen, Urlaubsreise, Bausparvertrag, Lebensversicherung und Krankenversicherung, Ausgaben für Fortbildung, soziale und politische Aktivitäten und vernünftige Freizeitbeschäftigung ...“¹²²

Bei der Hartz IV-Entscheidung dagegen standen die mit dem Regelsatz abgedeckten Bedarfe gerade nicht fest; es lag nur eine abstrakte Zahl von 345 Euro im Monat vor.¹²³ Im Gegensatz dazu sind die Bedarfe der Beamten genau bestimmt und konkret beschrieben.

Nicht zuletzt deshalb ist auch eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Alimentation möglich, ohne dass der Gesetzgeber die eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte in die Begründung des Gesetzentwurfs übernimmt. Das belegen die vielen Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht zur Beamtenbesoldung getroffen hat, ohne dass jeweils eine „Hartz-IV-Begründung“ vorgelegen hätte.

Dass der Maßstab amtsangemessener Alimentation keine bezifferte Besoldungshöhe vorgibt¹²⁴, ändert daran nichts. Die Vagheit des Maßstabs ist für eine Verfassung – „kurz und dunkel“ gefasst – und damit auch für die verfassungsgerichtliche Kontrolle geradezu typisch.¹²⁵ In einer Demokratie folgt aus der Vagheit des Maßstabs der Vorrang der parlamentarischen Entscheidung. Das macht zum Beispiel der besonders vage Maßstab des Gemeinwohls deutlich, der materiell-rechtlich existiert, aber prozessrechtlich nicht durchzusetzen ist.¹²⁶ Der Vorrang der parlamentarischen Entscheidung wiederum begründet den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie er nicht zuletzt für die Beamtenbesoldung und -versorgung anerkannt ist. So gesehen streitet die Vagheit des Maßstabs also, bei

¹²² BVerfGE 44, 249 (265 f.).

¹²³ Gem. § 20 Abs. 2 SGB II a.F. für allein stehende oder allein erziehende in den „alten Bundesländern“, vgl. BVerfGE 125, 175 (181).

¹²⁴ BVerfGE 4, 219 (243); 8, 1 (1, 12 ff.); 16, 94 (112); 21, 329 (344); *Lecheler*, in: Friauf/Höfling, GG, 2013, Art. 33 Rn. 76 (Stand: Oktober 2000).

¹²⁵ Vgl. nur *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn. 64.

¹²⁶ Vgl. nur *Hartmann*, AöR 134 (2009), S. 1 (28 ff.).

Lichte besehen, nicht für, sondern gerade gegen Begründungspflichten: Den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, den die Verfassung mit der Vagheit ihrer Formulierung eröffnet, und die Verringerung der gerichtlichen Kontrolle, die damit einhergeht, haben die Verfassungsgerichte nicht zu relativieren oder gar zu überspielen, sondern – im Gegenteil – zu achten und zu schützen.¹²⁷

bb) Bausteine der Begründung

Überträgt man die Rechtsprechung – entgegen der hier vertretenen Ansicht – gleichwohl, kommt es auf die Anforderung an den Gesetzgeber an. Aus welchen Bausteinen die Begründung eines Besoldungsgesetzes bestehen muss, sagt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die W-Besoldung nicht ausdrücklich. Das Gericht benennt die erforderlichen Elemente weder in jener Passage, in der es den Maßstab der Begründungspflicht bestimmt, noch in jener, in der es die zu kontrollierenden Normen als verfassungswidrig verwirft. Im letztgenannten Zusammenhang kommt das Gericht nur auf die Beobachtungs-, Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht zurück.¹²⁸ Auf die Begründungspflicht kommt es nicht mehr an, weil das Gericht die Verfassungswidrigkeit der „evident unzureichend[en]“ W 2-Besoldung allein aus der „ersten Säule“ des Alimentationsprinzips, aus dessen auf eine „Evidenzkontrolle“ beschränkter „materielle[n] Dimension“, folgert. Auf der „zweiten Säule“, den daneben bestehenden „prozeduralen Anforderungen“¹²⁹, gründet das Urteil also nicht. Die Säulenarchitektur zeitigt so prozessrechtliche Konsequenzen: Der eine Absatz des Urteils, in dem das Bundesverfassungsgericht die Begründungspflicht für die Beamtenbesoldung ausgerufen hat (Rn. 165), ist „nebenbei“ gesagt, ein obiter dictum, kein tragender Grund der Entscheidung.

Für die Normenkontrolle der § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW ergeben sich damit zwei Möglichkeiten, das Urteil zur W-Besoldung einzubinden. Zum einen ließe sich die bundesverfassungsgerichtliche Begründungspflicht, schwach ausgestaltet, dahin verstehen, dass es genügt, überhaupt eine Begründung zu geben. Diese Anforderung ist erfüllt. Zum andern – und näher liegend als eine Beschränkung auf das Ob – ließen sich Anforderungen an das Wie der Begründung formulieren. Diese Anforderungen wären aus der Funktion zu gewinnen, die das Bundesverfassungsgericht der Begründungspflicht gegeben hat. Weil die (prozedurale) Begründungspflicht die Vagheit des (materiellen) Maßstabs, den die Verfassung vorschreibt, kompensieren soll¹³⁰, muss die Begründung, die der Gesetzgeber dann neben dem Gesetz zu geben hat, in der Sache auf den zu kompensierenden Maßstab bezogen sein. An diesem Bezug bestehen keine Zweifel, sofern die Begründung das Bewusstsein des Gesetzgebers offenbart, welcher materiell-rechtliche Maßstab vorgegeben ist. Dieses Bewusstsein für den einschlägigen Maßstab ist also das erste Element einer jedenfalls hinreichenden Begründung.

¹²⁷ Geiger, in: Berberich/Holl/Maaß, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, S. 131 (141); Gusy, ZRP 1985, S. 291 (298) („Normenkontrolle ist die Kontrolle der Norm, nicht des optimierten Normsetzungsverfahrens“); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 33 Rn. 53a (im Erscheinen); auch nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zu Hartz IV und/oder W2 (weiterhin) sowohl gegen allgemeine als auch gegen sachgebietspezifische Begründungspflichten etwa Hebeleler, DÖV 2010, S. 754 (760, 762); vgl. auch Schwarz/Bravidor, JZ 2011, S. 653 (659) („... die bisher eingeschränkte Kontrollmöglichkeit des Gesetzgebers [soll] dessen Gestaltungsspielraum dessen Gestaltungsspielraum gerade schützen und somit ein gesundes Kräfteverhältnis im Sinne der Gewaltenteilung garantieren“) und bei Tappe, Begründung von Steuergesetzen, 2012, insb. S. 427 f.

¹²⁸ BVerfGE 130, 263 (301 f., 312).

¹²⁹ BVerfGE 130, 263 (301).

¹³⁰ Oben Fn. 118 f.

Der Gedanke der Kompensation legt zweitens nahe zu prüfen, ob als Element der Begründung Subsumtionsmaterial für die Ausfüllung dieses Maßstabs zu verlangen ist. Diese Voraussetzung formuliert das in der Entscheidung über die W-Besoldung in Bezug genommene Urteil zu Hartz IV. Die aus der Menschenwürdegarantie folgende Begründungspflicht gebiete dem Sozialgesetzgeber, „zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten“ des Existenzminimums zu ermitteln, um „auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen“. „[E]ine bestimmte Methode“, die der Sozialgesetzgeber dabei befolgen müsse, schreibe das Grundgesetz ausdrücklich nicht vor.¹³¹ Die so konturierte Begründungspflicht soll eine „der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle ... gewährleisten“¹³². Dementsprechend prüft das Gericht, ob der Gesetzgeber

„im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.“¹³³

Diese – strengen – Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht zur Sicherung des Existenzminimums für den Sozialgesetzgeber aufgestellt hat, gelten für den Besoldungsgesetzgeber und die Beamtenalimentation allerdings nur eingeschränkt. Denn das Bundesverfassungsgericht folgert die Verfahrensvorgaben maßgeblich aus der „Bedeutung des Grundrechts“ und dem „Rahmen“ des gesetzgeberischen „Gestaltungsspielraums“.¹³⁴

Die Menschenwürde steht an der Spitze der Grundrechte. Selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber darf diesen Grundsatz gem. Art. 79 Abs. 3 GG nicht berühren. Hinter dieser Bedeutung bleibt die Beamtenbesoldung zurück: Sie ist nur als grundrechtsgleiches Recht und auch nur als Teil jener hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums garantiert, die selbst der einfache Gesetzgeber nicht nur fortentwickeln darf, sondern gem. Art. 33 Abs. 5 GG sogar „fortzuentwickeln“ hat. Die Bedeutung der Menschenwürdegarantie als Grundrecht übersteigt die Bedeutung des Alimentationsprinzips daher unbestreitbar und deutlich.

Dementsprechend reicht auch der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Besoldung und Versorgung deutlich weiter. Im Zusammenhang mit „der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums“, also den Hartz-IV-Sätzen, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der Gestaltungsspielraum „die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs“ umfasse und „zudem von unterschiedlicher Weite“ sei: „Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“¹³⁵ Das Bundesverfassungsgericht rügt konkret, dass der Sozialgesetzgeber keine Ermittlungen unternahm, um das Existenzminimum eines Kindes unter 14

¹³¹ BVerfGE 125, 175 (225).

¹³² BVerfGE 125, 175 (226).

¹³³ BVerfGE 125, 175 (226); im Hartz-IV-Urteil wird die Begründungspflicht bei der Anwendung der Maßstäbe aufgegriffen, allerdings ist es nicht allein der „völlig[e] Ermittlungsausfall“, so BVerfGE 125, 175 (227), der die Verfassungswidrigkeit begründet, vgl. BVerfGE 125, 175 (245).

¹³⁴ Nachweise in Fn. 132, 133.

¹³⁵ BVerfGE 125, 175 (225).

Jahren zu bestimmen, sondern ohne „empirische ... Fundierung“ freihändig einen Abschlag vorsah.¹³⁶ Das genügt den Anforderungen an die Begründung deshalb nicht, weil „hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen“ drohe, weil sie „ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können“. Das ist der Hintergrund, der gesteigerte Begründungspflichten auslöst, und dieser Hintergrund entfällt, wenn in Fragen steht, ob ein nach W3, C4, B5 oder R6 besoldeter Beamter an einer Tariferhöhung von 2,65 oder 2,95 Prozent teilhat. Das Maß an Empirie, das der Besoldungsgesetzgeber für die gebotene Subsumtion bereitstellen muss, liegt deutlich niedriger als das des Sozialgesetzgebers.¹³⁷

Das dritte Element, das als Bestandteil einer jedenfalls hinreichenden Begründung in Frage kommt, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur W-Besoldung ebenfalls eher schwach ausgestaltet. Dort heißt es:

„In der Gesamtschau ist dieser Befund verfassungsrechtlich nicht mehr akzeptabel. Sachliche Gründe für die vom Gesetzgeber vorgenommene Veränderung der Wertigkeit des Professorenamtes sind weder dargelegt noch sonst erkennbar.“¹³⁸

Die sachlichen Gründe, die der Besoldungsgesetzgeber darzulegen hat, haben eine nachrangige Bedeutung, weil nicht allein das Fehlen der Darlegung dieser Gründe das Besoldungsgesetz verfassungswidrig macht. Denn oberbegrifflich kommt es nicht auf die Darlegung, sondern ausweislich des Zitats auf die (sonstige) Erkennbarkeit an. Es genügt also, wenn das Gericht die sachlichen Gründe erkennen kann, ohne dass es darauf ankommt, wie das Gericht zu seiner Erkenntnis gelangt. Insbesondere ist gleichgültig, wer diese sachlichen Gründe wann dargelegt hat. Die sachlichen Gründe müssen so gesehen insbesondere nicht in der Begründung des Gesetzes enthalten sein.

Das Hartz-IV-Urteil verlangt die Darlegung sachlicher Gründe dementsprechend allenfalls an versteckter Stelle. Bei der Maßstababildung kommt der Gesichtspunkt nicht vor und wird der Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG ausdrücklich ausgeschlossen.¹³⁹ Der Sache nach überprüft das Bundesverfassungsgericht die benannten sachlichen Gründe später dann aber doch, bei der Anwendung des Maßstabs, mit Blick auf die vorgenommene Differenzierung zwischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen.¹⁴⁰

¹³⁶ BVerfGE 125, 175 (246).

¹³⁷ Dementsprechend formuliert das im W 2-Urteil ebenfalls in Bezug genommene Judikat zur Südfahrt Stendal deutlich zurückhaltender nur, dass der Gesetzgeber sich davon habe „leiten lassen“, den Sachverhalt vollständig zu ermitteln und „alle sachlich beteiligten Belange und Interessen“ zu Grunde zu legen, siehe BVerfGE 95, 1 (23). Dass demgemäß die Vollständigkeit nur als – sozusagen – „Leitstern“ vorgeschrieben wird, macht die Voraussetzung zu einer subjektiven („leiten lassen“, „leiten ließ“, siehe BVerfGE 95, 1 (23 bzw. 24). Objektiv erreichen muss der Gesetzgeber die Vollständigkeit nicht; vgl. – teils strenger – außerdem BVerfGE 50, 50 (51); 86, 90 (108 f.); 106, 62 (144, 151); 120, 82 (113); LVerfG MV, DVBl. 2007, S. 1102 (1105) („naheliegende[s] Abwägungsmaterial“).

¹³⁸ BVerfGE 130, 263 (308).

¹³⁹ BVerfGE 125, 175 (227) („Andere Grundrechte, wie zum Beispiel Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 6 Abs. 1 GG, vermögen für die Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht keine weiteren Maßstäbe zu setzen. Entscheidend ist von Verfassungs wegen allein, dass für jede individuelle hilfebedürftige Person das Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ausreichend erfasst wird; eines Rückgriffs auf weitere Grundrechte bedarf es hier nicht.“).

¹⁴⁰ BVerfGE 125, 175 (245 ff.). Das steht im Einklang mit seiner bisherigen Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 114, 258 (289) („Art. 33 Abs. 5 GG garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Der Gesetzgeber darf sie vielmehr kürzen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist ...“) und BVerfGE 117, 330 (352 f.) („Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Entscheidungsspielraum Unter Gleichheitsaspekten kann das Bundesverfassungsgericht, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden,

Nach alledem lässt sich zusammenfassend festhalten, unter welchen Voraussetzungen der Besoldungsgesetzgeber die Begründungspflicht, die das Bundesverfassungsgericht annimmt, jedenfalls erfüllt. Der Gesetzgeber ist danach auf der sicheren Seite, wenn er nur

1. Bewusstsein für den einschlägigen materiellen Verfassungsmaßstab offenbart,
2. Sachgründe für allfällige Differenzierungen benennt und
3. Tatsachenmaterial für die gebotene Subsumtion bereitstellt.

Dass diese Bausteine jeweils die funktionale Präposition „für“ enthalten, soll das Bewusstsein für die dienende Funktion der Begründungspflicht schärfen.¹⁴¹ Die Empirie steht am Ende, weil sie sich auch auf die Sachgründe für allfällige Differenzierungen beziehen kann.

cc) Zeitpunkt der Begründung

Das Gesetzgebungsverfahren findet mit dem Beschluss des Landtags gem. Art. 66 Satz 1 LV NRW seinen inhaltlichen und mit Ausfertigung und Verkündung gem. Art. 71 Abs. 1 LV NRW seinen formellen Abschluss.¹⁴² Bis zu dem Beschluss des Landtags sind Änderungen, insb. Ergänzungen, des Gesetzes zulässig¹⁴³ und üblich. Es ist geradezu der Sinn des parlamentarischen Verfahrens, dass die Abgeordneten über den Entwurf debattieren und die danach notwendigen Anpassungen vornehmen. Das gilt, ohne dass das ohnehin deskriptiv zu verstehende *Struck'sche Gesetz* (kein Gesetz verlässt das Parlament so, wie es als Entwurf hineinkam) deshalb zum Verfassungssatz erhoben würde. Für das nordrhein-westfälische Gesetzgebungsverfahren bestimmt § 75 der Geschäftsordnung des Landtags dementsprechend ausdrücklich:

§ 75 GO-LT NRW. Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen. (1) ¹Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen können von jedem Mitglied des Landtags gestellt werden, solange die Beratung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen, noch nicht geschlossen sind. ...

Sind bis zu dem Beschluss des Landtags gem. Art. 66 Satz 1 LV NRW Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes selbst möglich, sind bis zu diesem Zeitpunkt erst Recht Änderungen und Ergänzungen der – akzessorischen – Gesetzesbegründung zulässig. Daher kamen nicht nur die Vorlage des Finanzministers vom 1. Juli 2013, sondern auch der gem. § 81 Abs. 1 Satz 1, 2 GO-LT NRW vor der Schlussabstimmung gestellte Entschließungsantrag der Regierungsfractionen vom 10. Juli 2013 rechtzeitig für die zweite Lesung des Gesetzentwurfs in der Plenardebatte am selben Tag.

jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Sachverhalten als evident sachwidrig erweisen ...“). Das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG ist so gesehen ein besonderer Gleichheitssatz.

¹⁴¹ Die weiteren, im W 2-Urteil ebenfalls in Bezug genommenen Entscheidungen sind nicht einschlägig. Die Urteile zum Brandenburgischen Hochschulgesetz, zum Versorgungsänderungsgesetz und zur Ballungsraumzulage behandeln a.a.O. jeweils nur die Beobachtungs- und Nachbesserungs-, nicht aber die Begründungspflicht, siehe BVerfGE 111, 333 (360); 114, 258 (296 f.); 117, 330 (355).

¹⁴² Vgl. zu Landesgesetzen BVerfGE 7, 330 (337) und zu Bundesgesetzen BVerfGE 42, 263 (283); BGHZ 76, 387 (390); *Degenhart*, Staatsrecht I, 29. Aufl. 2013, Rn. 211, 237; *von Lewinski*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 163. Aktualisierung, November 2013), Art. 82 Rn. 58 (Stand: 162. Aktualisierung, Juli 2013); *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2013, S. 336 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 82 Rn. 1.

¹⁴³ Zu Bundesgesetzen vgl. nur § 85 Abs. 1 GO-BT; *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 24. Aufl. 2012, Rn. 271; *von Lewinski*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 163. Aktualisierung, November 2013), Art. 82 Rn. 243 (Stand: 162. Aktualisierung, Juli 2013); *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn. 912; *Schwerdtfeger*, in: FS H. P. Ipsen, 1977, S. 173 (184 f.) (im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen).

Der Verfassungsgerichte gehen ebenfalls davon aus, dass die Begründungspflicht nicht schon durch den Gesetzentwurf und dessen Begründung erfüllt werden muss, sondern genauso gut noch während des Gesetzgebungsverfahrens erfüllt werden kann. So hatte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zu entscheiden, ob eine Begründung des Gesetzgebers den Erfordernissen des Art. 83 Satz 2 LV NRW entspricht.¹⁴⁴ In diesem Verfahren hatte der Finanzminister für den Haushalts- und Finanzausschuss eine Vorlage gefertigt (LT-Vorlage 15/550 vom 7. April 2011), die gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf (LT-Drs. 15/1000 vom 15. Februar 2011) eine „ergänzende Begründung“¹⁴⁵ vorsah. Um sein Ergebnis zu begründen, dass der Haushaltsgesetzgeber seiner Begründungspflicht nicht genügte¹⁴⁶, genügte es dem Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung seinerseits nicht, die Gesetzesbegründung vom 15. Februar 2011 auszuwerten.¹⁴⁷ Vielmehr bezog der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich auch die Vorlage des Finanzministers vom 7. April 2011, die Zweite Lesung des Gesetzes am 14. April 2011 und Stellungnahmen aus den Ausschussberatungen ein.¹⁴⁸

Auf derselben Linie liegt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Im Beschluss über die Südumfahrung Stendal, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur W-Besoldung im Zusammenhang mit der Begründungspflicht ausdrücklich in Bezug genommen hat¹⁴⁹, stellte es für sein Ergebnis, dass sich der Gesetzgeber „davon leiten“ ließ, „den Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln“, ausdrücklich darauf ab, dass sich „die Berichterstatter der an dem Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Bundestagsausschüsse“ insb. durch „Gespräche“ am 7. Dezember 1992 informierten und dass die Ausschüsse eine „öffentliche mündliche Anhörung“ am 10. Februar 1993 durchführten.¹⁵⁰ Diese Maßnahmen fanden statt, nachdem die Gesetzesvorlage samt Begründung am 21. Oktober 1992 eingebracht worden war.¹⁵¹ Im Zusammenhang mit einer Normenkontrolle zur Besoldung von Beamten und Soldaten im Ausland belegte das Bundesverfassungsgericht den Willen des Gesetzgebers ausdrücklich mit Verweisen auf das „weiter[e] Gesetzgebungsverfahren“, auf Protokolle der Ausschüsse und des Plenums sowie auf eine „nachträgliche Bewertung durch das Bundesministerium des Innern, wie sie sich aus dem von der Bundesregierung vorgelegten Vermerk“ über eine Ressortbesprechung ergibt.¹⁵² In seiner Entscheidung zur Ökosteuer beantwortete das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob der Lenkungszweck der Steuer von „einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen“ sei, nicht nur „aus der Begründung des Entwurfs“, sondern auch mit Blick auf weitere Gesetzesmaterialien, darunter die Beschlussempfehlung und ein Ausschussbericht.¹⁵³ In seiner Entscheidung zur Entfernungspauschale ergründete das Bundesverfassungsgericht die Motive des Gesetzgebers, seine „Begründung der Rechtsänderung“, mit Blick nicht

¹⁴⁴ VerFGH NRW, UrT. v. 12.03.2013 – VerFGH 7/11.

¹⁴⁵ VerFGH NRW, UrT. v. 12.03.2013 – VerFGH 7/11, Umdruck S. 10.

¹⁴⁶ VerFGH NRW, UrT. v. 12.03.2013 – VerFGH 7/11, Umdruck S. 37 („... hat ... nicht hinreichend dargelegt ...“).

¹⁴⁷ VerFGH NRW, UrT. v. 12.03.2013 – VerFGH 7/11, Umdruck S. 37 f., 39.

¹⁴⁸ VerFGH NRW, UrT. v. 12.03.2013 – VerFGH 7/11, Umdruck S. 38 f., 39 f., 41 ff.

¹⁴⁹ BVerfGE 130, 263 (301).

¹⁵⁰ BVerfGE 95, 1 (24).

¹⁵¹ BVerfGE 95, 1 (3 f.).

¹⁵² BVerfGE 93, 386 (388 f., 398 f.), Zitate auf S. 388, 398; vgl. bereits BVerfGE 8, 1 (23 ff.) mit einer Auswertung der Begründung des Gesetzentwurfs und der Plenarprotokolle.

¹⁵³ BVerfGE 110, 274 (296 f.).

nur auf den „Gesetzestext“, sondern auch auf die „Materialien“.¹⁵⁴ Das Bundesverfassungsgericht zitierte dabei mit der Bundestags-Drucksache 16/1545, S. 13, nicht nur aus der Begründung des Gesetzentwurfes vom 18. Mai 2006, sondern mit Bundestags-Drucksache 16/1802, S. 3, auch aus einer Antwort der Bundesregierung vom 12. Juni 2006 auf eine Kleine Anfrage der Opposition, die während des Gesetzgebungsverfahrens gestellt wurde, mit Bundestags-Drucksache 16/1969, S. 1, aus einer im Gesetzgebungsverfahren abgegebenen Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrats, und mit Bundestags-Drucksache 16/2028, S. 7, aus dem Bericht des Finanzausschusses vom 29. Juni 2006, der die Beschlussempfehlung begleitet hat. Es verstieße danach nicht einmal gegen die Verfassung, falls „die eigentliche Begründung eines Gesetzes im wesentlichen nur und eher unsystematisch in einem Ausschuß gegeben wird, während [das Parlament] als das eigentliche Gesetzgebungsorgan hiervon kaum Kenntnis nehmen kann.“¹⁵⁵ In seinem Beschluss zur kommunalen Neugliederung untersuchte das Bundesverfassungsgericht, ob Mängel des Gesetzgebungsentwurfs „im weiteren Gesetzgebungsverfahren ... behoben“ wurden, und stellte dazu namentlich auf die schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Äußerungen im Rahmen einer gemeinsamen Anhörung des Innen- und des Rechtsausschusses im Landtag ab.¹⁵⁶

Dass der Inhalt eines Gesetzes, namentlich der Wille des Gesetzgebers, im Zuge der Auslegung nicht allein durch Blick in den Gesetzentwurf und dessen Begründung, sondern auch und gerade durch die während des Gesetzgebungsverfahrens beigesteuerten Gesetzesmaterialien erhellt werden kann und erhellt werden muss, ist schließlich eine Binsenweisheit der juristischen Methodenlehre.¹⁵⁷

Die Antragsteller betrachten die Vorlage des Finanzministers und den Entschließungsantrag der Regierungsfractionen deshalb als „unzulässige Ergänzung einer defizitären Begründung“, weil „in Anbetracht des Zeitablaufs eine ernsthafte inhaltliche Auseinandersetzung nicht mehr möglich“ gewesen sei.¹⁵⁸ Dass gegen Fristvorgaben verstoßen wurde, behaupten die Antragsteller also nicht. Es sind auch keine Verstöße ersichtlich. Dass die Zeit gereicht hat, die einschlägigen Fragen zu debattieren, liegt angesichts der sorgfältigen Vorbereitung in vielen Ausschüssen einschließlich der Anhörung zahlreicher Sachverständiger nahe und belegen auch die Beiträge zur Parlamentsdebatte vom 10. Juli 2013 selbst. Den Abgeordneten jedenfalls genügte die Zeit zur Vorbereitung offenbar: Ein Antrag, die Zweite Lesung zu verschieben, wurde laut Landtagsverwaltung ebenso wenig gestellt wie ein Antrag, den Gesetzentwurf gem. § 78 Abs. 1 Satz 2 GO LT in einer weiteren, der dritten Lesung zu beraten.

d) Begründung des BesVersAnpG 2013/2014 NRW

aa) Fiskalische Erwägungen

Das Land ist von Verfassung wegen dazu verpflichtet, seinen Haushalt wirtschaftlich zu führen, vgl. Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW. Es muss daher das Vermögen und die Schulden des Landes stets im

¹⁵⁴ BVerfGE 122, 210 (238).

¹⁵⁵ BVerfGE 75, 246 (268) (bezogen auf den Bundestag).

¹⁵⁶ BVerfGE 86, 90 (114 ff., 119 ff. i.V.m. 98).

¹⁵⁷ Vgl. nur *Englisch*, Einführung in das juristische Denken, 11. Aufl. 2010, S. 144 f., Fn. 40; *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 151; *Müller/Christensen*, Juristische Methodik, Band I, 10. Aufl. 2009, Rn. 360; *Wank*, Auslegung von Gesetzen, 5. Aufl. 2011, S. 66 f.; *Schwarz/Bravidor*, JZ 2011, S. 653 (654).

¹⁵⁸ Antrag v. 16.09.2013, S. 34.

Blick behalten, vgl. Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV NRW. Das Vermögen und die Schulden des Landes werden durch die Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten unmittelbar und selbstverständlich betroffen. Diese Selbstverständlichkeit darf der Landtag aussprechen oder auch nur mitdenken. Ob das geschieht oder nicht, ist der Verfassung einerlei, der Unterschied zwischen verfassungswidrigen und verfassungsmäßigen Gesetzen hängt nicht davon ab. Die angegriffenen Vorschriften sind daher keinesfalls allein deshalb verfassungswidrig, weil der Landtag *auch* fiskalische Erwägungen angestellt hat.¹⁵⁹ Das gilt, ohne dass es auf die zeitliche Reihenfolge oder die inhaltliche Reihung der vom Gesetzgeber erwogenen oder genannten Gründe ankäme.¹⁶⁰

Dieses Ergebnis hat die Rechtsprechung auf seiner Seite: Der Besoldungsgesetzgeber verfolgt regelmäßig jedenfalls auch fiskalische Gesichtspunkte, ohne dass das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Einwände dagegen erhoben hätte.¹⁶¹ Als das Bundesverfassungsgericht darlegte, dass es ein gesetzlicher Anspruch sein muss, der das Existenzminimum sichert, folgte es die Zuständigkeit des Parlaments auch aus den „erheblichen finanziellen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte“, die mit der „Begründung von Geldleistungsansprüchen“ verbunden sind,¹⁶² und als das Bundesverfassungsgericht über die Änderung der Versorgungsbezüge entschied, erkannte es schon im Leitsatz des Urteils, dass das Bemühen, Ausgaben zu sparen, nur „für sich genommen“ keine ausreichende Rechtfertigung liefert (bezogen auf eine Kürzung, nicht – wie hier – auf das Unterlassen einer Erhöhung, und zusätzlich mit der Einschränkung „in aller Regel“)¹⁶³ und verlangte sogar in den Gründen der Entscheidung mittelbar, dass der Gesetzgeber bei der Regelung der Beamtenversorgung die finanziellen Auswirkungen sehr wohl abschätze¹⁶⁴. Namentlich für die Besoldung der Beamten hat das Bundesverfassungsgericht schon früh anerkannt, dass den Ländern unter dem Grundgesetz „genügend Spielraum“ zukomme, „um die Beamtenbesoldung ihrer Finanzkraft anzupassen“.¹⁶⁵

Fiskalische Gesichtspunkte müssen also erwogen und dürfen deshalb auch ausgesprochen werden. Dass der Gesetzentwurf *auch* fiskalische Erwägungen anstellt, ist unschädlich. Dass er *nur* fiskalische Erwägungen angestellt hätte, ist unzutreffend, wie im Folgenden nachzuvollziehen ist.

bb) Bewusstsein für den Verfassungsmaßstab

Der materielle Maßstab der Verfassung, den das Alimentationsprinzip vorgibt, war im Gesetzgebungsverfahren geradezu bewusstseinsprägend. Schon die Vorlage des Finanzministers vom 1. Juli 2013 legte ausführlich dar, warum das vorgesehene Gesetz dem Alimentationsprinzip genüge (S. 3–

¹⁵⁹ Vgl. Wolff, DÖV 2003, S. 494 (495, 498 f.); ders., ZBR 2005, S. 361 (368 f.).

¹⁶⁰ Wolff, ZBR 2005, S. 361 (369).

¹⁶¹ BVerfGE 4, 115 (136) („Ländern genug Spielraum lassen, um die Beamtenbesoldung ihrer Finanzkraft anzupassen“); BVerfGE 19, 76 (84) („richtig“, dass „auch finanzielle Erwägungen sachgerecht und geeignet sein können ...“; dort mit Hervorhebung); BVerfGE 107, 218 (253) („Finanzlage der öffentlichen Haushalte“ als „ein Faktor, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist ...“); vgl. auch BVerfGE 76, 256 (311); 93, 386 (402); 117, 372 (388) („weitere Gründe“ müssen „hinzukommen“).

¹⁶² BVerfGE 125, 175 (224).

¹⁶³ BVerfGE 114, 258 (258).

¹⁶⁴ BVerfGE 114, 258 (296) („Dennoch hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seines Entscheidungsspielraums noch nicht überschritten. ... Hinzu kommt, dass die finanziellen Auswirkungen der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung bei Erlass des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 nicht feststanden, sondern sich lediglich anhand von Modellrechnungen abschätzen ließen ...“).

¹⁶⁵ BVerfGE 4, 115 (136).

18). Dazu behandelte die Vorlage die Kriterien der Beteiligung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung (S. 3–8) namentlich anhand der als begrenzt aussagekräftig gekennzeichneten Tarifabschlüsse der Privatwirtschaft (S. 3–5) sowie im Vergleich mit den Tarifbeschäftigten im Öffentlichen Dienst Nordrhein-Westfalens (S. 5–8). Die Vorlage schloss mit dem Fazit:

„Die gestaffelte Übernahme verletzt nach gründlicher Abwertung sämtlicher Alternativen, unter Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und unter Wahrung des Abstandsgebots den Kernbereich des Alimentationsprinzips nicht. Sie hält sich in dem von der Rechtsprechung anerkannten Gestaltungsrahmen. Die Landesregierung wird allerdings aufmerksam die Geldwertentwicklung beachten.“¹⁶⁶

Damit zeigt die Vorlage nicht nur Bewusstsein für den materiellen Maßstab der Verfassung, sondern außerdem für die prozeduralen Vorgaben der Rechtsprechung.

Der vom Landtag angenommene Entschließungsantrag der Regierungsfractionen vom 10. Juli 2013 steht dem in nichts nach. Unter der Überschrift „Besoldung bleibt amtsangemessen und fair!“¹⁶⁷ heißt es:

„Der Landtag hat sich mit den materiellen Auswirkungen der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen ebenso befasst, wie mit der Begründung des Gesetzentwurfes. Der Landtag und seine Ausschüsse sind den in der Begründung des Gesetzentwurfes in Drs. 16/2280 durch die Landesregierung vorgebrachten Behauptungen nachgegangen und haben sie in Bezug auf ihre rechtlichen (insbesondere verfassungsrechtlichen) und tatsächlichen Bedingungen, anhand der sich aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitenden Maßstäbe der amtsangemessenen Alimentation geprüft.“¹⁶⁸

Dabei komme es auch auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung an, insbesondere auf die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung. Der Vergleich mit den Tarifangestellten im Öffentlichen Dienst und mit der Privatwirtschaft zeige, dass die Amtsangemessenheit der Alimentation eingehalten werde.¹⁶⁹ Dass die Übertragung des Tarifergebnisses für den öffentlichen Dienst der Länder nicht zeit- und wirkungsgleich auf alle Beamten des Landes erfolge, stelle „solange keinen Verstoß gegen den grundgesetzlichen Anspruch dar, wie die amtsangemessene Alimentierung im Übrigen gewahrt“ bleibe.¹⁶⁹ Der Landtag nehme „seine vom Bundesverfassungsgericht als zweite Säule des Alimentationsprinzips statuierte prozedurale Pflicht wahr“ und komme „insbesondere seinen Begründungs-, Beobachtungs- und Überwachungspflichten nach“: „Die Amtsangemessenheit der Alimentation“ werde der Landtag „laufend und im Rahmen der Tarifierung in zwei Jahren erneut überprüfen müssen“¹⁷⁰.

Folgerichtig war die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit dem Alimentationsprinzip bis in das Plenum des Landtags hinein Gegenstand der Beratungen. So bekannte der Abg. *Norbert Römer* (SPD) gleich in seinem Eröffnungsbeitrag:

„Meine Damen und Herren, bei der Entscheidung zur Besoldungsanpassung geht es ausschließlich darum, ob und dass mit dem Gesetz eine Alimentation gewährt wird, die im Sinne von Art. 33 Abs. 5 unse-

¹⁶⁶ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 16.

¹⁶⁷ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 1.

¹⁶⁸ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 2.

¹⁶⁹ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 9.

¹⁷⁰ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 13.

res Grundgesetzes amtsangemessen ist, und zwar für jedes Amt, für das niedrige genauso wie für das höhere. Nur darum geht es.“¹⁷¹

Die Abgeordneten gehen damit über das geforderte Maß einer Begründung weit hinaus. Vorlage und Stellungnahme benennen und berücksichtigen nicht nur den einschlägigen materiellen Maßstab, sondern zeichnen beide außerdem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bis in die Verästelungen hinein nach. Sogar ein wörtliches Zitat aus einer Entscheidung fand Eingang in die Plenardebatte.¹⁷²

Dabei erfüllt der Gesetzentwurf schon für sich genommen die richterlichen Anforderungen an eine Begründung. Der Gesetzgeber hat den einschlägigen materiellen Verfassungsmaßstab zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen gemacht. Dem Gesetzentwurf geht es ausdrücklich darum, „allen Bezügeempfängerinnen und Bezügeempfängern auch weiterhin eine *amtsangemessene* Lebensführung“ zu gewährleisten.¹⁷³ Er berücksichtigt daher die „zur Alimentation der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger entwickelten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“:¹⁷⁴

„Nach Überzeugung des Landesgesetzgebers erfüllt die Maßnahme das Alimentationsprinzip, wonach den Beamtinnen, Beamten, Richterinnen, Richtern, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern ein ihrem Dienstrang und ihrer Verantwortung entsprechender und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewährleisten ist.“¹⁷⁵

Das ergebe sich insbesondere aus dem Blick auf den Tarifabschluss für den Öffentlichen Dienst, aber auch auf die Entwicklung der Beamtenbesoldung selbst.¹⁷⁶ Das Ziel, „die Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen“ zu erhalten, werde gewahrt.¹⁷⁷ Der Gesetzentwurf beantwortet die Fragen, ob die „Systematik der amtsangemessenen Besoldungsunterschiede durch die geplante einmalige Nichtanhebung der Bezüge der oberen Besoldungsgruppen“ berührt und „der Grundsatz einer dem Dienstrang und der Verantwortung entsprechenden amtsangemessenen Ali-

¹⁷¹ Abg. Norbert Römer (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3206; vgl. auch Abg. Christian Lindner (FDP), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3212 („es ist auch ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, dass die Beschäftigten an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung unserer Gesellschaft teilhaben sollen“); vgl. auch Abg. Ralf Witzel (FDP), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3223 („Wir erwarten eine amtsangemessene Alimentierung ...“).

¹⁷² Abg. Norbert Römer (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3206; vgl. auch die Bezugnahme in der Sache bei Abg. Hans-Willi Körfges (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3220.

¹⁷³ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 2 (dort ohne Hervorhebung); vgl. auch Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans, Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2669 („allen Bezügeempfängerinnen und -empfängern auch weiterhin eine amtsangemessene Lebensführung“).

¹⁷⁴ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 13.

¹⁷⁵ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 14; vgl. auch Dr. Marcus Optendrenk (CDU), Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2680 (mit der Frage, wie der Gesetzentwurf „eigentlich mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes vereinbar“ sei).

¹⁷⁶ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 13 (zu Zeitpunkt und Höhe der letzten Verbesserung der Besoldung und Versorgung der Beamten); vgl. auch Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans, Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2669 („insbesondere im Vergleich zu entsprechenden Tarifbeschäftigten und auch im Vergleich ... zu anderen Bundesländern“); ders., a.a.O., S. 2668 („mit der Anpassung, wie wir sie jetzt vorschlagen, im Mittelfeld der Länder ...“).

¹⁷⁷ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 2; vgl. auch Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans, Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2668 („öffentliche Dienst“ müsse „auch in Zukunft attraktiv bleiben“); Heike Gebhard (SPD), Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2669 („Uns liegt ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst sehr am Herzen ...“).

mentation“ eingehalten wird, ausdrücklich.¹⁷⁸ Schon im Gesetzentwurf offenbart der Gesetzgeber also das notwendige Bewusstsein für den einschlägigen materiellen Maßstab des Verfassungsrechts.

cc) Sachgrund für die Differenzierung

Die Vorlage des Finanzministers und der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen behandeln die im Gesetz vorgesehene Staffelung einschließlich der vorgesehenen Grenzziehungen ausführlich.¹⁷⁹ Die Differenzierung nach drei „Etagen“ gründet danach auf folgenden Erwägungen:

- Für die Besoldungsgruppe bis A 10 einschließlich werde „aufgrund des Besoldungsniveaus, der Kaufkraftbindung sowie der Entwicklung der allgemeinen Preise der Lebenshaltung die Notwendigkeit der Übertragung des Tarifergebnisses anerkannt“. „Insbesondere“ sei „zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Nettolöhne durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, die der Bundesgesetzgeber mit einer notwendigen Steigerung der Netto-Löhne und Gehälter in den unteren und mittleren Lohn- und Gehaltsgruppen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter begründet hat, sonst nicht angemessen zum Tragen gekommen wäre.“
- „Für die Besoldungsgruppen A11, A 12“ gelte dies „nur in abgeschwächter Weise“, da „insbesondere ... steuerliche Belastungsauswirkungen in Rechnung zu stellen“ seien, „die die unteren Besoldungsgruppen überproportional“ belasteten.
- „Für die Besoldungsgruppen ab A 13“ sei „zusätzlich zu berücksichtigen“ gewesen, „dass die steuerlichen Entscheidungen der letzten Jahre in den höheren Besoldungsgruppen ihre Entlastungswirkung voll entfaltet und somit zu einem relativen Nettolohnzuwachs gegenüber den unteren Besoldungsgruppen jenseits der Übernahme der Tarifergebnisse geführt“ hätten.¹⁸⁰

Vor diesem Hintergrund kommt der Entschließungsantrag zu dem Ergebnis:

„Die Staffelung der Besoldungsanpassung erfolgt so gerade[,] um der Amtsangemessenheit der Besoldung weiter individuell gerecht zu werden, den aufgrund des Abstandsgebots notwendig gleitenden Übergang sicherzustellen und die Schlechterstellung der unteren Besoldungsgruppen aufgrund der nicht vorhandenen Entlastung durch die Rückführung der Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden.“¹⁸¹

Dementsprechend haben die Abgeordneten bis in die Plenardebatte hinein Vergleiche innerhalb des Besoldungs- und Tarifsystems, Vergleiche mit der Lohnentwicklung der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes und Vergleiche mit der Privatwirtschaft angestellt¹⁸² und soziale Gründe als Begründung für die differenzierte Übernahme des Tarifergebnisses benannt^{183 184}.

¹⁷⁸ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 14.

¹⁷⁹ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 11-17.

¹⁸⁰ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 10 mit allen Zitaten.

¹⁸¹ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 10.

¹⁸² Abg. Norbert Römer (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3207; Finanzminister Norbert Walter-Borjans, Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3217 f., 3218 f.

¹⁸³ Abg. Norbert Römer (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3206 („Der Gesetzentwurf mit der sozial gestaffelten Übernahme des Tarifergebnisses ...“), S. 3208 („Eine sozial gestaffelte Übernahme des Tarifabschlusses“ sei „sozial vernünftig, fair, gerecht und verfassungskonform“, insb. „amtangemessen“); vgl. Abg. Reiner Priggen (Grüne), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3212 („Wir machen es sozial gestaffelt“). Zum Abstandsgebot vgl. Abg. Norbert Römer (SPD), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3207; Abg. Wilhelm Droste (CDU), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3220.

Dass das Tarifergebnis nur gestaffelt übertragen wird, begründet ebenfalls bereits der Gesetzentwurf. Der Gesetzgeber habe die Amtsgemessenheit der Alimentation gerade „im Vergleich insbesondere zu entsprechenden Tarifbeschäftigten“ angestrebt.¹⁸⁵ Für die Vorgabe des Alimentationsprinzips, dass der Beamte und dessen Familie aus der Besoldung und Versorgung des Beamten einen „angemessenen Lebensunterhalt“ bestreiten können, kommt es entscheidend auf die Kaufkraft der ausgezahlten Besoldung und Versorgung an. Dieser Aspekt ist der sachliche Grund für die „soziale Staffelung“¹⁸⁶ nach Besoldungsgruppen, die der Gesetzgeber vorsieht. So heißt es bereits in dem Gesetzentwurf ausdrücklich:

„Mit der gestaffelten Umsetzung des Tarifabschlusses wird *insbesondere allgemeinen Preissteigerungen* Rechnung getragen, von denen die *unteren Besoldungsgruppen* bezogen auf ihre Besoldung und Versorgung deutlich *stärker betroffen* sind als die übrigen Besoldungsgruppen.“¹⁸⁷

Dass es entscheidend auf die Kaufkraft ankommt, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden. Das ist auch der Grund, warum es die Netto-, nicht die Bruttobesoldung überprüft.¹⁸⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat daher im Zusammenhang mit der Besoldung kinderreicher Beamter ausdrücklich die Kaufkraft verglichen¹⁸⁹.

dd) Tatsachenmaterial für die Subsumtion

Den Befund, dass sich die Preissteigerung (Inflation) auf die unteren Besoldungsgruppen stärker auswirke¹⁹⁰, belegt die Vorlage des Finanzministers anhand von Daten des Statistischen Bundesamts zu Haushaltsnettoeinkommensklassen. Diese Daten zeigen, dass Preissteigerungen für die Bezieher niedriger Einkommen „sehr viel schwerer“ bewältigt werden können, weil die Höhe der frei verfügbaren Mittel deutlich geringer ist, und lassen die Landesregierung schlussfolgern, dass ein Unterschied namentlich zwischen Beamten der Besoldungsgruppen A11 und A12, die in die „dritte Einkommensklasse“ fallen, einerseits und Beamten der Besoldungsgruppen ab A13, die in die „vierte Einkommensklasse“ gehören, andererseits besteht.¹⁹¹ Dass das Tarifergebnis für Besoldungsgruppen bis A 10 einschließlich „1:1“ umgesetzt wird, begründet die Vorlage „auch“ mit der

„Tatsache, dass alle Beamtinnen und Beamten in der privaten Krankenversicherung von den Beiträgen gleichermaßen betroffen sind. Eine soziale Staffelung der Beiträge existiert nicht. Prozentual sind aber Bezieher niedriger Einkommen von den PKV-Beiträgen ungleich stärker belastet als Bezieher höherer Einkommen. Insofern lässt sich eine gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses bei den Beamtinnen/Beamten rechtfertigen, denn bei den Tarifangestellten gibt es im Bereich der Beiträge zu den Sozi-

¹⁸⁴ Vgl. zu all dem auch Abg. *Reiner Priggen* (Grüne), Plenarprotokoll 16/36 v. 10.07.2013, S. 3212 („Ich kann jeden Satz, den der Kollege Römer eben zu den Abwägungsprozessen und den Bewertungen gesagt hat, unterschreiben. Ich muss sie hier nicht noch mal alle nennen“).

¹⁸⁵ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 2.

¹⁸⁶ Vgl. *Heike Gebhard* (SPD), Plenarprotokoll 16/31 v. 15.05.2013, S. 2669 („nicht eins zu eins, sondern sozial gestaffelt ... übertragen“).

¹⁸⁷ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 14 (dort ohne Hervorhebungen).

¹⁸⁸ Vgl. nur BVerfGE 44, 249 (249, 266); 99, 300 (315, 321, 329); 107, 218 (237); 114, 258 (287 f.); 117, 330 (351); BVerfG, ZBR 2007, S. 411 (414); BVerwGE 131, 20 (Rn. 20, 25 ff.); zu den Gründen *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (457).

¹⁸⁹ BVerfGE 44, 249 (276 ff.), 99, 300 (323 ff.).

¹⁹⁰ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 12 f.

¹⁹¹ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 13 f.

alversicherungen, die bis zur Beitragsbemessungsgrenze prozentual zum Einkommen erhoben werden, diese Regressionseffekte nicht.“¹⁹²

Hinzu kommen Änderungen der Steuerbelastung, die sich auf die verschiedenen Besoldungsgruppen verschieden auswirken. Für den „Vergleichszeitraum“ der Jahre 2004, 2009 und 2013 und die Besoldungsgruppen A 6 bis A 15 ergibt sich danach, dass die Steuerbelastung der oberen Gehaltsgruppen ab A 13 um ca. 9 bis 10 Prozent gestiegen sei, während die unteren Besoldungsgruppen bis A 10 eine Mehrbelastung von bis zu 18 Prozent zu verzeichnen hätten. Dabei liege der Anstieg der Steuerbelastung „bei den unteren Besoldungsgruppen über der Besoldungsentwicklung, bei den oberen Besoldungsgruppen“ dagegen darunter. Daraus folge:

„Die Veränderung der Steuerbelastung während der letzten neun Jahre hat die höheren Gruppen weniger belastet. Deshalb hat die jetzt vorgeschlagene Staffelung ausgleichende Wirkung.“¹⁹³

Die Vorlage enthält schließlich Ausführungen zum Abstandsgebot einschließlich absoluter und relativer Zahlen zur Besoldung jeweils mit und ohne Erhöhung 2013/2014.

Der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen bietet ebenfalls zahlengesättigte Ausführungen zum Abstand zwischen den Ämtern, einen Vergleich mit der Privatwirtschaft und einen als „entscheidend[d]“ gekennzeichneten Vergleich mit den Tarifangestellten Nordrhein-Westfalens.¹⁹⁴ Das empirische Material umfasst

- absolute und relative Berechnungen der Abstände zwischen den Besoldungsstufen A 10 und A 11 sowie zwischen A 12 und A 13,
- einen direkten Vergleich zwischen dem Einkommen einer Anwältin mit einem Bruttoverdienst an der Beitragsbemessungsgrenze des Versorgungswerks der Rechtsanwälte in NRW und einer Richterin in der Endstufe R 1 (jeweils verheiratet, zwei Kinder), nach Steuern, ohne Beiträge zum Versorgungswerk und für die Krankenversicherung mit Blick auf Einkommen/Besoldung sowie auf die Versorgung durch das Versorgungswerk der Rechtsanwälte bzw. durch den Dienstherrn,
- eine Auswertung der Tarifsteigerungen der 53 Tarifverträge im Tarifregister des Landes Nordrhein-Westfalen der letzten beiden Jahre
- tabellarische Vergleiche der Jahresnettoeinkommen 2014 für die Tarifgruppen E10 bis E15 mit den Besoldungsgruppen A 10 bis A 15 (jeweils Endstufen) für einen typischen Angestellten und einen typischen Beamten (verheiratet, zwei Kinder) sowie dasselbe für Ledige ohne Kinder.¹⁹⁵

Der Vergleich der Tarifeinkommen mit den Besoldungsgruppen belegt den Anstieg der Nettodifferenzen von 361 Euro (zwischen E 10 und A 10) bis zu 6.956 Euro (zwischen E 15 und A 15). Der Entschließungsantrag stellt hierzu fest:

„Die steigenden Nettolohndifferenzen zwischen E 10/A 10 und E 15/A 15 bei den höheren Besoldungsgruppen resultieren besonders aus der Befreiung von Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen sowie der regressiven Wirkung der gehaltsunabhängigen Beiträge zur privaten Krankenversicherung. Die

¹⁹² Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 14.

¹⁹³ Vorlage 16/1014 v. 01.07.2013, S. 15.

¹⁹⁴ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 4-9 mit dem Zitat auf S. 5.

¹⁹⁵ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 4, 5, 5 bzw. 6.

Steuer Mehrbelastungen der letzten Jahre haben darüber hinaus zu einer unterproportionalen Belastung von höheren gegenüber niedrigeren Besoldungsgruppen durch Besoldungserhöhungen geführt. Dabei waren die Auswirkungen der Inflation auf die Besoldungsgruppen ebenfalls unterschiedlich. In den höheren Besoldungsgruppen ist eine deutlich höhere Sparquote zu verzeichnen, so dass die Auswirkungen von Preissteigerungen insbesondere im Bereich der Lebenshaltungskosten deutlich geringer ausfallen. Auch in Bezug auf die unterschiedlichen Warenkörbe ist regelmäßig eine dämpfende Wirkung auf die allgemeine Inflationsrate durch höherwertige Freizeit- und Konsumgüter, bspw. elektronische Geräte, festzustellen, deren Konsum bei höheren Besoldungsgruppen tendenziell größer ist.¹⁹⁶

Schon der Gesetzentwurf liefert einschlägiges Tatsachenmaterial, wenn es heißt:

„Es wird weiterhin ein amtsangemessener Abstand zwischen den Besoldungsgruppen gewahrt. Ein Vergleich zwischen den Endgrundgehältern der relevanten Besoldungsgruppen A 10 (aktuell 3203,19 Euro) und A 11 (aktuell 3574,61 Euro) sowie A 12 (aktuell 3946,01 Euro) lässt das offensichtlich werden. Die Beiträge nach den Erhöhungen für 2013 und 2014 betragen für A 10 dann 3385,07 Euro, für A 11 dann 3646,46 Euro und für A 12 künftig 4025,32 Euro sowie für A 13 weiterhin 4387,91 Euro. Der Abstand zwischen A 10 und A 11 beträgt dann 261,39 Euro und zwischen A 12 und A 13 362,59 Euro. Damit wird die unterschiedliche Wertigkeit der jeweiligen Funktion und der Bedeutung und Verantwortung des Amtes weiterhin hinreichend zum Ausdruck gebracht.“¹⁹⁷

Nach alledem genügt schon der Gesetzentwurf den Anforderungen, die – wenn überhaupt – an eine Begründung zu stellen sind.

e) Zulässigkeit des Nachtragens von Gründen

Nur für den Fall, dass

- erstens – entgegen der hier vertretenen Auffassung – die angegriffenen Gesetzesvorschriften kraft Landesverfassung überhaupt einer Begründung bedürfen,
- zweitens – wieder entgegen der hier vertretenen Auffassung – diese Begründung nicht schon der Gesetzentwurf gegeben hat, und
- drittens – einmal mehr entgegen der hier vertretenen Auffassung – diese Begründung auch nicht im Gesetzgebungsverfahren durch die Vorlage des Finanzministers, den vom Landtag angenommenen Entschließungsantrag der Regierungsfractionen und die Debatte im Plenum des Landtags (rechtzeitig und inhaltlich ausreichend) erfolgte,

kommt es darauf an, ob der Landtag die Begründung im gerichtlichen Verfahren nachtragen kann. Die Frage ist aus drei Gründen zu bejahen.

Erstens folgt die Möglichkeit, die Begründung nachzutragen, aus dem „institutionellen Design“, in welches das Bundesverfassungsgericht die Begründungspflicht eingebettet hat. Die Begründungspflicht ist nur eine von mehreren prozeduralen Anforderungen. Sie tritt „neben“ die Beobachtungs- und die Nachbesserungspflicht: Defizite in der Begründung, die sich während der fortlaufenden Beobachtung und Überprüfung des Gesetzes erweisen, können und müssen – so das Bundesverfassungsgericht – auch und gerade nach der Verabschiedung des Gesetzes nachgebessert und ausgeglichen werden.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Entschließungsantrag v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 6 f.

¹⁹⁷ Drs. 16/2880 v. 07.05.2013, S. 14.

¹⁹⁸ BVerfGE 130, 263 (302) mit Blick auf den Einschätzungs- und Prognosespielraum bei der Etablierung neuer Besoldungsmodelle.

Das Instrument einer Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht belegt allein durch seine Existenz, dass ein Gesetz nicht deshalb verfassungswidrig sein kann, weil die ursprünglich gegebene Begründung unvollständig oder unzutreffend ausgefallen sei. Denn wäre das Gesetz deshalb verfassungswidrig, wäre es von Anfang an nichtig.¹⁹⁹ Ist ein Gesetz aber *ex tunc* nichtig, helfen weder Beobachtung noch Nachbesserung, sondern bedarf es eines neuen Gesetzgebungsverfahrens (bei dem freilich ein Buchstabe für Buchstabe identisches Gesetz verabschiedet werden könnte, nur eine andere oder auch nur eine erweiterte Begründung müsste es haben). Dass die Begründungspflicht von Verfassung wegen mit einer Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht einhergeht, setzt daher voraus, dass die Begründung von Verfassung wegen auch noch nach der Verabschiedung des Gesetzes ergänzt oder geändert werden darf.

Zweitens folgt die Möglichkeit, die Begründung noch im gerichtlichen Verfahren nachzubessern, aus der Begründung der Begründungspflicht selbst. Wenn es einer Begründung des Gesetzgebers bedarf, um angesichts vager materieller Maßstäbe „verfassungsgerichtliche Kontrolle“ zu ermöglichen,²⁰⁰ dann muss die Begründung gerade aus Anlass verfassungsgerichtlicher Kontrolle gegeben, jedenfalls aber nachgebessert werden dürfen. Der Zweck der Begründung markiert damit zugleich den Zeitrahmen der Begründung.

Drittens stammt das Konzept der Begründungspflicht aus dem Verwaltungsrecht. Dort gibt es, im Unterschied zu der dem Gesetzgeber auferlegten Begründungspflicht, normative Grundlagen für diese Vorgabe, z.B. in § 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW. Die Übertragung des verwaltungsrechtlichen Begründungsrechts erfolgt nur dann nicht selektiv, wenn neben der Regel auch die Ausnahmen und die Ausgestaltung übertragen werden. Wenn also selbst die – grundsätzlich begründungsverpflichtete – Verwaltungsbehörde die Begründung noch nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens erst im Prozess nachreichen darf²⁰¹, dann muss der – unstreitig nicht grundsätzlich begründungsverpflichtete – Gesetzgeber das erst Recht dürfen. Gem. § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwVfG NRW darf die Verwaltung eine erforderliche Begründung mit heilender Wirkung bis zum ersten Urteil „nachträglich geben“. Der Gesetzgeber muss die Begründung daher ebenfalls mit heilender Wirkung im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren nachholen, jedenfalls aber nachbessern dürfen.

Dass der Gesetzgeber auch jetzt noch, während des anhängigen Normenkontrollverfahrens, eine Begründung nachliefern darf, ist denn auch eine Regelung, die das geltende Recht trifft. Sie folgt für das verfassungsgerichtliche Verfahren aus § 13 Abs. 1 S. 1 VGHG NRW i.V.m. § 114 S. 2 VwGO. Aufgrund dieser Vorschrift wird „an Stelle des bisherigen, unzureichend begründeten“ Gesetzes „automatisch“ das Gesetz „mit seiner ergänzten Begründung“ Gegenstand des Prozesses.²⁰² Die Ergänzung

¹⁹⁹ Nachweise zum Nichtigkeitsdogma bei *Hartmann*, in: *Pieroth/Silberkuhl, Die Verfassungsbeschwerde*, 2008, § 95 BVerfGG Rn. 34.

²⁰⁰ Siehe die Zitate bei und die Nachweise in Fn. 120, 132.

²⁰¹ Zur regelmäßigen Zulässigkeit des „Nachschiebens von Gründen“ im Verwaltungsprozess vgl. nur *Ehlers*, in: *ders./Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, 2009, § 22 Rn. 93 f. („Reparatur vor Kassation“); *Hufen, Verwaltungsprozessrecht*, 9. Aufl. 2013, § 24 Rn. 20; die a.a.O., Rn. 21, diskutierten Ausnahmen folgen aus Art. 19 IV GG, so ausdrücklich Rn. 20 a.E., und sind daher vorliegend nicht einschlägig: Die Antragsteller verteidigen im Normenkontrollverfahren keine „eigenen“, d.h. keine subjektiven öffentlichen Rechte.

²⁰² *Schwarz*, in: *Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht*, § 114 VwGO Rn. 88 (bezogen nicht auf ein Gesetz vor dem Verfassungsgerichtshof, sondern auf den Verwaltungsakt vor dem Verwaltungsgericht).

ist „nach allgemeiner Ansicht“ gerade „nach Klageerhebung“ bzw. Antragstellung zulässig²⁰³, wie bereits die Stellung der Vorschriften erhellt: § 13 VGHG NRW im Abschnitt über das (gerichtliche) Verfahren, § 114 S. 2 VwGO im Abschnitt über das (gerichtliche) Urteil und andere Entscheidungen.

Das Ergebnis, dass der Gesetzgeber noch während des anhängigen Normenkontrollverfahrens eine Begründung nachliefern darf, findet dementsprechend seinen Rückhalt in Rechtsprechung und Lehre²⁰⁴. Das Bundesverfassungsgericht hat es mit Blick auf Sachverhaltsermittlung und Prognosen nicht selten genügen lassen, dass sich die Annahmen des Gesetzgebers (erst) „im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen“ bzw. „ihre Offenlegung *jedenfalls* im Normenkontrollverfahren möglich ist“²⁰⁵. Die Verfassungsgerichte sind bei der Kontrolle des Gesetzes ohnehin nicht auf die vom Gesetzgeber mitgeteilten Gründe oder auf die vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke beschränkt. Das zeigt die Rechtsprechung zu dem legitimen öffentlichen Zweck in der Verhältnismäßigkeitsprüfung genauso wie die Rechtsprechung zu dem sachlichen Grund in der Gleichheitsprüfung.²⁰⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden:

„Wenn sich demnach weder die Zielvorstellung des Gesetzgebers von 1957 noch die älteren gesetzlichen Motivationen als zureichende Gründe für die ungleiche Behandlung erweisen, bedeutet dies noch nicht, daß keine anderen Gründe die beanstandete Regelung rechtfertigen könnten.“²⁰⁷

Für die gesetzgeberische Zielsetzung sei, so heißt es in anderem Zusammenhang, entgegen dem Vortrag der Bevollmächtigten

„nicht ausschlaggebend, ob die maßgeblichen Gründe für eine Gesetzesnovellierung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich erörtert worden sind. ... [N]icht die ‚Gedankenlosigkeit‘ oder die subjektive Willkür des Gesetzgebers, sondern lediglich das objektive Fehlen der von Verfassungs wegen anzuerkennenden gesetzgeberischen Zielsetzung [kann] zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen“²⁰⁸.

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet bis heute auf dieser Linie. So heißt es im Beschluss über den Auslandszuschlag aus dem Jahr 1996:

„Lassen sich den Motiven des Gesetzgebers zureichende Gründe für die ungleiche Behandlung beider Gruppen nicht entnehmen, so könnten doch andere Erwägungen geeignet sein, die beanstandete Regelung zu rechtfertigen.“²⁰⁹

1998 erklärte das Gericht den Zweck, den der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgte, folgerichtig für nicht (allein) maßgeblich:

„Denn das BVerfG prüft, ob eine gesetzliche Regelung verfassungsgemäß ist, unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, auch wenn sie in der Gesetzesbegründung keinen Niederschlag gefunden haben ...“²¹⁰

²⁰³ Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, § 114 VwGO Rn. 89 (bezogen nicht auf ein Gesetz vor dem Verfassungsgerichtshof, sondern auf den Verwaltungsakt vor dem Verwaltungsgericht).

²⁰⁴ Im Ergebnis ebenso etwa Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht, 1976, S. 206; Tappe, Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 422.

²⁰⁵ BVerfGE 106, 62 (152, 153).

²⁰⁶ Die folgenden Zitate bewertet ausführlich Tappe, Begründung von Steuergesetzen, 2012, S. 370 ff.

²⁰⁷ BVerfGE 51, 1 (26); in der Sache ebenso BVerfGE 48, 227 (237) („Der Umstand, daß der Gesetzgeber sich möglicherweise über die Gründe ... keine volle Klarheit verschafft hat, schließt es allerdings nicht aus, daß es vernünftige und sachliche Gründe für diese Regelung gibt“).

²⁰⁸ BVerfGE 75, 246 (268).

²⁰⁹ BVerfGE 93, 386 (400) mit dem Prädikat („stRspr“) und w.N.

Im Jahr 2012 heißt es dementsprechend, es sei nicht ausschlaggebend,

„ob die maßgeblichen Gründe für die gesetzliche Neuregelung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich als solche genannt wurden oder gar den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind.“²¹¹

f) Ergebnis und Hinweisersuchen

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verlangt nicht, dass der Gesetzgeber die angegriffenen Vorschriften begründet. Eine solche Verpflichtung folgt nur aus der Geschäftsordnung des Landtags, die im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen ist.

Unabhängig davon hat der Landtag Nordrhein-Westfalens – ohne dazu von Verfassung wegen verpflichtet zu sein – die angegriffenen Vorschriften schon im Gesetzentwurf ausreichend begründet. Jedenfalls aber genügt die im Gesetzgebungsverfahren durch die Vorlage des Finanzministers, den vom Landtag angenommenen Entschließungsantrag der Regierungsfractionen und die Debatte im Plenum des Landtags gegebene Begründung der angegriffenen Vorschriften den Anforderungen der Rechtsprechung.

Unabhängig davon darf der Landtag seine Begründung ohnehin auch noch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nachbessern. Diese Möglichkeit besteht insbesondere während eines anhängigen Normenkontrollverfahrens.

Hinweisersuchen: Der Landtag geht davon aus, dass die bisher gegebene Begründung genügt. Ist das richtig, kommt es auf das Nachtragen von Gründen im anhängigen Verfassungsverfahren nicht an. Wir bitten gem. § 20 Abs. 4 VGHG, § 13 Abs. 1 S. 1 VGHG NRW i.V.m. § 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG um einen entsprechenden Hinweis, sollte der Verfassungsgerichtshof eine Vertiefung des Vortrags für erforderlich halten.

3. Materielle Verfassungsmäßigkeit

a) Prüfungsmaßstab

aa) Prüfungskriterien

Art. 33 Abs. 5 GG schreibt vor:

„Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“²¹²

²¹⁰ BVerfG, NJW 1998, S. 1776 (1777) (dort mit Hervorhebung und w.N.).

²¹¹ BVerfG, NVwZ-RR 2012, S. 257 (259).

²¹² Der Zusatz „und fortzuentwickeln“ ist erst mit der Verfassungsänderung durch Gesetz v. 28.08.2006 (BGBl I 2034) in den Normtext aufgenommen worden. Er gilt im vorliegenden Verfahren also nur unter der weiteren Voraussetzung, dass Art. 4 Abs. 1 LV auf das Grundgesetz in seiner jeweils geltenden Fassung verweist. Dagegen spricht der Wortlaut der Norm, nach der ausdrücklich die „im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte“ Bestandteil der Landesverfassung sind (dort ohne Hervorhebung; a.A. *Wermesckes*, Der erweiterte Grundrechtsschutz, 2000, S. 37 m.w.N.; diff. *Martina*, Grundrechte, S. 43 f.).

Einer dieser hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist das Alimentationsprinzip, wonach Beamten (einschließlich der vom alimentationsrechtlichen Beamtenbegriff ebenfalls erfassten Richter²¹³) eine angemessene Besoldung und Versorgung erhalten müssen.²¹⁴ Die Angemessenheit der Alimentation wurde früher als Standesgemäßheit²¹⁵ und wird heute als Amtsangemessenheit²¹⁶ verstanden. Das Amt ist aber nicht das einzige Kriterium. Schon zu Zeiten der konstitutionellen Monarchie und auch unter der Weimarer Reichsverfassung folgte der Dienstherr dem Grundsatz, den Beamten einen angemessenen Lebensunterhalt

„nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards“

zu gewähren.²¹⁷ Fassen wir Dienstrang und Amt, dessen Bedeutung und die damit verbundene Verantwortung zusammen zur Bedeutung des Amtes, gibt es vier Alimentationskriterien:

1. die Bedeutung des Amtes,
2. die Bedeutung des Berufsbeamtentums,
3. der allgemeine Lebensstandard und
4. die allgemeinen wirtschaftlich-finanziellen Verhältnisse.²¹⁸

Von diesen vier Kriterien ist die Bedeutung des Amtes der „Hauptanknüpfungspunkt“, der die Besoldungshöhe „in erster Linie“ bestimmt.²¹⁹ Es geht also an, die vier Kriterien verkürzend auf den Begriff der Amtsangemessenheit zu bringen, solange nur klar bleibt, dass die Amtsangemessenheit als *pars pro toto* Verwendung findet: als ein Kriterium, das für vier Kriterien steht.²²⁰

Das erste Kriterium der Amtsangemessenheit im weiteren Sinn, die Amtsangemessenheit im engeren Sinn, gebietet, Ämter verschiedener Bedeutung verschieden, genauer: ein höheres Amt höher zu besolden.²²¹ Das ist das sog. Abstandsgebot. Das zweite Kriterium, die Bedeutung des Berufsbeamtentums, zielt auf die Institution des Berufsbeamtentums und damit auf die Beamtenschaft als Ganze. Es gilt für alle Besoldungsgruppen gleichermaßen. Das dritte Kriterium, der allgemeine Lebensstandard, dürfte sich vor allem nach der Einkommens- (z.B. mit Blick auf private Einkommen und die Tarifabschlüsse für Angestellte im Öffentlichen Dienst) und der Preisentwicklung (z.B. gemäß der amtlichen Preisstatistik, insb. dem Index der Lebenshaltungskosten) richten. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des vierten Kriteriums dürften dementsprechend nach volkswirtschaftlichen Kriterien (z.B. der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, insbesondere dem Bruttosozialprodukt) und die in

²¹³ BVerfGE 38, 139 (151).

²¹⁴ BVerfGE 8, 332 (343); 11, 203 (215); 49, 260 (271); 84, 89 (89); diese und weitere Nachweise sowie das folgend zu dem Prinzip und den Kriterien der Alimentation Gesagte bereits bei *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (456 f.).

²¹⁵ BVerfGE 3, 58 (139, 160); 13, 343 (360).

²¹⁶ BVerfGE 21, 329 (329), 81, 363 (375); 83, 89 (98), 99, 300 (315).

²¹⁷ BVerfGE 8, 1, 14.

²¹⁸ *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (456).

²¹⁹ *Günther*, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 102; vgl. BVerfGE 4, 115 (135); 11, 203 (215), 56, 146 (164); in der Sache ebenso *Bamberger*, ZBR 2008, S. 361 (361).

²²⁰ *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (456); dort auch die Unterscheidung zwischen Amtsangemessenheit im weiteren und im engeren Sinn.

²²¹ BVerfGE 11, 203 (215); 56, 146 (164).

diesem Zusammenhang ebenfalls angesprochenen finanziellen Verhältnisse nach den öffentlichen Haushalten des Bundes bzw. der Länder und den Gemeinden richten.²²²

Diese Kriterien der Amtsangemessenheit hängen in Teilen voneinander ab und überschneiden sich auch, so dass eine trennscharfe Abgrenzung nicht immer möglich ist. Die Amtsangemessenheit nimmt den zu alimentierenden Beamten teils allein und teils im Verhältnis zu anderen Akteuren des „öffentlichen Dienstes“ (Art. 33 Abs. 5 GG) in den Blick, seien sie Beamte, seien sie Angestellte. Das Alimentationsprinzip hat also sowohl eine leistungs- als auch eine gleichheitsrechtliche Dimension. Leistungsrechtlich sind Ansprüche einzuordnen, die dem Beamten unabhängig von anderen Akteuren des öffentlichen Dienstes zustehen. Sie bestünden also auch, falls es nur den einen zu alimentierenden Beamten gäbe. Gleichheitsrechtlich sind demgegenüber Ansprüche zu verstehen, die dem Beamten mit Blick auf andere Akteure des öffentlichen Dienstes zustehen, seien sie andere Beamte, seien sie Angestellte.

bb) Prüfungsdichte

Indem sich Art. 33 Abs. 5 GG auf die Vorgabe beschränkt, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln sei, gibt das Grundgesetz die Besoldung und Versorgung nicht mittels eines konkreten Betrags vor. Es macht auch keine Vorgaben, auf welche Weise der Betrag zu errechnen ist. Sondern es nimmt stattdessen den Gesetzgeber in die Pflicht, in Ausführung des Regelungs- und Fortentwicklungsauftrags die Höhe der Alimentation gesetzlich²²³ zu beziffern. Schon aus der Beschränkung auf einen Regelungs- und Fortentwicklungsauftrag folgt ein entsprechend weiter Spielraum, der dem Gesetzgeber dabei zusteht. Dass die Kriterien der Amtsangemessenheit auf zeitabhängige²²⁴ Größen abstellen, die teilweise voneinander abhängen und sich auch überschneiden, unterstreicht den Spielraum des Gesetzgebers: Erforderlich ist eine Gewichtung der Faktoren und eine Prognose, werden die Daten doch für die Vergangenheit erhoben, die Gehälter aber für die Zukunft gezahlt.²²⁵ Dieser verfassungsrechtlich vorgegebene „Spielraum“²²⁶ der Alimentation wird auch Beurteilungs-²²⁷, Einschätzungs-²²⁸, Entscheidungs-²²⁹, Ermessens-²³⁰ oder Gestaltungsspielraum²³¹ genannt, ohne dass ersichtlich wäre, welche Unterschiede in der Sache die verschiedenen Begriffe kennzeichnen sollen. Im Folgenden findet bevorzugt der Begriff des Gestaltungsspielraums Verwendung.

²²² Zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Dienstherrn als Faktor vgl. die Nachweise oben in Fn. 161.

²²³ Zum Vorbehalt des Gesetzes im Besoldungsrecht vgl. nur BVerwGE 131, 20 (Rn. 10 ff., 29, 33).

²²⁴ Siehe nur BVerfGE 44, 249 (266) („jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren“); BVerfG, ZBR 2007, S. 411 (414); BVerwGE 117, 305 (308).

²²⁵ All das so bereits bei *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (457).

²²⁶ BVerfGE 70, 69 (79); 130, 263 (294).

²²⁷ BVerfGE 8, 1 (23).

²²⁸ BVerfGE 117, 330 (354).

²²⁹ BVerfGE 114, 258 (288, 296); 117, 330 (352).

²³⁰ BVerfGE 8, 1 (22) („weitgehendes Ermessen“); BVerfGE 103, 310 (320), 130, 263 (295); 117, 330 (352) (jeweils „weite[r] Spielrau[m] politischen Ermessens“).

²³¹ BVerfGE 99, 300 (315, 321); 107, 218 (237); 114, 258 (296); 130, 263 (294); vgl. auch BVerfGE 103, 310 (320); 110, 353 (364); 130, 263 (295) (jeweils „Gestaltungsfreiheit“).

Dass materiell-rechtlich dem Besoldungsgesetzgeber ein weiter Spielraum zusteht, hat prozessrechtlich Folgen für die verfassungsgerichtliche Kontrolle: Die „Vereinbarkeit“ mit der Landesverfassung, wie Art. 75 Nr. 3 LV NRW formuliert, liegt vor, solange sich der Besoldungsgesetzgeber nur innerhalb dieses weiten gezogenen materiell-rechtlichen Rahmens bewegt. Prozessrechtlich gewendet folgt aus der materiell-rechtlichen Zurückhaltung der Verfassung also eine ebenso weit zurückgenommene Prüfungsdichte des Verfassungsgerichtshofs, die Formulierungen wie „Greifbarkeit“²³² oder „Evidenz“²³³ in Worte fassen sollen.

Für das anhängige Verfahren gilt nach alledem: Der Verfassungsgerichtshof hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die angegriffenen Vorschriften den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verlassen. Es kommt im vorliegenden Verfahren allein auf die Evidenz an, genauer: darauf, ob § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW die Besoldung und Versorgung in evident amtsunangemessener Höhe vorsehen.

b) Verfassungsmäßigkeit im Vergleich mit HBVAnpG 2011/2012

Dass § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW die Besoldung und Versorgung nicht in evident amtsunangemessener Höhe vorsehen, belegt bereits ein Vergleich mit der Besoldung und Versorgung in Hessen, wie sie das Hessische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz (HBVAnpG) 2011/2012²³⁴ vorsah. In seinem Urteil zur W-Besoldung vom 14. Februar 2012 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsgruppen A 13 bis A 15, wie sie nach diesem Gesetz in Hessen vorgesehen waren, als selbstverständlich vorausgesetzt.²³⁵ Auf die genannten Besoldungsgruppen hat sich das Gericht bezogen, um die Verfassungswidrigkeit der Besoldung nach der Besoldungsgruppe W 2 zu begründen. Dazu hat das Gericht die Grundgehälter nach A 13 bis A 15 nicht nur zum 1. Dezember 2005 und zum 1. April 2008 in den Blick genommen, sondern auch die anschließend erfolgten „linearen Besoldungsanpassungen“ ausdrücklich einbezogen.²³⁶ Es ist daher davon auszugehen, dass die Hessischen Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 am Tag der Entscheidung den Anforderungen der Verfassung genügten. Auf den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2010, um den es im Vorlageverfahren ging,²³⁷ muss wohl nicht abgestellt werden, weil die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts dem Besoldungsgesetzgeber für die notwendige Neuregelung die Orientierung an A 15 nahelegen. Dementsprechend wurde das Urteil auch rezipiert, nicht zuletzt von den Besoldungsgesetzgebern selbst.

Weil das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf den 14. Februar (2012) datiert, soll die Besoldung im Folgenden – der Kürze halber und in Anlehnung an die bekannte Begriffsprägung „Nikolausbe-

²³² Vgl. BVerwGE 117, 305 (309); 131, 20 (Rn. 26); BVerwG, NVwZ 2010, S. 139 (Rn. 7).

²³³ Vgl. BVerfGE 44, 249 (272); 130, 263 (Ls. 1, 301); BVerwGE 131, 20 (Rn. 27) („evident sachwidrig“).

²³⁴ Anlage 1 des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2011/2012 v. 06.10.2011, gültig ab 19.10.2011, hier und folgend jeweils zit. nach Juris.

²³⁵ Vgl. bereits die Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 6.

²³⁶ BVerfGE 130, 263 (305) („Diese Vergleiche ...“).

²³⁷ Die Vorlage erfasste die Jahre 2005-2010, daher hat das Bundesverfassungsgericht als letztes das HBVAnpG 2009/2010 berücksichtigt, siehe BVerfGE 130, 263 (265, 305).

schluss²³⁸ – als „Valentinsbesoldung“ in Bezug genommen werden. Dass die Valentinsbesoldung dem Alimentationsprinzip genügt, dürften auch die Antragsteller anerkennen können, empfehlen sie dem nordrhein-westfälischen Besoldungsgesetzgeber doch die Besoldungsgruppe A 13 gerade nach Hessischem Landesrecht als ein vorbildliches Beispiel amtsangemessener Besoldung.²³⁹

Der Vergleich der Grundgehälter, wie sie in Hessen²⁴⁰ und Nordrhein-Westfalen²⁴¹ in den Jahren 2012 und 2013 in den Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 vorgeschrieben waren (Stichtag jeweils 31. Mai zur Ermöglichung der Vergleichbarkeit; zum 1. Juni 2013 sind in Nordrhein-Westfalen die Stufen 3 und 4 in den Besoldungsgruppen A 13 und A 14 weggefallen gem. Art. 2 Nr. 12 Dienstrechtsanpassungsgesetz für das Land NRW vom 16. Mai 2013; am 14. Februar galten jeweils dieselben Sätze wie am 31. Mai), belegt, dass § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW keine evident amtsunangemessene Besoldung vorsehen. Die folgende Übersicht gibt innerhalb der Besoldungsgruppe jeweils die niedrigsten und die höchste Besoldungsstufe an:

GRUPPE	HESSEN 31.05.2012	HESSEN 31.05.2013	NRW 31.05.2013
A 13			
A 14	3.267,47 (Stufe 3) 4.736,60 (Stufe 12)	3.352,42 (Stufe 3) 4.859,75 (Stufe 12)	3.364,87 (Stufe 3) 4.860,46 (Stufe 12)
A 15			

Die ausgewiesenen Grundgehälter liegen länderübergreifend in derselben Größenordnung. Schon deshalb kann von einer evidenten Amtsunangemessenheit keine Rede sein, zumal die Grundgehälter, die in Nordrhein-Westfalen gem. § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW für das Jahr 2013 zu zahlen sind, zum Stichtag die Grundgehälter Hessens aus den Jahren 2012 und 2013 regelmäßig noch leicht übertreffen.

Was für die nordrhein-westfälische Besoldung nach A 13 gilt, gilt für alle darüber stehenden Besoldungsgruppen erst recht: Die Besoldung nach A 13 ist die erste, die keine Erhöhung erfährt, und liegt so an der Schnittstelle der angehobenen Grundgehälter. Die Verfassungsfragen, namentlich nach der

²³⁸ Kingreen, NJW 2006, S. 877 (880) über einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von einem 6. Dezember (2005), BVerfGE 115, 25 ff.

²³⁹ Antrag v. 16.09.2013, S. 49.

²⁴⁰ Am 31.05.2012 gem. Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 (HBVAnpG 2011/2012) v. 06.10.2011, Anlage 1; am 31.05.2013 gem. desselben Gesetzes, Anlage 8; zum 01.07.2013 hat das Hessische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 (HBVAnpG 2013) v. 20.11.2013, die ausgewiesenen Grundgehälter auf die folgenden Beträge erhöht: A 13 Stufe 3: 3.304,87 EUR, Stufe 12: 4.497,45 EUR; A 14 Stufe 3: 3.439,58 EUR, Stufe 12: 4.986,10 EUR; A 15 Stufe 6: 4.478,17 EUR, Stufe 12: 5.637,45 EUR (alle Gesetze zit. nach Juris). Auch unter Berücksichtigung der Erhöhung befinden sich die Grundgehälter in derselben Größenordnung.

²⁴¹ Am 31.05.2013 gem. Dienst- und Versorgungsbezüge in der ab 01.01.2013 und 01.01.2014 maßgeblichen Höhe – Bek. d. Finanzministeriums B 2100 – 138.1 – IV 1 B 3000 – 4.20 – IV C 1 v. 9.8.2013, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBL. NRW) Nr. 20 v. 23.08.2013, S. 355, online unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=19820 (Abfrage: 27.12.2013); die ausgewiesenen Werte der Stufe 3 sind danach nur bis zu diesem Stichtag gültig.

Teilhabe an einem – gefühlten oder tatsächlichen – Aufschwung oder nach der Vereinbarkeit mit dem Abstandsgebot, stellen sich an der Schwelle besonders eindringlich, wie im Rahmen der folgenden, ins Einzelne gehenden Auseinandersetzung mit den Vorwürfen der Antragsteller zu berücksichtigen sein wird.

c) Verfassungsmäßigkeit nach dem Alimentationsprinzip

aa) Leistungsrechtliche Dimension

(1) Vortrag der Antragsteller

Mit Blick auf die leistungsrechtliche Dimension des Alimentationsprinzips machen die Antragsteller geltend, dass der Besoldungsgesetzgeber seine „aus dem Alimentationsgrundsatz des Art. 33 Abs. 5 [GG] resultierenden Verpflichtung“, „die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger entsprechend den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse[n] anzupassen“, „insgesamt“ verletzt habe. Diese „Perpetuierung der Unteralimentation von Teilen der Beamtenschaft“ verkenne insbesondere die „qualitätssichernde Funktion der Besoldung“.²⁴²

Ihren Hauptvorwurf, die Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung, begründen die Antragsteller mit steigenden Steuereinnahmen, die nach der Finanzplanung für das Land Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2012 bis 2016 jeweils um rund 4 Prozent wüchsen,²⁴³ mit 39 von 53 im Tarifregister des Landes eingetragenen Tarifergebnissen des Jahres 2013, in denen es Tarifsteigerungen gegeben habe²⁴⁴, und mit dem Umstand, dass das Land Nordrhein-Westfalen selbst „mit dem Abschluss des Tarifvertrages im öffentlichen Dienst für das Jahr 2013/2014 eine Tarifsteigerung gebilligt“ habe, die sich in das „allgemeine Bild“ einfüge,²⁴⁵ für das die Teuerungsrate „zur Abrundung des Gesamtbildes heranzuziehen sei“²⁴⁶.

Den „Verstoß gegen die qualitätssichernde Funktion der Besoldung“ begründen die Antragsteller „[g]erade im Vergleich zu den Einstiegsgehältern in der privaten Wirtschaft“, in der „Anwaltskanzleien für hochqualifizierte Berufsanfänger“ laut Zeitungsmeldungen „Einstiegsgehälter“ zahlten, die „zum Teil über 120.000 €“ lägen. „Zweifel“ an der Verfassungskonformität der angegriffenen Vorschriften folgern die Antragsteller auch daraus, dass die Brutto-Grundgehälter der Besoldungsgruppen A 13 und R 1 in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Niedersachsen niedriger ausfielen. Ausweislich der Übersichten der Antragsteller betragen die ausgewählten Brutto-Grundgehälter umgerechnet zwischen 102,5 (A 13 in Hessen) und 104,4 Prozent (A 13 in Baden-Württemberg) ihrer nordrhein-westfälischen Pendanten.²⁴⁷ Vergleiche mit anderen Ländern, in denen geringere Grundgehälter gezahlt werden als in Nordrhein-Westfalen, stellen die Antragsteller nicht an.

²⁴² Antragschrift v. 16.09.2013, S. 53.

²⁴³ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 39.

²⁴⁴ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 41.

²⁴⁵ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 42.

²⁴⁶ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 42 f. mit dem Zitat auf S. 43.

²⁴⁷ All das in der Antragschrift v. 16.09.2013, S. 49.

(2) Allgemeiner Lebensstandard, wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse

Der Hauptvorwurf der Antragsteller, dass die angegriffenen Vorschriften gegen das Verfassungsgebot verstießen, die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen anzupassen,²⁴⁸ trifft nicht zu. § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW stehen im Einklang mit der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards und der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse. Das ergibt sich bereits aus den im Gesetzgebungsverfahren vorgetragenen Gründen: Die jährlich berechnete Rentenanpassungsformel, welche die allgemeine Bruttolohnentwicklung deutlich mache, habe im Jahr 2013 bei 0,25 Prozent (Westdeutschland) gelegen, bei einer zu Grunde liegenden Bruttolohnentwicklung von 1,5 Prozent.²⁴⁹ Einzelne Tarifiergebnisse, die oberhalb dieser Marke liegen, sind also nicht repräsentativ.²⁵⁰ Berücksichtigt man ferner die Entwicklung der Beiträge zu den Sozialversicherungen und die wachsende steuerliche Belastung, werden die angegriffenen Vorschriften der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards und den wirtschaftlichen Verhältnissen gerecht; sie liegen jedenfalls nicht außerhalb des Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber zusteht.

Die in diesem Zusammenhang ohnehin nicht entscheidende, auch von den Antragstellern nur zur Abrundung berücksichtigte allgemeine Preissteigerung, von der die unteren Besoldungsgruppen angesichts der kleineren „freien Spitze“ ihrer Besoldung und Versorgung deutlich stärker betroffen sind, berücksichtigt der Besoldungsgesetzgeber gerade durch die Staffelung der Übernahme²⁵¹. Für die oberen Besoldungsgruppen verzeichnet das Finanzministerium Reallohnverluste in Höhe von 28,03 Euro (A 11) und 30,42 Euro (A 12) bzw. von 93,29 Euro (A 13) und 101,55 Euro (A 14).²⁵² Die den oberen Besoldungsgruppen verbleibende Kaufkraft steht damit auch im Einklang mit den – allgemein angespannten – wirtschaftlichen und vor allem finanziellen Verhältnissen.

Die steigenden Steuereinnahmen, auf die die Antragsteller sich berufen, liefern kein Argument für die Erhöhung der Grundgehälter. Die steigenden Steuereinnahmen verbessern die finanziellen Verhältnisse des Landeshaushalts um den Preis einer entsprechend steigenden Belastung der Steuerpflichtigen. Die Verbesserung der finanziellen Verhältnisse, die Steuereinnahmen für den Landeshaushalt bewirken, wird so durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse aufgewogen und neutralisiert.

Die Tarifsteigerungen, die die Antragsteller für 39 von 53 der im Tarifregister des Landes eingetragenen Tarifiergebnisse des Jahres 2013 ausgemacht haben, liefern ebenfalls kein Argument. Es greift zu kurz, die wirtschaftlichen Verhältnisse allein aus Tarifentgelten abzuleiten, bei denen Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld unberücksichtigt bleiben. Diese Sonderzahlungen sind vergleichsweise schwach gestiegen, wie zuletzt das Statistische Bundesamt mitgeteilt hat²⁵³. Blickt man auf das ganze Bild, verwandelt sich der Anstieg der Tarifentgelte im Jahr 2013, den die Hans-Böckler-

²⁴⁸ Vgl. oben bei Fn. 242.

²⁴⁹ Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 9 f.

²⁵⁰ Zu tariflichen „Nullrunden“ vgl. Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 5.

²⁵¹ Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 12/2880 v. 07.05.2013, S. 14; Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 12.

²⁵² Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 7; Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 7.

²⁵³ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 437 v. 19.12.2013, online unter https://www.destatis.de/DE/Presse-Service/Presse/Pressemitteilungen/2013/12/PD13_437_623.html (Abfrage: 29.12.2013).

Stiftung im Schnitt auf gut 3 Prozent beziffert²⁵⁴, in einen Anstieg der Nominallöhne um nur noch 1,3 Prozent²⁵⁵

Das Argument der Antragsteller, dass das Land Nordrhein-Westfalen „mit dem Abschluss des Tarifvertrages im öffentlichen Dienst für das Jahr 2013/2014“ selbst „eine Tarifsteigerung gebilligt“ habe, verkennt verfassungsrechtlich vorgegebene Organzuständigkeiten im Land. Das zeigt ein Blick auf die rechtliche Konstruktion, die dem Abschluss des Tarifvertrags zu Grunde liegt. Den Tarifvertrag haben die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und die betroffenen Gewerkschaften verhandelt.²⁵⁶ In der Tarifgemeinschaft deutscher Länder ist für das Land Nordrhein-Westfalen ein rechtsfähiger Verein des Privatrechts Mitglied, der Arbeitgeberverband des Landes Nordrhein-Westfalen (AdL).²⁵⁷ Im AdL ist nicht nur das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Finanzminister, sondern sind auch Hochschulen und Universitätskliniken vertreten. Das Land Nordrhein-Westfalen ist gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung des AdL verpflichtet, die von der TdL geschlossenen Tarifverträge durchzuführen. Den Abschluss des Tarifvertrags im öffentlichen Dienst für die Jahre 2013/2014 hat die Mitgliederversammlung der TdL gem. § 12 Nr. 5 ihrer Satzung TdL beschlossen. Ihre Beschlüsse fasst die Mitgliederversammlung gem. § 10 Abs. 2 Satz 1, 2 ihrer Satzung mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat.

Aus dieser rechtlichen Konstruktion folgt zweierlei: Zum einen kann das Land Nordrhein-Westfalen überstimmt werden, zum anderen ist es letztlich der Finanzminister, der für das Land den Tarifvertrag schließt. Den Tarifabschluss des Jahres 2013/14 hat damit ein Landesminister als Teil der Landesregierung gebilligt, für die Alimentation der Beamten dagegen ist zwingend der Landtag zuständig. Diese Zuständigkeit folgt allgemein aus dem leistungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes, wie ihn nicht zuletzt der Regelungs- und Fortentwicklungsauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG zum Ausdruck bringt. In einer parlamentarischen Demokratie, wie sie Grundgesetz und Landesverfassung begründen, kann die Regierung Gesetze in das Parlament einbringen. Dagegen vermag die Exekutive die Legislative nicht zu einer bestimmten Gesetzgebung zu zwingen – auch nicht über die „Bande“ eines Tarifabschlusses.

Selbst wenn man das anders sähe, kommt – was die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bislang noch nicht berücksichtigen konnte – die sog. „Schuldenbremse“²⁵⁸ hinzu. Dogmatisch gesehen handelt es sich dabei um kollidierendes Verfassungsrecht. Auf der Ebene des Grundgesetzes kollidieren Art. 33 Abs. 5 GG mit Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 143d Abs. 1 GG, auf der Ebene der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen kollidieren – unterstellt, dass das Alimentationsprinzip des Grundgesetzes

²⁵⁴ Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), WSI Tarifarchiv: Überblick über die Tarifrunde 2013 (online unter http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_45114.htm; Abfrage zuletzt am 27.01.2014); zusammenfassend „Reallohn steigt wegen hoher Tarifabschlüsse“, in: FAZ Nr. 290 v. 13.12.2013, S. 11.

²⁵⁵ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 437 v. 19.12.2013 (oben Fn. 253): Erhöhung der Nominallöhne vom dritten Quartal 2012 bis zum dritten Quartal 2013 um 1,3 Prozent; zusammenfassend „2013 könnten die Reallöhne insgesamt sinken. Das Lohnplus liegt unter der Inflation, weil Banken und Versicherungen kaum Boni zahlen“, in: FAZ Nr. 296 v. 20.12.2013, S. 11.

²⁵⁶ Vgl. Pressemitteilung Nr. 1/2013 v. 09.03.2013, www.tdl-online.de/fileadmin/downloads/Pressemitteilungen__Mitte_2011/PM_01-2013_Einigung_09.03.13.pdf (Abfrage: 29.12.2013).

²⁵⁷ Gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung TdL; vgl. <http://www.adl.nrw.de/der-verband/der-verband-stellt-sich-vor> (Abfrage: 29.12.2013).

²⁵⁸ Dazu bereits Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 12/2880 v. 07.05.2013, S. 2, 13; Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 9 f.; Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 3, 12.

insoweit überhaupt gilt – Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 2, 5 i.V.m. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG.

Kollidierende Verfassungsrechtsgüter sind in „praktischer Konkordanz“ zu einem „schonenden Ausgleich“ zu bringen.²⁵⁹ Falls eine Alimentation den überkommenen Kriterien des Art. 33 Abs. 5 GG nicht genügt, begründet das also für sich genommen noch keinen Verfassungsverstoß, sondern kann nach allgemeinen Grundsätzen in einem nächsten Prüfungsschritt durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Grenze dieser Rechtfertigung ist zum einen die Institutsgarantie des Berufsbeamtentums, d.h. der sog. „Kernbereich“ des Alimentationsprinzips, und zum andern der Umstand, dass der schonende Ausgleich in praktischer Konkordanz verlangt, dass das Alimentationsprinzip nicht vollständig hinter der Schuldenbremse zurücktritt.

Dass weitere Vorgaben der Verfassung gleichsam von außen an das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG herantreten, ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt.²⁶⁰ So hat das Bundesverfassungsgericht etwa für die Alimentation von Beamten mit Kindern den systematischen Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 GG betont.²⁶¹ Auch das Sozialstaatsprinzip ist relevant.²⁶²

Die Frage nach den Grenzen des Einflusses, den die Schuldenbremse als kollidierendes Verfassungsrecht auf das Alimentationsprinzip ausübt, braucht vorliegend nicht weiter vertieft zu werden. Denn die angegriffenen Vorschriften genügen dem Alimentationsprinzip bereits auf der ersten Ebene der Prüfung. Es kommt also nicht darauf an, dass die Schuldenbremse weitergehende Einschränkungen rechtfertigen würde.

(3) Bedeutung des Berufsbeamtentums: Besoldung zur Qualitätssicherung

Das Kriterium, das nach der Bedeutung „des“ Berufsbeamtentums fragt, stellt nicht auf einzelne Besoldungsordnungen oder -gruppen, sondern institutionell auf das Berufsbeamtentum als Ganzes ab. Es gilt daher auch länderübergreifend.²⁶³ Die Bedeutung der Institution dürfte sich in den letzten Jahren nicht nennenswert verändert haben, sondern erscheint gleichbleibend hoch zu sein. Ist das richtig, spricht die Bedeutung des Berufsbeamtentums dafür, die Beamtenbesoldung auf dem erreichten Niveau zu belassen. Eine Steigerung der Erhöhung über das gem. § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW ohnehin vorgesehene Maß vermag das Argument also nicht einmal für die Besoldungsgruppen ab A 13 einschließlich zu begründen, geschweige denn für Besoldungsgruppen unterhalb dieser Schwelle.

Dass die nordrhein-westfälische Besoldung und Versorgung der Bedeutung des Berufsbeamtentums gerecht wird, bestätigt der Vergleich mit den Einkommen der Rechtsanwälte. Der Blick auf die Anwaltschaft im Ganzen zeigt, dass der Durchschnittsrichter bereits im Eingangsamts (etwas) mehr als der Durchschnittsanwalt verdient. So erzielt nach den Berechnungen aus dem Gesetzgebungsverfahren

²⁵⁹ Dazu bereits Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 12/2880 v. 07.05.2013, S. 13.

²⁶⁰ Dies und die folgenden Nachweise bereits bei *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (456).

²⁶¹ BVerfGE 44, 249 (273 f.); 49, 260 (273); 81, 363 (363, 376); Zuspruch und Kritik aus der Literatur bei *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (Fn. 19).

²⁶² Nachweise soeben in Fn. 261.

²⁶³ *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (457).

ren ein Anwalt mit einem Bruttoverdienst an der Beitragsbemessungsgrenze des Versorgungswerks der Rechtsanwälte in NRW mit 69.900 Euro nach Steuern, ohne Beiträge zum Versorgungswerk (18,9 Prozent) und für die Krankenversicherung (ohne Arbeitgeberanteil), ein Nettoeinkommen von 56.600 Euro, während eine Richterin netto 58.600 Euro verdient (bei beitragsfreier Versorgung und 70 Prozent Beihilfe im Krankheitsfall).²⁶⁴

Die Antragsteller wenden dagegen ein, dass nur Anwälte, die „als Qualifikation ein Prädikatsexamen aufweisen können“²⁶⁵, zum Vergleich herangezogen dürften, und verweisen auf die Einstiegsgehälter internationaler Anwaltskanzleien. Doch das erscheint aus mindestens drei Gründen unzutreffend zu sein²⁶⁶: Zum Ersten zahlen internationale Wirtschaftskanzleien Einstiegsgehälter der genannten Größenordnung (120.000 Euro inklusive Boni) regelmäßig nur bei – in deren Jargon – so genannter „voller Kriegsbemalung“, d.h. wenn eine abgeschlossene Promotion und ein Graduiertenstudium im englischsprachigen Ausland die Prädikatsexamina ergänzen. Im Öffentlichen Dienst sind dagegen weder der Dokortitel noch ein Magister Legum (LL.M.) relevant für Einstellung oder Einkommen, und auch Boni spielen keine Rolle²⁶⁷. Zum Zweiten können auch im Staatsdienst längst nicht alle Juristen auf Doppelprädikate verweisen. Namentlich in der Kommunalverwaltung dürfte es viele Beamte unterhalb dieses Qualifikationsniveaus geben, und selbst für Stellen in der Ministerialverwaltung ist, wie auch ein Blick in die Ausschreibungen zeigt, das Prädikatsexamen nur „grundsätzlich“ erforderlich.²⁶⁸ Eine Stelle nur deshalb nicht zu besetzen, weil der beste Bewerber knapp unterhalb von 9,00 Punkten abgeschnitten hat, dürfte wohl auch gegen das Gebot der Bestenauslese verstoßen. Zum Dritten ist die Verweildauer nicht zu vergleichen.²⁶⁹ Wer im öffentlichen Dienst anfängt, verbringt dort typischerweise sein gesamtes Arbeitsleben. Dagegen schafft es nur ein kleiner Teil der in der Großkanzlei angestellten Anwälte (sog. Associates), dort dauerhaft tätig zu sein. Das folgt aus der in diesem Milieu gepflegten Strategie der Personalentwicklung („up or out“ spätestens nach sechs bis acht Jahren) und der geringen Zahl freier Positionen als Partner (die dort so genannte „leverage“, d.h. das Zahlenverhältnis von Partnern zu Associates, liegt zwischen 1:2 und 1:5; verschärfend kommt hinzu, dass Partner nicht bereits nach sechs bis acht Jahren Partnerschaft ausscheiden).

Dass der Vergleich mit internationalen Wirtschaftskanzleien unzulässig ist, belegt auch die Rechtsprechung. Spitzenverdiener der Anwaltschaft erzielen seit jeher deutlich höhere Einkommen als Spitzenverdiener im Öffentlichen Dienst. Das war auch schon so, als das Bundesverfassungsgericht die Absenkung der Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in Hessen²⁷⁰, die Kürzung der Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) und die Abschaffung des Urlaubsgelds in Nordrhein-Westfalen²⁷¹ oder die wie eine Besoldungskürzung wirkende Verminderung der Beihilfe in Niedersachsen²⁷² für im Einklang mit

²⁶⁴ Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 5.

²⁶⁵ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 48 (allgemein zu Juristen in der privaten Wirtschaft).

²⁶⁶ Zu den Grenzen des Vergleichs mit der Privatwirtschaft allgemein vgl. bereits Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 3 ff.; Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 4.

²⁶⁷ Zu leistungsabhängigen Bestandteilen der Beamtenbesoldung vgl. die Nachweise bei *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 122.

²⁶⁸ Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 8.

²⁶⁹ Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 4.

²⁷⁰ BVerfGE 55, 372 ff.

²⁷¹ Vgl. BVerfG, ZBR 2010, 165 (166 f.).

²⁷² BVerfG, NJW 2008, S. 137 ff.; zur Kostendämpfungspauschale nach nordrhein-westfälischem Recht ergebnisgleich BVerfG, NVwZ 2000, S. 1036 f.; BVerwGE 131, 20 (Rn. 9, 19 ff.); BVerwG, NVwZ 2010, S. 1507 f.; ZBR 2011, S. 379 (380).

Art. 33 Abs. 5 GG befunden hat. Letztlich dürften dem auch die Antragsteller zustimmen können: Dass für die Besoldungsgruppe R 1 allein ein Grundgehalt in Höhe der kolportierten 120.000 Euro im Jahr amtsangemessen wäre, behaupten sie jedenfalls nicht.

Dass in Nordrhein-Westfalen die Grundgehälter der Besoldungsgruppen A 13 und R 1 im Vergleich zu Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Niedersachsen niedriger ausfielen, wie die Antragsteller geltend machen, ist nach hiesiger Auffassung ein Umstand, der „Zweifel“ an der Verfassungskonformität der angegriffenen Vorschriften nicht zu begründen vermag. Andernfalls müsste umgekehrt auch der Umstand, dass die Brutto-Grundgehälter der Besoldungsgruppe R 1 in Berlin niedriger ausfallen als in Nordrhein-Westfalen²⁷³, für die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften streiten. Dass beides nicht der Fall ist, folgt zum einen aus dem Umstand, dass das Grundgesetz die Besoldung – erneut – der Gesetzgebungskompetenz der Länder zuweist.²⁷⁴ Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Abweichungen in den Grundgehältern der Länder gerade ermöglichen wollen. In diesem Zusammenhang ist von Verfassung wegen insbesondere

„zu beachten, daß im Bundesstaat ein besonders starkes und legitimes Interesse der Länder als Dienstherren besteht, das Recht ihrer Beamten selbst zu ordnen. Die Beamtenschaft ist ein bedeutsames Element der eigenstaatlichen Organisation der Länder. Daher ist bei der Auslegung einer bundesstaatlichen Verfassung davon auszugehen, daß die Länder grundsätzlich die Freiheit haben, die Rechtsverhältnisse ihrer Beamten und insbesondere deren Besoldung nach eigener EntschlieÙung zu ordnen.“²⁷⁵

Zum anderen sind die Abweichungen, die die Antragsteller zwischen 102,5 (A 13 in Hessen) und 104,4 Prozent (A 13 in Baden-Württemberg) bemessen²⁷⁶, so gering, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers dadurch nicht überschritten wird.

bb) Gleichheitsrechtliche Dimension

(1) Vortrag der Antragsteller

Mit Blick auf die gleichheitsrechtliche Dimension des Alimentationsprinzips machen die Antragsteller geltend, dass die angegriffenen Vorschriften sowohl das Abstandsgebot verletzt als auch Teilen der Beamten ein nicht zu rechtfertigendes Sonderopfer auferlegten.²⁷⁷

Die Verletzung des Abstandsgebots verdeutliche der Vergleich eines Richters der Besoldungsgruppe R 1 (5. Stufe) mit einem Beamten der Besoldungsgruppe A 10 (7. Stufe): Der Unterschied belaufe sich „auf nur noch 26,32 %“, der Abstand habe sich um „ungefähr 4 Prozentpunkte“ verringert.²⁷⁸

²⁷³ In Berlin reicht das Grundgehalt gem. BerlBVAnpG 2012/2013 in der Besoldungsgruppe R 1 bis 5.342,76 Euro (Stufe 8), in Nordrhein-Westfalen dagegen bis 5.633,11 (Stufe 8). In Stufe 1 zahlt Berlin dagegen etwas mehr, nämlich 3.496,56 Euro gegenüber 3.470,86 Euro.

²⁷⁴ Gesetzentwurf der Landesregierung v. 07.05.2013, Drs. 16/2880, S. 13; Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 2 f.; EntschlieÙungsantrag der Regierungsfractionen vom 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 1 f.

²⁷⁵ BVerfGE 4, 115 (136) (dort auch zu dem Recht der Länder, die Höhe der Besoldung „ihrer Finanzkraft anzupassen“ und von den „Maßstäben anderer Landesgesetzgeber“ abzuweichen).

²⁷⁶ Nachweise oben in Fn. 247.

²⁷⁷ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 53.

²⁷⁸ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 44 f. mit den Zitaten auf S. 45.

Das Sonderopfer, also die „unterschiedliche Behandlung eines Teils der Beamten im Land“²⁷⁹, begründen die Antragsteller, die ein „Durchschlagen‘ einer schlechten Finanzlage der öffentlichen Haushalte auf die Angemessenheit der Alimentation ... grundsätzlich ...“ anerkennen,²⁸⁰ damit, dass weder eine „spürbar[e] Rezession“ noch eine „extrem[e] Notsituation mit einem allgemeinen Absinken des Lebensstandards“ vorliege. Nur dann aber „dürfte“ ein solches „Durchschlagen“ „in Betracht kommen“²⁸¹.

(2) Bedeutung des Amtes: Einhaltung des Abstandsgebots

Nach hiesiger Auffassung wahren § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW das Abstandsgebot. Ämter von verschiedener Bedeutung werden nach wie vor verschieden und ein höheres Amt wird nach wie vor höher besoldet.

Das gilt zum einen innerhalb der drei Etagen, die § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW abgrenzen, also für das Verhältnis der Besoldungsgruppen bis A 10 untereinander, für das Verhältnis der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 sowie für das Verhältnis der Besoldungsgruppen ab A 13 zueinander. Das Verhältnis der Ämter innerhalb der drei Etagen bleibt nämlich, da die Besoldung „in Vomhundertsätzen“ gesteigert wird²⁸², unverändert. Auf der ersten Etage gilt: Die Besoldungsstufen bis A 10 einschließlich werden in Grundgehalt und Zulagen jeweils um denselben Prozentsatz angehoben (nämlich um 2,65 bzw. 2,95 Prozent). Das Verhältnis einer jeden Besoldungsstufe bis A 10 einschließlich zu einer jeden anderen Besoldungsstufe bis A 10 einschließlich bleibt damit gleich. Auf der zweiten Etage gilt dasselbe, weil auch die Besoldungsstufen A 11 und A 12 in Grundgehalt und Zulagen um denselben Prozentsatz angehoben werden (nämlich zwei Mal um 1 Prozent). Auf der dritten Etage gilt wieder dasselbe, weil auch die Besoldungsstufen ab A 13 sowie die Besoldungsgruppen B, C, R und W in den Zulagen um denselben Prozentsatz angehoben werden (nämlich um 2,65 bzw. 2,95 Prozent) und das Grundgehalt ohnehin unverändert bleibt.

Aber auch das Verhältnis zwischen den drei Etagen genügt den Vorgaben des Abstandsgebots. Das zeigt sich an den Übergängen zwischen den Etagen, d.h. an der Schnittstelle der ersten zur zweiten Etage im Vergleich von A 10 mit A 11 sowie an der Schnittstelle der zweiten zur dritten Etage im Vergleich von A 12 und A 13. Die folgende Übersicht vermerkt in der Spalte „Abstand“ den Unterschied zwischen A 10 und A 11 einerseits und zwischen A 12 und A 13 andererseits jeweils absolut und relativ (Prozentangaben gerundet). Innerhalb einer Besoldungsgruppe sind nicht alle Besoldungs=Dienstaltersstufen vermerkt, sondern jeweils nur die niedrigste und die höchste, die das Besoldungsrecht für diese Besoldungsgruppe kennt, d.h. für A 10 die Stufen 2 und 11 sowie für A 11 bis A 13 jeweils die Stufen 3 und 12. Zur Ermöglichung der Vergleichbarkeit wurde als Stichtag wieder jeweils der 31. Mai zu Grunde gelegt, nachdem zum 1. Juni 2013 in der Besoldungsgruppe A 12 die Stufe 3 sowie in der Besoldungsgruppe A 13 außerdem die Stufe 4 gestrichen wurde (Art. 2 Nr. 12 des Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013).

²⁷⁹ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 52.

²⁸⁰ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 50 mit Verweis auf BVerfGE 107, 218 (253).

²⁸¹ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 50 f.

²⁸² Vgl. ebenso BVerwGE 117, 305 (309).

GRUPPE	NRW 31.05.2012	ABSTAND	NRW 31.05.2013	ABSTAND
A 10				
A 11	2.678,78 (Stufe 3) 3.574,61 (Stufe 12)	349,83 (115,0 %) 371,42 (111,6 %)	2.705,57 (Stufe 3) 3.610,36 (Stufe 12)	314,90 (113,2 %) 322,29 (109,8 %)
A 12				
A 13	3.234,59 (Stufe 3) 4.378,91 (Stufe 12)	356,59 (112,4 %) 432,90 (111,0 %)	3.234,59 (Stufe 3) 4.387,91 (Stufe 12)	327,81 (111,3 %) 402,44 (110,1 %)

Die Angabe „349,83 (115,0 %)“ in der linken Abstandsspalte bedeutet also: Der Abstand zwischen A 11 (niedrigste Stufe) und A 10 (niedrigste Stufe) beträgt absolut 349,83 Euro;²⁸³ relativ gesehen gilt: Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 11 (niedrigste Stufe) beträgt 115,0 % des Grundgehalts der Besoldungsgruppe A 10 (niedrigste Stufe).²⁸⁴

Die Übersicht zeigt: Die ausgewiesenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 sowie zwischen den Besoldungsgruppen A 12 und A 13 betragen im Jahr 2012 absolut zwischen 349,83 und 432,90 Euro, d.h. relativ zwischen 111,0 und 115,0 Prozent. Im Folgejahr umfasste der Abstandskorridor den Bereich von 314,90 bis 402,44 Euro, d.h. relativ zwischen 109,8 und 113,2 Prozent. Im Vergleich beider Jahre gilt: Die Abstände haben sich nicht nennenswert verändert. Der untere Rand des Abstandskorridors verringerte sich absolut von 349,83 auf 314,90 Euro, d.h. um 34,93 Euro, bzw. relativ von 111,0 auf 109,8 Prozent, d.h. um 1,2 Prozentpunkte. Der obere Rand „zog“ mit und betrug dementsprechend absolut nicht mehr 432,90, sondern nur noch 402,44 Euro, d.h. 30,46 Euro weniger, bzw. relativ: nicht mehr 115,0 Prozent, sondern nur noch 113,2 Prozent, d.h. 1,8 Prozentpunkte weniger.

Die Abstände, die sich nach der Valentinsbesoldung für die Hessischen Grundgehälter am Stichtag des Jahres 2012 ergeben, ähneln den Grundgehältern Nordrhein-Westfalens aus demselben Jahr stark:

²⁸³ 2.678,78 (EUR) – 2.328,95 (EUR) = 349,83 (EUR).

²⁸⁴ 2.678,78 (EUR) : 2.328,95 (EUR) ≈ 1,1502 ≈ 115,0 %.

GRUPPE	HESSEN 31.05.2012	ABSTAND HESSEN 31.05.2012	ABSTAND NRW 31.05.2013 ²⁸⁵	Δ ABSTÄNDE HESSEN – NRW ²⁸⁶
A 10				
A 11	2.593,51 (Stufe 3) 3.473,47 (Stufe 12)	343,64 (115,3 %) 364,83 (111,7 %)	314,90 (113,2 %) 322,29 (109,8 %)	28,74 (2,1) 42,54 (1,9)
A 12				
A 13	3.139,49 (Stufe 3) 4.272,40 (Stufe 12)	350,29 (112,6 %) 434,08 (111,3 %)	327,81 (111,3 %) 402,44 (110,1 %)	22,48 (1,3) 31,64 (1,2)

Verschiebungen wie diese – in einer Größenordnung von rund 30 bis 40 Euro, d.h. von rund 1 bis 2 Prozentpunkten – können das Alimentationsprinzip nicht verletzen. Das folgt vor allem aus dem weiten Gestaltungsspielraum, den Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber belässt, und aus der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Wenn sich die Grundgehälter derselben Besoldungsgruppen in verschiedenen Ländern nicht einmal in der ausgewiesenen Größenordnung von 30 bis 40 Euro unterscheiden dürften, nähme das der Neuzuweisung der Kompetenz zur Besoldungsgesetzgebung ihren Sinn: Das Ziel, einen Wettbewerb um die besten Beamten zu ermöglichen, würde verfehlt, weil kein Beamter für 30 bis 40 Euro im Monat den Dienstherrn wechseln würde. Denn im Vergleich zu einer derart marginalen Erhöhung der Besoldung erreichen die Kosten, die mit einem Wechsel des Dienstherrn verbunden sind, eine prohibitive Höhe. Dementsprechend ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass der gleiche Lebensstandard, das „gleiche Lebensniveau“, das die Alimentation gleich eingestuftem Beamten ermöglichen muss, eben nur „ungefähr“, nur „annähernd“ gleich sein muss.²⁸⁷

Die Vergleiche der Abstände an den Schnittstellen und zur Valentinsbesoldung zeigen ein Weiteres: Weder Beamte der Besoldungsgruppen ab A 11 noch Richter oder Universitätsprofessoren müssen befürchten, dass der Besoldungsgesetzgeber das im BesVersAnpG 2013/2014 gewählte Modell der Besoldungserhöhung – entgegen erklärter Absicht – wiederholen wird. Das – ohnehin nicht verfassungsrechtlich, sondern rechtspolitisch zu verstehende – Dammbrech-Argument der schiefen Ebene („slippery slope“) nach dem Motto: „Wehret den Anfängen!“ ist hinfällig, weil das Abstandsgebot die Möglichkeit, die Besoldung und Versorgung gestaffelt zu erhöhen, entscheidend begrenzt.

²⁸⁵ Übernommen aus der vorherigen Übersicht.

²⁸⁶ In Klammern: Prozentpunkte.

²⁸⁷ BVerfGE 44, 249 (272, 279); zustimmend *Hartmann*, NJ 2001, S. 455 (456 f.).

(3) Pflicht zur Übertragung des Tarifergebnisses?

Eine Verpflichtung, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung und -versorgung zu übertragen, gibt es nicht.²⁸⁸ Das folgt bereits aus den Kriterien amtsangemessener Alimentation. Unter diesen sind die Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst nur ein Kriterium unter mehreren, das die Amtsangemessenheit der Alimentation steuert: Die Tarifergebnisse finden Berücksichtigung nur zusammen mit und werden daher relativiert durch

- die anderen Tarifergebnissen im Land, die nur im Zusammenhang mit den Tarifergebnissen im öffentlichen Dienst die wirtschaftlichen Verhältnisse im Land ausmachen,
- die finanziellen Verhältnisse im Land, also die öffentlichen Haushalte, und
- den allgemeinen Lebensstandard, den nicht nur das Arbeitnehmer-Einkommen prägt, sondern für den auch Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit und aus Vermögen einzubeziehen sind.

Die Amtsangemessenheit bestimmt sich daher auch nicht in Abhängigkeit von der Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Auf dieses Verhältnis kommt es nicht als solches und nicht allein an, sondern nur im Rahmen der vier genannten Kriterien einschließlich des daraus folgenden Abstandsgebots. Das Verhältnis der Grundgehälter der Besoldungsgruppen ist daher auch nicht für alle Zeiten festgeschrieben mit der Folge, dass Besoldungserhöhungen nur für alle Besoldungsgruppen um denselben Prozentsatz erfolgen dürften²⁸⁹, nach einer „umgekehrten Rasenmähermethode“ sozusagen.

Dementsprechend haben Bundesverfassungs-²⁹⁰ und Bundesverwaltungsgericht²⁹¹ anerkannt, dass die Beamten eine Übertragung des Tarifergebnisses auf ihre Besoldungsbezüge nicht verlangen können. Die „[g]rundlegende[n] Unterschiede“ zwischen dem „Beamten- und [dem] Angestelltenverhältnis“ sind „ohne weiteres geeignet, eine unterschiedliche Entwicklung der Entgelte für Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ... zu rechtfertigen.“²⁹² Erst recht haben die Beamten keinen Anspruch auf „eine prozentual identische Angleichung“ ihrer Versorgungsbezüge an eine Rentenreform.²⁹³

Dementsprechend anerkennen auch die Antragsteller, dass Art. 33 Abs. 5 GG nicht gebiete, „dass die Besoldungsgruppen immer im gleichen Verhältnis zueinander stehen“ und „die Besoldungsdistanz stets unverändert erhalten bleiben“²⁹⁴. Auch bestehe „jedenfalls keine grundsätzliche Verpflichtung

²⁸⁸ BVerfG, DVBl. 2007, S. 1435 (1438) (keine Pflicht, „strikte Parallelität zu den Tarifergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten“); BVerwGE 117, 305 (309); BVerwG, NVwZ 2010, S. 139 (Rn. 11); OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25.04.2007 – 1 L 453/05 –, juris Rn. 171; *Jachmann*, ZBR 1993, S. 133 (134) („nicht aus rechtlichen Gründen geboten“; kein „Nominalvergleich“); *ders.*, in: Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. 2013, 6. Kap., Rn. 162; *Schnellenbach*, Ad Legendum 2014, S. 74 (78); *Wolff*, ZBR 2005, S. 361 (361).

²⁸⁹ BVerfG, NVwZ 2001, S. 1393 (1394) (kein „Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger“); BVerfG, ZBR 2004, S. 47 (48); *Wolff*, ZBR 2005, S. 361 (361).

²⁹⁰ BVerfG, ZBR 2007, S. 411 (415)=NVwZ 2008, S. 195 (199).

²⁹¹ BVerwGE 117, 305 (Ls. 3, 309).

²⁹² BVerfG, ZBR 2007, S. 411 (415)=NVwZ 2008, S. 195 (199).

²⁹³ BVerfGE 114, 258 (296).

²⁹⁴ Antrag v. 16.09.2013, S. 44.

eines Gesetzgebers besteht, die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes unverändert auf die Beamtenbesoldung zu übertragen“²⁹⁵.

(4) Staffelung nach sozialen Kriterien

Der Besoldungsgesetzgeber ist von Verfassung wegen verpflichtet, sowohl „die einzelnen Ämter und ihr Verhältnis zueinander“ als auch „das Besoldungsgefüge insgesamt“ „im Auge“ zu behalten.²⁹⁶ Auch für den Vergleich der Bezüge innerhalb einer Besoldungsordnung und zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen entspricht dem „weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle“²⁹⁷. Namentlich die Alimentationskriterien des allgemeinen Lebensstandards und der wirtschaftlichen Lage erlauben (wenn nicht: verlangen), dass der Besoldungsgesetzgeber die Alimentation gestaffelt erhöht, weil die allgemeine Preissteigerung (Inflation) niedrigere Einkommen härter trifft. Denn bei niedrigen Einkommen fällt die „freie Spitze“, die für die – zur Ermöglichung eines „Minimum[s] an Lebenskomfort“²⁹⁸ erforderlichen, vom Bundesverfassungsgericht beispielhaft aufgezählten – Konsumausgaben über die „Grundbedürfnisse des Menschen“²⁹⁹ hinaus zur Verfügung steht, deutlich kleiner aus. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes, auf die sich das Finanzministerium stützt, liegen die

„frei verfügbaren Mittel in der Einkommensklasse zwischen 1.300 bis unter 1.700 Euro pro Monat bei nur rd. 10 v.H., während sie mit steigendem Nettoeinkommen zunehmen. In der Einkommensklasse zwischen 3.600 bis unter 5.000 Euro liegt der Anteil des frei verfügbaren Einkommens bei über 27 v.H.“³⁰⁰

Auch der Anstieg der Beiträge zu der – durch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für alimentationsrelevant erklärten³⁰¹ – Krankenversicherung, mit der Beamte und Richter die Defizite der Beihilfe (die zwischen 20 und 50 Prozent der Kosten nicht übernimmt) abdecken, trifft Beamte der unteren Besoldungsgruppen härter, weil sich die Höhe der Tarife der Privaten Krankenversicherungen gerade nicht nach dem Einkommen des Versicherten richtet (sondern nach dessen typisiertem Krankheitsrisiko).³⁰²

Schließlich gelten die Steuermehrbelastungen, die die Steuerpflichtigen aufgrund der Steuererhöhungen der letzten Jahre treffen und auf die es für das – im Rahmen des Alimentationsprinzips entscheidende – Nettoeinkommen maßgeblich ankommt³⁰³, nach Berechnungen des Finanzministeriums verstärkt den unteren Besoldungsgruppen: Während die oberen Besoldungsgruppen ab A 13 von Steuermehrbelastungen in Höhe von ca. 9–10 Prozent betroffen sind, beträgt der Anstieg bei den

²⁹⁵ Antrag v. 16.09.2013, S. 29.

²⁹⁶ BVerfGE 56, 353 (359).

²⁹⁷ BVerfGE 130, 263 (Ls. 1).

²⁹⁸ BVerfGE 44, 249 (266) („Minimum an ‚Lebenskomfort‘“); BVerfGE 99, 300 (315) („Minimum an Lebenskomfort“); BVerfGE 107, 218 (237) („Minimum an Lebenskomfort“); vgl. auch BVerfG, ZBR 2007, S. 411 (414), BVerwGE 117, 305 (308), aber auch BVerfGE 117, 330 (351) („angemessenen Lebenskomfort“).

²⁹⁹ BVerfGE 44, 249 (265).

³⁰⁰ Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 12 ff., mit dem Zitat auf S. 12.

³⁰¹ BVerfGE 44, 249 (266).

³⁰² Vgl. Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 14.

³⁰³ Nachweise oben in Fn. 188.

unteren Besoldungsgruppen bis A 10 bis zu 18 Prozent.³⁰⁴ Während die Nettobezüge der Tarifbeschäftigten bis TVL E 10 und der Beamten bis A 10 auf annähernd gleicher Höhe liegen, steigt der Abstand ab E 11/A 11 (1.600 Euro im Jahr) mit jeder Entgelt-/Besoldungsgruppe weiter.³⁰⁵

Dass die Alimentationskriterien des allgemeinen Lebensstandards und der wirtschaftlichen Lage es erlauben, die Alimentation nach Besoldungsgruppen gestaffelt zu erhöhen, weil die allgemeine Preissteigerung niedrigere Einkommen härter trifft, entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³⁰⁶ Auch haben Bundesverfassungs-³⁰⁷ und Bundesverwaltungsgericht³⁰⁸ im Zusammenhang mit der sog. Kostendämpfungspauschale eine soziale Staffelung anerkannt. Die Höhe dieser Pauschale, die Beträge zwischen 150 und 750 Euro einschließlich erreicht, hängt gem. § 12a Abs. 1 der Beihilfeverordnung NRW ab von der Besoldungsgruppe, dem Beschäftigungsumfang (Teil- oder Vollzeit) und der Zahl berücksichtigungsfähiger Kinder.³⁰⁹ Alle diese Kriterien gründen in „Unterschieden in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“, denen der Gesetzgeber „in typisierender Weise Rechnung zu tragen“ berechtigt ist.³¹⁰ Dementsprechend ist auch die Staffelung, die § 2 Abs. 1, 2, § 3 Abs. 1 BesVersAnpG 2013/2014 NRW vornimmt, ein „plausibler, sachlich vertretbarer Grund“, wie ihn die Rechtsprechung seit jeher genügen lässt,³¹¹ und keinesfalls „evident sachwidrig“³¹².

(5) Sonderopfer (von Teilen) der Beamten?

Das Sonderopfer, auf das sich die Antragsteller berufen, liegt nach der hier vertretenen Auffassung nicht vor. Das gilt unabhängig von dem Befund, dass sich das Sonderopfer kaum als „unterschiedliche Behandlung eines Teils der Beamten im Land“³¹³ definieren lassen dürfte.³¹⁴ Diese Definition verkennt, dass ein Opfer nicht jeder unterschiedlich Behandelte erbringt, sondern nur der Schlechtergestellte, und dass ein Sonder-Opfer entfällt, wenn die Sonderung der Schlechtergestellten rechtmäßig ist. Das „Sonderopfer in der Form der unterbliebenen Anpassungen“, das die Antragsteller geltend machen, kann es also nur geben, soweit ein Anspruch auf Erhöhung besteht. Ob ein solcher Anspruch

³⁰⁴ Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 15 f.; vgl. auch Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 7.

³⁰⁵ Vorlage des Finanzministers v. 01.07.2013, S. 15 f.; Entschließungsantrag der Regierungsfractionen v. 10.07.2013, Drs. 16/3518, S. 6.

³⁰⁶ BVerfG, NVwZ 2001, S. 1393 (1394) („nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten ‚Sparbeitrag‘ mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind“).

³⁰⁷ Vgl. BVerfG, NVwZ 2000, S. 1036 f.; NJW 2008, S. 137 ff.

³⁰⁸ Vgl. BVerwGE 118, 277 (284 ff.); 131, 20 (Rn. 19 ff.); BVerwG, NVwZ 2010, S. 1507 (Rn. 7); BVerwG, ZBR 2011, S. 379 (380); auch die sog. Sonderzahlung berücksichtigt soziale Kriterien, vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 03.05.2012 – 2 BvL 17/08, juris Rn. 6 f.; *Bamberger*, ZBR 2008, S. 361 (362).

³⁰⁹ BVerwGE 131, 20 (Rn. 8).

³¹⁰ BVerwGE 131, 20 (Rn. 18) mit Verweis auf BVerwGE 118, 277 (284 f.).

³¹¹ Zitat und Maßstab bei BVerfGE 56, 353 (359) mit Verweis auf BVerfGE 12, 326 (333), 26, 141 (159); vgl. auch BVerfGE 64, 367 (379); *Wolff*, DÖV 2003, S. 494 (494 f.).

³¹² Vgl. nur BVerfGE 130, 263 (Ls. 1) („auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit“ beschränkt).

³¹³ Antragschrift v. 16.09.2013, S. 52.

³¹⁴ Dass die Besoldungsgruppen bis A 10 amtsangemessen alimentiert werden, meinen auch die Antragsteller, wenn sie die geltend gemachte „Perpetuierung der Unteralimentation“ nur auf „Teil[e] der Beamtenschaft“ (Antragschrift v. 16.09.2013, S. 53) beziehen. Zugleich behaupten die Antragsteller die Unteralimentation für alle „beschäftigten Beamten“ (S. 38: „Hieran fehlt es derzeit“).

besteht, richtet sich jedoch allein nach den Vorgaben amtsangemessener Besoldung, die ihrerseits Gleichheitsfragen berücksichtigt. Weil die Vorgaben amtsangemessener Besoldung vorliegend für alle Besoldungsgruppen erfüllt sind, fehlt es schon deshalb an einem Sonderopfer.

Dass die Kategorie des „Sonderopfers“ den Kriterien amtsangemessener Besoldung keinen eigenen Prüfungsmaßstab an die Seite stellt, liegt auch der Rechtsprechung zu Grunde, wenn das Bundesverwaltungsgericht das Sonderopfer in den Rahmen genau dieser Kriterien stellt:

„Ob das jährliche Nettoeinkommen der Beamten den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG genügt, hängt von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse ab. ... Der Gesetzgeber darf die Besoldung von der allgemeinen Entwicklung nur ausnehmen, wenn dies durch spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe gerechtfertigt ist. Den Beamten dürfen keine Sonderopfer zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden. Die Besoldung ist nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt“³¹⁵

Unabhängig davon ist jedenfalls der Maßstab der Antragsteller, der auf die spürbare Rezession und die extreme Notsituation abstellt, zu eng gefasst. Jedenfalls seitdem die Schuldenbremse Verfassungsrang hat und daher als kollidierendes Verfassungsgut Berücksichtigung finden muss (siehe oben), kann der Gesetzgeber nicht verpflichtet sein, die Rezession abzuwarten oder eine Notsituation entstehen zu lassen. Im Gegenteil: Soweit das Alimentationsprinzip Spielräume lässt, darf und soll der Gesetzgeber diese Spielräume auch nutzen.

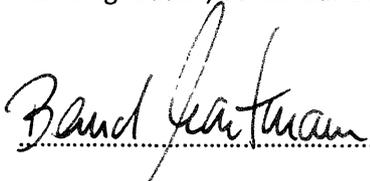
³¹⁵ BVerwGE 131, 20 (Rn. 26).

C. Ergebnis

Die angegriffenen Vorschriften genügen den Vorgaben der Verfassung. Sie entsprechen namentlich dem Gebot der amtsangemessenen Besoldung nicht nur förmlich, d.h. insbesondere mit Blick auf die im Gesetzgebungsverfahren gegebene Begründung, sondern auch sachlich, d.h. im Ergebnis, mit Blick auf die Höhe der Besoldung und Versorgung.

Anlass des vorliegenden Normenkontrollverfahrens war, dass der Tarifabschluss für den Öffentlichen Dienst nicht im Maßstab von 1:1, sondern gestaffelt auf die Besoldung und Versorgung der Beamten übertragen worden ist. Doch gibt es kein Verfassungsgebot, den Tarifabschluss für den Öffentlichen Dienst überhaupt auf die Besoldung und Versorgung der Beamten zu übertragen, und es gibt erst recht kein Verfassungsgebot, eine solche Übertragung (falls der Gesetzgeber sich gleichwohl dazu entschließt) notwendig undifferenziert vorzunehmen.

Recklinghausen, 30. Januar 2014



.....

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert von*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984
- Bamberger, Christian*, Amtsangemessene Alimentation – Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008 –, in: ZBR 2008, S. 361–365
- Battis, Ulrich*, Amtsangemessene Alimentation in Berlin?, in: LKV 2013, S. 397–401
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Wagner, Loseblatt, 18 Bände, Heidelberg, Stand: 164. Aktualisierung, Dezember 2013
- Cornils, Matthias*, Die Ausgestaltung der Grundrechte. Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers, Tübingen 2005
- , Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung, in: DVBl. 2011, S. 1053–1061
- Cremer, Wolfram*, Rechtfertigung legislativer Eingriffe in Grundrechte des Grundgesetzes und Grundfreiheiten des EG-Vertrags nach Maßgabe objektiver Zwecke, in: NVwZ 2004, S. 668–674
- Dann, Philipp*, Verfassungsgerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Rationalität, in: Der Staat 49 (2010), S. 630–646
- Dästner, Christian*, Nordrhein-Westfalens Verfassung: Entstehung – Profil – Entwicklung, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Konflikt und Konsens. 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 13–56
- , Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 2002
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 29. Aufl., Heidelberg u.a., 2013
- Dietlein, Johannes*, Die Rezeption von Bundesgrundrechten durch Landesverfassungsrecht. Zum Verhältnis der Bundesgrundrechte zu den durch Rezeption geschaffenen Grundrechten der Länder, in: AÖR 120 (1995), S. 1–31
- , Verfassungsrecht, in: *ders./Burgi, Martin/Hellermann, Johannes*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen. Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., München 2009, S. 1–114
- Dolzer, Rudolf*, Zum Begründungsgebot im geltenden Verwaltungsrecht, in: DÖV 1985, S. 9–20
- Dörner, Hans-Jürgen*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und die grundrechtlich geschützte Tarifautonomie, in: Thomas Klebe/Peter Wedde/Martin Wolmerath (Hrsg.), Recht und soziale Arbeitswelt. Festschrift für Wolfgang Däubler zum 60. Geburtstag, Frankfurt am Main 1999, S. 31–39
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band I: Präambel, Artikel 1–19, 3. Aufl., Tübingen 2013
- Ehlers, Dirk/Schoch, Friedrich (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, Berlin 2009
- Englisch, Karl*, Einführung in das juristische Denken, 11. Aufl., Stuttgart 2010

- Epping, Volker*, Grundrechte (in Zusammenarbeit mit Sebastian Lenz und Philipp Leydecker), 5. Aufl., Heidelberg u.a., 2012
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian*, Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., München 2013
- Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Störmer, Rainer* (Hrsg.), Verwaltungsrecht. VwVfG – VwGO – Nebengesetze. Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2013
- Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfgang* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Berlin 2013
- Geiger, Willi*, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in: Thomas Berberich/Wolfgang Holl/Kurt-Jürgen Maaß (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht. Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a., 1979, S. 131–142
- Geller/Kleinrahm (Begr.)*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2. Ergänzungslieferung, Göttingen 1994
- Grawert, Rolf*, Volksbegehren vor dem Verfassungsgerichtshof, in: NWVBI 1987, S. 2–7
- , Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden 2008
- Grimm, Dieter*, Verfassungsrecht, in: ders./Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1986, S. 1–62
- Groß, Thomas*, Von der Kontrolle der Polizei zur Kontrolle des Gesetzgebers – Transformationen rechtsstaatlicher Kontrollinstrumente, in: DÖV 2006, S. 856–861
- Günther, Norbert*, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, Berlin 1987
- Gusy, Christoph*, Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?, in: ZRP 1985, S. 291–299
- Häberle, Peter*, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat – Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter“ Auslegungsmethode –, in: JZ 1989, S. 913–919
- Hartmann, Bernd J.*, Die abgesenkte Besoldung in den neuen Ländern und das Alimentationsprinzip, in: NJ 2001, S. 455–458
- , Volksgesetzgebung und Grundrechte, Berlin 2005
- , Verfassungsvorgaben für Gesetzesinitiativen im Bundestag, in: ZG 2008, S. 42–50
- , Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, in: AöR 134 (2009), S. 1–34
- , Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung, Tübingen 2013
- /*Kamm, Kristof M.*, Gesetzgebungsverfahren in Land, Bund und Union, in: Jura 2014 (im Erscheinen)
- Haverkate, Görg*, Rechtsfragen des Leistungsstaats. Verhältnismäßigkeitsgebot und Freiheitsschutz im leistenden Staatshandeln, Tübingen 1983
- Hebeler, Timo*, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen? – Grundsätzliche Überlegungen anlässlich des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Leistungsgestaltung im SGB II –, in: DÖV 2010, S. 754–762

- Hoffmann, Gerhard*, Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren. Zum „inneren Gesetzgebungsverfahren“ im bundesdeutschen Recht, in: ZG 5 (1990), S. 97–116
- Isensee, Josef*, Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive – Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautele des Grundgesetzes, in: Rudolf Wendt/Wolfram Höfling/Ulrich Karpen/Martin Oldiges, Staat – Wirtschaft – Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 705–728
- Maunz, Theodor (Begr.)/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert, Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 41. Erg.-Lfg., Juli 2013
- /Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 69. Erg.-Lfg., Mai 2013
- Mehde, Veith/Hanke, Stefanie*, Gesetzgeberische Begründungspflichten und -obliegenheiten, in: HG 25 (2010), S. 381–398
- Mengel, Hans-Joachim*, Die verfahrensmäßigen Pflichten des Gesetzgebers und ihre verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: ZG 1990, S. 193–212
- Herrmann, Klaus*, Volksgesetzgebungsverfahren. Verfassungstheoretische Untersuchung der Rechtsstellung der Stimmberechtigten sowie der Zuständigkeiten der Abstimmungsorgane und Abstimmungsbehörden, Frankfurt am Main u.a., 2003
- Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Siegburg 2010
- Hill, Hermann*, Maßnahmen zur Verbesserung der Gesetzgebungskultur in nationalen Rechtsordnungen in Anlehnung an das EG-Recht, in: ders. (Hrsg.), Gesetzesvorspruch. Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht, Heidelberg 1988, S. 1–12
- , Zusammenfassung der Ergebnisse der Diskussion, in: ders. (Hrsg.), Gesetzesvorspruch. Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht, Heidelberg 1988, S. 34 f.
- Hömig, Dieter (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., Baden-Baden 2013
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., München 2013
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 24. Aufl., München 2012
- Jachmann, Monika*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte, in: ZBR 1993, S. 133–141
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl., München 2012; 13. Aufl., München 2014 (im Erscheinen)
- Kanzler, Hans-Joachim*, Die „Gesetzesbegründung“ im Steuerrecht. Einige Gedanken zu einem beliebten Strohalm, in: FR 2007, S. 525–533
- Kingreen, Thorsten*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsetzungsbefugnis des Gemeinsamen Bundesausschusses im Gesundheitsrecht, in: NJW 2006, S. 877–880
- Kischel, Uwe*, Die Begründung. Zur Erläuterung staatlicher Entscheidungen gegenüber dem Bürger, Tübingen 2003

- Krause, Peter*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 35 (S. 55–85)
- Kunig, Philip*, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Friedrich Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin u.a., 2013, S. 661–738
- Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft [Studienausgabe], 3. Aufl., Berlin u.a., 1995
- Lecheler, Helmut*, Der öffentliche Dienst, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 110 (S. 521–557)
- Löwer, Wolfgang*, Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 70 (S. 1285–1526)
- /Tettinger, Peter J. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a., 2002
- Lücke, Jörg*, Begründungszwang und Verfassung. Zur Begründungspflicht der Gerichte, Behörden und Parlamente, Tübingen 1987
- , Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung, in: ZG 16 (2001), S. 1–49
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich (Begr.)/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20 bis 82, 6. Aufl., München 2010
- Martina, Dietmar*, Die Grundrechte der nordrhein-westfälischen Landesverfassung im Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes, ohne Ort [München], ohne Jahr [1999]
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, hrsg. von Roman Herzog, Matthias Herdegen, Rupert Scholz und Hans H. Klein, Loseblatt, München, Stand: 69. Lieferung Mai 2013
- Meßerschmidt, Klaus*, Gesetzgebungsermessens, Berlin 2000
- Michael, Lothar/Morlok, Martin*, Grundrechte, 3. Aufl., Baden-Baden 2012
- Morlok, Martin/Michael, Lothar*, Staatsorganisationsrecht, Baden-Baden 2013
- Müller, Friedrich/Christensen, Ralph*, Juristische Methodik. Band I: Grundlegung für die Arbeitsmethoden der Rechtspraxis, 10. Aufl., Berlin 2009
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 69, 6. Aufl., München 2012
- Nelles, Ursula*, Persönlichkeitsrechte und Pflichten kindlicher Zeugen im Strafprozeß, in: Hans-Uwe Erichsen/Helmut Kollhosser/Jürgen Welp, Recht der Persönlichkeit, Berlin 1996, S. 211–234
- Ossenbühl, Fritz*, Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, in: NJW 1986, S. 2805–2812
- Pestalozza, Christian*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: NJW 1981, S. 2081–2087

- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard (Begr.)/Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Grundrechte. Staatsrecht II, 29. Aufl., Heidelberg u.a., 2013
- /Silberkuhl, Peter (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde. Einführung – Verfahren – Grundrechte, Münster 2008
- Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Konflikt und Konsens. 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000
- Pünder, Hermann, Staatsverschuldung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 123 (S. 1323–1393)
- Redeker, Konrad/Karpenstein, Ulrich, Über Nutzen und Notwendigkeit, Gesetze zu begründen, in: NJW 2001, S. 2825–2831
- Rixecker, Roland, Müssen Gesetze begründet werden?, in: Heike Jung/Ulfried Neumann (Hrsg.), Rechtsbegründung – Rechtsbegründungen. Günter Ellscheid zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1999, S. 126–134
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2011
- Schlaich, Klaus, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: VVDStRL 39 (1981), S. 99–146
- (Begr.)/Korioth, Stefan, Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 9. Aufl., München 2012
- Schlink, Bernhard, Abwägung im Verfassungsrecht, Berlin 1976
- Schneider, Hans, Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg 2002
- Schnellenbach, Helmut, Grundzüge des Beamtenrechts, in: Ad Legendum 2014, S. 74–78
- Schwarz, Kyrill-A./Bravidor, Christoph, Kunst der Gesetzgebung und Begründungspflichten des Gesetzgebers, in: JZ 2011, S. 653–659
- Schwerdtfeger, Gunther, Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht, in: Rolf Stödter/Werner Thieme, Hamburg – Deutschland – Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1977, S. 173–188
- Smeddinck, Ulrich, Integrierte Gesetzesproduktion. Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2006
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte. Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtung, unter Mitwirkung von Michael Sachs, München 1988
- /Becker, Florian (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010
- Tappe, Henning, Die Begründung von Steuergesetzen. Normatives Ermessen im Steuerrecht zwischen Gesetzmäßigkeit und Gestaltungsfreiheit, Habilitationsschrift Münster, 2012, unveröffentlichtes Manuskript

- Tjarks, Eric*, Zur Bedeutung der Landesgrundrechte. Materielle und prozessuale Probleme der Grundrechte in den deutschen Landesverfassungen, Baden-Baden 1999
- Vogels, Alois*, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Handkommentar, Stuttgart u.a., 1951
- Waldhoff, Christian*, „Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“. Zu alten und neuen Begründungspflichten des parlamentarischen Gesetzgebers, in: Otto Depenheuer/Markus Heintzen/Matthias Jestaedt/Peter Axer (Hrsg.), Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 325–343
- Wank, Rolf*, Die Auslegung von Gesetzen, 5. Aufl., München 2011
- Wermeckes, Bernd*, Der erweiterte Grundrechtsschutz in den Landesverfassungen. Zu Erscheinungsformen, Wirksamkeit und Bestand weitergehender Landesgrundrechte im Bundesstaat des Grundgesetzes – Zugleich ein Beitrag zur Verfassungsrechtsvergleichung im Bundesstaat –, Baden-Baden 2000
- Wolff, Heinrich Amadeus*, Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Besoldungsrecht, in: DÖV 2003, S. 494–499
- , Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen. Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung – 2 BvR 1387/01 –, in: ZBR 2005, S. 361–371