

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003

- 2 BvL 3/00 -

1. **Art. 143 Abs. 1 und 2 GG ist nicht als spezieller Gleichheitssatz zu verstehen, der die Zulässigkeit einer auf den besonderen Verhältnissen im Beitrittsgebiet beruhenden Differenzierung abschließend regelt.**
2. **Es besteht kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, der es dem Besoldungsgesetzgeber verwehrt, die Höhe der dem Beamten gezahlten Bezüge aus sachlich vertretbaren Gründen regional zu differenzieren.**
3. **Die niedrigere Besoldung für Beamte, Richter und Soldaten in den neuen Ländern gemäß § 73 BBesG und § 2 der 2. BesÜV ist im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz derzeit noch gerechtfertigt.**
4. **§ 73 BBesG stellt für eine dauerhafte Aufrechterhaltung zweier unterschiedlich bemessener Besoldungen in Ost und West keine geeignete Grundlage dar.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur Prüfung der Frage,**

ob § 73 BBesG in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen mit dem Grundgesetz vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 21. Dezember 1999 - 2 K 3149/98 -

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

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 12. Februar 2003 beschlossen:

§ 73 Bundesbesoldungsgesetz in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen (Art. 4 Nr. 6 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1995 vom 18. Dezember 1995 - BGBl I S. 1942, Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1996/1997 vom 24. März 1997 - BGBl I S. 590, Art. 5 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 vom 19. November 1999 - BGBl I S. 2198, Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 - BGBl I S. 618, Bekanntmachung vom 6. August 2002 - BGBl I S. 3020) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob § 73 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Nach den aufgrund dieser Vorschrift erlassenen besoldungsrechtlichen Übergangsregelungen erhalten Beamte, Richter und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden, lediglich abgesenkte Dienstbezüge.

1

I.

1. § 73 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) lautete in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl I S. 3434):

2

§ 73

3

Überleitungsregelungen aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands

4

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnungen, die bis zum 31. Dezember 1999 zu erlassen sind, mit Zustimmung des Bundesrates für die Besoldung im Sinne des § 1 und die hierzu erlassenen besonderen Rechtsvorschriften Übergangsregelungen zu bestimmen, die den besonderen Verhältnissen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet Rechnung tragen. Diese Verordnungsermächtigung erstreckt sich insbesondere darauf, die Besoldung entsprechend den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und ihrer Entwicklung in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet abweichend von diesem Gesetz festzusetzen und regelmäßig anzupassen; das gilt auch für andere Leistungen des Dienstherrn sowie für Besonderheiten der Ämtereinstufung und für die Angleichung der Ämter- und Laufbahnstrukturen. Die Übergangsregelungen sind zu befristen.

5

Die Vorschrift wurde durch das Gesetz vom 23. September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (BGBl II S. 885) in Verbindung mit Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt II Nr. 3 des Einigungsvertrages (BGBl II S. 889 <1139>) in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt. Sie enthielt eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zunächst bis zum 30. September 1992. Diese Frist wurde durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2088) bis zum 31. Dezember 1993

6

- durch Art. 6 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 20. September 1994 (BGBl I S. 2442) bis zum 31. Dezember 1995,

7

- durch Art. 4 Nr. 6 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1995 vom 18. Dezember 1995 (BGBl I S. 1942) bis zum 31. Dezember 1996, 8

- durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590) bis zum 31. Dezember 1999 verlängert; 9

weitere Verlängerungen sind durch Art. 5 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) bis zum 31. Dezember 2002 sowie zuletzt durch Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) bis zum 31. Dezember 2005 erfolgt. 10

2. Von der ihr in § 73 BBesG eingeräumten Ermächtigung hat die Bundesregierung durch den Erlass von Besoldungs-Übergangsverordnungen Gebrauch gemacht. Durch die Zweite Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung - 2. BesÜV) vom 21. Juni 1991 (BGBl I S. 1345) wurden im Beitrittsgebiet die Vorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes mit besonderen Maßgaben und Abweichungen eingeführt. § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV regelt die Höhe der Dienstbezüge. Diese Vorschrift lautete in der ab dem 1. Juli 1991 geltenden Fassung: 11

§ 2 12

Bemessung der Dienstbezüge für erstmalig Ernante 13

(1) Für Beamte, Richter und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden, betragen die Dienstbezüge (§ 1 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz) 60 vom Hundert der für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezüge; ... 14

Entsprechend der Vorgabe in § 73 Satz 3 BBesG sollte die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung mit Ablauf des 31. Dezember 1993 außer Kraft treten (§ 14 Abs. 3 der 2. BesÜV in der Fassung vom 21. Juni 1991). Dieser Zeitpunkt wurde durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber mehrfach aufgeschoben, und zwar 15

- durch Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1992 vom 23. März 1993 (BGBl I S. 342) bis zum 31. Dezember 1994, 16

- durch Art. 7 Nr. 3 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229) bis zum 31. Dezember 1996, 17

- durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung vom 5. Dezember 1996 (BGBl I S. 1847) bis zum 31. Dezember 1999; 18

das Außerkrafttreten ist sodann durch Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) weiter bis zum 31. Dezember 2002 und zuletzt durch Art. 11 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) bis zum 31. Dezember 2005 aufgeschoben worden. 19

Die Dienstbezüge (§ 2 Abs. 1 Halbsatz 1 der 2. BesÜV in Verbindung mit § 1 Abs. 2 BBesG) der von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendeten Beamten, Richter und Soldaten wurden durch Art. 1 Nr. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung vom 6. Januar 1993 (BGBl I S. 62), Art. 7 Nr. 1 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229), Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590), Art. 3 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1998 vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) sowie durch Art. 11 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) schrittweise erhöht. Der maßgebliche Vomhundertsatz belief sich ab 1. Juli 1991 auf 60 v.H., ab 1. Mai 1992 auf 70 v.H., ab 1. Dezember 1992 auf 74 v.H., ab 1. Juli 1993 auf 80 v.H., ab 1. Oktober 1994 auf 82 v.H., ab 1. Oktober 1995 auf 84 v.H., ab 1. September 1997 auf 85 v.H., ab 1. September 1998 auf 86,5 v.H., ab 1. August 2000 auf 87 v.H., ab 1. Januar 2001 auf 88,5 v.H.; seit dem 1. Januar 2002 beträgt er 90 v.H. 20

II.

1. a) Der 1959 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens ist geschieden und Vater von drei 1979, 1980 und 1986 geborenen Kindern. Vor der Vereinigung Deutschlands war er als Angehöriger der Nationalen Volksarmee bei den Grenztruppen tätig. Im Februar 1992 wurde er unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Polizeimeister im Bundesgrenzschutz (BGS) beim Grenzschutzamt Pirna (Sachsen) ernannt und in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 7 eingewiesen. 1996 wurde dem inzwischen zum Polizeihauptmeister beförderten Kläger des Ausgangsverfahrens ein Amt der Besoldungsgruppe A 9 mit Amtszulage übertragen. 21

b) Im August 1998 verlangte der Kläger von seinem Dienstherrn, ihm rückwirkend ab dem 1. Januar 1996 volle Dienstbezüge nach dem Bundesbesoldungsgesetz zu gewähren und ihm den inzwischen aufgelaufenen Differenzbetrag auszuzahlen. Dieser Antrag blieb ohne Erfolg; ebenso der gegen den ablehnenden Bescheid gerichtete Widerspruch. 22

c) Mit seiner beim Verwaltungsgericht Dresden erhobenen Verpflichtungsklage machte der Kläger im Wesentlichen geltend: Die Gewährung abgesenkter Besoldung sei rechtswidrig, weil § 73 BBesG als Ermächtigungsgrundlage für die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung seit dem 1. Januar 1996 gegen Art. 33 Abs. 5 23

GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Der Gesetzgeber habe die Durchbrechung der bundeseinheitlichen Besoldung auf der Grundlage von Art. 143 Abs. 2 GG nur befristet zugelassen, um der bei der Vereinigung bestehenden Ausnahmesituation gerecht zu werden. Die besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung lasse sich nicht gegen den Wortlaut der Vorschrift über den 31. Dezember 1995 hinaus aufrechterhalten; auf die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet komme es dabei nicht an. Der Besoldungsgesetzgeber habe das Besoldungsgefälle in Bund, Ländern und Gemeinden grundsätzlich beseitigen wollen. Dies zeige sich unter anderem daran, dass der Ortszuschlag nicht mehr wie früher als Ausgleich für regional unterschiedliche wirtschaftliche Verhältnisse gezahlt werde. Die durch § 73 BBesG ermöglichte regionale besoldungsrechtliche Differenzierung sei willkürlich.

2. Mit Beschluss vom 21. Dezember 1999 - 2 K 3149/98 - (ZBR 2000, S. 176 f.) setzte das Verwaltungsgericht Dresden das Verfahren aus und legte es dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung darüber vor, ob die Vorschrift des § 73 BBesG in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Nach der Überzeugung des Gerichts verstößt § 73 BBesG gegen Art. 143 Abs. 2, Art. 33 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 1 GG: 24

a) Von der Vereinbarkeit des § 73 BBesG mit dem Grundgesetz hänge der Erfolg der Klage ab. Gehe man von der Verfassungsmäßigkeit des § 73 BBesG aus, müsse die Klage abgewiesen werden, weil die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt sei und der Kläger die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 der 2. BesÜV erfülle. Dagegen habe der Kläger ab dem 1. Januar 1996 einen Anspruch auf Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz, wenn § 73 BBesG wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung entfalle. 25

b) § 73 BBesG verstoße gegen Art. 143 Abs. 2, Art. 33 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 1 GG. 26

aa) Art. 143 Abs. 2 GG erfasse alle Rechtsnormen, deren Geltung sich auf den beigetretenen Teil Deutschlands beschränke. Danach seien Abweichungen unter anderem von Abschnitt II des Grundgesetzes, also auch von Art. 33 Abs. 5 GG, längstens bis zum 31. Dezember 1995 zulässig. 27

bb) Die dem Dienstherrn obliegende Alimentationspflicht verlange, dass er dem Beamten oder Richter und dessen Angehörigen angemessene Dienst- und Versorgungsbezüge gewähre. Bei der Bemessung der Besoldung und Versorgung sei allein auf das Amt abzustellen, das der Beamte innehabe. Die Unterscheidung der Besoldung nach Ämtern habe sich an sachlichen Kriterien unter Beachtung des Gleichheitssatzes zu orientieren. Aus Art. 33 Abs. 5 GG folge als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass für gleiche und vergleichbare Dienstposten derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast gleiche Besoldung gewährt werde. 28

cc) Dies ergebe sich auch aus Art. 3 Abs. 1 GG. Danach sei der Gesetzgeber verpflichtet, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Bei der Bestimmung eines rechtfertigenden Grundes für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung habe der Gesetzgeber allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Maßnahme verletze den Gleichheitssatz erst, wenn sie als willkürlich betrachtet werden müsse.

Eine ungleiche Besoldung bei gleichem Statusamt mit gleicher Funktion, gleicher Verantwortung und gleicher Arbeitslast sei willkürlich und gemäß Art. 143 Abs. 2 GG seit dem 1. Januar 1996 nicht mehr zulässig. Dies gelte auch, soweit der Gesetzgeber in § 73 BBesG vorübergehend eine Abweichung vom Alimentationsprinzip wegen der besonderen Verhältnisse im Beitrittsgebiet zugelassen habe. Aufgrund der eindeutigen zeitlichen Befristung in Art. 143 Abs. 2 GG komme es nicht auf eine möglicherweise fortbestehende unterschiedliche Wirtschaftskraft in den alten und den neuen Bundesländern an. Abgesehen davon bestünden auch zwischen den alten Bundesländern Unterschiede in Bezug auf die Wirtschaftskraft, das Steueraufkommen und das allgemeine Bezahlniveau, ohne dass sich dies auf die Höhe der gewährten Besoldung auswirke. Die zeitliche Grenze des Art. 143 Abs. 2 GG dürfe nicht mit sachwidrigen Erwägungen überschritten werden. Sachwidrig sei z.B. die langfristige Koppelung der Beamtenbesoldung an die Einkommensentwicklung in den nicht prosperierenden Bereichen der Wirtschaft oder die Nutzung von § 73 BBesG für eine grundlegende Strukturänderung im Besoldungsrecht.

dd) Eine verfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich. Nach § 73 Satz 3 BBesG seien Übergangsregelungen zu befristen. Die Regelung sehe - anders als Art. 143 Abs. 2 GG - keine konkrete Fristbegrenzung vor. Der Gesetzgeber sei bei der Einführung von § 73 BBesG offensichtlich davon ausgegangen, dass die Anpassung der Dienstbezüge in den neuen Bundesländern innerhalb des von Art. 143 Abs. 2 GG vorgegebenen zeitlichen Rahmens vollzogen werden könne. Nach Ablauf der vom Verfassungsgeber gesetzten Frist sei für eine Fortgeltung des § 73 BBesG und der darauf beruhenden besoldungsrechtlichen Übergangsregelungen kein Raum mehr.

III.

1. Für die Bundesregierung hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen. Es hält § 73 BBesG für mit Art. 143 Abs. 2, Art. 33 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

a) Der Ordnungsgeber habe die Einheit des öffentlichen Dienstes seit der Vereinigung gesichert und gestärkt, indem er ausnahmslos das von den Arbeitgebern und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vereinbarte Tarifergebnis inhalts- und zeitgleich für den Beamtenbereich übernommen habe. Die weitere Angleichung der Besoldung an das Westniveau bleibe ein wesentliches politisches Ziel der Bundesregierung. Trotz erheblicher Fortschritte, die in den ostdeutschen Ländern seit 1990

erreicht worden seien, könnten der wirtschaftliche Aufbauprozess und die Angleichung der Lebensverhältnisse noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Die zwischen dem Beitrittsgebiet und dem übrigen Bundesgebiet nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen und finanziellen Unterschiede seien vom Besoldungsgesetzgeber bei der Festsetzung der Besoldung zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber habe die nach Maßgabe des § 14 BBesG erfolgten Anpassungen der abgesenkten Besoldung nicht dem Verordnunggeber überlassen, sondern deren Zeitpunkt und Höhe überwiegend selbst bestimmt. Das mehrfache Hinausschieben der in § 73 BBesG genannten Frist beruhe auf den aus historischen Gründen noch unterschiedlichen tatsächlichen Verhältnissen im bisherigen Bundesgebiet und im Beitrittsgebiet. Der Angleichungsprozess gestalte sich langsamer als ursprünglich erwartet.

b) § 73 BBesG sei mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar.

34

Das Alimentationsprinzip erlaube seit jeher Differenzierungen bei der Besoldung, wenn sie im Hinblick auf die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sachlich begründet seien. Schon das Reichsbesoldungsgesetz von 1920 habe durch die Normierung eines Ortszuschlags mit fünf verschiedenen Ortsklassen eine regional uneinheitliche Besoldung zugelassen. Diese Praxis sei bis zum Beginn der siebziger Jahre fortgeführt worden.

35

Dem Besoldungsgesetzgeber komme bei der Ausgestaltung der amtsangemessenen Alimentation ein weiter Spielraum zu. Er dürfe sich hierbei insbesondere an den Arbeitseinkommen anderer Erwerbstätiger orientieren und müsse die Signalwirkung einer Besoldungsangleichung beachten, die das gesamte Tarifsysteem in den neuen Ländern in Frage stelle. Der Bund habe bei der Regelung der Beamtenbesoldung Rücksicht auf Länder und Gemeinden zu nehmen und der historisch einmaligen Wiedervereinigungssituation und der daraus resultierenden schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Lage der ostdeutschen Länder und Gemeinden Rechnung zu tragen. Auch der einzelne Beamte sei verpflichtet, auf die Belastbarkeit des Dienstherrn und dessen Gemeinwohlverantwortung Rücksicht zu nehmen.

36

Die wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in den neuen Ländern seien noch durch eine Reihe struktureller, nicht nur sektoraler oder auf einzelne Teilregionen beschränkter Nachteile gekennzeichnet. Der wirtschaftliche Aufholprozess habe sich seit Mitte der neunziger Jahre verlangsamt, die Arbeitslosenquote habe im März 2001 mehr als doppelt so hoch gelegen wie im übrigen Bundesgebiet. Der öffentliche Dienst gehöre trotz eines im Vergleich zu Westdeutschland deutlich überhöhten Personalbestands bei der Angleichung der Verdienste in Ostdeutschland zu den führenden Tarifbereichen. Die Länder und Gemeinden hätten sich dazu weiter verschuldet und notwendige Investitionen in die Infrastruktur zurückgestellt. Eine sofortige Ost-West-Angleichung der Bezahlung im öffentlichen Dienst, die für 1999 mit rund neun Milliarden Deutsche Mark zu beziffern sei, gefährde den Aufbau Ost. Sie stelle eine derart hohe Belastung dar, dass sie nur im Einklang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und dem sich daraus ergebenden Steueraufkommen

37

getragen werden könne.

c) § 73 BBesG sei auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Die fortbestehenden erheblichen Unterschiede der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse seien ein hinreichender sachlicher Anknüpfungspunkt für die besoldungsrechtliche Differenzierung. 38

d) Da die angegriffene Regelung mit dem Grundgesetz in Einklang stehe, liege keine Abweichung im Sinne des Art. 143 Abs. 2 GG vor. 39

2. Auch nach Auffassung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz stimmt § 73 BBesG mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG überein. In den unterschiedlichen Wirtschafts- und Lebensverhältnissen im Beitrittsgebiet könne nach wie vor ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Besoldung gesehen werden. Die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Bezüge der Arbeiter und Angestellten auch außerhalb des öffentlichen Dienstes hätten in den neuen Bundesländern in weiten Bereichen den Stand der alten Bundesländer noch nicht erreicht. 40

3. Die Thüringer Staatskanzlei hält § 73 BBesG ebenfalls für verfassungsgemäß. Die Regelung verstoße weder gegen das Alimentationsprinzip noch gegen den Gleichheitsgrundsatz. Art. 143 Abs. 2 GG sei daher nicht berührt. Die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung garantiere angesichts der jeweils zeitnahen Anpassungen einen angemessenen Lebensunterhalt. Die im Beitrittsgebiet fortbestehenden besonderen Verhältnisse dürften bei der Bemessung der Alimentation berücksichtigt werden. 41

4. Die Regierungen der neuen Länder und Berlins haben für das Jahr 2001 mitgeteilt, wie hoch der Anteil derjenigen Beamten und Richter ist, die abgesenkte Besoldung nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV erhalten, und welchen dieser Beamten und Richter ein Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV gewährt wird. 42

5. a) Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Äußerung des 2. Revisionssenats übermittelt. Darin wird auf die zu § 73 BBesG ergangenen Entscheidungen des Senats verwiesen, die sich allerdings schwerpunktmäßig mit der in § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV normierten Zuschussregelung, insbesondere mit dem dort verwandten Begriff der "Befähigungsvoraussetzungen" befasst hätten. Die in diesem Zusammenhang überprüfte Verordnungsermächtigung des § 73 BBesG sowie die Höhe der nach § 2 der 2. BesÜV gewährten Dienstbezüge seien im Hinblick auf die aus historischen Gründen noch unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im bisherigen Bundesgebiet und in den neuen Ländern verfassungsrechtlich unbedenklich (Hinweis u.a. auf das Urteil vom 26. April 1996 – 2 C 27.95 -, BVerwGE 101, 116 ff.). 43

b) Die Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg, des Oberverwaltungsgerichts Berlin, des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt haben mitgeteilt, dass die jeweils zuständigen Senate in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundes- 44

verwaltungsgerichts von der Verfassungsmäßigkeit des § 73 BBesG in den seit 1996 geltenden Fassungen ausgegangen seien.

6. a) Der Präsident des Bundesarbeitsgerichts hat eine Stellungnahme des Vorsitzenden des Sechsten Senats übermittelt. Darin wird unter Hinweis auf ein Urteil des Senats vom 24. Februar 2000 (- 6 AZR 611/98 -, NZA 2001, S. 677 ff.) ausgeführt, dass die Gewährung unterschiedlich hoher Dienstbezüge im Beitrittsgebiet und im bisherigen Bundesgebiet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne. Es sei zu bezweifeln, ob das Verwaltungsgericht Dresden Art. 33 Abs. 5 GG richtig verstehe. Die Ungleichbehandlung der öffentlich Bediensteten in Ost und West habe sich nicht durch Fristablauf erledigt. Die die Ungleichbehandlung weiterhin rechtfertigenden sachlichen Gründe entfielen erst dann, wenn sich die Verhältnisse in West und Ost nicht mehr nennenswert unterschieden oder man sich eingestehen müsse, dass eine Angleichung der Verhältnisse auf absehbare Zeit unmöglich sei.

45

b) Nach Mitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesarbeitsgerichte von Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen war die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 73 BBesG nicht Gegenstand von Entscheidungen. Die Landesarbeitsgerichte Berlin und Brandenburg halten die unterschiedliche Vergütung von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und dem BAT-Ost für verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Mecklenburg-Vorpommern hat darauf hingewiesen, dass die Begründungen der bisherigen höchstgerichtlichen Entscheidungen zur Zulässigkeit einer Differenzierung zwischen den Arbeitnehmern im Beitrittsgebiet und im übrigen Bundesgebiet nicht auf große Akzeptanz gestoßen seien. Die unterschiedliche Behandlung in den neuen Bundesländern werde regelmäßig mit den besonderen Verhältnissen des Beitrittsgebiets, insbesondere der dort bestehenden "geringeren Produktivität" gerechtfertigt. Es fehle jedoch in der Rechtsprechung eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Leistungszweck tatsächlich eine unterschiedliche Behandlung zulasse. Daneben sei auch beachtlich, dass der Gesetzgeber die nach dem Beitritt wegen personeller Überbesetzung erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst im Wesentlichen mit dem 31. Dezember 1993 als abgeschlossen angesehen habe; das nach dem Einigungsvertrag bei Bedarfskündigungen zulässige Sonderkündigungsrecht habe nur bis zu diesem Zeitpunkt bestanden. Im Übrigen verfügten auch die Mitglieder in der Tarifgemeinschaft für den öffentlichen Dienst in den alten Bundesländern (Bund, Länder und Gemeinden) über eine stark voneinander abweichende Finanzkraft.

46

7. a) Der Kläger des Ausgangsverfahrens hält § 73 BBesG wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG für nichtig: Der Alimentationsgrundsatz verbiete eine unterschiedliche Besoldung von Beamten mit gleichem Statusamt; er lasse nicht zu, dass ein Vorgesetzter mit höherem Statusamt eine geringere Besoldung erhalte als ihm unterstellte Beamte, deren Besoldung sich nicht nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV richte. Die Durchbrechung des verfassungsrechtlichen Gebotes einheitli-

47

cher Besoldung dürfe nach Ablauf der in Art. 143 Abs. 2 GG genannten Frist nicht mehr aufrecht erhalten bleiben. Der Verfassungsgeber habe insoweit vorgegeben, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Rechtsangleichung zu verwirklichen sei.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kriegsopferversorgung (BVerfGE 102, 41 ff.) müsse auf die Beamtenbesoldung übertragen werden. Dies gelte umso mehr, als mit einer Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Beitrittsgebiet an das Niveau in den alten Ländern nicht zu rechnen sei. Der Hinweis des Bundesministeriums des Innern auf den Ortszuschlag als Rechtfertigungsgrund für eine regionale Differenzierung gehe fehl. Der Ortszuschlag sei niemals Bestandteil des Grundgehaltes gewesen, sondern habe Härten für Beamte mit Familien an Wohnorten mit relativ hohen Lebenshaltungskosten ausgleichen sollen.

48

Eine Anpassung der Besoldung führe im Falle des Klägers nicht zu einer besonderen Belastung der Länderhaushalte, weil er Bundesbeamter sei. Ein Vergleich der Besoldung von Beamten der unteren Besoldungsgruppen mit Sozialhilfeempfängern zeige, dass der vom Bundesverfassungsgericht geforderte fünfzehnprozentige Abstand zwischen der Besoldung und der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht in allen Fällen gewahrt sei. Dies belege eine Vergleichsberechnung für eine vierköpfige Familie eines Empfängers von Hilfe zum Lebensunterhalt und für eine vierköpfige Familie eines Beamten des mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienstes der Besoldungsgruppe A 6.

49

b) Zur Unterstützung seines Vorbringens hat der Kläger des Ausgangsverfahrens jeweils im Auftrag der Gewerkschaft der Polizei/Bezirk Bundesgrenzschutz erstellte Gutachten von Prof. Dr. Battis/Dr. Preschel sowie von Prof. Dr. Schnellenbach vorgelegt. Beide Gutachten halten § 73 BBesG für verfassungswidrig. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es - auch im Hinblick auf die in Art. 143 Abs. 2 GG vorgegebene Frist und den der einigungsbedingten Ausnahmesituation geschuldeten Übergangscharakter des § 73 BBesG - an einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die pauschale besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung fehle. Die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern, mit der die besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung gerechtfertigt worden sei, sei nicht mehr maßgeblich auf die einigungsbedingte Ausnahmesituation zurückzuführen. § 2 der 2. BesÜV berücksichtige nicht die konkreten Lebenshaltungskosten, die sich im Beitrittsgebiet und im übrigen Bundesgebiet inzwischen angenähert hätten, sondern orientiere sich aus fiskalischen Gründen pauschal und undifferenziert an den allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Beitrittsgebiet. Dies sei nicht mehr sachgerecht im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG. Art. 33 Abs. 5 GG erfordere gleiche Besoldung für vergleichbare Ämter.

50

8. Der Deutsche Beamtenbund und der Deutsche Richterbund haben sich der Auffassung des vorlegenden Gerichts angeschlossen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber habe sich einseitig an der wirtschaftlichen Entwicklung und an den beamtenrechtlich nicht maßgeblichen Ergebnissen von Tarifverhandlungen orientiert. Er habe die Besoldung nicht entsprechend der allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Ent-

51

wicklung im Beitrittsgebiet angepasst, um eine amtsangemessene Alimentation sicherzustellen, sondern die besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung von Beamten und Richtern mit dem pauschalen Verweis auf bestehende unterschiedliche Verhältnisse aufrechterhalten. Nach den Besoldungsordnungen komme es nicht auf die Lebensverhältnisse in den einzelnen Ländern oder Regionen an, sondern allein auf das innegehabte Amt. Die besoldungsrechtliche Differenzierung sei angesichts der nunmehr viele Jahre zurückliegenden Vereinigung nicht mehr gerechtfertigt. Die geringere Besoldung im Beitrittsgebiet führe dazu, dass besonders qualifizierte Beamte und Richter sich vorrangig um eine Stelle außerhalb des Beitrittsgebiets bemühten. Es sei nicht mehr hinnehmbar, dass ein Vorsitzender Richter mit abgesenkter Besoldung ein geringeres Gehalt beziehe als seine Beisitzer, die die volle Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz erhielten.

9. Die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hält ein gleiches Bezahlniveau im öffentlichen Dienst der alten und neuen Bundesländer schon deshalb für geboten, weil sich die Lebenshaltungskosten nicht mehr derart signifikant unterscheiden, dass eine unterschiedliche Besoldung sachlich gerechtfertigt erscheine. 52

B.

Die Vorlage ist zulässig. 53

I.

Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG ist zulässig, wenn es für die vom vorlegenden Gericht im Ausgangsverfahren zu treffende Entscheidung auf die Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift ankommt und das Gericht von deren Verfassungswidrigkeit überzeugt ist (vgl. BVerfGE 35, 303 <306>; 86, 52 <56 f.>; 86, 71 <76 ff.>; 97, 49 <60>; stRspr). In dem Vorlagebeschluss muss das Gericht entsprechend dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG die Entscheidungserheblichkeit sowie die für seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit maßgeblichen Erwägungen unter Nennung des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs nachvollziehbar darlegen. 54

II.

Diesen Anforderungen wird die Vorlage gerecht. 55

1. Für die Entscheidung im Ausgangsverfahren kommt es nach der vertretbaren Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts nicht auf die Umsetzung des § 73 BBesG durch die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung und deren Verfassungsgemäßheit an, sondern auf § 73 als gesetzliche Verordnungsermächtigung, die das Gericht ihrerseits als mit dem Grundgesetz unvereinbar ansieht. Nach Sinn und Zweck der konkreten Normenkontrolle ist in einem solchen Fall die Ermächtigungsnorm selbst entscheidungserheblich und der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen (vgl. BVerfGE 58, 137 <143 f.>). 56

Der Entscheidungserheblichkeit der Ermächtigungsnorm steht nicht entgegen, dass es auf den Bestand ordnungsgemäß erlassener Rechtsverordnungen grundsätzlich ohne Einfluss ist, wenn die Ermächtigungsgrundlage nachträglich entfällt (vgl. BVerfGE 31, 357 <362>; 78, 179 <198>). Zwar hält das Verwaltungsgericht § 73 BBesG nicht bereits seit dessen Einführung, sondern im Hinblick auf Art. 143 Abs. 2 GG erst mit Ablauf des 31. Dezember 1995 für verfassungswidrig. Da jedoch sowohl die Ermächtigungsnorm als auch die auf ihrer Grundlage erlassene Rechtsverordnung von vornherein befristete, in ihrer Geltung mehrfach verlängerte Regelungen sind, kommt es für den Rechtsbestand der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung darauf an, ob zum Zeitpunkt ihrer jeweiligen Verlängerung eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage bestand. Danach wäre jedenfalls die im Dezember 1996 beschlossene Verschiebung des Außerkrafttretens der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung vom 31. Dezember 1996 auf den 31. Dezember 1999 ohne gesetzliche Grundlage erfolgt, wenn § 73 BBesG seit dem 1. Januar 1996 nicht mehr verfassungsgemäß war. Nach dem der Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit zugrunde zu legenden, nicht offensichtlich unhaltbaren Rechtsstandpunkt des Verwaltungsgerichts hat § 73 BBesG den Verordnunggeber im Hinblick auf die Frist des Art. 143 Abs. 2 GG nur bis zum 31. Dezember 1995 ermächtigt, abweichende Besoldungsregelungen zu erlassen.

2. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, § 73 BBesG verstoße wegen der in Art. 143 Abs. 2 GG normierten Befristung mit Ablauf des 31. Dezember 1995 gegen Art. 33 Abs. 5 GG, lässt sich dem Vorlagebeschluss noch hinreichend deutlich entnehmen; sie ist auch vertretbar. Ausdrücklich setzt sich das Verwaltungsgericht zwar weder mit dem Verhältnis von Art. 3 Abs. 1 GG zu Art. 33 Abs. 5 GG noch damit auseinander, inwieweit gerade die historische Ausnahmesituation der Vereinigung Deutschlands und die besonderen Verhältnisse im Beitrittsgebiet bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 73 BBesG zu berücksichtigen sind und - unabhängig von Art. 143 Abs. 2 GG - eine besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung rechtfertigen. Das Verwaltungsgericht hat sich insoweit offenbar ohne Weiteres die Auffassung des Klägers im Ausgangsverfahren zu Eigen gemacht und seiner Vorlage zugrunde gelegt; danach bringt Art. 143 Abs. 1, 2 GG die verfassungsrechtliche Wertung zum Ausdruck, dass nach Ablauf der in dieser Vorschrift genannten Fristen möglicherweise fortbestehende unterschiedliche Lebensverhältnisse im bisherigen Bundesgebiet und in den neuen Ländern bei der Bemessung der Höhe der Besoldung keine Rolle mehr spielen dürfen. Auf dieser Grundlage ist nachvollziehbar, dass das Verwaltungsgericht die zur Prüfung gestellte Vorschrift - unter Bezugnahme auf die Begründung in der Denkschrift zum Einigungsvertrag (BTDrucks 11/7760, S. 355 <359>) - als Recht im Sinne von Art. 143 Abs. 1 und Abs. 2 GG ansieht und sich darauf beschränkt, eine wegen Fristablaufs verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckte Abweichung des § 73 BBesG von grundgesetzlichen Maßstäben festzustellen.

C.

§ 73 BBesG in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen ist mit dem Grundgesetz vereinbar. 59

I.

Die Ermächtigung in § 73 BBesG, besoldungsrechtliche Übergangsregelungen zu treffen, die den besonderen Verhältnissen im Beitrittsgebiet Rechnung tragen, ist mit Art. 80 GG vereinbar. Der Besoldungsgesetzgeber hat gemäß den Anforderungen des Art 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der dem Verordnunggeber überlassenen Regelung mit hinreichender Bestimmtheit normiert (vgl. auch BVerwGE 101, 116 <119 ff.>). Die Ermächtigung des Verordnunggebers umfasst die Befugnis, die Höhe der Besoldung im Beitrittsgebiet für eine befristete Übergangszeit abweichend vom Bundesbesoldungsgesetz festzusetzen und anzupassen, um vor allem der geringeren finanziellen und wirtschaftlichen Leistungskraft der neuen Länder Rechnung zu tragen. Zudem hat der Gesetzgeber die in § 73 Satz 1 BBesG bestimmte Frist, innerhalb derer die Verordnung zu erlassen ist, mehrmals nach Erlass der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung in Kenntnis ihres Inhalts verlängert. Damit hat er zum Ausdruck gebracht, dass er die inhaltliche Gestaltung der Rechtsverordnung akzeptiert und ihre Fortgeltung in seinen Willen aufgenommen hat (vgl. dazu auch BVerfGE 62, 203 <210>). 60

Im Übrigen hat der Besoldungsgesetzgeber die Höhe der Dienstbezüge gemäß § 2 der 2. BesÜV seit 1994 durch Art. 7 Nr. 1 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229), Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590), Art. 3 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1998 vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) sowie durch Art. 11 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) selbst geregelt. Gleiches gilt in Bezug auf § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV; den dort festgesetzten Zeitpunkt des Außerkrafttretens der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung hat der Gesetzgeber 1993, 1994, 1999 und 2001 durch förmliches Gesetz aufgeschoben. 61

II.

§ 73 BBesG ist entgegen der Ansicht des vorlegenden Gerichts nicht schon deshalb - seit dem 1. Januar 1996 - verfassungswidrig, weil Recht im Beitrittsgebiet nach Art. 143 Abs. 1 GG längstens bis zum 31. Dezember 1992 von Art. 3 GG und nach Art. 143 Abs. 2 GG längstens bis zum 31. Dezember 1995 von Art. 33 Abs. 5 GG abweichen darf. Dabei kann offen bleiben, ob die bundeseinheitliche Vorschrift des § 73 BBesG, die zwar zum Erlass besonderer Regelungen für in den neuen Ländern verwendete Beamte, Richter und Soldaten ermächtigt, deren Geltung jedoch nicht auf das Gebiet der neuen Länder beschränkt ist, überhaupt "Recht im Beitrittsgebiet" im 62

Sinne des Art. 143 Abs. 1 und 2 GG darstellt. Art. 143 Abs. 1 und 2 GG kann jedenfalls nicht als spezieller Gleichheitssatz verstanden werden, der die Zulässigkeit einer auf den besonderen Verhältnissen im Beitrittsgebiet beruhenden Differenzierung abschließend regelt und eine vom Bundesbesoldungsgesetz abweichende Besoldung im Beitrittsgebiet nach Ablauf des 31. Dezember 1992 bzw. des 31. Dezember 1995 vorbehaltlos verbietet. Eine derartige Auslegung ist weder mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift noch mit ihrer Systematik vereinbar.

Art. 143 GG, der durch das Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990 in Verbindung mit Art. 4 Nr. 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889) mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 in das Grundgesetz eingefügt worden ist, sollte den Spielraum des Gesetzgebers für die nur schrittweise durchführbare Angleichung der im Beitrittsgebiet geltenden Vorschriften an das Grundgesetz erweitern (vgl. auch Denkschrift zum Einigungsvertrag, BTDrucks 11/7760, S. 355 <359>; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Art. 143, Rn. 14). Die Regelung ermöglicht für eine zeitlich befristete Übergangsphase die Geltung von Recht im Beitrittsgebiet ohne Rücksicht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Sie greift nicht schon ein, wenn vergleichbare Sachverhalte im Beitrittsgebiet und im übrigen Bundesgebiet unterschiedlich geregelt werden, sondern erst dann, wenn das im Beitrittsgebiet geltende Recht gegen die Verfassung verstößt (vgl. dazu auch BVerfGE 84, 133 <145>; 85, 360 <371>; BFH, Urteil vom 19. Mai 1993 – II R 29/92 –, DtZ 1994, S. 125).

Zu der in diesem Sinne zu verstehenden Bestimmung des Art. 143 Abs. 1 und 2 GG steht § 73 BBesG nicht im Widerspruch; die Ermächtigung zum Erlass besoldungsrechtlicher Übergangsvorschriften für das Beitrittsgebiet weicht weder von Art. 33 Abs. 5 GG noch von Art. 3 Abs. 1 GG ab (s. unten III. und IV.).

III.

§ 73 BBesG in den seit dem 1. Januar 1996 geltenden Fassungen und die darauf beruhenden Fassungen des § 2 der 2. BesÜV sind mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Es gibt keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, der es dem Besoldungsgesetzgeber verwehrt, die Höhe der dem Beamten gezahlten Bezüge aus sachlich vertretbaren Gründen regional zu differenzieren.

1. a) Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht (vgl. BVerfGE 8, 1 <11 ff.>; 9, 268 <286>; 11, 203 <210>) und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 15, 167 <196>) sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft (vgl. BVerfGE 8, 1 <11 f.>; 43, 154 <167>; 64, 367 <375>).

Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums,

mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 8, 332 <343>; 70, 69 <79>; 83, 89 <98>). Hierzu gehört auch das Alimentationsprinzip (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff.>; 76, 256 <298>; 99, 300 <314>). Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfGE 8, 1 <16 f.>; 16, 94 <115>; 55, 372 <392>; 70, 251 <267>). Die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für bestimmte konkrete Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihm im Staatsleben zufallende Funktion erfüllen kann (vgl. BVerfGE 21, 329 <345>; 39, 196 <200 f.>; 71, 39 <60 f.>; 99, 300 <317>). Zu diesem Zweck muss die Besoldung die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglichen. Hierbei kommt es auf das Nettoeinkommen an (BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 81, 363 <376>; 99, 300 <315>).

b) Aus dem Alimentationsgrundsatz folgt jedoch kein Anspruch des Beamten auf Besoldung in einer bestimmten Höhe. Dem Gesetzgeber ist insoweit ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der - unter Berücksichtigung von Vertrauensschutz - auch die Möglichkeit einer - sachgerechten - Herabsetzung der Besoldung für die Zukunft umschließt (vgl. BVerfGE 18, 159 <166 f.>; 49, 260 <271 f.>; 55, 372 <392>; 64, 367 <379>). Diese Grundsätze gelten ebenso für die Besoldung der Richter (BVerfGE 12, 81 <88>; 55, 372 <392>). Der Besoldungs- und Versorgungsanspruch der Soldaten ist hingegen nicht unmittelbar durch Art. 33 Abs. 5 GG, sondern durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt, wobei sich der Inhalt der Gewährleistung an den zu Art. 33 Abs. 5 GG entwickelten Grundsätzen orientiert (vgl. BVerfGE 44, 249 <281>).

c) Bei der Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung sowie bei deren Entwicklung und Anpassung hat sich der Besoldungsgesetzgeber unter anderem auch an den wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren (vgl. §§ 14, 73 Satz 2 BBesG). Damit wird im Wesentlichen einerseits der Bezug der Besoldung zu der Einkommen- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung hergestellt und andererseits an die Lage der Staatsfinanzen, d.h. an die sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückende Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, angeknüpft (vgl. Schinkel/Seifert, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, in: Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht, K § 14 BBesG, Rn. 4 f.; Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Kommentar, § 14 BBesG, Rn. 3; Günther, N., Die Anpassung der Beamtenbesoldung an

68

69

die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 120 ff.).

2. Danach verletzt der Besoldungsgesetzgeber das Alimentationsprinzip nicht, wenn er bei der Bemessung der Bezüge von Beamten, die das gleiche Amt innehaben, an Wohnsitz oder Dienstort anknüpfende Abstufungen vorsieht, sofern sich solche regionalen Unterscheidungen nach Anlass und Ausmaß der Differenzierung vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigen lassen (dazu unten unter IV.).

70

a) aa) Die Beamtenbesoldung unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung war für Reichs-, Landes- und Kommunalbeamte uneinheitlich. Auch die die Reichsbeamten und die Soldaten der Wehrmacht betreffende grundlegende Besoldungsreform durch das Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl 1920, S. 805) führte entgegen den Erwartungen der Reichsregierung nicht dazu, dass sich Länder, Gemeinden und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften bei der Einstufung und Besoldung ihrer Beamten an den für Reichsbeamte maßgeblichen Kriterien orientierten (vgl. Günther, N., a.a.O., S. 39). Der sich daraus ergebende Besoldungswettbewerb sollte durch das Gesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung (Besoldungssperrgesetz) vom 21. Dezember 1920 (RGBl 1920 S. 2117) zumindest insoweit unterbunden werden, als die den Reichsbeamten gewährte Besoldung von anderen Dienstherren nicht überschritten werden durfte. Dieses Gesetz, welches das mit ihm verfolgte Ziel nur zum Teil erreichte (vgl. Günther, N., a.a.O., S. 39; s. auch Völter, Die deutsche Beamtenbesoldung, in: Gerloff, Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, 1932, S. 16 f.), trat nach mehrmaliger Verlängerung mit der Vierten Änderung des Besoldungssperrgesetzes vom 24. März 1925 (RGBl I S. 30) mit Wirkung vom 1. April 1926 außer Kraft.

71

bb) Auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes konnte zunächst keine einheitliche Besoldung für Beamte in Bund und Ländern erreicht werden. Dem Bund stand - neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Rechts der Bundesbeamten gemäß Art. 73 Nr. 8 GG - in Bezug auf das Recht der Landes- und Kommunalbeamten lediglich die Kompetenz zum Erlass von Rahmenvorschriften nach Art. 75 Nr. 1 GG zu, innerhalb derer die Länder die Besoldung ihrer Beamten selbstständig regeln konnten. Auf der Grundlage dieser Kompetenzordnung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine starre Kopplung der Landesbesoldung an die Bundesbesoldung grundgesetzwidrig sei. Die Länder müssten hinreichend Spielraum haben, um die Besoldung ihrer Beamten ihrer Finanzkraft anzupassen und entsprechend den jeweiligen Verhältnissen und Bedürfnissen des Landes auszugestalten (BVerfGE 4, 115 <136 f.>; 18, 159 <167>). Unterschiedliche Regelungen, die auf dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik beruhten, müssten von den Betroffenen hingenommen werden (vgl. BVerfGE 30, 90 <103>). Die Kompetenz der jeweiligen Landesbesoldungsgesetzgeber finde ihre Schranke jedoch im Grundsatz der Bundestreue, wonach die Besoldungsgesetzgebung auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und die Belange der übrigen Länder, insbesondere auf die Erhaltung des Gleichgewichts und des Gesamtgefüges der öffentlichen Haushalte, Rücksicht zu nehmen habe (vgl. BVerfGE 4, 115 <140>; 32, 199 <218>). Hierdurch

72

sollte das der Rahmengesetzgebungskompetenz zugrunde liegende Ziel einer gewissen Einheitlichkeit des Besoldungsrechts gewahrt werden (vgl. BVerfGE 18, 159 <167>).

cc) Obwohl die Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Nr. 1 GG durch das Zweiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I S. 363) auf die Festlegung von Maßstäben für Aufbau und Bemessung der Besoldung erstreckt wurde, entwickelten sich die Beamtenbesoldungen in Bund und Ländern im Laufe der Jahre zusehends auseinander. Da dieser Zustand schließlich als untragbar angesehen wurde (vgl. Clemens/Wunderlich/Lantermann, Bundesbesoldungsgesetz mit Ortsklassenverzeichnis, 1964, S. 1 ff.), fügte der verfassungsändernde Gesetzgeber durch das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl I S. 206) die - verfassungsrechtlich unbedenkliche (BVerfGE 34, 9 <19 ff.>) - Vorschrift des Art. 74a in das Grundgesetz ein und unterstellte die Regelung der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Auf dieser Grundlage erließ der Bundesgesetzgeber zunächst das Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (1. BesVNG) vom 18. März 1971 (BGBl I S. 208), um die Uneinheitlichkeit der Beamtenbesoldung zu beseitigen und Besoldungsgerechtigkeit sowie Besoldungsgleichheit herzustellen (vgl. BTDrucks VI/1684 S. 1, 12). Mit dem Zweiten Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl I S. 1173) wurde die Ländergesetzgebung in § 1 Abs. 4 BBesG schließlich insoweit gebunden, als die Länder besoldungsrechtliche Vorschriften im Sinne der Absätze 1 bis 3 des § 1 nur erlassen können, soweit dies bundesgesetzlich ausdrücklich geregelt ist.

73

b) aa) Die schon unter der Reichsverfassung von Weimar bestehende Besoldungsvielfalt zeigt sich nicht nur bei einem Vergleich von Reichs-, Landes- und Kommunalbeamten. Auch die einzelnen Besoldungsgesetzgeber kannten innerhalb ihrer Zuständigkeit keine einheitliche Besoldung für vergleichbare Beamte. So normierte beispielsweise das Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl 1920 S. 805) die Gewährung eines Ortszuschlags, der Teil des Gehalts war und an den Wohngeldzuschuss anknüpfte, der durch das Gesetz betreffend die Bewilligung von Wohngeldzuschüssen an die Offiziere und Aerzte des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine sowie an die Reichsbeamten vom 30. Juni 1873 (RGBl S. 166) eingeführt worden war. Der Ortszuschlag sollte die örtlich bedingten Unterschiede in den Lebenshaltungskosten ausgleichen (vgl. zur Entwicklung des Ortszuschlags Ambrosius/Rengier, Das Bundesbesoldungsrecht, 7. Aufl. 1958, § 12 Anm. 1; zum Wohngeldzuschuss Völter, Die deutsche Beamtenbesoldung, in: Gerloff, Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, 1932, S. 34 ff.).

74

bb) Gleichermaßen sah das Bundesbesoldungsgesetz vom 27. Juli 1957 (BGBl I S. 933) zunächst die Gewährung von Ortszuschlägen als Bestandteil der Besoldung vor. Deren Höhe bestimmte sich gemäß §§ 12 f. BBesG 1957 - außer nach der von

75

der Besoldungsgruppe abhängigen Tarifklasse und einer familienstandsbezogenen Komponente - danach, welcher Ortsklasse der dienstliche Wohnsitz des Beamten zugeordnet war. Die Zuteilung der Orte zu Ortsklassen richtete sich gemäß §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 2 Satz 2 BBesG 1957 nach Einwohnerzahl, Durchschnittsraummierten, sonstigen örtlichen Besonderheiten sowie der Zugehörigkeit zu einem in sich geschlossenen Wirtschaftsgebiet. Der Ortszuschlag sollte das an sich fixe und in der Summe gleiche Gehalt für alle Beamten gleicher Position in gewissem Umfang variabel machen, auf diese Weise den mit dem Familienstand und dem Wohnsitz verbundenen geringeren oder größeren Aufwand ein wenig berücksichtigen (BVerfGE 31, 101 <108>) und örtliche Unterschiede in den Lebenshaltungskosten ausgleichen (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 2. Mai 1967 - II C 12.67 -, ZBR 1967, S. 266).

Das Ortsklassensystem wurde erst mit Wirkung vom 1. Januar 1973 durch das Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern abgeschafft. Dem lag die Überzeugung des Gesetzgebers zugrunde, dass sich Gehaltsdifferenzierungen aufgrund der inzwischen weitgehend angeglichenen Lebenshaltungskosten in Stadt und Land nicht mehr rechtfertigen ließen (vgl. BRDrucks 72/68, S. 16). Ab 1973 bemaß sich die Höhe des Ortszuschlags lediglich nach den Familienverhältnissen. Dementsprechend wurden durch Art. 3 des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl I S. 322) der Ortszuschlag der Stufe 2 und der weiteren Stufen in "Familienzuschlag" umbenannt und der Ortszuschlag der Stufe 1 in das Grundgehalt einbezogen (§§ 39, 40 BBesG).

76

c) Die abgesenkte Besoldung nach der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung ist insoweit mit dem Ortszuschlag vergleichbar, als auch sie an die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Region anknüpft, in der der Beamte, Richter oder Soldat verwendet wird. Auf die besoldungstechnische Umsetzung der regionalen Differenzierung, die von praktischen Erwägungen des Besoldungsgesetzgebers und dem Ausmaß der regionalen Differenzierung abhängt, kommt es nicht an. Entscheidend ist vielmehr, dass auch der Ortszuschlag Bestandteil der Besoldung war.

77

Der Gesetz- und Verordnunggeber konnte im Rahmen seines Gestaltungsspielraums bei der Bemessung der abgesenkten Besoldung nach der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung das Grundgehalt unmittelbar prozentual vermindern, weil er nicht - wie beim Ortszuschlag - innerhalb des Beitrittsgebiets nach Ortsklassen unterschieden hat, sondern von einer einheitlichen Übergangsregelung ausgegangen ist.

78

3. Auch die konkrete Höhe der dem Kläger des Ausgangsverfahrens und vergleichbaren Beamten des mittleren Dienstes der Besoldungsgruppe A 9 (mit Amtszulage) gewährten abgesenkten Besoldung steht nicht im Widerspruch zu Art. 33 Abs. 5 GG.

79

a) Es kann offen bleiben, ob ein von Verfassungs wegen gebotener Mindestabstand der Alimentation zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum unterschritten wäre,

80

wenn die Besoldung um weniger als 15 vom Hundert über dem sozialhilferechtlichen Bedarf läge (vgl. dazu für den Familienzuschlag bei Beamten mit mehr als zwei Kindern BVerfGE 99, 300 <321 f.>). Auch wenn man dies für geboten hielte, sind hier keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ein derartiger Mindestabstand nicht eingehalten wäre. Angesichts dessen erübrigt sich auch die Beantwortung der Frage, ob dem Besoldungsgesetzgeber wegen der Ausnahmesituation der Vereinigung für eine befristete Übergangszeit ein besonders großer Gestaltungsspielraum eingeräumt ist, der eine weiter gehende Reduzierung des als geboten angenommenen Mindestabstands erlaubt.

b) Die abgesenkte Besoldung nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV, die der Gesetz- und Verordnunggeber mit der fortschreitenden Steigerung der Lebenshaltungskosten angepasst hat, steht schließlich auch nicht in einem gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößenden Maße im Widerspruch zu dem im Beitrittsgebiet vorhandenen Lohn- und Einkommensgefüge. So liegt z.B. das dortige reale Nettoeinkommen bei 90 v.H. des Westniveaus (vgl. Jahresbericht 2000 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/4129, S. 16).

81

IV.

§ 73 BBesG verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine niedrigere Besoldung für Beamte, Richter und Soldaten in den neuen Ländern ist im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz derzeit noch gerechtfertigt, weil sich dort die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse noch immer deutlich von denen im gesamten übrigen Bundesgebiet unterscheiden und diese Unterschiede noch auf die besondere Ausnahmesituation der Wiedervereinigung und der mit ihr zu bewältigenden transformatorischen Gesamtaufgaben des Staates zurückgeführt werden können, die zur Aufnahme des § 73 BBesG in das Besoldungsrecht geführt haben.

82

1. Aus der Vereinbarkeit der abgesenkten Besoldung von Beamten und Richtern im Beitrittsgebiet mit dem Alimentationsgrundsatz (Art. 33 Abs. 5 GG) folgt noch nicht ohne weiteres, dass § 73 BBesG auch mit Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang steht. Dies bedarf vielmehr gesonderter Prüfung; denn eine besoldungsrechtliche Differenzierung, wie sie § 73 BBesG vorsieht, wird von Art. 33 Abs. 5 GG jedenfalls nicht zwingend geboten (vgl. dazu auch v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 4. Aufl., 1999, Art. 3 Abs. 1 Rn. 131).

83

2. a) Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzhaltungen, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist, wenn also bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die Regelung fehlt (vgl. BVerfGE 76, 256 <329>; 83, 89 <107 f.>; 103, 310 <318>).

84

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft. Ob die Auswahl sachgerecht ist, lässt sich

85

nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur in Bezug auf die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts (vgl. BVerfGE 17, 122 <130>; 53, 313 <329>; 75, 108 <157>; 103, 310 <318>). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Konkretisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs: Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Personengruppen sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grund von hinreichendem Gewicht zurückführen lässt (vgl. BVerfGE 42, 374 <388>; 75, 108 <157>; 78, 232 <247>; 100, 138 <174>; 101, 54 <101>).

b) Beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum politischen Ermessens (vgl. BVerfGE 13, 356 <366 f.>; 26, 141 <158>), innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf. Dem Bundesverfassungsgericht ist die Überprüfung verwehrt, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>).

86

Im Bereich des Besoldungsrechts sind Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern zwar in der Regel gleich zu besolden. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Die Zulässigkeit einer Differenzierung hängt davon ab, ob nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt (vgl. BVerfGE 12, 326 <333>; 26, 100 <110 ff.>; 26, 163 <169 ff.>).

87

3. Danach sind die Ermächtigung des § 73 BBesG zum Erlass besoldungsrechtlicher Übergangsregelungen in den neuen Ländern und die darauf beruhende besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung des in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV genannten Personenkreises, der - sofern kein Zuschuss gemäß § 4 der 2. BesÜV gewährt wird - lediglich eine abgesenkte Besoldung erhält, von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet, die aus der historischen Ausnahmesituation der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands folgen, stellen einen Grund von hinreichendem Gewicht für eine besoldungsrechtliche Differenzierung dar; der Besoldungsgesetzgeber darf in dieser einmaligen Sonderlage auf die beschränkte Leistungskraft der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern durch eine allgemeine Absenkung der Besoldung Rücksicht nehmen.

88

a) Die Einführung des § 73 BBesG als besoldungsrechtliche Übergangsregelung sollte zur Erreichung des von den Einigungsvertragsparteien angestrebten Ziels bei-

89

tragen, entsprechend den Vorgaben des Art. 20 EV das Berufsbeamtentum in den neuen Ländern zu etablieren und dort eine leistungsstarke, rechtsstaatliche Justiz und Verwaltung aufzubauen. Der Gesetzgeber konnte diese komplexe Aufgabe nur schrittweise in Angriff nehmen (vgl. BTDrucks 11/7760, S. 355 <364, 365>), weil sich die Justiz- und Verwaltungsstrukturen sowie die Organisation des Staatsdienstes und die Qualifikation der Bediensteten in der Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland grundlegend voneinander unterschieden (vgl. dazu näher Weiß, Wiedereinführung des Berufsbeamtentums im beigetretenen Teil Deutschlands, in: ZBR 1991, S. 1 <3 ff.>; Trute, Organisation und Personal der DDR, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 1997, S. 653 ff.; Schwanengel, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern, 1999, S. 61 ff.; Stern, Das Staatsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 2000, § 135 III. 7., S. 1954).

Auch die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den neuen und den alten Bundesländern unterschieden sich bei der Einführung des § 73 BBesG in ganz besonderem Maße. Die Finanzkraft der neuen Länder war erheblich eingeschränkt. Die ostdeutsche Wirtschaft musste den Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft bewältigen, was sich unter anderem auch auf die Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie die Lohn- und Tarifpolitik auswirkte (vgl. im Einzelnen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, 1990, Ziff. 86 ff.).

90

b) aa) Aus diesen Gründen durfte der Besoldungsgesetzgeber - bei grundsätzlicher Übernahme des Bundesbesoldungsgesetzes für die neuen Länder - Abweichungen in der Höhe der Bezüge für eine Übergangszeit ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG zulassen. Ihm steht beim Erlass von Übergangsvorschriften wegen deren zeitlich begrenzter Geltung generell eine besondere Gestaltungsfreiheit zu, die umso weiter reicht, je geringfügiger die Ungleichheit nach Dauer und Höhe ist (vgl. BVerfGE 44, 283 <287>). Dies gilt in besonderem Maße für vereinigungsbedingte Regelungen. Der Gesetzgeber hatte bei der Verwirklichung der angestrebten Rechtseinheit komplexe Aufgaben zu bewältigen, die zudem mit großen finanziellen Lasten für die öffentlichen Haushalte verbunden waren (vgl. BVerfGE 95, 143 <157 f.>; 100, 1 <38>; 102, 41 <55>; 103, 310 <324 f.>).

91

bb) Die in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV bestimmte Abgrenzung des von der Absenkung der Besoldung betroffenen Personenkreises verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt auch insoweit, als diese Vorschrift grundsätzlich alle Beamten, Richter und Soldaten erfasst, die von ihrer erstmaligen Ernennung an in den neuen Ländern verwendet werden, also auch diejenigen, deren Dienstherr - wie beim Kläger des Ausgangsverfahrens - der Bund ist. Die eine geringere Besoldung rechtfertigenden wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in den neuen Ländern gelten für die dort verwendeten Bundesbeamten und Soldaten in gleicher Weise wie für die dort tätigen Landes- oder Kommunalbeamten. Zum anderen ist auch der Bund infolge der

92

Vereinigung ähnlichen finanziellen Belastungen ausgesetzt wie die Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet. Die Grenzen einer zulässigen Typisierung werden mithin nicht überschritten.

Ebenso wenig widerspricht es dem Gleichheitsgrundsatz, dass die Regelungen über die abgesenkte Besoldung nach der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung nicht auf in den neuen Ländern verwendete Beamte, Richter und Soldaten anwendbar sind, die schon zuvor im bisherigen Bundesgebiet in einem Beamten-, Richter- oder Soldatenverhältnis mit Anspruch auf Dienstbezüge gestanden haben. Für diesen Personenkreis durfte der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG Gesichtspunkte des Schutzes des Vertrauens in den einmal erreichten Stand der Besoldung ausschlaggebend berücksichtigen. Die Gewährung eines Zuschusses gemäß § 4 der 2. BesÜV ist nach Maßgabe des Beschlusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 (2 BvR 709/99) ebenfalls mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar.

93

4. Die Ungleichbehandlung von Beamten, Richtern und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden und - ohne Anspruch auf Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV - nur abgesenkte Dienstbezüge gemäß § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV erhalten, lässt sich auch angesichts der weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den neuen Ländern und obwohl die Vereinigung der beiden deutschen Staaten nun fast 13 Jahre zurückliegt, derzeit noch auf Gründe von hinreichendem Gewicht zurückführen, die eine besoldungsrechtliche Differenzierung weiterhin rechtfertigen.

94

a) Die das Beamten- und Richtertum in den neuen Ländern betreffenden institutionellen Verhältnisse könnten allerdings eine unterschiedliche Besoldung nicht mehr begründen (vgl. auch Günther, H., "Ostbesoldung" von Beamten nach zweierlei Maß?, in: NJ 2001, S. 10 <11>). Der nach der Vereinigung in Gang gesetzte Prozess tief greifender Veränderungen und Umstrukturierungen ist im Bereich des öffentlichen Dienstes weitgehend abgeschlossen. Dies betrifft vor allem dessen Neuaufbau sowie die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums und der Berufsrichterschaft mit dem Ziel, eine rechtsstaatliche und leistungsfähige Verwaltung und Justiz zu errichten, die in den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland integriert ist (vgl. Jann, Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung, in: Derlien, 10 Jahre Verwaltungsaufbau Ost - eine Evaluation, 2001, S. 103 <105 f. u. 117>; Roeser, Beamtenrecht im Beitrittsgebiet, in: Deppenheuer et al. <Hrsg.>, Nomos und Ethos, Hommage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern, 2002, S. 399 <400, 417>).

95

b) Die Aufrechterhaltung zweier verschieden hoher Besoldungen ist jedoch im Hinblick auf die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet (vgl. §§ 14, 73 Satz 2 BBesG) noch gerechtfertigt. Insbesondere die Wirtschaftskraft und die finanzielle Leistungsfähigkeit aller neuen Länder bleiben weiterhin deutlich hinter denen der alten Bundesländer zurück. Dies stellt sich noch immer auch als Folge der unterschiedlichen historischen Ausgangsbedingungen dar, die der

96

Transformationsprozess im Beitrittsgebiet erst allmählich ausgleichen kann.

aa) Der wirtschaftliche Anpassungs- und Aufholprozess in den neuen Ländern, der nach der Vereinigung zunächst von ganz erheblichen Fortschritten geprägt war, hat sich in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Nachdem dort (ohne Berlin) das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Jahr 1991 nur 42,3 v.H. des Westniveaus betragen hatte, erhöhte es sich bis zum Jahr 1996 um 24,5 v.H. auf 66,8 v.H. Bis ins Jahr 2001, d.h. innerhalb weiterer fünf Jahre, war jedoch nur noch ein Anstieg um 3,5 v.H. auf 70,3 v.H. zu verzeichnen. Noch langsamer verläuft die Angleichung beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Dieses belief sich 1996 auf 61,4 v.H. des Westniveaus und ist seitdem nicht nennenswert gestiegen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung <Sachverständigenrat>, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003 - Sachverständigenrat JG 02/03 -, 2002, Ziff. 274; Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 99). 97

Ähnliche Daten wie bei einem Vergleich des gesamten alten Bundesgebiets mit dem gesamten Beitrittsgebiet ergeben sich auch bei einem Vergleich zwischen allen Ländern untereinander: Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem variierte im Jahr 2000 (in jeweiligen Preisen/Preisen von 1995) in den alten Ländern zwischen 95.869 DM/93.056 DM im Saarland und 136.320 DM/131.141 DM in Hamburg; in den neuen Ländern (ausgenommen Berlin) lag es dagegen zwischen 77.398 DM/76.016 DM in Brandenburg und 72.310 DM/70.247 DM in Thüringen (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991-2000, S. 6 f. und 10 f.). Damit differierten die Bruttoinlandsprodukte je Erwerbstätigem zwischen dem leistungsstärksten neuen Land und dem leistungsschwächsten alten Land um immerhin rund 19 v.H. An diesem Ergebnis hat sich weder 2001 noch in der Folgezeit Wesentliches geändert (vgl. Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 278 und 318 ff.). 98

Je Einwohner lag das nominale Bruttoinlandsprodukt 2001 (Berechnungsstand Februar 2002) in den alten Ländern zwischen 22.532 € (Schleswig-Holstein) und 42.774 € (Hamburg). In den neuen Ländern variierte es von 16.272 € (Sachsen-Anhalt) bis 16.871 € (Sachsen); in Berlin belief es sich auf 22.377 € (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 98). 99

Die heterogene wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der neuen Länder fällt derzeit für eine Beurteilung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG nicht entscheidend ins Gewicht. Zwar haben sich dort inzwischen unter anderem regionale Wachstumspole gebildet; die von ihnen erhoffte wirtschaftliche Dynamik ist jedoch bislang größtenteils ausgeblieben (vgl. Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 282). 100

bb) Folge der unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft der neuen Länder ist ihre deutlich geringere Steuerkraft. Im Jahr 2001 finanzierten sich die alten Länder zu rund 75 v.H. aus Steuereinnahmen, die neuen nur zu etwa 50 v.H. (vgl. Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 282). 101

digenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 01/02, 2001, Ziff. 216). Die Steuerdeckungsquote lag in den neuen Ländern (ohne Berlin) im Jahr 2001 zwischen 45,1 v.H. (Mecklenburg-Vorpommern) und 51,4 v.H. (Sachsen). Sie betrug dort durchschnittlich 47,6 v.H., während in den alten Ländern durchschnittlich 70,3 v.H. erreicht wurden. Hier wies allerdings Bremen mit 41,6 v.H. eine Quote auf, die noch deutlich unter der in den neuen Ländern erzielten durchschnittlichen Quote lag (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 98).

cc) Die wirtschaftliche Situation der neuen Länder wird ferner durch eine hohe Arbeitslosigkeit geprägt. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote war hier (einschließlich Berlin-Ost) im Jahr 2001 mit 18,9 v.H. mehr als doppelt so hoch wie im übrigen Bundesgebiet (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 02/03, Tabelle 16, S. 414). Daran hat sich auch in der Folgezeit nichts geändert (vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 284 ff.). 102

dd) Ebenso unterscheiden sich das allgemeine Preis- und Lohnniveau und sonstige Rahmenbedingungen, die die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Bevölkerung und den allgemeinen Lebensstandard prägen, in den neuen Ländern erheblich von denen in den alten Ländern. Das allgemeine Einkommensniveau liegt - wie dargestellt - im Durchschnitt unter demjenigen im übrigen Bundesgebiet. Auch die Gebührenordnungen für bestimmte freie Berufe tragen den noch unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in den neuen Ländern Rechnung. So unterliegt etwa die Vergütung für dort erbrachte Leistungen von Ärzten, Zahnärzten, Psychologischen Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichentherapeuten sowie freiberuflich tätigen Hebammen nach wie vor einem Gebührenabschlag; sie beläuft sich seit dem 1. Januar 2002 auf 90 v.H. der im übrigen Bundesgebiet abzurechnenden Gebühren (vgl. Sechste Verordnung zur Anpassung der Höhe der Vergütungen nach der Gebührenordnung für Ärzte, der Gebührenordnung für Zahnärzte sowie nach der Hebammenhilfe-Gebührenordnung in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet <Sechste Gebührenanpassungsverordnung - 6. GebAV> vom 18. Oktober 2001 <BGBl I S. 2721>). 103

Allerdings hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. Januar 2003 - 1 BvR 487/01 - (BGBl I S. 274 = NJW 2003, S. 737 ff.) den Gebührenabschlag für Rechtsanwälte mit Kanzlei in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 26 Buchstabe a Satz 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889 <936>) in Verbindung mit § 1 der Verordnung zur Anpassung der für die Kostengesetze in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet geltenden Ermäßigungssätze (Ermäßigungssatz-Anpassungsverordnung - KostGERmAV) vom 15. April 1996 (BGBl I S. 604) für nicht mehr mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar gehalten; 104

geringere Gebühren für die Tätigkeit von Rechtsanwälten mit Kanzlei im Beitrittsgebiet seien nach Aufgabe des Lokalisationsprinzips und nach dem Wegfall der daran anknüpfenden Beschränkungen der Postulationsfähigkeit durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte vom 17. Dezember 1999 (BGBl I S. 2448) sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Diese Gründe lassen sich nicht verallgemeinern; sie treffen etwa auf die von der 6. GebAV vom 18. Oktober 2001 erfassten Leistungen nicht zu, weil diese ausschließlich in den neuen Ländern erbracht werden.

ee) Auch die im Beitrittsgebiet und im übrigen Bundesgebiet geltenden sozialversicherungsrechtlichen Bemessungsgrößen sind noch nicht sämtlich vereinheitlicht. So unterscheiden sich weiterhin die an das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung anknüpfende Bezugsgröße nach § 18 SGB IV (vgl. auch § 2 der Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2003 vom 17. Dezember 2002 <BGBl I S. 4561>) sowie die Beitragsbemessungsgrenzen in der Rentenversicherung nach §§ 159, 275a, 275c SGB VI und in der Arbeitslosenversicherung nach § 341 Abs. 4 SGB III. Gemäß § 275c SGB VI in der Fassung von Art. 2 des Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Dezember 2002 (BGBl I S. 4637) liegt die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) für das Jahr 2003 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten um 10.200 € jährlich oder 850 € monatlich unter dem im übrigen Bundesgebiet maßgebenden Wert. 105

Dass die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet weiterhin von denen im übrigen Bundesgebiet abweichen, spiegelt sich schließlich auch in der Entwicklung der Eck- oder Standardrente wider. Sie belief sich dort zum 1. Juli 1990 auf 40,3 v.H. des Westniveaus und stieg bis zum 1. Juli 2002 auf 87,8 v.H. an (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BT-Drucks 14/9950, S. 67 f.). Auch die sozialhilferechtlichen Regelsätze nach § 22 BSHG liegen in den neuen Ländern - mit Ausnahme von Berlin - noch immer unterhalb des Westniveaus (vgl. Regelsätze ab 1. Juli 2002, NDV 2002, S. 237). 106

ff) Schließlich ist die Aufrechterhaltung zweier in ihrer Höhe unterschiedlicher Besoldungen in Ost und West derzeit auch noch im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden sachlich gerechtfertigt. Die finanzielle Lage der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist prekär (vgl. dazu Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 294 ff.); sie erfordert eine langfristige finanzielle Unterstützung durch den Bund, die dieser unabhängig von regionalen Disparitäten innerhalb des Beitrittsgebiets allen neuen Ländern einschließlich Berlins gewährt. Der weitere "Aufbau Ost" ist durch den Ende 2001 beschlossenen "Solidarpakt II" (Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Einheit" <Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG> vom 20. Dezember 2001, BGBl I S. 3955) sicher gestellt worden. Nach Art. 5 § 11 Abs. 3 SFG erhalten die neuen Länder im Anschluss an den "Solidarpakt I" von 2005 bis 2019 zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlas- 107

ten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. €. Darüber hinaus wird der Bund in demselben Zeitraum weitere überproportionale Leistungen für Ostdeutschland erbringen, die mit rund 51 Mrd. € veranschlagt worden sind (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BT-Drucks 14/9950, S. 21).

Zwar rechtfertigen fiskalische Überlegungen des Besoldungsgesetzgebers und daraus folgende Bemühungen, Ausgaben zu sparen, für sich genommen in der Regel keine unterschiedliche besoldungsrechtliche Behandlung vergleichbarer Personengruppen (BVerfGE 19, 76 <84 f.>; 76, 256 <311>; 93, 386 <402>; vgl. auch Günther, N., Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 171 ff.; Leisner, Beamtenbesoldung als Sparpotenzial? Ein Beitrag zur Dogmatik des Alimentationsprinzips, in: ZBR 1998, S. 259 <265>; Günther, H., "Ostbesoldung" von Beamten nach zweierlei Maß? in: NJ 2001, S. 10 <11>). Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ist jedoch ein Faktor, der bei der Festsetzung der Besoldung berücksichtigungsfähig ist (vgl. Günther, N., a.a.O., S. 126 f.; Mayer, in: Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, § 14 BBesG Rn. 3; Schinkel/Seifert, in: Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht, Band III, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, K § 14 Rn. 5). Der Gesetzgeber darf sich bei der Bemessung der Besoldung insoweit an der Finanzlage der öffentlichen Haushalte orientieren, als sie die wirtschaftliche Gesamtsituation widerspiegelt (vgl. § 14 BBesG).

108

Die auf § 73 BBesG gestützte unterschiedliche Besoldung von Beamten, Richtern und Soldaten ist danach auch im Hinblick auf die Lage der öffentlichen Haushalte sachlich gerechtfertigt. In ihr schlagen sich die zwischen den neuen Ländern und dem übrigen Bundesgebiet historisch bedingt unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse nieder. Die Bundesregierung hat die Kosten einer Angleichung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst allein für das Jahr 1999 auf mehr als 9 Mrd. DM beziffert, wovon ein Teilbetrag in Höhe von rund 1,6 Mrd. DM auf die Besoldung der Beamten, Richter und Soldaten entfällt. Den Auskünften der Regierungen der neuen Länder zufolge werden ca. 90 v.H. (Brandenburg: 95 v.H.) der dortigen Landesbeamten nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV besoldet. Hiervon erhalten rund 5,5 bis 6 v.H. (Brandenburg: ca. 3 v.H.) einen Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV, so dass rund 85 v.H. der Landesbeamten (Brandenburg: ca. 90 v.H.) abgesenkte Besoldung beziehen. Hinzu kommt, dass in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern noch immer ein Personalüberhang im öffentlichen Dienst besteht, der zum Teil weiterhin auf erhebliche Strukturunterschiede zurückzuführen ist (vgl. dazu Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 297).

109

c) aa) Nach alledem lassen sich die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und deren Entwicklung im Beitrittsgebiet noch hinreichend aussagekräftig als allen neuen Ländern - und gerade ihnen - gemeinsame Folge des Transformationsprozesses

110

ses erklären. Trotz der regionalen Unterschiede innerhalb des Beitrittsgebietes und der weitgehend angenäherten Lebenshaltungskosten zwischen Ost und West ist eine generalisierende und typisierende Betrachtung der neuen Länder in besoldungsrechtlicher Hinsicht noch sachlich vertretbar. Die schwache Finanzkraft der neuen Länder stellt als Folge und Ausdruck der gesamtwirtschaftlichen Situation einen wirtschaftspolitisch noch plausiblen und besoldungsrechtlich noch hinreichend sachgerechten Grund dafür dar, dass Beamte, Richter und Soldaten übergangsweise noch immer geringer besoldet werden.

bb) Der Hinweis des Klägers im Ausgangsverfahren auf die Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Beschädigtengrundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz (vgl. BVerfGE 102, 41 ff.) führt zu keinem anderen Ergebnis. Das Bundesverfassungsgericht hat die niedrigere Rente für 1990 im Beitrittsgebiet ansässige Kriegsoffer ab dem 1. Januar 1999 als gleichheitswidrig angesehen, weil der Gesetzgeber ab diesem Zeitpunkt habe erkennen können, dass eine Anpassung der geringeren Beschädigtengrundrente an das "westliche" Leistungsniveau in absehbarer Zeit nicht erreicht werde; im Hinblick auf das Lebensalter der Betroffenen und die der Beschädigtengrundrente innewohnende immaterielle Komponente im Sinne einer Genugtuungsfunktion könne der mit der deutschen Einigung einhergehende außerordentliche Finanzierungsbedarf eine Ungleichbehandlung nicht mehr rechtfertigen, wenn deutlich werde, dass das gesetzgeberische Ziel einer zügigen und schrittweisen Angleichung des Entschädigungsniveaus im gesamten Bundesgebiet mit dem zum Einsatz gebrachten rechtlichen Instrumentarium in absehbarer und für die Leistungsberechtigten erlebbarer Zeit nicht erreichbar sei (vgl. BVerfGE 102, 41 <61>).

111

Diese Gründe lassen sich nicht auf die niedrigere Besoldung der Beamten, Richter und Soldaten in den neuen Ländern übertragen. Weder besteht im Hinblick auf das durchschnittliche Alter der Besoldungsempfänger die generelle Erwartung, diese würden ein Ende der Übergangszeit nicht mehr erleben, noch kommt der Besoldung eine der Kriegsofferentschädigung vergleichbare Genugtuungsfunktion zu. Sie dient vorrangig der Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts und soll die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Beamten, Richters oder Soldaten sichern. Insofern hat der Besoldungsgesetzgeber hier einen größeren Gestaltungsspielraum.

112

V.

Ist hiernach die zur Prüfung gestellte gesetzliche Regelung, auf deren Grundlage in den neuen Ländern eine abgesenkte Besoldung gezahlt wird, derzeit mit dem Grundgesetz noch vereinbar, so darf der Besoldungsgesetzgeber andererseits nicht unberücksichtigt lassen, dass die Geltung einer ausdrücklich als solche bezeichneten Übergangsregelung (§ 73 Satz 1 und Satz 3 BBesG) nicht beliebig verlängerbar ist (vgl. dazu auch Schinkel/Seifert, in: Fürst, Gesamtkommentar Öffentlicher Dienst, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, BBesG, K § 73 Rn. 5 f.; Roeser, Beamtenrecht im Beitrittsgebiet, in: Depenheuer et al. <Hrsg.>, Nomos und Ethos, Hom-

113

mage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern, 2002, S. 399 <416 f.>). Insbesondere ließe sich die Aufrechterhaltung zweier unterschiedlich hoher Besoldungen auf der Grundlage des geltenden § 73 BBesG nicht mit der Erwägung rechtfertigen, dass zunächst eine völlige Angleichung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in Ost und West erreicht werden müsse. Dies dürfte aus heutiger Sicht erst zu einem nicht absehbaren Zeitpunkt in der Zukunft der Fall sein (vgl. Depenheuer, Das soziale Staatsziel und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, 1997, S. 149 <184>; Pohl, Ostdeutschland im 12. Jahr nach der Vereinigung, Eine Bilanz der wirtschaftlichen Transformation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/2002, S. 30 <35>; Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 19).

Der Besoldungsgesetzgeber hat die in der historischen Ausnahmesituation der Vereinigung geschaffene Sonderregelung des § 73 BBesG von Beginn an als befristete Übergangsvorschrift zur Bewältigung der mit der Vereinigung entstandenen Probleme ausgestaltet, die nicht dauerhaft in das Bundesbesoldungsgesetz integriert werden sollte. Er verfolgte im Rahmen der ihm nach Art. 74a GG zustehenden konkurrierenden Gesetzeskompetenz für die Beamtenbesoldung mit der Einführung des Bundesbesoldungsgesetzes auch in den neuen Ländern das Ziel, die Bundeseinheitlichkeit der Besoldung grundsätzlich zu wahren und abweichende Regelungen für eine Übergangszeit auf das Notwendige zu beschränken; ein spezielles Bundesbesoldungsgesetz "Ost" ist gerade nicht geschaffen worden.

114

Diese Konzeption trägt ihre zeitliche Begrenzung in sich. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Grundsatz der Normenwahrheit (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 - Urteilsdruck S. 30) hat zur Folge, dass sich der Gesetzgeber an dem für den Normadressaten ersichtlichen Regelungsgehalt der Norm festhalten lassen muss. § 73 BBesG stellt deshalb für die dauerhafte Aufrechterhaltung zweier unterschiedlich bemessener Besoldungen in Ost und West keine geeignete Grundlage dar.

115

D.

Diese Entscheidung ist mit sieben Stimmen gegen eine Stimme ergangen.

116

Hassemer

Sommer

Jentsch

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003 -
2 BvL 3/00**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003 -
2 BvL 3/00 - Rn. (1 - 116), [http://www.bverfg.de/e/
ls20030212_2bvl000300.html](http://www.bverfg.de/e/ls20030212_2bvl000300.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:ls20030212.2bvl000300