

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVR 1673/03 -
- 2 BVR 2267/03 -
- 2 BVR 1046/04 -
- 2 BVR 584/07 -
- 2 BVR 585/07 -
- 2 BVR 586/07 -

## In den Verfahren

### über

### die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn H...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Petermann und Wolfering,  
Klever Straße 31, 40477 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. August 2003 - 6 A 2521/03 -,

b) den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 31. März 2003 - 23 K 2110/02 -,

2. mittelbar gegen

§ 14a Bundesbesoldungsgesetz

- 2 BVR 1673/03 -,

2. des Herrn B...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Burkhard-Neuhaus und Koll.,  
Westring 23, 44787 Bochum -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 2003 - BVerwG 2 B 55.03 -,

b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. August 2003 - 6 A 1156/02 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 25. Januar 2002 - 26 K 2422/00 -

- 2 BVR 2267/03 -,

3. des Herrn Dr. Z...,

1. unmittelbar gegen

- a) das Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. April 2004 - 1 K 6010/03 -,
- b) den Widerspruchsbescheid des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen vom 29. Oktober 2003 - Dez. 50/W 9999980601 -,

2. mittelbar gegen

§ 14a Abs. 1 und 2 Bundesbesoldungsgesetz

**- 2 BVR 1046/04 -,**

4. der Frau V...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Petermann und Wolfering,  
Klever Straße 31, 40477 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2007 - BVerwG 2 B 6.07 -,
- b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. August 2003 - 6 A 1321/02 -,
- c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 25. Januar 2002 - 26 K 1533/00 -,

2. mittelbar gegen

§ 14a Bundesbesoldungsgesetz

**- 2 BVR 584/07 -,**

5. der Frau B...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Petermann und Wolfering,  
Klever Straße 31, 40477 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2007 - BVerwG 2 B 4.07 -,
- b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. August 2003 - 6 A 2560/02 -,
- c) den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 21. April 2002 - 26 K 1863/00 -,

2. mittelbar gegen

§ 14a Bundesbesoldungsgesetz

**- 2 BVR 585/07 -,**

6. des Herrn B...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Petermann und Wolfering,  
Klever Straße 31, 40477 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2007 - BVerwG  
2 B 10.07 -,

b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen  
vom 18. Dezember 2003 - 6 A 2638/01 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen vom 3. Mai 2001 - 1 K 1091/00 -,

2. mittelbar gegen

§ 14a Bundesbesoldungsgesetz

**- 2 BVR 586/07 -**

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Hassemer,  
die Richter Di Fabio  
und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-  
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 24. September 2007 einstimmig  
beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Verfassungsbeschwerden werden nicht zur Entscheidung angenommen.

**Gründe:**

**A.**

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die Frage, ob die Bundesbesoldungs- und -  
versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 - soweit sie in Anknüpfung an § 14a  
Bundesbesoldungsgesetz Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsan-  
passungen von jeweils 0,2 % zum 1. Juni 1999, 1. Januar 2001 und 1. Januar 2002  
vorsehen - mit Verfassungsrecht, insbesondere mit den durch Art. 33 Abs. 5 GG ga-  
rantierten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar sind.

1

**I.**

Durch Art. 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versor-  
gungsreformgesetz 1998) vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666) wurde § 14a in das  
Bundesbesoldungsgesetz eingefügt. Dieser schrieb in seiner ursprünglichen Fas-

2

sung vor, dass die gemäß § 14 Bundesbesoldungsgesetz regelmäßig vorzunehmenden Besoldungsanpassungen in der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2013 um durchschnittlich jeweils 0,2 % vermindert werden. Die Unterschiedsbeträge gegenüber der nicht verminderten Anpassung sollten einem Sondervermögen zugeführt werden. Dieses Sondervermögen sollte dazu beitragen, die Beamtenversorgung angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger auch in Zukunft sicherzustellen. Die Mittel des Sondervermögens durften daher auch nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden. Zugleich sollte durch die Verminderung der Besoldungsanpassungen das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten um insgesamt 3 % abgesenkt werden.

Die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz lautete in dieser ursprünglichen Fassung wie folgt:

#### § 14a

#### Versorgungsrücklage

(1) Um die Versorgungsleistungen angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger sicherzustellen, werden beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach Absatz 2 gebildet. Damit soll zugleich das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 vom Hundert um drei vom Hundert abgesenkt werden.

(2) In der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2013 werden die Anpassungen der Besoldung nach § 14 gemäß Absatz 1 Satz 2 vermindert. Der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht nach Satz 1 verminderten Anpassung wird dem Sondervermögen zugeführt. Die Mittel des Sondervermögens dürfen nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden.

(3) Das Nähere regeln der Bund und die Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz. Dabei können insbesondere Bestimmungen über Verwaltung und Anlage der Sondervermögen getroffen werden. Soweit in einem Land eine Versorgungsrücklage, ein Versorgungsfonds oder eine ähnliche Einrichtung besteht, können die Bestimmungen den für diese Einrichtungen geltenden angepasst werden.

Die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen und die hieraus gebildeten Versorgungsrücklagen sollten der unter anderem durch die steigende Lebenserwartung und die hohe Zahl der Frühpensionierungen wachsenden Versorgungslast der öffentlichen Hand entgegenwirken (vgl. BTDrucks 13/9527, S. 28). Sie waren damit gleichsam als Gegenstück zu dem in Art. 1 Nr. 33 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999) vom 16. Dezember 1997 (BGBl I S. 2998) enthaltenen, später aber nicht in Kraft getretenen demographischen Faktor gedacht (vgl. BVerfGE 114, 258 <260>).

Auf besoldungs- und versorgungsrechtlicher Ebene vollzog der Gesetzgeber das Programm des § 14a Bundesbesoldungsgesetz erstmals durch das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1999) vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) und das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000) vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618). Aufgrund des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 1999 stiegen die Bezüge der Beamten mit Wirkung zum 1. Juni 1999 um 2,9 %. Durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000 wurden die Bezüge zum 1. Januar 2001 um 1,8 % und zum 1. Januar 2002 um 2,2 % angehoben. Die Erhöhungen blieben damit um jeweils 0,2 % hinter den Tarifabschlüssen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zurück.

Durch Art. 8 Nr. 2 des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926) wurde die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz mit Wirkung vom 1. Januar 2003 umgestaltet. Hierdurch sollten die Rentenreformaßnahmen aus dem Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz) vom 21. März 2001 (BGBl I S. 403) und dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz) vom 26. Juni 2001 (BGBl I S. 1310) auf die Beamtenversorgung übertragen werden (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 30). Zu diesem Zweck wurden die Verminderungen für die auf den 31. Dezember 2002 folgenden acht Anpassungen ausgesetzt. Gleichzeitig wurde der Gesamtzeitraum, in dem die Anpassungsminderungen stattfinden sollen, vom 31. Dezember 2013 bis zum 31. Dezember 2017 verlängert.

In der geänderten Fassung lautet die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz nunmehr wie folgt:

#### § 14a 13

#### Versorgungsrücklage 14

(1) Um die Versorgungsleistungen angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger sicherzustellen, werden beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach Absatz 2 gebildet. Damit soll zugleich das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 vom Hundert abgesenkt werden. 15

(2) In der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2017 werden die Anpassungen der Besoldung nach § 14 gemäß Absatz 1 Satz 2 vermindert. Der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht nach Satz 1 verminderten Anpassung wird den Sondervermögen zugeführt. Die Mittel der Sondervermögen dürfen nur zur Finan- 16

zierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden.

(2a) Abweichend von Absatz 2 werden die auf den 31. Dezember 2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung nicht vermindert. Die auf vorangegangenen Anpassungen beruhenden weiteren Zuführungen an die Versorgungsrücklagen bleiben unberührt. 17

(3) Den Versorgungsrücklagen beim Bund und bei den Ländern werden im Zeitraum nach Absatz 2 Satz 1 zusätzlich 50 vom Hundert der Verminderung der Versorgungsausgaben durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3926) zugeführt. 18

(4) Das Nähere regeln der Bund und die Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz. Dabei können insbesondere Bestimmungen über Verwaltung und Anlage der Sondervermögen getroffen werden. Soweit in einem Land eine Versorgungsrücklage, ein Versorgungsfonds oder eine ähnliche Einrichtung besteht, können die Bestimmungen den für diese Einrichtungen geltenden angepasst werden. 19

(5) Die Wirkungen der Versorgungsrücklagen beim Bund und bei den Ländern sind unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse vor Ablauf des in Absatz 2a genannten Zeitraums zu prüfen. 20

## II.

Die Beschwerdeführer sind Besoldungs- und Versorgungsempfänger des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie rügten gegenüber ihrem Dienstherrn die Verfassungswidrigkeit des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und der Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 und beantragten eine weitere Erhöhung ihrer Besoldungs- oder Versorgungsbezüge um jeweils 0,2 % zum 1. Juni 1999, zum 1. Januar 2001 oder zum 1. Januar 2002. Diese Anträge wurden vom Landesamt für Besoldung und Versorgung im Verwaltungs- und im Widerspruchsverfahren abschlägig beschieden. Die daraufhin erhobenen Klagen der Beschwerdeführer blieben vor den Verwaltungsgerichten ohne Erfolg. 21

## III.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 33 Abs. 5 GG. Der Beschwerdeführer zu 3) macht darüber hinaus Verstöße gegen Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 103 Abs. 1 GG geltend. 22

1. Die Beschwerdeführer tragen vor: 23

a) Die Regelung des § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstoße gegen das Prinzip der Beitragsfreiheit der Beamtenversorgung, welches zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehöre. Danach dürfe ein Beamter weder verpflicht-

tet werden, die Mittel für seine Besoldung ganz oder teilweise selbst aufzubringen, noch dürfe der Dienstherr ihm Beiträge für seine spätere Versorgung auferlegen. Die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Rechtsauffassung, der zufolge § 14a Bundesbesoldungsgesetz keine Beitragspflicht begründe, sei unzutreffend. In dem ursprünglichen Gesetzesentwurf habe es geheißen: „Der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht nach Satz 1 geminderten Anpassung wird als Beitrag der Besoldungs- und Versorgungsempfänger dem Sondervermögen zugeführt“. Die nunmehr gewählte Formulierung ändere in der Sache nichts, sondern solle lediglich die ursprüngliche Absicht verschleiern, von den Beamten eine Beitragszahlung zu verlangen. Auch Wortlaut und Systematik sprächen dafür, dass durch die Vorschrift eine Pflicht der Beamten begründet werde, an ihrer Versorgung mitzuwirken. Die Bildung des Sondervermögens sei mit der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung verknüpft. Beides - die Verminderung der Versorgungsanpassung und die Bildung des Sondervermögens - sei vom Gesetz verbindlich festgelegt und nicht nur ermöglicht worden. Auch eine wirtschaftliche Betrachtungsweise führe zu dem Ergebnis, dass sich der Gesetzgeber für eine aus Eigenmitteln der Beamten finanzierte Versorgung entschieden habe. Der zwangsweise Einbehalt eines Teils der den Beamten an sich zustehenden Besoldungs- und Versorgungsanpassungen stehe einer offen ausgewiesenen Abgabe an einen Pensionsfonds gleich. Insofern sei es unbedeutend, dass der Beamte keinen verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf eine bestimmte Höhe der Besoldung oder Versorgung habe. Denn es stehe jedenfalls fest, dass ein Teil der dem Beamten zustehenden Versorgungserhöhung einbehalten und für die Versorgung auch anderer Beamter verwendet werde. Es gehe daher nicht nur um eine Kürzung von Bezügen oder der Versorgung als solche, sondern um die Verwendung dieser Mittel für die Finanzierung der eigenen Versorgung und der zu einem späteren Zeitpunkt auszahlenden Pensionen.

b) Die Regelung des § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstoße auch deshalb gegen Art. 33 Abs. 5 GG, weil der Besoldungsgesetzgeber sich mit ihr auf 15 Jahre im Voraus festlege, wie er die Besoldungs- und Versorgungsbezüge anpassen wolle. Dabei gebiete die Fürsorge- und Alimentationspflicht dem Dienstherrn, bei der Festsetzung der Besoldung und Versorgung die jeweils herrschenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber unterlasse es also in verfassungswidriger Weise, von seinem Gestaltungsspielraum im Bereich des Besoldungs- und Versorgungsrechts Gebrauch zu machen.

25

c) Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG liege des Weiteren auch darin, dass das Gebot des Vertrauensschutzes, aus dem ein grundsätzliches Verbot echter Rückwirkung folge, nicht berücksichtigt worden sei. Die heutigen Ruhestandsbeamten hätten zu ihrer aktiven Dienstzeit aufgrund der Systematik des Beamtenrechts keine Versorgungsbeiträge zahlen müssen. Dies habe die Festlegung der vergleichsweise geringen Höhe der Besoldung gerechtfertigt. Durch die angegriffene Regelung werde nunmehr nachträglich die Beitragsfreiheit abgeschafft. Strukturprinzipien würden somit rückwirkend verändert. Zu berücksichtigen sei, dass die Versorgungsanpassungen,

26

in die nunmehr eingegriffen werde, lediglich einen Inflationsausgleich darstellten. In dem dieser Inflationsausgleich gekürzt werde, werde in die verdienten Pensionen und deren Festsetzung eingegriffen. Ein Finanzbedarf der öffentlichen Hand allein sei jedoch nicht geeignet, eine derartige echte Rückwirkung zu rechtfertigen.

d) Eine Verletzung der Alimentationspflicht ergebe sich schließlich aus einer Gesamtschau der verschiedenen Änderungen des Besoldungs- und Versorgungsrechts in den letzten Jahren. Zunächst müsse berücksichtigt werden, dass durch die Versorgungsrücklage nicht lediglich eine Verringerung der Bezüge von 0,2 % eintrete, sondern die Kürzung - bezogen auf die Gesamtlaufzeit der Regelung - insgesamt 3,04 % betrage. Hinzu komme die Absenkung des Versorgungshöchstsatzes um 3,25 % auf 71,75 %, die Streichung der Jubiläumszulage, die Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung, der Wegfall des Zwei-Jahres-Rhythmus im Zusammenhang mit den Dienstaltersstufen, die Einführung von Versorgungsabschlägen bei vorzeitiger Zurrücksetzung, der Beförderungsstopp aufgrund von Stellenbesetzungssperren, der geplante Wegfall der Polizei- und Feuerwehrezulage sowie die längeren Arbeitszeiten. Die Kumulation der Einschnitte, verbunden mit weiteren Belastungen wie beispielsweise der Kostendämpfungspauschale, führten bei einer Gesamtbetrachtung zu einem Eingriff in den Kernbestand der Alimentation.

27

2. Der Beschwerdeführer zu 3) trägt darüber hinaus vor:

28

a) § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstoße auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen führe zu einer nicht gerechtfertigten Schlechterstellung der Beamten gegenüber den Angestellten im öffentlichen Dienst.

29

b) Des Weiteren stehe § 14a Bundesbesoldungsgesetz im Widerspruch zum Rechtsstaatsprinzip, welches in jedem Fall gebiete, die Idee der Gerechtigkeit zu verwirklichen. Der Gesetzgeber habe bis zum Inkrafttreten des Versorgungsreformgesetzes 1998 Besoldungs- und Versorgungsbezüge stets entsprechend der tarifvertraglichen Vereinbarungen erhöht und dadurch einen Vertrauenstatbestand geschaffen, gegen den die in § 14a Bundesbesoldungsgesetz vorgesehene Minderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen verstoße. Es sei in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht den sozialversicherungsrechtlichen Rentenanspruch der Eigentumsgarantie zuordne. Dasselbe müsse für beamtenrechtliche Versorgungsansprüche gelten. Gerade für bereits pensionierte Beamte stellten diese Kürzungen eine erhebliche Belastung dar, da sie keine Möglichkeit mehr hätten, eine zusätzliche private Altersversorgung aufzubauen. Es fehle insoweit an einer Übergangsvorschrift.

30

c) Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen habe ihn schließlich in seinem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Es habe sich an keiner Stelle mit seinen Ausführungen auseinander gesetzt, wonach im vorliegenden Zusammenhang auch die Frage der Wahrung des Besitzstandes (wohlerworbenes Recht) zu berücksichtigen sei. Die Begründung des Gerichts erschöpfe sich in einer wörtlichen Wiedergabe der Entschei-

31



dungsgründe des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2002, ohne auf die in dieser Entscheidung nicht behandelte Problematik einzugehen.

## B.

Die Verfassungsbeschwerden werden nicht zur Entscheidung angenommen. Die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG sind nicht erfüllt. Den Verfassungsbeschwerden kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (vgl. BVerfGE 90, 22 <24>; 96, 245 <248>). Sie haben keine hinreichende Aussicht auf Erfolg.

32

## I.

Soweit die Beschwerdeführer rügen, die Regelungen des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und die hieran anknüpfenden Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 führten im Zusammenspiel mit den anderen Einschnitten im Bereich des Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilferechts zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation und damit zu einem Eingriff in den Kernbestand der Alimentation, sind ihre Verfassungsbeschwerden bereits unzulässig.

33

Allerdings erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die in den letzten Jahren erfolgten finanziellen Einschnitte in die Alimentation der Beamten dazu geführt haben, dass einzelne Beamtengruppen oder sogar die Beamtenschaft insgesamt nicht mehr angemessen alimentiert werden.

34

Die Verfassungsbeschwerden sind insoweit indes nicht in einer den Anforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechenden Weise begründet. Die Beschwerdeführer haben lediglich die einzelnen Kürzungsmaßnahmen benannt, ohne jedoch aufzuzeigen, wie sich die hierdurch bewirkten Einschnitte konkret auf die Höhe ihrer Nettobezüge ausgewirkt haben und warum ihre Alimentation nach den Kürzungen insgesamt nicht mehr ausreichend sein soll. Zur ordnungsgemäßen Begründung der Verfassungsbeschwerden wäre es erforderlich gewesen, auf der Grundlage konkreter Berechnungen darzulegen, wie genau sich die umfangreichen Kürzungen der letzten Jahre auf Nettobezüge ausgewirkt haben und inwieweit Besoldung oder Versorgung aufgrund dieser Einschnitte hinter der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückgeblieben sind. Nur aus einer solchen, die Einschnitte konkret beziffernden Aufstellung können sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Besoldungs- und Versorgungsempfänger oder der Besoldungs- und Versorgungsempfänger insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Als Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sind dabei - neben den Einkünften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst - insbesondere diejenigen Einkommen zu berücksichtigen, die für vergleichbare und

35

auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachter Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden. Diese zählen seit jeher zu den maßgeblichen Faktoren für die Bestimmung der Amtsangemessenheit der Alimentation (vgl. BVerfGE 114, 258 <293> und das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 - juris; stRspr).

## II.

Im Übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unbegründet. 36

1. Die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 ist mit den durch Art. 33 Abs. 5 GG garantierten, hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar. 37

a) Sie verstoßen insbesondere nicht gegen das beamtenrechtliche Alimentationsprinzip. 38

aa) Das Alimentationsprinzip gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff.>; 99, 300 <314>; 114, 258 <287>; stRspr). 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 <14>; 107, 218 <237>; 114, 258 <287> sowie den Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 - juris -; stRspr). Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237> sowie das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 - juris). Hierbei hat der Besoldungsgesetzgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 114, 258 <288>). 39

Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 76, 256 <295>; 81, 363 <375 f.>; 114, 258 <288>; stRspr). Die Alimentation ist ein Maßstabsbegriff, der nicht statisch, sondern entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren ist. Die einfachgesetzliche Verpflichtung in § 14 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz und § 70 Abs. 1 Beamtenversorgungsgesetz, die Bezüge der Beamten durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhält-

nisse anzupassen, stellt sich damit als Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar (vgl. BVerfGE 56, 353 <361>). Hiermit korrespondiert, dass der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. 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 (vgl. BVerfGE 8, 1 <12 ff.>; 18, 159 <166 f.>; 70, 69 <79 f.>; 76, 256 <310>; 114, 258 <289>).

bb) An diesen Maßstäben gemessen sind die mit den Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzen 1999 und 2000 vorgenommenen Verminderungen der Besoldungsanpassungen um jeweils 0,2 % zum 1. Juni 1999, 1. Januar 2001 und 1. Januar 2002 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Ob es sich bei diesen Anpassungsverminderungen um „echte“ rechtfertigungsbedürftige Kürzungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge handelt, kann offen bleiben (vgl. BVerfGE 114, 258 <289 ff.>). Auch wenn man die Anpassungsminderungen nämlich als echte Besoldungs- und Versorgungskürzungen begreift, verstoßen sie nicht gegen das Alimentationsprinzip. Denn für die durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze bewirkten Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen bestanden sachliche Gründe. Sie sind sowohl wegen des Anstiegs der Versorgungslasten (1) als auch im Hinblick auf die Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung (2) sachlich gerechtfertigt.

41

Im Beamtenrecht können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung angesehen werden. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249 <264>; 99, 300 <320>). Zu den finanziellen Erwägungen müssen deshalb weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Bezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; 114, 258 <291>).

42

(1) Der Anstieg der Versorgungslasten, mit dem der Gesetzgeber die Einführung der Versorgungsrücklage begründet hat, ist danach geeignet, die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zu rechtfertigen. Die steigenden Versorgungslasten sind jedenfalls auch auf die gestiegene durchschnittliche Lebenserwartung sowie die hohe Zahl von Frühpensionierungen und damit auf die verlängerte Laufzeit der Versorgungsleistungen zurückzuführen (vgl. BTDrucks 13/9527, S. 28). Hierbei handelt es sich um Gründe, die im System der Beamtenversorgung wurzeln. Die Kosten, die durch den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung und die Frühpensionierungen verursacht werden, entstehen im System der Beamten-

43

versorgung selbst und nicht durch steigende Anforderungen, die die Allgemeinheit an den Staat und den Beamtenapparat stellt. Gleichzeitig kommen die erhöhten Aufwendungen für die Altersversorgung der Beamtenschaft in spezifischer Weise zugute. Jeder Beamte kann in die Situation einer vorzeitigen Pensionierung kommen. Auch profitieren ausschließlich die Beamten und nicht die Allgemeinheit davon, dass sich die Bezugsdauer der Versorgungsbezüge durch die steigende Lebenserwartung immer weiter verlängert. Dies alles lässt es als sachlich gerechtfertigt erscheinen, die Beamtenschaft durch die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen an den steigenden Kosten der Versorgung zu beteiligen (vgl. BVerfGE 114, 258 <291 ff.>).

(2) Darüber hinaus erscheinen die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 auch im Hinblick auf die Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung als sachlich gerechtfertigt. 44

Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die ihnen zugrunde liegenden Entwicklungen sind grundsätzlich geeignet, entsprechende Einschnitte auch in das System der Beamtenbesoldung und -versorgung zu rechtfertigen. Die Berücksichtigungsfähigkeit von Einschnitten in die Alterseinkünfte der Rentner beruht dabei auf der herausragenden Bedeutung der Einkommen der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer für die verfassungsrechtlich gebotene Alimentierung. Bei dem Bemühen, Gesetzesänderungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung systemkonform auf die Beamtenbesoldung und -versorgung zu übertragen, kommt dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum zu. Wegen der Unterschiedlichkeit der Systeme ist eine völlig wirkungsgleiche Übertragung von Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenbesoldung und -versorgung oftmals nicht möglich. Hinzu kommt, dass die finanziellen Auswirkungen von Reformen in dem einen oder dem anderen System sich im Vorhinein oft nur näherungsweise anhand von Modellrechnungen abschätzen lassen. Die Übertragung von Reformen aus dem einen auf das andere System erfordert deshalb häufig eine prognostische Entscheidung des Gesetzgebers über die künftigen Auswirkungen seiner Maßnahmen (vgl. BVerfGE 114, 258 <292 ff.>). 45

Hiervon ausgehend halten sich die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 noch in den Grenzen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums. Zwar stellen die Vorschriften des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und die hieran anknüpfenden Anpassungsminderungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 keine wirkungsgleiche Übertragung von Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf das System der Beamtenbesoldung und -versorgung dar. Jedoch lassen die Entstehungsgeschichte des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und seine spätere Änderung durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 erkennen, 46

dass es dem Gesetzgeber mit der Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und den hieran anknüpfenden Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen darum ging, einen gewissen Gleichlauf mit den Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung herzustellen.

Die Vorschrift des § 14a wurde mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt. Die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen waren als Gegenstück zu dem in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführten demographischen Faktor gedacht, der zu einer Absenkung des Rentenniveaus um insgesamt 5 % führen sollte. Der demographische Faktor wurde durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. Dezember 1998 (BGBl I S. 3843) indes wieder aus der Rentenformel entfernt, bevor er seinen dämpfenden Effekt auf das Niveau der gesetzlichen Renten entfalten konnte. Stattdessen wurde die Rentenanpassungsformel im Zuge der Rentenreform des Jahres 2001 um einen Altersvorsorgeanteil ergänzt. Der Besoldungs- und Versorgungsgesetzgeber reagierte auf diese und weitere Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Versorgungsänderungsgesetz vom 20. Dezember 2001. Mit dem Ziel einer wirkungsgleichen Übertragung der Rentenreform 2001 fügte der Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. Januar 2002 einen neuen § 69e in das Beamtenversorgungsgesetz ein. Dieser Vorschrift zufolge werden die der Berechnung der Versorgungsbezüge zugrunde liegenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltssatz ab der ersten auf den 31. Dezember 2002 folgenden bis zur achten Anpassung nach § 70 Beamtenversorgungsgesetz um einen Anpassungsfaktor vermindert. Der Höchstruhegehaltssatz soll hierdurch schrittweise auf 71,75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge abgesenkt werden. Um eine übermäßige Belastung der Besoldungs- und Versorgungsempfänger zu verhindern, setzte der Gesetzgeber durch eine Umgestaltung des § 14a Bundesbesoldungsgesetz die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen für die auf den 1. Januar 2002 folgenden acht Anpassungen aus. Erst anschließend sollen die Anpassungsminderungen - parallel zur zweiten Stufe der Rentenreform - bis zum Jahr 2017 fortgesetzt werden (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 30 und 50).

Auch wenn die durch diese Maßnahmen bewirkte Absenkung der Beamtenbezüge über die im Bereich der gesetzlichen Rente vorgenommenen Kürzungen hinausgehen dürfte (vgl. BVerfGE 114, 258 <295 f.>), so stellen sich die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz und die hieran anknüpfenden Anpassungsverminderungen aufgrund der beschriebenen Rechtsentwicklung dennoch als Teil eines Konzepts dar, mit dem der Gesetzgeber sich bemüht hat, die Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung in der Beamtenversorgung systemkonform nachzuführen und „Sonderopfer“ der Besoldungs- und Versorgungsempfänger im Wesentlichen zu vermeiden. Dieses gesetzgeberische Bemühen, welches auch die hier in Rede stehenden Anpassungsverminderungen als gerechtfertigt erscheinen lässt, kommt nunmehr auch im Gesetz selbst zum Ausdruck. In § 14a Abs. 5 Bundes-

47

48

besoldungsgesetz, der ebenfalls mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 in das Gesetz eingefügt wurde, heißt es diesbezüglich:

Die Wirkungen der Versorgungsrücklagen beim Bund und bei den Ländern sind unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse vor Ablauf des in Absatz 2a genannten Zeitraums zu prüfen. 49

Zugleich hat der Gesetzgeber durch die Schaffung dieser Revisionsklausel seiner Verpflichtung Rechnung getragen, die Auswirkungen seiner Reformmaßnahmen zu beobachten und auftretende Ungleichheiten zu beseitigen (vgl. BVerfGE 114, 258 <297>). 50

cc) Die somit sachlich gerechtfertigten Anpassungsminderungen führen für sich gesehen auch nicht zu einem Eingriff in den Kernbestand der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation. Dass die Anpassungen der Besoldung und Versorgung in den Jahren 1999 bis 2002 jeweils um 0,2 % hinter den Tarifiergebnissen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zurückgeblieben sind, hat schon wegen der geringfügigkeit der Absenkung nicht zu einer Abkopplung der Beamtengehälter von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung geführt. Zwar kommt dem Lohnniveau der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst besondere Bedeutung für die Bemessung der Amtsausstattung zu (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>). Der Besoldungsgesetzgeber ist jedoch von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität zu den Tarifiergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten. 51

Es ist auch nicht erkennbar, dass die Absenkung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um insgesamt 0,6 % durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 bei isolierter Betrachtungsweise zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich garantierten Untergrenze der Alimentation geführt hätte. 52

dd) Die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstößt auch nicht deshalb gegen das Alimentationsprinzip, weil der Dienstherr sich mit ihr im Hinblick auf künftige Besoldungs- und Versorgungsanpassungen einer langfristigen Selbstbindung unterworfen hätte. Zwar trifft es zu, dass der Gesetzgeber mit § 14a Bundesbesoldungsgesetz ein langfristiges Programm zur Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus festgeschrieben hat, das geeignet ist, mit seiner aus dem Alimentationsprinzip folgenden Verpflichtung zur Anpassung der Besoldung und Versorgung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in Konflikt zu treten. Indes liegt hierin schon deshalb keine unzulässige Selbstbindung des Besoldungsgesetzgebers, weil er die von § 14a Bundesbesoldungsgesetz ausgehende Bindung jederzeit selbst wieder aufheben kann, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse dies gebietet. Dass der Besoldungsgesetzgeber hierzu auch bereit ist, zeigt die Umgestaltung des § 14a Bundesbesol- 53

dungsgesetz durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001, mit dem die Minderungsregelung für die auf den 31. Dezember 2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung ausgesetzt und zugleich der Minderungszeitraum bis zum 31. Dezember 2017 erweitert wurden.

b) Die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 verstoßen auch nicht deshalb gegen Art. 33 Abs. 5 GG, weil die Beamten durch sie zu einem eigenen Beitrag für ihre Altersversorgung herangezogen würden. 54

Es kann offen bleiben, ob die Beitragsfreiheit der Beamtenversorgung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehört (vgl. hierzu BVerwGE 54, 177 <181 f.>; Merten, NVwZ 1999, S. 809 <814>; v. Zezschwitz, ZBR 1998, S. 115 <119 f.> einerseits und Battis/Kersten, NVwZ 2000, S. 1337 <1339>; Ruland, NVwZ 1995, S. 417 <423> andererseits). 55

Denn durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zum 1. Juni 1999, zum 1. Januar 2001 und zum 1. Januar 2002 wurde den Beamten kein eigener Beitrag zur Finanzierung ihrer Versorgung abgefordert. Die den Sondervermögen zugeführten Minderungsbeträge stammen nicht aus dem Vermögen der Besoldungs- und Versorgungsempfänger. Diese hatten zu keinem Zeitpunkt einen gesetzes- oder gar verfassungskräftig verfestigten Anspruch auf Auszahlung einer unverminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassung entsprechend den Tarifiergebnissen für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Vielmehr wurden die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vom Besoldungsgesetzgeber von vornherein in verminderter Höhe festgesetzt. Dies kommt in den Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzen 1999 und 2000 deutlich zum Ausdruck. Feststellend heißt es dort im jeweiligen Art. 1 Abs. 4: 56

Die Erhöhungssätze nach den Absätzen 1 bis 3 57

sind nach § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes 58

um 0,2 vom Hundert vermindert. 59

Die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen stellen - rechtlich gesehen - mithin schon deshalb keine „Beiträge“ der Beamten zu ihrer Altersversorgung dar, weil sie deren Vermögen nicht belasten. Vielmehr wird durch die Anpassungsminderungen das dem Beamtenversorgungssystem ohnehin immanente System der fiktiven Eigenbeteiligung der Beamten an ihrer Altersversorgung durch Gehaltsverzicht fortgeschrieben und in § 14a Bundesbesoldungsgesetz durch die Verpflichtung der Dienstherrn zur Bildung von Versorgungsrücklagen ergänzt. Es ist deshalb auch ohne Belang, ob das Gesetz den Begriff „Beitrag“ verwendet oder nicht. 60

Auch aus der Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz, die durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 umgesetzt wurde, folgen keine Beitragspflichten im Rechtssinne oder sonstige selbständige Abgabe- 61

pflichten der Beamten. Zu Recht hat das Bundesverwaltungsgericht insoweit festgestellt, die Minderungsregelung des § 14a Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz habe lediglich „Programmcharakter“ (vgl. BVerwGE 117, 305 <311>). Die Regelung schreibt lediglich ein Rechenmodell fest, nach dem sich die an die Sondervermögen abzuführenden Beträge bestimmen. Unmittelbar gegenüber den Besoldungs- und Versorgungsempfängern zeitigt die Vorschrift - genau wie § 14 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz - keine Rechtswirkungen. Sie bedarf hierzu vielmehr der Umsetzung durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze (BVerfGE 114, 258 <275 f.>).

2. Die in den Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzen 1999 und 2000 vorgesehenen Anpassungsminderungen und die ihnen zugrunde liegende Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstoßen auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot oder den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes. 62

a) Die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 zeitigen keine unzulässige Rückwirkung. Zwar wurden die Besoldungs- und Versorgungsbezüge durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1999 vom 19. November 1999 mit Wirkung ab dem 1. Juni 1999 und durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2000 vom 19. April 2001 ab dem 1. Januar 2001 angepasst und damit jeweils teilweise für die Vergangenheit geregelt. Eine unzulässige Rückwirkung liegt hierin aber schon deshalb nicht, weil die Anpassungen, durch die die Bezüge der Beamten um 2,9 und 1,8 % angehoben wurden, keine rechtlich selbständige, belastende Wirkung entfalteten (vgl. BVerwGE 117, 305 <313>). 63

b) Auch die Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz wirkt nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise zurück. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer stellt § 14a Bundesbesoldungsgesetz insbesondere keinen Fall einer (echten) Rückwirkung im Sinne einer Rückbewirkung von Rechtsfolgen dar. 64

Eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen liegt vor, wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs einer Norm und der Eintritt ihrer Rechtsfolgen auf einen Zeitpunkt festgelegt sind, der vor demjenigen liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist, so dass der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift (vgl. BVerfGE 30, 367 <386 f.>; 97, 67 <78 f.>). 65

Ein solcher rückwirkender gesetzgeberischer Eingriff liegt im Falle des § 14a Bundesbesoldungsgesetz nicht vor. Die Vorschrift ist mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 am 29. Juni 1998 verkündet worden und am 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Die Vorschrift sieht die Verminderung von Besoldungs- und Versorgungsanpassungen und den Aufbau von Sondervermögen ab dem Jahre 1999, also ausschließlich für die Zukunft vor (vgl. BVerwGE 117, 305 <313>; Battis/Kersten, NVwZ 2000, S. 1337 <1341>). 66

c) Auch im Übrigen ist § 14a Bundesbesoldungsgesetz unter Rückwirkungsge- 67



sichtspunkten und im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes unbedenklich. Der zu erwartende Anstieg der Versorgungslasten, der unter anderem auf die steigende Lebenserwartung und die hohe Zahl von Frühpensionierungen zurückzuführen ist, rechtfertigt die Regelung des § 14a Bundesbesoldungsgesetz auch im Hinblick auf das Vertrauen der einzelnen Besoldungs- oder Versorgungsempfänger in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage. Dies gilt namentlich deshalb, weil die Besoldungs- und Versorgungsempfänger nicht darauf vertrauen durften, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen jeweils exakt in Höhe der Tarifiergebnisse für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zu erhalten. Im Übrigen ist die durch § 14a Bundesbesoldungsgesetz angestrebte Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus geringfügig und soll in kleinen Schritten über einen langen Zeitraum hinweg ausschließlich aus einer Verminderung der Bezügeanpassungen vorgenommen werden. Angesichts dessen bedurfte es von Verfassungs wegen auch keiner Übergangsregelung für ältere Beamte, wie sie der Beschwerdeführer zu 3) gefordert hat.

3. Die Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 und die zugrunde liegende Vorschrift des § 14a Bundesbesoldungsgesetz verstoßen auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. In der Minderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen liegt insbesondere keine gleichheitswidrige Schlechterstellung von Beamten gegenüber Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst.

68

a) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 1, 14 <52>; 98, 365 <385>; stRspr). Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. BVerfGE 88, 5 <12>; 88, 87 <96>; 101, 54 <101>; 107, 27 <45>). Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. BVerfGE 1, 14 <52>; 114, 258, 297 <298>).

69

b) An diesem Maßstab gemessen ist die in § 14a Bundesbesoldungsgesetz vorgesehene und durch die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 erfolgte Schlechterstellung der Beamten gegenüber den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes nicht zu beanstanden. Das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer - auch derjenigen im öffentlichen Dienst - unterscheiden sich schon im Grundsätzlichen (vgl. hierzu BVerfGE 52, 303 <345 f.>; 63, 152 <166 ff.>). Die Beziehungen des Dienstherrn zu seinen Arbeitnehmern werden durch Vertrag, das Beamtenverhältnis wird durch Gesetz geregelt. Anders als der Beamte kann der Angestellte grundsätzlich jederzeit entlassen werden. Auch hat der Angestellte keinen Anspruch auf lebenslange Alimentation, sondern (lediglich) auf vertragsgemäße

70

## Entlohnung.

Grundlegende Unterschiede zwischen Beamten- und Angestelltenverhältnis zeigen sich auch und vor allem im hier betroffenen Bereich der Entgeltfindung. Während die Höhe der Besoldungs- und Versorgungsbezüge der Beamten vom Dienstherrn einseitig durch Gesetz bestimmt wird, werden die Vergütungen der Angestellten im öffentlichen Dienst von den Tarifparteien ausgehandelt. Diese Unterschiede sind ohne weiteres geeignet, eine unterschiedliche Entwicklung der Entgelte für Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst - wie sie die Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze 1999 und 2000 in Übereinstimmung mit § 14a Bundesbesoldungsgesetz herbeigeführt haben - zu rechtfertigen. 71

4. Von einer weiteren Begründung wird abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 72

Dieser Beschluss ist gemäß § 93d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG unanfechtbar. 73

Hassemer

Di Fabio

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2007 - 2 BvR 1673/03**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2007 - 2 BvR 1673/03 - Rn. (1 - 73), [http://www.bverfg.de/e/rk20070924\\_2bvr167303.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070924_2bvr167303.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070924.2bvr167303