

L e i t s ä t z e

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017

- 2 BvL 1/10 -

- 1. Die Einführung einer „Wartefrist“ hinsichtlich der Besoldung bei Übertragung eines höheren Statusamtes stellt eine dem einfachen Gesetzgeber verwehrte strukturelle Veränderung und keine bloße Modifikation eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums dar.**
- 2. Zwar ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, das Besoldungsgefüge anders zu strukturieren. Er muss jedoch gewährleisten, dass mit einem höheren Amt höhere Bezüge einhergehen. Auch eine Einarbeitungszeit in einem höheren Amt rechtfertigt nicht, von einem Beförderungserfolg in Form eines Besoldungsanstiegs für eine bestimmte Zeit abzusehen.**



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 6d Absatz 3 1. Halbsatz in Verbindung mit Absatz 1 Satz 1 1. Halbsatz des Landesbesoldungsgesetzes Rheinland-Pfalz in der Fassung des Artikels 5 Nummer 1 des Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 vom 21. Dezember 2007 (GVBl S. 283) mit Artikel 33 Absatz 5 GG unvereinbar ist, soweit sich diese Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe bezieht

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 4. Dezember 2009 - 10 A 10507/09.OVG -

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

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 17. Januar 2017 beschlossen:

§ 6d Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 des Landesbesoldungsgesetzes Rheinland-Pfalz (LBesG vom 12. April 2005 [Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz Seite 119]) in der Fassung des Artikels 5 Nummer 1 des Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 vom 21. Dezember 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 283) ist mit Artikel 33 Absatz 5 GG unvereinbar und nichtig.

G r ü n d e :

A.

Die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz betrifft eine Regelung des Landesbesoldungsrechts. Nach der zur Überprüfung gestellten Vorschrift erhält ein Beamter oder Richter, dem ein Amt ab den Besoldungsgruppen B 2 oder R 3 übertragen wird, für die Dauer von zwei Jahren das Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe. Das vorlegende Gericht sieht in dieser sogenannten „Wartefrist“ einen Verstoß insbesondere gegen Art. 33 Abs. 5 GG, soweit sich die Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe bezieht.

1

I.

1. In das Landesbesoldungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 12. April 2005 (GVBl S. 119) (LBesG) wurde durch Artikel 5 Nr. 1 des Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 (LBV AnpG 2007/2008) vom 21. Dezember 2007 (GVBl S. 283) mit Wirkung zum 1. Januar 2008 § 6d LBesG aufgenommen. Die Vorschrift galt unverändert bis zum 30. Juni 2013. Zum 1. Juli 2013 traten (soweit hier relevant) die Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG n.F.) sowie das Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamVG) als Art. 1 und 2 des Landesgesetzes zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts vom 18. Juni 2013 (GVBl S. 157 [158 und 208]) in Kraft. Dem bisherigen § 6d LBesG entsprechende Regelungen sind nunmehr in §§ 32, 35 Abs. 2 und §§ 51, 52 LBesG n.F. sowie in § 12 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 6 LBeamVG enthalten.

2

2. § 6d LBesG bestimmte, dass Beamte und Richter, denen ein Amt ab Besoldungsgruppe B 2 (Abs. 1 Satz 1) oder R 3 (Abs. 3) verliehen wurde, für die Dauer von zwei Jahren nach Verleihung dieses Amtes das Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe erhielten. Bei der Verleihung eines Amtes der Besoldungsgruppe B 2 wurde als Grundgehalt ein Betrag in Höhe des Endgrundgehalts der Besoldungsgruppe A 16 gewährt, bei R 3 ein Betrag in Höhe des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 2. Die Vorschrift berührte – etwa hinsichtlich der Amtsbezeichnung oder Fragen des Dienstalters – nicht die Verleihung des höheren Amtes als solche. Durch § 6d Abs. 4 LBesG war sichergestellt, dass die Besoldung nach der Beförderung nicht niedriger war als zuvor. § 6d Abs. 1 Satz 2 LBesG regelte die Berücksichtigung allgemeiner Amtszulagen, Satz 3 die Nichtanwendbarkeit der Wartefristregelung un-

3

ter anderem, wenn mit dem neuen Amt kein höheres Grundgehalt verbunden war. § 6d Abs. 2 LBesG betraf Fragen der Anrechnung von Zeiten auf die Wartefrist.

§ 6d LBesG

Abweichende Bestimmung von Grundgehaltssätzen

(1) Beamte, denen ein Amt ab Besoldungsgruppe B 2 der Besoldungsordnung B verliehen wird, erhalten für die Dauer von zwei Jahren nach Verleihung dieses Amtes das Grundgehalt der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe; dabei wird bei der Verleihung eines Amtes der Besoldungsgruppe B 2 als Grundgehalt ein Betrag in Höhe des Endgrundgehalts der Besoldungsgruppe A 16 gewährt. Bei der Ermittlung des Grundgehalts der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe sind in der Besoldungsordnung B in Ämtern dieser Besoldungsgruppe allgemein gewährte Amtszulagen hinzuzurechnen. Die Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung, wenn mit dem neuen Amt kein höheres Grundgehalt verbunden ist sowie bei Ämtern der Besoldungsordnung B, die in der Kommunal-Besoldungsverordnung geregelt sind.

(2) Zeiten, in denen die mit dem neuen Amt verbundene Funktion bereits wahrgenommen worden ist, sind auf die Zweijahresfrist des Absatzes 1 Satz 1 Halbsatz 1 anzurechnen. Die Anrechnung unterbleibt für solche Zeiten, in denen die Funktion nur vertretungsweise wahrgenommen oder in denen ein nach den Bestimmungen des Absatzes 1 abgesenkter Grundgehalt gewährt worden ist; sie unterbleibt ferner, wenn das Amt „Ministerialrat“ in der Besoldungsgruppe B 3 verliehen wird. Die Feststellungen nach den Sätzen 1 und 2 trifft die oberste Dienstbehörde.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend bei der Verleihung eines Amtes ab Besoldungsgruppe R 3 der Besoldungsordnung R; dabei wird bei der Verleihung eines Amtes der Besoldungsgruppe R 3 als Grundgehalt ein Betrag in Höhe des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 2 gewährt.

(4) Verringern sich durch die Anwendung der Absätze 1 und 3 die Dienstbezüge, die während der bisherigen Verwendung zugestanden haben, so wird in Höhe der Differenz eine Ausgleichszulage gewährt; sie ist ruhegehaltfähig, soweit sie ruhegehaltfähige Dienstbezüge ausgleicht.

3. Zur Begründung von § 6d LBesG heißt es in dem Gesetzentwurf der Landesregierung zum LBV AnpG 2007/2008 (LTDruks 15/1400, S. 36 ff.) unter anderem, dass die Ämter der Besoldungsordnung B sogenannte Spitzenämter darstellten, die außerhalb der regelmäßigen Laufbahnerwartung lägen und an die deshalb besonde-

4

re Anforderungen zu stellen seien. Der Grundsatz, für diese herausgehobenen Funktionen Festgehälter vorzusehen, solle beibehalten werden. Es sei jedoch zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung eines neuen Führungsamtes insgesamt höhere Fähigkeiten erfordere – etwa wegen einer auch politisch geprägten besonderen Verantwortung oder hinsichtlich der Personalführung –, die in dem neuen Amt umgesetzt werden müssten und während einer Einarbeitungszeit ihrer Ergänzung durch die Erlangung einer entsprechenden praktischen Erfahrung bedürften. Vor diesem Hintergrund erscheine es sachgerecht, bei der Verleihung eines Amtes ab Besoldungsgruppe B 2 der Besoldungsordnung B für die Dauer von zwei Jahren eine Bezahlung aus der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe erfolgen zu lassen. In der Gesetzesbegründung wird insbesondere auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Wartefrist im Beamtenversorgungsrecht vor der Gewährung von Versorgungsbezügen aus dem letzten Amt (vgl. BVerfGE 117, 372) verwiesen. Die Maßnahme werde im Übrigen einen Beitrag zur Personalkosteneinsparung leisten. Von den angehörten Verbänden wurde die Regelung überwiegend abgelehnt (vgl. LT-Drucks 15/1400, S. 30).

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Kläger) wurde am 17. März 2008 vom Vorsitzenden Richter am Oberlandesgericht (Besoldungsgruppe R 3) zum Vizepräsidenten des Oberlandesgerichts (Besoldungsgruppe R 4) befördert und in eine entsprechende Planstelle eingewiesen. Er erhielt danach für die Dauer von zwei Jahren nach Maßgabe von § 6d Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 LBesG weiterhin das Grundgehalt nach R 3. Der Antrag auf Gewährung von Dienstbezügen nach R 4 – wegen Verfassungswidrigkeit von § 6d LBesG – hatte im Verwaltungsverfahren keinen Erfolg.

5

2. Das Verwaltungsgericht Koblenz hat die Klage abgewiesen (Urteil vom 17. März 2009 - 6 K 772/08.KO -). Zur Begründung hat es ausgeführt, dass das Alimentationsprinzip den Gesetzgeber nicht hindere, die Struktur der Besoldung, deren Höhe oder auch die Zahlungsmodalitäten für die Zukunft zu ändern. Er dürfe Leistungsgesichtspunkte in die Besoldung dergestalt einbeziehen, dass etwa eine neue – niedrigere – Stufung innerhalb der Besoldungsgruppe eingeführt werde, um dem Gesichtspunkt einer Einarbeitungszeit und der naturgemäß damit verbundenen geringeren Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen. Auch sei die Annahme, dass die Übernahme eines neuen Amtes mit einer Einarbeitungszeit verbunden sei, dem geltenden Besoldungsrecht nicht fremd. Der Gesetzgeber habe daher das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation und das Leistungsprinzip miteinander in Einklang gebracht und dabei den Leistungsgrundsatz etwas mehr betont als früher.

6

3. a) Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz das Verfahren mit Beschluss vom 4. Dezember 2009 - 10 A 10507/09.OVG - ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 6d Abs. 3 Halbsatz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LBesG mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sei, soweit sich die Vorschrift auf die Verleihung eines Richteramtes ab

7

Besoldungsgruppe R 4 an einen Richter der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe beziehe.

b) Nach Überzeugung des Gerichts verstößt die Vorschrift gegen das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation. Dazu gehörten als unmittelbare Folge einer Beförderung die höhere besoldungsrechtliche Einstufung und die Zahlung der betreffenden höheren Dienstbezüge. Nur dies entspreche auch dem Leistungsgrundsatz. Soweit eine zweijährige Wartefrist für die Versorgung aus dem letzten Amt für zulässig erachtet worden sei, sei dies damit begründet worden, dass bereits das Versorgungsrecht im traditionsbildenden Zeitraum Einengungen gekannt habe; dies gelte indes nicht für das Besoldungsrecht. Die Rechtsprechung zur Absenkung der Besoldung in den Eingangssämtern der Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes betreffe grundlegend andere Sachverhalte. Der Gesetzgeber habe auch keine neue Bewertung der Richterämter oder des Besoldungsgefüges vorgenommen. Die Regelung lasse sich nicht, wie in der Gesetzesbegründung angeführt, durch den Leistungsgedanken dergestalt rechtfertigen, dass während einer Einarbeitungsphase den Anforderungen des neuen Amtes noch nicht in vollem Umfang genügt werde. Vielmehr verstoße die völlige Ignorierung des Beförderungserfolgs bei ausbezahlten Dienstbezügen gegen den Leistungsgrundsatz. Eine Rechtfertigung allein durch das Interesse an Personalkosteneinsparungen scheide aus.

8

Darüber hinaus liege ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz vor, da eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Gruppen von Richtern willkürlich sei. In Bezug auf alle betroffenen Richterämter (R 3 bis R 9) gehe der Gesetzgeber davon aus, dass während einer Einarbeitungsphase noch nicht die den Anforderungen des betreffenden Amtes entsprechende volle Leistung erbracht werde. In Bezug auf die Besoldung über diese zwei Jahre hin würden dann jedoch zwei Gruppen gebildet: eine Gruppe, bei der ungeachtet der Verleihung des höheren Amtes keine höheren Dienstbezüge gezahlt würden (ab R 4, sofern die Beförderung aus der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe heraus erfolge), und eine Gruppe, bei der die Verleihung des höheren Amtes zu einer gewissen Erhöhung der Dienstbezüge führe (Besoldungsgruppe R 3 und - gestuft - ab R 4, sofern die Beförderung nicht aus der nächstniedrigeren Besoldungsgruppe heraus erfolge). Es erschließe sich kein vernünftiger, einleuchtender Grund für die unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen.

III.

In dem Verfahren haben die Landesregierung und der Landtag Rheinland-Pfalz, das Bundesverwaltungsgericht, der dbb beamtenbund und tarifunion, der Deutsche Richterbund sowie der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen Stellungnahmen abgegeben.

10

B.

Die Vorlage ist zulässig.

11

Der Vorlagebeschluss wird den sich aus Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ergebenden Anforderungen gerecht. Das Oberverwaltungsgericht hat den Regelungsinhalt sowie die Entscheidungserheblichkeit der Norm herausgearbeitet und seine Auffassung der Verfassungswidrigkeit der Norm in Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung begründet. § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG verpflichtet das vorlegende Gericht dabei nicht, auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen. Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. insgesamt BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 -, juris, Rn. 22 m.w.N.). Das Oberverwaltungsgericht hat sich insbesondere auch dazu verhalten, warum es Klage und Berufung nicht bereits wegen des zunächst formulierten Verpflichtungsantrags für unzulässig hält (vgl. insoweit BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2009 - 2 BvL 3/08, 2 BvL 4/08, 2 BvL 5/08, 2 BvL 6/08, 2 BvL 11/09 -, juris, Rn. 11 ff.).

Das Außerkrafttreten von § 6d LBesG zum 30. Juni 2013 lässt – unabhängig davon, dass inhaltsgleiche Regelungen auch in der Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes sowie im Landesbeamtenversorgungsgesetz enthalten sind – die Entscheidungserheblichkeit nicht entfallen. Für den im Ausgangsverfahren relevanten Zeitraum richtete sich die Besoldung des Klägers nach § 6d LBesG.

C.

§ 6d Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LBesG ist insgesamt mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar und nichtig.

Zwar hat das Oberverwaltungsgericht nur einen Teil der Regelung für verfassungswidrig gehalten und zur Überprüfung gestellt. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch befugt, die Vorlagefrage zu präzisieren und klarzustellen; die Rechtsfrage kann begrenzt, erweitert, ausgedehnt oder umgedeutet werden (vgl. BVerfGE 121, 241 <253>). Die Verfassungswidrigkeit betrifft über die Vorlagefrage hinaus nicht nur die Verleihung eines Richteramtes ab Besoldungsgruppe R 4, sondern erfasst die Vorschrift im Ganzen. Sie steht mit mehreren hergebrachten Grundsätzen im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (I.) trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und der Zulässigkeit einer Neustrukturierung des Besoldungsgefüges (II.) nicht in Einklang (III.). Ob daneben auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorliegt, kann daher offen bleiben (IV.).

I.

1. a) Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. 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 als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 121, 205 <219>; BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 -, juris, Rn. 33).

b) Nicht jede Regelung des Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, wird von der institutionellen Garantie erfasst. Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Berufsbeamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum. Geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Dies entspricht der Funktion dieser Einrichtungsgarantie, die einerseits auf Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angelegt ist, ihm andererseits aber den Kernbestand der Strukturprinzipien verbindlich als Rahmen vorgeben soll, also die Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde. Bei diesen Grundsätzen verlangt Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur „Berücksichtigung“, sondern auch „Beachtung“ (vgl. BVerfGE 119, 247 <262 f.>; BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 -, juris, Rn. 34). Substantialität und Traditionalität sind demnach zwei Voraussetzungen, die für die Qualifikation als hergebrachter Grundsatz kumulativ erfüllt sein müssen.

17

2. Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, die Beamtinnen und Beamten sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Im Rahmen dieser Verpflichtung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die Verantwortung des Amtes sowie die von Amtsinhabern geforderte Ausbildung und ihre Beanspruchung zu berücksichtigen. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 130, 263 <293>; 139, 64 <111 f. Rn. 93, 118 Rn. 111>; 140, 240 <278 Rn. 72, 284 f. Rn. 90>).

18

3. a) Das Leistungsprinzip als hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG bezeichnet in seinem Kern vor allem das Prinzip der Bestenauslese, wie es aus-

drücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist. Art. 33 Abs. 5 GG ergänzt dabei die für Auswahlentscheidungen geltende Regelung des Art. 33 Abs. 2 GG vor allem durch eine bewahrende, auf den Schutz der „erdienten Statusrechte“ ausgerichtete Komponente, die zur Garantie der Unabhängigkeit des Beamtentums beitragen und damit die Funktionsfähigkeit der Institution sichern soll. Ein wesentlicher Inhalt des Leistungsprinzips ist daher die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolgs, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und Leistung erlangt hat (vgl. BVerfGE 64, 367 <379 f.>; 121, 205 <226>). Mit der Übertragung des neuen Amtes wird ein beförderter Beamter aus der Gruppe derjenigen herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt innehatten. Die damit verbundene höhere besoldungsrechtliche Einstufung bringt wie die Beförderung selbst die förmliche besondere Anerkennung der Befähigung und Leistung des Beförderten zum Ausdruck (vgl. BVerfGE 64, 367 <380>). Dieser Grundsatz ist nicht nur bei strukturellen Veränderungen und Überleitungen zu beachten (vgl. zu derartigen Konstellationen BVerfGE 64, 367 sowie BVerfGE 121, 205), sondern gilt auch darüber hinaus (vgl. BVerfGE 117, 372 <382>).

b) Das Besoldungsrecht ist dabei zunächst – über das Statusrecht sowie das herkömmliche System der Dienstaltersstufen bei der Bemessung des Grundgehalts – mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird (vgl. BVerfGE 130, 263 <296>). Möglich ist auch der Einsatz unmittelbar von der individuellen Leistung der Beamten abhängiger Besoldungsbestandteile, so dass es zu einer Überschneidung des Leistungsprinzips mit dem Alimentationsprinzip kommt. Eine stärkere Berücksichtigung des Leistungsgedankens stellt ein zulässiges Element der Besoldungsgesetzgebung dar (vgl. BVerfGE 110, 353 <365 ff.>; 130, 263 <296 f.>).

20

4. a) Als hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG ist des Weiteren das Laufbahnprinzip anerkannt. Danach bestehen für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen (vgl. BVerfGE 107, 257 <273>; BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 -, juris, Rn. 36). Das Laufbahnprinzip ist dabei Ausdruck des Leistungsprinzips (vgl. BVerfGE 62, 374 <384>; BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015, a.a.O.).

21

b) Das Richteramtsrecht kennt zwar angesichts der Sonderstellung des durch Art. 97 GG von Verfassungs wegen in hervorgehobener Weise in seiner Unabhängigkeit geschützten Richters keine dem Beamtenrecht entsprechenden Laufbahnen (vgl. BVerfGE 56, 146 <165 f.>; missverständlich ist die Formulierung in BVerfGE 107, 257 <273>). Allerdings kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – jedenfalls bei der gegenwärtigen Ämterstruktur – auch im Bereich des Richteramtsrechts auf „Beförderungen“ im rechtstechnischen Sinne nicht gänzlich verzichtet werden, die zumindest unter dem Gesichtspunkt des auch hier zu beachtenden Leistungsgrundsatzes mit den Beförderungen der Beamten vergleichbar sind (vgl. BVerfGE 56, 146 <165 f.>; vgl. auch BVerfGE 55, 372 <394> zum „prinzipiellen Unterschied zwischen dem ‚Richter-Kernamt‘ einerseits und dem ‚Beamten-

22

Laufbahnamt‘ andererseits“).

c) Grundsätzlich als nicht laufbahnfrei und daher vom Anwendungsbereich des Laufbahnprinzips erfasst gelten auch die der B-Besoldung zugeordneten Ämter (vgl. BVerwGE 63, 353 <377 ff.> sowie speziell zum Amt des Staatssekretärs: Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 31. März 2003 - 2 KO 548/01 -, juris, Rn. 67 ff.). 23

5. a) Als eigenständigen hergebrachten Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht angesehen, dass die Bezüge der Beamten entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind (vgl. BVerfGE 4, 115 <135>; 11, 203 <215>; 56, 146 <164>; 61, 43 <57>; 76, 256 <323 ff.>; 117, 330 <355>; 117, 372 <382>). Es hat dabei Bezug genommen auf die drei bereits genannten hergebrachten Grundsätze (vgl. BVerfGE 117, 330 <355>). Der Grundsatz der abgestuften Besoldung wird regelmäßig verbunden mit der Einschränkung, dass mit einem höheren Amt „in aller Regel“ auch höhere Dienstbezüge verbunden sind (BVerfGE 11, 203 <215>; 56, 146 <164>; 61, 43 <57>; 76, 256 <324>; 117, 372 <382>). In einer frühen Entscheidung wird als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bezeichnet, dass „eine Beförderung nicht zu einer Verminderung der Bezüge führen darf“ (BVerfGE 18, 159 <170>). Zuletzt hat der Senat entschieden, das Abstandsgebot untersage es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen „dauerhaft einzuebnen“ (BVerfGE 139, 64 <117 Rn. 110>; 140, 240 <284 Rn. 89>). 24

b) Eine Begründung für den einschränkenden Zusatz „in aller Regel“ ist nie gegeben worden. Frühere Regelungen im Besoldungsrecht, die in ihrer Wirkung der zur Überprüfung gestellten Wartefrist ähnelten, sind – anders als im Versorgungsrecht – nicht ersichtlich, wovon auch die im vorliegenden Verfahren eingegangenen Stellungnahmen ausgehen. In der Literatur wird gelegentlich – ohne entsprechende Relativierung – sogar die „durchgängige Differenzierung der Bezüge“ als hergebrachter Grundsatz betrachtet (vgl. Masing, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 33 Rn. 87 [bei Fn. 469]). Das Bundesverfassungsgericht hat an anderer Stelle formuliert, dass die „höhere besoldungsrechtliche Einstufung ... die unmittelbare Folge der Übertragung eines höherwertigen Amtes“ sei (BVerfGE 76, 256 <324>). Eine weitere Auseinandersetzung mit diesem einschränkenden Zusatz ist vorliegend nicht erforderlich, da § 6d LBesG jedenfalls mit den zuvor genannten hergebrachten Grundsätzen im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar ist (s. dazu III.). 25

6. Schließlich ist ein weiterer hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamten- und des Richtertums, dass für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung gewährt wird (vgl. BVerfGE 12, 326 <334>; 130, 52 <66 f.>, wenn auch den Begriff des Dienstpostens verwendend; einschränkend BVerfGE 107, 218 <243 ff.> wegen der „Ausnahmesituation der Wiedervereinigung“).

II.

1. Auch bei einem hergebrachten Grundsatz verbleibt ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, um die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates sowie seiner fortschreitenden Entwicklung anpassen zu können. Solange keine strukturelle Veränderung an den für die Institution des Berufsbeamtenwesens wesentlichen Regelungen vorgenommen wird, steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen. Die für den Kerngehalt der beamtenrechtlichen Grundsätze geltende Beachtungspflicht versperrt jedoch den Weg zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber. Die verfassungsrechtliche Garantie ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, eine im politischen Kräftespiel stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Die Bindung des Gesetzgebers an die hergebrachten Grundsätze ist die Konsequenz der institutionellen Garantie, deren Sinn gerade darin besteht, dem gestaltenden Gesetzgeber einen Kernbestand an Strukturprinzipien verbindlich vorzugeben (vgl. BVerfGE 117, 372 <379 f.>; 121, 205 <220>).

27

2. a) Insbesondere im Bereich der Besoldung darf der Gesetzgeber jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation Kürzungen oder andere Einschnitte in die Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Die Alimentation von Beamten und Richtern genießt insoweit nur einen relativen Normbestandsschutz. Dabei ist die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft (vgl. BVerfGE 139, 64 <126 f. Rn. 128 ff.>; 140, 240 <295 f. Rn. 111 ff.>).

b) Diese Anforderungen gelten auch dann, wenn die Neuregelung keine negativen Auswirkungen für konkrete Beamte mit sich bringt, das Besoldungsgefüge selbst aber neu geregelt wird. Nimmt der Gesetzgeber insoweit eine besoldungsmäßige Neubewertung eines Amtes vor, ohne die dem Amt zugrunde liegenden Anforderungen zu verändern, muss er dafür Sorge tragen, dass eine derartige besoldungsrechtliche Neubewertung immer noch den (unveränderten) Anforderungen des Amtes und dessen prägenden Merkmalen gerecht wird (vgl. BVerfGE 130, 263 <295 f.>). Da Systemwechsel in besonderem Maße mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig sind, kommt es auch insoweit auf die Einhaltung prozeduraler Anforderungen an (vgl. BVerfGE 130, 263 <301 f.>).

29

III.

§ 6d Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LBesG verstößt gegen die oben dargestellten hergebrachten Grundsätze im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG.

30

1. a) Dies gilt insbesondere für die Abstufung der Bezüge entsprechend der Wertigkeit der Ämter. Aufgrund der Implementierung der mit dem nächstniedrigeren Amt verbundenen Bezüge durch § 6d LBesG hebt sich ein höheres Amt (vorübergehend) besoldungsmäßig nicht von dem nächstniedrigeren ab. Eine Beförderung zwei Jahre vor Eintritt in den Ruhestand wäre lediglich versorgungsrelevant, führte aber nie zu

31

höheren Bezügen im aktiven Dienst. Zwar ist eine Sprungbeförderung, also eine Beförderung über mehrere Ämter hinweg, weiterhin mit einer Bezügeerhöhung verbunden. Diese von den Karriereverläufen einzelner Beamter abhängige Besonderheit ändert aber nichts an der Aufhebung der Abstufung der Bezüge, die sinnvollerweise nur mit Blick auf die jeweils nächsten Besoldungsgruppen betrachtet werden kann.

b) Auch den Anforderungen des Alimentationsprinzips wird § 6d LBesG nicht gerecht. Das Besoldungsrecht kennt zwar einen Konnex zwischen Dienstausübung und Besoldung (vgl. etwa § 6 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 [BGBl I S. 1434] sowie BVerfGE 37, 167 <179 f.>). § 6d LBesG trägt jedoch dem Umstand nicht Rechnung, dass die Besoldung kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen des Beamten darstellt, sondern vielmehr ein „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene Pflicht des Beamten, unter Einsatz seiner ganzen Persönlichkeit diesem - grundsätzlich auf Lebenszeit - seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen (vgl. BVerfGE 139, 64 <123 Rn. 123>; 140, 240 <292 Rn. 106>). Nach einer Beförderung hat ein Beamter ein höherwertiges Amt als zuvor inne. Dies höherwertige Amt – und nicht die konkrete und möglicherweise noch zu verbessernde Tätigkeit – muss nach dem Alimentationsprinzip Maßstab für seine Besoldung sein.

32

2. Die Einführung einer „Wartefrist“ hinsichtlich der Besoldung stellt eine dem einfachen Gesetzgeber verwehrte strukturelle Veränderung und keine bloße Modifikation eines hergebrachten Grundsatzes dar.

33

a) Zwar ist für den Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt eine Mindestverweildauer als hergebrachter, lediglich modifizierender Bestandteil anerkannt (vgl. BVerfGE 61, 43 <60 f.>; 117, 372 <384>). Im Bereich des Besoldungsrechts sind tradierte Regelungen, die § 6d LBesG gleichkommen, jedoch nicht ersichtlich. Vor allem aber lässt sich eine Wartefrist im Besoldungsrecht auch nicht auf die im Versorgungsrecht tragenden Erwägungen stützen. Dort soll die Wartefrist vor einer Versorgung auf Lebenszeit nach Maßgabe des letzten Amtes ein Mindestmaß an nachhaltiger, diesem Amt entsprechender Dienstleistung gewährleisten und dem Ziel dienen, Gefälligkeitsbeförderungen zu verhindern oder ihnen zumindest die versorgungsrechtliche Anerkennung zu versagen (vgl. BVerfGE 117, 372 <383>). § 6d LBesG dient keinem dieser Ziele.

34

b) Der noch während der Geltung bundeseinheitlichen Besoldungsrechts ergangene Beschluss eines Vorprüfungsausschusses des Bundesverfassungsgerichts, wonach es zulässig sei, die Besoldung der Eingangsamter der Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes im Eingangsbereich der entsprechenden Besoldungsgruppen für die Dauer von drei beziehungsweise vier Jahren abzusenken (BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 1148/84 -, juris), betraf dagegen eine andere Konstellation. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass das Ämtergefüge und die Zuordnung der Ämter zu einzelnen Laufbah-

35

nen unangetastet blieben und lediglich der Besoldungsrahmen einzelner Besoldungsgruppen verändert werde. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Neuordnung beruhe nicht auf einer anderen Bewertung der Eingangssämter, sondern auf einer geänderten Einschätzung der möglichen Bandbreite des Besoldungsrahmens bei einzelnen Besoldungsgruppen. Für die damalige Regelung galt (abgesehen von speziellen Konstellationen des Laufbahnaufstiegs, vgl. BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 15. Januar 1985, a.a.O., Rn. 12) daher im Unterschied zu § 6d LBesG gerade nicht, dass die Verleihung eines höheren Amtes nicht mit einer höheren Besoldung verbunden und die Abstufung der Ämter aufgehoben war.

3. § 6d LBesG lässt sich auch nicht mit dem Anliegen einer – grundsätzlich zulässigen – stärkeren Betonung des Leistungsprinzips (vgl. oben Rn. 19 f.) rechtfertigen. 36

a) Zwar ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, das Besoldungsgefüge anders zu strukturieren (vgl. oben Rn. 28 f.). Er muss jedoch aufgrund der oben dargelegten Grundsätze gewährleisten, dass mit einem höheren Amt höhere Bezüge einhergehen, auch wenn die Beförderung aus dem nächstniedrigeren Amt (gegebenenfalls samt Amtszulage) erfolgt. Eine vermeintliche Einarbeitungszeit in einem höheren Amt rechtfertigt nicht, von einem Beförderungserfolg bereits bei Amtsverleihung (in Form eines Besoldungsanstiegs) abzusehen. Das Leistungsprinzip kann insoweit gerade nicht als Rechtfertigung dienen, da es selbst die Anerkennung des Beförderungserfolgs (vgl. BVerfGE 64, 367 <380>; 121, 205 <226>) und damit einen Besoldungsanstieg fordert. 37

b) Es ist auch nicht erkennbar, dass § 6d LBesG derartige konzeptionelle Erwägungen zugrunde liegen. Bereits die Gesetzesbegründung verweist darauf, die Vorschrift werde einen Beitrag zur Personalkosteneinsparung leisten (LTDrucks 15/1400, S. 28, 37). Der Gesetzentwurf ist auch allein unter dem Gesichtspunkt der Finanzlage der öffentlichen Haushalte im Landtag diskutiert worden (vgl. Plenarprotokoll 15/28 vom 29. August 2007, S. 1668-1675 und Plenarprotokoll 15/35 vom 12. Dezember 2007, S. 2120-2126). Es spricht daher Überwiegendes dafür, dass entgegen der Stellungnahme der Landesregierung haushalterische Überlegungen nicht bloß ein Nebeneffekt waren. Dass in bestimmten Fällen eine Beförderung gleichwohl mit einer Besoldungserhöhung einhergeht - ein Umstand, für den Landesregierung und Landtag in ihren Stellungnahmen unterschiedliche Erwägungen angeführt haben -, aber auch, dass der spätere Besoldungszuwachs (nach zwei Jahren) unabhängig von der Leistung in dem höheren Amt eintritt, sprechen ebenfalls gegen die Annahme, dass eine strukturelle Neuausrichtung im Vordergrund gestanden hat. 38

IV.

Es kann offen bleiben, ob die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts zutrifft, § 6d LBesG verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da trotz einer für alle Beamten und Richter angenommenen Einarbeitungsphase eine Beförderung zwar für einige mit höheren Bezügen verbunden sei, jedoch nicht für diejenigen, die ab den Ämtern der Besoldungsgruppe R 4 aus den nächstniedrigeren befördert worden seien (vgl. oben Rn. 39

9).

1. Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzlichkeiten, 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. Dabei hat der Gesetzgeber beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften einen weiten Spielraum politischen Ermessens, 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 107, 218 <244 f.>; 139, 64 <112 f. Rn. 94 ff.>; 140, 240 <278 f. Rn. 73 ff.>).

40

2. a) Ein Sachgrund für eine Differenzierung zwischen den vom Oberverwaltungsgericht gebildeten Gruppen liegt zwar nicht in deren unterschiedlicher Eignung oder Leistung, weil eine Beförderung über mehr als eine Beförderungsguppe hinweg keineswegs auf eine höhere Eignung und Leistung für das Beförderungsam schließen lässt. Die dahin gehende Auffassung des Landtags ist unzutreffend. Bezugspunkt für die Eignung ist das Beförderungsam selbst und nicht die auf dem Weg dorthin „zu überwindenden“ Ämter.

41

b) Allerdings ist die gleiche Besoldung bei gleichem Amt ein hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. oben Rn. 26). Mit diesem dürfte eine Besoldung, die in Fällen der Sprungbeförderung zeitweise geringer ist als bei einer Beförderung aus der nächstniedrigeren Besoldungsguppe, nicht vereinbar sein. Dem stünde auch das Alimentationsprinzip entgegen, wonach sich die Besoldung nicht nach einem früheren, sondern dem gegenwärtig innegehabten Amt zu bemessen hat. Die genannten Grundsätze könnten daher die vom Oberverwaltungsgericht beanstandete Differenzierung zwischen den beiden Gruppen rechtfertigen. Dies bedarf jedoch keiner Entscheidung, da bereits der Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG dazu führt, dass § 6d LBesG nichtig ist, sodass mit der Verleihung eines höheren Amtes für alle Beamten beziehungsweise Richter ein besoldungsmäßiger Beförderungserfolg (wenn auch in unterschiedlicher Höhe) einhergeht und damit die vom Oberverwaltungsgericht herausgearbeitete Ungleichbehandlung entfällt.

42

D.

§ 6d Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LBesG ist wegen Unvereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG nichtig.

43

I.

Der Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG führt hier zur Nichtigklärung, vgl. § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 BVerfGG (vgl. auch BVerfGE 117, 372 <391>) und nicht nur zur Feststellung der Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz (vgl. § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm oder mehrerer Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtslage rückwirkend verfassungsgemäß umzugestalten. Ausnahmen von dieser Regelfolge der Unvereinbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht zwar wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen bejaht. Speziell bei besoldungsrechtlichen Normen gilt es zu beachten, dass die Alimentation des Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt. Eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes (nicht nur für den Kläger des Ausgangsverfahrens und etwaige weitere Beamte oder Richter, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist) hat das Bundesverfassungsgericht daher mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses regelmäßig für nicht geboten erachtet (vgl. BVerfGE 139, 64 <147 f. Rn. 194 f.> und 140, 240 <315 f. Rn. 169 f.>).

44

II.

Der Verfassungsverstoß liegt hier allerdings nicht in der fehlenden Amtsangemessenheit des Grundgehalts oder der Familienzuschläge (vgl. insoweit BVerfGE 81, 363 <383 ff.>; 99, 300 <330 f.>; 130, 263 <312 f.>; 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>), sondern wird bezogen auf eine aus speziellen haushalterischen Erwägungen heraus erlassene Sonderregelung festgestellt. Das Land Rheinland-Pfalz hat dazu selbst vorgetragen, dass „nennenswerte Einspareffekte“ mit dieser Regelung nicht verbunden seien. Die Nichtigklärung hat deshalb auch nicht zur Folge, dass es für die Besoldung an der gesetzlichen Grundlage fehlen würde, derer es mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzesvorbehalt bedarf, sodass kein Zustand geschaffen wird, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. dazu BVerfGE 139, 64 <147 Rn. 194> und 140, 240 <315 f. Rn. 169>).

45

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 -
2 BvL 1/10**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 1/
10 - Rn. (1 - 45), http://www.bverfg.de/e/ls20170117_2bvl000110.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:ls20170117.2bvl000110