

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017

- 2 BvL 10/11 -

- 2 BvL 28/14 -

Es gibt weder einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), der die Ruhegehaltfähigkeit von Zeiten im Dienste einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung zwingend anordnet oder untersagt, noch einen solchen Grundsatz, nach dem sich der Umgang mit Kapitalabfindungen aus dem Dienst in zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen bestimmt.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 10/11 -

- 2 BvL 28/14 -

IM NAMEN DES VOLKES

**In den Verfahren
zu der verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 55b Abs. 3 Satz 1 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (BGBl I S. 843) sowie in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG) vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verstößt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 11. November 2011 - 10 A 10747/11.OVG -

- 2 BvL 10/11 -,

ob § 56 Abs. 2 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 18. November 2014 - M 21 K 12.2042 -

- 2 BvL 28/14 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 23. Mai 2017 beschlossen:

1. **Die Verfahren 2 BvL 10/11 und 2 BvL 28/14 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
2. **Die Vorlage des Bayerischen Verwaltungsgerichts München in der Sache 2 BvL 28/14 ist unzulässig.**
3. **§ 55b Absatz 3 Satz 1 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (Bundesgesetzblatt I Seite 843) sowie in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (Bundesgesetzblatt I Seite 2218) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren sind zwei Richtervorlagen zum Versorgungsrecht der Soldaten (2 BvL 10/11) und der Beamten (2 BvL 28/14). 1

I.

Beide Vorlagen betreffen Bundeswehrangehörige, die in den Jahren 1973 bis 1981 beziehungsweise 1988 bis 1993 für den Dienst in einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung - hier in einer NATO-Untergliederung - beurlaubt waren und dort am Ende ihrer Dienstzeit zusätzlich zu ihren laufenden Bezügen eine Kapitalabfindung zur Altersversorgung erhielten. Diese Abfindung hatte zur Folge, dass die deutschen Versorgungsbezüge der Betroffenen nach ihrem Eintritt in den Ruhestand in einer von der Beurlaubungsdauer abhängigen Höhe dauerhaft zum Ruhen gebracht wurden, um den Wert der erhaltenen Abfindung auszugleichen. Die beiden vorlegenden Gerichte halten die im jeweiligen streitbefangenen Zeitraum anwendbaren Vorschriften über die Auswirkungen von Kapitalabfindungen auf die Ruhestandsbezüge für verfassungswidrig. 2

1. Berufssoldatinnen und -soldaten, die in den Ruhestand getreten sind, erhalten Ruhegehalt. Dessen Höhe ist nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit, den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen des in den letzten zwei Jahren vor der Zuruhesetzung bekleideten Amtes und dem jeweils gesetzlich festgelegten Ruhegehaltssatz zu bemessen (§ 14 Nr. 1, § 16, § 26 des Gesetzes über die Versorgung für die ehemaligen 3

Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen, SVG). Der Ruhegehaltssatz wird durch eine Addition der für jedes Jahr der ruhegehaltfähigen Dienstzeit festgelegten Vomhundertsätze bis zum jeweils geltenden Höchstsatz errechnet. Das Gesetz enthält Anrechnungs- und Ruhensvorschriften für den Fall, dass die den ehemaligen Berufssoldaten zustehenden Versorgungsbezüge mit Erwerbs- beziehungsweise Erwerbseinkommen (§ 53 SVG) oder mit anderen Versorgungsbezügen (§§ 55 bis 55b SVG) zusammentreffen; auf diese Weise soll eine Überalimentierung ebenso wie eine Unteralimentierung vermieden werden. Dabei können nicht nur periodisch gezahlte Erwerbseinkommen und Versorgungsleistungen zur Anwendung der Ruhensvorschriften führen, sondern auch einmalige Zahlungen in Form von Beitragserstattungen, Kapitalleistungen oder Abfindungen. Schließlich werden nicht nur Leistungen deutscher Dienstherrn oder Arbeitgeber berücksichtigt, sondern auch Zahlungen, die im Zusammenhang mit einer Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung wie etwa der NATO oder der Europäischen Union stehen (§ 55b SVG).

Die Ruhensvorschriften führen dazu, dass das den ehemaligen Bundeswehrangehörigen grundsätzlich zustehende deutsche Ruhegehalt teilweise nicht ausgezahlt wird. Die Höhe des Ruhensbetrages ist nicht von der Höhe der zuvor erhaltenen zwischen- oder überstaatlichen Versorgungsleistungen, sondern allein von der Dauer der Beurlaubung für den Dienst in der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung abhängig. Handelt es sich bei den anzurechnenden Versorgungsleistungen um laufende Zahlungen, darf der Ruhensbetrag allerdings die Höhe der laufenden Versorgungsleistungen der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung nicht überschreiten. Dies hat zur Folge, dass zumindest ein Gesamtbetrag ausgezahlt wird, der in seiner Höhe den nach innerstaatlichem Versorgungsrecht zustehenden Ruhestandsbezügen entspricht. Handelt es sich bei der zu berücksichtigenden zwischen- oder überstaatlichen Versorgungsleistung hingegen - wie in den Vorlagefällen - um eine einmalige Kapitalabfindung, ordnet das Gesetz in den für die Ausgangsfälle einschlägigen Fassungen zwar ebenfalls das (teilweise) Ruhen des deutschen Ruhegehalts auf der Grundlage der Beurlaubungszeit an, enthält jedoch weder eine ausdrückliche zeitliche Begrenzung des Ruhens noch eine Deckelung des Ruhensbetrages auf die Höhe der zwischen- oder überstaatlichen Versorgung. Dies kann dazu führen, dass die Summe aller Ruhensbeträge nach Ablauf einer gewissen Zeitdauer jedenfalls den Nennbetrag der erhaltenen Abfindung überschreitet.

§ 55b SVG lautete in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (BGBl I S. 843, SVG 1987), anwendbar in den Jahren 1987 bis 1991:

(1) Erhält ein Soldat im Ruhestand aus der Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung eine Versorgung, ruht sein deutsches Ruhegehalt in Höhe des Betrages, der einer Minderung des Vomhundertsatzes von 2,14 für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr entspricht; der Unterschiedsbetrag nach § 47 Abs. 1 ruht in

Höhe von 2,85 vom Hundert für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr. Die Versorgungsbezüge ruhen in voller Höhe, wenn der Soldat im Ruhestand als Invaliditätspension die Höchstversorgung aus seinem Amt bei der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung erhält. Der Ruhensbetrag darf die von der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung gewährte Versorgung nicht übersteigen.

(2) Bei der Anwendung des Absatzes 1 wird die Zeit, in welcher der Soldat im Ruhestand, ohne ein Amt bei einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung auszuüben, dort einen Anspruch auf Vergütung oder sonstige Entschädigung hat und Ruhegehaltsansprüche erwirbt, als Zeit im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst gerechnet. Entsprechendes gilt für Zeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung, die dort bei der Berechnung des Ruhegehalts wie Dienstzeiten berücksichtigt werden.

(3) Absatz 1 Satz 1 findet auch Anwendung, wenn der Soldat oder Soldat im Ruhestand bei seinem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung an Stelle einer Versorgung einen Kapitalbetrag als Abfindung oder als Zahlung aus einem Versorgungsfonds erhält. Das gilt nicht, wenn der Soldat oder Soldat im Ruhestand den Teil des Kapitalbetrags, der die Rückzahlung der von ihm geleisteten eigenen Beiträge zuzüglich der hierauf gewährten Zinsen übersteigt, an den Bund abführt. Zahlt der Soldat oder Soldat im Ruhestand nur den auf ein oder mehrere Jahre entfallenden Bruchteil dieses Betrages an den Bund, findet Absatz 1 Satz 1 nur hinsichtlich dieser Jahre keine Anwendung. Die Zahlung muss innerhalb eines Jahres nach Beendigung der Entsendung oder der Berufung in das Soldatenverhältnis erfolgen.

(4) Hat der Soldat oder Soldat im Ruhestand schon vor seinem Ausscheiden aus dem zwischenstaatlichen oder überstaatlichen öffentlichen Dienst unmittelbar oder mittelbar Zahlungen aus dem Kapitalbetrag erhalten oder hat die zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtung diesen durch Aufrechnung oder in anderer Form verringert, ist die Zahlung nach Absatz 3 in Höhe des ungekürzten Kapitalbetrages zu leisten.

(5) ...

§ 55b SVG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtenVG-ÄndG) vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218, SVG 1989), anwendbar im Zeit-

6

raum vom 1. Januar 1992 bis zum 30. September 1994, blieb gegenüber der vorzitierten Vorschrift weitgehend unverändert; lediglich die in Absatz 1 Satz 1 festgelegten Ruhenssätze wurden von 2,14% auf 1,875% sowie von 2,85% auf 2,5% reduziert:

(1) Erhält ein Soldat im Ruhestand aus der Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung eine Versorgung, ruht sein deutsches Ruhegehalt in Höhe des Betrages, der einer Minderung des Vomhundertsatzes von 1,875 für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr entspricht; der Unterschiedsbetrag nach § 47 Abs. 1 ruht in Höhe von 2,5 vom Hundert für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr. ...

2. Im Wesentlichen wortgleiche Regelungen galten im streitgegenständlichen Zeitraum auch für Beamtinnen und Beamte des Bundes. Auch bei ihnen führte der Anspruch auf Versorgungsleistungen am Ende der Beschäftigung in einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung zu einem Ruhen der Versorgungsbezüge in einer von der Beurlaubungsdauer abhängigen Höhe. Der Ruhensbetrag war im Falle einer laufenden zwischen- oder überstaatlichen Versorgung auf die Höhe dieser Versorgung beschränkt, während die Auszahlung einer Kapitalabfindung zu einem weder zeitlich noch nach dem kumulierten Gesamtbetrag begrenzten (teilweisen) Ruhen der deutschen Versorgung führte. § 56 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (BeamtVG) lautete in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 1987 (BGBl I S. 570, BeamtVG 1987), anwendbar von 1987 bis 1991 je einschließlich:

7

(1) Erhält ein Ruhestandsbeamter aus der Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung eine Versorgung, ruht sein deutsches Ruhegehalt in Höhe des Betrages, der einer Minderung des Hundertsatzes von 2,14 für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr entspricht; der Unterschiedsbetrag nach § 50 Abs. 1 ruht in Höhe von 2,85 vom Hundert für jedes im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst vollendete Jahr. Die Versorgungsbezüge ruhen in voller Höhe, wenn der Ruhestandsbeamte als Invaliditätspension die Höchstversorgung aus seinem Amt bei der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung erhält. Der Ruhensbetrag darf die von der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung gewährte Versorgung nicht übersteigen. Bei der Anwendung des Satzes 1 wird die Zeit, in welcher der Beamte, ohne ein Amt bei einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung auszuüben, dort einen Anspruch auf Vergütung oder sonstige Entschädigung hat und Ruhegehaltsansprüche erwirbt, als Zeit im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst gerechnet; Entsprechendes

gilt für Zeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung, die dort bei der Berechnung des Ruhegehaltes wie Dienstzeiten berücksichtigt werden.

(2) Absatz 1 Satz 1 findet auch Anwendung, wenn der Beamte oder Ruhestandsbeamte bei seinem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung anstelle einer Versorgung einen Kapitalbetrag als Abfindung oder als Zahlung aus einem Versorgungsfonds erhält. Das gilt nicht, wenn der Beamte oder Ruhestandsbeamte den Teil des Kapitalbetrages, der die Rückzahlung der von ihm geleisteten eigenen Beiträge zuzüglich der hierauf gewährten Zinsen übersteigt, an seinen Dienstherrn abführt. Zahlt der Beamte oder Ruhestandsbeamte nur den auf ein oder mehrere Jahre entfallenden Bruchteil dieses Betrages an den Dienstherrn, findet Absatz 1 Satz 1 nur hinsichtlich dieser Jahre keine Anwendung. Die Zahlung muss innerhalb eines Jahres nach Beendigung der Entsendung oder der Berufung in das Beamtenverhältnis erfolgen.

(3) Hat der Beamte oder Ruhestandsbeamte schon vor seinem Ausscheiden aus dem zwischenstaatlichen oder überstaatlichen öffentlichen Dienst unmittelbar oder mittelbar Zahlungen aus dem Kapitalbetrag erhalten oder hat die zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtung diesen durch Aufrechnung oder in anderer Form verringert, ist die Zahlung nach Absatz 2 in Höhe des ungekürzten Kapitalbetrages zu leisten.

(4) bis (5) ...

3. Welche Fassung der relevanten Vorschriften jeweils Anwendung findet, ergibt sich aus den zum Zeitpunkt der Zuruhesetzung eines Soldaten oder Beamten geltenden Übergangsregelungen des SVG und des BeamtVG. In den Ausgangsfällen sind dies § 94b SVG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926, Bekanntmachung der Neufassung des Soldatenversorgungsgesetzes vom 9. April 2002 <BGBl I S. 1258>), anwendbar im Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 11. Februar 2009 (Eintritt des Klägers im Verfahren 2 BvL 10/11 in den Ruhestand: 1. März 2006), sowie § 85 BeamtVG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926), anwendbar im Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 11. Februar 2009 (Eintritt des Klägers im Verfahren 2 BvL 28/14 in den Ruhestand: 1. Mai 2003).

a) § 94b SVG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926; Bekanntmachung der Neufassung des Soldatenversorgungsgesetzes vom 9. April 2002 <BGBl I S. 1258>) lautete:

(1) Hat das Dienstverhältnis des Berufssoldaten, aus dem er in den Ruhestand tritt, oder ein unmittelbar vorangehendes anderes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis bereits am 31. Dezember 1991 bestanden, bleibt der zu diesem Zeitpunkt erreichte Ruhegehaltssatz gewahrt. Dabei richtet sich die Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und des Ruhegehaltssatzes nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht; § 26 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 und 3 findet hierbei keine Anwendung. Der sich nach den Sätzen 1 und 2 ergebende Ruhegehaltssatz steigt mit jedem Jahr, das vom 1. Januar 1992 an nach dem von diesem Zeitpunkt an geltenden Recht als ruhegehaltfähige Dienstzeit zurückgelegt wird, um 1 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstsatz von 75 vom Hundert; insoweit gilt § 26 Abs. 1 Satz 2 und 4 entsprechend. Bei der Anwendung von Satz 3 bleiben Zeiten bis zur Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit außer Betracht; § 25 Abs. 1 und § 26 Abs. 2 finden in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung Anwendung.

(2) ...

(3) Der sich nach Absatz 1 oder 2 ergebende Ruhegehaltssatz wird der Berechnung des Ruhegehaltes zugrunde gelegt, wenn er höher ist als der Ruhegehaltssatz, der sich nach diesem Gesetz für die gesamte ruhegehaltfähige Dienstzeit ergibt. Der sich nach Absatz 1 ergebende Ruhegehaltssatz darf den Ruhegehaltssatz, der sich nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht ergäbe, nicht übersteigen.

(4) (weggefallen)

(5) Errechnet sich der Ruhegehaltssatz nach Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 3 Satz 2 oder nach Absatz 2, ist entsprechend diesen Vorschriften auch der Ruhegehaltssatz für die Höchstgrenze nach § 55 Abs. 2 und § 55a Abs. 2 zu berechnen. Bei Zeiten im Sinne des § 55b Abs. 1, die bis zum 31. Dezember 1991 zurückgelegt sind, ist § 55b in der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung anzuwenden; soweit Zeiten im Sinne des § 55b Abs. 1 nach diesem Zeitpunkt zurückgelegt sind, ist § 55b in der vom 1. Januar 1992 an geltenden Fassung mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle des Hundertsatzes von 1,875 der Satz von 1,0 und an die Stelle des Hundertsatzes von 2,5 der Satz von 1,33 tritt. Errechnet sich der Versorgungsbezug nach Absatz 2, ist § 55b in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung anzuwenden. In Fällen der Sätze 2 und 3 wird bei der Berechnung des Ruhensbetrages auch die Dienstzeit bei einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung

berücksichtigt, die über volle Jahre hinausgeht.

(6) bis (9) ...

b) § 85 BeamtVG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926) lautete: 10

(1) Hat das Beamtenverhältnis, aus dem der Beamte in den Ruhestand tritt, oder ein unmittelbar vorangehendes anderes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis bereits am 31. Dezember 1991 bestanden, bleibt der zu diesem Zeitpunkt erreichte Ruhegehaltssatz gewahrt. Dabei richtet sich die Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und des Ruhegehaltssatzes nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht; § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 und 3 findet hierbei keine Anwendung. Der sich nach den Sätzen 1 und 2 ergebende Ruhegehaltssatz steigt mit jedem Jahr, das vom 1. Januar 1992 an nach dem von diesem Zeitpunkt an geltenden Recht als ruhegehaltfähige Dienstzeit zurückgelegt wird, um eins vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstsatz von fünfundsiebzig vom Hundert; insoweit gilt § 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 entsprechend. Bei der Anwendung von Satz 3 bleiben Zeiten bis zur Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit außer Betracht; § 13 Abs. 1 findet in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung Anwendung. § 14 Abs. 3 findet Anwendung.

(2) Für die Beamten auf Zeit, deren Beamtenverhältnis über den 31. Dezember 1991 hinaus fortbesteht, ist § 66 Abs. 2, 4 und 6 in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung anzuwenden.

(3) ...

(4) Der sich nach Absatz 1, 2 oder 3 ergebende Ruhegehaltssatz wird der Berechnung des Ruhegehalts zugrunde gelegt, wenn er höher ist als der Ruhegehaltssatz, der sich nach diesem Gesetz für die gesamte ruhegehaltfähige Dienstzeit ergibt. Der sich nach Absatz 1 ergebende Ruhegehaltssatz darf den Ruhegehaltssatz, der sich nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht ergäbe, nicht übersteigen.

(5) Hat das Beamtenverhältnis, aus dem der Beamte in den Ruhestand tritt, oder ein unmittelbar vorangehendes anderes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis bereits am 31. Dezember 1991 bestanden, ist § 14 Abs. 3 mit folgenden Maßgaben anzuwenden: ...

(6) Errechnet sich der Ruhegehaltssatz nach Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 2, Abs. 2 oder 3, ist entsprechend diesen Vorschriften auch der Ruhegehaltssatz für die Höchstgrenze nach

§ 54 Abs. 2 und § 55 Abs. 2 zu berechnen. Bei Zeiten im Sinne des § 56 Abs. 1, die bis zum 31. Dezember 1991 zurückgelegt sind, ist § 56 in der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung anzuwenden; soweit Zeiten im Sinne des § 56 Abs. 1 nach diesem Zeitpunkt zurückgelegt sind, ist § 56 in der vom 1. Januar 1992 an geltenden Fassung mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle des Vomhundertsatzes von 1,875 der Satz von 1,0 und an die Stelle des Vomhundertsatzes von 2,5 der Satz von 1,33 tritt. Errechnet sich der Versorgungsbezug nach Absatz 2 oder 3, ist § 56 in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung anzuwenden. In Fällen der Sätze 2 und 3 wird bei der Berechnung des Ruhensbetrages auch die Dienstzeit bei einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung berücksichtigt, die über volle Jahre hinausgeht.

(7) bis (11) ...

II.

1. a) Der 1948 geborene Kläger des Verfahrens 2 BvL 10/11 (Soldatenversorgungsrecht) trat nach einem Studium der Wirtschaftswissenschaften 1972 in die Bundeswehr ein und wurde 1976 zum Berufssoldaten ernannt. Zwischen 1988 und 1993 war er unter Wegfall der Geld- und Sachbezüge zur Tätigkeit im öffentlichen Dienst der NATO - dort bei der NAMMA (NATO Multi-Role Combat Aircraft Development, Production and In-Service Support Management Agency; seit 1995: NETMA = NATO EF 2000 and Tornado Development Production and Logistics Management Agency) - beurlaubt. 1990 wurde er zum Oberstleutnant befördert; seit dem 1. Januar 1995 war er in eine Planstelle der Besoldungsgruppe BBesO A 15 eingewiesen. 11
- Bei seinem Ausscheiden aus dem Dienst in der NATO erhielt er eine Kapitalabfindung (Leaving Allowance) in Höhe von 59.715,01 Euro (116.792,40 DM). Die ihm ausgezahlte Summe führte der Kläger nicht an seinen deutschen Dienstherrn ab. 12
- Im Alter von 58 Jahren wurde der Kläger nach Erreichen der für ihn maßgeblichen besonderen Altersgrenze mit Wirkung vom 1. März 2006 in den Ruhestand versetzt. Die Versorgungsbezüge wurden auf der Grundlage eines Ruhegehaltssatzes von 75% festgesetzt; die Behörde ging dabei von einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit aus, in die sie die im Dienst der NATO verbrachte Beschäftigungszeit einbezogen hatte. 13
- Mit dem im Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Bescheid vom 11. April 2006 ordnete die Wehrbereichsverwaltung Süd im Hinblick auf die vom Kläger einbehaltenen Kapitalabfindung für eine fünfjährige Dienstzeit bei der NATO das Ruhen der Versorgungsbezüge in Höhe von monatlich 459,74 Euro - 9,31% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge - an. Sie stützte sich dabei im Hinblick auf den Zeitraum von 1988 bis 1991 auf § 55b SVG 1987, im Hinblick auf den Zeitraum ab 1992 auf § 55b SVG 1989 in Verbindung mit § 94b Abs. 5 SVG. Eine zeitliche oder betragsmäßige Grenze für die Ruhensanordnung wurde nicht festgesetzt. Der Widerspruch des Klägers wurde 14

zurückgewiesen.

b) Das Verwaltungsgericht Koblenz hob die angegriffenen Bescheide auf. Die Berechnung des Ruhensbetrages sei zwar grundsätzlich korrekt, doch habe es die beklagte Behörde versäumt, das Ruhen der Höhe nach auf die ausgezahlte Kapitalabfindung zu beschränken. Dies führe ab einem bestimmten Zeitpunkt - sobald die Abfindung durch die einbehaltenen Beträge aufgezehrt sei - zu einer unzulässigen echten Versorgungskürzung. 15

c) Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat die Berufung zugelassen, das Berufungsverfahren durch Beschluss vom 11. November 2011 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage vorgelegt, 16

ob § 55b Abs. 3 Satz 1 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (BGBl I S. 843) sowie in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG) vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.

Zur Begründung hat sich das Gericht im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Januar 2011 - 2 C 25.09 - berufen. § 55b Abs. 3 SVG sei in beiden Fassungen wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Die Vorschrift könne wegen ihres klaren Wortlauts nicht dahin ausgelegt werden, dass auch bei Kapitalabfindungen eine Begrenzung der Ruhensbeträge auf den wirtschaftlichen Wert der Abfindung vorzunehmen sei. § 55b Abs. 3 SVG verweise nicht auf § 55b Abs. 1 Satz 3 SVG. Von dem Zeitpunkt an, zu dem der wirtschaftliche Wert der Kapitalabfindung durch Ruhensbeträge aufgezehrt sei, schlage das Ruhen der Versorgungsbezüge deshalb in eine unzulässige Kürzung um, die sich zu Lasten der Hinterbliebenen des Versorgungsempfängers fortsetze. Der Einbehalt eines Teils des Ruhegehalts müsse jedoch enden, wenn der Kapitalbetrag bei bestimmungsgemäßer Verwendung für die Altersversorgung aufgezehrt sei. Nur so könne erreicht werden, dass der Soldat bei einem zweckentsprechenden Einsatz des Kapitalbetrags zur Vervollständigung seiner Altersversorgung in der Regel nicht schlechter stehe als wenn er seine gesamte ruhegehaltfähige Dienstzeit im Dienst des Bundes verbracht hätte. 17

Eine Korrektur dieses Ergebnisses durch eine verfassungskonforme Auslegung der Ruhensvorschriften komme nicht in Betracht, weil dies eine methodisch nicht erlaubte richterliche Entscheidung darüber erfordern würde, wie eine Umrechnung der Kapitalabfindung in eine monatliche Rentenzahlung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen auf der Grundlage der Lebenserwartung (Verrentung) vorzunehmen sei. Ebenso wenig sei es angängig, auf § 55b Abs. 1 Satz 1 SVG als Grundregel für den Fall der Verfassungswidrigkeit des § 55b Abs. 3 SVG zurückzugreifen. 18

Die Vorlagefrage sei auch entscheidungserheblich. Der angegriffene Ruhensbe- 19

scheid sei - von der Frage einer Verfassungswidrigkeit seiner Rechtsgrundlage abgesehen - im Übrigen korrekt berechnet und rechtmäßig. Damit hänge der Ausgang des Rechtsstreits allein von der Frage ab, ob die gesetzliche Anordnung, das deutsche Ruhegehalt in der errechneten Höhe dauerhaft zum Ruhen zu bringen, verfassungsmäßig sei oder nicht. Falls § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG verfassungsgemäß sei, müsse die Berufung der Beklagten Erfolg haben, andernfalls sei sie zurückzuweisen.

Dass die Kapitalabfindung den Normtatbestand des § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987/1989 grundsätzlich erfüllt, ist zwischen den Beteiligten nicht streitig; auch im Übrigen steht dies nicht in Frage. 20

2. a) Der 1938 geborene Kläger des Verfahrens 2 BvL 28/14 (Beamtenversorgungsrecht) war von September 1973 bis März 1981 im Wege der Gewährung von Sonderurlaub unter Wegfall der Dienstbezüge zur Dienstleistung bei der NATO-MRCA Development and Production Management Agency, dort bei der NAMMA, beurlaubt worden. Er erhielt von der NAMMA eine Abfindung in Höhe von 69.375,79 Euro (135.687,26 DM), die er nicht an seinen deutschen Dienstherrn abführte. Zuletzt stand er als leitender Baudirektor (Besoldungsgruppe BBesO A 16) im Dienst der Bundeswehr und wurde mit Ablauf des Monats April 2003 in den Ruhestand versetzt. 21

Die zuständige Wehrbereichsverwaltung setzte die Versorgungsbezüge des Klägers auf der Grundlage eines Ruhegehaltssatzes von 75% fest. In den Jahren 2003, 2004, 2010 und 2011 erließ sie mehrere Bescheide, durch die ein Teil der Versorgungsbezüge als Folge der Kapitalabfindung zum Ruhen gebracht wurde. Für die Zeit bis einschließlich 2010 wurde die Höhe des Ruhensbetrages auf der Basis von 14,98%, für die Zeit danach auf der Basis von 14,33% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge berechnet; dabei ergab sich ein monatlicher Ruhensbetrag von etwa 890 Euro. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2011 beantragte der Kläger, die Ruhensregelung von dem Zeitpunkt an aufzuheben, zu dem die vom Kläger vereinnahmte Abfindung infolge der einbehaltenen Ruhensbeträge ausgeglichen sei. Dies sei spätestens im August 2010 der Fall gewesen. Mit dem im Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Bescheid vom 2. November 2011 lehnte die Wehrbereichsverwaltung diesen Antrag als unzulässig ab. Der Widerspruch des Klägers wurde zurückgewiesen. 22

b) Mit der Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. § 56 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung sei verfassungskonform dahin auszulegen, dass ein Ruhen von Versorgungsbezügen zum Ausgleich einer Abfindung für eine Tätigkeit in einer zwischenstaatlichen Einrichtung nur zulässig sei, soweit der Abfindungsbetrag nicht überschritten werde. Der Zweck der Ruhensanordnung, eine Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen zu vermeiden, rechtfertige ein über den Betrag der Abfindung hinausgehendes Ruhen der Versorgungsbezüge nicht. Außerdem gebiete es der Gleichheitsgrundsatz, laufende Versorgungsleistungen und Kapitalabfindungen aus einer Tätigkeit in einer zwischenstaatlichen Einrichtung gleich zu behandeln. 23

c) Das Verwaltungsgericht München hat mit Beschluss der drei Berufsrichter vom 24

18. November 2014 das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt,

ob § 56 Abs. 2 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

Die Vorschrift sei verfassungswidrig. Sie beziehe sich nach ihrem Wortlaut ausschließlich auf § 56 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG, nicht aber auf Abs. 1 Satz 3 der Vorschrift, durch den erst eine Begrenzung der Ruhenssumme auf die von der zwischenstaatlichen Einrichtung erhaltene Versorgung bewirkt werde. Eine dieses Ergebnis korrigierende verfassungskonforme Auslegung sei wegen der strengen Wortlautbindung im Besoldungs- und Versorgungsrecht nicht zulässig.

25

Mit diesem Norminhalt verstoße § 56 Abs. 2 BeamtVG gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Das Ruhen erdienter Versorgungsbezüge aus öffentlichen Kassen sei nur insoweit verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, als es verhindere, dass ein Ruhestandsbeamter mehr als 100% der vom Gesetzgeber als amtsangemessen festgesetzten Versorgung erhalte. Eine Ruhensregelung schlage jedoch in eine Versorgungskürzung um, sobald sie den in Form der Kapitalabfindung gezahlten Teil der erdienten Versorgung übersteige. Damit entstehe eine Versorgungslücke, die nicht durch eine anderweitige Versorgungsleistung aus einer öffentlichen Kasse ausgeglichen werde. Das Ruhen sei jedoch kein Mittel zur dauerhaften Absenkung des Versorgungsstandards. Vielmehr beschränke sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf die Berechnungsmodalitäten der Anrechnung. Dem stehe auch das Wahlrecht des Beamten, die erhaltene Abfindung abzuliefern oder mit ihr zu wirtschaften, nicht entgegen. Die Einräumung einer Wahlmöglichkeit sei nur dann verfassungskonform, wenn beide zur Wahl stehenden Alternativen verfassungskonform seien. Dies sei hier nicht der Fall: Der Beamte könne nur wählen, ob er sich für die verfassungskonforme Möglichkeit einer Ablieferung der Abfindung entscheide oder für die Alternative, nach Erreichen des Abschmelzungszeitpunkts nicht mehr die volle amtsangemessene Versorgung zu erhalten.

26

Zusätzlich liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor: § 56 Abs. 2 BeamtVG führe zu einer durch Sachgründe nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Behandlung der Empfänger von Kapitalabfindungen einerseits und der Empfänger einer laufenden Versorgung aus einer Tätigkeit bei zwischenstaatlichen Einrichtungen andererseits, weil bei diesen letzteren eine vergleichbare Versorgungslücke wegen § 56 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG nicht entstehen könne. Ungleich behandelt würden auch die Empfänger unterschiedlich hoher Kapitalabfindungen, weil die Berechnung des Ruhensbetrages von der Höhe der Abfindung völlig unabhängig sei und die in beiden Fällen denkbare Versorgungslücke deshalb grundlos unterschiedlich ausfalle.

27

Die vorgelegte Frage sei auch entscheidungserheblich. Ohne eine Nichtigerklärung der Rechtsgrundlage für die Ruhensanordnung könne das Begehren des Klägers keinen Erfolg haben.

28

III.

Zu den Vorlagebeschlüssen haben die Bundesregierung, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Beamtenbund, die Gewerkschaft ver.di, der Deutsche Bundeswehrverband, der Verband der Beamten der Bundeswehr sowie der Verband der Soldaten der Bundeswehr Stellung genommen. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat in beiden Verfahren eine Äußerung des 2. Revisionssenats übermittelt.

29

1. Die Bundesregierung hält die angegriffenen Regelungen für verfassungskonform. Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 5 GG schützen nur die erdiente Versorgung und damit einerseits die im Dienst einer zwischenstaatlichen Einrichtung erreichte Kapitalabfindung, andererseits die im Dienst eines deutschen Dienstherrn erdiente laufende Versorgung. Demgegenüber beruhe der Umstand, dass die im Dienst der zwischenstaatlichen Einrichtung verbrachten Jahre durch das einfache Recht als ruhegehaltfähig eingestuft worden seien, lediglich auf dem politischen Willen, einen Anreiz für die im dienstlichen Interesse liegende Abordnung an Dienststellen der NATO zu schaffen, nicht hingegen auf einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung. Die dem Soldaten oder Beamten eingeräumte Wahlmöglichkeit, die Kapitalabfindung unter Inkaufnahme der Ruhensregelung zu behalten oder sie abzuliefern, um ungeschmälerete Ruhestandsbezüge zu erhalten, erweitere die Handlungsmöglichkeiten der Adressaten, ohne dass dies verfassungsrechtlich geboten sei. Die Eröffnung einer zusätzlichen Option sei auch nicht systemfremd, weil sie sich auf Ansprüche beziehe, die außerhalb des innerstaatlichen Versorgungssystems erworben worden seien. Die streitgegenständlichen Ruhensvorschriften griffen weder in das Eigentum an der erdienten Abfindung noch in die zustehende laufende Versorgung ein, soweit diese ihre Grundlage in der im deutschen Staatsdienst verbrachten Dienstzeit habe. Sie seien systemkonform, weil sie Ausdruck des Umstands seien, dass während des Dienstes in der zwischenstaatlichen Einrichtung nicht gleichzeitig dort und beim deutschen Dienstherrn ein Versorgungsanspruch im verfassungsrechtlichen Sinne „erdient“ werden könne. Im Gegenteil sei die Ablieferungsmöglichkeit sinnvoller Bestandteil des Systems, weil sie dem deutschen Dienstherrn die Möglichkeit gebe, spätere Versorgungsleistungen auch für Zeiten zu finanzieren, die gerade nicht im Staatsdienst verbracht worden seien. Es sei verfassungsrechtlich nicht geboten, dass Bezüge in allen ihren Teilen ruhegehaltfähig sein müssten; vielmehr komme dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung des Zusammenhangs zwischen Dienstzeit und Höhe der Versorgung zu. Dieser betreffe sowohl die Bemessung der als amtsangemessen zu gewährenden Versorgung als auch den Umgang mit dem Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Versorgungssysteme. Es bestehe insbesondere keine Pflicht des Dienstherrn, einen im Dienst einer zwischenstaatlichen Einrichtung erworbenen Kapitalstock nach dessen rechnerischem „Abschmelzen“ durch eigene Leistungen zu ersetzen, für die er keine Dienste des Betroffenen habe in Anspruch nehmen können.

30

Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Die von § 55b SVG und

31

§ 56 BeamtVG betroffenen Personengruppen würden nicht benachteiligt, sondern in doppelter Hinsicht privilegiert. Ihnen stehe zum einen die Möglichkeit offen, die nicht im Dienst des deutschen Dienstherrn verbrachte Zeit als ruhegehaltfähig zu nutzen, und es bestehe die Chance, einen nicht unerheblichen Kapitalbetrag, der einem Beamten oder Soldaten in diesem Alter sonst nicht zur Verfügung stehe, lange Zeit vor Eintritt in den Ruhestand ohne jede Einschränkung durch dienstrechtliche Vorschriften nach Belieben einzusetzen. Die Ungleichbehandlung zwischen den Empfängern einer laufenden Versorgung aus der Tätigkeit in einer zwischenstaatlichen Einrichtung und den Empfängern eines Kapitalbetrages werde - sollte man darin überhaupt eine Ungleichbehandlung sehen - jedenfalls durch das damit eröffnete Potenzial ohne weiteres sachlich gerechtfertigt, im Übrigen auch durch die Notwendigkeit, zwei unterschiedliche Versorgungssysteme aufeinander abstimmen zu müssen. Die Gleichbehandlung unterschiedlich hoher Kapitalabfindungen schließlich sei durch Art. 14 Abs. 1 GG erzwungen, da die jeweils erdiente Abfindung Eigentum darstelle. Dies ändere nichts an dem Umstand, dass die Ruhensregelungen in sachgerechter Weise nur an die Dauer der im zwischenstaatlichen Dienst verbrachten Zeit anknüpfen könnten. Schließlich könne auch die Befugnis zur Pauschalierung die angegriffenen Regelungen rechtfertigen.

2. Alle Gewerkschaften und Verbände, die sich im Verfahren geäußert haben - der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Beamtenbund, die Gewerkschaft ver.di, der Deutsche Bundeswehrverband, der Verband der Beamten der Bundeswehr sowie der Verband der Soldaten der Bundeswehr -, halten die streitgegenständlichen Vorschriften für verfassungswidrig. Nach dem Grundsatz der Einheit der öffentlichen Kassen und dem Verbot einer Doppelalimentation müsse sichergestellt werden, dass jeder Versorgungsempfänger jederzeit nicht mehr, aber auch nicht weniger als die ihm zustehende amtsangemessene Versorgung zur Verfügung habe. Dabei seien alle aus öffentlichen Kassen geleisteten Zahlungen zu addieren; hierzu zählten auch die in den Ausgangsfällen betroffenen zwischenstaatlichen Einrichtungen, da diese aus öffentlichen Mitteln der Mitgliedstaaten gespeist seien. Dies berechtige zu Ruhensregelungen, begrenze diese aber auch. Das Ruhen der deutschen Versorgungsansprüche dürfe nicht dazu führen, dass ein Betroffener schlechter gestellt werde als er stünde, wenn er seine gesamte Dienstzeit im Dienst des Bundes verbracht hätte. Für eine Dynamisierung oder Verrentung der Kapitalabfindung zur Bemessung ihres wirtschaftlichen Werts fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Der geltend gemachte Gleichheitsverstoß bestehe in der Ungleichbehandlung von Empfängern laufender Versorgung aus einer zwischenstaatlichen Einrichtung gegenüber den Empfängern einer Kapitalabfindung, aber auch in der Gleichbehandlung der Empfänger unterschiedlich hoher Kapitalabfindungen. Schließlich sei zu bedenken, dass die betroffenen Empfänger von Kapitalabfindungen wegen der Kompliziertheit der Materie regelmäßig nicht in der Lage seien, die Tragweite einer Entscheidung gegen die Ablieferung der Abfindung zu verstehen; deshalb treffe die zuständigen Behörden eine Beratungspflicht.

32

3. Der 2. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts hat ausgeführt, dass es nach der Senatsrechtsprechung nicht zulässig sei, ohne gesonderte Rechtsgrundlage den Betrag einer nicht an den Dienstherrn abgeführten Kapitalabfindung zu dynamisieren - also eine durchschnittliche Verzinsung des Kapitalbetrages anzunehmen - und zu verrenten. Die Ruhensvorschriften seien verfassungswidrig, weil sie eine Begrenzung der Ruhensanordnungen auf den Wert der Kapitalabfindung nicht sicherstellten und damit zu einer Unteralimentierung führen könnten. In Fortentwicklung dieser Rechtsprechung habe das Bundesverwaltungsgericht zu der Neuregelung der maßgeblichen Vorschriften, die eine Begrenzung der Ruhensregelung der Höhe nach auch für den Fall der Kapitalabfindung enthält, erkannt, dass jede Ruhensberechnung einen konkreten Endzeitpunkt für die Anrechnung der Kapitalabfindung festlegen müsse; der Kapitalbetrag sei zu verrenten und Monat für Monat abzuschmelzen, bis der Beamte das nach der Sterbetafel statistisch zu erwartende Lebensalter erreicht habe. 33

4. Die Kläger der Ausgangsverfahren haben sich in ihren Stellungnahmen den Vorlagegerichten angeschlossen. 34

B.

I.

Die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz (2 BvL 10/11) ist zulässig. 35

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende Gericht darlegen, aus welchen Gründen es von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift überzeugt ist und dass und weshalb es im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 136, 127 <141 Rn. 43 ff.>; 138, 1 <13 Rn. 37>; 141, 1 <10 f. Rn. 22>; stRspr). Das vorlegende Gericht muss den Sachverhalt darstellen (vgl. BVerfGE 22, 175 <177>), sich mit der einfachrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, seine eigene einschlägige Rechtsprechung darlegen und die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen, die für die Auslegung der vorgelegten Rechtsvorschrift von Bedeutung sind. § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG verpflichtet es jedoch nicht, dabei auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen (BVerfGE 141, 1 <10 f. Rn. 22>). Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 133, 1 <10 f. Rn. 35>; 138, 1 <15 Rn. 41>; 141, 1 <10 f. Rn. 22>; stRspr). 36

2. Diesen Anforderungen wird der Vorlagebeschluss gerecht. Das Oberverwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage nachvollziehbar 37

dargelegt (vgl. BVerfGE 98, 169 <199>; 99, 300 <313>; 105, 61 <67>). Es hat auch seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG in den maßgeblichen Fassungen hinreichend begründet und ausgeführt, warum es eine verfassungskonforme Auslegung der Norm nicht für möglich hält. Zwar hat es sich nicht explizit mit dem vereinzelt gebliebenen, seiner Rechtsansicht entgegenstehenden Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. Juni 1991 - 4 S 1126/89 - befasst, in dem die Verfassungsmäßigkeit des - inhaltlich dem § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987 und 1989 entsprechenden - § 56 Abs. 2 BeamtVG a.F. bejaht wurde. Es hat sich aber mit der inhaltlichen Position des Verwaltungsgerichtshofs auseinandergesetzt, indem es auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Januar 2011 - 2 C 25.09 -, Revisionsentscheidung zum Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 2008 - 1 A 282/07 -, das die Gegenauffassung zur Position des Verwaltungsgerichtshofs vertritt, eingegangen ist.

II.

Die Vorlage des Verwaltungsgerichts München (2 BvL 28/14) ist unzulässig. 38

1. Das vorliegende Gericht hat den Beschluss, durch den es das Verfahren aussetzt und die Sache gemäß Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11, § 80 BVerfGG dem Bundesverfassungsgericht vorlegt, in derjenigen Besetzung zu fassen, in der es die Entscheidung treffen müsste, für die die Vorlagefrage erheblich ist (vgl. BVerfGE 1, 80 <81 f.>; 16, 305 <305 f.>; 29, 178 <178 f.>; 34, 52 <57>; 54, 159 <164>; 98, 145 <152>; 114, 303 <315>; stRspr). Dies folgt aus dem engen Zusammenhang zwischen der anstehenden Sachentscheidung und der dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung gestellten Frage, ob die bei der Sachentscheidung anzuwendende Norm gültig oder verfassungswidrig ist (vgl. BVerfGE 16, 305 <305 f.>; 29, 178 <178 f.>). Denn der für die Sachentscheidung maßgeblichen Besetzung darf nicht die Möglichkeit einer sofortigen Sachentscheidung ohne vorherige Vorlage entzogen werden; an der Entscheidung über eine Vorlage müssen deshalb alle zur Sachentscheidung berufenen Richter mitwirken. 39

Im verwaltungsgerichtlichen Urteilsverfahren ist damit grundsätzlich die volle Spruchkörperbesetzung eines Urteils (§ 107 VwGO) erforderlich, also die Kammerbesetzung mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO), auch wenn - wie vorliegend - auf eine mündliche Verhandlung gemäß § 101 Abs. 2 VwGO verzichtet wurde. Denn wegen der Abhängigkeit der Vorlage von der im ausgesetzten Verfahren zu treffenden Hauptsache-Entscheidung kommt § 5 Abs. 3 Satz 2 VwGO, wonach bei Beschlüssen außerhalb der mündlichen Verhandlung die ehrenamtlichen Richter nicht mitwirken, nicht zur Anwendung (vgl. BVerfGE 34, 52 <57>; BVerfGK 5, 172 <173 f.> zu § 12 Abs. 1 Satz 2 SGG; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 26. Juli 2010 - 2 BvL 21/08 -, juris, Rn. 5). 40

2. Diesen Anforderungen genügt der Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts München nicht. Es hat diesen Beschluss nicht in der korrekten Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern erlassen, sondern hat auf die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter verzichtet. Dies steht einer Verbindung beider Verfahren zur gemeinsamen Entscheidung jedoch nicht entgegen, da sich die im Verfahren 2 BvL 28/14 entscheidungserheblichen Rechtsfragen in einer im Wesentlichen gleichen Weise auch im Verfahren 2 BvL 10/11 stellen, weil die relevanten Normtexte weitgehend wortgleich sind. 41

C.

§ 55b Abs. 3 Satz 1 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (SVG 1987) sowie in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (SVG 1989) ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Vorschrift stellt weder einen unzulässigen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG (dazu I.) noch einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (dazu II.) dar. 42

I.

Maßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung des § 55b SVG ist in erster Linie Art. 14 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG. Auch wenn die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG nach Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck eine institutionelle Garantie des Berufssoldatentums nicht umfasst, sondern auf die Beamten im staatsrechtlichen Sinne beschränkt ist (BVerfGE 3, 288 <334>; 16, 94 <110 f.>), hat sich die Ausgestaltung soldatenbesoldungs- und -versorgungsrechtlicher Normen an den verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätzen zu orientieren, die für das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis des Berufsbeamtentums strukturprägend sind. Diese Grundsätze sind deshalb auch einer Prüfung am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 GG zugrunde zu legen (vgl. BVerfGE 3, 288 <342>; 8, 1 <21>; 16, 94 <117>; 44, 249 <281>; 76, 256 <294>). 43

§ 55b SVG 1987 und 1989 ist gemäß Art. 33 Abs. 5 GG an den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu messen (1.). Maßgeblich sind insbesondere das Alimentationsprinzip und das Leistungsprinzip (2.). Demgegenüber lassen sich eigenständige hergebrachte Grundsätze im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, die sich in spezifischer Weise mit der besoldungs- und versorgungsrechtlichen Behandlung von Dienstzeiten in zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen befassen, ebenso wenig feststellen wie hergebrachte Grundsätze zur Behandlung von Kapitalabfindungen aus derartigen Verwendungen (3.). Die Prüfung führt zu dem Ergebnis, dass die vorgelegten Vorschriften insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind (4.). 44

1. Nach Art. 33 Abs. 5 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten 45

Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln; diese Formulierung wurde durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) um die Wörter „und fortzuentwickeln“ ergänzt (vgl. dazu BVerfGE 119, 247 <272 f.>; 121, 205 <232>). Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren traditionsbildenden Zeitraums als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. statt aller BVerfGE 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; stRspr). Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz sichert das Berufsbeamtentum als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung gewährleisten und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; stRspr). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 139, 64 <111 Rn. 92>). Zudem begründet die Vorschrift ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <314>; 107, 218 <236 f.>; 117, 330 <344>; 119, 247 <266>; 130, 263 <292>; 140, 240 <277 Rn. 71>).

Allerdings wird nicht jede Regelung des Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, zugleich von der institutionellen Garantie erfasst. Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gesamte gewachsene Beamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum. Geschützt und damit bei der Ausgestaltung und Fortentwicklung des Beamtenrechts zu „berücksichtigen“ sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Dies ergibt sich aus dem Wesen einer Einrichtungsgarantie, deren Sinn gerade darin liegt, einen Kernbestand an Strukturprinzipien - mithin diejenigen Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde - dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorzugeben. Von der Bedeutung des einzelnen Grundsatzes für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie hängt es ab, ob Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur seine „Berücksichtigung“, sondern seine „Beachtung“ verlangt (vgl. BVerfGE 64, 367 <379>; 119, 247 <262 f.> m.w.N.; 141, 56 <69 Rn. 34>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 1/10 -, juris, Rn. 27).

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 Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen vorgenommen wird, steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen. Die für den Kerngehalt der

46

47

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>).

2. a) Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das Alimentationsprinzip (vgl. BVerfGE 114, 258 <287>; 117, 330 <350 f.>; 117, 372 <380 f.>; 139, 64 <111 Rn. 92 ff.>; stRspr). Es verpflichtet den Dienstherrn, Beamten und ihren Familien lebenslang - in Form von Dienstbezügen sowie einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung (BVerfGE 61, 43 <56>; 70, 69 <79>; 76, 256 <298>; 119, 247 <264>) - einen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessenen Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren (vgl. BVerfGE 107, 218 <237>; 119, 247 <264>; stRspr). Für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt weitere Besoldungsbestandteile wie - auch einmalige - Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind, selbst wenn diese für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG genießen (vgl. BVerfGE 83, 89 <98>; 117, 330 <350>; 130, 52 <67>; 140, 240 <278 Rn. 72>).

Besoldung und Versorgung der Beamten stellen kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar, sondern entsprechen der Pflicht der Beamten, sich im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses (BVerfGE 119, 247 <263>) grundsätzlich hauptberuflich und auf Lebenszeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem ihre gesamte Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen (vgl. BVerfGE 21, 329 <345>; stRspr). Denn mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis verliert der Beamte grundsätzlich die Freiheit zu anderweitiger Erwerbstätigkeit, weil der Staat seine ganze Arbeitskraft und damit seine volle Hingabe fordert (vgl. BVerfGE 119, 247 <264>, unter Hinweis auf Pannhausen, Das Alimentationsprinzip im Beamtenrecht, 1978, S. 14 ff.; Summer/Rometsch, Alimentationsprinzip gestern und heute, ZBR 1981, S. 1 <4 ff.>). Deshalb ist die Alimentation grundsätzlich als Vollalimentation und lebenslang, also zeitlich unbefristet zu leisten. Seiner Pflicht, den Unterhalt des Beamten auch nach Eintritt in den Ruhestand zu garantieren, kommt der Dienstherr gegenwärtig durch Bereitstellung einer Vollversorgung nach (BVerfGE 139, 64 <123 Rn. 123>). Der Beamte hat seine Altersversorgung und die seiner Hinterbliebenen im Übrigen nicht selbst zu veranlassen (vgl. BVerfGE 39, 196 <202>; 114, 258 <298>); stattdessen sind die Bruttobezüge der aktiven Beamten von vornherein - unter Berücksichtigung der künftigen Pensionsansprüche - niedriger festgesetzt (vgl.

48

49

BVerfGE 21, 329 <346>; 105, 73 <115, 125>; 114, 258 <298>; 139, 64 <123 f. Rn. 123>). Kürzungen im Bereich des Versorgungsrechts können deshalb zur Konsequenz haben, dass der Amtsträger einen größeren Teil seiner Bezüge zum Zwecke der privaten Altersvorsorge aufwenden muss, um nicht übermäßige Einbußen seines Lebensstandards bei Eintritt in den Ruhestand hinnehmen zu müssen. Auch dies kann zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation führen (BVerfGE 139, 64 <123 f. Rn. 123>).

b) Für die Bemessung der Ruhestandsbezüge ist neben dem Alimentationsprinzip das ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Art. 33 Abs. 5 GG zählende Leistungsprinzip von Bedeutung. Es verlangt, dass sich neben den Bezügen des letzten Amtes die Gesamtdauer der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlägt (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>; 114, 258 <286>; 117, 372 <389>). Die Versorgung der Beamten und ihrer Familien beziehungsweise Hinterbliebenen muss, mit anderen Worten, gegenüber dem die Versorgung sicherstellenden Dienstherrn „erdient“ werden (vgl. § 26 SVG, § 14 BeamtVG; vgl. BVerfGE 61, 43 <67>; 117, 372 <386>; 131, 20 <45>). Rechtstechnisch wird dies dadurch erreicht, dass jedes Jahr des ruhegehaltfähigen Dienstes mit einem gesetzlich festgelegten Vomhundertsatz in den die Höhe des Ruhegehalts mitbestimmenden Ruhegehaltssatz eingeht, zugleich aber eine mehrfache Anrechnung von Dienstzeiten vermieden wird. In dem Zeitraum von 1987 bis 1991 galt, dass die Versorgung nach einer zehnjährigen Dienstzeit und dem bis dahin statischen Ruhegehaltssatz von 35% für jedes ruhegehaltfähige Jahr bis zum 25. Dienstjahr um 2% stieg, von da ab um 1% bis zum Höchstsatz von 75% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Im Zeitraum von 1992 bis 1994 galt die lineare Steigerungsregelung, wonach das Ruhegehalt für jedes Jahr der ruhegehaltfähigen Dienstzeit 1,875% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge betrug, insgesamt jedoch ebenfalls höchstens 75% (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SVG a.F. <gültig ab 1. Januar 1992>). Das Mindestruhegehalt war unverändert auf 35% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge festgesetzt (§ 26 Abs. 7 Satz 1 SVG a.F. <gültig ab 1. Januar 1992>).

c) Bei der praktischen Umsetzung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen und leistungsgerechten Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung; diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferbarer Betrag zu entnehmen (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 ff.>; 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <279 Rn. 73>). Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar (vgl. BVerfGE 117, 330 <352>; 130, 263 <294>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>).

Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Gesetzgeber das Besoldungs- und Versorgungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Ver-

50

51

52

hältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte Lösung - hinsichtlich Struktur und Höhe der Alimentation - unterliegt dabei der gerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfGE 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <279 Rn. 74>). Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfGE 103, 310 <320>; 117, 330 <353>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 95>; 140, 240 <279 Rn. 75>). Dem weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers entspricht vielmehr eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>; 117, 330 <353>; 130, 263 <294 f.>; 139, 64 <113 Rn. 96>; 140, 240 <279 Rn. 75>). Im Ergebnis beschränkt sich die materielle Kontrolle auf die Frage, ob die Bezüge oder die Versorgung der Beamten evident unzureichend sind. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>; 117, 330 <353>; 130, 263 <294 f.>; 140, 240 <279 Rn. 75>).

3. Als Maßstab für die verfassungsrechtliche Prüfung der vorgelegten Rechtsvorschriften im Rahmen des Art. 33 Abs. 5 GG kämen neben dem Alimentations- und dem Leistungsgrundsatz weitere hergebrachte Grundsätze in Betracht, falls sich einer Auswertung des Beamtenrechts im traditionsbildenden Zeitraum spezifische Aussagen für den Umgang mit den Folgen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung wie etwa der NATO oder der Europäischen Union (im Folgenden: Auslandsdienstzeiten) für die Versorgung der betroffenen Beamten nach ihrer Zuruhesetzung in Deutschland entnehmen ließen. Das ist allerdings nicht der Fall. Eine Auswertung der für den traditionsbildenden Zeitraum (a) feststellbaren beamtenrechtlichen Vorschriften zu Auslandsdienstzeiten (b) oder Kapitalabfindungen (c) ergibt lediglich, dass deren Berücksichtigung bei der Festsetzung des Ruhegehalts zulässig sein kann, aber nicht geboten ist (d).

53

a) Art. 33 Abs. 5 GG hat das Ziel, die Funktionsbedingungen des Berufsbeamtentums im Rahmen des freiheitlichen demokratischen Rechts- und Sozialstaates des Grundgesetzes zu erhalten. Die Vorschrift gewährleistet deshalb unter bewusster Abweichung von Art. 129 WRV (vgl. BVerfGE 70, 69 <79>) im Interesse der Allgemeinheit einen Kernbestand von Strukturprinzipien, denen Fundamentalität - strukturelle Bedeutung für das Beamtenverhältnis - und Traditionalität - Verbindlichkeit in einem längeren, zurückliegenden Zeitraum - zukommen und die zugleich in die gegenüber dem traditionsbildenden Zeitraum grundlegend veränderten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingefügt und unter deren Geltung fortentwickelt werden müssen. Insbesondere das Erfordernis der Fundamentalität führt allerdings dazu, dass nicht alle historisch überkommenen Vorschriften zur Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses zum Bestand der zu berücksichtigenden oder gar zu beachtenden (vgl. oben Rn. 46 und BVerfGE 119, 247 <262 f.> m.w.N.; 141, 56 <69 Rn. 34>) hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gezählt werden können. Strukturelle

54

Bedeutung für das Beamtenrecht kommt zwar einerseits nicht nur dem zu „beachtenden“ Kernbestand an hergebrachten Grundsätzen zu, andererseits aber auch nicht jeder Detailregelung, mag sie auch fester Bestandteil des Beamtenrechts im traditionsbildenden Zeitraum gewesen sein.

Nach ständiger Rechtsprechung umfasst der traditionsbildende Zeitraum diejenige historische Periode, in der sich das Leitbild eines hauptberuflichen, fachlich qualifizierten, der Rechtsstaatlichkeit und der parteipolitisch neutralen Amtsführung verpflichteten öffentlichen Dienstes herausgebildet hat und die mit dem Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft endet. Für die Feststellung hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums ist regelmäßig jedenfalls eine Betrachtung der Zeit unter der Geltung der Reichsverfassung von Weimar erforderlich (vgl. BVerfGE 8, 332 <343>; 83, 89 <98>; 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; 141, 56 <69 Rn. 33>; stRspr). Vielfach wird es, um zuverlässige Feststellungen treffen zu können, zusätzlich und insbesondere im Hinblick auf reichsrechtliche Vorschriften einer Betrachtung der Zeit seit 1871 bedürfen (vgl. BVerfGE 38, 1 <11>, vgl. auch BVerfGK 10, 535 <539>), während in Einzelfällen - etwa soweit ein maßgeblicher Bestand an einschlägigen Vorschriften in der Zeit vor 1871 entstanden ist - auch die Einbeziehung noch weiter zurückliegender Zeiträume geboten sein mag (vgl. Summer, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, 1986, Einleitung <S. 11, 15 ff., 23 ff.>). Soweit hergebrachte Grundsätze - wegen ihres Herkommens aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes oder aus anderen Gründen - nicht bruchlos in die grundgesetzliche Werteordnung eingefügt werden können, ist dem über die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen gegenläufigen Verfassungssätzen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 15, 167 <195>; 121, 205 <228 ff.>; 139, 64 <124 f. Rn. 125>; 140, 240 <293 f. Rn. 108>).

55

Auch wenn die Zeit seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht Bestandteil des traditionsbildenden Zeitraums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist, weil die Vorschrift an die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens schon „hergebrachten“ Grundsätze anknüpft, so können doch im Laufe der Zeit auch solche beamtenrechtlichen Regelungen dem Schutz der institutionellen Garantie von Art. 33 Abs. 5 GG, beispielsweise in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, Art. 9 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, unterfallen, deren Traditionslinien erst nach 1949 begonnen haben und die für das Berufsbeamtentum über einen längeren Zeitraum hinweg prägend geworden sind. Sie bilden dann zusammen mit Art. 33 Abs. 5 GG das verfassungsrechtliche Fundament für das Institut des Berufsbeamtentums.

56

b) Zu der Frage, ob Dienstzeiten eines Beamten oder Soldaten für einen ausländischen Dienstherrn bei der Bemessung der Versorgungsbezüge überhaupt als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden durften oder mussten, lassen sich für den Zeitraum vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis 1933 zahlreiche beamtenrechtliche Vorschriften auffinden. Sie ergeben allerdings kein einheitliches Bild und können deshalb nicht Ausdruck eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums sein. Der Umstand, dass sie sich ohnehin lediglich auf den Dienst für andere deutsche oder für

57

ausländische Staaten, nicht aber auf den Dienst für zwischen- oder überstaatliche Einrichtungen beziehen und deshalb zusätzlich auf ihre Übertragbarkeit auf die letztgenannte Gruppe von Dienstherrn zu überprüfen wären, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen (vgl. schon zu § 160b Abs. 1 Satz 1 BBG a.F.: BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1972 - II C 32.70 -, DÖD 1973, S. 103 <104>, mit dem Hinweis, dass Doppelversorgungen dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Gefolge der politischen Entwicklung zwischen- oder überstaatlicher Organisationen nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bekanntgeworden sind).

Vier Gruppen von Regelungen zur Ruhegehaltfähigkeit von Dienstzeiten bei anderen deutschen oder bei ausländischen Staaten, die als sachnächste historische Regelungen für die zur Prüfung gestellten Fassungen des § 55b Abs. 3 SVG anzusehen sind, lassen sich unterscheiden:

58

Eine erste Gruppe von Vorschriften erwähnt das Problem der Dienstzeiten in anderen Staaten entweder überhaupt nicht (vgl. etwa Bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 <RBI Sp. 225>; Nassauisches Civilstaatsdieneredikt vom 6. Dezember 1811 <VBI S. 118>; §§ 47 ff. des Waldeckischen Staatsdienstgesetzes vom 9. Juli 1855 <RBI S. 191>) oder lehnt die Berücksichtigung solcher Zeiten als ruhegehaltfähig ausdrücklich ab (vgl. § 16 der Civilstaatsdienstverordnung von Sachsen-Coburg vom 20. April 1821 <GS Bd. 6 S. 151>).

59

Eine zweite Gruppe von BeamtenGesetzen beschränkt die Berücksichtigung derartiger Dienstzeiten auf den Sonderfall der Staatensukzession (vgl. etwa § 19 Abs. 2 des Badischen Civilstaatsdienerediktes vom 30. Januar 1819 <StRBI S. 11>; § 27 Abs. 2 des Württembergischen Civil-Staats-Diener-Gesetzes vom 28. Juni 1821 <StRBI S. 441>).

60

Demgegenüber sind in einer dritten Gruppe Regelungen aufzufinden, die eine Berücksichtigung von Dienstzeiten in anderen Staaten vorsehen (vgl. etwa Art. 18 des Hessisch-Darmstädtischen Civil-Staatsbeamten-Ediktes vom 12. April 1820 <RBI S. 189>; Art. 18 des Hessisch-Homburgischen Staatsdienergesetzes vom 26. Oktober 1849 <RBI S. 85> sowie Art. 3 des Hessischen Gesetzes betreffend die Revision der Bestimmungen über die Versetzung der Civilbeamten in den Ruhestand vom 8. Dezember 1874 <RBI S. 671>). Sie beschränken sich allerdings meist auf den Dienst in anderen deutschen Staaten (vgl. § 34 des Zivil-Staats-diener-Gesetzes für die Herzogthümer Anhalt-Dessau und Anhalt-Köthen vom 10. April 1850 <GS S. 1747>; § 47 des Lippischen Gesetzes über den Staatsdienst vom 15. Januar 1850 <GS Bd. 2 S. 337>; § 38 des Gesetzes über den Civil-Staatsdienst von Sachsen-Weimar-Eisenach vom 8. März 1850 <RBI S. 127>; § 38 des Gesetzes über den Civil-Staatsdienst von Schwarzburg-Rudolstadt vom 1. Mai 1850 <GS S. 369>; § 38 des Civil-Staats-Dienst-Gesetzes der Fürstlich Reußischen Lande jüngerer Linie vom 16. Juni 1853 <GS S. 327> sowie § 41 des Schaumburg-Lippischen Civilstaatsdienstgesetzes vom 8. März 1872 <LVen S. 199>) oder sind mit der Befugnis verknüpft, die Berücksichtigung im Einzelfall auszuschließen (§ 16 des Gesetzes über

61

den Staatsdienst von Sachsen-Gotha vom 25. März 1849 <GS S. 185>; § 93 des Hannoverschen Staatsdienergesetzes vom 8. Mai 1852 <GS I S. 97>; Art. 69 des Oldenburgischen Civilstaatsdienergesetzes vom 26. März 1855 <BG I S. 541>).

Eine vierte Gruppe von Bestimmungen schließlich lehnt die Anerkennung von Dienstzeiten in anderen Staaten als ruhegehaltfähig zwar grundsätzlich ab, ermöglicht eine solche Anerkennung aber auf vertraglicher Basis oder durch Ermessensentscheidung im Einzelfall. Dieses Modell, dem auch zahlreiche Reichsgesetze zuzurechnen sind und das sich besonders für den Zeitraum seit 1871 feststellen lässt, beruht auf der Prämisse, dass die Nichtberücksichtigung solcher Dienstzeiten die Regel, ihre Berücksichtigung hingegen die Ausnahme darstellt (vgl. u.a. § 33 des Kurhessischen Staatsdienstgesetzes vom 8. März 1831 <GS S. 69>; § 57 Abs. 2 des Braunschweigischen Gesetzes über den Civil-Staats-Dienst vom 12. Oktober 1832 <GVS S. 331>; § 33 Abs. 3 des Sächsischen Civilstaatsdienergesetzes vom 7. März 1835 <GVBI S. 169>; § 39 des Civil-Staatsdienst-Gesetzes von Sachsen-Coburg-Gotha vom 3. Mai 1852 <GS Bd. 8 S. 83>; § 25 des Gesetzes betreffend die Pensionierung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871 <RGBl S. 275>; § 19 des Preußischen Pensionsgesetzes vom 27. März 1872 <GS S. 268>; § 52 des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873 - RBG 1873 - <RGBl S. 61>; sowie in der Neufassung vom 18. Mai 1907 - RBG 1907 - <RGBl S. 245>; Art. 43 des Württembergischen Staatsbeamtengesetzes vom 28. Juni 1876 <RegBl S. 211>: Genehmigung des Königs nur aus besonderen Gründen möglich; Art. 43 des Württembergischen Gesetzes betreffend Änderungen des Beamtengesetzes vom 1. August 1907 <RegBl S. 243>: Genehmigung des Königs weiterhin nur aus besonderen Gründen möglich; § 5 des Gesetzes über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 593>; § 15 Abs. 2 des (Reichs-)Gesetzes über die Pensionierung der Offiziere einschließlich Sanitätsoffiziere des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 565>; §§ 19, 56 Abs. 3 des Gesetzes über die Versorgung der Angehörigen des Reichsheeres und der Reichsmarine vom 4. August 1921 <RGBl S. 993>; Art. 17 des Hessischen Gesetzes, die Ruhegehälter der Staatsbeamten betreffend vom 18. Dezember 1923 <HessRegBl S. 1>; §§ 30, 31 des Hamburgischen Beamtenruhestandsgesetzes vom 17. Juli 1929 <GVBI S. 353>; § 34 des Badischen Beamtengesetzes vom 31. März 1931 <BadGVBI S. 93>).

Nicht einschlägig hingegen sind Regelungen zu Dienstzeiten *in* einem ausländischen oder anderen deutschen Staat, sofern sie die Tätigkeit von Beamten oder Soldaten betreffen, die zwar im Ausland, aber *für* den entsendenden Heimatstaat unter dessen Diensthöhe geleistet wurde (Beispiel: „Tropenzulage“, vgl. § 51 des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten - RBG 1873 <RGBl S. 61> und § 51 des Reichsbeamtengesetzes - RBG 1907 <RGBl S. 245>; Art. 16 des Hes-

62

63

sischen Gesetzes, die Ruhegehälter der Staatsbeamten betreffend vom 18. Dezember 1923 <HessRGBl S. 1>; § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Pensionierung der Offiziere einschließlich Sanitätsoffiziere des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 565>; § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 593>).

c) Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums lassen sich auch im Hinblick auf Kapitalabfindungen, die von über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen gewährt werden, nicht feststellen. Zwar existierten im traditionsbildenden Zeitraum einige soldatenrechtliche Regelungen, die sich mit Kapitalabfindungen befassen, doch betrafen sie nur Abfindungen, die von deutschen Dienstherrn gewährt wurden, und lassen sich nicht auf die Situation von Beamten oder Soldaten übertragen, denen vor ihrer Rückkehr in den Heimatstaat von einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung eine Abfindung gezahlt worden ist.

64

Regelungen zu Abfindungen insbesondere für Soldaten sind seit dem Inkrafttreten der reichsrechtlichen Pensionierungsgesetze vom 31. Mai 1906 bis in die Gegenwart fester Bestandteil der Soldatenversorgung (vgl. § 21 des Gesetzes über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 593>; anders noch: Gesetz betreffend die Pensionierung und Versorgung der Militärpersonen sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen vom 27. Juni 1871 <RGBl S. 275>; knapper Überblick bei Stauf, Zur historischen Entwicklung des Versorgungsrechts der Soldaten, Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung 1986, S. 462). Eine solche durch Gesetz ermöglichte Kapitalabfindung von Versorgungsansprüchen hatte die Funktion, Soldaten nach dem Ende ihres Dienstes bei der Wiedereingliederung in den zivilen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dieser Ansatz wurde während des Ersten Weltkrieges und danach ausgebaut (vgl. §§ 1, 2, 6 ff. des Gesetzes über Kapitalabfindungen an Stelle von Kriegsversorgung - Kapitalabfindungsgesetz - vom 3. Juli 1916 <RGBl S. 680>; §§ 3 ff. des Gesetzes über die Entschädigung der infolge der Verminderung der Wehrmacht aus dem Heere, der Marine und den Schutztruppen ausscheidenden Kapitulanten vom 13. September 1919 <RGBl S. 1659>; § 6 des Gesetzes über die Entschädigung der infolge der Verminderung der Wehrmacht aus dem Heere, der Marine und den Schutztruppen ausscheidenden Offiziere und Deckoffiziere vom 13. September 1919 <RGBl S. 1654>). Die Leistungen zielten unter anderem auf Soldaten, die wegen der Verkleinerung der Streitkräfte entlassen wurden, und waren teilweise an den Zweck gebunden, Grundbesitz zu erwerben oder jedenfalls eine „nützliche Verwendung“ zu gewährleisten. Schließlich wurde für Soldaten, die von einer Dienstbeschädigung betroffen waren, die Möglichkeit geschaffen, Teile ihrer Ruhestandsbezüge in eine Abfindung umzuwandeln (§§ 72 ff. des Gesetzes über die Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen bei Dienstbeschädigung - Reichsversorgungsgesetz - vom 12. Mai 1920 <RGBl S. 989>; §§ 38 ff. des Geset-

65

zes über die Versorgung der Angehörigen des Reichsheeres und der Reichsmarine sowie ihrer Hinterbliebenen - Wehrmachtversorgungsgesetz - vom 4. August 1921 <RGBl S. 993>). Auch diese Kapitalabfindungsmöglichkeiten waren zweckgebunden (Erwerb von Grundbesitz oder Erleichterung des Berufswechsels).

Damit bestanden am Ende des traditionsbildenden Zeitraums unterschiedliche Möglichkeiten einer Kapitalabfindung für Soldaten mit dem Ziel, ihren Empfängern nach dem Ende ihres Militärdienstes die Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft zu erleichtern oder Vorkehrungen für ein Leben mit im Dienst erlittenen Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit zu schaffen. Vielfach bestand auch die Pflicht, die Abfindung in der vorgesehenen Art und Weise zu verwenden, also insbesondere zum Erwerb von Grundbesitz oder einer Existenzgrundlage. Die Abfindung wurde nur ausbezahlt, wenn die zweckentsprechende Verwendung des Geldes sichergestellt war; sie konnte zurückgefordert werden, wenn sie nicht in der vorgesehenen Art und Weise innerhalb einer individuell gesetzten Frist eingesetzt wurde (vgl. § 8 Kapitalabfindungsgesetz 1916 <RGBl S. 680>; §§ 78, 79 Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 <RGBl S. 989>; §§ 43, 44 Wehrmachtversorgungsgesetz 1921 <RGBl S. 993>). In keinem der beamten- oder soldatenrechtlichen Normtexte findet sich allerdings die Regelung, dass nach dem rechnerischen „Verbrauch“ einer erhaltenen Abfindung oder wegen Überschreitens der der Abfindung zugrunde gelegten Lebenserwartung die erfolgte Umwandlung oder Abgeltung einer laufenden Alimentation entfallen wäre.

66

d) Dieser Befund führt zu der Feststellung, dass es weder einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gibt, der die Ruhegehaltfähigkeit von Zeiten im Dienste einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung zwingend anordnet oder untersagt, noch einen solchen Grundsatz, nach dem sich der Umgang mit Kapitalabfindungen aus dem Dienst in zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen bestimmt.

67

aa) Für die Vorschriften zur Ruhegehaltfähigkeit von Dienstzeiten in ausländischen und anderen deutschen Staaten folgt dies schon daraus, dass die versorgungsrechtlichen Folgen von solchen Dienstzeiten im traditionsbildenden Zeitraum überaus heterogen geregelt worden sind. Das Modell einer obligatorischen Berücksichtigung solcher Zeiten für die ruhegehaltfähige Dienstzeit ist ebenso vereinzelt geblieben wie ein vollständiges Berücksichtigungsverbot. Feststellbar ist lediglich ein gewisses Überwiegen von Regelungen, nach denen die Berücksichtigung solcher Zeiten entweder als Regelfall vorgesehen war, aber im Einzelfall abgelehnt werden konnte, oder nach denen umgekehrt der Dienst für andere Völkerrechtssubjekte in der Regel für die Bemessung der Versorgungsbezüge irrelevant blieb, wenn nicht im Einzelfall etwas anderes vereinbart oder zugestanden wurde. Letzteres galt insbesondere auch für das Reichsbeamtenengesetz 1873/1907 (Ermessen des Bundesrats) und für das Preußische Pensionsgesetz 27. März 1872 (Ermessen des Königs); beide Gesetze stellen besonders bedeutsame Quellen hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums dar (vgl. Günther, DÖV 2007, S. 357 <367>; Till, Die Entwicklung des Alimentationsprinzips, 1979, S. 205; Hattenhauer, Geschichte des deutschen Berufs-

68

beamtentums, 2. Aufl. 1993, S. 229 ff.). Eine eindeutig vorherrschende normative Lösung hingegen lässt sich nicht feststellen, sodass die Ausgestaltung des Beamtenrechts insoweit durch spezielle hergebrachte Grundsätze im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG nicht geprägt wird.

Hinzu kommt, dass die aufzufindenden Vorschriften ohnehin nicht die Situation eines von seinem Heimatland für den Dienst im Ausland beurlaubten Soldaten oder Beamten betreffen, sondern nur diejenige eines Beamten oder Soldaten, der im Laufe seines Arbeitslebens konsekutiv für mehrere Dienstherrn tätig wird, die jeweils unterschiedlichen Staaten zuzuordnen sind. Auch dies spricht gegen eine Übertragung auf die im Vorlageverfahren aktuelle Problemlage. Im Übrigen war das hier relevante Problem der Behandlung von Dienstzeiten in über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen bis 1933 noch nicht speziell geregelt (vgl. erstmalig für Dienstzeiten in zwischenstaatlichen öffentlichen Einrichtungen: § 85 Abs. 1 Nr. 3 des Deutschen Beamtengesetzes vom 26. Januar 1937 <RGBl I S. 39>).

69

bb) Dasselbe gilt für den Umgang mit Kapitalabfindungen. Vertretbar - wenn auch im Hinblick auf die wohl fehlende Fundamentalität zweifelhaft - ist allenfalls die Annahme, dass die Kapitalisierung eines Teils der Ruhestandsbezüge bei Entlassung oder Dienstbeschädigung eines Soldaten nach einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums zulässig - wenn auch nicht geboten - ist. Demgegenüber besteht jedoch kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zu Abfindungen, die von zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen an Soldaten oder Beamte gezahlt werden, bevor diese in den Dienst ihrer Heimatstaaten zurückkehren. Denn alle Vorschriften zu Kapitalabfindungen im traditionsbildenden Zeitraum gingen davon aus, dass die Abfindung von demselben Dienstherrn gezahlt wurde, der auch für die Gewährung der Ruhestandsbezüge zuständig war.

70

4. Gemessen am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG ist danach § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG in beiden zur Prüfung gestellten Fassungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dem Regelungsmodell des § 55b SVG (a) stehen weder das Alimentationsprinzip noch der Leistungsgrundsatz entgegen. Der Umstand, dass das teilweise Ruhengehalt der deutschen Versorgungsbezüge nach diesem Modell keine zeitliche Begrenzung aufweisen muss, verletzt insbesondere nicht den Grundsatz der amtsangemessenen lebenslangen Vollalimentierung beziehungsweise -versorgung (b).

71

a) Das Soldatenversorgungsrecht in den für die Vorlage maßgeblichen Fassungen von 1987 und 1989 stuft Zeiten im öffentlichen Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung als ruhegehaltfähig ein (§ 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SVG), obwohl im Regelfall Zeiten einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge nach § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SVG nicht ruhegehaltfähig sind. Diese die Kooperation der Bundeswehr mit zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen stärkende Einbeziehung von Auslandsdienstzeiten in die ruhegehaltfähige Dienstzeit führt für sich genommen zu einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage für die späteren Ruhestandsbezüge und damit zu höheren Versorgungsleistungen von Seiten des deutschen Dienstherrn. Ob der

72

Berufssoldat von der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung, in deren Dienst er zeitweise gestanden hat, für die dort abgeleistete Dienstzeit Versorgungsleistungen in Form einer laufenden Versorgung oder einer einmaligen Abfindung erhält - tatsächlich ist Letzteres regelmäßig der Fall -, kann der deutsche Gesetzgeber einseitig nicht beeinflussen.

Zur Vermeidung einer auf diese Weise typischerweise entstehenden Überversorgung durch die doppelte Berücksichtigung von Auslandsdienstzeiten als ruhegehaltfähig (vgl. BTDrucks V/2251, S. 7) bestimmt § 55b SVG 1987/1989 deshalb, dass ein Ausgleich stattzufinden hat, wenn eine Verwendung im Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung für den betroffenen Soldaten zu einem Anspruch auf Versorgungsleistungen durch diese Einrichtung geführt hat. Dieser Ausgleich wird dadurch herbeigeführt, dass das dem Soldaten zustehende deutsche Ruhegehalt teilweise zum Ruhen gebracht wird. Die jeweilige konkrete Höhe des Ruhensbetrages ist wesentlich abhängig von der Höhe der an sich zustehenden deutschen Versorgung und der Dauer des Dienstes in der zwischen- oder überstaatlichen Einheit. Die Höhe des dort bezogenen Gehalts spielt bei der Ruhensberechnung nur insoweit eine Rolle, als sie nach dem Recht dieser Einrichtung einen Berechnungsfaktor für die Höhe der gewährten Versorgung darstellt.

73

Zur Ermittlung des Ruhensbetrages wird für jedes im zwischen- oder überstaatlichen Dienst verbrachte Jahr grundsätzlich - ohne Berücksichtigung der im Vorlagefall einschlägigen Übergangsvorschrift, die zu einer Absenkung des Ruhenssatzes geführt hat - ein Anteil des Ruhegehalts in Höhe von 2,14% (bis 1991) beziehungsweise von 1,875% (ab 1992) zum Ruhen gebracht (§ 55b Abs. 1 Satz 1 SVG in der Fassung vom 5. März 1987 sowie in der Fassung vom 18. Dezember 1989). Sodann unterscheidet die Vorschrift zwischen einem Anspruch auf laufende Versorgung und dem praktisch häufigen Fall der Auszahlung einer Kapitalabfindung: Ist eine im Auslandsdienst erworbene laufende Versorgung - die vom Eintritt in den Ruhestand an ausbezahlt wird - auszugleichen, so wird der monatliche Ruhensbetrag der deutschen Versorgungsbezüge auf den monatlichen Betrag der von der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung gewährten Versorgung beschränkt - er kann aber auch darunter liegen -, sodass der Soldat insgesamt jedenfalls einen Betrag erhält, der den ihm nach deutschem Soldatenversorgungsrecht unter Einbeziehung der Auslandsdienstzeiten zustehenden Bezügen zu 100% entspricht (§ 55b Abs. 1 Satz 3 SVG 1987 und 1989). Ist hingegen eine Versorgung in Form einer Kapitalabfindung - ausbezahlt bereits am Ende der Auslandsdienstzeit - auszugleichen, so werden die laufenden deutschen Versorgungsbezüge des Soldaten in demselben Umfang zum Ruhen gebracht wie bei einer laufenden Versorgung (§ 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987 und 1989 mit Verweis auf Absatz 1 Satz 1 der Vorschrift). Das Ruhen wird in diesem Fall nach seiner Dauer und damit auch seinem betragsmäßigen Umfang jedoch nicht begrenzt, denn § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987/1989 verweist nicht auf die „Deckelungsvorschrift“ des § 55b Abs. 1 Satz 3 SVG 1987/1989. Vielmehr erhält der Soldat im Ruhestand dauerhaft nur die um den Ruhensbetrag reduzierten Versorgungsbe-

74

züge. Dies kann dazu führen, dass der Ruhensbetrag im Laufe der Zeit die Höhe der erhaltenen Abfindung übersteigt.

Eine über den Wortlaut hinausgehende erweiternde Auslegung der Verweisung in § 55b Abs. 3 SVG 1987/1989, die diese auch auf § 55b Abs. 1 Satz 3 SVG 1987/1989 erstreckte, würde dieses Ergebnis zwar vermeiden, weil sie dazu führen würde, dass nur die von der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung gezahlte Versorgung durch sukzessive monatliche Ruhensbeträge abgeschöpft werden könnte und nach diesem Zeitpunkt das volle Ruhegehalt auszuzahlen wäre. Eine solche Auslegung verbietet sich jedoch wegen der strengen Gesetzesbindung der soldatenrechtlichen Besoldungsvorschriften (vgl. § 1a SVG) und im Hinblick auf den Wortlaut, der die Verweisung ausdrücklich (nur) auf Absatz 1 Satz 1 der Vorschrift bezieht. Auch würde sie Folgeprobleme aufwerfen - insbesondere die Frage, ob der Nennbetrag oder der durch Dynamisierung, Verrentung, Aufzinsung oder auf andere Weise zu ermittelnde wirtschaftliche Wert der Abfindung maßgeblich sein soll -, die der gesetzgeberischen Entscheidung vorbehalten bleiben müssen.

75

Das Regelungsmodell des § 55b SVG 1987/1989 behandelt demnach den Fall einer für eine Auslandsdienstzeit gezahlten Abfindung anders als denjenigen einer für dieselbe Auslandsdienstzeit vom Eintritt in den Ruhestand an gezahlten Rentenleistung. In beiden Fällen ist zwar der monatliche Ruhensbetrag identisch, doch wird dieser Betrag nur dann auf die über- oder zwischenstaatliche Versorgungsleistung begrenzt - „gedeckelt“ -, wenn es sich bei dieser nicht um eine Kapitalabfindung, sondern um eine laufende Versorgungsleistung handelt. Dem Empfänger einer Kapitalabfindung steht allerdings die Möglichkeit offen, die Abfindung an den Bund abzuführen und auf diese Weise das spätere Ruhen eines Teils seiner Versorgungsbezüge zu vermeiden (§ 55b Abs. 3 Sätze 2 bis 4 SVG 1987/1989).

76

b) § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987/1989 verletzt nicht den Grundsatz der amtsangemessenen lebenslangen Vollversorgung.

77

aa) Beamte müssen über ein Nettoeinkommen verfügen, das ihre rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihnen und ihren Familien über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen dem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 44, 249 <265 f.>; 114, 258 <287 f.>; 117, 330 <351>; stRspr). Dies gilt sowohl für das Gehalt während der aktiven Dienstzeit als auch für die Phase des Ruhestandes (vgl. BVerfGE 119, 247 <264>); auch muss die amtsangemessene Alimentation, die als Vollalimentation beansprucht werden kann, grundsätzlich lebenslang gezahlt werden. Zudem steht den Beamten ein Versorgungsniveau zu, das den zuvor an sie gerichteten Leistungsanforderungen entspricht; dazu zählt auch, dass sich die gesamte im deutschen öffentlichen Dienst verbrachte Zeit in ihrer späteren - „erdienten“ - Versorgung niederschlägt.

78

Das Versorgungsrecht der Beamten geht dabei grundsätzlich vom Typus des öffentlichen Bediensteten aus, der sein ganzes Arbeitsleben in den Dienst des Staates

79

stellt (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>). Besoldung und Versorgung des Beamten und seiner Familie haben ihre gemeinsame Wurzel im öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis und müssen immer im Zusammenhang mit der Dienstverpflichtung und auch der Dienstleistung des Beamten oder Soldaten gesehen werden (vgl. BVerfGE 21, 329 <344>; 39, 196 <200>; 70, 69 <79>).

Diese Wechselwirkung entfällt aber, wenn, wie vorliegend, als Folge einer Gewährung von Sonderurlaub ohne Dienstbezüge und Entsendung in ein fremdes Besoldungs-, Versorgungs- und Dienstleistungssystem eine unmittelbare Dienstleistung für den nationalen Dienstherrn nicht mehr erbracht wird, sodass den Gesetzgeber grundsätzlich keine verfassungsrechtlich zwingende Verpflichtung trifft, diese Zeiten überhaupt als ruhegehaltfähig einzustufen. Diese Überlegung liegt auch den Regelungen (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SVG 1987; heute: § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SVG; vgl. auch § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BeamtVG) zugrunde, wonach Zeiten einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge vorbehaltlich einer anderweitigen Vereinbarung grundsätzlich nicht ruhegehaltfähig sind.

80

Zudem darf der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Besoldungs- und Versorgungssystems auch pauschalisieren und typisieren; Unebenheiten, Friktionen und Mängel müssen in Kauf genommen werden, solange sich für die Gesamtregelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt. Dies gilt für die Anwendung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in gleicher Weise wie für die Anwendung des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 26, 141 <158 f.>; 49, 260 <271, 273>; 56, 353 <359>; 64, 367 <387 f.>; 65, 141 <148>; 76, 256 <295>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>).

81

Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber dabei durch Anrechnungs- und Ruhensvorschriften das Ziel verfolgen, eine Doppel- oder Überversorgung eines Beamten zu vermeiden, und den Versorgungsberechtigten gegebenenfalls auch in einem bestimmten Rahmen auf Einkünfte aus einer anderen öffentlichen Kasse verweisen, sofern diese ebenfalls der Existenzsicherung des Versorgungsberechtigten und seiner Familie zu dienen bestimmt sind (vgl. BVerfGE 55, 207 <239>; 76, 256 <298, 357>; Summer, in: Beiträge zum Beamtenrecht, 2007, Alimentationsprinzip gestern und heute, S. 1 <6>). Weiter kommen Einschränkungen der Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn als Folge von Anrechnungs- oder Ruhensregelungen in Betracht, wenn das dem Beamtenverhältnis zugrunde liegende Treueverhältnis mangels effektiver Dienstleistung des aktiven Beamten gestört ist (vgl. BVerfGE 37, 167 <179 f.> für suspendierte Beamte). Es sprechen daher auch keine systematischen Gründe des Alimentationsprinzips gegen eine Ruhensregelung, die im Ergebnis dazu führt, dass an die Stelle der - verfassungsrechtlich nicht gebotenen - Ruhegehaltfähigkeit von Auslandsdienstzeiten (vgl. § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SVG 1987) eine von der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung gewährte Versorgungsleistung tritt.

82

bb) Allerdings können sich der Empfang einer Kapitalabfindung von einer zwischen-

83

oder überstaatlichen Einrichtung und das dadurch ausgelöste teilweise Ruhen der späteren deutschen Versorgung wirtschaftlich nachteilig für die betroffenen Soldatinnen und Soldaten auswirken. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass die addierten Ruhensbeträge - je nach Lage des Einzelfalls sogar noch während der statistischen Lebenserwartung der Betroffenen - jedenfalls den Nennwert der Kapitalabfindung überschreiten können; im Vorlagefall (2 BvL 10/11) ist dies bei einer Abfindungssumme von 59.715,01 Euro und einem Ruhensbetrag von 459,74 Euro nach etwa elf Jahren (ca. 130 Monaten) der Fall. Selbst wenn eine durchschnittliche Verzinsung der erhaltenen Abfindung zugrunde gelegt wird, kann der sich dann ergebende Betrag durch die Ruhensbeträge überschritten werden. Im Vorlagefall könnte dies bei einer während der Jahre 1993 (Erhalt der Abfindung) bis 2006 (Beginn des Ruhestandes) angenommenen Rendite von jährlich 3% nach etwa 16 Jahren der Fall sein. Jenseits dieses Zeitpunkts einer unterstellten Aufzehrung der Kapitalabfindung stünde den betroffenen Soldaten rechnerisch nicht mehr der sich nach deutschem Versorgungsrecht und unter Einbeziehung der Auslandsdienstzeit als ruhegehaltfähig ergebende Betrag zur Verfügung, sondern lediglich eine um den monatlichen Ruhensbetrag geminderte Versorgung.

Zum anderen geht die Vereinnahmung der Kapitalabfindung durch deren Empfänger mit der Übernahme des wirtschaftlichen Verlust- oder Wertverfallrisikos einher, weil der deutsche Dienstherr der Betroffenen - anders als bei der Kapitalabfindung nach §§ 28 ff. SVG (vgl. insbesondere §§ 31 und 32 SVG) - nicht befugt ist, die bestimmungsgemäße Verwendung der Abfindung zur Altersvorsorge zu kontrollieren oder gar zu erzwingen. Vielmehr liegt es in der alleinigen Verantwortung der Soldaten, den Kapitalbetrag so einzusetzen, dass er tatsächlich auf sinnvolle Weise der Sicherstellung der Versorgung dienen kann. Etwaige negative Folgen konjunktureller Besonderheiten wirken sich in diesem Modell ebenso wie die Folgen einer Wahl ungeeigneter Anlageformen zu Lasten des Soldaten aus. Damit kann - ohne dass es dafür auf die Gründe für die Verwirklichung der genannten Risiken ankäme - nicht einmal ausgeschlossen werden, dass einem Soldaten, der für Auslandsdienstzeiten eine Kapitalabfindung erhalten hat, bereits vom Zeitpunkt der Zurruesetzung an weniger als 100% der ihm unter Einbeziehung der Auslandsdienstzeit als ruhegehaltfähig zustehenden Versorgung ausgezahlt, dies aber durch Erträge aus der Verwendung der Kapitalabfindung nicht kompensiert wird.

cc) Dennoch rechtfertigen diese möglichen Konsequenzen einer ohne zeitliche Begrenzung („Deckelung“) ausgesprochenen Ruhensanordnung nicht die Annahme, § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987/1989 verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass eine am Ende der Auslandsdienstzeit ausgezahlte Kapitalabfindung im Hinblick auf die damit verbundenen vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten für ihren Empfänger einen wirtschaftlichen Wert aufweisen oder erreichen kann, der bei typischem Verlauf auch durch eine zeitlich nicht eingeschränkte Addition von Ruhensbeträgen nicht überschritten wird (1) und damit die amtsangemessene Alimentation des Versorgungs-

84

85

empfängers nicht gefährdet. Zusätzlich hat der Betroffene die Wahl, die Abfindung an seinen Dienstherrn auszukehren und sich auf diese Weise einen ungekürzten Versorgungsanspruch zu sichern (2). Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Gesetzgeber durch Art. 33 Abs. 5 GG nicht verpflichtet ist, die für eine zwischen- oder überstaatliche Einrichtung geleistete Dienstzeit überhaupt als ruhgehaltfähig einzustufen, wird damit die amtsangemessene Alimentation des Versorgungsempfängers insgesamt nicht gefährdet; auch der Gesichtspunkt der Systemkonformität führt zu keinem anderen Ergebnis (3).

(1) Der wirtschaftliche Wert eines Kapitalbetrages wird nicht allein durch seinen Nennwert, sondern wesentlich durch das mit ihm verbundene Anlage- beziehungsweise Nutzungspotenzial bestimmt; dieses Potenzial ist umso gewichtiger, je länger der Kapitalbetrag ohne Eingriff in seine Substanz genutzt werden kann. Einer Beschränkung der Wertbestimmung auf den Nennwert läge die Annahme zugrunde, dass eine vereinnahmte Kapitalabfindung von ihrem Empfänger bis zum Eintritt in den Ruhestand lediglich „aufbewahrt“, nicht aber zur Vermögensbildung genutzt wird; dies wäre sogar in einer Niedrigzinsphase als wirtschaftlich unvernünftig einzuschätzen und muss vom Gesetzgeber des Soldatenversorgungsrechts daher nicht zugrunde gelegt werden. Der Wert einer am Ende der Auslandsdienstzeit ausgezahlten Kapitalabfindung, die ihrem Empfänger von diesem Zeitpunkt an und bis zum Eintritt in den Ruhestand langfristig - in den Vorlagefällen handelt es sich um Zeiträume von 13 beziehungsweise 22 Jahren - neben den in voller Höhe gezahlten Dienstbezügen zur Verfügung steht, wird deshalb durch ihren Nennwert nicht zutreffend bestimmt. Er wird aber auch durch einen mittels Aufzinsung dynamisierten Wert (vgl. dazu die Neuregelungen in § 55b Abs. 4 Satz 3, § 55a Abs. 1 Satz 8 und 9 SVG und §§ 56 Abs. 3 Satz 3, 55 Abs. 1 Sätze 8 und 9 BeamtVG in der jeweils aktuellen Fassung) nicht in jedem Fall erschöpft. Denn eine derartige Abfindung bietet eine Vielzahl von Einsatzmöglichkeiten, die dienstrechtlich nicht eingeschränkt sind, also allein von den Bedürfnissen und der Anlagestrategie ihres Empfängers abhängen und damit über eine verzinsliche Anlage in der Art einer kapitalbildenden Lebensversicherung (oder privaten Rentenversicherung) mit Einmaleinzahlung weit hinausgehen können.

Neben der jeweils zur Verfügung stehenden Dauer des Anlagezeitraums bis zum Eintritt in den Ruhestand wird der wirtschaftliche Ertrag einer Kapitalabfindung zunächst von ihrer Höhe - in den Vorlagefällen entsprach die Abfindung etwa dem 2,4-fachen beziehungsweise 4,4-fachen Betrag des damaligen Jahresdurchschnittsentgelts aller Arbeitnehmer (SGB VI Anlage 1) von circa 24.600 Euro (1993) beziehungsweise 15.800 Euro (1981) - beeinflusst. Daneben spielen weitere Faktoren eine Rolle, objektiv etwa das Niveau der Anlage- oder der Schuldzinsen im gesamten Anlagezeitraum sowie die Entwicklung der Wertpapiermärkte, subjektiv etwa die Frage, ob und in welchem Ausmaß der Empfänger der Abfindung durch langfristige Darlehensverpflichtungen belastet ist, zu deren vorzeitiger Tilgung sich die Abfindung zu einem passenden Zeitpunkt einsetzen lässt. Während die herkömmliche verzinsliche Anlage in einer Niedrigzinsphase auch bei einem längeren Anlagezeitraum über den

86

87

Nennwert nur in eingeschränktem Maß hinausgehen wird, kann die Entschuldung einer auch der Altersvorsorge dienenden und in einer Hochzinsphase finanzierten Immobilie durch die Erhöhung von Tilgungsleistungen und die dadurch sich ergebende Einsparung von Zinsleistungen und die entsprechende Verkürzung der Darlehensrestlaufzeit nachhaltige Effekte mit hoher Rendite erzielen und die finanzielle Belastung im Ruhestand so erheblich senken, dass auch ein dauerhaftes teilweises Ruhen der Versorgungsbezüge dahinter zurückbleibt.

(2) Der Gefahr, dass sich die mit der Vereinnahmung einer Kapitalabfindung verbundenen wirtschaftlichen Risiken zu Lasten des Empfängers der Abfindung verwirklichen können, kann der Betroffene dadurch begegnen, dass er sein Wahlrecht nach § 55b Abs. 3 Satz 2 SVG 1987/1989 ausübt. Er kann den Betrag vereinnahmen und verwenden, wenn seine persönlichen Lebensumstände und die wirtschaftliche Lage zum Zeitpunkt der Auszahlung die Prognose rechtfertigen, dass die spätere Verkürzung seiner Versorgungsbezüge durch eine Ruhensanordnung hinter den mit der Kapitalabfindung verbundenen Effekten zurückbleiben wird. Dass er damit auch wirtschaftliche Risiken übernimmt, liegt auf der Hand und löst deshalb keine besonderen Aufklärungs- oder sonstigen Fürsorgepflichten des Dienstherrn aus. Entscheidet sich der Empfänger der Kapitalabfindung hingegen für eine Ablieferung der Abfindung an den Dienstherrn, verzichtet er damit auf die Ausschöpfung des mit dem Kapital verbundenen langfristigen Nutzungspotenzials, vermeidet allerdings zugleich jedes wirtschaftliche Risiko und kann vom Eintritt in den Ruhestand an mit der monatlichen Auszahlung der vollen Versorgung durch den deutschen Dienstherrn rechnen.

88

Die Eröffnung der Möglichkeit für den Beamten, selbst über die Einbehaltung oder Abführung der Kapitalabfindung zu entscheiden, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Einwand, die zur Überprüfung gestellte Regelung sei schon deshalb verfassungswidrig, weil sie die Wahl zwischen einer verfassungskonformen - Ablieferung der Abfindung - und einer verfassungswidrigen Handlungsalternative - Risiko einer Versorgungskürzung nach Aufzehrung der Kapitalabfindung - eröffne (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2011 - 2 C 25.09 -, juris, Rn. 31), greift nicht durch, da beide zur Wahl stehenden Alternativen je für sich genommen verfassungsgemäß sind. Da die Nutzung der Kapitalabfindung sich je nach Verwendung und Anlagestrategie als wirtschaftlich vorteilhaft erweisen und auf diese Weise auch ein dauerhaftes teilweises Ruhen der deutschen Versorgung kompensieren kann, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, diese Alternative als - bloße - Handlungsmöglichkeit zu eröffnen. Allein das Risiko einer Fehlverwendung der Abfindung führt nicht zur Verfassungswidrigkeit dieser Handlungsalternative, da es durch Ablieferung der Abfindung vermeidbar ist. Schließlich können sich betroffene Soldaten zusätzlich zu der ihnen eingeräumten Wahlmöglichkeit zwischen Nutzung und Ablieferung der Kapitalabfindung dafür entscheiden, nur Teile der empfangenen Abfindung zu behalten und das Risiko der Fehlverwendung damit nach ihren Bedürfnissen zu steuern (§ 55b Abs. 3 Satz 3 SVG 1987/1989).

89

(3) Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Gesetzgeber durch Art. 33 Abs. 5 GG nicht verpflichtet ist, die für eine zwischen- oder überstaatliche Einrichtung geleistete Dienstzeit überhaupt als ruhegehaltfähig einzustufen, wird mit der Wahlmöglichkeit die amtsangemessene Alimentation des Versorgungsempfängers insgesamt nicht gefährdet. Auch der Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit steht der beanstandeten Ruhensregelung damit nicht entgegen.

90

(a) Das Leistungsprinzip erfordert zwar, dass die beamtenrechtliche Versorgung die im Dienst erbrachte Lebensleistung des Beamten oder Soldaten und sein zuletzt erreichtes Statusamt widerspiegelt. Die während des Ruhestands zu zahlende Versorgung muss deshalb desto höher ausfallen, je länger diese aktive Dienstleistung vor der Zuruhesetzung tatsächlich gedauert hat und je höher die amtsangemessene Besoldung tatsächlich gewesen ist (vgl. zum Beispiel §§ 41, 45 ff. des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 <RGBl S. 61>; §§ 8, 13 ff. des Preußischen Pensionsgesetzes vom 27. März 1872 <GS S. 268>; §§ 6, 14 ff. des Gesetzes über die Pensionierung der Offiziere einschließlich Sanitätsoffiziere des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen vom 31. Mai 1906 <RGBl S. 565>; Art. 5, 9 ff. des Hessischen Gesetzes, die Ruhegehälter der Staatsbeamten betreffend vom 18. Dezember 1923 <HessRegBl 1924, S. 1> und §§ 29, 31 ff. des Badischen Beamtengesetzes vom 31. März 1931 <BadGVBl, S. 93>; vgl. auch BVerfGE 76, 256 <322>; 114, 258 <286>; VG Frankfurt, Beschluss vom 19. April 2004 - 9 E 6486/03 -, juris, Rn. 53 ff.). Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur versorgungsrechtlichen Berücksichtigung geleisteter Dienstzeiten (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1, § 2 Satz 1 SVG) trifft den Gesetzgeber dabei aber nur im Hinblick auf diejenigen Dienstzeiten, in denen der Soldat oder Beamte dem deutschen Dienstherrn gegenüber einen systemgerechten Versorgungsanspruch „erdient“ hat (vgl. Fürst, ZBR 1983, S. 319 <324>; vgl. zu Vordienstzeiten in diesem Zusammenhang Bayer, DVBl 2002, S. 80 <81> m.w.N. sowie BVerwG, Urteil vom 16. November 2000 - 2 C 23.99 -, juris, Rn. 16).

91

Das ist bei Zeiten im Dienste der NATO indes nicht der Fall. Die Tätigkeit bei einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung stellt keinen aktiven Dienst unmittelbar für den Dienstherrn des Heimatstaates dar; die Leistung wird für die zwischenstaatliche Einrichtung erbracht, die auch die Besoldung und Versorgung der im Heimatdienst beurlaubten Beamten und Soldaten übernimmt. Der deutsche Dienstherr ist seinerseits weder in die Sicherstellung der Besoldung einer solchen, nicht unmittelbar ihm gegenüber erbrachten Tätigkeit eingebunden, noch kann er - als Folge dieses Umstandes - einen fiktiven Teil der Dienstbezüge einbehalten (vgl. BVerfGE 54, 11 <31 f.>; 105, 73 <115, 125>; 114, 258 <298>) und daraus Rücklagen für die spätere Versorgung bilden, soweit sie auf derartige Dienstzeiten zurückgeführt wird. Daran ändert nichts, dass zwischen- oder überstaatliche Einrichtungen gegebenenfalls auch aus Mitteln des Bundeshaushalts mitfinanziert werden. Der Dienstherr ist deshalb auch nicht dazu verpflichtet, über die zugunsten der Betroffenen erfolgende Berücksichtigung eines „systemfremden“ Versorgungsbestandteils in § 55b SVG hin-

92

aus, etwa im Sinne eines allgemeinen Gebotes der Folgerichtigkeit, die Betroffenen so zu stellen, als seien sie während der Auslandsdienstzeit aus dem deutschen Dienst- und Treueverhältnis nicht beurlaubt gewesen. Insbesondere muss er nicht sicherstellen, dass ein nicht ihm gegenüber „erdienter“ Versorgungsbestandteil allen Anforderungen der lebenslangen amtsangemessenen Versorgung genügt, wenn für den aus der Beurlaubung zurückkehrenden Soldaten die Möglichkeit besteht, sich durch Ablieferung der Kapitalabfindung der ungeschmälernten Geltung des Alimentationsprinzips zu unterstellen.

Die erst durch das 5. Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 19. Juli 1968 (BGBl I S. 848) geschaffene einfachrechtliche Möglichkeit, die in einem fremden Besoldungs- und Versorgungssystem verbrachte Dienstzeit versorgungswirksam anzurechnen, erfüllt daher keine verfassungsrechtliche Pflicht, sondern soll die Bereitschaft fördern, sich für den Dienst in zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen beurlauben zu lassen, indem sie die Handlungsoptionen der Beamten und Soldaten erweitert (vgl. zum Problem der internationalen Doppelversorgung: Heilemann, ZBR 1967, S. 360 <361>). Eine Nutzung dieser Handlungsfreiheit stellt, auch wenn sie mit der Übernahme eines wirtschaftlichen Risikos verbunden ist und zu Einbußen während des Bezugs von Versorgungsleistungen führen kann, deshalb auch keinen Verzicht auf eine zustehende Versorgung dar. Die Berücksichtigung einer Dienstzeit, in der gegenüber dem deutschen Dienstherrn unmittelbar keine Versorgungsansprüche im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG „erdient“ worden sind, entspringt mithin nicht einer verfassungsrechtlichen Bindung des Gesetzgebers, sondern ist Ausdruck einer in besonderer Weise ausgeprägten gesetzgeberischen Handlungsfreiheit bei der Integration systemfremder Elemente in das deutsche Versorgungssystem, die vom Bundesverfassungsgericht nur am Maßstab evidenter Sachwidrigkeit geprüft werden kann. Dieser ist hier nicht verletzt.

(b) Die - nur im ungünstigen Fall eintretenden - Einbußen bei der Versorgung können unter diesen Voraussetzungen als Ausdruck einer eigenverantwortlichen Entscheidung des Soldaten hingenommen werden. Der Soldat oder Beamte hat die Möglichkeit, innerhalb einer angemessenen Frist von einem Jahr selbst darüber zu entscheiden, inwieweit er für die Sicherung der amtsangemessenen Versorgung - gegebenenfalls auch in Ansehung des übrigen Familieneinkommens und -vermögens - auf die ungeschmälernte laufende Versorgung angewiesen ist oder ob er das wirtschaftliche Potenzial einer Kapitalabfindung unter Inkaufnahme der damit verbundenen Risiken in Anspruch nehmen will. Damit werden seine Handlungsoptionen nicht eingeschränkt, sondern erweitert (vgl. zur Freiwilligkeit als funktionsadäquates Sicherungskriterium im Kontext der antragslosen Teilzeitbeschäftigung auch BVerfGE 119, 247 <269 f.>). Der Schutzzweck des Alimentationsprinzips, eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern (vgl. BVerfGE 119, 247 <264>; 139, 64 <121 Rn. 119>), wird dadurch nicht berührt (vgl. auch BVerfG 119, 247 <264 ff.>). Die Ruhenregelung führt für sich gesehen auch nicht zu einem Eingriff in den Kernbestand

93

94

der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation. Mit der Eröffnung einer Wahlmöglichkeit, die zur Sicherung der amtsangemessenen Versorgung auch bei dauerhaftem Ruhen eines Teils der Versorgungsbezüge führen kann, hat der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten (so im Ergebnis auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Juni 1991 - 4 S 1126/89 -, juris, Rn. 37). Durch den Verzicht auf die gesetzliche Anordnung einer Abführungspflicht als Regelfall hat er vielmehr im Rahmen seines ihm durch Art. 33 Abs. 5 GG eröffneten Handlungsspielraums zugleich das Eigentumsrecht des abgefundenen Soldaten oder Beamten (Art. 14 Abs. 1 GG) berücksichtigt.

II.

§ 55b Abs. 3 Satz 1 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 sowie in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

95

1. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 116, 164 <180>; 138, 136 <180 Rn. 121>; stRspr). Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen (BVerfGE 110, 412 <431>; 116, 164 <180>; 121, 108 <119>; 126, 400 <416>; 138, 136 <180 Rn. 121>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 171). 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 110, 274 <291>; 112, 164 <174>; 116, 164 <180>; 129, 49 <69>; 130, 240 <254>; 138, 136 <180 f. Rn. 122>; stRspr). Grundsätzlich ist der Gesetzgeber frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht kann dabei nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat (vgl. BVerfGE 51, 295 <300>; 61, 43 <62 f.>; 65, 141 <148>; 71, 39 <52 f.>; 76, 256 <329 f.>; 103, 310 <320>; 117, 330 <353>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 95>; 140, 240 <279 Rn. 75>).

96

Knüpft eine Ungleichbehandlung nicht an personenbezogene, sondern - wie hier - an situationsgebundene Kriterien an und enthält zudem keine Differenzierungsmerkmale, die in der Nähe des Art. 3 Abs. 3 GG angesiedelt sind, steht dem Gesetzgeber ein größerer Regelungsspielraum offen (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 124, 199 <220>; 129, 49 <69>; 130, 240 <254>; 138, 136 <180 f. Rn. 122>); dies gilt insbesondere dann, wenn die Betroffenen die Anwendung der eine Ungleichbehandlung auslösenden Regelung durch Gebrauchmachen von einer Wahlmöglichkeit beeinflussen oder gar ausschließen können. Für die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maß sich die

97

Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann (vgl. BVerfGE 112, 164 <174>; 138, 136 <180 f. Rn. 122>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 171; stRspr). Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich allerdings nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (vgl. BVerfGE 105, 73 <111>; 107, 27 <45 f.>; 112, 268 <279>; 126, 400 <416>; 129, 49 <69>; 132, 179 <188 Rn. 30>; 138, 136 <180 Rn. 121>). Zudem belässt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber im Besoldungs- und Versorgungsrecht ohnehin eine weite Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 107, 218 <244 f.>; 131, 239 <257 f.>; 139, 64 <112 f. Rn. 94 ff.>; 140, 240 <278 f. Rn. 73 ff.>; stRspr).

2. Gemessen an diesem Maßstab ist § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG nicht zu beanstanden, auch wenn die Empfänger einer Kapitalabfindung anders behandelt werden als die Empfänger einer laufenden Versorgung (a), die Höhe der Ruhensbeträge nicht an der Höhe der ausgezahlten Abfindung orientiert ist (b) und Soldaten, die im öffentlichen Dienst einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung gedient haben, anders als diejenigen behandelt werden, die keine derartige Auslandsdienstzeit absolviert haben (c).

98

a) Die Empfänger einer laufenden Versorgung aus dem über- oder zwischenstaatlichen Dienst und diejenigen, die nach ihrem über- oder zwischenstaatlichen Dienst eine Abfindung erhalten und nicht abgeliefert haben, werden nach dem zur Prüfung stehenden § 55b SVG unterschiedlich behandelt. Für die Angehörigen beider Gruppen gelten zwar dieselben Regelungen zur Ermittlung des Ruhensbetrages, orientiert an der Dauer der Auslandsverwendung. Während aber das Ruhen der deutschen Ruhestandsbezüge bei einer laufenden internationalen Versorgung auf „die von der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung gewährte Versorgung“ beschränkt ist (§ 55b Abs. 1 Satz 3 SVG 1987/1989), gilt Vergleichbares bei einer Kapitalabfindung nicht, sodass die kumulierten Ruhensbeträge den Nennwert, nach einem entsprechend längeren Zeitraum allerdings auch den um Zinserträge vermehrten Betrag der Abfindung übersteigen können.

99

Diese Ungleichbehandlung ist jedoch durch Sachgründe gerechtfertigt. Während der Empfänger einer laufenden Versorgung aus dem Dienst in einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung vor dem Eintritt in den Ruhestand keine Möglichkeit hat, mit Hilfe dieser Versorgung wirtschaftliche Erträge zu erzielen, gilt dies für den Empfänger einer Kapitalabfindung nicht. Ihm steht das Nutzungspotenzial der Abfindung während des gesamten Zeitraums vom Ende der Auslandsdienstzeit bis zum Eintritt in den Ruhestand zur Verfügung. Deshalb muss der Empfänger einer laufenden internationalen Versorgung durch eine Begrenzung der Ruhensbeträge vor einer Unteralimentierung geschützt werden, während dies für Empfänger einer Kapitalversorgung wegen des mit dieser verknüpften wirtschaftlichen Potenzials nicht in gleichem Maße gilt. Das Fehlen einer Begrenzung der Ruhensanordnung auf die internationale

100

Versorgung („Deckelung“) stellt eine pauschalierte Kompensation dieses Nutzungsvorteils zur Vermeidung einer Überalimentierung aus öffentlichen Kassen dar, während die Gefahr einer Unteralimentierung durch die Ablieferung der Abfindung zuverlässig vermieden und durch eine wirtschaftlich erfolgreiche Verwendung der Abfindung jedenfalls in stärkerem Maße minimiert werden kann, als es das vorliegende Gericht annimmt. Denn die der Vorlage in Anlehnung an die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Januar 2011 (2 C 25.09, juris, Rn. 36) und vom 5. September 2013 (2 C 47.11, juris, Rn. 10 ff.) zugrunde liegende Beschränkung der Bewertung der Kapitalabfindung auf ihren Nennwert oder den dynamisierten und verrenteten Wert verengt die Abfindung ohne überzeugenden Grund auf den Typus einer kapitalbildenden Lebensversicherung mit Einmalbeitrag und Auszahlung in Form einer Rente. Demgegenüber durfte der Gesetzgeber für die Rechtfertigung der von ihm bei der pauschalierenden Unterscheidung zwischen laufender Versorgung und Kapitalabfindung in Kauf genommenen Ungleichbehandlung aber davon ausgehen, dass der wirtschaftliche und damit wertprägende Vorteil der Abfindung gerade in ihrer Vielseitigkeit besteht, die eine dauerhafte Sicherung eigener Art ermöglicht und auch die Möglichkeit einschließt, dass ein subjektiver Nutzen der Abfindung für den Empfänger so gewichtig ist, dass er (spätere) wirtschaftliche Nachteile dafür in Kauf zu nehmen bereit ist.

Die durch § 55b Abs. 3 Satz 1 SVG 1987/1989 ausgelöste Ungleichbehandlung der Empfänger einer laufenden Versorgung gegenüber Empfängern einer Kapitalabfindung kann sich deshalb zu ihrer Rechtfertigung auf einen sachlichen Grund stützen. Während die eine Gruppe von Betroffenen lediglich eine Anwartschaft erhält, deren weitere wirtschaftliche Entwicklung sie in keiner Weise beeinflussen kann, erhält die andere Gruppe eine sofortige Erweiterung ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit, die - falls sie in Anspruch genommen wird - durch eine erweiterte Ruhensregelung kompensiert, aber nicht überkompensiert wird.

101

b) Der Umstand, dass die Höhe der Ruhensbeträge nicht von der Höhe der im Auslandsdienst gewährten Kapitalabfindung, sondern allein von der Dauer des Dienstes in der über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung abhängt, wirft ebenfalls kein Gleichheitsproblem auf. Zwar müssen alle für einen Auslandsdienst jeweils gleicher Länge beurlaubten Beamte oder Soldaten auch dann gleiche prozentuale Ruhenssätze hinnehmen, wenn die dadurch kompensierten Kapitalabfindungen unterschiedlich hoch sind. Der deutsche Dienstherr kann jedoch die Höhe der Kapitalabfindung nicht beeinflussen und darf von der Annahme ausgehen, dass sie von der Höhe der während der Auslandsverwendung verdienten monatlichen Besoldung abhängt. Vor allem aber steht die Dienstzeit bei der NATO für keinen der Betroffenen unter dem Regime des deutschen Soldatenrechts. Ein verfassungsrechtliches Gebot, das die Berücksichtigung dieses Umstands verbieten würde, gibt es - wie ausgeführt - nicht. Die gesetzgeberische Entscheidung, das Ruhen ausschließlich an der Länge der nicht im deutschen Staatsdienst verbrachten Zeit (und der Höhe der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge) zu orientieren, ist daher systemkonform. Sie beruht darauf, dass

102

die Zeit der Beurlaubung ohne Dienstbezüge, die den Betroffenen gleichwohl als ruhegehaltfähig angerechnet wird, derjenige Aspekt ist, unter dem alle Betroffenen aus Sicht des deutschen Dienstherrn verglichen werden können. Denn es geht nicht um die Abschöpfung erhaltener Vorteile - in diesem Falle wäre an die Höhe der Abfindung anzuknüpfen -, sondern darum, ein Besoldungsniveau zu gewährleisten, das in Ansehung der angerechneten ruhegehaltfähigen Dienstzeit einschließlich Auslandsverwendung und der am Ende der Karriere erreichten Besoldungsstufe amtsangemessen ist. Die Entwicklung der zustehenden deutschen Versorgung wird durch die Dauer der Unterbrechung beeinflusst, weil dies der für die Dauer der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und damit für den Ruhegehaltsatz wesentliche Faktor ist. Die Sachnähe dieses Ansatzes wird dadurch bestätigt, dass die § 55b SVG 1987/1989 zugrunde liegende Pauschalierung sich auch im umgekehrten Fall auswirkt: Ein Betroffener, dessen laufende Ruhensbeträge - zum Beispiel wegen einer besonders kurzzeitigen Auslandsverwendung - betragsmäßig hinter einer - etwa wegen der Qualität der im Ausland geleisteten Arbeit - hohen NATO-Versorgung zurückbleiben, muss überschießende Beträge der NATO-Versorgung oder der Abfindung nicht abliefern; als zu vermeidende Überalimentierung würde es nur angesehen, wenn die Dienstzeit bei der über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung doppelt in die Ermittlung des vom deutschen Dienstherrn geschuldeten Ruhegehalts einginge. Die Unterschiedlichkeit des bei der NATO geleisteten Dienstes, die sich in unterschiedlich hohen Abfindungen ausdrücken kann, ist deshalb nicht dasjenige Kriterium, das zur Verfolgung des Regelungsziels der amtsangemessenen Versorgung sachlich geeignet wäre.

c) Kein Gleichheitsverstoß besteht schließlich darin, dass Soldaten und Beamte, die ihren Dienst dauerhaft in Deutschland verrichten, im Unterschied zu denjenigen, die während einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge Dienst in einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung versehen, keine Chance auf die langfristige wirtschaftliche Nutzung einer Kapitalabfindung erhalten; die Abfindung nach §§ 28 ff. SVG betrifft einen anderen Fall und ermöglicht die Auszahlung erst im Ruhestand. Die Annahme, der deutsche Gesetzgeber müsse denjenigen Soldaten und Beamten, die nicht das Risiko einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge auf sich genommen und keine Auslandsdienstzeit abgeleistet haben, ebenfalls die Möglichkeit der langfristigen Nutzung einer Kapitalabfindung einräumen, liegt fern, weil der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist, die Übernahme eines einem zwischen- oder überstaatlichen Versorgungssystem entstammenden Elements in das Gefüge des deutschen Versorgungsrechts auch auf diejenigen zu erstrecken, die in jenes Versorgungssystem zu keinem Zeitpunkt eingegliedert waren. Im Übrigen steht jedem Interessenten die Möglichkeit offen, sich für den Dienst in einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung zu bewerben.

103

Auch das umgekehrte Argument des vorlegenden Gerichts, der ins Ausland entsandte Beamte oder Soldat dürfe durch das Fehlen einer Deckelung nach Empfang der Abfindung nicht schlechter stehen, als wenn er sein gesamtes Berufsleben im Dienst des deutschen Staates verbracht hätte (so auch BVerwG, Urteil vom 27. Janu-

104

ar 2011 - 2 C 25.09 -, juris, Rn. 30), überzeugt nicht. Zum einen vernachlässigt es die materiellen und immateriellen Vorteile einer solchen Entsendung - Einkommensniveau während der Auslandsdienstzeit (vgl. BVerwGE 131, 29 <34>), Karrierechancen (vgl. dazu Abschnitte II. 5. und IV. der Entsendungsrichtlinie Bund vom 15. August 1989 <GMBI S. 499>; aktuell: § 3 Abs. 4, § 5 der Entsendungsrichtlinie Bund vom 9. Dezember 2015 <GMBI 2016 S. 34>), wirtschaftliches Potenzial der Abfindung -, sodass schon die Annahme, Auslandsdienst führe nach Gewährung einer Kapitalabfindung stets oder doch vielfach zu einer Schlechterstellung der Betroffenen, nicht plausibel ist. Zum anderen übergeht es den Umstand, dass die Beurlaubung ohne Dienstbezüge für den Dienst in einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung - anders als möglicherweise eine Verwendung im Ausland im Dienst für den deutschen Dienstherrn - freiwillig ist. Schließlich gilt auch hier, dass der deutsche Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist, Soldatinnen und Soldaten, die für den zwischen- oder überstaatlichen Dienst beurlaubt waren, nach ihrer Rückkehr in den Dienst so zu behandeln, als seien sie während ihrer Auslandsdienstzeit vollständig in dem sie und ihren deutschen Dienstherrn verbindenden Dienst- und Treueverhältnis verblieben. Der durch die Beurlaubung ohne Dienstbezüge ermöglichte Wechsel in den Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung und damit in ein vom Normalfall des Soldatenversorgungsrechts abweichendes Versorgungssystem stellt vielmehr einen hinreichenden sachlichen Grund für die zur Prüfung gestellten Regelungen dar.

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 -
2 BvL 10/11, 2 BvL 28/14**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 - 2 BvL 10/
11, 2 BvL 28/14 - Rn. (1 - 104), [http://www.bverfg.de/e/
ls20170523_2bvl001011.html](http://www.bverfg.de/e/ls20170523_2bvl001011.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:ls20170523.2bvl001011