

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017

- 2 BvR 883/14 -

- 2 BvR 905/14 -

1. Das Abstandsgebot stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar, der in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht.

2. Das Abstandsgebot untersagt dem Besoldungsgesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen, soweit der Gesetzgeber nicht in dokumentierter Art und Weise von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges Gebrauch macht.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 883/14 -

- 2 BvR 905/14 -

IM NAMEN DES VOLKES

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I. des Herrn L ...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwaltskanzlei Neie, Herderstraße 7, 04277 Leipzig -

gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2013 - BVerwG
2 C 24.12 -,

b) das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. September
2012 - 2 A 736/10 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 24. August 2010 - 3 K 925/
08 -

- 2 BvR 883/14 -,

II. des Herrn S ...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwaltskanzlei Neie, Herderstraße 7, 04277 Leipzig -

gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2013 - BVerwG
2 C 26.12 -,

b) das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. September
2012 - 2 A 524/10 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 25. Februar 2010 - 3 K 928/08 -

- 2 BvR 905/14 -

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 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2. a) § 20 Absatz 3 bis 5 Sächsisches Besoldungsgesetz sowie Anlagen 21, 22, 25, 35, 36 und 39 zum Sächsischen Besoldungsgesetz in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 3) sind mit Artikel 33 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit sie die Besoldungsanpassung 2008 für die Besoldungsgruppe A 10 erst mit viermonatiger Verzögerung vorsehen.

b) § 12 Absatz 2, § 14 Absatz 3 der Zweiten Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands in Verbindung mit § 17 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Sächsisches Besoldungsgesetz sowie Anlagen 2, 3, 6, 16, 17 und 20 zum Sächsischen Besoldungsgesetz in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 3) sind mit Artikel 33 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit sie die Besoldungsgruppe A 10 in den Kalenderjahren 2008 und 2009 betreffen.

3. Der Gesetzgeber des Freistaates Sachsen hat spätestens bis zum 1. Juli 2018 verfassungskonforme Regelungen für die Jahre 2008 und 2009 zu treffen.

4. a) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 –, das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. September 2012 – 2 A 736/10 – und das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 24. August 2010 – 3 K 925/08 – verletzen den Beschwerdeführer zu I. in seinem Recht aus Artikel 33 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird aufgehoben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.

b) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2013 – 2 C 26.12 –, das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. September 2012 – 2 A 524/10 – und das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 25. Februar 2010 – 3 K 928/08 – verletzen den Beschwerdeführer zu II. in seinem Recht aus Artikel 33 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird aufgehoben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.

5. Der Freistaat Sachsen hat den Beschwerdeführern zu I. und II. ihre notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der beiden Verfassungsbeschwerden sind verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zum Auslaufen der „Ostbesoldung“. Im Kern geht es um die Frage, ob die – allein für die Besoldung und Versorgung aus den Besoldungsgruppen ab A 10 – noch in den Jahren 2008 und 2009 bestehende „Ost-Absenkung“ der Bezüge in Höhe von (zu diesem Zeitpunkt noch) 7,5 % mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsgemäß war. Zudem wenden sich die Beschwerdeführer gegen eine ebenfalls an der Schnittstelle der Besoldungsgruppen A 9/A 10 ansetzende zeitliche Stufung der Besoldungsanpassung um 2,9 % im Jahr 2008.

1

I.

Zwei Maßnahmen des sächsischen Besoldungsgesetzgebers – das gestufte Auslaufen der Ostbesoldung und -versorgung (1.) sowie die zeitweise hinzutretende gestufte Besoldungsanpassung 2008 (2.) – führten in den Kalenderjahren 2008 und 2009 dazu, dass sich der Abstand der Grundbezüge der Besoldungsgruppen bis A 9 einerseits und ab A 10 aufwärts andererseits – in der Gruppe der vormals Ost-Besoldeten – erheblich reduzierte (nachfolgend II.).

2

1. Die Ostbesoldung (a) wurde in Sachsen zwischen den Besoldungsgruppen A 2 bis A 9 einerseits und A 10 aufwärts (sowie den Besoldungsordnungen B, C und R) andererseits mit einem Zeitunterschied von zwei Jahren abgeschafft (b). 3

a) Die Besoldungsdifferenz zwischen Beamten in westdeutschen und ostdeutschen Ländern geht auf die bundesbesoldungsrechtliche Übergangsregelung in der auf § 73 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung vom 6. Februar 1991 beruhenden Zweiten Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands – 2. BesÜV – vom 21. Juni 1991 (BGBl I S. 1345) zurück. Deren Regelungskonzept beruht auf einer Absenkung einerseits (aa) sowie einem partiell gewährten Zuschuss andererseits (bb) und wurde auch nach Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder fortgeführt (cc). 4

aa) § 2 der 2. BesÜV regelte die Absenkung der für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezüge für Beamte, Richter und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet wurden. 5

Die Vorschrift lautet in ihrer Fassung vom 21. Juni 1991 (BGBl I S. 1345): 6

§ 2

Bemessung der Dienstbezüge für erstmalig Ernante

(1) Für Beamte, Richter und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden, betragen die Dienstbezüge (§ 1 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz) 60 vom Hundert der für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezüge; hierbei gelten die Einstufungen nach den Anlagen 1, 2 und 3. Satz 1 gilt auch, wenn eine frühere Ernennung keinen Anspruch auf Dienstbezüge begründet hat.

(2) Bei der Festsetzung des Besoldungsdienstalters sind für die Gleichstellung von Bezügen nach § 28 Abs. 2 Satz 4 des Bundesbesoldungsgesetzes, soweit die Bezüge im Beitrittsgebiet zugestanden haben, Zeiten seit dem 1. Juli 1991 zu berücksichtigen.

Die abgesenkten Ost-Bezüge beliefen sich im Folgenden – sukzessive ansteigend 7

- ab 1. Juli 1991 auf 60 %,
- ab 1. Mai 1992 auf 70 %,
- ab 1. Dezember 1992 auf 74 %,
- ab 1. Juli 1993 auf 80 %,
- ab 1. Oktober 1994 auf 82 %,
- ab 1. Oktober 1995 auf 84 %,

- ab 1. September 1997 auf 85 %,
- ab 1. September 1998 auf 86,5 %,
- ab 1. August 2000 auf 87 %,
- ab 1. Januar 2001 auf 88,5 %,
- ab 1. Januar 2002 auf 90 %,
- ab 1. Januar 2003 auf 91 % und
- ab 1. Januar 2004 auf 92,5 %

der für das bisherige Bundesgebiet jeweils geltenden Dienstbezüge.

Die Absenkung – ebenso wie der nachfolgend dargestellte Zuschuss – setzte sich bei den Versorgungsbezügen fort. § 2 Nr. 2 Satz 1 der auf § 107a Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) beruhenden Verordnung über beamtenversorgungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (BeamtVÜV) in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über beamtenversorgungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands vom 22. Dezember 1992 (BGBl I 1992 S. 2427) bestimmte, dass sich die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge unter Berücksichtigung der Besoldungs-Übergangsverordnungen bemessen:

8

§ 2

Maßgaben

Das Beamtenversorgungsgesetz gilt unbeschadet der Regelungen in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 9 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 1142) mit folgenden weiteren Maßgaben:

[...]

2. Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bemessen sich unter Berücksichtigung der Besoldungs-Übergangsverordnungen.

Diese Differenzierung wurde in der Entscheidung vom 12. Februar 2003 – „Beamtenbesoldung Ost I“ – vom Bundesverfassungsgericht gebilligt (BVerfGE 107, 218).

9

bb) Gemäß § 4 der 2. BesÜV wurde Beamten, Richtern und Soldaten mit Anspruch auf Besoldung nach § 2 ein ruhegehaltfähiger Zuschuss bis zur Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen den Bezügen nach § 2 und den bei gleichem Amt für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezügen gewährt, wenn sie aufgrund der im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen ernannt wurden.

10

§ 4

Zuschuß zur Ergänzung der Dienstbezüge

Beamte, Richter und Soldaten mit Anspruch auf Besoldung nach § 2 erhalten, wenn sie auf Grund der im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen ernannt werden, einen ruhegehaltfähigen Zuschuß in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Bezügen nach § 2 und den bei gleichem Amt für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezügen. Dies gilt auch für Ernennungen vor Inkrafttreten dieser Verordnung.

Seit der ab 25. November 1997 gültigen Fassung des § 4 der 2. BesÜV (BGBl I S. 2764) trat eine Bedürfnisklausel hinzu, wonach ein Zuschuss gezahlt wurde, wenn Beamte aufgrund der im bisherigen Bundesgebiet oder im Ausland erworbenen Befähigungsvoraussetzungen ernannt wurden und für die Gewinnung ein dringendes dienstliches Bedürfnis bestand.

11

§ 4

Zuschuß zur Ergänzung der Dienstbezüge

Beamte, Richter und Soldaten mit Anspruch auf Besoldung nach § 2 können mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde und des für das Besoldungsrecht zuständigen Ministeriums einen ruhegehaltfähigen Zuschuß bis zur Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Bezügen nach § 2 und den bei gleichem Amt für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezügen erhalten, wenn sie aufgrund der im bisherigen Bundesgebiet oder im Ausland erworbenen Befähigungsvoraussetzungen ernannt werden und für die Gewinnung ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht.

Diese die sogenannten Aufbauhelfer honorierende Zuschussregelung wurde für alle bis zum 24. November 1997 ernannten Beamten, Richter und Soldaten bis zum endgültigen Auslaufen der Ostbesoldung (im Bund war dies gem. § 12a Abs. 2 der 2. BesÜV in der ab dem 1. Januar 2008 gültigen Fassung [BGBl I 2008 S. 1582] am 31. März 2008 der Fall, in Sachsen am 31. Dezember 2009) weiter angewendet (§ 12 der 2. BesÜV in der ab dem 25. November 1997 gültigen Fassung). Ein Effekt dieser Stichtagsregelung war, dass vor dem Stichtag (24. November 1997) im Beitrittsgebiet erstmals ernannte Beamte, Richter und Soldaten mit überwiegend im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen 12 Jahre lang (während der Kalenderjahre 1998 bis 2009) auf „West-Niveau“ besoldet wurden, während die nach dem Stichtag im Beitrittsgebiet erstmals ernannten Beamten, Richter und Soldaten mit überwiegend im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen durchweg auf abgesenktem Niveau besoldet wurden.

12

Entsprechend dem oben unter Rn. 8 zu den Versorgungsbezügen Dargestellten war auch dieser Zuschuss gemäß § 2 Nr. 2 Satz 1 BeamtVÜV bei der Bemessung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge zu berücksichtigen.

13

Diese Differenzierung wurde in der Entscheidung vom 12. Februar 2003 – „Beam-

14

tenbesoldung Ost II“ – vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls gebilligt (BVerfGE 107, 257).

cc) Mithin fanden die Landesbesoldungsgesetzgeber drei Gruppen unterschiedlich besoldeter Beamter innerhalb der jeweiligen Besoldungsgruppe vor: Erstens die dem § 2 Abs. 2 2. BesÜV Unterfallenden und daher „Ostbesoldeten“, zweitens die dem § 2 Abs. 2 2. BesÜV nicht Unterfallenden und daher „Westbesoldeten“ und drittens die sowohl dem § 2 Abs. 2 als auch dem § 4 der 2. BesÜV unterfallenden und daher ebenfalls (annähernd) auf Westniveau Besoldeten. 15

Nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder mit Wirkung vom 1. September 2006 hinsichtlich der Laufbahnen, der Besoldung und der Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 [BGBl I S. 2034]; vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) wurde das Regelungskonzept der „Ost-Absenkung“ in den neuen Ländern beibehalten, sei es infolge nach Art. 125a Abs. 1 GG fortgeltenden Bundesrechts, sei es aufgrund gesetzgeberischer Übernahme. 16

Der sächsische Gesetzgeber hat sich das Regelungskonzept der abgesenkten Besoldung und Versorgung nach Art. 2 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (GVBl S. 3) mit Wirkung vom 1. November 2007 – also mit rückwirkendem Inkrafttreten – zu eigen gemacht. Dazu hat er die Fortgeltung der bundesrechtlichen Regelungen (auch) zur Absenkung der Bezüge „als Landesrecht“ angeordnet (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Sächsisches Besoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1998 – SächsBesG – [GVBl S. 50] zuletzt geändert durch Art. 2 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 [GVBl S. 3] betreffend Besoldung; § 17 Abs. 2 SächsBesG betreffend Versorgung): 17

§ 17

Überleitung des Bundesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes

(1) Das Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 2007 (BGBl. I S. 1457, 1458), mit Ausnahme von § 14 Abs. 2 bis 4, § 84 Abs. 3 und § 85, sowie die aufgrund des Bundesbesoldungsgesetzes erlassenen Verordnungen gelten als Landesrecht fort. Die Anlagen IV bis IX des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 2007 (BGBl. I S. 1457, 1458), gelten bis zum 31. Dezember 2007 als Landesrecht fort.

(2) Das Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in

Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1652, 1657), mit Ausnahme der §§ 71 bis 73, sowie die aufgrund des Beamtenversorgungsgesetzes erlassenen Verordnungen gelten als Landesrecht fort.

Für die Zeit ab dem 1. Januar 2008 hat der sächsische Gesetzgeber die geltenden Beträge gemäß § 20 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Anlage 16 SächsBesG – den bundesgesetzlichen Beträgen entsprechend – geregelt: 18

§ 20

Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge

[...]

(4) Die ab dem 1. Januar 2008 geltenden Beträge ergeben sich aus den Anlagen 2 bis 20. Die ab dem 1. Mai und 1. September 2008 nach den vorstehenden Absätzen erhöhten Beträge ergeben sich aus den Anlagen 21 bis 39.

Die Ost-West-Differenz ergibt sich aus einer Zusammenschau mit der Anlage 2 zu § 20 Abs. 4 SächsBesG. 19

b) Die Angleichung der Ostbesoldung an das Westniveau – das heißt das Auslaufen der Absenkung um 7,5 % gegenüber dem Westniveau – wurde für die Besoldungsgruppen bis A 9 bereits zum 1. Januar 2008 vollzogen, während die Ostbesoldung für die Besoldungsgruppen ab A 10 aufwärts in Sachsen erst zum 1. Januar 2010, also zwei Jahre später, auslief (§ 20 Abs. 4 i.V.m. Anlage 2 und 16 SächsBesG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 [GVBl S. 3]). 20

Eine differenzierte Beendigung der Ostbesoldung nach den Besoldungsgruppen A 2 bis A 9 einerseits (Westniveau ab 1. Januar 2008) und den Besoldungsgruppen ab A 10 andererseits (Westniveau ab 1. Januar 2010) fand sich schon in der bundesrechtlichen Vorschrift des § 12 Abs. 2 der 2. BesÜV (in der vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2009 [BGBl I 2003 S. 1798] gültigen Fassung). 21

Der Bundesgesetzgeber rückte allerdings – für Bundesbeamte, Soldaten sowie Bundesrichter – durch die Regelung des § 12a Abs. 2 der 2. BesÜV (in der ab dem 1. Januar 2008 gültigen Fassung [BGBl I S. 1582]) von dieser Differenzierung nur drei Monate nach ihrer Umsetzung wieder ab; die vollständige Angleichung an das West-Besoldungsniveau erfolgte auf Bundesebene für alle Besoldungsgruppen zum 1. April 2008. Diese Änderung erfolgte rückwirkend durch Art. 12 des Gesetzes vom 29. Juli 2008 (Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen im Bund 2008/2009 [BBVAnpG 2008/2009] vom 29. Juli 2008 [BGBl I S. 1582]) und damit zeitlich nach Erlass des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besol- 22

dungsgesetzes vom 17. Januar 2008.

Der sächsische Besoldungsgesetzgeber ergänzte die Regelungen der § 20 Abs. 4 in Verbindung mit Anlagen 2 und 16 SächsBesG durch eine Zulagenregelung: Zur Verhinderung der Situation, dass ein Beamter der Besoldungsgruppe A 10 geringere Dienst- oder Versorgungsbezüge als ein vergleichbarer Beamter der Besoldungsgruppe A 9 erhielt, wurde nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG der Unterschiedsbetrag – soweit dieser auf der fortgesetzten Ost-Absenkung beruhte – zuzüglich eines Betrages in Höhe von 10,00 € als Zulage gewährt. Sofern ein Beamter der Besoldungsgruppe A 10 gleich hohe oder aber lediglich geringfügig höhere Bezüge hatte als ein vergleichbarer Beamter der Besoldungsgruppe A 9, wurde die Zulage folglich nicht gewährt:

23

§ 22

Übergangsregelung aus Anlass der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung

(1) Erhält ein Beamter der Besoldungsgruppe A 10 geringere Dienstbezüge als ein vergleichbarer Beamter der Besoldungsgruppe A 9, wird der Unterschiedsbetrag zuzüglich eines Betrages in Höhe von 10 EUR als Zulage gewährt, soweit der Unterschiedsbetrag aufgrund von § 12 Abs. 2 der Zweiten Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung – 2. BesÜV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. November 1997 (BGBl. I S. 2764), die zuletzt durch Artikel 350 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407, 2454) geändert worden ist, in der am 1. November 2007 geltenden Fassung, beruht. Maßgeblich für die Vergleichbarkeit nach Satz 1 sind die Stufe des Grundgehalts sowie die weiteren Dienstbezüge nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 des Bundesbesoldungsgesetzes, mit Ausnahme der Amtszulage gemäß Fußnote 3 zur Besoldungsgruppe A 9 der Bundesbesoldungsordnung A. Die Zulage ist ruhegehaltfähig, soweit sie ruhegehaltfähige Dienstbezüge ausgleicht.

(2) Der Absatz 1 gilt für Versorgungsempfänger entsprechend.

Diese Maßnahmen betrafen gleichermaßen Empfänger von Dienstbezügen (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 4 Satz 1 SächsBesG i.V.m. § 2 2. BesÜV; § 22 Abs. 1 SächsBesG) wie Versorgungsempfänger (vgl. § 17 Abs. 2 SächsBesG i.V.m. § 2 Nr. 2 Satz 1 BeamtVÜV, § 2 2. BesÜV; § 22 Abs. 2 SächsBesG).

24

2. Zusätzlich zu dem um zwei Jahre späteren Auslaufen der Ostbesoldung wurde wiederum für alle Besoldungsgruppen ab A 10 aufwärts die Besoldungsanpassung 2008 um 2,9 % vom 1. Mai 2008 – dem Tag des Inkrafttretens für die Besoldungsgruppen bis A 9 (vgl. § 20 Abs. 3 Satz 1 SächsBesG) – auf den 1. September 2008, also um vier Monate, hinausgeschoben (§ 20 Abs. 3 Satz 2 SächsBesG):

25

§ 20

Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge

(1) Um 2,9 Prozent werden erhöht

1. die Grundgehaltssätze,
2. der Familienzuschlag mit Ausnahme der Erhöhungsbeträge für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 5,
3. die Amtszulagen sowie die allgemeine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes (Bundesbesoldungsordnungen A und B),
4. die Anwärtergrundbeträge,
5. die Leistungsbezüge für Professoren sowie hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen, soweit diese nach § 13 an den allgemeinen linearen Besoldungsanpassungen teilnehmen können und die Teilnahme in der jeweiligen Berufsvereinbarung festgelegt ist.

Die Erhöhung nach Satz 1 ist eine Anpassung der Besoldung im Sinne von § 14 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes. Sie gilt entsprechend für die in § 84 Abs. 1 und 2 des Bundesbesoldungsgesetzes genannten Bezügebestandteile.

[...]

(3) Die Erhöhungen nach den Absätzen 1 und 2 gelten ab dem 1. Mai 2008. Für Empfänger von Dienstbezügen der Besoldungsordnung A ab Besoldungsgruppe A 10 sowie der Besoldungsordnungen B, C, R und W gelten die Erhöhungen ab dem 1. September 2008.

[...]

(5) Bei Versorgungsempfängern gilt die Erhöhung nach Absatz 1 entsprechend für die dort und die in § 84 Abs. 1 und 2 des Bundesbesoldungsgesetzes genannten Bezügebestandteile, soweit sie der Berechnung der Versorgungsbezüge zugrunde liegen. Die Erhöhung nach Satz 1 ist eine allgemeine Anpassung der Versorgung im Sinne von § 70 BeamtVG. Absatz 3 gilt entsprechend.

(6) Versorgungsbezüge, die in festen Beträgen festgesetzt sind, werden um 2,8 Prozent erhöht. Absatz 3 gilt entsprechend.

Auch diese Maßnahme betraf Empfänger von Dienstbezügen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 SächsBesG) wie Versorgungsempfänger (vgl. § 20 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 SächsBesG) gleichermaßen.

26

Die darauffolgende Besoldungsanpassung 2009 mit einer Erhöhung der Grundgehaltssätze um 40 € und weitere 3 % erfolgte ab dem 1. März 2009 unterschiedslos zugunsten aller Besoldungsgruppen (gem. Art. 2 Nr. 4 [betrifft § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 SächsBesG] des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [GVBl S. 327]). Versorgungsbezüge wurden zur gleichen Zeit lediglich linear um 3 % erhöht (gem. Art. 2 Nr. 4 [betrifft § 20 Abs. 4 SächsBesG] des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 19. Juni 2009 [GVBl S. 327]).

II.

1. Auf das Besoldungsgefüge hatten die beiden angegriffenen Maßnahmen folgende Auswirkungen: 28

Vor dem maßgeblichen Zeitraum der Kalenderjahre 2008 und 2009, also bis zum 31. Dezember 2007, bewegte sich der Abstand zwischen den vergleichbaren Stufen der Besoldungsgruppen A 9 (Ost) und A 10 (Ost) zwischen 7,75 % (Stufe 2) und 12,58 % (Endgrundgehalt Stufe 11) und lag im Mittel bei 10,66 % (Stufe 2 bis 11; absolut sind dies 223,75 €; Bezugspunkt ist vorliegend durchgängig die niedrigere Besoldungsgruppe, also Besoldungsgruppe A 9 in der der jeweiligen Gesetzeslage entsprechenden Höhe). 29

Durch die gestaffelte Angleichung der Ost-Absenkung sank der Abstand zwischen den vergleichbaren Stufen der Besoldungsgruppen A 9 und A 10 (Ost) auf Werte zwischen -0,33 % (Stufe 2) und 4,14 % (Stufe 11); im Mittel lag damit der Abstand bei lediglich 2,36 % (Stufe 2 bis 11; absolut sind dies 55,88 €). 30

In der Stufe 2 wurden somit Beamte der Besoldungsgruppe A 10 (Ost) im Grundgehalt um 6,33 € schlechter, in der Stufe 3 nur um 8,37 € besser besoldet als in der Besoldungsgruppe A 9. Ausgeblendet wird hierbei die Zulagen-Regelung des § 22 Abs. 1 SächsBesG, weil sie nicht nur schwer abstrakt zu kalkulieren ist, sondern vor allem mit einem nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich 10 € betragenden Zuschlag marginal ausfällt. 31

Durch die – zusätzliche – um vier Monate gestaffelte Besoldungsanpassung im Jahr 2008 sank der Abstand zwischen den vergleichbaren Stufen der Besoldungsgruppen A 9 und A 10 (Ost) im Zeitraum vom 1. Mai bis 31. August 2008 auf Werte zwischen -3,14 % (Stufe 2) und 1,21 % (Stufe 11), im Mittel damit auf -0,52 % (Stufe 2 bis 11; absolut sind dies -9,03 €). 32

2. Maßnahmen des Besoldungsgesetzgebers und ihre jeweiligen Auswirkungen auf die Abstände zwischen den entsprechenden Stufen unterschiedlicher Besoldungsgruppen lassen sich mit Blick auf das Verhältnis der Besoldungsgruppen zueinander allgemein in drei Fallgruppen systematisieren: In lineare Erhöhungen (a), in absolute Erhöhungen (b) und in Einmalzahlungen (c). Die verfahrensgegenständlichen Maßnahmen zeitigen die Wirkung temporärer Abstandsverkürzung durch nach Besoldungsgruppen zeitlich differenzierende lineare Erhöhungen (d). 33

a) Erhöhungen um den gleichen Prozentsatz über alle Besoldungsgruppen hinweg (lineare Erhöhungen) sind abstandswahrend; sie verändern bestehende (in Prozentwerten ausgedrückte) Abstände zwischen den Besoldungsgruppen nicht. 34

b) Hingegen schmelzen Erhöhungen der monatlichen Bezüge um denselben Betrag (absolute Erhöhungen) bestehende relative Abstände zwischen den Besoldungsgruppen ab, da ein gleicher Betrag für höhere Besoldungsgruppen zu einer relativ geringeren Steigerung als bei niedrigeren Besoldungsgruppen führt. 35

Diesen Effekt hatte etwa die (hier nicht unmittelbar verfahrens-gegenständliche) Besoldungsanpassung zum 1. März 2009, soweit sie eine Grundgehaltserhöhung um 40 € (neben der Grundgehaltserhöhung um 3 %) vorsah. Die in Prozentwerten ausgedrückten Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wurden durch die absolute Erhöhung in allen Besoldungsgruppen um den Betrag von monatlich 40 € leicht reduziert. 36

Ungeachtet dessen wird ein einmal aufgetretener Abschmelzungseffekt dauerhaft im Besoldungsgefüge konserviert. Vorliegend blieb der reduzierte Abstand auch über den 1. Januar 2010 – der West-Angleichung auch für die Besoldungsgruppen ab A 10 – erhalten. Dies ist auch der Grund, warum die bis zum 31. Dezember 2007 gegebenen Abstände ab dem 1. Januar 2010 – nach in allen Besoldungsgruppen erfolgter West-Angleichung – nicht wieder erreicht wurden, sondern der Abstand zwischen den vergleichbaren Stufen der Besoldungsgruppen A 9 (Ost) und A 10 (Ost) im Mittel (Stufe 2 bis 11) bis zum 31. Dezember 2007 10,66 % und ab dem 1. Januar 2010 zwischen A 9 (West) und A 10 (West) lediglich noch 10,48 % betrug. 37

c) Anders als absolute Erhöhungen der monatlichen Bezüge haben Einmalzahlungen keine nachhaltige Wirkung; die einmalige Auszahlung von bestimmten Beträgen in allen Besoldungsgruppen tangiert bestehende Abstände zwischen den Besoldungsgruppen nur vorübergehend. Schon deshalb lassen sich Einmalzahlungen wegen ihres punktuellen Charakters nicht als Besoldungserhöhungen im eigentlichen Sinne bezeichnen, wenn man den Begriff der Besoldungserhöhung als fortlaufende Besserstellung versteht. 38

d) Bei den beiden angegriffenen Maßnahmen – dem gestuften Auslaufen der Ostbesoldung und der gestuften Besoldungsanpassung 2008 – des sächsischen Besoldungsgesetzgebers in den Kalenderjahren 2008 und 2009 handelt es sich jeweils um abstandsneutrale lineare Erhöhungen. Allerdings kann sich die Wahl unterschiedlicher Zeitpunkte für die jeweilige Besoldungserhöhung (um 7,5 % einerseits, um 2,9 % andererseits), wie vorliegend, temporär erheblich abstandsverkürzend auswirken. Für bestimmte Besoldungsgruppen verschobene lineare Erhöhungen wirken wie wiederholte Einmalzahlungen für die übrigen Besoldungsgruppen. 39

Aufgrund der dargestellten besoldungsrechtlichen Situation wurden die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 (Ost) während der verfahrensgegenständlichen Kalenderjahre 2008 und 2009 deutlich verkürzt. Für Empfänger von 40

Dienst- und Versorgungsbezügen nach A 10 (Ost) wurde die Verkürzung in den Monaten Mai bis August 2008, in denen die beiden differenzierenden Maßnahmen zusammenfielen, noch verschärft.

Außerdem führte die im Rahmen der (hier nicht unmittelbar verfahrensgegenständlichen) Besoldungsanpassung 2009 zum 1. März 2009 für alle Besoldungsgruppen gewährte absolute Erhöhung um 40 € zu einer zwar lediglich geringfügigen, jedoch dauerhaften Abschmelzung der Besoldungsabstände. Hiervon sind die (lediglich linear um 3 % und nicht auch absolut angehobenen) Versorgungsbezüge nicht betroffen.

41

III.

1. Die Beschwerdeführer sind beziehungsweise waren Polizeioberkommissare der Besoldungsgruppe A 10 im Freistaat Sachsen. Der Beschwerdeführer in dem Verfahren 2 BvR 905/14 ist zum 31. Dezember 2007 in den Ruhestand getreten.

42

Seit ihrer erstmaligen Ernennung und Verwendung im Beitrittsgebiet erhielten sie die auf 92,5 % abgesenkten Bezüge. Für den zum 31. Dezember 2007 in den Ruhestand getretenen Beschwerdeführer in dem Verfahren 2 BvR 905/14 setzte sich die Absenkung in dessen Versorgungsbezügen fort. Die Ostabsenkung ist für beide Beschwerdeführer ab dem 1. Januar 2010 entfallen.

43

Die in § 22 Abs. 1 SächsBesG vorgesehene Zulage, die bei Absinken der Bezüge von Beamten der Besoldungsgruppe A 10 unter die Bezüge von Beamten der Besoldungsgruppe A 9 gezahlt werden sollte und die gemäß § 22 Abs. 2 SächsBesG für Versorgungsempfänger, also auch den Beschwerdeführer in dem Verfahren 2 BvR 905/14, entsprechend galt, wurde dem Beschwerdeführer in dem Verfahren 2 BvR 883/14 nach dessen Vortrag tatsächlich nur für einen Teil des streitigen Zeitraums – bis April 2009 – gezahlt. Nach Angaben des im Ausgangsverfahren beklagten Freistaates Sachsen überstiegen anschließend seine Bezüge nach Besoldungsgruppe A 10 (Ost) die der Besoldungsgruppe A 9.

44

Beide Beschwerdeführer betraf neben der Ostabsenkung in Höhe von 7,5 % zusätzlich die Verzögerung der Besoldungsanpassung im Jahr 2008 um vier Monate (§ 20 Abs. 3, § 20 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 SächsBesG).

45

2. Nach erfolglosen Widersprüchen blieben auch die auf volle Besoldung beziehungsweise Versorgung gerichteten Klagen beider Beschwerdeführer in allen drei Instanzen erfolglos.

46

a) Das Verwaltungsgericht Chemnitz wies die Klagen der Beschwerdeführer mit Urteilen vom 25. Februar 2010 (3 K 928/08) und vom 24. August 2010 (3 K 925/08) ab. Das Sächsische Obergericht bestätigte diese Entscheidungen mit Urteilen vom 18. September 2012 (2 A 736/10 und 2 A 524/10).

47

b) Mit Urteil jeweils vom 12. Dezember 2013 (2 C 24.12 und 2 C 26.12) wies das Bundesverwaltungsgericht die Revisionen der Beschwerdeführer zurück.

48

Die Entscheidung des sächsischen Besoldungsgesetzgebers, im streitgegenständlichen Zeitraum die von ihm vorgefundene bundesgesetzliche Regelung beizubehalten, die zwischen der Besoldung bei Beamten mit einem Amt bis zur Besoldungsgruppe A 9 einerseits und bei Beamten und Richtern mit einem höheren Amt andererseits differenziere, und diese Regelung auch mit ihren Friktionen bis zum Ablauf des in § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV bereits bestimmten Übergangszeitraums fortzuführen, sei im Ergebnis mit dem Grundgesetz noch vereinbar. Die um zwei Jahre hinausgeschobene differenzierte Angleichung sei durch die besondere und einmalige Situation gerechtfertigt, in der sich der sächsische Besoldungsgesetzgeber im Jahr 2008 gegen Ende des Transformationsprozesses der Wiederherstellung der deutschen Einheit befunden habe (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 6).

49

Dauer und Umfang der verzögerten Besoldungsanpassung seien hier schwerwiegend (zwei Jahre; 7,5 %). Eine angespannte Haushaltslage für sich alleine könne eine Ungleichbehandlung zu Lasten einzelner Besoldungsgruppen nicht rechtfertigen. Daran ändere auch nichts, dass sich die besoldungsrechtliche Regelung an Entgeltvereinbarungen eines Tarifvertrages anlehne, in dem für die Anpassung des Entgelts der Tarifbeschäftigten des Landes Sachsen an das Westniveau nach Entgeltgruppen differenziert werde. Zwar seien die Regelungen eines Tarifvertrages ein maßgeblicher Indikator bei der Frage, ob eine Abkopplung des Besoldungsniveaus von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu besorgen sei. Wegen der strukturellen Unterschiede zwischen dem Tarifvertrags- und dem Besoldungsrecht (dort von den Tarifvertragsparteien frei ausgehandelte Entgelte, hier Entscheidung des Gesetzgebers in Erfüllung grundgesetzlicher Verpflichtungen) könnten Tarifverträge aber dann nicht als Richtschnur für Besoldungsanpassungen dienen, wenn sie ihrem Inhalt nach mit Strukturprinzipien des Besoldungsrechts kollidierten, wie hier mit der Notwendigkeit eines angemessenen Abstands zwischen den Besoldungsgruppen. Tarifvertragliche Vereinbarungen könnten ein Abrücken von den durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Strukturprinzipien der Beamten- und Richterbesoldung nicht rechtfertigen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 19).

50

Auch die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beamten könne grundsätzlich nicht als Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung höherer Besoldungsgruppen herangezogen werden. Zwar könne bei unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine Ungleichbehandlung im Bereich des beamtenrechtlichen Fürsorgegrundsatzes zulässig sein. Im Besoldungsrecht jedoch könne die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Hinblick auf das Abstandsgebot lediglich kurzzeitige Verschiebungen von Besoldungserhöhungen für einzelne Besoldungsgruppen rechtfertigen, wie im vorliegenden Fall die viermonatige Verschiebung der Besoldungsanpassung im Jahr 2008 für die Besoldungsgruppen ab A 10. Bei längeren oder substantiellen Verschiebungen – wie hier bei einem Prozentsatz von 7,5 % für zwei Jahre – komme eine Rechtfertigung allenfalls dann in Be-

51

tracht, wenn davon nur die Spitzenämter im höheren Dienst betroffen seien. Eine Verschiebung um zwei Jahre sei weder kurzzeitig, noch seien Besoldungsgruppen ab A 10 höhere Besoldungsgruppen oder gar Spitzenämter in diesem Sinn.

Die hier angegriffene Ungleichbehandlung der Besoldungsempfänger ab der Besoldungsgruppe A 10 sei vielmehr nur im Hinblick auf die besondere, einmalige Situation, in der sich der sächsische Landesgesetzgeber im Jahre 2008 befunden habe, noch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Der sächsische Landesgesetzgeber habe bei Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit für das Besoldungsrecht die seit 2003 bundesrechtlich geregelte Abstufung der Besoldungsangleichung vorgefunden. Er habe vor der Wahl gestanden, entweder die Besoldung für alle Besoldungsgruppen zum 1. Januar 2008 auf das im bisherigen Bundesgebiet geltende Niveau anzuheben oder die Angleichung für alle Besoldungsgruppen zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen oder schließlich die bereits bundesrechtlich vorgesehene gestufte Angleichung beizubehalten. Im ersten Fall hätte er sich neue finanzielle Lasten aufgebürdet. Im zweiten Fall wäre den geringer besoldeten Beamten bis Besoldungsgruppe A 9 die seit 2003 bundesrechtlich geregelte Angleichung versagt geblieben. Im dritten Fall, den er gewählt habe, habe er die vorübergehende Einebnung des Besoldungsabstandes zwischen den Besoldungsgruppen in Kauf nehmen müssen. Dass er sich in dieser Situation für die dritte Variante entschieden habe, sei von seinem besonders großen Gestaltungsspielraum bei der Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit gedeckt.

52

Entscheidend dafür sei, dass die Verschiebung der Besoldungsangleichung für die Besoldungsgruppen höher als A 9 zwar weder geringfügig noch kurzfristig, aber immerhin nur vorübergehend gewesen sei. Sie habe insbesondere nicht zu einer geringeren Basis für spätere Besoldungserhöhungen geführt; die Beamten und Richter dieser Besoldungsgruppen seien nach Auslaufen der Absenkung in die bereits bestehende und für die Besoldung der aus dem früheren Bundesgebiet stammenden Beamten und Richter sowie der Beamten und Richter mit Anspruch auf einen Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV maßgebliche Anlage 21 zum Sächsischen Besoldungsgesetz integriert worden. Die vorübergehende, wenn auch gravierende Einebnung des Besoldungsabstands habe sich letztlich nicht auf das dauernde Besoldungsgefüge ausgewirkt und wiege damit weniger schwer als etwa die teilweise Ersetzung von linearen Besoldungserhöhungen durch Einmalzahlungen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 22).

53

Zudem habe der Landesgesetzgeber mit der Zulagenregelung in § 22 SächsBesG ein Absinken der – noch nicht angeglichenen – nach der Besoldungsgruppe A 10 besoldeten Beamten unter die Besoldung der – schon angeglichenen – vergleichbaren nach der Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten verhindert. Eine höhere Zulage sei in dieser Übergangsphase nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten gewesen, zumal sie – wenn sie dem Abstandsgebot substantiell hätte Rechnung tragen wollen – in die Nähe der vollständigen Angleichung schon zum 1. Januar 2008 hätte kommen müssen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C

54

IV.

Mit ihren im Wesentlichen gleich lautenden Verfassungsbeschwerden rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG. Sie wenden sich gegen die jeweiligen drei Gerichtsentscheidungen und vertreten die Auffassung, die angewendeten Normen seien mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar. 55

Den Beschwerdeführern sei keine nach dem Amt abgestufte Besoldung gewährt worden. Dies gelte zum einen hinsichtlich des „unsubstanziellen“ Abstands von letztlich 10 € zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 nach § 22 SächsBesG, zum anderen für die unterschiedliche Besoldung, die in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Beförderung innerhalb der Besoldungsgruppe A 10 gewährt worden sei. 56

Hinzu komme, dass auch die Verzögerung der Besoldungsanpassung 2008 mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar sei. Gemessen an den im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 2001 (BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23. Oktober 2001 – 2 BvR 666/00 –, juris, Rn. 5) aufgestellten Grundsätzen liege kein Sparbeitrag eines „Empfängers einer höheren Besoldung“ vor; das Bundesverwaltungsgericht habe selbst zugrunde gelegt, dass ein Amt der Besoldungsgruppe A 10 nicht zu den höheren Besoldungsgruppen gehöre. 57

Die maßgeblichen Normen seien nicht Bestandteil einer Reform des Besoldungsrechts gewesen, weshalb sich die Frage nicht stelle, ob und in welchem Umfang von der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation im Falle eines Systemwechsels abgewichen werden könne. 58

V.

Zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des gestuften Auslaufens der Ostbesoldung und der verzögerten Besoldungserhöhung um 2,9 % für die Besoldungsgruppen A 10 bis A16 sowie die Besoldungsordnungen B, C, R und W haben inhaltlich die Landesregierungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg, der dbb beamtenbund und tarifunion und der Deutsche Richterbund Stellung genommen. 59

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. Insbesondere sind sie hinreichend substantiiert im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz, § 92 BVerfGG. Die Beschwerdeführer begründen die behauptete Verletzung ihrer Rechte im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG mit verfassungsrechtlichen Argumenten und setzen sich sowohl mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben als auch mit den angegriffenen Entscheidungen hinreichend auseinander. 60

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet. 61

Die mittelbar angegriffenen Regelungen des § 20 Abs. 3 bis Abs. 5 SächsBesG sowie Anlagen 21, 22, 25, 35, 36 und 39 SächsBesG und § 12 Abs. 2, § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV in Verbindung mit § 17 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SächsBesG sowie Anlagen 2, 3, 6, 16, 17 und 20 SächsBesG sowie die hierauf beruhenden, unmittelbar angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen verstoßen gegen Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. 62

I.

1. a) Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; 117, 372 <379>; 121, 205 <219>; 141, 56 <69 Rn. 33>). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 106, 225 <231 f.>; 117, 330 <344>; 139, 64 <111 Rn. 92>; 141, 56 <69 Rn. 33>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvL 1/10 –, juris, Rn. 16). 63

Nicht jede Regelung des Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, wird von der institutionellen Garantie erfasst. Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Berufsbeamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum. Geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Dies ergibt sich bereits aus dem Wesen einer Einrichtungsgarantie, deren Sinn gerade darin liegt, den Kernbestand der Strukturprinzipien – mithin die 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. Bei diesen Grundsätzen verlangt Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur „Berücksichtigung“, sondern auch „Beachtung“ (vgl. BVerfGE 119, 247 <262 f.>; 141, 56 <69 Rn. 34>). Substantialität und Traditionalität sind demnach zwei Voraussetzungen, die für die Qualifikation als hergebrachter Grundsatz kumulativ erfüllt sein müssen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvL 1/10 –, juris, Rn. 17). 64

b) Zu den das Beamtenverhältnis bestimmenden hergebrachten Grundsätzen zählen unter anderem das Alimentations- (vgl. BVerfGE 139, 64 <111 Rn. 92>; 140, 240 <277 Rn. 71>; 141, 56 <70 Rn. 35>) (hierzu aa), das Leistungs- sowie das Laufbahnprinzip (vgl. BVerfGE 71, 255 <268>; 141, 56 <70 Rn. 36>) (hierzu bb und cc) und da- 65

mit eng zusammenhängend das Abstandsgebot (hierzu dd).

aa) Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, das heißt zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292 f.>; 139, 64 <111 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>; 141, 56 <70 Rn. 35>). Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses auch für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 99, 300 <315>; 114, 258 <288>; 130, 263 <292>; 139, 64 <111 f. Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>; 141, 56 <70 Rn. 35>).

66

Diesen Kriterien muss der Gesetzgeber sowohl bei strukturellen Neuausrichtungen im Besoldungsrecht als auch bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 130, 263 <292 f.>; 139, 64 <113 Rn. 98>; 140, 240 <280 Rn. 77>).

67

Was die Möglichkeit anbelangt, den Beamten Sparlasten aufzubürden, ist nicht nur auf den bereits oben zitierten grundsätzlichen „Bezug der Besoldung [...] auch zur Lage der Staatsfinanzen“ hinzuweisen (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292 f.>; 139, 64 <111 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>). Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation als Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG ist, soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, – wie dies auch sonst der Fall ist – entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 139, 64 <124 Rn. 125>; 140, 240 <294 Rn. 109>). Das gilt namentlich für das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (eingeführt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d] vom 29. Juli 2009 [BGBl I S. 2248]). Der in Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG angelegten Vorwirkung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Beamten Rechnung zu tragen. Ungeachtet der Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG (vgl.

68

BVerfGE 129, 124 <170>; 132, 195 <245>) vermögen indes allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken. Andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; 139, 64 <125 f. Rn. 127>; 140, 240 <295 Rn. 110>; stRspr). Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist (vgl. BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127>; 140, 240 <295 Rn. 110>). Darüber hinaus erscheint es möglich, dass in diesem Rahmen auch soziale Belange, die dem Sozialstaatsprinzip entspringen, Berücksichtigung finden können.

bb) Das Leistungsprinzip zählt ebenso wie das Alimentationsprinzip zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfGE 121, 205 <226>; 130, 263 <296>; stRspr). Es bezeichnet in seinem Kern zunächst das Prinzip der Bestenauslese, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist (vgl. BVerfGE 117, 372 <382>; 121, 205 <226>; 130, 263 <296>). Das Leistungsprinzip betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat (vgl. BVerfGE 117, 372 <382>; 121, 205 <226>; 130, 263 <296>). Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird (vgl. BVerfGE 130, 263 <296 f.>).

Die mittelbare Verwirklichung des Leistungsprinzips im Besoldungsrecht – über das Statusrecht einerseits sowie über das herkömmliche System der Dienstaltersstufen bei der Bemessung des Grundgehalts andererseits – schließt allerdings den Einsatz unmittelbar von der individuellen Leistung der Beamten abhängiger Besoldungsbestandteile nicht aus. Insoweit kommt es zu einer Überschneidung des Leistungsprinzips mit dem Alimentationsprinzip, das schon vor Einfügung der Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG eine stete Weiterentwicklung des Beamtenrechts und dessen Anpassung an veränderte Umstände der Staatlichkeit ermöglichte (vgl. BVerfGE 119, 247 <262>; 130, 263 <296 f.>). Eine stärkere Berücksichtigung des Leistungsgedankens stellt einen zulässigen Aspekt der Besoldungsgesetzgebung dar (vgl. BVerfGE 110, 353 <365 ff.>).

cc) Daneben ist auch das Laufbahnprinzip vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums anerkannt worden. Inhalt

69

70

71

des Laufbahnprinzips ist zumindest, dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten, Richters oder Soldaten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen (vgl. BVerfGE 107, 257 <273>; 141, 56 <70 Rn. 36>).

Das Laufbahnprinzip – wie auch der Aufbau des Ämtergefüges – ist zudem Ausdruck des Leistungsprinzips (vgl. BVerfGE 62, 374 <384>; 141, 56 <70 Rn. 36>). Insofern sind beide Prinzipien eng miteinander verknüpft. 72

Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Vergleiche sind dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern gerade auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten (vgl. BVerfGE 139, 64 <118 Rn. 111>; 140, 240 <285 Rn. 90>). 73

dd) Auch das Abstandsgebot stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar, der allerdings in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht. 74

(1) Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen (vgl. BVerfGE 139, 64 <117 Rn. 110>; 140, 240 <284 Rn. 89>). Jedem Amt ist eine Wertigkeit immanent, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“angemessene Besoldung ist damit eine notwendigerweise abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 114, 258 <293>; 117, 330 <355>; 130, 263 <293>; 139, 64 <118 Rn. 111>; 140, 240 <284 f. Rn. 90>). 75

Das Abstandsgebot gebietet dabei nicht allein, dass die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter im Hinblick auf die Endstufen zum Ausdruck kommt. Vielmehr ist es erforderlich, dass zur Wahrung der Stringenz des gesamten Besoldungssystems die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter auch in sämtlichen einander entsprechenden (Erfahrungs-)Stufen abgebildet wird. 76

(2) Das Abstandsgebot zwingt den Gesetzgeber allerdings nicht, einen einmal festgelegten Abstand zwischen den Besoldungsgruppen absolut oder relativ beizubehalten. Vielmehr kann er ein bestehendes Besoldungssystem neu strukturieren und auch die Wertigkeit von Besoldungsgruppen zueinander neu bestimmen (vgl. BVerfGE 130, 263 <295> m.w.N.). 77

Da bestehende Abstände zwischen den Besoldungsgruppen Ausdruck der den Ämtern durch den Gesetzgeber zugeschriebenen Wertigkeiten sind, dürfen sie allerdings nicht infolge von Einzelmaßnahmen – etwa die zeitversetzte und/oder gestufte 78

Inkraftsetzung von Besoldungserhöhungen für Angehörige bestimmter Besoldungsgruppen (vgl. BVerfGE 140, 240 <285 f. Rn. 91>) – nach und nach eingeebnet werden (vgl. auch Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 17). Es besteht also ein Verbot schleichender Abschmelzung bestehender Abstände, welche außerhalb der zulässigen gesetzgeberischen Neubewertung und Neustrukturierung stattfinden (vgl. zur „Salami-Taktik“ im Besoldungsrecht BVerfGE 139, 64 <123 Rn. 122>; 140, 240 <292 Rn. 105>).

Für die Beurteilung der Zulässigkeit einer gesetzgeberischen Veränderung der Besoldungsabstände bietet sich vor allem der Rückgriff auf die Absicht des Gesetzgebers an, wie sie in den Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck kommt. Solange der Gesetzgeber danach nicht in dokumentierter Art und Weise von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges Gebrauch macht, greift das Verbot, bestehende Abstände einzuebnen.

79

(3) Die Kontrolle des Abstandsgebots kann als systeminterner Vergleich innerhalb der Beamtenschaft anhand der aus den Besoldungstabellen ersichtlichen Bruttogehälter erfolgen (vgl. BVerfGE 139, 64 <118 Rn. 112>; 140, 240 <286 Rn. 92>). Die Netto-Grundgehälter als Bezugspunkt des Vergleichs zu wählen, würde lediglich die Steuerprogression berücksichtigen. Diese Verzerrung fällt indes nicht signifikant ins Gewicht. Die Steuerprogression hat lediglich insoweit Bedeutung, als Belastungen höherer Besoldungsgruppen umso kritischer zu sehen sind, da diese angesichts der progressiven Einkommensteuertarifgestaltung höheren (Grenz)Steuersätzen unterliegen.

80

2. Die Regelung der Bezüge ist auch an den Gleichheitssatz gebunden (BVerfGE 107, 218 <243>; 107, 257 <269>; 114, 258 <297>; 117, 330 <352 f.>; 130, 52 <67>). Nach ständiger Rechtsprechung gebietet der allgemeine Gleichheitssatz dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 98, 365 <385>; 116, 164 <180>; 122, 210 <230>; 130, 240 <252>; 141, 1 <38 Rn. 93 ff.>). Er verbietet ungleiche Belastungen ebenso wie ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 79, 1 <17>; 121, 108 <119>; 121, 317 <370>; 122, 210 <230>; 126, 400 <416>; 130, 240 <252 f.>; 135, 126 <143 Rn. 51>; 138, 136 <180 Rn. 121>; stRspr). Verboten ist daher ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfGE 116, 164 <180>; 121, 108 <119>; 121, 317 <370>; 126, 400 <416>; 138, 136 <180 Rn. 121>). Differenzierungen sind damit nicht ausgeschlossen, bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerfGE 124, 199 <220>; 129, 49 <68>; 130, 240 <253>; 132, 179 <188 Rn. 30>; 133, 59 <86 Rn. 72>; 135, 126 <143 Rn. 52>; 138, 136 <180 Rn. 121>).

81

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifi-

82

ziert. Diese Auswahl muss er jedoch sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 75, 108 <157>; 107, 218 <244>; 115, 381 <389>). Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 <157>; 93, 319 <348 f.>; 107, 27 <46>; 126, 400 <416>; 129, 49 <69>; 132, 179 <188 Rn. 30>; 138, 136 <180 Rn. 121>). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz unterschiedliche Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund, die von auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 88, 5 <12>; 88, 87 <96>; 105, 73 <110>; 110, 274 <291>; 112, 164 <174>; 116, 164 <180>; 117, 1 <30>; 120, 1 <29>; 122, 1 <23>; 122, 210 <230>; 123, 111 <119 f.>; 126, 400 <416>; 127, 224 <244>; 129, 49 <68>; 130, 52 <66>; 130, 240 <254>; 131, 239 <255 f.>; 135, 126 <143 f. Rn. 52>; stRspr).

Das Willkürverbot ist verletzt, wenn für die (un)gleiche Behandlung zweier Sachverhalte durch den Gesetzgeber bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund fehlt (vgl. BVerfGE 76, 256 <329>; 85, 176 <187>; 90, 145 <196>; 101, 275 <291>; 115, 381 <389>). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den neben Art. 3 GG betroffenen Freiheitsrechten (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 111, 176 <184>; 122, 210 <230>; 129, 49 <69>; 138, 136 <181 Rn. 122>) und aus der Ungleichbehandlung von Personengruppen ergeben (vgl. BVerfGE 101, 54 <101>; 103, 310 <319>; 110, 274 <291>; 131, 239 <256>; 133, 377 <407 f. Rn. 75>). Zudem verschärfen sich die Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 129, 49 <69>; 138, 136 <181 Rn. 122>) oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 124, 199 <220>; 129, 49 <69>; 130, 240 <254>; 132, 179 <188 f. Rn. 31>; 141, 1 <39 Rn. 94>).

83

Im Bereich des Besoldungsrechts bedeutet dies, dass Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern zwar in der Regel gleich zu besolden sind. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Die Zulässigkeit einer Differenzierung hängt davon ab, ob nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt (vgl. BVerfGE 12, 326 <333>; 26, 100 <110 ff.>; 26, 163 <169 ff.>; 107, 218 <245>).

84

3. Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von besoldungsrechtlichen Vorschriften hat der Gesetzgeber eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 13, 356 <361 f.>; 26, 141 <158 ff.>; 71, 39 <52 f.>; 103, 310 <319 f.>; 114, 258 <288>; 117, 372 <381>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>; stRspr). Wegen des weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, überprüft das Bundesverfassungsgericht nicht,

85

ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfGE 103, 310 <320>; 110, 353 <364>; 117, 330 <353>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 95>; 140, 240 <279 Rn. 75>). Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 107, 218 <244 f.>). Jede Besoldungsordnung enthält unvermeidbare Härten und mag aus Sicht der Betroffenen fragwürdig sein. Solche Unebenheiten, Friktionen und Mängel müssen in Kauf genommen werden, solange sich für die Regelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (BVerfGE 110, 353 <364 f.>; vgl. aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts statt aller BVerwGE 123, 308 <313>).

Das Einräumen einer weiten gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit soll gerade grundlegende Neuregelungen ermöglichen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG, sondern auch hinsichtlich Art. 33 Abs. 5 GG (BVerfGE 56, 146 <161 f.> unter Verweis auf insb. BVerfGE 8, 1 <22>; 26, 141 <158 f.>). Der Gesetzgeber muss insbesondere die Freiheit haben, von der bisherigen Bewertung eines Amtes im Verhältnis zu einem anderen Amt abzuweichen. Anders lässt sich, wenn man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene vernünftige Neuregelung und Verbesserung nicht bewerkstelligen (vgl. BVerfGE 26, 141 <158>; 110, 353 <365>).

86

II.

1. § 20 Abs. 3 bis 5 SächsBesG sowie Anlagen 21, 22, 25, 35, 36 und 39 SächsBesG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (GVBl S. 3), die die verzögerte Besoldungsanpassung um 2,9 % von Mai bis August 2008 zulasten der ab der Besoldungsgruppe A 10 besoldeten Beamten regeln, sind insoweit mit den grundgesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar.

87

a) Die Verzögerung der Besoldungsanpassung in Höhe von 2,9 % um vier Monate verletzt die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Die betroffenen Beamten der Besoldungsgruppen A 10 aufwärts wurden ohne erkennbaren sachlichen Grund im Vergleich zu den Beamten bis zur Besoldungsgruppe A 9, die von der Besoldungsanpassung schon zum 1. Mai 2008 profitiert haben, benachteiligt.

88

b) Der sächsische Besoldungsgesetzgeber kann sich insbesondere nicht darauf berufen, dass eine grundlegende Neuregelung des Besoldungssystems Gegenstand der Gesetzesänderung gewesen und ihm daher ein besonders weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen sei. Das Bundesverfassungsgericht ist damit bei seiner Prüfung nicht auf eine reine Evidenzkontrolle beschränkt.

89

Ausweislich der Gesetzesbegründung der Staatsregierung sollte die verzögerte Be-

90

soldungsanpassung allein der Erzielung von Einsparungen dienen. So heißt es in der Gesetzesbegründung (LTDrucks 4/9812, S. 2):

Mit der 4-monatigen Verzögerung der Besoldungsanpassung ggü. dem Tarifbereich bei den höheren Besoldungsgruppen (ab BesGr. A 10) leisten diese einen weiteren Beitrag zur haushaltsgemäßen Konsolidierung, denn diese ist in Anbetracht der bestehenden Verschuldung von derzeit ca. 12 Mrd. € noch nicht abgeschlossen.

Ebenso äußerte sich Staatsminister Tillich bei der ersten Lesung des Entwurfs im Sächsischen Landtag (Plenarprotokoll 4/88, S. 7285 f.), wonach die Beamten „durch die Zurückstellung und Verzögerung von Besoldungsanpassungen ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung“ leisteten. 91

Mit der Verzögerung einer Besoldungsanpassung hat der Besoldungsgesetzgeber gerade keine Neubewertung der Wertigkeit der Ämter vorgenommen oder Neuregelungen und Verbesserungen bewerkstelligt (vgl. BVerfGE 26, 141 <158>; 110, 353 <365>), sondern lediglich durch Einzelmaßnahmen den Empfängern ausgewählter Besoldungsgruppen einen „weiteren Beitrag zur haushaltsgemäßen Konsolidierung“ abverlangt. 92

c) Die verzögerte Übertragung der Tarifergebnisse im Jahr 2008 für die Besoldungsgruppen ab A 10 aufwärts lässt sich auch nicht als sozialverträglicher Sparbeitrag höherer Besoldungsgruppen rechtfertigen. 93

So können schon die für eine Differenzierung angeführten Gründe nicht überzeugen. Zwar erscheint auf den ersten Blick die Begründung, dass Empfänger höherer Bezüge von der allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind als Empfänger niedriger Bezüge (so noch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Juni 2001 – 2 BvR 571/00 –, juris, Rn. 5; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23. Oktober 2001 – 2 BvR 666/00 –, juris, Rn. 5), nachvollziehbar. Dies mag namentlich mit Blick auf den Grundbedarf zutreffen, der sich mit einem relativ kleineren Anteil ihres (höheren) Gehalts decken lässt. 94

Allerdings trägt gerade diese Argumentation im vorliegenden Kontext nicht, da – wie schon das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 20) – die angegriffene Maßnahme nicht ausschließlich Empfänger höherer Bezüge betrifft, sondern alle Beamten von der Besoldungsgruppe A 10 aufwärts. Jedenfalls bei den der Besoldungsgruppe A 10 zugehörigen Beamten handelt es sich offensichtlich nicht um Empfänger höherer Bezüge. 95

Abgesehen davon ist die Differenzierung zwischen einem (allgemeinen) Grundbedarf und darüber hinausgehenden, amtsangemessenen Bedarfen nicht überzeugend. Es ist vielmehr von einem dem jeweiligen Amt angemessenen Gesamtbedarf auszugehen (so auch Günther, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allge- 96

meinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 200 f.). Innerhalb des jeweils „amtsangemessenen“ Unterhalts ist keine Differenzierung in verschiedene Bedarfe angelegt, weshalb es beim Abstandsgebot auch nicht auf absolut, sondern auf relativ gleichbleibende Abstände in der Besoldung der unterschiedlich bewerteten Ämter ankommt (vgl. auch Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 17). Infolge der Inflation verlieren Empfänger aller Besoldungsgruppen in relativ gleichem Maße an Kaufkraft. Zum Aufwiegen des Kaufkraftverlusts und damit zur Sicherung des jeweils „amtsangemessenen“ Unterhalts ist daher eine Besoldungserhöhung in ebenfalls relativ gleichem Maße nötig.

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Besoldungsgesetzgeber dazu, sich bei der Bemessung der Besoldung – für alle Beamten – an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren (vgl. ausdrücklich BVerfGE 140, 240 <285 Rn. 91>). Dass allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken vermag, da andernfalls die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere liefe (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; 139, 64 <125 f. Rn. 127>; 140, 240 <294 f. Rn. 110>; stRspr), gilt ebenfalls für alle Beamten. Die von Verfassungs wegen geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 140, 240 <285 f. Rn. 91>; unter Verweis auf BVerfGE 44, 249 <264>; zustimmend Stuttmann, NVwZ 2016, S. 184 <189>; vgl. bereits Günther, NJ 2001, S. 10 <11 m.w.N.>; Lindner, BayVBl. 2015, S. 801 <807>; gerade zur „sozialen Staffelung“ von Besoldungserhöhungen im Anschluss an BVerfGE 140, 240 Lindner, ZBR 2016, S. 109 <112>).

97

Wenn der Besoldungsgesetzgeber für niedrigere Besoldungsgruppen eine Anpassung in bestimmter Höhe als für eine amtsangemessene Alimentation erforderlich erachtet, muss er sich hieran – zumindest im Grundsatz – für alle Beamten festhalten lassen, sofern er mit der Differenzierung keine Umgestaltung des Besoldungssystems oder eine Neubewertung von Statusämtern vornimmt (vgl. auch Lindner, ZBR 2014, S. 361 <363>; Schmidt, in: Hebel/Kersten/Lindner, Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 5 Rn. 22).

98

Es bleibt aber in einem solchen Fall stets zu prüfen, ob eine Maßnahme des Besoldungsgesetzgebers im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier jedoch nicht vor, zumal im fraglichen Zeitraum noch nicht das mit Verfassungsrang ausgestattete Verbot der Neuverschuldung galt, das erst mit Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2248) durch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG in das Grundgesetz aufgenommen worden ist. Zudem stellt sich die verzögerte Besoldungsanpassung für die Besoldungsgruppen A 10 und aufwärts nicht als Teil

99

eines schlüssigen Gesamtkonzepts zur Sanierung des sächsischen Haushalts dar, sondern als einmaliger „Sparbeitrag“ dieser Besoldungsgruppen. Andere mit Verfassungsrang ausgestattete kollidierende Wertentscheidungen, die zu berücksichtigen wären, sind nicht ersichtlich. Insbesondere können im vorliegenden Zusammenhang keine besonderen sozialen Belange zu einer ausnahmsweisen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Maßnahme führen. Unabhängig von der Frage, ob solche Belange grundsätzlich berücksichtigungsfähig sind, lässt jedenfalls vorliegend die Differenzierung an der Schnittstelle zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 nicht erkennen, dass der Besoldungsgesetzgeber besondere sozialpolitische Aspekte wie etwa die besonders große finanzielle Leistungsfähigkeit bestimmter Besoldungsgruppen berücksichtigen wollte.

2. § 12 Abs. 2, § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV in Verbindung mit § 17 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SächsBesG sowie Anlagen 2, 3, 6, 16, 17 und 20 SächsBesG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (GVBl S. 3) verletzen Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, soweit sie die Besoldungsgruppe A 10 in den Kalenderjahren 2008 und 2009 betreffen. 100

Nach den dargelegten Maßstäben ist auch die differenzierte Angleichung an das West-Besoldungsniveau bei Beamten mit einem Amt bis zur Besoldungsgruppe A 9 einerseits und bei Beamten und Richtern mit einem höheren Amt andererseits mit dem Grundgesetz unvereinbar. 101

a) Die durch die vorliegenden Verfassungsbeschwerden aufgeworfene Rechtsfrage beschränkt sich auf die Art und Weise der Angleichung der Ostbesoldung an das West-Besoldungsniveau in den Jahren 2008 und 2009 durch den sächsischen Landesgesetzgeber, der seit dem 1. September 2006 die Gesetzgebungskompetenz für die Laufbahnen, die Besoldung und die Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern hat (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 [BGBl I S. 2034]; vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Lediglich die Besoldung in den Jahren 2008 und 2009 ist zur Überprüfung gestellt worden. Nicht Gegenstand des Verfahrens ist dagegen die Besoldungsdifferenz zwischen den alten und den neuen Ländern, die auf der bundesbesoldungsrechtlichen Übergangsregelung in der auf § 73 BBesG beruhenden 2. Besoldungsübergangsverordnung (Zweite Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands vom 21. Juni 1991 [BGBl I S. 1345]) beruhte. 102

b) Dem Besoldungsgesetzgeber stand im Hinblick auf die Ausgestaltung der Angleichung der Ostbesoldung an das Westniveau im Grundsatz ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Im Unterschied zur verzögerten Besoldungsanpassung 2008 (vgl. oben Rn. 89 ff.) handelt es sich bei der Angleichung der Ostbesoldung an das Westniveau um die Ausgestaltung einer Systementscheidung, nämlich der Abkehr von der nach neuen und alten Ländern differenzierenden Besoldung. Dabei ist 103

allerdings zu berücksichtigen, dass der Besoldungsgesetzgeber mit nach Besoldungsgruppen differenzierenden Zeitpunkten für die West-Angleichung gerade keine ämterbezogene Neubewertung vorgenommen hat, für die ihm besonders große Gestaltungsspielräume einzuräumen wären.

Während die West-Angleichung als solche also als Systemwechsel angesehen werden kann, weil hierin die endgültige Abkehr von einer mit Rücksicht auf die Folgen der deutschen Einheit über Jahre hinweg bestehenden Differenzierung zu sehen ist, betrifft die hier zu beurteilende Maßnahme, die Entscheidung für eine differenzierte West-Angleichung, die Art und Weise der Gestaltung dieses Systemwechsels und läuft somit auf eine bloße haushalterisch motivierte Einzelmaßnahme hinaus, die eine höhere verfassungsgerichtliche Kontrolldichte bedingt. 104

c) Durch die angegriffene Maßnahme wird der Abstand zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 (Ost) eingeebnet. Damit ist das Abstandsgebot beeinträchtigt. 105

Der sächsische Besoldungsgesetzgeber weicht mit der gewählten Lösung deutlich von den für das Verhältnis der Besoldungsgruppen A 9/A 10 im Besonderen, aber auch für das Verhältnis anderer benachbarter Besoldungsgruppen im Allgemeinen, selbstgesetzten Abständen ab (vgl. oben Rn. 29). 106

An dieser Bewertung ändert auch die Zulagenregelung des § 22 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG nichts. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend feststellt, trägt diese dem Abstandsgebot nicht substantiell Rechnung (vgl. Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 23). Die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 9 (Ost) und A 10 (Ost) lagen vor der Differenzierung mit Wirkung zum 1. Januar 2008 im Mittel aller einander entsprechenden Stufen bei 223,75 € beziehungsweise bei 10,66 %. Nach der West-Angleichung der Besoldungsgruppe A 9 zum 1. Januar 2008 lagen die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 (Ost) im Mittel aller einander entsprechenden Stufen bei 55,88 € beziehungsweise bei 2,36 %. Vor diesem Hintergrund fällt die auf einen Unterschiedsbetrag – soweit dieser auf der fortgesetzten Ost-Absenkung beruhte – zuzüglich eines Betrages in Höhe von 10 € beschränkte Zulage nicht nennenswert ins Gewicht, zumal diese nur eingriff, wenn die Dienstbezüge nach A 10 geringer waren als die Dienstbezüge nach A 9. 107

aa) Für diese Beeinträchtigung des Abstandsgebots fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung. 108

Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, vermag weder die Anlehnung an die Regelung im Tarifbereich einen für das Besoldungsrecht bedeutsamen Rechtfertigungsgrund darzustellen, noch kann die angespannte Haushaltslage für sich alleine die Ungleichbehandlung zu Lasten einzelner Besoldungsgruppen rechtfertigen. 109

Zum einen steht die strukturelle Verschiedenartigkeit der Regelungsbereiche des Tarifvertragsrechts einerseits und des Beamtenbesoldungsrechts andererseits einer 110

rechtfertigenden Übertragung der Regelung des Tarifbereichs auf die Beamtenschaft entgegen (vgl. Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 19). Zwar sind Entwicklungen im Tarifbereich einer von mehreren maßgeblichen Parametern für die Frage, ob eine Abkopplung des Besoldungsniveaus von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu besorgen ist (vgl. nur BVerfGE 139, 64 <114 f. Rn. 99 ff.>; 140, 240 <281 f. Rn. 78 ff.>). Es bleiben aber strukturelle Unterschiede zwischen dem Tarifvertrags- und dem Besoldungsrecht. Den von den Tarifvertragsparteien frei ausgehandelten Entgelten steht die Entscheidung des Gesetzgebers in Erfüllung grundgesetzlicher Verpflichtungen gegenüber. Daher können Tarifverträge dann nicht als Richtschnur für Besoldungsanpassungen dienen, wenn sie ihrem Inhalt nach mit Strukturprinzipien des Besoldungsrechts kollidieren, wie hier mit der Notwendigkeit eines angemessenen Abstands zwischen den Besoldungsgruppen. Tarifvertragliche Vereinbarungen können ein Abrücken von den durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Strukturprinzipien der Beamten- und Richterbesoldung nicht rechtfertigen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 19).

Zum anderen kann von einer „aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien [als] Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung“ (vgl. BVerfGE 139, 64 <126 Rn. 127>; 140, 240 <295 Rn. 110>) vorliegend nicht die Rede sein. Der sächsische Besoldungsgesetzgeber hat die Bundesregelungen der 2. BesÜV durch statische Verweisung übernommen. Die vor Eingreifen der (Vorwirkungen der) Schuldenbremse (Art. 143d Abs. 1 Satz 4, Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG; vgl. oben Rn. 68) eher noch strenger ausfallenden Maßstäbe für eine Berücksichtigung der Haushaltslage sind vorliegend erst recht nicht erfüllt. Wie dargelegt (vgl. oben Rn. 98), vermögen fiskalische Überlegungen des Besoldungsgesetzgebers und daraus folgende Bemühungen, Ausgaben zu sparen, für sich genommen in der Regel keine unterschiedliche besoldungsrechtliche Behandlung vergleichbarer Personengruppen zu rechtfertigen (BVerfGE 19, 76 <84 f.>; 93, 386 <402>; 107, 218 <253>).

111

bb) Ein Sachgrund für die Differenzierung ist auch sonst nicht ersichtlich. Insbesondere lässt sie sich nicht durch eine besondere und einmalige Situation am Ende des Transformationsprozesses der Wiederherstellung der deutschen Einheit rechtfertigen.

112

(1) Das Bundesverwaltungsgericht stellt in den angegriffenen Entscheidungen entscheidend darauf ab, dass die Maßnahme durch den besonders großen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum bei der Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit gedeckt sei. Die Ungleichbehandlung sei nur im Hinblick auf „die besondere und einmalige Situation [...], in der sich der sächsische Besoldungsgesetzgeber im Jahr 2008 gegen Ende des Transformationsprozesses der Wiederherstellung der deutschen Einheit befunden habe“, gerechtfertigt gewesen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 6).

113

Entscheidend dafür sei, dass die Verschiebung der Besoldungsangleichung für die Besoldungsgruppen höher als A 9 zwar weder geringfügig noch kurzfristig, aber immerhin nur vorübergehend gewesen sei. Sie habe insbesondere nicht zu einer geringeren Basis für spätere Besoldungserhöhungen geführt. Die vorübergehende, wenn auch gravierende Einebnung des Besoldungsabstandes wirke sich letztlich nicht auf das dauernde Besoldungsgefüge aus und wiege damit weniger schwer als etwa die teilweise Ersetzung von linearen Besoldungserhöhungen durch Einmalzahlungen (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 22). Zudem habe der Landesgesetzgeber mit der Zulagenregelung in § 22 Sächs-BesG ein Absinken der nach der Besoldungsgruppe A 10 besoldeten Beamten unter die Besoldung der vergleichbaren nach der Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten verhindert (Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 23).

(2) Das Bundesverfassungsgericht hat die – jedenfalls für den Bundesbesoldungsgesetzgeber bestehende – „besondere Ausnahmesituation der Wiedervereinigung und der mit ihr zu bewältigenden transformatorischen Gesamtaufgaben des Staates“ (BVerfGE 107, 218 <243>) im Rahmen der Rechtfertigung differenzierender Besoldungsregelungen in seiner Entscheidung vom 12. Februar 2003 zwar berücksichtigt (vgl. auch BVerfGE 107, 218 <256>), zugleich aber die zeitliche Begrenztheit dieser Situation und die Befristung der zu ihrer Bewältigung geschaffenen Übergangsvorschriften (vgl. BVerfGE 107, 218 <256 hinsichtlich § 73 BBesG; 236 hinsichtlich Art. 143 GG>) betont. Es hat insbesondere darauf hingewiesen, dass sich die Aufrechterhaltung einer differenzierenden Besoldung in Ost- und Westdeutschland nicht mit der Erwägung rechtfertigen lasse, dass zunächst eine völlige Angleichung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in Ost und West erreicht werden müsse (BVerfGE 107, 218 <255 f.>). Auf dieser Grundlage hat es die damalige differenzierende Regelung in § 73 BBesG für mit dem Grundgesetz seiner Zeit noch vereinbar erklärt (BVerfGE 107, 218 <255>).

(3) Unabhängig von der Frage, ob sich auch ein Landesgesetzgeber in gleichem Maße auf die Ausnahmesituation der Wiedervereinigung berufen kann, trägt das Argument eines besonderen Gestaltungsspielraums gegen Ende des Transformationsprozesses jedenfalls zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Maßnahme im Jahr 2008 nicht mehr als sachliche Rechtfertigung.

Zwar lässt sich im Hinblick auf die wesentlichen vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 12. Februar 2003 (BVerfGE 107, 218) zur Einschätzung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der ostdeutschen Länder in den Blick genommenen Parameter auch für die Jahre 2007/2008 keine deutliche Angleichung an das Westniveau feststellen. So betrug das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2001 etwa 61,2 % (ohne Berlin) des Westniveaus (vgl. BVerfGE 107, 218 <248>; Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 99) und ist bis zum Ende des Jahres 2007 lediglich auf 69,5 % (mit Berlin) des Westniveaus (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen

Einheit 2008, BTDrucks 16/10454, S. 86) gestiegen. Die wirtschaftliche Situation war insgesamt weiterhin von einer hohen Arbeitslosigkeit geprägt. Betrug die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern im Jahr 2001 18,9 %, so war sie im Jahr 2007 mit 15,1 % weiterhin doppelt so hoch wie in den alten Ländern (6,2 %) (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, BTDrucks 16/10454, S. 11). Auch bei den Arbeitnehmerentgelten je Arbeitnehmer lagen die neuen Länder (mit Berlin) mit 81,1 % im Vergleich zu den alten Ländern weiterhin deutlich hinter diesen zurück (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, BTDrucks 16/10454, S. 86; vgl. auch zur Lage 2003 BVerfGE 107, 218 <250>). Zudem blieb auch das Niveau der Standardrente in den ostdeutschen Ländern noch erkennbar hinter demjenigen in den westdeutschen zurück. So betrug die Standardrente bis zum 30. Juni 2008 in Westdeutschland 1.182,15 € und in Ostdeutschland 1.039,05 € und entsprach damit wie schon 2002 87,89 % der Westrente (Jahresgutachten 2008/2009 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 364 und BVerfGE 107, 218 <252>).

Das Bundesverfassungsgericht hat aber schon in seiner Entscheidung vom 12. Februar 2003 festgestellt, dass der wirtschaftliche Anpassungs- und Aufholprozess in den neuen Ländern, der nach der Vereinigung zunächst von ganz erheblichen Fortschritten geprägt gewesen sei, sich jedoch in den letzten Jahren vor der Entscheidung deutlich verlangsamt habe (BVerfGE 107, 218 <248>). Von einer absehbaren annähernden Angleichung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation war also schon damals nicht auszugehen. Aus heutiger Sicht deutet einiges darauf hin, dass sich die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen Ost- und Westdeutschland nicht mehr als Teil eines absehbaren Transformationsprozesses im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung darstellen, sondern Anzeichen einer strukturellen Benachteiligung einiger der neuen Länder sind, die derjenigen einiger alter Länder entspricht. So stagnierte das Bruttoinlandsprodukt real und je Einwohner in Ostdeutschland seit 2005 bei einem Wert von 70 % des Bruttoinlandsproduktes in Westdeutschland (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder [Hrsg.], Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2016, S. 74). Zudem wiesen schon 2007 die neuen Länder (ohne Berlin) mit einem Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner zwischen 20.352 € (Mecklenburg-Vorpommern) und 21.828 € (Sachsen) eine weitere Annäherung an einzelne westdeutsche Länder wie Schleswig-Holstein (25.489 €), Rheinland-Pfalz (25.791 €) und Niedersachsen (25.864 €) auf (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, BTDrucks 16/10454, S. 85). Außerdem war auch schon 2007 die Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Ländern sehr differenziert und näherte sich in einigen Regionen dem westdeutschen Durchschnitt deutlich an (z.B. Potsdam Juni 2008 7,8 %, Jena 8,3 %, Kreis Börde 9,1 %) (vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, BTDrucks 16/10454, S. 11).

(4) Vor diesem Hintergrund ließ sich bei Erlass der angegriffenen Maßnahme im

118

119

Jahr 2008 der damit einhergehende gravierende Eingriff in die Rechte der betroffenen Beamten, Staatsanwälte und Richter aus Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht mehr mit der besonderen Situation der Bewältigung des Transformationsprozesses im Anschluss an die Wiedervereinigung begründen. Zwar mögen die aufgezeigten Unterschiede in der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit zum Teil noch immer Ausdruck eines Transformationsprozesses Ostdeutschlands sein. 18 Jahre nach der Wiedervereinigung konnten jedoch diese – ebenso von zahlreichen anderen Entwicklungen beeinflussten – Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland schon allein aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen der vorliegenden Art herangezogen werden. Entsprechend differenzierende Besoldungsregelungen lassen sich lediglich als Übergangsregelungen hinnehmen, um für eine begrenzte Zeit auf eine außergewöhnliche Situation wie die der Wiedervereinigung zu reagieren. Der sächsische Besoldungsgesetzgeber befand sich beim Übergang der Besoldungsgesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform zum 1. September 2006 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 [BGBl I S. 2034]; vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) jedoch in einer vergleichbaren Situation wie die Besoldungsgesetzgeber anderer weniger leistungsstarker deutscher Länder. Folglich war ihm im Rahmen von Art. 33 Abs. 5 GG auch nur ein vergleichbarer Gestaltungsspielraum eröffnet.

3. Die beiden Schlechterstellungen der Besoldungsgruppen A 10 aufwärts in den Kalenderjahren 2008 und 2009 (7,5 %-ige Angleichungsverzögerung für die Kalenderjahre 2008 und 2009 sowie verzögerte Besoldungsanpassung um 2,9 % für vier Monate im Jahr 2008) sind bereits isoliert betrachtet verfassungswidrig, so dass sie in der Gesamtschau erst recht nicht verfassungskonform sind. 120

Wenn der Freistaat Sachsen in seiner Stellungnahme anführt, das Gesetz vom 20. Oktober 2016 (Gesetz zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung, GVBl S. 514), das dem Abstandsgebot und dem allgemeinen Alimentationsprinzip rückwirkend bis zum Jahr 2011 Rechnung trage, mildere die Folgen der hier streitbefangenen Maßnahmen faktisch ab, stellt er die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit der sozialen Staffelung hinsichtlich beider Maßnahmen für den streitgegenständlichen Zeitraum der Jahre 2008 und 2009 nicht in Abrede. Zwar mögen auch andere als die jeweils unmittelbar zu beurteilenden Einzelmaßnahmen des Besoldungsgesetzgebers in einer Gesamtbetrachtung Berücksichtigung finden, wenn es um die Frage der sukzessiven Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen infolge nach und nach eingreifender Einzelmaßnahmen geht (vgl. Urteile des BVerwG vom 12. Dezember 2013 – 2 C 24.12 und 2 C 26.12 –, juris, Rn. 17). Sofern jedoch (eine oder zwei) Einzelmaßnahmen bereits für sich betrachtet verfassungswidrig sind, vermögen spätere – andere Zeiträume erfassende – verfassungskonforme Einzelmaßnahmen daran nichts zu ändern. Auf Maßnahmen des Besoldungsgesetzgebers in nicht streitgegenständlichen Folgejahren kann es bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der streitbefangenen Maßnahmen nicht ankommen. 121

D.

I.

Der Verstoß einer Norm gegen das Grundgesetz kann entweder zur Nichtigkeitklärung (§ 95 Abs. 3 BVerfGG) oder dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht die mit der Verfassungswidrigkeit gegebene Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz feststellt (vgl. § 31 Abs. 2, § 79 Abs. 1 BVerfGG) (vgl. BVerfGE 139, 19 <63 Rn. 92>). 122

Da dem Gesetzgeber vorliegend mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die festgestellten Verfassungsverstöße zu beheben, sind die angegriffenen Maßnahmen für mit dem Grundgesetz unvereinbar zu erklären. 123

Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm oder mehrerer Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtslage rückwirkend verfassungsgemäß umzugestalten. Ausnahmen von dieser Regelfolge der Unvereinbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen bejaht (vgl. BVerfGE 93, 121 <148>; 105, 73 <134>; 117, 1 <70>; 130, 263 <312 f.>; 139, 64 <147 f. Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>). Speziell bei besoldungsrechtlichen Normen gilt es zu beachten, dass die Alimentation des Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt. Eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes ist daher mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses nicht geboten (vgl. BVerfGE 81, 363 <383 ff.>; 99, 300 <330 f.>; 130, 263 <313>; 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>). Eine rückwirkende Behebung ist jedoch sowohl hinsichtlich der Kläger der Ausgangsverfahren als auch hinsichtlich der Kläger erforderlich, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <331>; 130, 263 <313>; 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>). 124

Der Gesetzgeber ist insofern verpflichtet, spätestens bis zum 1. Juli 2018 für die Jahre 2008 und 2009 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen. 125

II.

Gemäß § 95 Abs. 2 BVerfGG sind die angegriffenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben und die Verfahren an dieses zurückzuverweisen. 126

III.

Die Verpflichtung zur Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 2 BVerfGG allein durch den Freistaat Sachsen (und nicht auch den Bund) ergibt sich daraus, dass diesen für den maßgeblichen Zeitraum der Jahre 2008 und 2009 – infolge des Übergangs der Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht zum 1. September 2006 – die alleinige Verantwortung für die verfassungswidrige Rechtslage trifft.

127

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 -
2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 883/
14, 2 BvR 905/14 - Rn. (1 - 127), [http://www.bverfg.de/e/
rs20170523_2bvr088314.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170523_2bvr088314.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170523.2bvr088314