

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003

- 2 BvR 709/99 -

- 1. Der Ausschluss von Richtern, die nicht alle laufbahnrechtlichen Vor- und Ausbildungsvoraussetzungen im bisherigen Bundesgebiet erworben haben, von der Gewährung eines Zuschusses gemäß § 4 der 2. BesÜV ist mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Das mit Erfolg absolvierte rechtswissenschaftliche Studium vermittelt grundlegende fachbezogene Inhalte, die im späteren Amt fortwirken; ihm kommt deshalb laufbahnrechtlich ein bedeutendes Gewicht zu.**
- 2. Eine Besoldungsdifferenzierung, die der Bewältigung von Transformationsproblemen im Zuge der Wiedervereinigung dient, verstößt nicht deshalb gegen das Verbot der Diskriminierung wegen der Heimat (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG), weil Personen davon je nach Ausbildung im früheren Bundesgebiet oder im Beitrittsgebiet in unterschiedlicher Weise betroffen sind.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn K...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Walter Remmers und Koll.,
Hegelstraße 28, 39104 Magdeburg -

gegen a) den Beschluss des Obergerverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-
Anhalt vom 24. Februar 1999 - A 3 S 147/98 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 3. März 1998 - A 8 K
1/97 -,

c) den Bescheid des Regierungspräsidiums Halle vom 29. August 1996 in
der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 25. November 1996

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

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

am 12. Februar 2003 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob der Besoldung des Beschwerdeführers zu Recht die im Gebiet der neuen Länder für Beamte, Richter und Soldaten

geltenden Übergangsvorschriften zugrunde gelegt worden sind. Neben der Vereinbarkeit der so genannten abgesenkten "Ostbesoldung" mit dem Grundgesetz ist strittig, von welchen Voraussetzungen die Gewährung eines diese Besoldung ergänzenden ruhegehaltfähigen Zuschusses von Verfassungen wegen abhängig gemacht werden darf. Ferner wendet sich der Beschwerdeführer gegen die Höhe des Betrages, den er als in der Vergangenheit zu Unrecht geleistete Besoldung zurückzahlen soll.

I.

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

§ 73

Überleitungsregelungen aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands

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

Die Vorschrift wurde durch das Gesetz vom 23. September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (BGBl II S. 885) in Verbindung mit Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt II Nr. 3 des Einigungsvertrages (BGBl II S. 889 <1139>) in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt. Sie enthielt eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zunächst nur bis zum 30. September 1992. Diese Frist wurde durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2088) bis zum 31. Dezember 1993, durch Art. 6 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 20. September 1994 (BGBl I S. 2442) bis zum 31. Dezember 1995, durch Art. 4 Nr. 6 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1995 vom 18. Dezember 1995 (BGBl I S. 1942) bis zum 31. Dezember 1996 und durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1996/1997

vom 24. März 1997 (BGBl I S. 590) bis zum 31. Dezember 1999 verlängert; weitere Verlängerungen sind durch Art. 5 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) bis zum 31. Dezember 2002 sowie zuletzt durch Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) bis zum 31. Dezember 2005 erfolgt.

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

§ 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; ...

Entsprechend der Vorgabe in § 73 Satz 3 BBesG sollte die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung mit Ablauf des 31. Dezember 1993 außer Kraft treten (§ 14 Abs. 3 der 2. BesÜV in der Fassung vom 21. Juni 1991). Dieser Zeitpunkt wurde durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber mehrfach aufgeschoben, und zwar durch Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1992 vom 23. März 1993 (BGBl I S. 342) bis zum 31. Dezember 1994, durch Art. 7 Nr. 3 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1994 vom 24. August 1994 (BGBl I S. 2229) bis zum 31. Dezember 1996, durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung vom 5. Dezember 1996 (BGBl I S. 1847) bis zum 31. Dezember 1999; das Außerkrafttreten ist sodann durch Art. 8 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) weiter bis zum 31. Dezember 2002 und zuletzt durch Art. 11 Nr. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) bis zum 31. Dezember 2005 aufgeschoben worden.

Der für die Bemessung der Dienstbezüge nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV maßgebliche Vomhundertsatz wurde schrittweise angehoben. Er belief sich ab 1. Juli 1991 auf 60 v.H., ab 1. Mai 1992 auf 70 v.H., ab 1. Dezember 1992 auf 74 v.H., ab 1. Juli 1993 auf 80 v.H., ab 1. Oktober 1994 auf 82 v.H., ab 1. Oktober 1995 auf 84 v.H., ab

1. September 1997 auf 85 v.H., ab 1. September 1998 auf 86,5 v.H., ab 1. August 2000 auf 87 v.H., ab 1. Januar 2001 auf 88,5 v.H.; seit dem 1. Januar 2002 beträgt er 90 v.H.

3. a) § 4 der 2. BesÜV regelt die Gewährung eines Zuschusses zur Ergänzung der Dienstbezüge von Beamten, Richtern und Soldaten im Beitrittsgebiet, die lediglich einen Anspruch auf abgesenkte Besoldung haben. Die in den angegriffenen Entscheidungen zugrunde gelegte, durch Artikel 2 und Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften der Lehrerbeseoldung vom 23. August 1994 (BGBl I S. 2186) rückwirkend ab 1. Juli 1991 geänderte Fassung des § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV galt vom 1. Juli 1991 bis zum 24. November 1997. Sie lautete:

§ 4 14

Zuschuss zur Ergänzung der Dienstbezüge 15

(1) Beamte, Richter und Soldaten mit Anspruch auf Besoldung nach § 2 erhalten, wenn sie aufgrund 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. [...]

(2) Absatz 1 gilt auch, wenn die Befähigungsvoraussetzungen im Ausland erworben worden sind und für die Gewinnung des Beamten ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht. 17

Ebenso wie § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV betrifft § 4 der 2. BesÜV lediglich die Dienstbezüge im Sinne von § 1 Abs. 2 BBesG. Auf die sonstigen Bezüge (§ 1 Abs. 3 BBesG) ist § 3 der 2. BesÜV anwendbar. Danach erhalten Beamte, Richter und Soldaten, denen ein Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV zur Anpassung ihrer Dienstbezüge an das "Westniveau" gewährt wird, sonstige Bezüge (jährliche Sonderzuwendung, vermögenswirksame Leistungen, in den Besoldungsgruppen A 1 bis A 8 jährliches Urlaubsgeld sowie Anwärterbezüge) weiterhin in abgesenkter Höhe. 18

b) Die hier maßgebliche Fassung des § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV wurde durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung (4. BesÜVÄndV) vom 17. November 1997 (BGBl I S. 2713) abgelöst. Der Verordnungsgeber macht seither die Gewährung des Zuschusses, die er nunmehr in das Ermessen des Dienstherrn stellt, von einem dringendem dienstlichen Bedürfnis für die Gewinnung des Beamten, Richters oder Soldaten abhängig. Mit Wirkung vom 25. November 1997 erhielt § 4 der 2. BesÜV folgende, noch heute gültige Fassung: 19

§ 4 20

Zuschuss zur Ergänzung der Dienstbezüge 21

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 Unter- 22

schiedsbetrages 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.

Gemäß § 12 der 2. BesÜV in der durch die 4. BesÜVÄndV geänderten Fassung ist für Beamte, Richter und Soldaten, die bis zu diesem Tage ernannt worden sind, § 4 weiter in der bis zum 24. November 1997 geltenden Fassung anzuwenden. 23

II.

1. a) Der 1964 geborene Beschwerdeführer schloss im Juli 1990 an der Humboldt-Universität zu Berlin (Ost) das Studium der Rechtswissenschaften als Diplom-Jurist ab. Er leistete den besonderen Vorbereitungsdienst (vgl. dazu Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Anlage I, Kapitel III, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr. 8 Buchstabe y> ii>) im Land Niedersachsen und bestand dort die zweite juristische Staatsprüfung. Mit Wirkung vom 1. September 1993 wurde er im Land Sachsen-Anhalt zum Richter auf Probe ernannt. 1996 erfolgte die Ernennung zum Richter am Landgericht unter Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit. 24

b) Nach seiner Einstellung als Richter erhielt der Beschwerdeführer gemäß § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV abgesenkte Dienstbezüge. Im März 1994 wurde ihm rückwirkend ein Zuschuss nach § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV unter Vorbehalt bewilligt. Mit Bescheiden vom 29. August 1996 stellte das Regierungspräsidium Halle die Zahlung des Zuschusses ab August 1996 ein und forderte gemäß § 12 BBesG den für den Zeitraum vom 1. September 1993 bis zum 31. Juli 1996 geleisteten Zuschuss in Höhe des Bruttobetrag von 38.861,45 DM zurück. Zur Begründung wurde ausgeführt, ein Richter habe die Befähigungsvoraussetzungen im Sinne des § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV dann nicht im bisherigen Bundesgebiet erworben, wenn er an einer Universität im Beitrittsgebiet Rechtswissenschaften studiert und dieses Studium als Diplom-Jurist abgeschlossen habe (Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 1996 - BVerwG 2 C 27.95 - <BVerwGE 101, 116>). Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Beschwerdeführers wies das Regierungspräsidium Halle mit Bescheid vom 25. November 1996 zurück. 25

2. a) Mit seiner vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg erhobenen Klage machte der Beschwerdeführer geltend: Die Bewilligung des Zuschusses dürfe nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Richter mit zweitem juristischen Staatsexamen Diplom-Jurist sei oder das erste juristische Staatsexamen abgelegt habe. Eine solche Differenzierung verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 GG. Der Gesetzgeber habe eine diskriminierende, an die Herkunft anknüpfende Auslegung nicht gewollt. 26

Eine ungleiche Besoldung von Richtern und Beamten in vergleichbaren Ämtern verstoße zudem gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Die ab- 27

gesenkte Besoldung sei nicht amtsangemessen. Sie gefährde ferner die in Art. 97, 92 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit, weil der mit ihr verbundene Makel geringere fachliche Kompetenz vermuten lasse.

b) Das Verwaltungsgericht Magdeburg wies die Klage mit Urteil vom 3. März 1998 ab: Der Beschwerdeführer habe den Zuschuss gemäß § 4 der 2. BesÜV seit seiner Einstellung ohne rechtlichen Grund erhalten und keinen Anspruch auf dessen weitere Gewährung. § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV setze voraus, dass das rechtswissenschaftliche Studium und die erste Staatsprüfung im bisherigen Bundesgebiet absolviert worden seien. Das verstoße nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Da Art. 143 Abs. 2 GG nur die den Einigungsvertrag schließenden Parteien binde, sei der Bundesgesetzgeber nicht gehindert gewesen, die Frist für Überleitungsregelungen aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands bis zum 31. Dezember 1999 zu verlängern. Auch die Rückforderung in Höhe des Brutto-Betrages sei nicht zu beanstanden.

28

c) Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung machte der Beschwerdeführer ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung sowie die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass Art. 143 Abs. 1 und 2 GG auch den einfachen Gesetzgeber binde und einem Verstoß gegen Art. 3 und Art. 33 Abs. 5 GG eine zeitliche Grenze setze. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts diskriminiere Richter mit herausragendem zweiten Staatsexamen nur wegen ihrer Herkunft gegenüber schlechteren (West-)Absolventen.

29

d) Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt wies den Antrag auf Zulassung der Berufung mit Beschluss vom 24. Februar 1999 zurück. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seien die Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV a.F. nicht erfüllt, wenn der Beamte oder Richter nicht den nach dem Laufbahnrecht für die jeweilige Laufbahn erforderlichen Vorbildungsabschluss, den Vorbereitungsdienst und - soweit vorgeschrieben - die Laufbahnprüfung im bisherigen Bundesgebiet absolviert habe. Der Begriff "Befähigungsvoraussetzungen" umfasse auch die dienstrechtlich für diesen Befähigungserwerb geforderten Vor- und Ausbildungsvoraussetzungen. Gemessen daran sei ein Diplomburist nicht schon dann aufgrund der im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen zum Richter ernannt worden, wenn er seinen Vorbereitungsdienst und die zweite juristische Staatsprüfung außerhalb des Beitrittsgebiets absolviert habe. § 13 Abs. 2 Nr. 4 BRRG verlange für die Laufbahn des höheren Dienstes ein mindestens dreijähriges, mit einer Prüfung abgeschlossenes Studium an einer Hochschule einschließlich eines Vorbereitungsdienstes. § 5 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) setze für den Erwerb der Befähigung zum Richteramt ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Staatsprüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit dem Abschluss der zweiten Staatsprüfung voraus.

30

Das Ziel der Zuschussregelung, Anreize für die Gewinnung von Fachkräften aus

31

dem bisherigen Bundesgebiet zu schaffen, aber auch die gravierenden Unterschiede zwischen der juristischen Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland und derjenigen in der Deutschen Demokratischen Republik seien sachlich vertretbare Gesichtspunkte für eine Differenzierung. Die in Art. 143 Abs. 1, 2 GG genannten Fristen bezögen sich nur auf Verfassungsrecht. Es sei nicht hinreichend dargelegt, dass der Beschwerdeführer mit seiner derzeitigen Besoldung nicht angemessen alimentiert und deshalb in seiner richterlichen Unabhängigkeit gemäß Art. 97 GG betroffen sei.

III.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen die Bescheide des Regierungspräsidiums Halle und die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen rügt der Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 33 Abs. 5 sowie Art. 97 GG. Er trägt im Wesentlichen vor: 32

1. Gegen die fortdauernden Unterschiede in der Besoldung für Beamte, Richter und Soldaten in Ost und West bestünden grundlegende Einwände. Nach Ablauf der in Art. 143 GG normierten Übergangsfrist sei die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung insgesamt nicht mehr mit der Verfassung vereinbar. Das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG zählende Alimentationsprinzip gebiete es, Beamten und Richtern eine angemessene Lebensführung zu ermöglichen. Die Lebenshaltungskosten eines Beamten oder Richters im Beitrittsgebiet seien, wie sich aus allen einschlägigen Statistiken ergebe, ebenso hoch wie jene der Beamten und Richter im bisherigen Bundesgebiet. Als inzwischen zum Richter am Oberlandesgericht Beförderter verdiene er weniger als ein Richter im Eingangsamt, dem nach § 4 der 2. BesÜV ein Zuschuss gewährt werde oder der im übrigen Bundesgebiet tätig sei. 33

2. a) § 4 der 2. BesÜV müsse verfassungskonform ausgelegt werden: Art. 3 Abs. 3 GG verbiete eine besoldungsrechtliche Schlechterstellung eines Beamten oder Richters, die an die Herkunft anknüpfe. Das von dem Beschwerdeführer erworbene Hochschuldiplom sei - auch dem Einigungsvertrag zufolge - dem ersten juristischen Staatsexamen gleichzustellen. Obwohl der Beschwerdeführer in Niedersachsen die uneingeschränkte Befähigung zum Richteramt erworben habe, werde er unter Verstoß gegen Art. 3 GG wie ein Diplom-Jurist besoldet, der als ehemals in der DDR tätiger Richter oder als für eine Übergangszeit noch tätiger Richterassistent nur im Beitrittsgebiet eingesetzt werden dürfe. 34

b) Die unterschiedliche Besoldung von Richtern mit Befähigung zum Richteramt sei mit dem Richterbild des Grundgesetzes nicht mehr vereinbar (Art. 97 GG). Da sich die Besoldung an der Bedeutung des jeweiligen Amtes zu orientieren habe, berühre die Benachteiligung von Richtern im ersten Beförderungsamt gegenüber Richtern im Eingangsamt mit voller Besoldung die persönliche Unabhängigkeit des Betroffenen und letztlich auch sein Ansehen bei der rechtsuchenden Bevölkerung und bei den nachgeordneten Gerichten. 35

c) Die Rückforderung der vermeintlich überzahlten Bezüge sei jedenfalls insoweit mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar, als die Erstattung der Brutto-Beträge verlangt werde. 36

IV.

1. Zur Verfassungsmäßigkeit von § 73 BBesG haben u.a. das Bundesministerium des Innern für die Bundesregierung, das Sächsische Staatsministerium der Justiz und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen für die jeweiligen Landesregierungen sowie der Deutsche Richterbund und der Deutsche Beamtenbund Stellung genommen. Insoweit wird wegen der Einzelheiten auf den Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 – 2 BvL 3/00 – Bezug genommen. 37

2. a) Zur Vereinbarkeit von § 4 der 2. BesÜV mit dem Grundgesetz liegen Stellungnahmen des Bundesministeriums des Innern und der Regierung des Freistaats Thüringen vor. Sie halten die Vorschrift unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für verfassungsgemäß. 38

b) Die Regierungen der neuen Länder und Berlins haben für das Jahr 2001 Zahlen dazu übermittelt, wie hoch der Anteil der Beamten, denen ein Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV gewährt wird, an der Gruppe derjenigen Beamten ist, die abgesenkte Besoldung gemäß § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV erhalten. Dieser Anteil beträgt in den einzelnen Ländern zwischen 1,14 v.H. (Berlin) und 5,58 v.H. (Sachsen-Anhalt). Das Sächsische Staatsministerium der Justiz hat mitgeteilt, dass im Freistaat Sachsen seit der Änderung des § 4 der 2. BesÜV mit Wirkung vom 25. November 1997 bei Einstellungen kein Zuschuss mehr bewilligt worden sei. 39

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist überwiegend zulässig. Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Rückforderung des gezahlten Zuschusses in Höhe des Bruttobetrages wendet, steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde allerdings der Grundsatz der materiellen Subsidiarität entgegen. 40

I.

Aus dem - auch in § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zum Ausdruck kommenden - subsidiären Charakter der Verfassungsbeschwerde als außerordentlicher Rechtsbehelf sowie der Kompetenzverteilung zwischen den Fachgerichten und dem Bundesverfassungsgericht folgt, dass der Beschwerdeführer über das Erfordernis einer Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne hinaus vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich alle ihm zumutbaren, nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen muss, um den geltend gemachten Verstoß gegen Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte zu verhindern oder dessen Korrektur zu erwirken (vgl. BVerfGE 5, 9 <10>; 22, 287 <290 f.>; 81, 22 <27>; 84, 203 <208>; 95, 163 <171>;; stRspr). Diesem Erfordernis ist in der Regel dann nicht 41

genügt, wenn der mit der Verfassungsbeschwerde behauptete Mangel im Instanzenzug des fachgerichtlichen Verfahrens deshalb nicht nachgeprüft werden konnte, weil er nicht oder nicht in ordnungsgemäßer Form gerügt worden ist (vgl. BVerfGE 16, 124 <126 f.>; 23, 242 <250 f.>; 74, 102 <114>).

II.

Hier muss sich der Beschwerdeführer entgegen halten lassen, dass er mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 3. März 1998 in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Höhe der Rückforderung nicht angegriffen hat. Er hätte insoweit vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde im Rechtsmittelverfahren den Zulassungsgrund ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung nach §§ 124 Abs. 2 Nr. 1, 124a VwGO in der Fassung von Art. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl I S. 1626) geltend machen können. Ein hierauf gestützter Zulassungsantrag stellt ein wirksames prozessuales Mittel dar, mit dem eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung des materiellen Rechts im Rechtsmittelverfahren beseitigt werden kann. Er dient dem Zweck, Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten und grob unrichtige Entscheidungen zu korrigieren (vgl. BTDrucks 13/3993 zu Art. 1 Nr. 15, S. 21). Da der Beschwerdeführer der ihm nach § 124a Abs. 1 Satz 4 VwGO a.F. obliegenden Darlegungspflicht insoweit nicht nachgekommen ist, war dem Oberverwaltungsgericht hinsichtlich der Höhe der Rückforderung eine Überprüfung des erstinstanzlichen Urteils verwehrt (vgl. Redeker/von Oertzen, VwGO, 12. Aufl. <1997>, § 124a, Rn. 10).

42

C.

Soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist, ist sie nicht begründet.

43

I.

Die Gewährung abgesenkter Besoldung nach § 73 BBesG, § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV verletzt den Beschwerdeführer nicht in den in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechten. Insoweit wird auf den Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - Bezug genommen. Danach ist die Aufrechterhaltung zweier unterschiedlicher Besoldungen in Ost und West bis zum 24. Februar 1999 - dem hier maßgeblichen Datum der nicht mehr mit Rechtsmitteln angreifbaren Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

44

II.

Der Beschwerdeführer ist auch dadurch, dass ihm die Gewährung eines Zuschusses nach § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV versagt worden ist, in seinen in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechten nicht verletzt worden.

45

1. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht

46

gegeben.

a) Verfassungsrechtlicher Maßstab ist der allgemeine Gleichheitssatz, nicht dagegen das speziellere Verbot der Diskriminierung wegen der Heimat gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Die Zuschussregelung des § 4 der 2. BesÜV knüpft nach der in den angegriffenen Entscheidungen zugrunde gelegten Auslegung tatbestandlich jedenfalls nicht unmittelbar an das Merkmal der Heimat im Sinne der örtlichen Herkunft nach Geburt oder Ansässigkeit an; dies kann unabhängig von zweifelhaften Abgrenzungsfragen zu diesem Merkmal (vgl. BVerfGE 102, 41 <53 f. mit abw. Meinung 63 ff.>) festgestellt werden. Die Maßgeblichkeit des Ortes, an dem die Befähigungsvoraussetzungen erworben wurden, könnte lediglich als eine mittelbar nach der örtlichen Herkunft der betroffenen Beamten, Richter und Soldaten unterscheidende Regelung betrachtet werden, soweit deren örtliche Herkunft die Art der erworbenen Befähigungsvoraussetzungen zwingend bestimmt hat. Auch angesichts derartiger mittelbarer Wirkungen kann jedoch das besondere Verbot der Diskriminierung wegen der Heimat, das entstehungsgeschichtlich insbesondere auf den Schutz der Vertriebenen und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg zielte (vgl. BVerfGE 102, 41 <64 f.>), nach Sinn und Zweck dieses Verbots dem Besoldungsgesetzgeber bei der Bewältigung der Transformationsprobleme im Zuge der Wiedervereinigung nicht entgegengehalten werden. Weder das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West noch insbesondere das Ziel des möglichst raschen Aufbaus einer rechtsstaatlichen Justiz und Verwaltung in den neuen Ländern konnten ohne unmittelbare und mittelbare Wirkungen speziell für die dort beheimateten Bürger verfolgt werden. Deshalb geht es auch bei den hier angegriffenen, nach dem Erwerb der beruflichen Befähigungsvoraussetzungen in Ost oder West differenzierenden, Besoldungsregelungen im Wesentlichen nicht um deren verfassungsrechtliche Legitimation dem Grunde nach, also nicht um das Ob der fraglichen Differenzierungen, sondern um deren zeitliche Erstreckung, also um das Wie. Dies liegt ersichtlich nicht innerhalb des Regelungsbereichs des speziellen Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, sondern bleibt dem Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes zugeordnet.

47

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

48

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft. Ob die Auswahl sachgerecht ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur in Bezug auf die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts (vgl. BVerfGE 17, 122 <130>; 53, 313 <329>; 75, 108 <157>; 103, 310 <318>). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu

49

einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Konkretisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs: Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Personengruppen sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grund von hinreichendem Gewicht zurückführen lässt (vgl. BVerfGE 42, 374 <388>; 75, 108 <157>; 78, 232 <247>; 100, 138 <174>; 101, 54 <101>).

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

50

c) Gemessen hieran hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt bei der Auslegung und Anwendung von § 4 der 2. BesÜV den Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 1 GG nicht verkannt. Die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der Befähigungsvoraussetzungen in Anlehnung an das Laufbahnrecht sowie der daraus folgende Ausschluss der Begünstigung von Richtern, die nicht alle laufbahnrechtlichen Vor- und Ausbildungsvoraussetzungen im bisherigen Bundesgebiet erworben haben, überschreitet nicht die durch den allgemeinen Gleichheitssatz gezogene Grenze. Daher kommt es nicht darauf an, ob die von dem Beschwerdeführer für geboten gehaltene Auslegung ebenfalls vertretbar wäre.

51

aa) Mit der Zuschussregelung nach § 4 der 2. BesÜV verfolgte der Verordnunggeber das von der Ermächtigungsgrundlage des § 73 BBesG gedeckte Ziel, die Mobilität von Beamten, Richtern und Soldaten zu fördern und qualifiziertes Personal zu gewinnen, das in den neuen Ländern zum sofortigen Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung und Rechtspflege entsprechend den Vorgaben von Art. 20 des Einigungsvertrages dringend benötigt wurde (vgl. BRDrucks 215/91, S. 1 f.; BRDrucks 215/91, S. 22). Gleichzeitig sollte durch die Gewinnung von Fachkräften aus dem bisherigen Bundesgebiet das Vertrauen der Bürger der neuen Länder in Justiz und Verwaltung gestärkt werden (vgl. dazu Battis, Die Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung, in: LKV 1992, S. 12).

52

Im Hinblick auf das Ziel der schnellen Gewinnung von dringend benötigtem Fachpersonal ist es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, die Zuschussgewäh-

53

rung an Richter davon abhängig zu machen, ob das nach § 5 DRiG zu den laufbahnrechtlichen Voraussetzungen zählende rechtswissenschaftliche Studium sowie die erste juristische Staatsprüfung im bisherigen Bundesgebiet absolviert worden sind. Dem steht nicht entgegen, dass es sich bei den von der Zuschussregelung begünstigten Richtern, die nach § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden, regelmäßig um Berufsanfänger ohne Berufserfahrung handelte. Ihre Bevorzugung gegenüber Richtern, die die universitäre Vorbildung nicht im bisherigen Bundesgebiet erworben haben, ist noch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, weil das rechtswissenschaftliche Studium für den Vorbereitungsdienst grundlegende fachbezogene Inhalte vermittelt, die im späteren Amt fortwirken, so dass ihm laufbahnrechtlich ein bedeutendes Gewicht zukommt. Insofern durfte das Oberverwaltungsgericht bei der Auslegung des § 4 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV a.F. davon ausgehen, dass die Vorbildung für die Erreichung des vom Verordnunggeber angestrebten Zwecks von so erheblicher Bedeutung sein kann, dass sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigt.

Dadurch unterscheidet sich der Beschwerdeführer von Beamten, die lediglich den Abschluss einer allgemein bildenden Schule oder eine bestimmte anderweitige Berufsausbildung im Beitrittsgebiet erworben haben. Hierbei handelt es sich zwar ebenfalls um laufbahnrechtlich vorausgesetzte Vorbildungen (vgl. § 13 Abs. 2 BRRG); sie vermitteln aber in der Regel nicht die spezifisch fachbezogene Vorbildung für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben. Für den mit der Zuschussregelung verfolgten Zweck, alsbald ausreichend fachlich qualifiziertes Personal für den unverzüglichen Aufbau einer leistungsfähigen rechtsstaatlichen Verwaltung und Rechtspflege in den neuen Ländern zu gewinnen, kommt es maßgeblich auf die fachbezogene Vorbildung an.

54

bb) Danach ist die Gewährung des Zuschusses nach § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV an den Beschwerdeführer verfassungsrechtlich unbedenklich mit der Begründung abgelehnt worden, dass er sein rechtswissenschaftliches Studium nicht im bisherigen Bundesgebiet absolviert und dort auch nicht die erste juristische Staatsprüfung abgelegt hat. Ein Gleichheitsverstoß folgt nicht daraus, dass der Einigungsvertrag den Abschluss eines rechtswissenschaftlichen Studiums als Diplom—Jurist an einer Universität oder wissenschaftlichen Hochschule im Beitrittsgebiet der ersten Staatsprüfung im Sinne der §§ 5 f. DRiG gleichstellt (Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 8 Buchstabe y> gg>). Diese Gleichstellung eröffnet lediglich den sonst verschlossenen Zugang zu öffentlichen Ämtern, ohne dass darum die laufbahnrechtlichen Befähigungsvoraussetzungen als im bisherigen Bundesgebiet erworben anzusehen wären. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet während eines Übergangszeitraumes nicht, dass ein im Beitrittsgebiet eingestellter Richter, dessen Vor- und Ausbildung den Laufbahnvoraussetzungen lediglich gleichgestellt wird, besoldungsrechtlich wie ein Richter im Beitrittsgebiet behandelt wird, der die laufbahnrechtlich erforderliche Vor- und Ausbildung mitbringt. Diese Auslegung des Begriffs der Befähigungsvoraussetzungen in § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV a.F. berücksichtigt insoweit in verfassungsrechtlich nicht zu

55

beanstandender Weise das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehörende Laufbahnprinzip (vgl. BVerfGE 62, 374 <383>; 64, 323 <351>), wonach für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten, Richters oder Soldaten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen (vgl. dazu Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, § 15 BBG, Rn. 10).

cc) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt auch nicht darin, dass sich die 1996 verfügte Rückforderung des dem Beschwerdeführer zunächst gewährten Zuschusses und die Einstellung seiner weiteren Zahlung nicht nur auf die ersten Jahre nach der Vereinigung bezieht, sondern einen Zeitraum betrifft, in dem der Vereinigungsprozess bereits fortgeschritten war. Zwar verlor der Zweck, mit Hilfe der Zuschussregelung dringend benötigtes qualifiziertes Personal aus dem bisherigen Bundesgebiet zu gewinnen, im Laufe der Jahre zunehmend an Bedeutung, weil der Personalbedarf in den neuen Ländern geringer wurde. Zudem haben sich die dortigen Ausbildungsverhältnisse denjenigen im übrigen Bundesgebiet mehr und mehr angeglichen, so dass dort ausgebildete Beamte und Richter über dieselben - wenn auch nicht im bisherigen Bundesgebiet erworbenen – Befähigungsvoraussetzungen verfügen wie die von der Zuschussregelung Begünstigten.

56

Der Verordnunggeber hat deshalb durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung (4. BesÜVÄndV) vom 17. November 1997 (BGBl I S. 2713) mit Wirkung vom 25. November 1997 den Anwendungsbereich des § 4 der 2. BesÜV beschränkt. Die Gewährung eines Zuschusses erfordert nunmehr ein dringendes dienstliches Bedürfnis für die Gewinnung. Zudem steht die Zuschussgewährung nunmehr im Ermessen des jeweiligen Dienstherrn. Die Aufrechterhaltung der bisherigen Zuschussregelung war aber bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung durch deren Zweck (vgl. oben C. II. 1. b> aa>) noch gerechtfertigt. Soweit eine Ungleichbehandlung dadurch aufrechterhalten wird, dass § 4 in der bis zum 24. November 1997 geltenden Fassung gemäß § 12 der 2. BesÜV in der geänderten Fassung für Beamte, Richter und Soldaten weiter anzuwenden ist, die bis zu diesem Tage ernannt worden sind, ist dies im Hinblick auf Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes gerechtfertigt.

57

2. Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht ersichtlich. Der Alimentationsgrundsatz ist ebenso wenig betroffen wie der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der für das Beamten- und Richter Verhältnis in Art. 33 Abs. 5 GG eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren hat (BVerfGE 52, 303 <345>; 67, 1 <14>; stRspr). Der Beschwerdeführer durfte schon deshalb nicht auf eine Weiterbewilligung des Zuschusses vertrauen, weil dieser von vornherein lediglich unter Vorbehalt geleistet worden ist.

58

3. Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung der nach Art. 97 GG garantierten richterlichen Unabhängigkeit geltend macht, handelt es sich nicht um ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Recht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Abgesehen da-

59

von ist nicht ersichtlich, dass er durch die Versagung des Zuschusses in der ihm durch Art. 97 GG garantierten sachlichen oder persönlichen Unabhängigkeit berührt sein könnte. Es ist nicht erkennbar, dass der Beschwerdeführer aufgrund der Versagung des Zuschusses nicht mehr unabhängig nach Gesetz und Gewissen sollte entscheiden können. Solange die Besoldung nicht im Widerspruch zum Alimentationsgrundsatz steht, ist die richterliche Unabhängigkeit nicht gefährdet (vgl. dazu BVerfGE 26, 141 <157>).

D.

Die Entscheidung ist mit sechs gegen zwei Stimmen ergangen.

60

Hassemer	Sommer	Jentsch
Broß	Osterloh	Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003 -
2 BvR 709/99**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Februar 2003 -
2 BvR 709/99 - Rn. (1 - 60), [http://www.bverfg.de/e/
rs20030212_2bvr070999.html](http://www.bverfg.de/e/rs20030212_2bvr070999.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:rs20030212.2bvr070999