

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 28. November 2018

- 2 BvL 3/15 -

- 1. Der Gesetzgeber darf bei der Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter die Störung des wechselseitigen Pflichtengefüges besoldungsmindernd berücksichtigen und dabei auch Fehlanreize entgegenwirken.**
- 2. Für die Bezüge der im aktiven Dienst stehenden Beamten kommt der qualitäts- und stabilitätssichernden Funktion der Besoldung besondere Bedeutung zu. Anders als bei einer Zurrufsetzung wegen Dienstunfähigkeit scheiden begrenzt dienstfähige Beamte nicht vorzeitig aus dem aktiven Dienst aus. Ihre Verpflichtung, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen, bleibt unberührt. Kommen sie dieser Verpflichtung im Umfang ihrer verbliebenen Arbeitskraft nach, muss sich ihre Besoldung an der vom Dienstherrn selbst für amtsangemessen erachteten Vollzeitbesoldung orientieren.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 3/15 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 24 Abs. 1 Niedersächsisches Besoldungsgesetz in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 310) und in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2015 vom 18. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 477) mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2015 - BVerwG 2 C 49.13 -

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

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 28. November 2018 beschlossen:

§ 24 Absatz 1 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 16. Dezember 2013 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 310) und in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2015 vom 18. Dezember 2014 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 477) sowie § 12 Absätze 1 bis 3 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts, zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2017 und 2018 sowie zur Änderung anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 308) sind mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar.

Der Gesetzgeber des Landes Niedersachsen hat eine verfassungskonforme Regelung mit Wirkung spätestens vom 1. Januar 2020 an zu treffen.

G r ü n d e :

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter in Niedersachsen mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. 1

I.

1. Herkömmlicherweise wurden dienstunfähige Beamte ohne Rücksicht auf den Umfang der ihnen verbliebenen Leistungsfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Nach dem Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996 erfolgte im Jahr 1993 die Zurruesetzung von Beamten in rund 40 % der Fälle wegen Dienstunfähigkeit, während nur jeder fünfte Beamte bis zum Erreichen einer gesetzlichen Altersgrenze im aktiven Dienst verblieb (BTDrucks 13/5840, S. 56 ff.). Die Tendenz zur vorzeitigen Pensionierung zu durchbrechen, wurde als vordringliche Maßnahme zur Dämpfung der Versorgungskosten benannt (BTDrucks 13/5840, S. 39). 2

Mit dem im Jahr 1998 in Umsetzung dieser Empfehlung eingeführten Institut der begrenzten Dienstfähigkeit sollten die personellen Ressourcen möglichst umfassend ausgenutzt, zugleich aber auch dem Interesse der Beamten an einem Verbleib im Arbeitsleben Rechnung getragen werden (BTDrucks 13/9527, S. 29). Für Landesbeamte ist die begrenzte Dienstfähigkeit nunmehr in § 27 des Beamtenstatusgesetzes in der Fassung vom 17. Juni 2008 (BGBl I S. 1010) wie folgt ausgestaltet: 3

§ 27 Begrenzte Dienstfähigkeit

(1) Von der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit soll abgesehen werden, wenn die Beamtin oder der Beamte unter Beibehaltung des übertragenen Amtes die Dienstpflichten noch

während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllen kann (begrenzte Dienstfähigkeit).

(2) Die Arbeitszeit ist entsprechend der begrenzten Dienstfähigkeit herabzusetzen. (...)

2. a) Die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter regelte zunächst das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666) bundeseinheitlich wie folgt:

4

§ 72a Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit

(1) Bei begrenzter Dienstfähigkeit (§ 42a Bundesbeamtengesetz und entsprechendes Landesrecht) erhält der Beamte Dienstbezüge entsprechend § 6. Sie werden mindestens in Höhe des Ruhegehaltes gewährt, das er bei Versetzung in den Ruhestand erhalten würde.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Gewährung eines nicht ruhegehaltfähigen Zuschlags zusätzlich zu den Dienstbezügen nach Absatz 1 zu regeln.

§ 6 BBesG sah vor, dass die Dienstbezüge der in Teilzeit beschäftigten Beamten proportional zum Teilzeitanteil zu vermindern sind. Mit der Verordnungsermächtigung sollte dem Dienstherrn die Möglichkeit eröffnet werden, einen besoldungsrechtlichen Anreiz zu schaffen (BTDrucks 13/9527, S. 34).

5

Die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter richtete sich in Niedersachsen im für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum zunächst gemäß § 1 Abs. 3 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes (NBesG) in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 vom 15. Dezember 2006 (Nds. GVBl. S. 597) beziehungsweise § 1 Abs. 2 NBesG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenverorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 17. November 2011 (Nds. GVBl. S. 422) nach § 72a BBesG in der zum 31. August 2006 gültigen Fassung. Die von der niedersächsischen Landesregierung erlassene Dienstbezügezuschlagsverordnung (DBZVO) vom 14. Oktober 2008 (Nds. GVBl. S. 324) bestimmte rückwirkend zum 1. Januar 2006 Folgendes:

6

§ 1 Gewährung eines Zuschlags

(1) Begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamte (...) erhalten zusätzlich zu den Dienstbezügen nach § 72a Abs. 1 BBesG einen nicht ruhegehaltfähigen Zuschlag.

(2) Der Zuschlag beträgt vier vom Hundert der Dienstbezüge, die begrenzt Dienstfähige bei Vollzeitbeschäftigung erhalten würden, mindestens jedoch 180 Euro. Werden Dienstbezüge nach § 72a Abs. 1 Satz 1 BBesG gewährt, weil sie höher sind als die Dienstbe-

züge nach § 72a Abs. 1 Satz 2 BBesG, so verringert sich der Zuschlag um den Unterschiedsbetrag.

(3) ...

b) Zum 1. Januar 2014 wurde die Besoldung in § 24 Abs. 1 NBesG in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 310 – im Folgenden: NBesG 2014) vollständig gesetzlich geregelt:

7

§ 24 Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit

(1) Begrenzt dienstfähige Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter, die in vollem zeitlichen Umfang ihrer begrenzten Dienstfähigkeit Dienst leisten, erhalten Dienstbezüge entsprechend § 6 Abs. 1 BBesG, mindestens jedoch in Höhe des Ruhegehalts, das ihnen bei Versetzung in den Ruhestand zustünde. Erhalten sie Dienstbezüge in Höhe des Ruhegehalts, das ihnen bei Versetzung in den Ruhestand zustünde, so erhalten sie zusätzlich zu ihren Dienstbezügen nach Satz 1 einen Zuschlag in Höhe von fünf vom Hundert der Dienstbezüge, die ihnen bei Vollbeschäftigung zustünden, mindestens jedoch 250 Euro monatlich. Erhalten sie Dienstbezüge entsprechend § 6 Abs. 1 BBesG, so erhalten sie einen Zuschlag nach Satz 2 verringert um den Betrag, den die Dienstbezüge nach § 6 Abs. 1 BBesG die Dienstbezüge übersteigen, die ihnen bei Versetzung in den Ruhestand zustünden.

(2) – (3) ...

Mit der Erhöhung des Zuschlags sollte einer Beanstandung durch die Verwaltungsgerichte Rechnung getragen werden (LTDrucks 17/1009, S. 4 f.).

8

c) Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2015 vom 18. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 477) wurde § 24 Abs. 1 Satz 3 NBesG mit Wirkung zum 1. Januar 2015 (im Folgenden: NBesG 2015) wie folgt ergänzt:

9

§ 24 Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit

(1) (...) Erhalten sie Dienstbezüge entsprechend § 6 Abs. 1 BBesG, so erhalten sie einen Zuschlag nach Satz 2 verringert um den Betrag, den die Dienstbezüge nach § 6 Abs. 1 BBesG die Dienstbezüge übersteigen, die ihnen bei Versetzung in den Ruhestand zustünden, mindestens jedoch 150 Euro monatlich.

(2) – (3) ...

Anlass war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das eine vergleichbare Aufzehrungsregelung beanstandet hatte. Der Anregung des Gerichts, den Zuschlag wie in anderen Ländern (nunmehr: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) auf die Hälfte der Differenz zwischen Teil-

10

zeit- und Vollzeitbesoldung zu erhöhen – mit der Konsequenz, dass beispielsweise bei einer Dienstfähigkeit von 50 % die Alimentation 75 % der Vollzeitbezüge beträgt –, wurde aus Kostengründen, aber auch um eine besondere Anreizwirkung auszuschließen, nicht gefolgt (LTDrucks 17/1982, S. 37 f.).

Mit Erlass vom 18. Februar 2015 ordnete das Niedersächsische Finanzministerium die rückwirkende Gewährung des neuen Sockelbetrags in den Fällen an, in denen über die Besoldung noch nicht bestandskräftig entschieden worden war.

11

d) Die Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit ist in Niedersachsen mit Wirkung ab dem 1. Januar 2017 in § 12 NBesG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts, zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2017 und 2018 sowie zur Änderung anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 308 – im Folgenden: NBesG 2017) wie folgt geregelt:

12

§ 12 Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit

(1) Bei begrenzter Dienstfähigkeit (§ 27 des Beamtenstatusgesetzes – BeamStG) erhält die Beamtin, der Beamte, die Richterin oder der Richter Dienstbezüge entsprechend § 11 Abs. 1. Die Dienstbezüge werden mindestens in Höhe des Ruhegehalts gewährt, das sie oder er bei Versetzung in den Ruhestand erhalten würde, wenn sie oder er in vollem zeitlichen Umfang ihrer oder seiner begrenzten Dienstfähigkeit Dienst leistet.

(2) Unter der in Absatz 1 Satz 2 genannten Voraussetzung wird zusätzlich zu den Dienstbezügen nach Absatz 1 ein Zuschlag gewährt.

(3) Der Zuschlag beträgt fünf Prozent der Dienstbezüge, die die Beamtin, der Beamte, die Richterin oder der Richter bei Vollzeitbeschäftigung erhalten würde, mindestens jedoch 250 Euro monatlich. Werden Dienstbezüge nach Absatz 1 Satz 1 gewährt, so verringert sich der Zuschlag um den Unterschiedsbetrag zwischen den Dienstbezügen nach Absatz 1 Satz 1 und den Dienstbezügen nach Absatz 1 Satz 2; der Zuschlag beträgt in diesen Fällen jedoch mindestens 150 Euro monatlich.

Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage sollte sichergestellt werden, dass nur denjenigen Beamten eine erhöhte Besoldung gewährt wird, die in vollem zeitlichen Umfang ihrer begrenzten Dienstfähigkeit Dienst leisten (LTDrucks 17/3512, S. 123 f.).

13

II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Klägerin) steht seit 1993 als Förderschullehrerin (Besoldungsgruppe A 13) im Dienst des Landes Niedersachsen. In der Folge nahm sie drei Mal für jeweils rund anderthalb Jahre Erziehungsur-

14

laub beziehungsweise Elternzeit. In der übrigen Zeit variierte ihr Beschäftigungsumfang. Zum 1. Januar 2003 wurde sie wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Auf ihren Antrag hin wurde sie mit Bescheid vom 27. August 2007 erneut in das Beamtenverhältnis berufen, wobei die von ihr zu unterrichtende Wochenstundenzahl entsprechend der festgestellten begrenzten Dienstfähigkeit um 50 % ermäßigt wurde.

2. Die Besoldung der Klägerin wurde bis zum 31. Dezember 2013 nach § 72a BBesG in Verbindung mit § 1 DBZVO und vom 1. Januar 2014 bis zum Zeitpunkt des Vorlagebeschlusses nach § 24 NBesG 2014 beziehungsweise 2015 berechnet. Sie erhielt Bezüge entsprechend denen einer Teilzeitbeschäftigten (50 % der Vollzeitbezüge). Diese waren höher als ihr fiktives Ruhegehalt. Ein Zuschlag wurde ihr zunächst unter Hinweis auf die Aufzehrungsregelung in § 1 Abs. 2 Satz 2 DBZVO beziehungsweise § 24 Abs. 1 Satz 3 NBesG 2014 verwehrt.

15

a) Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob sie am 4. Dezember 2009 Klage vor dem Verwaltungsgericht Osnabrück mit dem Antrag, festzustellen, dass die ihr für die Zeit ab dem 30. August 2007 gewährte Besoldung verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht wies die in erster Instanz erfolgreiche Klage ab. Aufgrund des Erlasses des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 18. Februar 2015 erhielt die Klägerin während des Revisionsverfahrens eine Nachzahlung in Höhe von 13.200 Euro.

16

b) Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren mit Beschluss vom 18. Juni 2015 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 24 Abs. 1 NBesG 2014 und § 24 Abs. 1 NBesG 2015 mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind. Es ist der Überzeugung, dass die Regelung der Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter mit dem durch Art. 33 Abs. 5 GG garantierten Alimentationsprinzip unvereinbar ist. Dieses gewährleiste eine Besoldung in einer Höhe, die den Beamten wirtschaftliche Sicherheit auf amtsangemessenem Niveau ermögliche und eine uneigennützig, ausschließlich an Gesetz und Recht orientierte Amtsführung fördere. Die Alimentation sei das Korrelat zur Dienstleistung der Beamten, die diese nach Kräften zu erbringen hätten. Entscheide sich der Gesetzgeber dafür, auf die Arbeitskraft begrenzt dienstfähiger Beamter zurückzugreifen, dürfe er ihnen die zur Sicherung der unabhängigen Amtsführung gebotene Besoldung nicht vorenthalten, sondern müsse sich für deren Besoldung an dem Niveau orientieren, das er für in Vollzeit beschäftigte Beamte als amtsangemessen ansehe. Der begrenzt dienstfähige Beamte bringe seine ganze verbliebene Arbeitskraft ein und stehe daher dem in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Leitbild des Beamten, der dem Dienstherrn seine gesamte Persönlichkeit und volle Arbeitskraft zur Verfügung stelle, zumindest erheblich näher als der teilzeitbeschäftigte Beamte. Allerdings sei der Besoldungsgesetzgeber berechtigt, gegenüber der Vollzeitbesoldung einen Abschlag vorzunehmen. Der Dienstherr dürfe auf den Umstand, dass ihm die volle Arbeitskraft des Beamten nicht bis zum Erreichen der Altersgrenze zur Verfügung stehe und es daher zu einer Störung des austarierten Pflichtengefüges komme, mit einer Absenkung der

17

Bezüge reagieren. Auch dürfe er einer unerwünschten Attraktivität des Instituts der begrenzten Dienstfähigkeit entgegenwirken. § 24 Abs. 1 NBesG 2014 und § 24 Abs. 1 NBesG 2015 würden den verfassungsrechtlichen Maßgaben indes bereits deshalb nicht gerecht, weil der Zuschlag zur zeitanteiligen Besoldung im Bereich einer einstelligen Prozentzahl der Vollzeitbesoldung liege. So werde die gebotene Orientierung an der Vollzeitbesoldung klar verfehlt.

Die Besoldungsvorschriften verstießen auch gegen das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot, wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Die ungleichen Gruppen der begrenzt dienstfähigen Beamten und der teilzeitbeschäftigten Beamten würden wegen des nur sehr geringen Zuschlags zur zeitanteiligen Besoldung im Ergebnis nahezu gleichbehandelt. Weil begrenzt dienstfähige Beamte dem in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Leitbild erheblich näherstünden als teilzeitbeschäftigte Beamte und der Sicherungszweck der Alimentation bei Dienst leistenden Beamten eine Orientierung an der Vollzeitbesoldung erfordere, fehle es an einem rechtfertigenden Grund für ihre Gleichbehandlung.

18

III.

Zu der Vorlage haben die Klägerin, die Hessische Landesregierung, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der dbb beamtenbund und tarifunion, der Deutsche Richterbund und der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen schriftlich Stellung genommen.

19

IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung eine Auskunft über die sich auf Grundlage der zur Prüfung gestellten Vorschriften für begrenzt dienstfähige Beamte in beispielhaft ausgewählten Konstellationen ergebenden Bezüge eingeholt.

20

B.

Die Vorlage ist zulässig.

21

Der Vorlagebeschluss wird den Anforderungen aus Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG gerecht. Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Auffassung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Normen in hinreichender Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Normen nachvollziehbar dargelegt (vgl. zu den Anforderungen insgesamt BVerfGE 141, 1 <10 f. Rn. 22 f.> m.w.N.). § 12 NBesG 2017 lässt die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage unberührt. Mangels Rückwirkung dieser Vorschrift kommt es im Ausgangsverfahren für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2016 nach wie vor auf die Gültigkeit von § 24 Abs. 1 NBesG 2014 und § 24 Abs. 1 NBesG 2015 an.

22

C.

§ 24 Abs. 1 NBesG 2014 und § 24 Abs. 1 NBesG 2015 sind mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar. 23

I.

1. 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, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, juris, Rn. 33; Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, juris, Rn. 118; vgl. auch BVerfGE 8, 332 <343>; 46, 97 <117>; 58, 68 <76 f.>; 83, 89 <98>; 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; 117, 372 <379>; ohne Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung BVerfGE 145, 1 <8 Rn. 16>). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 117, 330 <344>; 119, 247 <260>; 139, 64 <110 f. Rn. 91 f.>; 141, 56 <69 Rn. 33 f.>; Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, juris, Rn. 33; Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, juris, Rn. 118). 24

Bezugspunkt der hergebrachten Grundsätze von Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Beamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum (vgl. BVerfGE 117, 330 <349>). In ihrem Bestand geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung das Berufsbeamtentum als solches antasten würde (vgl. BVerfGE 43, 154 <185>; 114, 258 <286>). Dieses Erfordernis der Substantialität ergibt sich bereits aus dem Wesen einer institutionellen Garantie, 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. Das Bundesverfassungsgericht hat dies mit der Formulierung zum Ausdruck gebracht, dass Art. 33 Abs. 5 GG bei diesen Grundsätzen nicht nur Berücksichtigung, sondern auch Beachtung verlangt (vgl. BVerfGE 8, 1 <16 f.>; 11, 203 <210>; 61, 43 <57 f.>). Demgegenüber steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen, solange eine strukturelle Veränderung an den für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen nicht vorgenommen wird (vgl. BVerfGE 117, 330 <348 f.>; 117, 372 <379>). In der Pflicht zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze ist eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit 25

anzupassen und das Beamtenrecht damit in die Zeit zu stellen. Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belässt ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen (vgl. BVerfGE 3, 58 <137>; 7, 155 <162>; 70, 69 <79>) und den Funktionen anzupassen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 9, 268 <286>; 15, 167 <195>; zum Vorstehenden insgesamt: Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, juris, Rn. 34; Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, juris, Rn. 119).

2. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die durch die Regelung der Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter berührt werden, gehören die hauptberufliche Beschäftigung auf Lebenszeit, das Alimentationsprinzip, das Leistungsprinzip und das Abstandsgebot. 26

a) Der Grundsatz der Hauptberuflichkeit besagt, dass der Beamte mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis die Verpflichtung eingeht, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen, sich also voll für den Dienstherrn einzusetzen und diesem seine gesamte Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen (vgl. BVerfGE 21, 329 <345>; 55, 207 <240>; 71, 39 <61>; 119, 247 <263>). Er verliert grundsätzlich die Freiheit zu anderweitiger Erwerbstätigkeit (vgl. BVerfGE 119, 247 <264> m.w.N.), so dass Nebentätigkeiten im Interesse der pflichtgemäßen und vollwertigen Dienstleistung sowie zur Vermeidung von Interessenkonflikten eingeschränkt werden dürfen (vgl. BVerfGE 55, 207 <238>; BVerfGK 12, 244 <250>). Durch die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses als im Grundsatz hauptberufliche Tätigkeit soll vermieden werden, dass der Beamte zum „Diener zweier Herren“ wird und insbesondere dann, wenn er seine fachliche Kompetenz und Qualifikation gleichzeitig Privaten gegen Entlohnung zur Verfügung stellt, Interessenkonflikten ausgesetzt wird, die seine Einsatzbereitschaft, Loyalität und Unparteilichkeit gefährden (vgl. BVerfGE 119, 247 <264 f.>). 27

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach dem Dienstrang, nach der mit dem 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 (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 139, 19 <57 Rn. 79>; 139, 64 <111 Rn. 92 f.>; 145, 1 <9 Rn. 18>). Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm und seiner Familie über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus eine seinem Amt angemessene Lebensführung ermöglicht (vgl. BVerfGE 114, 258 <287 f.>; 117, 330 <351>). Diese Verpflichtung stellt sich im beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis als Korrelat für die hauptberufliche Hingabe des Beamten dar (vgl. BVerfGE 21, 329 <345>; 37, 167 <179>; 70, 69 <80>; 119, 247 <264>; 139, 64 <123 Rn. 123>). Dieser besondere Zusammenhang 28

zwischen Dienstpflicht und Alimentation schließt es aus, die gewährte Alimentation ohne weiteres proportional zur geleisteten Arbeitszeit zu berechnen. Auch im Falle einer Ermäßigung der Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen wird die Besoldung deshalb nicht zur bloßen Gegenleistung für die – während der ermäßigten Arbeitszeit – erbrachten Dienstleistungen; vielmehr behält sie ihren sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden Alimentierungscharakter (vgl. BVerfGE 121, 241 <261> m.w.N.).

Die Bedeutung der amtsangemessenen Besoldung erschöpft sich daher nicht in der Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm zur Verfügung stellt und seine Dienstpflichten nach Kräften erfüllt. Das Alimentationsprinzip sichert die wirtschaftliche Grundlage für den Grundsatz der Hauptberuflichkeit. Denn die Dienstbezüge bilden – zusammen mit der Versorgung – zugleich die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 119, 247 <264>). Die Anstellung auf Lebenszeit und das Wissen um eine angemessene Absicherung bereits in der Anfangsphase der Laufbahn entheben den Beamten der Versuchung – und der Notwendigkeit –, während seiner aktiven Dienstzeit aus Sorge um den Wegfall seines Arbeitseinkommens dadurch Vorsorge für sich und seine Familie zu treffen, dass er sich um weitere Einkünfte oder ein besonderes Wohlwollen seines Dienstherrn bemüht (vgl. BVerfGE 129, 272 <284 f.>).

Dieses Zusammenspiel von Hauptberuflichkeitsgrundsatz und Alimentationsprinzip ist vor dem Hintergrund der engen historischen Verknüpfung der Entwicklung des Berufsbeamtentums mit derjenigen des Rechtsstaats zu sehen: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse der Bürger auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll. Die institutionelle Einrichtungsgarantie des Art. 33 Abs. 5 GG trägt gleichzeitig der Tatsache Rechnung, dass im demokratischen Staatswesen Herrschaft stets nur auf Zeit vergeben wird und die Verwaltung schon im Hinblick auf die wechselnde politische Ausrichtung der jeweiligen Staatsführung neutral sein muss. Insoweit kann die strikte Bindung an Recht und Gemeinwohl, auf die die historische Ausformung des deutschen Berufsbeamtentums ausgerichtet ist, auch als Funktionsbedingung der Demokratie begriffen werden. Seine Aufgabe kann das Berufsbeamtentum nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet sind und die Bereitschaft

29

30

zu Kritik und nötigenfalls Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich birgt, kann realistischerweise erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte (vgl. BVerfGE 7, 155 <162 f.>; 119, 247 <260 f.>; 121, 205 <221>; 140, 240 <291 Rn. 103>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, juris, Rn. 33). Die Verpflichtung des Dienstherrn zu einer amtsangemessenen Alimentation des sich mit seiner ganzen Arbeitskraft seinem Amt widmenden Beamten besteht also nicht allein in dessen persönlichem Interesse, sondern dient zugleich dem Allgemeininteresse an der fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen öffentlichen Verwaltung, hat also auch eine qualitätssichernde Funktion (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 130, 263 <293>; 139, 64 <119 Rn. 114>; 140, 240 <288 Rn. 97>).

b) Das Leistungsprinzip zählt ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfGE 121, 205 <226>; 130, 263 <296>; 145, 304 <326 Rn. 69>). Es umfasst in erster Linie das Prinzip der Bestenauslese, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist, und beherrscht so unmittelbar den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis sowie die Vergabe höherer Statusämter im Wege der Beförderung (vgl. BVerfGE 130, 263 <296> m.w.N.).

31

Darin erschöpft sich das Leistungsprinzip jedoch nicht. Zu seinem wesentlichen Inhalt gehört die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolgs, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und Leistung erlangt hat (vgl. BVerfGE 145, 1 <10 Rn. 19>; 145, 304 <326 f. Rn. 69>). Mit der Übertragung des neuen Amtes wird ein beförderter Beamter aus der Gruppe derjenigen herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt innehatten. Die damit verbundene höhere besoldungsrechtliche Einstufung bringt wie die Beförderung selbst die förmliche besondere Anerkennung der Befähigung und Leistung des Beförderten zum Ausdruck (vgl. BVerfGE 64, 367 <380>; 117, 372 <382>). Wegen dieses Gebots zur besoldungsrechtlichen Anerkennung des Beförderungserfolgs ist das Besoldungsrecht mittelbar leistungsbezogen (vgl. BVerfGE 130, 263 <296>).

32

Das Leistungsprinzip beeinflusst auch die Ausgestaltung des Versorgungsrechts. Es verlangt insbesondere, dass sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlägt. Diese müssen also nicht nur das zuletzt bezogene Dienstinkommen, sondern auch die Zahl der Dienstjahre – genauer: die ruhegehaltfähige Dienstzeit – widerspiegeln (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>; 114, 258 <286>; 121, 241 <255 ff.>). Der Gesetzgeber darf daher das Erreichen des Versorgungshöchstsatzes vom Erreichen einer Altersgrenze abhängig machen (vgl. BVerfGE 114, 258 <291 f.>) und auf ein vorzeitiges Ausscheiden aus einem nicht in der Verantwortungssphäre des Dienstherrn liegenden Grund mit einer Verminderung des Versorgungsniveaus reagieren (vgl. BVerfGK 8, 232 <235 f.>; 17, 441 <444>). Ebenso darf er den Umstand, dass Teilzeitbeschäftigung vom Leitbild des Vollzeitbeamten

33

abweicht, zum Anknüpfungspunkt besoldungsrechtlicher Regelungen machen (vgl. BVerfGE 121, 241 <261 f.>).

c) Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört ferner das – inhaltlich mit dem Leistungsgrundsatz und dem Alimentationsprinzip eng verbundene – Abstandsgebot, wonach die Bezüge der Beamten entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abzustufen sind (vgl. BVerfGE 145, 1 <11 f. Rn. 24 f.>; 145, 304 <328 Rn. 74 ff.>). Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich ihre Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt (vgl. BVerfGE 145, 1 <9 Rn. 18> m.w.N.). Die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter muss in sämtlichen einander entsprechenden (Erfahrungs-)Stufen abgebildet werden (vgl. BVerfGE 145, 304 <328 Rn. 76>). Weil die „amts“-angemessene Besoldung notwendigerweise eine abgestufte Besoldung ist, darf der Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen nicht dauerhaft eingeebnet werden (vgl. BVerfGE 139, 64 <117 f. Rn. 110 f.>; 140, 240 <284 f. Rn. 89 f.>; 145, 304 <328 Rn. 75>). Die höhere besoldungsrechtliche Einstufung ist unmittelbare Folge der Übertragung eines höherwertigen Amtes (vgl. BVerfGE 76, 256 <324>). Das Gebot einer dem Amt angemessenen Alimentierung – und damit auch der Anerkennung des Beförderungserfolges – wirkt in die Zeit des Ruhestands hinüber (vgl. BVerfGE 11, 203 <216>; 76, 256 <324 f.>).

34

3. Auch bei der Konkretisierung der hergebrachten Grundsätze verbleibt ein weiterer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, um die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates sowie seiner fortschreitenden Entwicklung anpassen zu können. Solange keine strukturelle Veränderung an den für die Institution des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen vorgenommen wird, steht Art. 33 Abs. 5 GG deshalb auch einer Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen (vgl. BVerfGE 145, 1 <12 f. Rn. 27>).

35

Neben der Umsetzung legitimer Gemeinwohlerwägungen (vgl. BVerfGE 145, 249 <288 f. Rn. 82> zur Vermeidung von Überalimentationen) darf der Gesetzgeber erst recht regelnd tätig werden, um zwischen den hergebrachten Grundsätzen bestehende Konflikte aufzulösen. Wie bei der Kollision mit anderen Grundrechten, verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten hat er die widerstreitenden Positionen entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und im Wege der Abwägung so zu einem schonenden Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfGE 139, 64 <124 Rn. 125>; 140, 240 <294 Rn. 109>; 145, 304 <325 f. Rn. 68>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, juris, Rn. 157).

36

4. a) Der Gesetzgeber ist im Grundsatz berechtigt, auf ein vorzeitiges Ausscheiden des Beamten, sei es auf eigenen Antrag, sei es wegen – nicht in der Verantwortungssphäre des Dienstherrn begründeter – Dienstunfähigkeit, mit einer Verminderung der Versorgungsbezüge zu reagieren. Dies folgt nicht nur aus dem Leistungsgrundsatz, demzufolge sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlagen muss (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>; 114, 258 <286>; 121, 241 <255 ff.>), sondern findet seine Rechtfertigung auch in dem Umstand, dass ein vorzeitiges Ausscheiden zu einem Ungleichgewicht zwischen Alimentierung und Dienstleistung, mithin zu einer Störung des wechselseitigen Pflichtengefüges, führt (vgl. BVerfGK 8, 232 <235 f.>; 17, 441 <444>).

37

Begrenzt dienstfähige Beamte befinden sich in einem „Teilzeitstatus besonderer Art“ (BVerwG, Urteil vom 30. August 2012 - 2 C 82.10 -, juris, Rn. 11): Sie sind aktive Beamte, die auch dann Besoldung und keine Versorgungsbezüge erhalten, wenn das fiktive Ruhegehalt als Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Die Herabsetzung der Arbeitszeit bei begrenzt dienstfähigen Beamten ist allerdings bei funktionaler Betrachtung mit einer teilweisen Zurruesetzung vergleichbar. Vor diesem Hintergrund kann an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur versorgungsrechtlichen Behandlung des Vorruhestandes angeknüpft werden. Danach darf eine alimentationsrechtliche Regelung insbesondere (auch) darauf ausgerichtet werden, Fehlanreize für eine verfrühte Pensionierung entgegenzuwirken (vgl. BVerfGE 114, 258 <291 f.>; BVerfGK 8, 232 <237>; 17, 441 <444 f.>).

38

b) Im Vergleich zur Versorgung von Ruhestandsbeamten ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter allerdings enger. Über das Abstandsgebot und das Gebot zur besoldungsrechtlichen Anerkennung eines Beförderungserfolges hinaus muss er dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich um aktive Beamte handelt, die ihre verbliebene Arbeitskraft ganz für ihren Dienstherrn einsetzen. Deshalb hat er sich an der von ihm selbst für amtsangemessen erachteten Vollzeitbesoldung zu orientieren.

39

aa) Für die Bezüge der im aktiven Dienst stehenden Beamten kommt der qualitäts- und stabilitätssichernden Funktion der Besoldung besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 130, 263 <293>; 139, 64 <119 Rn. 114, 121 Rn. 119>; 140, 240 <288 Rn. 97, 291 Rn. 104>). Die dienstliche Stellung der begrenzt dienstfähigen Beamten unterscheidet sich von derjenigen anderer Beamter lediglich im zeitlichen Umfang der Dienstleistungspflicht. Anders als bei einer Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit bleiben sie zur vollen Hingabe ihrer Arbeitskraft und zur loyalen Ausübung ihres Amtes verpflichtet.

40

Die Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Beamten ist als strukturelle Voraussetzung für die Gewährleistung einer unabhängigen und nur Gesetz und Recht verpflichteten Amtsführung von grundlegender Bedeutung. Es gilt der Gefahr entgegenzuwirken, dass Beamte sich genötigt sehen könnten, eine unzureichende Alimentation durch Nebentätigkeiten aufzubessern, die sie in Loyalitätskonflikte füh-

41

ren können (vgl. hierzu BVerfGE 119, 247 <271 f.>). Die Verpflichtung des Dienstherrn, sich bei der Bemessung der Alimentation – jedenfalls soweit es um die Besoldung aktiver Beamter geht – am Leitbild des hauptberuflichen, seine ganze Arbeitskraft stets dem Dienstherrn widmenden Beamten und der damit einhergehenden amtsangemessenen Besoldung zu orientieren, rechtfertigt erst seine Befugnis, jede die Loyalität auch nur abstrakt beeinträchtigende Nebentätigkeit zu untersagen oder finanziell unattraktiv auszugestalten (vgl. BVerfGE 55, 207 <236 ff.>).

Unabhängig davon, dass es dem Dienstherrn ohnehin verwehrt ist, sich seiner Alimentationsverpflichtung unter Verweis auf Leistungen Privater zu entledigen (vgl. BVerfGE 21, 329 <347>; 55, 207 <239>; 83, 89 <106>; 119, 247 <270 f.>), muss die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter den Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation auch in den Fällen genügen, in denen diese nicht auf Unterstützungsleistungen eines Ehe- oder Lebenspartners zurückgreifen können und umgekehrt selbst maßgeblich den Unterhalt ihrer Familie bestreiten müssen. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur freiwilligen Teilzeit, bei der der Dienstherr davon ausgehen kann, dass die Beamten ihre Entscheidung im Bewusstsein darüber getroffen haben, inwieweit sie für die Sicherung eines angemessenen Unterhalts – gegebenenfalls auch in Ansehung des übrigen Familieneinkommens – auf die volle Besoldung angewiesen sind (vgl. BVerfGE 119, 247 <270>).

42

Die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter, die unfreiwillig in verringertem Umfang Dienst leisten, darf sich folglich nicht allzu weit von dem Niveau entfernen, das der Gesetzgeber selbst als dem jeweiligen Amt angemessen erachtet hat. Die Vollzeitbesoldung und nicht die proportional zur geleisteten Arbeitszeit bemessene Teilzeitbesoldung muss daher den Ausgangspunkt seiner Überlegungen bilden.

43

bb) Das Abstandsgebot und die Verpflichtung zur besoldungsrechtlichen Anerkennung des Beförderungserfolges sind bei der Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter in gleicher Weise wie bei derjenigen unbegrenzt dienstfähiger Beamter zu beachten. Dass die begrenzte Dienstfähigkeit bei funktionaler Betrachtung mit einer teilweisen Zuruhesetzung vergleichbar ist, eröffnet dem Gesetzgeber insofern keine zusätzlichen Spielräume. Denn beide Gebote wirken ungeschmälert in die Zeit des Ruhestands hinüber und erfordern auch unter den Versorgungsempfängern eine Differenzierung der Höhe des Ruhegehalts nach der Wertigkeit des zuletzt erreichten Amtes (vgl. BVerfGE 114, 258 <295>; 117, 372 <381 f.>). Sie wären verletzt, wenn die amts- und dienstzeitunabhängige Mindestversorgung nicht auf Ausnahmefälle begrenzt bliebe oder die Bezüge ganzer Gruppen von Versorgungsempfängern nicht in nennenswertem Maße darüber lägen (vgl. BVerfGE 114, 258 <295>). Hinzu kommt, dass die Dienstleistungsverpflichtung begrenzt dienstfähiger Beamter gerade nicht durch (verfrühten) Eintritt in den Ruhestand beendet worden ist. Führt eine durch besondere Leistung des begrenzt dienstfähigen Beamten erreichte Beförderung zu keiner oder nur einer unwesentlichen Erhöhung der Bezüge, würden mit dem Abstandsgebot und dem Gebot zur besoldungsrechtlichen Anerkennung des Beförderungserfolgs tragende Säulen des Berufsbeamtentums umgestoßen, ohne dass

44

dafür eine Rechtfertigung ersichtlich wäre.

II.

1. § 24 Abs. 1 NBesG 2015 genügt diesen Maßstäben nicht. Die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter entfernt sich zu weit von der für amtsangemessen erachteten Vollzeitbesoldung (a). Zudem werden das Abstandsgebot und das Gebot zur besoldungsrechtlichen Anerkennung des Beförderungserfolgs missachtet (b). 45

a) Die Regelung des § 24 Abs. 1 NBesG 2015 führt nach der amtlichen Auskunft des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung bei einer auf 50 % begrenzten Dienstfähigkeit in beispielhaft ausgewählten Fällen zu folgenden Brutto-bezügen (ohne familienbezogene Besoldungsbestandteile): 46

Beamte der Besoldungsgruppe A 11 (Eintritt in den öffentlichen Dienst mit 20 Jahren, seither Vollzeitbeschäftigung): 47

Eintritt der begrenzten Dienstfähigkeit	Vollzeitbezüge	Bezüge bei begrenzter Dienstfähigkeit (in % der Vollzeitbezüge)
mit 35 Jahren	3.753,65 €	2.152,15 € (57 %)
mit 45 Jahren	4.036,17 €	2.510,25 € (62 %)
mit 55 Jahren	4.224,47 €	2.840,65 € (67 %)

Beamte der Besoldungsgruppe A 13 (Eintritt in den öffentlichen Dienst mit 25 Jahren, seither Vollzeitbeschäftigung): 48

Eintritt der begrenzten Dienstfähigkeit	Vollzeitbezüge	Bezüge bei begrenzter Dienstfähigkeit (in % der Vollzeitbezüge)
mit 40 Jahren	4.679,95 €	2.596,08 € (55 %)
mit 50 Jahren	5.043,65 €	3.050,07 € (60 %)
mit 60 Jahren	5.164,88 €	3.398,42 € (66 %)

Richter der Besoldungsgruppe R 1 (Eintritt in den öffentlichen Dienst mit 25 Jahren, seither Vollzeitbeschäftigung): 49

Eintritt der begrenzten Dienstfähigkeit	Vollzeitbezüge	Bezüge bei begrenzter Dienstfähigkeit (in % der Vollzeitbezüge)
mit 40 Jahren	5.278,54 €	2.910,08 € (55 %)

mit 50 Jahren	6.513,28 €	3.938,80 € (60 %)
mit 60 Jahren	6.513,28 €	4.285,65 € (66 %)

Die Besoldung dieser Beamten liegt auch nach einer Dienstzeit von 25 Jahren bei nur rund 60 % der Vollzeitbezüge. Selbst im 35. Dienstjahr werden nur rund zwei Drittel der Vollzeitbezüge erreicht. Der Gesetzgeber hat sich folglich nicht nur gesetzestechnisch, sondern auch vom erreichten Besoldungsniveau her an der Teilzeit- und nicht an der Vollzeitbesoldung orientiert. Er hat die bestehende Konfliktlage einseitig zu Lasten der Beamten aufgelöst. Ihnen bürdet er das jedem Beamtenverhältnis immanente wirtschaftliche Risiko der verfrühten (Teil-)Dienstunfähigkeit im Wesentlichen alleine auf. Beamte der betrachteten Besoldungsgruppen haben nämlich selbst dann eine Gehaltseinbuße von rund zwei Dritteln dieser Differenz (33 % bzw. 34 % der Vollzeitbezüge) hinzunehmen, wenn sie zuvor ihre gesamte Arbeitskraft über 35 Jahre hinweg dem Dienstherrn zur Verfügung gestellt haben. Denn der Zuschlag des Dienstherrn beläuft sich in diesen Fällen auf nur rund 16 % beziehungsweise 17 % der Vollzeitbezüge. Tritt die begrenzte Dienstfähigkeit nach 25 beziehungsweise 15 Dienstjahren ein, erleiden die Beamten sogar einen Einkommensausfall im Umfang von bis zu 80 % beziehungsweise 90 % der Differenz zwischen Teilzeit- und Vollzeitbezügen. Demgegenüber teilen sich etwa in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen Dienstherr und begrenzt dienstfähige Beamte die Differenz zwischen den der verbliebenen Dienstfähigkeit entsprechenden Teilzeitbezügen und den Vollzeitbezügen dergestalt hälftig, dass die Beamten bei einer verbliebenen Dienstfähigkeit von 50 % auf ein Viertel der Vollzeitbezüge verzichten müssen und der Dienstherr ein Viertel der Vollzeitbezüge als Zuschlag zahlt.

50

Auch die Gesetzgebungsmaterialien, die Aufschluss über die für die Beurteilung der Zulässigkeit einer besoldungsrechtlichen Regelung bedeutsame Absicht des Gesetzgebers geben können (vgl. BVerfGE 145, 304 <329 Rn. 79>), lassen nicht erkennen, dass § 24 Abs. 1 NBesG 2015 das Ergebnis einer auf die Herstellung praktischer Konkordanz zielenden Abwägungsentscheidung gewesen ist.

51

b) Beamte, die mit 18 Jahren in den öffentlichen Dienst eingetreten sind und seither in Vollzeit beschäftigt waren, erhalten nach der amtlichen Auskunft des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung folgende Bruttobezüge (ohne familienbezogene Besoldungsbestandteile), wenn ihre Dienstfähigkeit im 35. Lebensjahr auf 50 % herabgesetzt wird:

52

Besoldungsgruppe	Vollzeitbezüge	Bezüge bei begrenzter Dienst-	53
	(Abstand zur vorherigen Besol-	fähigkeit	
	dungsgruppe)	(Abstand zur vorherigen Besol-	
		dungsgruppe)	

A 4	2.420,89 €	1.854,26 €
A 5	2.472,03 € (2,1 %)	1.854,26 € (0,0 %)
A 6	2.535,68 € (2,6 %)	1.854,26 € (0,0 %)
A 7	2.697,44 € (6,4 %)	1.854,26 € (0,0 %)
A 8	2.850,56 € (5,7 %)	1.854,26 € (0,0 %)
A 9 gD	3.093,54 € (8,5 %)	1.916,70 € (3,4 %)
A 10	3.427,46 € (10,8 %)	2.096,61 € (9,4 %)

Der Abstand zur Besoldungsgruppe A 4 stellt sich wie folgt dar: 54

Besoldungsgruppe	bei voller Dienstfähigkeit	bei begrenzter Dienstfähigkeit	Verringerung des Abstands um	55
A 6	4,7 %	0,0 %	100 %	
A 8	17,7 %	0,0 %	100 %	
A 9 gD	27,8 %	3,4 %	88 %	
A 10	41,6 %	13,1 %	69 %	

Tritt die begrenzte Dienstfähigkeit mit dem 45. Lebensjahr ein, ergeben sich folgende Bruttobezüge: 56

Besoldungsgruppe	Vollzeitbezüge (Abstand zur vorherigen Besoldungsgruppe)	Bezüge bei begrenzter Dienstfähig- keit (Abstand zur vorherigen Besoldungsgruppe)	57
A 4	2.420,89 €	1.854,26 €	
A 5	2.527,58 € (4,4 %)	1.854,26 € (0,0 %)	
A 6	2.657,64 € (5,1 %)	1.854,26 € (0,0 %)	
A 7	2.861,88 € (7,7 %)	1.944,29 € (4,9 %)	
A 8	3.047,24 € (6,5 %)	2.054,03 € (5,6 %)	
A 9 gD	3.312,05 € (8,7 %)	2.210,80 € (7,6 %)	
A 10	3.703,13 € (11,8 %)	2.442,33 € (10,5 %)	

Der Abstand zur Besoldungsgruppe A 4 verändert sich wie folgt: 58

Besoldungsgruppe	Verringerung des Abstands um			59
	bei voller Dienstfähigkeit	bei begrenzter Dienstfähigkeit		
A 6	9,8 %	0,0 %	100 %	
A 8	25,9 %	10,8 %	58 %	
A 9 gD	36,8 %	19,2 %	48 %	
A 10	53,0 %	31,7 %	40 %	

Der Abstand zwischen den verschiedenen Ämtern ist nach einer 17-jährigen Dienstzeit im einfachen und mittleren Dienst eingeebnet. Auch bei einer 27-jährigen Dienstzeit trifft dieser Befund noch auf die Besoldungsgruppen A 4 bis A 6 zu. Hier wirkt sich ein Beförderungserfolg während der aktiven Dienstzeit für begrenzt dienstfähige Beamte in finanzieller Hinsicht nicht aus. Bei 27-jähriger Dienstzeit wird in den Besoldungsgruppen A 7 und A 8 nicht einmal die Hälfte des regulären Abstands erreicht. Der vom Besoldungsgesetzgeber selbst für amtsangemessen erachtete Abstand zwischen den Ämtern ist also in einer Vielzahl von Fällen vollständig aufgehoben oder erheblich vermindert. Das wird der Anforderung, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind und dass sich für den Beamten die von ihm gezeigte Leistung durch besoldungsrechtliche Anerkennung des Beförderungserfolgs auch lohnt, in keiner Weise mehr gerecht. Diese Preisgabe des Abstandsgebots und des Gebots zur besoldungsrechtlichen Anerkennung des Beförderungserfolgs, die nicht auf Ausnahmefälle begrenzt bleibt, sondern sich über mehrere Laufbahngruppen hinweg erstreckt, ist allein durch den eingeschränkten Dienstleistungsumfang der begrenzt dienstfähigen Beamten nicht zu rechtfertigen. 60

2. § 24 Abs. 1 NBesG 2014 ist ebenfalls nicht mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Die Vorschrift unterscheidet sich von § 24 Abs. 1 NBesG 2015 allein dadurch, dass sie eine vollständige Aufzehrung des Zuschlags zulässt. Weil es auf die Ausgestaltung der Aufzehrungsregelung nicht entscheidungserheblich ankommt, kann offenbleiben, wie die rückwirkende Gewährung des Mindestzuschlags aufgrund eines ministeriellen Erlasses verfassungsrechtlich zu beurteilen ist. 61

3. Die Frage, ob die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter in Niedersachsen mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, bedarf vor diesem Hintergrund keiner Entscheidung. 62

D.

I.

Verstößt eine Norm gegen das Grundgesetz, kann das Bundesverfassungsgericht sie für nichtig erklären (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG) oder ihre Unver-

einbarkeit mit dem Grundgesetz feststellen (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Eine Nichtigkeitsklärung hätte zur Folge, dass es für die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter in Niedersachsen an einer gesetzlichen Grundlage fehlen würde. Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 139, 64 <147 Rn. 194>; 140, 240 <315 f. Rn. 169> m.w.N.).

Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm 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. 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 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170> m.w.N.). Eine rückwirkende Behebung ist jedoch sowohl hinsichtlich der Klägerin als auch hinsichtlich etwaiger weiterer Beamter erforderlich, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist (vgl. BVerfGE 139, 64 <148 Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170> m.w.N.).

64

II.

§ 12 Abs. 1 bis 3 NBesG 2017 regeln die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter, die in vollem zeitlichen Umfang ihrer begrenzten Dienstfähigkeit Dienst leisten, wie zuvor § 24 Abs. 1 NBesG 2015. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich insofern auf die Zusammenfassung der älteren Gesetzgebungsmaterialien (LTDruks 17/3512, S. 123 ff.). Kommt vor diesem Hintergrund eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung nicht in Betracht, ist die Feststellung der Verfassungswidrigkeit entsprechend § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 2 BVerfGG aus Gründen der Rechtsklarheit (vgl. BVerfGE 125, 175 <256>; 127, 293 <333>) auf § 12 Abs. 1 bis 3 NBesG 2017 zu erstrecken.

65

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. November 2018
- 2 BvL 3/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. November 2018 -
2 BvL 3/15 - Rn. (1 - 65), [http://www.bverfg.de/e/
ls20181128_2bvl000315.html](http://www.bverfg.de/e/ls20181128_2bvl000315.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:ls20181128.2bvl000315