

Le i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juni 2008

- 2 BvL 6/07 -

Die Berechnung des Ruhegehaltssatzes von Teilzeitbeamten nach § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a. F. (sog. Versorgungsabschlag) verstößt gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. August 2007 - 3 B 05.2471 -

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

Vizepräsident Voßkuhle,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau

am 18. Juni 2008 beschlossen:

§ 85 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 322) ist mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit hierdurch die Anwendbarkeit des § 14 Absatz 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1989 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1282) auf die Teilzeitbeschäftigung angeordnet wird.

Gründe:

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob die Berechnung des Ruhegehaltssatzes teilzeitbeschäftigter Beamter nach der Übergangsvorschrift des § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG mit dem Grundgesetz vereinbar ist. 1

I.

1. Die Höhe des Ruhegehalts eines Beamten bestimmt sich nach von Hundertsätzen der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (sog. Ruhegehaltssätze). Die Berechnung der Ruhegehaltssätze vollzog sich bis zum 31. Dezember 1991 nach einem degressiven Modell. Mit Inkrafttreten des § 118 Abs. 1 Satz 1 BBG, der Vorgängerregelung von § 14 BeamtVG, am 1. September 1953 (BGBl I S. 551) wurde für alle Laufbahnen einheitlich festgesetzt, dass das Ruhegehalt bei Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit 35 v.H. betrug, mit jedem weiteren Dienstjahr bis zum 25. Dienstjahr um 2 v.H., dann um 1 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zu einem Höchstruhegehaltssatz von 75 v.H. stieg. 2

2. Mit Einführung der arbeitsmarktpolitischen Teilzeit im Jahre 1980 wurden Kürzungen im Bereich der Ruhegehaltsversorgung teilzeitbeschäftigter Beamter vorgenommen. Das Dritte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 1980 (BGBl I S. 561) sah eine pauschale Verminderung des Ruhegehaltssatzes vor. Der bei Teilzeitbeamten durch die geringere ruhegehaltfähige Dienstzeit im Vergleich zu Vollzeitbeamten bei gleicher Gesamtdienstlänge bereits geringere Ruhegehaltssatz (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG) wurde zusätzlich für jedes Jahr, um welches die ruhegehaltfähige Dienstzeit hinter der Zeit zurückbleibt, die der Beamte ohne Teilzeittätigkeit hätte erreichen können, um 0,5 v.H. gekürzt (sog. Versorgungsabschlag, vgl. BTDrucks 8/3005, S. 3 f.). 3

3. Das Fünfte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 25. Juli 1984 (BGBl I S. 998) ersetzte die pauschale Verminderung des Ruhegehaltssatzes mit Wirkung vom 1. August 1984 durch eine zeitanteilige Berechnung. Die maßgebende Vorschrift des § 14 Abs. 1 BeamtVG wurde in der Folgezeit geändert und lautet in der Fassung des Achten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1989 (BGBl I S. 1282) wie folgt: 4

Das Ruhegehalt beträgt bis zur Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit fünfunddreißig vom Hundert und steigt mit jedem weiteren Dienstjahr bis zum vollendeten fünfundzwanzigsten Dienstjahr um zwei vom Hundert, von da ab um eins vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstsatz von fünfundsiebzig vom Hundert, wobei ein Rest der ruhegehaltfähigen Dienstzeit von mehr als einhundertzweiundachtzig Tagen als vollendetes Dienstjahr gilt; bei Teilzeitbeschäftigung, ermäßigter Arbeitszeit oder Urlaub wird der sich ohne diese Freistellungen vom Dienst nach Halbsatz 1 ergebende Ruhegehaltssatz vor Anwendung des Höchstsatzes in dem Verhältnis vermindert, in dem die ruhegehaltfähige Dienst- 5

zeit zu der Zeit steht, die ohne diese Freistellungen als ruhegehaltfähige Dienstzeit erreicht worden wäre, wobei ein Rest auf zwei Stellen nach dem Komma nach oben abgerundet wird, jedoch nicht unter fünfunddreißig und nicht über fünfundsiebzig vom Hundert; Halbsatz 2 gilt auch für Teilzeitbeschäftigung, ermäßigte Arbeitszeit und Urlaub während einer Beschäftigung außerhalb des Beamtenverhältnisses, nicht jedoch für einen Urlaub innerhalb oder außerhalb des Beamtenverhältnisses, bei dem spätestens bei seiner Beendigung schriftlich zugestanden worden ist, dass er öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient, und für einen Erziehungsurlaub sowie für die in eine Freistellung vom Dienst nach § 72a oder § 79a des Bundesbeamtengesetzes oder entsprechendem Landesrecht fallende Kindererziehungszeit bis zu einem Jahr von der Geburt des Kindes an. [...].

Der Ruhegehaltssatz eines Teilzeitbeamten berechnet sich aufgrund dieser Vorschrift nach einem Zeit-Zeit-Verhältnis. Aus Sicht des Gesetzgebers sollte dies unter Berücksichtigung der degressiven Ruhegehaltstabelle zu gerechteren Ergebnissen führen als ein starres Abschlagssystem (vgl. BRDrucks 463/83, S. 15 f.). Der fiktive Ruhegehaltssatz, welchen der Beamte erreicht hätte, wenn er seine Dienstzeit in Vollzeit erbracht hätte, wird im Verhältnis der Ist-ruhegehaltfähigen Dienstzeit zur Soll-ruhegehaltfähigen Dienstzeit eines vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten gekürzt. Als Untergrenze gilt ein Ruhegehaltssatz von 35 v.H. Im Gegensatz zur pauschalen Kürzung des Ruhegehalts erfasst diese Berechnung nunmehr nicht nur die arbeitsmarktpolitische, sondern auch die familienpolitische Teilzeit. Die Kombination von degressiver Ruhegehaltstabelle und Versorgungsabschlag führt dazu, dass ein Teilzeitbeamter mit gleicher ruhegehaltfähiger Dienstzeit bei Überschreiten einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von zehn Jahren einen geringeren Ruhegehaltssatz im Vergleich zu einem Vollzeitbeamten erhält. Die Bundesregierung war der Meinung, dies stelle einen gangbaren Mittelweg zwischen einem arbeitsmarktpolitisch erwünschten Anreiz zur Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung und der unabwendbar notwendigen Kostenbegrenzung dar und erscheine versorgungsrechtlich geboten. Die Regelungen würden auf dem das Beamtenverhältnis bestimmenden Grundsatz beruhen, dass der Beamte ab Eintritt in das Beamtenverhältnis bis zum Versorgungsfall seine Arbeitskraft dem Dienstherrn in vollem Umfang zur Verfügung zu stellen habe (vgl. BTDrucks 10/5082, S. 4; vgl. ebenso BTDrucks 11/729, S. 9).

4. Durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG) vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) wurde die bisherige degressive Ruhegehaltsskala mit Wirkung zum 1. Januar 1992 durch eine lineare Ruhegehaltsskala mit einheitlichem Steigerungssatz abgelöst. Der Höchstruhegehaltssatz wurde nicht mehr wie bisher nach 35 Jahren, sondern erst nach 40 ruhegehaltfähigen Dienstjahren erreicht. § 14 BeamtVG lautete - auszugsweise - im Wortlaut:

Das Ruhegehalt beträgt für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,875 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 5), insgesamt jedoch höchstens fünfundsiebzig vom Hundert. Der Ruhegehaltssatz ist auf zwei Dezimalstellen auszu-

rechnen, wobei die zweite Stelle um eins zu erhöhen ist, wenn in der dritten Stelle ein Rest verbleibt. [...].

Da der Ruhegehaltssatz nunmehr punktgenau berechnet wurde, bedurfte es keines Versorgungsabschlags mehr. Die Vorschrift wurde in der Folgezeit mehrfach geändert, zuletzt durch Art. 1 Nr. 11 Buchst. a des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926). Hierdurch wurde der Vomhundertsatz für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit auf 1,79375 gemindert und der höchste erreichbare Ruhegehaltssatz von 75 v.H. auf 71,75 v.H. abgesenkt.

§ 85 BeamtVG sah eine entsprechende Übergangsvorschrift vor. Diese regelt die Berechnung des Ruhegehalts von Beamten, deren Beamtenverhältnis bereits am 31. Dezember 1991 bestand. Nach dem Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) lautet die Vorschrift - auszugsweise - wie folgt:

§ 85

Ruhegehaltssatz für am 31. Dezember 1991 vorhandene Beamte

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

(2) [...].

(3) Hat das Beamtenverhältnis, aus dem der Beamte in den Ruhestand tritt, oder ein unmittelbar vorangehendes anderes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis bereits am 31. Dezember 1991 bestanden und erreicht der Beamte vor dem 1. Januar 2002 die für ihn jeweils maßgebende gesetzliche Altersgrenze, so richtet sich die Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und des Ruhegehaltssatzes nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht. Satz 1 gilt entsprechend, wenn ein von dieser Vorschrift erfasster Beamter vor dem Zeitpunkt des Erreichens der jeweils maßgebenden gesetzlichen Altersgrenze wegen Dienstunfähigkeit oder auf Antrag in den Ruhestand versetzt wird oder verstirbt.

(4) Der sich nach Absatz 1, 2 oder 3 ergebende Ruhegehaltssatz wird der Berech-

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

[...].

Noch vor ihrem Inkrafttreten wurde die Vorschrift durch das Fünfte Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990 (BGBl I S. 967) in Abs. 1 Satz 2 um einen Halbsatz ergänzt:

Dabei richtet sich die Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und des Ruhegehaltssatzes nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht; § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 und 3 findet hierbei keine Anwendung.

Damit sollte erreicht werden, dass die Regelungen über den Versorgungsabschlag des bisherigen Rechts bei der Ermittlung der nach dem Stand vom 31. Dezember 1991 erworbenen Versorgungsanwartschaften nicht mehr angewendet würden. Zur Begründung wurde angeführt, die Versorgungsabschlagsregelung solle von ihrer Konzeption auf die Lebensarbeitszeit abstellen, die ein Beamter ohne Freistellungen vom Dienst erreicht hätte (Soll-Lebensarbeitszeit). Ansonsten würde die Anwendung der Vorschrift bei der Ermittlung des Ruhegehaltssatzes zum Stichtag 31. Dezember 1991 zu Ergebnissen führen, die mit der inneren Logik der Regelung nicht mehr voll in Einklang stehe (vgl. BRDrucks 13/1/90, S. 31). Die Änderung komme in erster Linie Beamtinnen zu Gute, die von der Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung Gebrauch gemacht hätten (so BTDrucks 11/6835, S. 58).

5. Für Teilzeitbeamte, die bereits am 31. Dezember 1991 im Beamtenverhältnis standen, berechnet sich der Ruhegehaltssatz für die hier vorliegende Konstellation wie folgt:

Nach § 85 Abs. 1 BeamtVG wird der Ruhegehaltssatz berechnet, welchen der Beamte bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung zum 31. Dezember 1991 erreicht hat. Aufgrund der Ergänzung in § 85 Abs. 1 Satz 2 BeamtVG wird § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a.F. in diesem Fall nicht angewandt, mithin erfolgt kein Versorgungsabschlag. Diesem so errechneten Ruhegehaltssatz wird für jedes weitere ruhegehaltfähige Dienstjahr ab dem 1. Januar 1992 eins vom Hundert hinzuaddiert.

Der Berechnung wird nach § 85 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG eine solche bei durchgängiger Anwendung des ab dem 1. Januar 1992 geltenden Rechts, das heißt unter Zugrundelegung der linearen Ruhegehaltstabelle, gegenübergestellt. Ist der sich aus der Berechnung nach § 85 Abs. 1 BeamtVG ergebende Satz höher, ist dieser gemäß § 85 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG anzuwenden.

In der Höhe begrenzt ist der Ruhegehaltssatz jedoch nach § 85 Abs. 4 Satz 2 Be-

amtVG durch denjenigen, welcher sich bei durchgängiger Anwendung der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Rechtslage ergibt. Daher wird in einem weiteren Schritt der Ruhegehaltssatz nach der degressiven Tabelle unter Einbeziehung des Versorgungsabschlages berechnet. Dieser Ruhegehaltssatz ist maßgebend, wenn er unter dem nach § 85 Abs. 1 BeamtVG ermittelten Satz liegt.

II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens wurde 1971 in das Beamtenverhältnis übernommen und 1973 zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt. Bis zu ihrer Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit mit Wirkung vom 1. August 1998 war sie weit überwiegend teilzeitbeschäftigt. Ihr Ruhegehaltssatz wurde wie folgt bestimmt: Als Ruhegehaltssatz gemäß der linearen Ruhegehaltstabelle nach dem ab dem 1. Januar 1992 geltenden Recht wurden 47,12 v.H. ermittelt. Die Mischberechnung nach § 85 Abs. 1 BeamtVG ergab einen höheren und daher gemäß § 85 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG der weiteren Berechnung zugrundezulegenden Ruhegehaltssatz von 62,86 v.H. Der Ruhegehaltssatz, der sich bei durchgängiger Anwendung des bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Rechts ergab, betrug demgegenüber 57,73 v.H. Da gemäß § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG dieser Satz nicht überstiegen werden durfte, wurde er als der für die Klägerin des Ausgangsverfahrens maßgebliche festgesetzt.

Widerspruch und Klage blieben erfolglos. 26

Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Oktober 2003 (C-4/02 und C-5/02 -, Slg. I-2003, 12575), mit dem für den Fall des Fehlens einer objektiven Rechtfertigung die Unvereinbarkeit von § 14 BeamtVG a.F. mit Gemeinschaftsrecht festgestellt worden war, und Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 25. Mai 2005 - 2 C 14.04 -, NVwZ 2005, S. 1080 und - 2 C 6.04 -, DÖD 2006, S. 171) ließ die Versorgungsbehörde für den Beschäftigungszeitraum der Klägerin ab dem 17. Mai 1990 den Versorgungsabschlag unberücksichtigt und setzte den Ruhegehaltssatz mit Wirkung vom Datum der Ruhestandsversetzung auf 62,33 v.H. fest. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hatte die Wirkung seiner Entscheidung auf den Zeitraum ab dem 17. Mai 1990 begrenzt (vgl. EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2003 - C-4/02 und C-5/02 -, Slg. I-2003, 12575 <12642 ff.> unter Verweis auf das Urteil vom 17. Mai 1990 - C-262/88 -, Barber, Slg. I-1990, 1889).

2. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat im Berufungsverfahren den Rechtsstreit ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist. 28

Die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergebe sich aus dem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Eine Anknüpfung an das Geschlecht liege auch vor, wenn eine geschlechtsneutral formulierte Regelung über- 29

wiegend Frauen treffe und dies auf natürliche oder gesellschaftliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern zurückzuführen sei. Die Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG beinhalte zumindest eine mittelbare Diskriminierung von Frauen, da der Prozentsatz der teilzeitbeschäftigten Beamtinnen in Relation zu ihrer Beschäftigtenzahl erheblich höher sei als der der teilzeitbeschäftigten Beamten insgesamt. Eine Rechtfertigung hierfür fehle. Zwingende Gründe für eine Ungleichbehandlung weiblicher Teilzeitbeschäftigter gegenüber Vollzeitbeschäftigten seien nicht gegeben. Aus dem Umstand, dass der Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung zunächst für die Betreuung von Kindern bis zum 16. Lebensjahr als Frauenförderungsmaßnahme auf Mütter beschränkt gewesen sei, folge, dass dem Gesetzgeber habe klar sein müssen, dass die Minderung des Ruhegehaltssatzes durch den Versorgungsabschlag sich in erster Linie und zahlenmäßig vorwiegend auf Frauen auswirken würde.

III.

Zu der Vorlage haben die Bundesregierung, die Bayerische Staatsregierung, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Richterbund, die Gewerkschaft der Polizei und das Bundesverwaltungsgericht Stellung genommen. 30

1. Nach Auffassung der Bundesregierung ist § 14 BeamtVG a.F. keine mittelbar diskriminierende Vorschrift, weil sie die von der Gruppe der Vollzeitbeamten und -beamtinnen zu unterscheidende Gruppe der Teilzeitbeamten und -beamtinnen treffe. 31

Der behauptete Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG setze voraus, dass Teilzeitbeamte und Vollzeitbeamte gleich behandelt werden müssten, was jedoch gerade nicht der Fall sei. Eine Norm sei nur dann mit Art. 3 GG unvereinbar, wenn eine Personengruppe im Vergleich zu einer anderen schlechter gestellt werde, ohne dass zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, dass sie die Schlechterstellung rechtfertigen könnten. Bei Voll- und Teilzeitbeamten handele es sich nicht um im Sinne der genannten Formel vergleichbare Gruppen. Da Teilzeit- und Vollzeitbeamte die gleiche Anzahl von Dienststunden nicht in der gleichen Anzahl von Dienstjahren erreichen könnten, benötigten Teilzeitbeamte mehr Dienstjahre, um dieselbe Dienstzeit wie ein Vollzeitbeamter zu erreichen. Damit erlangten sie jedoch ein höheres Besoldungsdienstalter und damit auch eine höhere Besoldung. Somit steige auch die Versorgung unabhängig vom innegehabten Amt. 32

Würde man diesen Unterschied nicht berücksichtigen, hätte dies eine ungerechtfertigte Besserstellung der Teilzeitbeamten zur Folge. 33

Selbst wenn man jedoch die Gruppe der Vollzeit- und der Teilzeitbeamten für vergleichbar halte, sei deren Ungleichbehandlung in Fragen der Versorgung sachlich gerechtfertigt. Der Versorgungsabschlag stehe mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang. Im Hinblick auf das Verhältnis von Dienstleistung und Alimentation sei es geboten, bei der Berechnung der Versorgung zu berücksichtigen, dass der Beamte nicht Voll-, sondern Teilzeit gearbeitet habe. Der Versorgungsabschlag führe zur gebotenen 34

Proportionalität von Dienstleistung und Versorgung. Das Besoldungsrecht und ihm folgend das Versorgungsrecht basierten auf dem Gedanken, dass der Beamte bis zur Versetzung in den Ruhestand vollzeitbeschäftigt sei. Die Teilzeitbeschäftigung widerspreche an sich den Grundsätzen der Hauptberuflichkeit und der Alimentation auf Lebenszeit, welche zu den elementaren Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums gehörten. Aus der besonderen gegenseitigen Bindung des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses folge, dass der Beamte als Träger öffentlicher Gewalt dem Dienstherrn wesentlich mehr schulde als lediglich eine zeitlich begrenzte Führung der Amtsgeschäfte. Bei der Berechnung der amtsangemessenen Alimentation habe der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Einschnitte in der Versorgung durch den Versorgungsabschlag alter Art seien gerade für Teilzeitbeamte systembedingt gewesen. Unter Verweis auf die degressive Ruhegehaltsskala und die Rundungsregelung des § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Beamt-VG führt die Bundesregierung an, dass eine Nichtberücksichtigung dieser Umstände zu einer nicht gerechtfertigten Besserstellung der Teilzeitbeamten gegenüber den Vollzeitbeamten geführt hätte. Aus Gründen der System- und Einzelfallgerechtigkeit habe daher statt eines starren Abschlags eine Berechnungsformel gewählt werden müssen, die das Zeit-Zeit-Verhältnis widerspiegele. Diese für den Einzelfall anhand der Regelung des Versorgungsabschlags alter Art durchgeführte Berechnung stelle erst die gebotene Proportionalität zwischen Dienstleistung und Versorgung her. Diese gewählte Formel bewege sich innerhalb des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.

2. Auch die Bayerische Staatsregierung hält § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG für vereinbar. Eine etwaige mittelbare Ungleichbehandlung von Frauen sei jedenfalls gerechtfertigt, weil eine Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten nicht auf das Geschlecht bezogen, sondern in den Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums begründet sei.

35

Die Arbeitszeit eines Teilzeitbeschäftigten müsse gerade nicht die gleiche Wertigkeit für den Erwerb von Versorgungsanswartschaften haben wie die Arbeitszeiten eines Vollzeitbeschäftigten. Die Betrachtungsweise des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, wonach jede Stunde Arbeitszeit gleichsam eine bestimmte Versorgungsanswartschaft auslösen müsse - unabhängig davon, ob diese in Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung geleistet worden sei - sei im Beamtenrecht gerade nicht zutreffend. Die Alimentation sei prinzipiell nicht teilbar. Würde man wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften fordern, dass die Zeiten der Teilzeitbeschäftigung - unter proportionaler Kürzung - als ruhegehaltfähig zugrunde gelegt werden, so würden die Arbeitszeiten einer Teilzeitbeschäftigung für Zwecke der Berechnung des Ruhegehaltssatzes gleichsam in die früheren (versorgungsrechtlich höherwertigen) Jahre „vorverlagert“. Ein hälftig Teilzeitbeschäftigter würde in den Jahren 11 bis 20 einen Ruhegehaltssatz erwerben, der nur für den Dienst in den ersten zehn Dienstjahren vollbeschäftigter Beamter vorgesehen war. Zur Vermeidung dieser system-

36

widrigen Besserstellung sei der Ruhegehaltssatz verhältnismäßig gekürzt worden.

3. Nach Ansicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes verstößt der Versorgungsabschlag gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot des Art. 3 GG. Dem Gesetzgeber sei bei Verabschiedung des Gesetzes die Benachteiligung der Beamtinnen bewusst gewesen. Teilzeitbeschäftigung sei eingeführt worden, um insbesondere Frauen, die Kinder erziehen, eine Beschäftigung im Beamtenverhältnis zu ermöglichen. Eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung biete auch das nationale Recht nicht. Auf den Stichtag 17. Mai 1990 komme es nicht an. 37

4. Der Deutsche Richterbund hat von einer ergänzenden Stellungnahme abgesehen und in tatsächlicher Hinsicht ausgeführt, auch bei Richterinnen und Staatsanwältinnen komme es zu der dargelegten faktischen Benachteiligung, da Teilzeittätigkeiten im Richter- und Staatsanwaltschaftsdienst weit überwiegend von Frauen wahrgenommen würden. 38

B.

Die Vorlage ist zulässig. 39

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung sowie die Entscheidungserheblichkeit dieser Bestimmungen ausreichend dargelegt. 40

1. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat nachvollziehbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht bindend dargelegt, dass es bei der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Norm zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen kommen müsse (vgl. BVerfGE 98, 169 <199>; 99, 300 <313>; 105, 61 <67>). 41

Im Falle der Gültigkeit von § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a.F. ist bei der Berechnung des Ruhegehaltssatzes der Klägerin des Ausgangsverfahrens ein Versorgungsabschlag vorzunehmen. Andernfalls ist der Ruhegehaltssatz auf 62,86 v.H. statt 62,33 v.H. festzusetzen. Es fehlt auch nicht deshalb an der Entscheidungserheblichkeit, weil das vorlegende Gericht die Norm aufgrund entgegenstehendem Gemeinschaftsrecht nicht mehr anwenden darf (vgl. hierzu BVerfGE 85, 191 <203 ff.>; 106, 275 <295>). Wegen der zeitlichen Begrenzung der Rückwirkung seiner Entscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Urteil vom 23. Oktober 2003 - C-4/02 und C-5/02 -, Slg. I-2003, 12575) besteht im Zeitabschnitt vor dem 17. Mai 1990 kein Konflikt mit Gemeinschaftsrecht. 42

Für die Feststellung der Entscheidungserheblichkeit reicht es aus, dass die Verfassungswidrigerklärung der Norm dem Grundrechtsträger die Chance offen hält, eine für ihn günstige Regelung durch den Gesetzgeber zu erreichen (vgl. BVerfGE 61, 138 <146>; 71, 224 <228>; 74, 182 <195>; 93, 386 <395>). Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber den Gleichheitsverstoß auf verschiedenen Wegen heilen kann und 43

eine der dem Gesetzgeber möglichen Entscheidungsvarianten eine Regelung eröffnet, die für den betroffenen Grundrechtsträger günstig sein kann (vgl. BVerfGE 84, 233 <237>; 93, 386 <395>; 99, 69 <77>). Im Rahmen der Änderung der Übergangsvorschrift bleibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, auch bei § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG den Versorgungsabschlag außer Betracht zu lassen und die nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht ermittelten Versorgungsbezüge in die Vergleichsbetrachtung einzustellen. Da somit die Chance besteht, dass der Gesetzgeber nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Regelung über den Versorgungsabschlag die Übergangsvorschrift des § 85 BeamtVG dahingehend ändert, dass sich dies für die Klägerin in einer Erhöhung ihres Ruhegehaltssatzes auswirkt, ist die Regelung für das Ausgangsverfahren mit Blick auf den Prüfungsmaßstab aus Art. 3 GG entscheidungserheblich.

2. Das vorlegende Gericht hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm in genügender Weise dargelegt. Zwar bedarf es im Rahmen der Erörterung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, mit denen die zur Prüfung gestellte Regelung nach Ansicht des Gerichts nicht vereinbar ist, eingehender, Rechtsprechung und Schrifttum einbeziehender Darlegungen (vgl. BVerfGE 89, 329 <336 f.>). Obgleich dies vorliegend in sehr knapper Ausführung erfolgt, genügt der Vorlagebeschluss den sich aus Art. 100 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ergebenden Anforderungen. 44

3. Der Senat legt die Vorlage dahingehend aus, dass die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a.F. zu prüfen ist. Um der Befriedungsfunktion der Normenkontrolle gerecht zu werden, kann das Bundesverfassungsgericht die Vorlagefrage präzisieren und klarstellen. Dies schließt die Befugnis ein, die Rechtsfrage zu begrenzen, zu erweitern, auszudehnen oder umzudeuten (vgl. BVerfGE 44, 322 <337 f.>; 62, 354 <364>; 78, 132 <143>). Da die zur Prüfung vorgelegte Norm des § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung nur noch mittels der Übergangsvorschrift des § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG geltendes Recht ist, ist die Vorlagefrage auch auf diese Übergangsvorschrift auszudehnen. 45

C.

Die Berechnung des Ruhegehaltssatzes unter Beachtung der Regelung des § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a.F. stellt eine mittelbar geschlechtsdiskriminierende Regelung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG dar (I.). Diese Diskriminierung kann nicht in verhältnismäßiger Weise durch sonstige Güter von Verfassungsrang gerechtfertigt werden (II.). Die Vorschrift ist nichtig (III.). 46

I.

1. § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 47

und 3 BeamtVG a.F. bewirkt eine in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG fallende Ungleichbehandlung.

a) Nach Art. 3 Abs. 3 GG darf niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden. Die Vorschrift konkretisiert und verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, indem sie der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers engere Grenzen setzt. Das Geschlecht darf grundsätzlich nicht zum Anknüpfungspunkt und zur Rechtfertigung für rechtliche Ungleichbehandlungen benachteiligender oder bevorzugender Art herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Art. 3 Abs. 3 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie - oder gänzlich - andere Ziele verfolgt (vgl. BVerfGE 85, 191 <206>). 48

Wenn der Gesetzgeber eine Gruppe nach sachlichen Merkmalen bestimmt, die nicht in Art. 3 Abs. 3 GG genannt sind, so ist diese Regelung an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Etwas anderes gilt, wenn der vom Gesetzgeber gewählte, durch Art. 3 Abs. 3 GG nicht verbotene sachliche Anknüpfungspunkt in der gesellschaftlichen Wirklichkeit weitgehend nur für eine Gruppe zutrifft, oder die differenzierende Regelung sich weitgehend nur auf eine Gruppe im Sinne einer faktischen Benachteiligung auswirkt, deren Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 3 GG strikt verboten ist (mittelbare Diskriminierung). Eine Anknüpfung an das Geschlecht kann deshalb auch dann vorliegen, wenn eine geschlechtsneutral formulierte Regelung überwiegend Frauen trifft und dies auf natürliche oder gesellschaftliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern zurückzuführen ist (vgl. BVerfGE 97, 35 <43> m.w.N.; 104, 373 <393>). 49

Dieses, die Gestaltungsfreiheit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers einschränkende Verständnis kollidiert mit den grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen hier schon deshalb nicht, weil es vorliegend nur den Staat als Verpflichtungsadressaten im Verhältnis zum Bürger, hier zu den Beamten und Versorgungsempfängern, betrifft. Inwieweit das Diskriminierungsverbot und insbesondere auch das Verbot der mittelbaren Diskriminierung in das Verhältnis zwischen Privaten hineinwirkt (zur entsprechenden Kritik an der Drittwirkung gemeinschaftsrechtlicher Grundfreiheiten: Claus-Wilhelm Canaris, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle <Hrsg.>, Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 29 <46 f.>), kann im vorliegenden Fall dahinstehen. 50

b) Ausgehend von diesen Maßstäben steht hier nicht die Angleichung von Lebensverhältnissen im Vordergrund, sondern die unter Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG fallende Beseitigung einer bestehenden rechtlichen Ungleichbehandlung (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>). Entscheidend ist die Frage, ob eine als solche geschlechtsneutral formulierte Regelung Frauen ohne hinreichenden verfassungsrechtlichen Grund benachteiligt. 51

2. Durch die Berechnung des Ruhegehaltssatzes nach § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG a.F. werden mittelbar Frauen benachteiligt, da von der Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung in weitaus überwiegenderem Maße Frauen Gebrauch machen. 52

a) Infolge der vorgegebenen Berechnungsweise erhalten teilzeitbeschäftigte Beamte im Vergleich zu einem Vollzeitbeamten einen geringeren Ruhegehaltssatz, obwohl sie die gleichen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten erbracht haben. 53

Dauerhaft hälftig beschäftigte Teilzeitbeamte erhalten nach § 14 Abs. 1 Satz 1 und 3 BeamtVG a.F. bei gleicher ruhegehaltfähiger Dienstzeit bei einer mehr als 20jährigen Soll-ruhegehaltfähigen Dienstzeit im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten einen geringeren Ruhegehaltssatz, wobei die Differenz umso stärker ansteigt, je länger die Gesamtdienstdauer ist. Auch bei nur zeitweise in Teilzeit tätigen Beamten tritt eine Benachteiligung auf, sobald die ruhegehaltfähige Dienstzeit insgesamt zehn Jahre übersteigt (vgl. zur Berechnungsweise Berens, DB 1985, S. 2047 ff.; Berens, BB 1991, S. 687 ff.). Auch die durch Gesetze vom 6. Dezember 1985 und 30. Juni 1989 eingeführte einjährige Freistellung vom Versorgungsabschlag infolge der Geburt und Erziehung von Kindern kann diese bei einer mehr als einjährigen Abweichung zwischen Ist- und Soll-ruhegehaltfähiger Dienstzeit nicht ausgleichen (vgl. Ziegler, RiA 1987, S. 49 ff.). Beträgt die Restdienstzeit nach dem 31. Dezember 1991 mehr als zehn Jahre, so findet § 14 Abs. 1 Satz 1 und 3 BeamtVG a.F. über die Vergleichsrechnung nach § 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG, die als Höchstgrenze fungiert, weiter Anwendung. 54

Eine Benachteiligung im Ruhegehaltssatz ergibt sich zwar bei einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit bis zu zehn Jahren nicht. Infolge der insoweit geltenden Mindestgrenze von 35 v.H. erhalten Voll- und Teilzeitbeamte - wie auch Vollzeitbeamte mit unterschiedlich langen Dienstzeiten - den gleichen Ruhegehaltssatz. Eine Benachteiligung ergibt sich jedoch bei längerer ruhegehaltfähiger Dienstzeit. 55

b) Die nachteiligen Wirkungen der Berechnung des Ruhegehaltssatzes treffen mehr Frauen als Männer, da Frauen von der Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung in evident höherem Maße Gebrauch machen. 56

So waren am 30. Juni 1990 von den insgesamt 1.661.481 vollzeitbeschäftigten Beamten und Richtern im früheren Bundesgebiet 356.506 Frauen. Von den insgesamt 180.410 teilzeitbeschäftigten Beamten und Richtern waren 165.876 Frauen. Dies entspricht einem Anteil von 91,94 v.H. (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1992, S. 541). Am 30. Juni 2005 waren von den insgesamt 1.492.700 vollzeitbeschäftigten Beamten und Richtern 427.700 Frauen. Von den insgesamt 384.100 teilzeitbeschäftigten Beamten und Richtern im gesamten Bundesgebiet waren 300.900 Frauen. Dies entspricht einem Anteil von 78,34 v.H. (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2007, S. 600). Es kann bei diesem hohen Anteil dahinstehen, welche Quantitätsgrenzen im Falle einer mittelbaren Diskriminierung grundsätzlich erfüllt sein müssen. Eine derart ungleiche Betroffenheit, wie sie hier vorliegt, reicht jedenfalls aus. Dabei bedarf es keiner Differenzierung nach der Art der Teilzeitbeschäftigung - sei es aus familiären oder aus arbeitsmarktpolitischen Gründen - da der Versorgungsabschlag gerade unabhängig von der Art der Teilzeitbeschäftigung ermittelt wird. Maßgebend ist allein, dass Teilzeitbeschäftigung als sol- 57

che in den beschriebenen Fällen (C. I. 2. a) im Ruhegehaltsfall schlechter gestellt wird und dass Teilzeitbeschäftigung im Beamtenverhältnis zu über 75 v.H. von Frauen wahrgenommen wird.

II.

Sonstige Güter von Verfassungsrang vermögen die geschlechtsspezifische Diskriminierung vorliegend nicht zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 92, 91 <109>; 113, 1 <20>; zu Rechtfertigungsanforderungen Gubelt, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 5. Aufl., 2000, Art. 3 Rn. 91; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 9. Aufl., 2007, Art. 3 Rn. 96). Das gilt sowohl für fiskalische Gründe (1.) als auch für die Erwägungen des Gesetzgebers zur Vermeidung einer Besserstellung teilzeitbeschäftigter Beamter (2.). Aus der Gestaltung des Ruhegehaltssatzes in § 14 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG ergibt sich nichts anderes (3.). Der dem Gesetzgeber im Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung zur Verwirklichung seines Gesetzgebungsauftrags nach Art. 33 Abs. 5 GG zustehende weite Gestaltungsspielraum (4.) führt hier zu keiner anderen Betrachtungsweise.

58

1. In Folge der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten stieg die damit verbundene Kostenlast für die öffentlichen Haushalte. Daher sollte der Versorgungsabschlag auch der Kostenneutralität dienen (vgl. BRDrucks 463/83, S. 12). In ihm sah der Gesetzgeber einen gangbaren Mittelweg zwischen einem arbeitsmarktpolitisch erwünschten Anreiz zur Teilzeitbeschäftigung und der „unabwendbar notwendigen Kostenbegrenzung“ (vgl. BTDrucks 10/5082, S. 4; BTDrucks 11/729, S. 9).

59

Unabhängig von der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen fiskalische Gründe in diesem Zusammenhang überhaupt einen Belang von Verfassungsrang darstellen, ist es nicht gerechtfertigt, zur Erreichung der Kostenneutralität der Beamtenversorgung gerade die überwiegend weiblichen Teilzeitbeschäftigten heranzuziehen. Bei arbeitsmarktpolitischer Teilzeit machen Frauen zudem von einer Möglichkeit der Beschäftigung Gebrauch, die ihnen auch im Interesse des Staates zur Schaffung von Arbeitsplätzen eingeräumt wurde. Hierzu ist der Gesetzgeber schon vom Leitbild des vollzeitbeschäftigten Beamten abgewichen. Es ist nicht zu rechtfertigen, von denen, die von der so geschaffenen Möglichkeit Gebrauch machen, einen besonderen Beitrag zur Finanzierung dieses Systems zu verlangen. Die Schutzfunktion des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG liefe ins Leere, wollte man das Verbot der Ungleichbehandlung von fiskalischen Erwägungen abhängig machen.

60

Auch in den Fällen, in welchen die Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeit aus familiären Gründen in Anspruch genommen wird, ist es nicht gerechtfertigt, die in dieser Weise tätigen Beamten mit einem Sonderbeitrag zur (Mit-)Finanzierung der Versorgungslasten des Gesamtsystems zu belasten. Die Einführung der familienpolitischen Teilzeit wurde als sozialpolitisch erforderlich angesehen, um die Bedingungen des Berufslebens an die veränderte Stellung der Frau in Familie und Beruf anzupassen und sie erfolgte im Hinblick auf den in Art. 6 GG garantierten Schutz von Ehe und Familie (vgl. BTDrucks 5/3087, S. 3). Werden jedoch mit der Inanspruchnahme der familien-

61

bezogenen Teilzeit Kürzungen von Bezügen verbunden, die über das hinausgehen, was der Verringerung der Arbeitszeit entspricht, so steht dies im Widerspruch zum Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Beamte, der durch eine Tätigkeit in Teilzeit die Voraussetzungen dafür schafft, stärker seinen familiären Pflichten gerecht zu werden, wird im Versorgungsfall schlechter gestellt.

2. Die Ungleichbehandlung kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass der Versorgungsabschlag der Vermeidung einer Besserstellung teilzeitbeschäftigter Beamter diene. Zwar führt die Anwendung allein der degressiven Ruhegehaltstabelle im Einzelfall dazu, dass Teilzeitbeschäftigte trotz im Vergleich zu einem Vollzeitbeschäftigten geringerer ruhegehaltfähiger Dienstzeit den gleichen Ruhegehaltssatz erreichen. Dies liegt jedoch ursächlich in der intendierten Mindestabsicherung auch nach kurzer Dienstzeit begründet, die in gleicher Weise den Vollzeitbeamten zugutekommt (a). Der Versorgungsabschlag führt im Ergebnis nicht lediglich zur Vermeidung einer Besserstellung, sondern zur unverhältnismäßigen Schlechterstellung von Teilzeitbeamten (b).

62

a) Aufgrund der degressiven Steigerung des Ruhegehaltssatzes nach § 14 Abs. 1 BeamtVG a.F. und der Erzielung eines vergleichsweise hohen Ruhegehaltssatzes in den ersten Jahren der Tätigkeit waren Fälle denkbar, in denen ein Teilzeitbeamter trotz einer geringeren ruhegehaltfähigen Dienstzeit einen Ruhegehaltssatz erreichen konnte, welcher dem eines länger tätig gewesenen Vollzeitbeamten entsprach. Ein Beamter, der zehn Jahre mit der Hälfte der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten tätig war und damit eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von fünf Jahren erreichte, erhielt mit 35 v.H. den gleichen Ruhegehaltssatz wie ein zehn Jahre tätig gewesener Vollzeitbeschäftigter.

63

Diese Gleichbehandlung trotz unterschiedlicher Voraussetzungen tritt jedoch nur im Bereich der vom Gesetz festgelegten Untergrenze des Ruhegehaltssatzes von 35 v.H. ein und betrifft in entsprechender Weise auch Vollzeitbeamte; diese erhalten nach fünfjähriger ruhegehaltfähiger Dienstzeit denselben Mindestsatz wie nach zehnjähriger. Sobald die ruhegehaltfähige Dienstzeit eines Beamten über zehn Jahren liegt, spiegelt sich die unterschiedliche Dauer auch im Ruhegehaltssatz wider. Die Mindestsicherung knüpft vor diesem Hintergrund nicht an den Umstand der Teilzeitbeschäftigung an. Im Vordergrund steht vielmehr die Grundabsicherung, welche die amtsangemessene Alimentierung des Beamten und seiner Familie auch in Fällen nur kurzer Dienstleistung zum Ziel hat (vgl. BRDrucks 469/89, S. 66; BVerwGE 21, 135 <137>). Damit wird eine sozialstaatliche Zielsetzung verfolgt. Es handelt sich um ein versorgungsrechtliches Existenzminimum (so Fürst, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht - GKÖD, Teil 3a, Versorgungsrecht I, Stand: Februar 1995, § 14 Beamt-VG Rn. 52 f.), das von der konkret erbrachten Dienstzeit im Wesentlichen abgekoppelt ist und unter Beachtung der Alimentationspflicht allen Beamten gleichermaßen gewährt wird.

64

b) Zur Vermeidung der vermeintlichen Besserstellung wurde der Versorgungsab-

65

schlag als sogenannter systemimmanenter Korrekturmechanismus angesehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2005 - 2 C 14.04 -, NVwZ 2005, S. 1080; Urteil vom 23. April 1998 - 2 C 2.98 -, DVBl 1998, S. 1079 <1080>). Teilzeitbeschäftigte werden jedoch in den aufgezeigten Fällen bei gleicher ruhegehaltfähiger Dienstzeit schlechter gestellt als Vollzeitbeamte. Die Vermeidung einer vermeintlichen Besserstellung führt im Ergebnis zu einem Abschlag. Den Teilzeitbeamten wird zur Vermeidung ihrer vermeintlichen Besserstellung gleichsam ein Sonderopfer auferlegt, das sich als unverhältnismäßig darstellt.

3. Zur Rechtfertigung der mittelbaren Diskriminierung kann nicht auf die Regelungsstruktur des § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BeamtVG a.F. abgestellt werden. Das Anwachsen des Ruhegehaltssatzes war danach degressiv angelegt. Von der Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit bis zum fünfundzwanzigsten Dienstjahr stieg der Ruhegehaltssatz um 2 v.H., danach nur noch um 1 v.H. Hätte der Gesetzgeber auf eine Teilzeitbeschäftigung versorgungsrechtlich allein mit einer proportionalen Kürzung der Dienstzeiten reagiert, so hätte das unter Umständen dazu führen können, dass die Anrechnung bei Teilzeitbeamten vermehrt zu dem höheren, der früheren Dienstphase vorbehaltenen Steigerungssatz erfolgt wäre. Der Versorgungsabschlag in der vom Gesetzgeber gewählten Form war zur Vermeidung dieses Ergebnisses aber ungeeignet und deshalb nicht verhältnismäßig. Er differenzierte bereits ebenfalls nicht danach, ob die Kürzung eine frühere, stärker versorgungswirksame Dienstzeit oder eine spätere Dienstzeit betraf.

66

4. Zwar steht dem Gesetzgeber im Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung ein weiter Gestaltungsspielraum zu (a), so dass er grundsätzlich an den Umstand, dass der Teilzeitbeamte vom Leitbild des in Vollzeit tätigen Beamten abweicht, besoldungsrechtlich anknüpfen kann. Diese Gestaltungs- und Typisierungsbefugnis endet jedoch dort, wo sie sich geschlechtsdiskriminierend auswirkt (b).

67

a) Der Gesetzgeber hat bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung einen weiten Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 76, 256 <295>; 114, 258 <288 f.>). Ihm kann dabei im Hinblick auf die Erforderlichkeit eines Mittels nicht eine konkrete Ausgestaltung zur Pflicht gemacht werden, da das Bundesverfassungsgericht insoweit nicht überprüft, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung geschaffen hat (vgl. BVerfGE 71, 39 <53>).

68

Weder die Besoldung noch die Versorgung des Beamten stellt ein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar. Beides ist vielmehr Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte mit seiner ganzen Persönlichkeit dem Dienstherrn zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt (vgl. BVerfGE 39, 196 <200 f.>; 114, 258 <298>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 -, Absatz-Nr. 10). Dieses besondere, herausgehobene Verhältnis zwischen Dienstpflicht und Alimentation schließt es aus, die gewährte Alimentation ohne weiteres proportional

69

zur geleisteten Arbeitszeit zu berechnen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 -, Absatz-Nr. 10; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 23. September 2004 - 2 C 61.03 -, NVwZ 2005, S. 594 <596>). 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 (BVerfGE 71, 39 <63>).

b) Den Umstand, dass der Teilzeitbeamte vom Leitbild des Vollzeitbeamten (vgl. BVerfGE 44, 249 <262 f.>; 55, 207 <237>; 71, 39 <61>) abweicht, kann der Gesetzgeber im Rahmen der aufgezeigten weiten Gestaltungsfreiheit daher grundsätzlich auch zum Anknüpfungspunkt besoldungsrechtlicher Regelungen machen. Jedoch endet die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch im Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung dort, wo sich die Regelungen in unverhältnismäßiger Weise benachteiligend für Beamte eines Geschlechts auswirken. Diese Grenze ist vorliegend überschritten, da der Versorgungsabschlag teilzeitbeschäftigte Frauen in unverhältnismäßiger Weise belastet.

70

Dabei kann hier dahingestellt bleiben, welche Wertigkeit der Dienstleistung eines Teilzeitbeamten im Vergleich zum Vollzeitbeamten zukommt. Der Frage, ob das Benachteiligungsverbot, das sich in § 72d BBG nur auf das eigentliche berufliche Fortkommen bezieht, im Hinblick auf eine überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft gerade von Teilzeitkräften (vgl. BTDrucks 12/5468, S. 40) auf die gesamte Rechte- und Pflichtenstellung der Beamten übertragen werden kann, braucht nicht nachgegangen zu werden.

71

Das Leitbild des Vollzeitbeamten kann jedenfalls die in Kauf genommene Belastung der weit überwiegend weiblichen teilzeitbeschäftigten Beamten in der Versorgung sachlich nicht rechtfertigen. Dem stehen sowohl der weit reichende Schutzzweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (1) als auch die Ziele, welche der Einführung von Teilzeitmöglichkeiten zu Grunde lagen (2), entgegen. Die durch den Versorgungsabschlag hervorgerufenen Nachteile werden auch nicht anderweitig kompensiert (3).

72

(1) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG zielen auf die Gewährleistung einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung. Diesem sachlich und persönlich definierten Schutzzweck steht das weit reichende Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG gegenüber. Diese Grundsatzentscheidung der Verfassung ist damit auch im Rahmen der Prüfung von Reichweite und Grenzen der hergebrachten Grundsätze als rechtfertigende Gründe für eine Ungleichbehandlung und der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu berücksichtigen. Dem Grundsatz der Hauptberuflichkeit kommt dabei bereits von seiner Zielsetzung her prinzipiell nicht die Funktion eines rechtfertigenden Grundes zu. Dieser verbietet nicht, Teilzeitbeschäftigte im Verhältnis zu Vollzeitbeschäftigten gleich zu behandeln, er gebietet keine Ungleichbehandlung. Die verfassungsrechtliche Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, eine

73

im politischen Kräftespiel stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern (vgl. BVerfGE 117, 372 <380>).

(2) Der Versorgungsabschlag für ehemals Teilzeitbeschäftigte läuft den erklärten Zielsetzungen, welche der Einführung von Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten zu Grunde lagen, zuwider.

74

Die Einführung der arbeitsmarktpolitischen Teilzeit lag auch im arbeitsmarktpolitischen Interesse des Staates. Aufgrund eines Überangebotes vor allem an Lehrern, die weit überwiegend auf eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst angewiesen sind, sollten durch eine Erweiterung der Teilzeitmöglichkeiten zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst geschaffen werden. Dann ist es jedoch widersprüchlich, diejenigen Beamten, die sich der Zielvorgabe entsprechend verhalten, mittelbar in einer an das Geschlecht anknüpfenden Weise dadurch zu diskriminieren, dass teilzeitbeschäftigte Frauen im Ergebnis eine schlechtere Versorgung erhalten.

75

Die Zulassung der Teilzeit aus familienpolitischen Gründen vollzog sich vor dem Hintergrund des Schutzes von Ehe und Familie. Auf der Basis tradierter Rollenvorstellungen ursprünglich zur Ermöglichung und Erleichterung der Pflichterfüllung der Beamtin gedacht (vgl. BTDrucks 5/3087, S. 3), dient diese Form der Teilzeit verstärkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der effektiven Wahlfreiheit in der Entscheidung über Rollenwahl und Rollenverteilung in Ehe, Familie und Beruf. Diese Wahlfreiheit unterfällt dem Schutz von Ehe und Familie in Art. 6 GG. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Gleichberechtigung von Mann und Frau auch hinsichtlich der möglichen Teilhabe am Arbeitsleben verpflichtet den Staat, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung familiärer Aufgaben nicht zu unverhältnismäßigen beruflichen Nachteilen führt. Dazu zählen auch rechtliche und tatsächliche Maßnahmen, die ein Nebeneinander von Erziehungs- und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile ermöglichen (vgl. BVerfGE 88, 203 <260>). Auch und gerade die Änderung der beruflichen Rahmenbedingungen bildet eine Grundlage zur Familiengründung, einen Baustein der Familienförderung und erfüllt damit den Schutzauftrag aus Art. 6 GG. Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise oder zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familienaufgaben und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden (BVerfGE 99, 216 <234>).

76

Vor diesem Hintergrund ist es nicht gerechtfertigt, den mit der Zulassung beamtenrechtlicher Teilzeitbeschäftigung unter anderem intendierten Schutz von Ehe und Familie durch finanzielle Nachteile im Bereich der Versorgung von Beamten teilweise wieder auszuhöhlen. Diejenigen Frauen, die familiäre Aufgaben mit beruflicher Tätigkeit kombinieren, dürfen nicht mit unverhältnismäßigen finanziellen Einbußen belastet werden. Jedenfalls kann die ihrerseits so begründete Teilzeitbeschäftigung nicht dazu herangezogen werden, mittelbare geschlechtsbezogene Diskriminierungen zu rechtfertigen.

77

(3) Diese mittelbare geschlechtsspezifische Diskriminierung teilzeitbeschäftigter Frauen kann - unabhängig von der Frage, inwieweit Kompensationen überhaupt verfassungsrechtlich erheblich sein können - im Ergebnis auch nicht dadurch als gerechtfertigt angesehen werden, dass die Kürzung im Rahmen der Berechnung des Ruhegehaltssatzes durch vermeintliche anderweitige Vorteile kompensiert würde. 78

Eine Kompensation liegt jedenfalls nicht schon darin, dass der Teilzeitbeschäftigte, um die gleiche Dienstzeit wie ein Vollzeitbeschäftigter zu erreichen, länger im Amt gewesen sein muss, was dazu führen kann, dass er aufgrund eines höheren Dienstalters oder auch eines höheren Amtes eine entsprechend höhere Besoldung erhalte, die ihrerseits das Ruhegehalt erhöht. Zwar würde der Beamte nicht schlechter stehen, wenn sich die Kürzung des Ruhegehaltssatzes infolge höherer ruhegehaltfähiger Dienstbezüge im Ergebnis nicht in geringeren Versorgungsbezügen im Vergleich zu einem Vollzeitbeschäftigten mit identischer Dienstzeit niederschlagen würde. 79

Jedoch ist einerseits die Annahme, dass der Teilzeitbeamte in der Regel ein höheres Amt erreicht, nicht von der Dauer seiner Dienstzugehörigkeit, sondern vor allem von seiner Leistung abhängig. 80

Zudem richtet sich andererseits die Erhöhung der Besoldung nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, nach dem Dienstalter, sondern nach dem Lebensalter. So sieht die Bundesbesoldungsordnung B keine Steigerungen nach dem Dienstalter vor. Bei Richtern - auf die die Versorgungsregelungen entsprechend anwendbar sind (§ 1 Abs. 2 BeamtVG) - wird das Grundgehalt anhand des Lebensalters bemessen (§ 38 Abs. 1 Satz 1 BBesG; vgl. hierzu Sander, in: Schwegmann/Summer, BBesG, Stand: Oktober 2007, § 38 Rn. 1b). 81

Im Rahmen der Bundesbesoldungsordnung A steigt das Grundgehalt nach Stufen. Das Aufsteigen in den Stufen des Grundgehalts wiederum richtet sich nach dem Besoldungsdienstalter. Dieses wird gemäß § 28 BBesG aber ausgehend vom Lebensalter festgelegt. Ausgangspunkt ist das 21. Lebensjahr. Die Reform des Besoldungsdienstalters zum 1. Januar 1990 durch das Fünfte Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften (BGBl I 1990 S. 967) hat das Lebensalter im Vergleich zum vorherigen Dienst- und Lebensaltersprinzip noch stärker zur Besoldungsgrundlage erhoben (vgl. Sander, in: Schwegmann/Summer, BBesG, Stand: Oktober 2007, vor § 27 ff. Rn. 2 und § 27 Rn. 1b m.w.N. zur Rechtsentwicklung). Die tatsächlich abgeleisteten Dienstjahre sind daher für das Aufsteigen nicht in erster Linie maßgebend. Der Umstand, dass der Teilzeitbeamte aufgrund seiner längeren Verweildauer im Beamtenverhältnis ein höheres Grundgehalt erreicht, ist daher primär auf sein - höheres - Lebensalter und nicht auf sein Dienstalter zurückzuführen. Eine Kompensation versorgungsrechtlicher Nachteile liegt deshalb in der Regel gerade nicht vor, eine Rechtfertigung mittelbarer Diskriminierung kann mit dieser gesetzlichen Regelung nicht erreicht werden. 82

III.

§ 85 Abs. 4 Satz 2 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung ist nach alledem mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vereinbar und daher nichtig.

83

Voßkuhle

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juni 2008 -
2 BvL 6/07**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juni 2008 - 2 BvL 6/07
- Rn. (1 - 83), http://www.bverfg.de/e/ls20080618_2bvl000607.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2008:ls20080618.2bvl000607