



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung**

der Verfassungsmäßigkeit des Art. 3 Nr. 9 des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts - Reformgesetz - vom 24. Februar 1997 (BGBl I Seite 322)

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 24. September 2002 - 4 S 634/00 -

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

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

am 6. Mai 2004 beschlossen:

Die durch Artikel 3 Nummer 9 des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts - Reformgesetz - vom 24. Februar 1997 (BGBl I Seite 322) erfolgte Neufassung des § 27 Absatz 2 Bundesbesoldungsgesetz mit den neuen Grundgehaltssätzen der Besoldungsgruppe A 14 nach Anlage IV Bundesbesoldungsgesetz ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit sie auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juli 1997 im Dienst befindliche Beamte der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts vom 1. Januar 1998 an ohne weitere Übergangsregelung anwendbar ist.

Gründe:

A.

Gegenstand der Vorlage ist die Frage, ob die durch Art. 3 Nr. 9 des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts - Reformgesetz - vom 24. Februar 1997 (BGBl I

1

S. 322) erfolgte Neufassung des § 27 Abs. 2 BBesG in Verbindung mit den neuen Grundgehaltssätzen der Besoldungsgruppe A 14 nach Anlage IV BBesG insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als sie auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juli 1997 im Dienst befindliche Beamte der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts vom 1. Januar 1998 an ohne weitere Übergangsregelung anwendbar ist.

Durch das Reformgesetz wurde das Vorrückensprinzip in den Stufen des Grundgehalts geändert. Die Anzahl der Gehaltsstufen wurde von 14 auf höchstens 12 reduziert. Ferner wurde von dem zuvor durchgehenden Zwei-Jahres-Rhythmus des Aufsteigens in die nächste Stufe abgerückt. Nach dem durch das Reformgesetz novellierten § 27 Abs. 2 BBesG rücken Beamte nur bis zur fünften Stufe alle zwei Jahre, anschließend bis zur Stufe 9 nur noch alle drei Jahre und dann nur noch alle vier Jahre weiter. Gleichzeitig wurden die Grundgehaltstabellen neu gestaltet; sie sehen in den unteren Stufen gegenüber dem bisherigen Recht maßvoll angehobene Beträge vor. Die Endgrundgehälter blieben unverändert. Der Gesetzgeber hat die in Art. 3 Nr. 9 des Reformgesetzes enthaltene Änderung des § 27 BBesG ebenso wie die geänderten Gehaltstabellen auf alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Dienst befindlichen Beamten erstreckt.

2

I.

In der bis zum 30. Juni 1997 geltenden Fassung hatte § 27 BBesG folgenden Wortlaut:

3

§ 27

4

Bemessung des Grundgehaltes

5

(1) Das Grundgehalt wird, soweit die Besoldungsordnungen nicht feste Gehälter vorsehen, nach Dienstaltersstufen bemessen. Es steigt von zwei zu zwei Jahren bis zum Endgrundgehalt. Der Tag, von dem für das Aufsteigen in den Dienstaltersstufen auszugehen ist, bestimmt sich nach dem Besoldungsdienstalter.

6

(2) Die Berechnung und die Festsetzung des Besoldungsdienstalters sind dem Beamten oder Soldaten schriftlich mitzuteilen.

7

(3) Der Anspruch auf das Aufsteigen in den Dienstaltersstufen ruht, solange der Beamte oder Soldat vorläufig des Dienstes enthoben ist. Führt ein Disziplinarverfahren zur Entfernung aus dem Dienst oder endet das Dienstverhältnis durch Entlassung auf Antrag des Beamten oder Soldaten oder infolge strafgerichtlicher Verurteilung, so erlischt der Anspruch auch für die Zeit des Ruhens.

8

Durch Art. 3 Nr. 9 des Reformgesetzes wurde § 27 BBesG in den Absätzen 1 bis 3 wie folgt neu gefasst:

9

§ 27

10

Bemessung des Grundgehaltes

11

(1) Das Grundgehalt wird, soweit die Besoldungsordnungen nicht feste Gehälter vorsehen, nach Stufen bemessen. Das Aufsteigen in den Stufen bestimmt sich nach dem Besoldungsdienstalter und der Leistung. Es wird mindestens das Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe gezahlt. 12

(2) Das Grundgehalt steigt bis zur fünften Stufe im Abstand von zwei Jahren, bis zur neunten Stufe im Abstand von drei Jahren und darüber hinaus im Abstand von vier Jahren. 13

(3) Bei dauerhaft herausragenden Leistungen kann die nächsthöhere Stufe frühestens nach Ablauf der Hälfte des Zeitraumes bis zu ihrem Erreichen als Grundgehalt vorweg festgesetzt werden (Leistungsstufe). Leistungsstufen dürfen in einem Kalenderjahr an bis zu 10 vom Hundert der Beamten und Soldaten eines Dienstherrn in den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A, die das Endgrundgehalt noch nicht erreicht haben, gewährt werden. Wird festgestellt, daß die Leistung des Beamten oder Soldaten nicht den mit dem Amt verbundenen durchschnittlichen Anforderungen entspricht, verbleibt er in seiner bisherigen Stufe, bis seine Leistung ein Aufsteigen in die nächsthöhere Stufe rechtfertigt. Eine darüber liegende Stufe, in der er sich ohne die Hemmung des Aufstiegs inzwischen befinden würde, darf frühestens nach Ablauf eines Jahres als Grundgehalt festgesetzt werden, wenn in diesem Zeitraum anforderungsgerechte Leistungen erbracht worden sind. Die Bundesregierung und die Landesregierungen werden ermächtigt, jeweils für ihren Bereich zur Gewährung von Leistungsstufen und zur Hemmung des Aufstiegs in den Stufen nähere Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen. In der Rechtsverordnung kann zugelassen werden, daß bei Dienstherrn mit weniger als zehn Beamten im Sinne des Satzes 2 in jedem Kalenderjahr einem Beamten die Leistungsstufe gewährt wird. Die Rechtsverordnung der Bundesregierung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. 14

Nach § 27 Abs. 4 Satz 1 BBesG gilt Absatz 3 nicht für Beamte im Beamtenverhältnis auf Probe nach § 12a BRRG. Ferner sind in den Absätzen 4 und 5 des § 27 BBesG verfahrensrechtliche Vorschriften sowie Regelungen eines gegen einen Beamten laufenden Disziplinarverfahrens enthalten. 15

Mit dem am 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Reformgesetz wurden zugleich die Grundgehaltssätze der einzelnen Dienstaltersstufen neu festgelegt (Anlage IV des Bundesbesoldungsgesetzes 1997). 16

In Art. 14 § 1 Abs. 1 des Reformgesetzes ist Folgendes bestimmt: 17

Überleitungszulage 18

(1) Verringerungen des Grundgehaltes auf Grund dieses Gesetzes werden durch eine ruhegehaltfähige Überleitungszulage ausgeglichen. Sie wird in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem nach bisherigem Recht zustehenden Grundgehalt, Ortszuschlag der Stufe 1 und allgemeiner Stellenzulage und dem nach diesem Gesetz zustehenden Grundgehalt und allgemeiner Stellenzulage gewährt. Die Überlei- 19

tungszulage verringert sich vom Tage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bei Erhöhungen des Grundgehaltes durch Aufsteigen in den Stufen sowie durch die Verleihung eines anderen Amtes mit höherem Endgrundgehalt (Grundgehalt) bis zur vollen Höhe der Bezügeverbesserung, bei allgemeinen Erhöhungen der Dienstbezüge zu einem Drittel des Erhöhungsbetrages. Satz 3 gilt nicht für Versorgungsempfänger; werden die Versorgungsbezüge allgemein erhöht, ist von demselben Zeitpunkt an auch die Überleitungszulage als Bestandteil des Ruhegehalts wie dieses anzupassen.

Weitere Übergangsvorschriften in Bezug auf das Aufsteigen in den zeitlich neu gestaffelten Grundgehaltsstufen nach § 27 Abs. 2 BBesG für die beim Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts am 1. Juli 1997 vorhandenen Beamten sind nicht vorgesehen.

20

II.

Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens streiten um die Höhe der dem Kläger seit dem 1. Januar 1998 zustehenden Besoldung.

21

1. Der am 27. Januar 1953 geborene Kläger ist seit 27. Juli 1990 Beamter im Dienst des Landes Baden-Württemberg. Der Beginn seines Besoldungsdienstalters wurde auf den 1. Januar 1974 festgesetzt. Er erhält als Oberveterinärarzt Bezüge nach der Besoldungsgruppe A 14. Am 30. Juni 1997 befand er sich in der damaligen Besoldungsstufe 12. Im Jahre 1998 beantragte der Kläger, ihm vom 1. Januar 1998 an Dienstbezüge auf der Basis des vor dem 1. Juli 1997 geltenden Besoldungsrechts zu gewähren.

22

Zur Begründung wies er auf eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Altersgruppen durch das zum 1. Juli 1997 in Kraft getretene Reformgesetz hin. Während die Neuregelung in den Besoldungsgruppen A 1 bis A 5 und A 7 bis A 10 Lebens Einkommenszuwächse zur Folge habe, hätten die Beamten in den Besoldungsgruppen A 6 und A 11 bis A 16 Lebens Einkommenseinbußen hinzunehmen, wobei die Besoldungsgruppe A 14 mit einem Betrag in Höhe von 9.000 DM besonders betroffen sei. Der Verlust steigere sich sogar noch, wenn - wie bei ihm - das 43. Lebensjahr bereits erreicht worden sei. Nach altem Recht wäre er zum 1. Januar 1998 in die Dienstaltersstufe 13 und ab dem 1. Januar 2000 in die Dienstaltersstufe 14 aufgerückt. Nach neuem Recht werde er die nunmehrige Endstufe 12 erst am 1. Januar 2006 erreichen. Dies bedeute für ihn einen Einkommensverlust von insgesamt über 25.000 DM. Die ihm ab dem 1. Juli 1997 gewährte Überleitungszulage in Höhe von 211,18 DM sei mit dem Aufsteigen in die Stufe 10 zum 1. Januar 1998 aufgezehrt worden. Neu angestellte junge Beamte kämen hingegen durch die neue Grundgehaltstabelle in den Genuss von Einkommensverbesserungen. Bei Beamten, die sich bereits in der Endstufe befänden, ändere sich kaum etwas. Demgegenüber müssten alle Beamten, die zum Zeitpunkt der Änderung älter als 39 Jahre seien, bis zum 53. Lebensjahr ein niedrigeres Gehalt hinnehmen.

23

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg wies den Antrag ab. Widerspruch und Klage hatten keinen Erfolg. 24

2. Auf die von ihm zugelassene Berufung hin hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg das Verfahren ausgesetzt und nach Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dazu eingeholt, ob die durch Art. 3 Nr. 9 des Reformgesetzes erfolgte Neufassung des § 27 Abs. 2 BBesG in Verbindung mit den neuen Grundgehaltssätzen der Besoldungsgruppe A 14 nach Anlage IV BBesG insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als sie auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juli 1997 im Dienst befindliche Beamte der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts vom 1. Januar 1998 an ohne weitere Übergangsregelung anwendbar ist. 25

Das vorliegende Gericht hält § 27 Abs. 2 BBesG 1997 in Verbindung mit Anlage IV dieses Gesetzes, jedenfalls soweit die Vorschrift seit dem 1. Juli 1997 auf den Kläger als damals im Dienst befindlichen Beamten der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts anwendbar ist, für mit dem Grundgesetz unvereinbar. Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG sei wohl nicht gegeben, weil der Gesetzgeber die Struktur der Beamtenbesoldung habe ändern dürfen. Es gebe keinen Anspruch auf Erhaltung des einmal erlangten Besitzstandes noch bewegten sich die dem Kläger zustehenden Bezüge an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentation. Die Regelung widerspreche jedoch Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gesetzgeber habe mit Wirkung vom 1. Juli 1997 in den durch § 27 Abs. 2 BBesG 1997 in Verbindung mit der Anlage IV dieses Gesetzes erfassten Personenkreis auch die Gruppe der damals vorhandenen Beamten der Besoldungsgruppe A 14 in den damaligen Dienstaltersstufen 11 bis 13 einbezogen und sie dadurch im Vergleich zu den Gruppen sowohl der damals jüngeren, sich noch nicht in der 11. Dienstaltersstufe befindenden, als auch der damals älteren, sich jenseits der 13. Dienstaltersstufe befindenden Beamten im Hinblick auf das durch die neue Struktur der Besoldung erzielbare Lebenseinkommen schlechter gestellt. 26

Die Vergleichbarkeit der genannten Personengruppen leite sich bereits daraus her, dass die vom Kläger repräsentierte Gruppe der nach Besoldungsgruppe A 14 bisher in der 11. bis 13. Dienstaltersstufe besoldeten Beamten der mittleren Jahrgänge ebenso wie die beiden anderen Gruppen der vom Besoldungsdienstalter her jüngeren und der älteren Beamten unterschiedslos in den Anwendungsbereich der seit 1. Juli 1997 geltenden Neuregelung des Stufenaufstiegs in § 27 Abs. 2 BBesG einbezogen worden seien. 27

Die beanstandete Gleichbehandlung bestehe darin, dass die Gruppe der Beamten der Besoldungsgruppe A 14 in den bisherigen Dienstaltersstufen 11 bis 13 infolge der Neuregelung schlechter behandelt werde als die beiden anderen Gruppen der von der neuen Regelung betroffenen Beamten. Diese Benachteiligung betrage im Falle des Klägers als Angehörigen der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts seit dem 1. Januar 1998 nach dem Wegfall der Überleitungszulage 28

mehr als 25.000 DM an Lebenseinkommen, wohingegen die nach der Besoldungsgruppe A 14 bezahlten Beamten der beiden anderen Gruppen der am 1. Juli 1997 jüngeren und älteren Beamten weitaus geringere Verluste an zukünftiger Besoldung und damit an Lebenseinkommen erleiden würden. Der durch das Änderungsgesetz den nach A 14 besoldeten Beamten in den mittleren Dienst- und Lebensjahren als Folge der zeitlich gestreckten Gehaltsstufen zuteil werdende geringere Besoldungszuwachs werde bei den Berufsanfängern sowie jüngeren im Dienst befindlichen Beamten - abhängig vom Zeitpunkt des Eintritts in das Beamtenverhältnis - dadurch weitgehend ausgeglichen, dass sie durch das Aufrücken in den zunächst geltenden Zwei-Jahres-Stufen mit entsprechender Erhöhung der Grundgehaltssätze von höheren Besoldungszuwächsen als dies bisher der Fall gewesen sei, begünstigt würden. Demgegenüber erführen auch die sich am 1. Juli 1997 bereits in der höchsten Gehaltsstufe (Dienstaltersstufe 14) befindlichen älteren Beamten jedenfalls insoweit keinen Besoldungsnachteil mehr, als sie auch nach neuem Recht bereits die höchste Dienstaltersstufe erreicht hätten.

Diese Ungleichbehandlung sei auch nicht durch einen sachlich hinreichenden Grund gerechtfertigt. Die Einbeziehung der Gruppe der Beamten der Besoldungsgruppe A 14 in den Dienstaltersstufen 11 bis 13 alten Rechts in die in § 27 Abs. 2 BBesG 1997 getroffene Neuregelung des Stufenaufstiegs des Grundgehalts der Besoldungsgruppe A 14 und der Grundgehaltstabellen mit Wirkung vom 1. Juli 1997 bzw. vom 1. Januar 1998 nach Aufzehrung der Überleitungszulage weiche von dem im Reformgesetz zugrundegelegten Prinzip eines amtsangemessenen Ausgleichs der zeitlich gestaffelten Besoldungsentwicklung über die das gesamte Berufsleben umfassende Dienstzeit ab. Der Gesetzgeber habe die Verlängerung der Intervalle, die in den mittleren und späteren Berufs Jahren zu einer langsameren Steigerung des Grundgehaltes führe, im Hinblick darauf angeordnet, dass in den früheren Berufs Jahren, in denen der Leistungszuwachs und der persönliche Bedarf durch den Aufbau einer eigenen Existenz und Familiengründung am höchsten seien, eine raschere und stärkere Steigerung als bisher stattfinden solle.

Der Gesetzgeber habe ein neues Besoldungssystem entwickelt, dessen innere Ausgewogenheit erst in seiner alle Altersjahrgänge erfassenden Gesamtheit deutlich werde. Die spätere Verlangsamung und Verminderung des Besoldungsanstiegs werde - jedenfalls weitgehend - durch die anfängliche Beschleunigung und Erhöhung des Besoldungszuwachses kompensiert. Insoweit enthalte das neue Besoldungsrecht nach seiner Zweckbestimmung eine wechselbezügliche innere Geschlossenheit, die seine Konzeption als ein die gesamte Dienstzeit der Beamten übergreifendes Ganzes deutlich mache. Diese über das gesamte Berufsleben der betroffenen Beamten sich erstreckende umfassende Konzeption aber erfordere es, einen im Dienst befindlichen Beamten, der wie der Kläger im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung am 1. Juli 1997 bzw. nach Aufzehrung der Überleitungszulage am 1. Januar 1998 nur noch deren zukünftige Nachteile erfahre, ohne die nach der Gesetzeskonzeption zeitlich vorgehenden Besoldungsverbesserungen der jüngeren Be-

29

30

amten erfahren zu haben, von der Neuregelung auszunehmen oder ihm durch eine entsprechende ausreichende Übergangsregelung einen angemessenen Besoldungsausgleich zukommen zu lassen.

Wegen des Ausmaßes der Benachteiligung von 25.000 DM oder 42.000 DM könne auch nicht von bloßen Unebenheiten, Friktionen und Härten, die bei einer typisierenden Betrachtung hingenommen werden müssten, gesprochen werden. Ein ausreichender Differenzierungsgrund könne zwar in der Typisierung und Generalisierung von Sachverhalten, etwa zur Verwaltungsvereinfachung, liegen. Dadurch eintretende Nachteile seien aber lediglich dann ausnahmsweise hinzunehmen, wenn nur eine kleine Zahl von Personen betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz im Einzelfall nicht sehr intensiv sei. Sie komme also auch im Besoldungsrecht nur in Betracht, wenn die Anwendung einer Vorschrift nur im Einzelfall ausnahmsweise zu einer Benachteiligung der Betroffenen führe, und nicht, wenn die Regelung ganze Gruppen von Betroffenen stärker belaste. Letzteres aber sei hier der Fall. Der nachteilig betroffene Personenkreis bestehe nicht nur aus einer kleinen Zahl von Personen und werde auch nicht lediglich geringfügig gegenüber den anderen Gruppen benachteiligt.

31

Die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung in Bezug auf die Personengruppe der Beamten der mittleren Jahrgänge, denen der Kläger angehöre, könne schließlich auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, Stichtagsregelungen für das Inkrafttreten belastender Gesetze seien trotz der damit verbundenen Härten zulässig.

32

III.

Zu dem Vorlagebeschluss haben die Bundesregierung, das Land Baden-Württemberg und der Kläger des Ausgangsrechtsstreits Stellung genommen.

33

1. Die Bundesregierung ist der Ansicht, das vorliegende Gericht habe das übergreifende Leit- und Regelungsziel des Reformgesetzes nicht hinreichend berücksichtigt. Es habe nur einzelne Reformmaßnahmen, hier vor allem die Änderung des Rhythmus der Aufstiegsintervalle, untersucht, ohne die grundlegende konzeptionelle Neuausrichtung des gesamten Besoldungssystems der Besoldungsordnung A auf das Leistungsprinzip in die Betrachtung einzubeziehen. Hierdurch entstehe ein unvollständiges Bild. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts habe das gesamte Besoldungssystem vor allem für die Beamten und Soldaten der Bundesbesoldungsordnung A neu ausgerichtet und sich keineswegs auf Ergänzungen oder bloße Umschichtungen des vorhandenen Systems beschränkt. Das Gesetz habe vielmehr ein in sich geschlossenes Reformkonzept verwirklicht, das dem Leistungsgesichtspunkt sowohl beim Grundgehalt als auch bei der Abgeltung situativer Einzelleistungen ein deutlich stärkeres Gewicht verleihe. Dabei ließen sich drei Grundlinien feststellen.

34

Zum einen sei dies eine leistungsabhängige Steigerung im Grundgehalt, die mit der Einführung von Leistungsstufen und der Möglichkeit, den weiteren Stufenaufstieg zu

35

hemmen, verknüpft sei. Hinzu komme eine Übertragung von Regelungskompetenzen auf die Länder. So könne der jeweilige Ordnungsgeber Leistungsprämien und -zulagen vergeben, wodurch es zu einer Dezentralisierung und Flexibilisierung komme. Schließlich sei die Bundesbesoldungsordnung A durch Korrekturen bei der Gewichtung der Grundgehaltsbeträge und der Intervalle des Stufenaufstiegs neu strukturiert worden. Damit richte sich das Aufsteigen in den Stufen nicht mehr allein nach Zeitablauf, sondern nach dem Besoldungsdienstalter und der Leistung. Es habe auch keine kostenneutrale Umschichtung des gesamten Lebenseinkommens erfolgen sollen, wovon das vorlegende Gericht ausgehe.

Soweit das vorlegende Gericht gleichwohl entsprechende Schlussfolgerungen an Stelle, fehle diesen die Grundlage. Vielmehr hätten mit der Neustrukturierung zugleich finanzielle Handlungs- und Gestaltungsoptionen zur weiteren Stärkung der Leistungsausrichtung eröffnet werden sollen. Der Reformgesetzgeber habe die neuen Möglichkeiten der Leistungsbezahlung auch möglichst umfassend und zeitnah für alle Bezügeempfänger einführen wollen. Die Einführung der Leistungsbezahlung im Grundgehalt nur für Neueingestellte und Berufsanfänger hätte die vom Gesetzgeber angestrebten Regelungsziele nicht erreicht. Mit der zügigen Einführung sollten vor allem auch die erfahrungsgemäß besonders leistungsstarken Gruppen der mittleren Altersjahrgänge erreicht werden, die zudem über weit reichende dienstliche Erfahrungen verfügten. Ein Ausschluss dieser mittleren Jahrgänge von den Möglichkeiten der individuellen Leistungshonorierung als Folge umfassender kompensatorischer Übergangsregelungen wäre vor allem im Interesse der Beamtinnen und Beamten nicht sachgerecht gewesen.

36

Bei der Ausgestaltung der Überleitungszulage seien die verfassungsrechtlichen Gestaltungsrichtlinien wie Angemessenheit, Vertrauensschutz und Fürsorgeverpflichtung beachtet worden. Dies vor allem mit Blick darauf, dass die schon im Dienst befindlichen Beamten durch die Überleitung in die neue Grundgehaltstabelle der Bundesbesoldungsordnung von einem künftigen Stufenaufstieg nicht ausgeschlossen worden seien, sondern der erwartete automatische Aufstieg in den Stufen von einer Leistungskontrolle abhängig gemacht und für einzelne Gruppen nur zeitlich hinausgeschoben werden sollte. Bei einer zeitlichen Verschiebung um zwei bis vier Jahre werde die Perspektive der Einkommensentwicklung nicht genommen. Es würden nur einzelne Verbesserungen geringfügig verzögert. Überdies betrage die Differenz zwischen der 10. und der 12. Leistungsstufe in der Besoldungsgruppe A 14 gegenwärtig nur rund 235 € monatlich. Bezogen auf den Kläger bedeute dies, dass er sein Endgrundgehalt nicht mit dem 49. Lebensjahr, sondern erst vier Jahre später mit dem 53. Lebensjahr erreichen werde. Es bestehe aber die Möglichkeit, dass er bei erheblich über dem Durchschnitt liegenden Gesamtleistungen das Endgrundgehalt zwei Jahre früher erreiche, sonach mit dem 51. Lebensjahr. Zudem habe der Gesetzgeber mit der Überleitungszulage, deren Zweck allein in der Wahrung des seinerzeit erzielten Einkommens bestehe, ein Absinken der Bezüge unter die zuletzt gewährte Besoldung verhindert.

37

2. Das im Ausgangsrechtsstreit beklagte Land Baden-Württemberg sieht ebenfalls keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 33 Abs. 5 GG. 38

Die Umstrukturierung der Grundgehaltstabelle der A-Besoldung habe nach den Verhältnissen des Monats Juli 1997 bei den jüngeren Beamten insgesamt Verbesserungen bei den Grundgehältern von monatlich rund 2,8 Mio. DM gebracht. Dem hätten aufzehrbare Überleitungszulagen nach Art. 14 § 1 Abs. 1 des Reformgesetzes in diesem Monat von insgesamt rund 9,2 Mio. DM gegenüber gestanden. Nach der Aufzehrung dieser Überleitungszulagen stünden die frei werdenden Mittel - nach Anrechnung der Mehrkosten an Grundgehältern für die jüngeren Beamten - kostenneutral für die neue individuelle leistungsorientierte Besoldung (Leistungsstufen, -prämien und -zulagen) zur Verfügung. Die Bezügeverbesserungen lägen bei allen jüngeren Beamten deutlich unterhalb der Bezügevermindierungen durch das spätere verzögerte Aufsteigen in den Stufen des Grundgehalts. Per Saldo vermindere sich auch bei den jüngeren Beamten durch das neue Recht im Vergleich zum früheren Recht stets das Lebenseinkommen nicht nur geringfügig. Im Ergebnis sei der Kläger im Vergleich zu jüngeren Beamten durch die Besitzstandsregelung des Art. 14 § 1 des Reformgesetzes im Regelfall nicht schlechter gestellt. 39

Die Landesregierung habe durch Rechtsverordnung vom 21. Juni 1999 (GBI S. 308) für Beamte des Landes ab dem Jahr 2000 Leistungsstufen eingeführt, in deren Genuss der Kläger bei Vorliegen der Voraussetzungen kommen könne. Soweit Beamte, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reformgesetzes bereits im Endgrundgehalt gewesen seien, von den Umstrukturierungsmaßnahmen nicht betroffen seien, beruhe dies auf sachgerechten Gründen. Diese Beamten seien von den Leistungsstufen in § 27 Abs. 3 Satz 1 BBesG in der Fassung des Reformgesetzes ausdrücklich ausgenommen. Eine dauerhafte Absenkung der Besoldung bis zum Eintritt in den Ruhestand kraft Gesetzes und Auswirkungen auf die Beamtenversorgung seien nicht gewollt gewesen. Dies seien plausible und nachvollziehbare Gründe für die Behandlung dieser Beamtengruppe. 40

3. Der Kläger des Ausgangsrechtsstreits verteidigt den Vorlagebeschluss unter Wiederholung und Vertiefung seines bisherigen Vortrages. 41

B.

Die Vorlage ist zulässig. Der vom vorlegenden Gericht in der Sache vertretenen Auffassung kann jedoch nicht beigetreten werden. Die zur Prüfung vorgelegte Regelung verstößt weder gegen Art. 3 Abs. 1 GG noch gegen Art. 33 Abs. 5 GG. 42

I.

Auf dem Gebiet des Besoldungsrechts hat der Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 8, 1 <22>; 13, 356 <362>; 26, 141 <158 ff.>; 71, 39 <52 f.>; 103, 310 <319 f.>). Er muss nämlich innerhalb des Besoldungsrechts nicht nur auf das Verhältnis einzelner Ämter zu benachbarten oder nahe stehenden Äm-

tern sehen, sondern auch übergreifende Gesichtspunkte, vor allem solche der Rückwirkung einer konkreten Differenzierung oder Nichtdifferenzierung auf das übrige Besoldungsgefüge, berücksichtigen. Er darf unter dem Gesichtspunkt der richtigen Einordnung eines Amtes in die Besoldungsordnung nicht nur die Aufgaben und die Verantwortung, die mit dem Amt verbunden sind, sondern unter Umständen auch die Notwendigkeit der Gewinnung von Nachwuchs oder ein besonderes Risiko berücksichtigen. Schließlich muss der Gesetzgeber die Freiheit haben, auch von der bisherigen Bewertung eines Amtes im Verhältnis zu einem anderen Amt abzuweichen. Anders lässt sich, wenn man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene vernünftige Neuregelung und Verbesserung nicht bewerkstelligen (vgl. BVerfGE 26, 141 <158>).

Wegen des weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, überprüft das Bundesverfassungsgericht nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegen stehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>). Dem Gesetzgeber steht es im Besonderen frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen (vgl. BVerfGE 71, 39 <53>; 76, 256 <295, 330>). Ihm muss zugestanden werden, auch das gesamte Besoldungsgefüge und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen (vgl. BVerfGE 26, 141 <158>). Jede Regelung des Besoldungsrechts muss zwangsläufig generalisieren und typisieren und wird in der Abgrenzung unvermeidbare Härten mit sich bringen; sie wird insoweit vielfach unter irgendeinem Gesichtspunkt für die unmittelbar Betroffenen fragwürdig erscheinen (vgl. BVerfGE 26, 141 <159>). Die vielfältigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte werden nicht immer miteinander in Einklang zu bringen sein. Die sich daraus ergebenden Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen müssen hingenommen werden, sofern sich für die Gesamtregelung ein vernünftiger Grund anführen lässt (vgl. BVerfGE 26, 141 <159>; 49, 260 <273>; 65, 141 <148>; 76, 256 <295>; zusammenfassend BVerfGE 103, 310 <320>).

44

II.

Hieran gemessen begegnet die zur Prüfung vorgelegte Bestimmung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

45

1. Ziel des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts war die zeitgemäße und anforderungsgerechte Erneuerung des öffentlichen Dienstrechts, damit eine funktionstüchtige öffentliche Verwaltung auch in Zeiten knapper Kassen die öffentlichen Aufgaben zuverlässig, effektiv und kostenbewusst erfüllen kann. Zur Verwirkli-

46

chung dieses Zieles sollten die Verstärkung des Leistungsgedankens, die Verbesserung von Mobilität und die Intensivierung von Führungskraft dienen (BTDrucks 13/3994, S. 1). Die Verstärkung des Leistungsgedankens sollte dabei hauptsächlich dadurch umgesetzt werden, dass die Leistungselemente bei der Bezahlung verbessert und das Besoldungssystem insgesamt nach den Gesichtspunkten Attraktivität und Flexibilität neu gestaltet werden (BTDrucks 13/3994, S. 1). Das Besoldungsrecht sollte den Leistungsgesichtspunkt stärker als bisher berücksichtigen und in seiner Anwendung flexibler und dezentraler ausgestaltet werden. Zusammen mit der neuen Struktur der Grundgehaltstabellen und der Umgestaltung des Ortszuschlages in einen Familienzuschlag sollte das Bezahlungssystem zeitgemäß, bedarfsgerecht und transparent werden (BTDrucks 13/3994, S. 29).

Als Maßnahmen zur Umsetzung sollten zum einen Steigerungen im Grundgehalt leistungsabhängig und nicht durch reinen Zeitablauf erfolgen. Leistungsprämien sollten von der Bundesregierung und den jeweiligen Landesregierungen als ergänzende Bezahlungstatbestände eingeführt werden können. Zum anderen sollte die Einführung von Öffnungsklauseln es den jeweiligen Verordnungsgebern ermöglichen, die Zahlung von Leistungsprämien und Leistungszulagen auf ihren Bedarf abzustimmen. Außerdem sollte durch die Übertragung der Regelungskompetenz zu Gunsten der Länder das bisherige bundesgesetzliche Regelwerk zur Begrenzung der Zahl der Beförderungsstellen von Beamten (Stellenobergrenzen) flexibilisiert und durch eine zeitgemäße Regelung ersetzt werden. Als drittes Element sollte das gesetzgeberische Ziel schließlich durch die Neugestaltung der Grundgehaltstabellen verwirklicht werden (BTDrucks 13/3994, S. 29).

47

2. a) Das vorliegende Gericht greift unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Maßstabes, den der Gesetzgeber zutreffend zu Grunde legt, zu kurz, wenn es ausführt, dass der Gesetzgeber ein neues Bezahlungssystem entwickelt habe, dessen Ausgewogenheit sich erst in seiner alle Altersjahrgänge erfassenden Gesamtheit erschließe. Dieser Überlegung liegt der so auch ausdrücklich formulierte Gedanke zu Grunde, dass die spätere Verlangsamung und Verminderung des Besoldungsanstiegs durch die anfängliche Beschleunigung und Erhöhung der Besoldungszuwächse weitgehend kompensiert werde. Das Gesetz wird an einer Konzeption gemessen, nach der das Gesamtlebenseinkommen nahezu unverändert bleiben und lediglich eine Umschichtung zu Gunsten der jüngeren Beamten erfolgen soll. Damit löst sich die Vorlage jedoch von den geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben ebenso wie von den in der Gesetzesbegründung enthaltenen Einzelaussagen zu den das Reformgesetz leitenden Prinzipien.

48

Dem rascheren und stärkeren Einkommenszuwachs in den frühen Berufsjahren liegt die Überlegung zu Grunde, dass hier sowohl der Leistungszuwachs wie auch der persönliche Bedarf durch Aufbau einer eigenen Existenz und Familiengründung am höchsten sind (BTDrucks 13/3994, S. 29). Die Verlängerung der Aufstiegsintervalle ab den mittleren Stufen kann in diesem Zusammenhang nicht allein in der beabsichtigten Kostenneutralität begründet gesehen werden. Die dadurch bewirkte Besol-

49

dungsabsenkung wurzelt vielmehr in der Erwägung, dass der persönliche Bedarf ab den mittleren gegenüber den Anfangsstufen geringer ist, weil die Existenz- und die Familiengründung hier in der Regel abgeschlossen ist und es insoweit vornehmlich um den Zuwachs an Lebenskomfort geht (vgl. insoweit z. B. Schwegmann/Summer, BBesG, 111. Erg.-Lief. März 2004 <Gesamtwerk>, § 27 Rn. 1). Den familienbedingten Belastungen der Beamten, wie etwa den Ausbildungskosten für Kinder, wird mit einem Familienzuschlag Rechnung getragen. Durch diesen werden nach dem Einbau der Basisbeträge des früheren Ortszuschlages in die Grundgehälter dessen familienstands- und kinderbezogenen Anteile in bisheriger Höhe weitergewährt (vgl. dazu Adolf/Durner, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1997, S. 59 ff.).

Die durch das Reformgesetz bewirkte Besoldungsanhebung in den frühen Dienstjahren wie auch die Absenkung der Besoldung in den späteren Dienstjahren beruhen damit auf dem jeweiligen persönlichen Bedarf der Beamten in den einzelnen Zeitabschnitten wie auch auf dem Gesichtspunkt des möglichen Leistungszuwachses. Letzterer wird von dem Gesetzgeber als in den Anfangsjahren höher angesehen, weil der Lern- und Erfahrungsprozess hier intensiver ist als in den späteren Jahren, in denen auf den gewonnenen Erkenntnischatz aufgebaut und dieser erweitert wird. Mithin liegen bezogen auf die einzelnen Dienstaltersphasen jeweils konkrete und auf die zu regelnde Sache bezogene Erwägungen des Gesetzgebers vor, die er folgerichtig auf die jeweils betroffenen Beamtengruppen erstreckt. Schon unter diesem Gesichtspunkt ist die vom vorlegenden Gericht behauptete Systemwidrigkeit nicht gegeben.

50

Auch der Annahme, dass der Gesetzgeber mit der neuen Struktur der Grundgehaltssätze nur eine Umschichtung des Lebenseinkommens bei nahezu unverändert bleibendem Gesamtlebenseinkommen beabsichtigt habe, kann nicht gefolgt werden. Dies lässt sich weder dem Reformgesetz noch den Gesetzesmaterialien ausdrücklich oder den Umständen nach entnehmen. Die in den Gesetzesmaterialien verwendete Formulierung "Umschichtung des Lebenseinkommens" kann den vom vorlegenden Gericht gezogenen Schluss alleine nicht tragen. Dieser Terminus wird lediglich in abstrakter Weise zur plakativen Umschreibung der neuen Besoldungsstruktur verwendet, nicht aber in dem Sinne, dass das bisherige Gesamtlebenseinkommen unverändert aufrechterhalten bleiben und lediglich anders verteilt werden sollte. Vielmehr geht aus dem Gesamtzusammenhang hervor, dass insgesamt eine Absenkung des Gesamtlebenseinkommens beabsichtigt war. Berücksichtigt man, dass die besoldungsrechtlichen Maßnahmen auch die Einführung von Leistungselementen, konkret die vorgezogene Erhöhung des Grundgehalts und die Zahlung von Leistungsprämien und -zulagen, vorsehen, so erschließt sich, dass auch diese auf die Stärkung des Leistungsgesichtspunktes zielenden Maßnahmen durch die Absenkung der Besoldung finanziert werden sollten. Demgemäß spricht die Gesetzesbegründung davon, dass die Neuregelungen für Bund, Länder und Gemeinden in der Gesamtbetrachtung kostenneutral seien und dass durch den Umbau der Gehaltstabellen nach einer Übergangszeit von wenigen Jahren Minderausgaben erzielt würden, die für leistungsbezogene Bezahlungselemente zur Verfügung stünden (BTDrucks 13/3994,

51

S. 252 f.).

b) Ferner hat das vorliegende Gericht nicht hinreichend beachtet, dass das Reformgesetz nicht bei der Neugestaltung der Besoldungstabellen stehen bleibt, sondern die Besoldung auch an Leistungsgesichtspunkte gebunden hat. Sein Hinweis, dass es sich bei der Neugestaltung der Besoldungstabellen und den neu eingeführten Leistungselementen um zwei voneinander getrennte Prinzipien handele, ist nur zum Teil zutreffend. 52

Die Anhebung der Besoldung in den frühen Dienstjahren und das erst spätere Erreichen des Endgrundgehaltes bewirkten zwar die Absenkung der Besoldung in den folgenden Dienstjahren leistungsunabhängig. Auch folgt der Aufstieg innerhalb der neuen Besoldungsstufen im Grundsatz nach wie vor einem Automatismus. Gleichwohl kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Neugestaltung der Besoldungstabellen nicht auch mit der Stärkung des Leistungsgedankens in Zusammenhang stehe. Der Aufstiegsautomatismus kann bei herausragenden Leistungen mit einem vorzeitigen Aufstieg in die nächste Leistungsstufe wie auch bei ungenügenden Leistungen mit einer Hemmung des Aufstiegs durchbrochen werden. Diese Elemente können - sieht man von der Gruppe der Beamten auf Probe ab - zwar auch innerhalb der gegenüber der früheren Regelung beibehaltenen zweijährigen Aufstiegsintervalle bis zur fünften Stufe ihre Wirkung entfalten. Jedoch erzeugt die Verlängerung der Aufstiegsintervalle ab der fünften Stufe, mithin einem Zeitpunkt, in dem nach der Gesetzesbegründung der stärkste Leistungszuwachs vorüber ist, für die Beamten einen stärkeren Leistungsanreiz und fördert damit mittelbar den Leistungsgedanken. 53

Die längeren Leistungsintervalle bieten zum einen eine Perspektive, bei herausragenden Leistungen vorzeitig in die nächst höhere Stufe aufzurücken. Zum anderen sind sie geeignet, einer unterdurchschnittlichen Leistung mit der Konsequenz einer noch längeren Verweildauer in einer Leistungsstufe entgegen zu wirken. Insoweit ist es auch unter dem Gesichtspunkt des Leistungsgedankens durchaus konsequent, wenn die Neuregelung auf alle Beamten erstreckt wird. 54

Von einer evidenten Sachwidrigkeit der Neuregelung kann nach alledem auch insoweit als sie die Beamten der Besoldungsgruppe A 14 in der Dienstaltersstufe 12 alten Rechts betrifft, keine Rede sein. 55

3. Aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG folgt nichts Abweichendes. Art. 33 Abs. 5 GG mit dem darin verankerten Alimentationsprinzip schränkt den unter I. umrissenen weiten Typisierungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers nicht über die Grenzen des Art. 3 Abs. 1 GG hinaus ein (BVerfGE 103, 310 <320 f.> m.N. der ständigen Rechtsprechung). 56

Hassmer

Jentsch

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2004 -
2 BvL 16/02**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2004 - 2 BvL 16/02 -
Rn. (1 - 56), http://www.bverfg.de/e/ls20040506_2bvl001602.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:ls20040506.2bvl001602