

Le i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007

- 2 BvL 11/04 -

Der vom Gesetzgeber gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtende Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt lässt eine Verlängerung der Wartefrist des § 5 Abs. 3 Satz 1 Beamtenversorgungsgesetz auf mehr als zwei Jahre nicht zu (im Anschluss an BVerfGE 61, 43).



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur Prüfung,**

ob § 5 Absatz 3 des Beamtenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 mit dem Grundgesetz unvereinbar und deshalb ungültig ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 11. Oktober 2004 - 6 A 789/04 -

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

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

am 20. März 2007 beschlossen:

§ 5 Absatz 3 Satz 1 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 I S. 322) ist mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob die bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge zu beachtende Dreijahresfrist des § 5 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 BeamtVG mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

I.

1. § 5 BeamtVG bestimmt, welche Dienstbezüge des Beamten ruhegehaltfähig sind. Grundsätzlich sind dies diejenigen, die ihm zuletzt zugestanden haben (§ 5 Abs. 1 BeamtVG). Diese Anknüpfung an das letzte Amt wird durch § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG eingeschränkt. Danach berechnen sich die Versorgungsbezüge des Beamten, der aus einem Beförderungsamte in den Ruhestand tritt und der die Bezüge aus diesem Amt nicht mindestens drei Jahre erhalten hat, nur nach Maßgabe der Bezüge des vorher bekleideten Amtes. 2

§ 5 BeamtVG in der Fassung des Versorgungsreformgesetzes vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666) und der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl I S. 322) lautet – auszugsweise – wie folgt: 3

§ 5 4

Ruhegehaltfähige Dienstbezüge 5

(1) Ruhegehaltfähige Dienstbezüge sind 6

1. das Grundgehalt oder die diesem entsprechen den Dienstbezüge, 7

2. der Familienzuschlag (§ 50 Abs. 1) der Stufe 1, 8

3. sonstige Dienstbezüge, die im Besoldungsrecht als ruhegehaltfähig bezeichnet sind, 9

die dem Beamten in den Fällen der Nummern 1 und 3 zuletzt zugestanden haben oder in den Fällen der Nummer 2 nach dem Besoldungsrecht zustehen würden. [...] 10

(2) [...] 11

(3) Ist ein Beamter aus einem Amt in den Ruhestand getreten, das nicht der Eingangsbesoldungsgruppe seiner Laufbahn oder das keiner Laufbahn angehört, und hat er die Dienstbezüge dieses oder eines mindestens gleichwertigen Amtes vor dem Eintritt in den Ruhestand nicht mindestens drei Jahre erhalten, so sind ruhegehaltfähig nur die Bezüge des vorher bekleideten Amtes. [...] 12

(4) Absatz 3 gilt nicht, wenn der Beamte vor Ablauf der Frist infolge von Krankheit, Verwundung oder sonstiger Beschädigung, die er sich ohne grobes Verschulden bei Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes zugezogen hat, in den Ruhestand getreten ist. 13

(5) [...] 14

Als Übergangsregelung bestimmt § 69c Abs. 1 und 2 BeamtVG, dass auf vor dem 1. Januar 1999 eingetretene Versorgungsfälle und auf Beamte, die vor dem 1. Januar 2001 befördert wurden, § 5 Abs. 3 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1998 geltenden Fassung Anwendung findet. 15

2. Die Versorgungsbezüge der Beamten wurden seit jeher auf Grundlage der Dienstbezüge ihres letzten Amtes festgesetzt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210>; 61, 43 16

<58>). Entsprechende Regelungen enthielten bereits die beamtenrechtlichen Vorschriften des Deutschen Reichs (vgl. § 42 des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873 - RBG – RGBl S. 61) und Preußens (vgl. § 10 des Preußischen Gesetzes betreffend die Pensionierung der unmittelbaren Staatsbeamten vom 27. März 1872, GS S. 268) in der Zeit nach 1871.

a) § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG hat in den bis 1933 geltenden reichsbeamtenrechtlichen Vorschriften kein Vorbild. Lediglich für den Sonderfall, dass ein pensionierter Beamter wieder in den aktiven Dienst eintrat, bestimmte § 58 Abs. 1 RBG, dass der Beamte den Anspruch auf Gewährung einer nach Maßgabe seiner nunmehrigen verlängerten Dienstzeit und des in der neuen Stellung bezogenen Dienst Einkommens berechneten Pension nur dann erwarb, wenn die Dienstzeit wenigstens ein Jahr betrug.

17

In Sachsen (§ 38 des Civilstaatsdienergesetzes vom 7. März 1835 in der Fassung des Gesetzes vom 3. Juni 1876, GVBl S. 239) und Württemberg (Art. 45 des Staatsbeamtenengesetzes vom 28. Juni 1876, RegBl S. 211) hingegen wurden der Festsetzung der Pension die Bezüge zugrunde gelegt, die dem Beamten innerhalb des letzten Jahres vor der Pensionierung zustanden. Eine Beförderung wirkte sich in diesen Ländern auf die Höhe des Ruhegehalts daher nur dann aus, wenn der Beamte nach seiner Ernennung noch ein Jahr im Dienst verblieb. Sachsen und Württemberg gliederten allerdings später ihre Bestimmungen denen des Reichs und der anderen Länder an (Sachsen: § 20 des Gesetzes über die Besoldung der Staatsbeamten und Lehrer in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Februar 1924, GBl S. 134; Württemberg: Art. 45 des Staatsbeamtenengesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 1. August 1907, RegBl S. 243).

18

Für Offiziere hingegen schrieb § 6 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Pensionierung der Offiziere vom 31. Mai 1906 (RGBl S. 565) vor, dass der Offizier die Dienststelle, aus welcher er das den Versorgungsbezügen zugrunde liegende Dienst Einkommen bezog, mindestens ein Jahr innegehabt haben musste. Eine entsprechende Regelung enthielt § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Ingenieurkorps der Luftwaffe vom 18. Oktober 1935 (RGBl I S. 1248). Die Vorschriften dienten der Verhinderung von Gefälligkeitsbeförderungen (vgl. Fischbach, BBG, 2. Aufl., 1956, S. 809 f. mit Fn. 2).

19

Für das allgemeine Beamtenrecht bestimmte erst § 80 Abs. 2 des Deutschen Beamtengesetzes – DBG – vom 26. Januar 1937 (RGBl I S. 39), dass sich die Pension eines Beamten, der die Bezüge aus einem Beförderungsamt nicht mindestens ein Jahr erhalten hatte, aus dem Dienst Einkommen des zuvor bekleideten Amtes berechnete.

20

b) Das Bundesbeamtengesetz – BBG – vom 14. Juli 1953 (BGBl I S. 551) übernahm die Regelung des § 80 Abs. 2 DBG in § 109 Abs. 1 BBG. Gegenüber § 80 Abs. 2 DBG enthielt § 109 Abs. 2 BBG eine Erweiterung dahingehend, dass die Wartefrist keine Anwendung auf den Beamten fand, der die Obliegenheiten des ihm übertrage-

21

nen Amtes mindestens ein Jahr lang tatsächlich wahrgenommen hatte. Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes – BRRG – vom 1. Juli 1957 (BGBl I S. 667) zählte zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen u.a. das Grundgehalt, das dem Beamten nach dem Besoldungsrecht zuletzt zugestanden hatte. Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 der Vorschrift gab den Ländern die Möglichkeit, Ausnahmen in Fällen vorzusehen, in denen ein Beamter die Dienstbezüge eines nicht zur Eingangsbesoldungsgruppe seiner Laufbahn gehörigen Amtes bei Eintritt in den Ruhestand noch nicht ein Jahr erhalten und auch nicht die Obliegenheiten des Amtes mindestens ein Jahr lang tatsächlich wahrgenommen hatte.

Mit dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975 (BGBl I S. 3091) wurde die Mindestfrist des § 109 BBG von einem auf zwei Jahre erweitert; auch der Zeitraum, der gemäß § 109 Abs. 1 Satz 2 BBG für die Anrechnung einer tatsächlichen Wahrnehmung des Beförderungsamtes erforderlich war, wurde auf zwei Jahre ausgedehnt. Der inhaltsgleiche § 5 Abs. 3 und 4 BeamtVG vom 24. August 1976 (BGBl I S. 2485) löste am 1. Januar 1977 die Vorschrift des § 109 BBG ab. Das Bundesverfassungsgericht erachtete die zweijährige Mindestfrist mit Beschluss vom 7. Juli 1982 (BVerfGE 61, 43) als noch verfassungsgemäß.

22

c) Durch Art. 6 Nr. 4 lit. b) aa) des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666) verlängerte der Gesetzgeber die Wartefrist ab dem 1. Januar 1999 auf drei Jahre. Zugleich entfiel die Anrechnung derjenigen Zeiten auf die Wartefrist, in denen der Beamte vor der Amtsübertragung die höherwertigen Funktionen des ihm später übertragenen Amtes tatsächlich wahrgenommen hatte. Zur Begründung führte der Gesetzgeber aus, im Hinblick auf die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und deren ansteigende Belastung durch Versorgungskosten sei eine Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit der Wartefrist geboten. Einschneidende Veränderungen in einem vorher nicht gekannten Ausmaß seien insbesondere durch die Wiedervereinigung eingetreten. Dem damit einhergehenden Erfordernis der langfristigen Sicherung der Staatsfinanzen komme überragende und vorrangige Bedeutung zu. Zudem seien zur Sicherstellung der Versorgungsleistungen Einschränkungen unausweichlich (vgl. BTDrucks 13/9527, S. 37 f.).

23

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens war Richter im Dienste des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Er wurde am 12. November 2001 zum Direktor des Amtsgerichts (Besoldungsgruppe R 2) ernannt und trat aufgrund des Erreichens der Altersgrenze zum 1. Januar 2004 in den Ruhestand. Das Landesbesoldungsamt legte der Berechnung seiner Versorgungsbezüge die Besoldungsgruppe R 1 zugrunde. Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens erhob der Kläger hiergegen Klage.

24

2. Das Verwaltungsgericht Greifswald hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG mit

25

Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. Die Entscheidung über die Klage hänge von dieser Frage ab, weil der Kläger die Dienstbezüge aus dem letzten Amt zwar länger als zwei, aber kürzer als drei Jahre erhalten habe.

Die Neuregelung des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG verstößt nach der Überzeugung des Verwaltungsgerichts gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Die Verhinderung von Gefälligkeitsbeförderungen werde schon durch das Laufbahnrecht und die bislang geltende Zweijahresfrist sichergestellt. Sie könne deshalb die Ausweitung der Wartefrist ebenso wenig rechtfertigen wie die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und die steigende Belastung durch Versorgungskosten. Deren Ursache liege im Wesentlichen in der demografischen Entwicklung und der starken Expansion des öffentlichen Dienstes in den 70er Jahren. Die finanziellen Folgen seien seit langem vorhersehbar und ein Problem der Allgemeinheit, nicht speziell der Beamenschaft. Die großzügige Einstellungspraxis habe nicht den Interessen des einzelnen Beamten, sondern allen Bürgern dienen sollen. Im Übrigen finde die allgemeine finanzpolitische Lage der öffentlichen Hand bereits bei der Entscheidung über die Höhe der Anpassung der Bezüge Berücksichtigung. Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentation sei nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe.

26

III.

1. Für die Bundesregierung hat sich das Bundesministerium des Innern geäußert. Es ist der Ansicht, der Gesetzgeber müsse im Rahmen seines Gestaltungsspielraums gerade beim langfristig angelegten Beamtenversorgungsrecht die Möglichkeit haben, geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt habe seit jeher nur mit der Einschränkung einer Wartefrist gegolten. Diese rechtfertige sich aus dem Leistungsprinzip. Mit ihm sei die Versorgung aus dem Beförderungsamt nur dann vereinbar, wenn der Beamte die dortigen Leistungen über einen hinreichend langen Zeitraum erbracht und die Besoldung aus diesem Amt daher seinen Lebenszuschnitt geprägt habe. Aufgrund des allgemeinen Anstiegs der Lebenserwartung profitiere der Beamte – in Gestalt der Versorgungsbezüge – über einen immer längeren Zeitraum hinweg von der im aktiven Dienst erbrachten Leistung. Die Verlängerung der Wartefrist stelle insoweit ein Korrektiv dar, mit dem die Leistung im Beförderungsamt und der längere Bezug des Ruhegehalts hieraus wieder in eine Balance gebracht würden, die den durchschnittlichen Lebenszyklus der Betroffenen stärker als bisher berücksichtige.

27

Wartezeiten als Voraussetzung einer Verfestigung individueller Ansprüche seien dem Beamtenrecht auch sonst nicht fremd. Beispielsweise bedürfe es zur Erlangung eines Anspruchs auf beamtenrechtliche Versorgung regelmäßig einer allgemeinen Wartefrist von fünf Jahren. Finanzielle Erwägungen stellten zwar in aller Regel keine ausreichende Legitimation für Kürzungen im Bereich der Beamtenversorgung dar. Dennoch dürfe sich der Gesetzgeber besonderen Belastungen der öffentlichen Haushalte aufgrund der Globalisierung, des demografischen Wandels und der Nach-

28

wirkungen der Wiedervereinigung nicht verschließen. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem festgestellt, dass Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung Anlass bieten könnten, sie in der Beamtenversorgung systemkonform nachzuführen. Das Versorgungsreformgesetz 1998 habe genau dies zum Ziel gehabt. Die Ausweitung der Wartefrist bedeute keine Abkehr vom Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt, sondern dessen moderate Anpassung an die Änderungen der gesellschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen.

2. Das Landesbesoldungsamt Mecklenburg-Vorpommern sieht in der Verlängerung der Wartefrist eine bloße Modifizierung der schon bisher geltenden Einschränkung des Grundsatzes der amtsgemäßen Versorgung. Im Hinblick auf die Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers begegne § 5 Abs. 3 Satz 1 Beamt-VG deshalb keinen Bedenken. 29

3. Für das Bundesverwaltungsgericht hat sich dessen 2. Senat geäußert. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG sei bislang nicht Gegenstand eines Verfahrens gewesen. Ihre Beantwortung werde jedoch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 61, 43 präjudiziert. 30

4. Der Kläger des Ausgangsverfahrens rügt, die politisch Entscheidenden dürften nicht die Ruheständler zurücksetzen, wenn über Jahrzehnte die Mittel für die Pensionen im öffentlichen Dienst anderweitig ausgegeben und keine Rücklagen gebildet worden seien. Die demografische Entwicklung sei schon in den 70er Jahren erkennbar gewesen. 31

B.

Der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt gehört zu den hergebrachten Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums, die angesichts ihrer wesensprägenden Bedeutung vom Gesetzgeber zu beachten sind (I.). Die in § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG vorgesehene Ausdehnung der Wartefrist auf drei Jahre kann nicht auf eine hinreichende Rechtfertigung gestützt werden und ist mit Art. 33 Abs. 5 GG daher unvereinbar (II.). Die Vorschrift ist für nichtig zu erklären (III.). 32

I.

1. a) Art. 33 Abs. 5 GG enthält neben einem Regelungsauftrag an den Gesetzgeber eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 106, 225 <231 f.>). 33

Die Einrichtung des Berufsbeamtentums mit seinen wesensbestimmenden Merkmalen ist dem Gesetzgeber damit als verbindlicher Rahmen vorgegeben. Art. 33 Abs. 5 GG schützt mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums den Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 8, 332 <342 f.>; 114, 258 <281 f.>; stRspr). 34

Art. 33 Abs. 5 GG bezweckt somit die Gewährleistung der Wesensmerkmale des Berufsbeamtentums. Die Vorschrift enthält das an den Gesetzgeber gerichtete Verbot, bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechts von den hergebrachten und die Institution des Berufsbeamtentums prägenden Leitgedanken und Merkmalen abzuweichen. Solange eine strukturelle Veränderung an den für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen nicht vorgenommen wird, steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen. Die für den Kerngehalt der beamtenrechtlichen Grundsätze geltende Beachtungspflicht versperrt jedoch den Weg zu tief greifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber. Die Unantastbarkeit der hergebrachten Grundsätze des Beamtenrechts ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, eine im politischen Kräftespiel stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Die Bindung des Gesetzgebers an diese Grundsätze ist die Konsequenz der Einrichtungsgarantie, deren Sinn darin besteht, dem gestaltenden Gesetzgeber einen Kernbestand an Strukturprinzipien verbindlich vorzugeben (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, S. 25 ff.).

b) Zu den hergebrachten Strukturprinzipien, die das Bild des Berufsbeamtentums maßgeblich prägen, gehört das Alimentationsprinzip (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff.>; 76, 256 <298>; 99, 300 <314>; stRspr). Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang – und damit auch nach Beendigung des aktiven Dienstes – angemessen zu alimentieren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 55, 372 <392>; 70, 69 <80>; 107, 218 <237>; stRspr). Die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für bestimmte konkrete Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihm im Staatsleben zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, erfüllen kann (vgl. BVerfGE 7, 155 <163>; 21, 329 <345>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265>; 99, 300 <317>; 107, 218 <237>; stRspr). Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – zu der auch die Versorgung des Beamten nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265>) – ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 11, 203 <210>; 61, 43 <57 f.>; stRspr).

Die Alimentation ist grundsätzlich amts-, nicht personenbezogen. Maßstab für die Überprüfung der Angemessenheit der Bezüge ist das vom Beamten ausgeübte oder – im Fall des Ruhestandsbeamten – zuletzt bekleidete Amt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210, 212>; 14, 30 <31>; 61, 43 <Leitsatz 1, 58>; stRspr). Der Dienstherr ist verpflichtet, den Beamten nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und fi-

nanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Unterhalt zu gewähren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 21, 329 <345>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265 f.>; 70, 69 <80>; 107, 218 <237>; stRspr).

c) Der Gesetzgeber besitzt bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur angemessenen Alimentation einen weiten Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 81, 363 <375 f.>; 114, 258 <288>; stRspr). Allerdings sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 114, 258 <289>; stRspr). Zu jenen den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers einschränkenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt, dass das Ruhegehalt unter Wahrung des Leistungsprinzips und Anerkennung aller Beförderungen aus dem letzten Amt zu berechnen ist.

38

Bei dieser Ausprägung des Alimentationsprinzips handelt es sich nicht um eine bloße Auslegung, sondern um einen eigenständigen Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 11, 203 <216>; 39, 196 <201>; 61, 43 <57>; 76, 256 <324 f.>; 114, 258 <286>). Die mit der Berufung in ein höheres Amt verliehene statusrechtliche Position, mit der die fachliche Leistung des Bediensteten sowie seine Eignung und Befähigung für dieses gegenüber seinem bisherigen Amt herausgehobene, höherwertige Amt förmlich anerkannt worden sind, darf später grundsätzlich nicht unberücksichtigt bleiben (vgl. BVerfGE 56, 146 <163 f.>; 61, 43 <58>). Aus dem engen Zusammenhang von Besoldung und Versorgung folgt, dass sich die in einer Beförderung liegende Anerkennung nicht auf die Zeit beschränkt, während der sich der Beamte im Dienst befindet, sondern sich auch auf sein Ruhegehalt auswirken muss. Seit jeher wurden daher die Versorgungsbezüge des Beamten auf der Grundlage der Dienstbezüge seines letzten Amtes festgesetzt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210>; 61, 43 <58>).

39

d) Dies ist zugleich Ausdruck des in Art. 33 Abs. 2 GG verankerten Leistungsgrundsatzes. Jede Beförderung ist auf Grundlage der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung des Beamten vorzunehmen. Mit einer solchen Beförderung werden diese dienstlichen Eigenschaften des Beamten förmlich anerkannt. Er wird Inhaber eines Amtes mit größerem Verantwortungsbereich und damit zugleich aus der Gruppe derjenigen Beamten herausgehoben, die vorher mit ihm das gleiche, geringer eingestufte Amt innehatten. Die Abstufung des angemessenen Lebensunterhalts nach Amt und Verantwortung wirkt in die Zeit des Ruhestands hinüber. Der Leistungsgrundsatz verlangt die Anerkennung ordnungsgemäßer Beförderungen auch im Versorgungsrecht. Es widerspricht diesem Prinzip, wenn der Beamte, der unter Beachtung der beamtenrechtlichen Vorschriften befördert wurde, bei seiner Versorgung Einbußen erleidet, weil seine Beförderungen nicht berücksichtigt werden dürfen (vgl. BVerfGE 11, 203 <216>; 76, 256 <324 f.>). Darüber hinaus gehört es zu den überkommenen Grundlagen des Berufsbeamtentums, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind, weil sich die dem Beamten zustehende amtsangemessene Alimentation – und mit ihr auch die Versorgung – nach dem Inhalt

40

des ihm übertragenen statusrechtlichen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung richtet (vgl. BVerfGE 11, 203 <215>; 56, 146 <163 f.>; 61, 43 <57>).

2. Der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt, in dem sich das Alimentations- und das Leistungsprinzip überschneiden, prägt folglich das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Beamten und gehört deshalb zu den Grundlagen, auf denen die Einrichtung des Berufsbeamtentums beruht. Er ist mithin vom Gesetzgeber nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten (vgl. BVerfGE 11, 203 <Leitsatz 1, 215 f.>; 56, 146 <163 f.>; 61, 43 <57>; 76, 256 <324 f.>; 114, 258 <286>; stRspr). 41

a) Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Einengungen kannte vielmehr bereits das Versorgungsrecht im traditionsbildenden Zeitraum. Danach war der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt zeitweise und für bestimmte Beamtengruppen an die Bedingung geknüpft, dass der Beamte die Dienstbezüge seines letzten Amtes zumindest ein Jahr lang erhalten hatte. Eine Mindestverweildauer im Beförderungsamte ist somit – ebenfalls hergebrachter, lediglich modifizierender - Bestandteil des Bemessungsprinzips der Versorgung aus dem letzten Amt (vgl. BVerfGE 11, 203 <211>; 61, 43 <60>). 42

Die Rechtfertigung dieser Modifikation lag und liegt einerseits in dem Ziel, Gefälligkeitsbeförderungen zu verhindern oder ihnen zumindest die versorgungsrechtliche Anerkennung zu versagen; andererseits soll mit der Einschränkung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine kurze Dienstzeit es dem in Reichweite des Ruhestands Beförderten oft nicht mehr ermöglichen wird, noch eine dem neuen Amt entsprechende Leistung zu erbringen (vgl. BVerfGE 61, 43 <61 f.>). Voraussetzung der Versorgung nach Maßgabe des letzten Amtes ist daher ein Mindestmaß an nachhaltiger, diesem Amt entsprechender Dienstleistung (vgl. BVerwGE 74, 303 <306 f.>; 94, 168 <170>). 43

b) Hieraus folgt aber nicht, dass die Wartefrist beliebig verlängerbar wäre. Vielmehr ist die im traditionsbildenden Zeitraum entwickelte Karenzzeit gerade von einem Jahr modifizierender Bestandteil des hergebrachten Grundsatzes amtsgemäßer Versorgung selbst (vgl. BVerfGE 11, 203 <211>; 61, 43 <60>; vgl. auch BVerwGE 5, 39 <42>). Weitere Einschränkungen sind daher an den im traditionsbildenden Zeitraum entwickelten Strukturprinzipien zu messen; sie haben insbesondere den Kern des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt unangetastet zu lassen. Wenn auch der in den vor dem Jahr 1945 erlassenen Vorschriften enthaltene "Einjahreschnitt" nicht als feste, äußerste Grenze für eine verfassungsrechtlich zulässige Einschränkung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt angesehen werden kann, so sind dem Gesetzgeber damit doch durch Art. 33 Abs. 5 GG enge Grenzen für weitere Einschränkungen gezogen (vgl. BVerfGE 61, 43 <61>). 44

II.

Die in § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG vorgeschriebene Dreijahresfrist widerspricht dem nach Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtenden Grundsatz der Versorgung aus dem letzten 45

Amt (1.). Sie ist durch die Zwecke der hergebrachten Modifizierung des vorbenannten Grundsatzes nicht gedeckt (2.). Die im Gesetzgebungsverfahren und in der Stellungnahme der Bundesregierung angeführten Gesichtspunkte rechtfertigen die Verlängerung der Karenzzeit nicht (3.).

1. § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG ist mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar, weil die Verlängerung der Wartefrist auf drei Jahre den Grundsatz der amtsgemäßen Versorgung nicht mehr lediglich modifiziert, sondern ihn grundlegend verändert. 46

a) Die Länge der Wartefrist betrug – und auch dies nur für einzelne Beamten- und Soldatengruppen – in dem für die Herausbildung des hergebrachten Grundsatzes maßgeblichen Zeitraum ein Jahr. Diese Einjahresfrist ist zwar keine verfassungsunmittelbar und verbindlich vorgegebene Schwelle für das zulässige Maß der Einschränkungen des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt (vgl. BVerfGE 61, 43 <61>). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass bereits die Verlängerung auf zwei Jahre eine Verdoppelung und die nunmehrige Erweiterung eine Verdreifachung des überkommenen Zeitraums bedeutet. 47

Dieser verlängert sich zusätzlich dadurch, dass die nach § 5 Abs. 3 Satz 4 BeamtVG in der bis zum 31. Dezember 1998 geltenden Fassung vorgeschriebene Anrechnung von Zeiten auf die Wartefrist, in denen der Beamte vor der Beförderung die Aufgaben des ihm später übertragenen Amtes tatsächlich wahrgenommen hat, zusammen mit der Neufassung des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG entfallen ist. Dem Wegfall dieser Anrechnungsvorschrift kommt besondere Bedeutung auch angesichts einer Praxis zu, nach der Beamte höherwertige Funktionen ausüben, ohne dass ihre besoldungsrechtliche Situation dies honoriert. Besetzungssperren und die Einführung von Bewährungszeiten vor der Übertragung von Beförderungssämtern führen vielfach dazu, dass der Beamte einen gehobenen Dienstposten zwar wahrnimmt, ihm jedoch das dazugehörige statusrechtliche Amt erst später übertragen wird (vgl. dazu BVerwGE 115, 58). § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG hat deshalb in diesen Fällen die Folge, dass der Beamte den Dienstposten zwar erheblich länger als die darin vorgeschriebene Wartefrist bekleidet, ihm jedoch wegen der verzögerten Beförderung nicht nur die entsprechende Besoldung, sondern auch die versorgungsrechtliche Anerkennung des tatsächlich wahrgenommenen Dienstpostens versagt wird. 48

b) Das Anliegen, Gefälligkeitsbeförderungen zu verhindern und dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine allzu kurze Dienstzeit dem in Reichweite des Ruhestands Beförderten nicht mehr die Möglichkeit bietet, eine hinreichende Leistung im Beförderungsamte zu erbringen, ließ eine Erstreckung der Frist auf zwei Jahre gerade noch zu. Eine weitere Ausdehnung kann im Hinblick darauf, dass dem Beamten aufgrund hergebrachter Strukturprinzipien die Versorgung aus dem letzten Amt verfassungsrechtlich gewährleistet ist, nicht mehr gerechtfertigt werden. 49

Die Verlängerung der Wartefrist über eine Spanne von zwei Jahren hinaus bedeutet – insbesondere auch in Verbindung mit der Einschränkung der Berücksichtigung von Zeiten, in denen das höherwertige Amt tatsächlich ausgeübt worden ist – somit eine 50

grundlegende Veränderung, die sich nicht mehr als bloße Modifizierung der bisher anerkannten Einschränkung des hergebrachten Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt erklären lässt, sondern die Preisgabe des Prinzips amtsgemäßer Versorgung bedeutet (vgl. BVerfGE 61, 43 <61 f.>). Die Anerkennung der Eignung, Leistung und Befähigung des Beamten, seine darauf gründende Heraushebung gegenüber den Beamten der vormals gleichen Besoldungsstufe und die im Beförderungsamte geleisteten Dienste werden durch § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG versorgungsrechtlich entwertet. Die Vorschrift verstößt daher sowohl gegen den hergebrachten Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt als auch gegen den Leistungsgrundsatz. Sie ist keine zeitgemäße Fortentwicklung dieser Strukturprinzipien, sondern gibt sie auf.

2. Die Erstreckung der Wartefrist auf drei Jahre kann nicht auf die mit der Modifizierung des Grundsatzes amtsgemäßer Versorgung verfolgte Absicht der Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung des Beförderungsamtes gestützt werden. 51

a) Der Umstand, dass sich der Beamte seine Versorgung auch dadurch verdienen muss, dass er das Amt, aus dem sich die Versorgung berechnen soll, zum Nutzen seines Dienstherrn ausgeübt hat, ist zwar grundsätzlich geeignet, die Versorgungsrelevanz der Beförderung von einer Wartezeit abhängig zu machen. Hierdurch trägt das Versorgungsrecht der Erfahrung Rechnung, dass das neue Amt häufig neue und andere Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt und deshalb eine Einarbeitungszeit erfordert, während derer der Beamte das Amt noch nicht vollständig ausfüllt. Eine hierauf gestützte Wartezeit muss jedoch der hierfür nach allgemeiner Lebenserfahrung erforderlichen Zeitspanne entsprechen. 52

b) Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass ein Beförderungsamte nach gegenwärtiger Rechtslage grundsätzlich nur noch verliehen werden kann, wenn der Beamte seine Eignung in einer Erprobungszeit auf dem höher bewerteten Dienstposten nachgewiesen und diesen somit zur Zufriedenheit des Dienstherrn ausgeübt hat (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BRRG sowie § 12 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 11 BLV). Denn in diesem Zeitraum übt der Beamte die Tätigkeit des Beförderungsamtes bereits aus und arbeitet sich in die neuen Aufgabenfelder ein. Dementsprechend verkürzt sich die Zeitspanne, die nach der Beförderung verstreichen muss, damit sich die Tätigkeit des Beamten für den Dienstherrn lohnt. Insbesondere aber hat der Beamte durch die erfolgreiche Bewährung im Beförderungsamte bereits nachgewiesen, dass er imstande ist, die mit der Beförderung verbundenen Funktionen tatsächlich auszufüllen. Die Annahme, er werde seine Aufgaben erst nach weiteren drei Jahren effektiv wahrnehmen können, ist hiermit nicht vereinbar. 53

c) Darüber hinaus ergibt sich aus einer Vielzahl weiterer bundes- und landesrechtlicher Bestimmungen, dass im Beamtenrecht grundsätzlich bereits nach einer erheblich kürzeren Zeit als drei Jahren von einer Bewährung des Beamten in einem höherwertigen Amt und damit einer nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung ausgegangen werden kann. Diese Einschätzung kommt etwa in Regelungen über Probe- und so 54

genannte Standzeiten für Beförderungsbewerber zum Ausdruck, insbesondere auch in den laufbahnrechtlichen Vorschriften, mit denen eine Beförderungssperre vor dem Erreichen der gesetzlich festgelegten Altersgrenze festgelegt wird. Diese Sperrfristen bezwecken ebenfalls die Gewährleistung einer effizienten Aufgabenwahrnehmung im Beförderungsamtsamt (vgl. BVerwGE 74, 303 <306 f.>). Die hierfür in den Laufbahnvorschriften vorgesehenen Zeiträume sind aber fast durchgängig deutlich kürzer als die in § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG vorgesehene Wartefrist.

Diesen Vorschriften liegt erkennbar die Einschätzung zugrunde, dass auch eine Tätigkeit von weniger als drei Jahren vor dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze dem Beamten noch ausreichend Möglichkeit gibt, das höhere Amt und die damit verbundenen Aufgaben effektiv und zum Nutzen seines Dienstherrn wahrzunehmen. Aus der Sicht des betroffenen Beamten muss es daher widersprüchlich erscheinen, wenn sein Dienstherr einerseits zwar laufbahnrechtlich davon ausgeht, schon eine zweijährige Dienstzeit ermögliche eine effektive Aufgabenwahrnehmung, andererseits aber diese Wertung durch § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG auf versorgungsrechtlicher Ebene nicht nachvollzogen und er mithin so behandelt wird, als habe die Beförderung nie stattgefunden.

55

d) Schließlich sind die Versorgungsbezüge die Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass der Beamte sich ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflichten erfüllt; insoweit handelt es sich um ein erdientes Ruhegehalt, welches durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 21, 329 <344 f.>; 61, 43 <56 f.>; s.a. BVerfGE 16, 94 <112 f., 115>; 39, 196 <200>). Es ist nicht zu rechtfertigen, dass sich eine ordnungsgemäße, dem Leistungsgrundsatz entsprechende und durch die Laufbahnvorschriften anerkannte Ernennung bei den Versorgungsbezügen nicht auswirkt.

56

3. Die im Gesetzgebungsverfahren sowie in der Stellungnahme der Bundesregierung angeführten Gesichtspunkte der allgemeinen Haushaltslage, der Symmetrie von Dienst- und Versorgungszeiten sowie der Änderungen im System der gesetzlichen Rentenversicherung finden in dem für die Auslegung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt einschließlich seiner Modifizierung maßgeblichen traditionsbildenden Zeitraum kein Vorbild. Sie sind auch inhaltlich nicht geeignet, die Verlängerung der Wartefrist auf drei Jahre zu rechtfertigen.

57

a) Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung vermögen eine Einschränkung des Grundsatzes amtsgemäßer Versorgung nicht zu begründen. Könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Veränderung des Grundsatzes der Alimentierung rechtfertigen, so wäre diese dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet. Die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe hierdurch ins Leere. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die

58

sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt. Alimentation des Beamten und seiner Familie ist etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle und findet ihren Rechtsgrund nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern in Art. 33 Abs. 5 GG. Zu den finanziellen Erwägungen müssen deshalb weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 81, 363 <378>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; stRspr).

b) Der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung rechtfertigt keine Verlängerung der Wartefrist. 59

Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach der Systematik des Beamtenversorgungsrechts nicht die Dauer der Versorgungszeit, sondern diejenige der Tätigkeit im aktiven Dienst für die Höhe der Versorgungsbezüge maßgeblich ist. Es ist daher ein vom Schutzbereich des Art. 33 Abs. 5 GG umfasster hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlagen muss (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>; 114, 258 <286>). Bezugspunkt für die Festsetzung der Versorgungsbezüge ist demnach grundsätzlich nicht die Dauer des Bezugs der Versorgungsleistungen, die von der durchschnittlichen Lebenserwartung beeinflusst wird. Dies gilt auch für die Zweckbestimmung der Wartezeit. Denn diese knüpft allein an die Tätigkeit des Beamten im aktiven Dienst an, und zwar an diejenige im Beförderungsamte. Die mit der Wartezeit verbundene Einschränkung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt zielt darauf ab, einen hinreichenden Zeitraum sicherzustellen, in dem der Beamte die Aufgaben des Beförderungsamtes wahrgenommen und die entsprechende Versorgung erdient hat. Einen verfassungsrechtlich bedeutsamen Zusammenhang zwischen der durch § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG geregelten Wartezeit und dem Anstieg der allgemeinen Lebenserwartung gibt es daher nicht. 60

Eine Berücksichtigung der Dauer der Versorgungszeit widerspricht dem System der Beamtenalimentation überdies insofern, als der Alimentation statuswahrende Funktion zukommt. Die Besoldung der Beamten ist nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit zu gewähren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 21, 329 <345>; 70, 69 <80>; 107, 218 <237>; 114, 258 <287>; stRspr). Besoldung und Versorgung bilden rechtlich eine Einheit (vgl. BVerfGE 114, 258 <298>). Die Versorgungsbezüge unterscheiden sich von den Bezügen des aktiven Beamten nur dadurch, dass der Gesetzgeber im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehen darf, dass der finanzielle Bedarf des Ruhestandsbeamten regelmäßig geringer ist als derjenige des aktiven Beamten (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>). Die Versorgungsbezüge müssen dem Beamten aber gleichwohl einen Lebensabend 61

ermöglichen, der seinem Status angemessen ist. Hierfür kommt es allein auf den im aktiven Dienst erworbenen Status an.

Allerdings kann die Versorgungsdauer für das Beamtenversorgungsrecht grundsätzlich insofern relevant sein, als der Gesetzgeber Einschnitte in die Beamtenversorgung vornehmen darf, um das tatsächliche Pensionierungsalter anzuheben und so dem Zusammenhang zwischen Alimentation und voller dienstlicher Hingabe bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze zur Geltung zu verhelfen (vgl. BVerfGE 114, 258 <291 f.>; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2006 - 2 BvR 361/03 -, NVwZ 2006, S. 1280 <1281>). § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG dient jedoch nicht der Verringerung von Frühpensionierungen. Die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung allein aber rechtfertigen keinen Eingriff in die Struktur des Versorgungsrechts. Außerdem ist es nicht gerechtfertigt, für diese die Beamtschaft insgesamt betreffenden Gesichtspunkte nur einzelne Beamtengruppen in Anspruch zu nehmen und diesen ein Sonderopfer abzuverlangen (vgl. BVerfGE 114, 258 <292>). Ein solches Sonderopfer ohne sachlichen Grund aber bedeutete es, wenn zur Verringerung der Versorgungszahlungen des Staates nur diejenigen Beamten belastet würden, die weniger als drei Jahre vor ihrer Pensionierung befördert wurden.

62

c) Die dreijährige Wartefrist des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG kann schließlich nicht auf die Absicht des Versorgungsgesetzes 1998 gestützt werden, rentenrechtliche Änderungen auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

63

Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die diesen zu Grunde liegenden Entwicklungen können Anlass bieten, sie in der Beamtenversorgung systemkonform nachzuführen (vgl. BVerfGE 114, 258 <292 f.>). Hierbei ist jedoch den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums Rechnung zu tragen. Auch eine Übertragung rentenrechtlicher Änderungen darf nicht zu einer grundlegenden Veränderung zu beachtender Grundsätze führen.

64

Die Verlängerung der Wartefrist ist vorliegend schon deshalb nicht durch etwaige sozialversicherungsrechtliche Änderungen gerechtfertigt, weil die Karenzzeit im Rentenrecht keine Entsprechung findet. Dort wird das Einkommen auch in den letzten beiden Jahren vor dem Erreichen der Altersgrenze uneingeschränkt berücksichtigt. Soweit die Begründung des Gesetzentwurfs des Versorgungsreformgesetzes 1998 darauf verweist, das Gesetz solle im Hinblick auf die für die gesetzliche Rentenversicherung vorgesehenen Maßnahmen gleichgerichtete und wirkungsgleiche Änderungen im Beamtenbereich sicherstellen (vgl. BTDrucks 13/9527, S. 1), erfasst dies nicht die Änderung des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG. Das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung enthielt keine identische oder wirkungsgleiche Regelung (vgl. BTDrucks 13/8011). Der Verweis bezog sich vielmehr nur auf einzelne Teile des Versorgungsreformgesetzes 1998, und zwar auf die Niveauabsenkung durch die Versorgungsrücklage im Versorgungsrecht (§ 14a BBesG), die dem demografischen Faktor im Rentenrecht entsprechen sollte, und die Erstreckung der Versorgungsab-

65

schläge auf die Fälle des Antragsruhestands der Schwerbehinderten und der Zuruhesetzung wegen Dienstunfähigkeit einschließlich der Übergangsvorschriften sowie der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten.

III.

§ 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG ist mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar. Die Verlängerung der Wartefrist auf drei Jahre geht über eine bloße Modifizierung des hergebrachten und zu beachtenden Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt hinaus und bedeutet einen Eingriff in dessen strukturprägenden Kernbereich. 66

Die auf der für nichtig erklärten Vorschrift des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG beruhenden, im Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Entscheidung bereits bestandskräftigen Versorgungsfestsetzungsbescheide bleiben von der Entscheidung unberührt (vgl. BVerfGE 100, 1 <58 f.>). 67

C.

Diese Entscheidung ist mit 5 zu 3 Stimmen ergangen. 68

Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt		Landau

**Abweichende Meinung
der Richterinnen Osterloh und des Richters Gerhardt
zum Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007
- 2 BvL 11/04 -**

Der Entscheidung stimmen wir nicht zu. Die Senatsmehrheit ordnet die für die Versorgungswirksamkeit von Beförderungen geltende Wartefrist in ihrer bisherigen Ausgestaltung den vom Gesetzgeber gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu und verleiht damit einem Detail bei der Berechnung der Versorgungsbezüge Verfassungsrang. Das wiegt besonders schwer, weil diese Entscheidung auf einem Verständnis von Art. 33 Abs. 5 GG beruht, das den verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung und Fortentwicklung des Beamtenrechts unzutreffend einschränkt, detailübergreifende Reformerwägungen hinfällig macht und den Gesetzgeber in das Korsett vorhandener Einzelregelungen schnürt. Nicht zuletzt die zurückhaltende Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG im Rahmen der Föderalismusreform gebietet eine Rückbesinnung auf die Grundaussagen dieser Verfassungsnorm. In diesem Zusammenhang gewinnt die verfassungsrechtliche Würdigung der umstrittenen Regelung zur versorgungsrechtlich maßgeblichen "Wartezeit" im letzten Amt exemplarische Bedeutung. 69

I.

Art. 33 Abs. 5 GG enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz deren Rechtsstellung betrifft. 70

Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (stRspr, zuletzt Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Internet, Rn. 41). Nicht jede Regelung des früheren Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, wird von der institutionellen Garantie erfasst. Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Berufsbeamten*recht*, sondern das Berufsbeamtentum. Geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde (vgl. BVerfGE 43, 177 <185>; 114, 258 <286>). Dies ergibt sich bereits aus dem Sinn der Einrichtungsgarantie, der gerade darin liegt, den Kernbestand der Strukturprinzipien - also diejenigen Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst 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.>). Zu diesem Kernbestand von Strukturprinzipien gehören namentlich das Alimentationsprinzip (vgl. BVerfGE 106, 225 <232>) und der Leistungsgrundsatz (vgl. BVerfGE 62, 374 <383>; 64, 323 <351>; 70, 251 <266>; 71, 255 <268>). 71

Die hergebrachten Grundsätze und mithin die Institution des deutschen Berufsbeamtentums werden durch Art. 33 Abs. 5 GG nicht um ihrer selbst Willen geschützt und ebensowenig stellt diese Norm wohlverworbene Rechte unter Verfassungsschutz (so noch Art. 129 Weimarer Reichsverfassung). Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet vielmehr das Berufsbeamtentum als Einrichtung insoweit, als es sich in seiner hergebrachten Gestalt in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einfügen lässt. In der Formulierung "Berücksichtigung" ist eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit "in die Zeit zu stellen". Der Parlamentarische Rat wollte mit der letzten Fassung des Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber einen größeren Spielraum lassen, damit dieser bei der Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des Neuaufbaus gerecht werden konnte. Die hergebrachten Grundsätze sollten dabei "berücksichtigt", nicht aber unter allen Umständen "beachtet" werden (vgl. BVerfGE 3, 58 <137>). Der Regelungsauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG überträgt dem Gesetzgeber offensichtlich die Neugestaltung 72

des Rechts der im Dienst befindlichen Beamten als eine in die Zukunft weisende Aufgabe (vgl. BVerfGE 15, 167 <196>). Mit Art. 33 Abs. 5 GG sollte keine Fixierung des status quo verbunden, sondern vielmehr der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Beamtenrechts in die Lage versetzt werden, Versteinerungen bestehender Rechtsstrukturen entgegenzuwirken (vgl. BVerfGE 70, 69 <79>).

Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belässt daher ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen (vgl. BVerfGE 3, 58 <137>; 62, 374 <382>; stRspr; zuletzt Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Internet, Rn. 54) und den Funktionen anzupassen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; 8, 1 <16>; 9, 268 <286>). Diese Funktionen bilden zugleich, worauf auch die zurückhaltende Fassung des Wortlauts des Art. 33 Abs. 5 GG hindeutet, den verfassungsrechtlichen Rahmen für Pflichten zur "Beachtung" der hergebrachten Grundsätze. Veränderungen verstoßen daher nur dann gegen Art. 33 Abs. 5 GG, wenn sie nicht als Fortentwicklung des Beamtenrechts eingestuft werden können, sondern in einen Kernbestand von Strukturprinzipien eingreifen. Das Grundgesetz erlaubt damit eine stete Fortentwicklung, die das Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anpasst (vgl. BVerfGE 43, 154 <168>; 67, 1 <14>; 97, 350 <376 f.>).

Ob und gegebenenfalls inwieweit die Neufassung des Art. 33 Abs. 5 GG durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) mit der Ergänzung um die Worte "und fortzuentwickeln" über die bisher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze und Grenzen der Fortentwicklung des Beamtenrechts hinausreicht, bedarf hier keiner Erörterung. Der Wortlaut des geänderten Art. 33 Abs. 5 GG schließt jedenfalls ein Zurücktreten hinter die bisher zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums entwickelte Rechtsprechung aus. Die ausdrückliche Aufnahme des Fortentwicklungsgedankens in Art. 33 Abs. 5 GG n.F. legt vielmehr eine Rückbesinnung auf dessen Wortlaut nahe, in dem eine über die Berücksichtigungspflicht hinausgehende Pflicht zur Beachtung zumindest nicht angelegt ist (vgl. Kunig in: v. Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Art. 33 Rn. 59 und 60).

II.

Die Senatsmehrheit lässt sich von der Vorstellung leiten, dass es sich bei der Versorgung aus dem letzten Amt nicht nur um eine Ausprägung des Alimentationsprinzips, sondern darüber hinaus um einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG handelt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Berechnung des Ruhegehalts aus dem letzten Amt in der Tat als einen das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis prägenden Grundsatz eingestuft, der zu den Grundlagen gehört, auf denen die Einrichtung des Berufsbeamtentums beruht (vgl. BVerfGE 11, 203 <216>). Auch hat es entschieden, dass der Grundsatz der

amtsgemäßen Versorgung nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten ist (vgl. BVerfGE 61, 43 <58>). Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt jedoch nicht aus dem Alimentationsprinzip hergeleitet, sondern als Ausprägung des zu beachtenden Leistungsgrundsatzes für verfassungsrechtlich gewährleistet gehalten (vgl. BVerfGE 61, 43 <61 f.>).

1. Die Versorgung ist durch das Alimentationsprinzip gewährleistet, das den Dienstherrn verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang - und damit auch nach Beendigung des aktiven Dienstes - angemessen zu alimentieren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 f.>; 55, 372 <392>; 70, 69 <80>; 107, 218 <237>). Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts ist als ein besonders wesentlicher hergebrachter Grundsatz anzusehen, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist (BVerfGE 8, 1 <16 f.>). Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht. Das Berufsbeamtentum kann die ihm zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist.

76

2. Die Anerkennung ordnungsgemäßer Beförderungen auch im Versorgungsrecht wird als Anerkennung des Leistungsgrundsatzes für den Bereich der Beamtenversorgung verstanden. Es widerspricht diesem Prinzip, wenn der Beamte, der wegen seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung schnell befördert wurde, bei seiner Versorgung Einbußen erleidet, weil infolge des Beförderungsschnitts seine Beförderungen oder einzelne von ihnen nicht berücksichtigt werden dürfen (BVerfGE 11, 203 <216>). Nach der bisherigen Rechtsprechung des Senats handelt es sich bei dem Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt um eine Ausprägung des Leistungsgrundsatzes im Bereich des Versorgungsrechts.

77

3. Bei der Betrachtung der Vereinbarkeit des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG mit dem Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt sind sowohl der Leistungsgrundsatz als auch das Alimentationsprinzip in den Blick zu nehmen. Der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt liegt in einem Überschneidungsbereich von Leistungs- und Alimentationsprinzip und findet seine Entsprechung in der Amtsangemessenheit der Versorgung. Es ist anerkannt, dass die Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung so zu bemessen sind, dass sie einen je nach Dienstrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewähren und als Voraussetzung dafür genügen, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftefeld eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 44, 249 <265>).

78

Stehen zwei hergebrachte Grundsätze nebeneinander, kann der Gesetzgeber diese im Rahmen seines politischen Gestaltungsspielraums unterschiedlich gewichten. Die verschiedenen in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltenen Garantien stehen nebeneinander; insbesondere gibt es zwischen ihnen kein Rangverhältnis (vgl. BVerfGE 43, 154 <167 f.>). Dies gilt umso mehr, wenn beide hergebrachten Grundsätze zu dem Kernbereich von Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums zählen und als solche nach der Rechtsprechung des Senats einer Beachtungspflicht unterliegen.

79

III.

Das Bundesverfassungsgericht überprüft nicht, ob der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung und Fortentwicklung des Beamtenrechts die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Es kann nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 110, 353 <364 f.>). Das wird regelmäßig dann der Fall sein, wenn der Kernbereich eines von der Regelung betroffenen hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums verletzt ist. Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass der Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Angemessenheit der Dienst- und Versorgungsbezüge eine verhältnismäßig weitgehende Gestaltungsfreiheit besitzt (vgl. BVerfGE 61, 43 <57>). Ihm wird zugestanden, auch das gesamte Besoldungssystem und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen. Jede Regelung des Besoldungs- und Versorgungsrechts muss zwangsläufig generalisieren und typisieren, kann somit in der Abgrenzung unvermeidbare Härten mit sich bringen, die insoweit unter irgendeinem Gesichtspunkt für die unmittelbar Betroffenen fragwürdig erscheinen mögen. Die vielfältigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte werden nicht immer 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 (BVerfGE 110, 353 <365>).

80

1. Dies zugrunde gelegt, ist eine Unvereinbarkeit von § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht zu erkennen. Die Verlängerung der Wartefrist von zwei auf drei Jahre steht im Hinblick sowohl auf das Leistungsprinzip als auch auf das Alimentationsprinzip mit Art. 33 Abs. 5 GG im Einklang.

81

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Neubewertung der nebeneinander stehenden hergebrachten Grundsätze, des Leistungs- und des Alimentationsprinzips, im Verhältnis zueinander ist nicht zu beanstanden. Im Ergebnis nimmt der Gesetzgeber Einschränkungen im Bereich des Leistungsgrundsatzes in Kauf, um eine amtsangemessene Versorgung auch in der Zukunft sicherstellen zu können. Die Bundesregierung betont in ihrer Begründung des Gesetzesentwurfs vom 22. Dezember 1997 (BT-Drucks 13/9527, S. 37 f.) - unter Bezugnahme auf ihren Ersten Versorgungsbericht vom 17. Oktober 1996 (BTDrucks 13/5840)- im Hinblick auf die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und deren ansteigende Belastung durch Versorgungskosten die

82

Notwendigkeit einer Neubewertung und misst dem Erfordernis der langfristigen Sicherung der Staatsfinanzen überragende und vorrangige Bedeutung zu, wobei vor allem auf das durch die gestiegene Lebenserwartung veränderte Verhältnis der Dauer des aktiven Dienstes zur Dauer des Bezugs von Versorgungsleistungen hingewiesen wird.

Die Verlängerung der Wartefrist wird hingegen nicht auf die herkömmliche Erwägung gestützt, sie solle Gefälligkeitsbeförderungen entgegen wirken. Das ursprüngliche Ziel der Wartefrist war es, solchen Beförderungen die versorgungsrechtliche Anerkennung zu versagen, bei denen wegen des nahe gerückten Ruhestandes nicht der Leistungsgedanke den Ausschlag gegeben hatte, sondern eine Gefälligkeit erwiesen werden sollte (Fischbach, Deutsches Beamten-gesetz - DBG -, Textausgabe mit Erläuterungen, 1937, S. 349). War also nach bisheriger gesetzgeberischer Wertung die Wahrung des Leistungsgedankens der eigentliche Beweggrund für die Einführung einer Wartefrist, so stellt hiervon abweichend der Gesetzgeber nunmehr die Sicherung der Staatsfinanzen in den Vordergrund. Der langfristigen Sicherstellung der Versorgung misst er größere Bedeutung bei als den Interessen derjenigen Beamten, die aufgrund der verlängerten Wartefrist eine Versorgung aus dem letzten Amt nicht mehr erreichen können. Diese eindeutige Gewichtung, mit der der Gesetzgeber zukunftsorientiert der Wahrung des Alimentationsprinzips vorrangige Bedeutung zukommen lässt, liegt im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.

83

2. Der Kernbereich des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt als bereichsspezifischer Ausprägung des Leistungsgrundsatzes wird nicht verletzt. Der Leistungsgrundsatz hat eine bewahrende, auf den Schutz der erdienten Statusrechte der Bediensteten ausgerichtete Komponente (vgl. BVerfGE 56, 175 <182 f.>). Es ist nicht erkennbar, dass die Verlängerung der Wartefrist um ein weiteres Jahr einer Aufgabe dieser Grundlage gleichkommen würde. Soweit der Senat in seiner Entscheidung vom 7. Juli 1982 zur Wartefrist von zwei Jahren die Erstreckung einer darüber hinausgehenden Frist mit Blick auf den Leistungsgrundsatz als Preisgabe des Prinzips amts-gemäßer Versorgung bezeichnet hat, hat er lediglich angeführt, dass dies der Gesamtleistung des Beamten im Dienstverhältnis, seiner persönlichen Laufbahn sowie seiner Dienstleistung und Verantwortlichkeit im neuen Amt nicht mehr gerecht würde (vgl. BVerfGE 61, 43 <62>). Warum dies allerdings nicht der Fall sein soll, hat der Senat nicht begründet und kann bei näherer Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse auch nicht begründet werden.

84

a) Jedenfalls die hier maßgeblichen Verhältnisse Ende der neunziger Jahre lassen es als verfehlt erscheinen, den Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt durch die Neuregelung gleichsam zur leeren Hülle entwertet zu sehen. Die tatsächlichen Verdienstrelationen haben sich seit 1957 - im Wesentlichen durch strukturelle Maßnahmen bei der Einstufung und günstigere Karriereverläufe der Beamten - verschoben. Dies beruht unter anderem auf der Anhebung von Eingangssämtern für Laufbahnen und Sonderlaufbahnen sowie auf der Verbesserung der Stellenkegel und damit

85

günstigeren Beförderungsaussichten. Befand sich ein vierzigjähriger durchschnittlich verdienender Beamter 1963 in der Besoldungsgruppe A 9, so lag nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der Durchschnittsverdienst im Jahr 2001 zwischen den Besoldungsgruppen A 11 und A 12. In dem Zeitraum von 1963 bis 1993 ist zudem eine nicht unerhebliche Verringerung des Abstandes zwischen dem Durchschnittsverdienst und dem Verdienst im Spitzenamt zu verzeichnen. Schließlich war zwischen 1963 und 2001 eine Verlagerung der einzelnen Laufbahngruppen vom einfachen und mittleren Dienst zum gehobenen und höheren Dienst festzustellen (im Einzelnen siehe Antwort der Bundesregierung vom 13. Juni 2003 auf die Kleine Anfrage - BTDrucks 15/1033 -, Unterschiedliche Entwicklung der Bezahlung im öffentlichen Dienst, BTDrucks 15/1165, S. 6-8). Die Versorgung basiert aufgrund dieser Entwicklung heute generell auf höheren Ämtern als früher, was bereits für sich genommen den Spielraum des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Versorgungsansprüche erweitert hat.

Aufgrund der dargestellten Verschiebungen ist ferner davon auszugehen, dass die durchschnittlichen Beamten ihr letztes Beförderungsamt typischerweise bereits zu einem früheren Zeitpunkt als demjenigen erreicht haben, mit dem die Wartefrist beginnt. Es ist daher nicht erkennbar, dass die Berechnung der Versorgungsbezüge aus dem letzten Amt im Falle einer dreijährigen Wartefrist keine praktische Anwendung mehr finden würde und damit leer liefe. Soweit einzelne Beamte oder Richter - wie der Kläger des Ausgangsverfahrens - durch die Neuregelung Versorgungsbezüge nur in Anknüpfung an ihr vorletztes Amt erhalten, ist dies eine gewisse Benachteiligung, die der Gesetzgeber im Rahmen einer Neuregelung unter dem Gesichtspunkt übergreifender Gesichtspunkte hinnehmen darf.

86

b) Entgegen der Ansicht der Senatsmehrheit wird der Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt nicht dadurch berührt, dass mit der Neufassung des § 5 Abs. 3 BeamtVG die Möglichkeit entfallen ist, auf die Wartefrist die Zeit anzurechnen, in der der Beamte vor der Amtsübertragung die höherwertige Funktion des ihm später übertragenen Amtes tatsächlich wahrgenommen hat. Zwar mag die Neuregelung eine faktische Verlängerung der Wartefrist bedeuten, da Beförderungsämter nach den laufbahnrechtlichen Regelungen nur nach vorheriger Bewährung auf dem Dienstposten übertragen werden dürfen. Entscheidend ist aber, dass allein aus der Wahrnehmung der Obliegenheiten eines höherwertigen Dienstpostens grundsätzlich kein Anspruch auf Verleihung eines entsprechenden Status folgt. Dies ergibt sich aus dem Rechtsgedanken des § 19 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz, wonach die Wahrnehmung der Funktion allein keinen Anspruch auf Besoldung aus diesem Amt ergibt. Vielmehr kann der Dienstherr einen Beamten für gewisse, auch längere Zeit in einer höher bewerteten Funktion beschäftigen, ohne dass sich für ihn daraus grundsätzlich eine Verpflichtung zur Beförderung des Beamten ergibt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Januar 1985 - 2 C 39/82 -, NVwZ 1986, S. 123 <124>). Ein Verständnis des Art. 33 Abs. 5 GG, das die Unterscheidung zwischen (laufbahnrechtlicher) Bewährungszeit auf dem Beförderungsposten und (versorgungsrechtlicher)

87

Wartefrist gegen den Willen des Gesetzgebers überspielte, stünde im Widerspruch zu herkömmlichen Strukturen des öffentlichen Dienstrechts und kann bereits deshalb nicht überzeugen.

c) Aus diesem Grunde gibt es auch keinen Widerspruch zwischen der auf drei Jahre erweiterten Wartefrist und einer Vielzahl der Laufbahnvorschriften des Bundes und der Mehrheit der Länder, die grundsätzlich bei einer erheblich kürzeren, unter drei Jahren liegenden Zeit von einer Bewährung des Beamten in einem höherwertigen Amt ausgehen. Es handelt sich um unterschiedliche Regelungsbereiche des Beamtenrechts. Insbesondere gibt es keinen Grundsatz, wonach die in den Laufbahnverordnungen festgelegten Regel-Probezeiten als Voraussetzung für Beförderungen mit den im Rahmen der Bemessung der Versorgungsbezüge geltenden Fristen kongruent sein müssen. Im Übrigen gab es auch nach alter Rechtslage keine Übereinstimmung der in den Laufbahnvorschriften vorgesehenen Erprobungszeiten, die zwischen drei Monaten und einem Jahr bzw. bei Ämtern mit leitender Funktion zwischen einem bis zwei Jahre liegen, und der Wartefrist von zwei Jahren für die Versorgungswirksamkeit von Beförderungen.

88

d) Soweit das Leistungsprinzip verlangt, dass die Länge der aktiven Dienstzeit sich in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlägt (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>), wird dieser Grundsatz durch die Neufassung des § 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG nicht in Frage gestellt.

89

3. Die Verlängerung der Wartefrist stellt auch im Hinblick auf das Alimentationsprinzip keinen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG dar. Der Beamte hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass die für die Bemessung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben, solange der Alimentationsgrundsatz nicht verletzt wird. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Wie unter Geltung des aus Art. 129 Weimarer Reichsverfassung abgeleiteten Prinzips des "standesgemäßen" Unterhalts ist auch heute die Höhe der Bezüge der Verfassung nicht unmittelbar zu entnehmen. Die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines "amtsangemessenen" Unterhalts stellt lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende Gestaltungsrichtlinie dar. Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Entscheidungsspielraum. Aufgrund des weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen der Gesetzgeber das Besoldungs- und Versorgungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfGE 103, 310 <320>; zuletzt Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Internet, Rn. 65).

90

Die Senatsmehrheit lässt auch hier unberücksichtigt, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse seit der Entscheidung des Senats vom 7. Juli 1982 zur Wartefrist von zwei Jahren wesentlich geändert haben. Der Gesetzgeber hat dem Umstand, dass in den frühen Berufsjahren des Beamten der persönliche Bedarf an finanziellen Mitteln für den Aufbau einer eigenen Existenz und gegebenenfalls einer Familie am höchsten ist, dadurch Rechnung getragen, dass die eingeführte spätere Verlangsamung und Verminderung des Besoldungsanstiegs durch anfängliche Beschleunigung und Erhöhung der Besoldungszuwächse weitgehend kompensiert werden sollten (vgl. BVerfGE 110, 353 <366 f.>). Mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 wurde der bisherige zweijährige Zeitraum für das Vorrücken in den Dienstaltersstufen nur für die frühen Berufsjahre beibehalten; danach gilt die Stufe zunächst für drei und schließlich für vier Jahre. Ferner wird eine erst kurz vor Eintritt in den Ruhestand ausgesprochene Beförderung nach aller Lebenserfahrung nicht zu einem wesentlich veränderten Lebensstil des Beamten führen. Der Beamte hat sich typischerweise bereits in dem davor liegenden Zeitraum seinem bisherigen Status entsprechend am gesellschaftlichen Leben beteiligt und eingerichtet. Nur wenn noch während der aktiven Dienstzeit infolge einer Beförderung eine gewisse Verfestigung der persönlichen Lebensverhältnisse eingetreten sein sollte, mag es im Hinblick auf die Amtsangemessenheit der Versorgung geboten sein, dies in der Höhe der Versorgungsbezüge zu berücksichtigen. Welcher Zeitraum indes für eine solche Prägung des Lebenszuschnitts maßgebend ist, lässt sich nicht nur nicht aus der Verfassung ableiten. Es fehlt insoweit auch an überzeugenden Kriterien dafür, wann eine - nicht evident überzogene - Wartefrist den Grundsatz amtsangemessener Versorgung aus dem letzten Amt aushöhlt. Dies gilt um so mehr, als es nicht möglich ist und sich auch verbietet, den Besoldungsgruppen jeweils ein Standardmodell der Lebensführung zuzuordnen, ein Gedanke, von dem sich der Senat auch im Urteil vom 6. März 2007 – 2 BvR 556/04 – zur Frage hat leiten lassen, ob von Verfassungs wegen ein Ortszuschlag zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten in Ballungsräumen gewährt werden muss.

Die verfassungsrechtlich gemäß Art. 33 Abs. 5 GG gebotene und geschützte Unabhängigkeit und Selbstverantwortlichkeit des Berufsbeamtentums wird durch die von der Senatsmehrheit verworfene Modifizierung des Grundsatzes der Versorgung aus dem letzten Amt nicht in Frage gestellt. Die zuvor dargestellte Entwicklung des Besoldungsgefüges und die damit weithin verbundene Sicherung einer auskömmlichen Versorgung aus Beförderungssämtern geben keinen Anlass zu entsprechender Besorgnis. Es spricht nichts dafür, dass die Verlängerung der Wartefrist überhaupt oder auch nur in einer nennenswerten Zahl von Fällen Beamte an einem dem Amt angemessenen Lebenszuschnitt vor und nach Eintritt in den Ruhestand hindern und damit deren Amtsführung negativ beeinflussen könnte.

Osterloh

Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007 -
2 BvL 11/04**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/
04 - Rn. (1 - 92), http://www.bverfg.de/e/ls20070320_2bvl001104.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:ls20070320.2bvl001104