

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Oktober 2018

- 2 BvL 2/17 -

- 1. Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen nur in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist. Vor dem Hintergrund der Wertungen des Art. 3 Abs. 1 GG ist das notwendige Sparvolumen dabei gleichheitsgerecht zu erwirtschaften.**
- 2. Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung.**
- 3. Trifft der Gesetzgeber zur Reduzierung der Staatsausgaben mehrere Maßnahmen in engem zeitlichem Zusammenhang, hat er sich mit den hieraus folgenden Gesamtwirkungen für die Beamtinnen und Beamten auseinanderzusetzen. Insofern ergänzen die prozeduralen Anforderungen die Vorgaben hinsichtlich eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 2/17 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 23 Abs. 1 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg vom 9. November 2010 (GBl S. 793) in der Fassung des Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 vom 18. Dezember 2012 (GBl S. 677) mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar ist, soweit sich diese Vorschrift auf Richter mit Anspruch auf Dienstbezüge aus einem Eingangsamts der Besoldungsgruppe R1 bezieht

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 15. Dezember 2016 - 6 K 4048/14 -

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

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 16. Oktober 2018 beschlossen:

§ 23 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg vom 9. November 2010 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seite 793) in der Fassung des Artikels 5 Nummer 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 vom 18. Dezember 2012 (Gesetzblatt Seite 677) ist mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Die Vorlage des Verwaltungsgerichts Karlsruhe betrifft die Frage, ob § 23 Abs. 1 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg (LBesGBW) vom 9. November 2010 (GBl S. 793) in der Fassung des Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 vom 18. Dezember 2012 (GBl S. 677) mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist.

1

I.

Durch die zur Prüfung gestellte Regelung wurden zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Dezember 2017 unter anderem bei Richtern mit Anspruch auf Dienstbezüge aus der Besoldungsgruppe R 1 das Grundgehalt und etwaige Amtszulagen für die Dauer von drei Jahren nach Entstehen des Anspruchs um acht Prozent abgesenkt. § 23 LBesGBW hatte in der eingangs zitierten Fassung folgenden Wortlaut:

2

§ 23 LBesGBW

(1) ¹Bei Beamten und Richtern mit Anspruch auf Dienstbezüge aus einem Eingangsamt der Besoldungsgruppe A 9 und höher, der Besoldungsgruppe R 1 oder aus einem Amt der Besoldungsgruppe W 1 sind für die Dauer von drei Jahren nach Entstehen des Anspruchs die jeweiligen Grundgehälter und Amtszulagen abzusenken. ²In Besoldungsgruppe A 9 und A 10 beläuft sich die Absenkung auf 4 Prozent, in den anderen Besoldungsgruppen auf 8 Prozent der jeweiligen Grundgehälter und Amtszulagen. ³Beamte und Richter, denen spätestens am 31. Dezember 2012 im Geltungsbereich dieses Gesetzes Dienstbezüge zugestanden haben, unterliegen in den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 abweichend von Satz 1 nicht der Absenkung, im Übrigen gilt abweichend von Satz 2 eine Absenkung von 4 Prozent.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Beamte und Richter,

1. denen spätestens am 31. Dezember 2004 Dienstbezüge im Geltungsbereich dieses Gesetzes zugestanden haben oder

2. die aus einem vor dem 1. Januar 2005 begründeten Angestelltenverhältnis zu einem Dienstherrn nach § 1 Abs. 1 in das Beamtenverhältnis wechseln oder

3. denen bis zur Entstehung des Anspruchs auf Dienstbezüge nach Absatz 1 Dienstbezüge aus einem anderen Amt im Geltungsbereich dieses Gesetzes zugestanden haben.

(3) ¹Auf den Absenkungszeitraum von drei Jahren werden frühere Zeiten des Beamten oder Richters mit nach Absatz 1 abgesenkter Eingangsbesoldung angerechnet. ²Gleiches gilt für frühere Zeiten,

in denen der Beamte oder Richter abgesenkte Bezüge entsprechend Absatz 1 erhalten hat:

1. von einem Arbeitgeber nach Absatz 2 Nr. 2 oder

2. von einem anderen Arbeitgeber, zu dem der Beamte oder Richter unter Anerkennung von öffentlichen Belangen ohne Dienstbezüge beurlaubt wurde, sofern der Arbeitgeber von einem Dienstherrn nach § 1 Abs. 1 für die Zeit der Beurlaubung einen Zuschuss zu den Personalkosten des Beamten oder Richters erhalten hat.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend für Zeiten, in denen der Beamte oder Richter aufgrund oder in sinngemäßer Anwendung von § 1a des Landessonderzahlungsgesetzes in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung keine Sonderzahlungen oder vergleichbare Leistungen erhalten hat.

(5) Zuletzt zugestandene ruhegehaltfähige Dienstbezüge im Sinne von § 19 Abs. 1 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg (LBeamtVGBW) sind die nicht abgesenkten Dienstbezüge.

Die Vorschrift geht auf § 1a des Landessonderzahlungsgesetzes (LSZG) in der Fassung des Haushaltsstrukturgesetzes 2005 vom 1. März 2005 (GBl S. 145) zurück. Hiernach erhielten Beamte und Richter, für die nach dem 31. Dezember 2004 ein Anspruch auf Dienstbezüge aus einem Eingangsamts der Besoldungsgruppen A 12 und höher, der Besoldungsgruppe R 1 oder aus einem Amt der Besoldungsgruppe W 1 entstanden war, für die Dauer von drei Jahren nach Entstehen des Anspruchs keine Sonderzahlungen. Deren Höhe betrug zuletzt monatlich 5,33 % des Grundgehalts zuzüglich 7,19 % des Familienzuschlags (§ 5 Abs. 2 LSZG).

3

Das Landessonderzahlungsgesetz wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2008 durch das Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften (BV AnpG 2008) vom 11. Dezember 2007 (GBl S. 538) aufgehoben. Die durch Art. 4 Nr. 1, Art. 6 Abs. 4 des Haushaltsstrukturgesetzes 2007 vom 12. Februar 2007 (GBl S. 105) ebenfalls mit Wirkung vom 1. Januar 2008 bereits beschlossene Reduzierung des Grundbetrags der Sonderzahlung in § 5 LSZG von 5,33 % auf 4,17 % des Grundgehalts trat somit faktisch nicht mehr in Kraft. Zugleich mit der Aufhebung des Landessonderzahlungsgesetzes wurden im Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg durch Art. 1 § 3 Abs. 1 BV AnpG 2008 die Grundgehaltssätze um 4,17 % und der Familienzuschlag um 7,19 % erhöht. Art. 2 BV AnpG 2008 fügte einen § 3a in das Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg ein, wonach bei Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern, für die nach dem 31. Dezember 2004 ein Anspruch auf Dienstbezüge aus einem Eingangsamts der Besoldungsgruppe A 12 und höher, der Besoldungsgruppe R 1 oder aus einem Amt der Besoldungs-

4

gruppe W 1 entstanden war, für die Dauer von drei Jahren nach Entstehen des Anspruchs die jeweiligen Grundgehälter und Amtszulagen um 4,0 % abzusenken seien.

Mit dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz - DRG) vom 9. November 2010 (GBl S. 793) wurde das Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg neu gefasst. Dabei kam es auch zur Einführung eines Besoldungssystems nach Erfahrungsstufen. Die Regelungen des § 3a LBesGBW a.F. fanden sich nunmehr inhaltlich unverändert in § 23 LBesGBW n.F. wieder. Seine hier vorgelegte Fassung erhielt § 23 LBesGBW durch Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 vom 18. Dezember 2012 (GBl S. 677). Dieser bezog weitere Besoldungsgruppen in den Anwendungsbereich der Norm ein und erhöhte den Absenkungsbetrag in Bezug auf die bereits betroffenen Besoldungsgruppen von vier auf acht Prozent. Diese sowie andere kostensenkende Maßnahmen im Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg und in anderen Vorschriften wie etwa der Beihilfeverordnung erfolgten ausweislich der Begründung des Entwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 insbesondere mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung (LTDruks 15/2561, S. 1). Durch Art. 2 Nr. 1, Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2017/2018 (DVAnpGBW 2017/2018) vom 7. November 2017 (GBl S. 565) ist § 23 LBesGBW mit Wirkung vom 1. Januar 2018 aufgehoben worden.

5

II.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist seit dem Jahr 2013 – zunächst als Staatsanwalt, später als Richter – im Dienst des Landes Baden-Württemberg tätig. Er erhielt auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 LBesGBW für drei Jahre eine um acht Prozent reduzierte Besoldung nach der Besoldungsgruppe R 1. Hiergegen erhob er nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens Klage beim Verwaltungsgericht Karlsruhe, mit der er die rückwirkende Zahlung der vollen, sich aus der Besoldungstabelle ergebenden Besoldung, hilfsweise die Feststellung begehrt, dass die Absenkung seiner Besoldung mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 GG unvereinbar war.

6

Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren mit Beschluss vom 15. Dezember 2016 - 6 K 4048/14 - ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung der Frage vorgelegt, ob § 23 Abs. 1 LBesGBW in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 verfassungskonform ist, soweit sich diese Vorschrift auf Richter mit Anspruch auf Dienstbezüge aus einem Eingangsamte der Besoldungsgruppe R 1 bezieht. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die vorgelegte Fassung des § 23 Abs. 1 LBesGBW entscheidungserheblich und mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar. Die Regelung greife jedenfalls seit der Anhebung des Absenkungsbetrags auf acht Prozent der Dienstbezüge in den verfassungsrechtlich geschuldeten Kernbestand der Alimentation ein und beeinträchtige den Grundsatz der ämterbezogenen gleichen Besoldung. Seither könne der in der Rechtsprechung bisweilen angenommene wirkungsgleiche Zusammenhang der Absenkungsregelung mit dem zuvor bestehenden

7

und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Ausschluss von der Leistung einer Sonderzahlung offensichtlich nicht mehr hergestellt werden. Ein sachlicher Rechtfertigungsgrund sei nicht erkennbar. Weder fehlende dienstliche Erfahrung der betroffenen Beamten und Richter noch die Dauer der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg oder fiskalische Erwägungen könnten die Besoldungsabsenkung rechtfertigen. Dieser Wertung stehe der Beschluss des Vorprüfungsausschusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 1148/84 -, juris, nicht entgegen. Mit diesem seien zwar mehrere Verfassungsbeschwerden gegen den mit der vorgelegten Norm vergleichbaren § 19a des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung des Art. 30 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1532) wegen Fehlens hinreichender Erfolgsaussichten nicht zur Entscheidung angenommen worden. Diesem Nichtannahmebeschluss komme jedoch keine Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG zu. Im Übrigen sei die verfassungsrechtliche Fragestellung seitdem wegen der Umstellung des Besoldungssystems auf ein Modell der Erfahrungsstufen und wegen der Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe durch das Bundesverfassungsgericht neu aufgeworfen worden.

III.

Zu dem Vorlagebeschluss haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die baden-württembergische Landesregierung, der dbb beamtenbund und tarifunion, der Deutsche Richterbund, der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und das Bundesverwaltungsgericht Stellung genommen. Der Deutsche Bundestag, die Bundesregierung, der Bundesrat, der Landtag von Baden-Württemberg und die Neue Richtervereinigung haben auf die Abgabe einer Stellungnahme ausdrücklich verzichtet. Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß § 27a BVerfGG wurde darüber hinaus dem Deutschen Gewerkschaftsbund, dem Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen und dem Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands gegeben.

8

B.

Die Vorlage ist zulässig.

9

Der Vorlagebeschluss wird den Anforderungen aus Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG gerecht. Das Verwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der Norm herausgearbeitet und seine Auffassung von deren Verfassungswidrigkeit mit den vorgenannten Gründen in hinreichender Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nachvollziehbar dargelegt (vgl. zu den Anforderungen insgesamt BVerfGE 141, 1 <10 f. Rn. 22 f.> m.w.N.). Dabei durfte es dahingestellt lassen, ob die bis zum 31. Dezember 2012 wirksame Absenkung der Besoldung um vier Prozent den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge. Die Ansicht der baden-württembergischen Landesregierung, wonach das Verwaltungsgericht verpflichtet gewesen wäre, allein die Erhöhung des Absenkungsbetrages

10

durch Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 zur verfassungsgerichtlichen Prüfung zu stellen, da es hinsichtlich des ursprünglichen Wertes keine hinreichenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu erkennen gegeben habe, überzeugt nicht. Das nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegende Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, ist vorliegend § 23 Abs. 1 LBesGBW in der ab dem 1. Januar 2013 maßgeblichen Fassung. Diese Vorschrift ist für die Entscheidung des Ausgangsfalles direkt heranzuziehen. Das Änderungsgesetz ist insofern allenfalls mittelbar bedeutsam, da dessen Wirksamkeit Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der streitentscheidenden Normfassung ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorlage lediglich mittelbar bedeutsamer Vorschriften zwar in besonderen Einzelfällen – wie etwa bei der Vorlage der Ermächtigungsgrundlage für eine als solche nicht vorlagefähige Verordnungsregelung – zugelassen (vgl. BVerfGE 2, 341 <345>; 20, 296 <303>; 20, 312 <316 f.>; 30, 227 <240 f.>; 32, 346 <358>; 48, 29 <35 f.>; 75, 166 <175 ff.>; 114, 303 <314 f.>). Darum geht es vorliegend aber nicht, da § 23 Abs. 1 LBesGBW eigenständig vorlagefähig ist. Weder das von der Landesregierung sinngemäß angeführte Prinzip der größtmöglichen Normerhaltung, welches als rechtsfolgenbezogener Grundsatz direkt nur den Umfang der Nichtigerklärung einer bereits vorgelegten Norm durch das Bundesverfassungsgericht betrifft (BVerfGE 49, 148 <157>; 86, 288 <320>; 119, 247 <274>), noch sonstige verfassungsrechtliche Gründe verpflichten die Fachgerichte aber, die Auswahl der vorzulegenden Norm abweichend vom Grundsatz des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG am potentiellen Interesse des jeweils betroffenen Gesetzgebers auszurichten.

Der Umstand, dass § 23 LBesGBW zum 1. Januar 2018 aufgehoben worden ist, steht der Entscheidungserheblichkeit der Norm nicht entgegen, da diese für den im Ausgangsverfahren relevanten Zeitraum weiterhin maßgeblich ist.

11

C.

§ 23 LBesGBW in der Fassung des Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 vom 18. Dezember 2012 (im Folgenden: § 23 LBesGBW) ist mit Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig. Die Vorschrift steht mit den Anforderungen des Alimentationsprinzips und des hieraus abgeleiteten Prinzips der Besoldungsgleichheit (I.) nicht im Einklang. Zwar kommt dem Besoldungsgesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu (II.). Dessen Grenzen wurden hier jedoch überschritten (III.).

12

Das Verwaltungsgericht hat vorliegend nur einen Teil der Regelung für verfassungswidrig gehalten und zur Überprüfung gestellt. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch befugt, die Vorlagefrage zu präzisieren und klarzustellen; die Rechtsfrage kann begrenzt, erweitert, ausgedehnt oder umgedeutet werden (BVerfGE 121, 241 <253>; 145, 1 <7 Rn. 15>). Vorliegend betrifft die Verfassungswidrigkeit nicht nur die Besoldung von Richtern, die der Besoldungsgruppe R 1 zugeordnet sind, sondern alle von § 23 Abs. 1 LBesGBW erfassten Besoldungsgruppen. § 23 Abs. 2 bis 5 LBesGBW

13

nehmen inhaltlich auf Abs. 1 der Vorschrift Bezug, sodass auch diese zur Klarstellung der Aufhebung unterliegen.

I.

1. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. Beschluss des Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, www.bverfg.de, Rn. 33; Urteil des Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 118; vgl. auch BVerfGE 8, 332 <343>; 46, 97 <117>; 58, 68 <76 f.>; 83, 89 <98>; 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; 117, 372 <379>; ohne Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung BVerfGE 145, 1 <8 Rn. 16>). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 117, 330 <344>; 119, 247 <260>; 139, 64 <110 f. Rn. 91 f.>; 141, 56 <69 Rn. 33 f.>; Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018 - 2 BvL 10/16 -, www.bverfg.de, Rn. 33; Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 118). Die Vorschrift findet auch auf die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten Anwendung (vgl. BVerfGE 139, 64 <110 Rn. 91>).

14

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

15

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

2. Das zu den hergebrachten Grundsätzen zählende Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, die Beamtinnen und Beamten sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, das heißt zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292 f.>; 139, 64 <111 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>; 141, 56 <70 Rn. 35>; 145, 304 <324 f. Rn. 66>). Im Rahmen dieser Verpflichtung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die Verantwortung des Amtes sowie die von Amtsinhabern geforderte Ausbildung und ihre Beanspruchung zu berücksichtigen. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 130, 263 <293>; 139, 64 <111 f. Rn. 93, 118 Rn. 111>; 140, 240 <278 Rn. 72, 284 f. Rn. 90>; 145, 1 <9 Rn. 18>; 145, 304 <324 f. Rn. 66>).

3. Die Regelung der Bezüge ist auch an den Gleichheitssatz gebunden (BVerfGE 107, 218 <243>; 107, 257 <269>; 114, 258 <297 f.>; 117, 330 <352 f.>; 130, 52 <67>). Nach ständiger Rechtsprechung gebietet der allgemeine Gleichheitssatz dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 98, 365 <385>; 116, 164 <180>; 122, 210 <230>; 130, 240 <252>; 141, 1 <38 Rn. 93 ff.>). Er verbietet ungleiche Belastungen ebenso wie un-

16

17

gleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 79, 1 <17>; 121, 108 <119>; 121, 317 <370>; 122, 210 <230>; 126, 400 <416>; 130, 240 <252 f.>; 135, 126 <143 Rn. 51>; 138, 136 <180 Rn. 121>; 145, 304 <329 f. Rn. 81>; stRspr). In Verbindung mit dem Alimentationsprinzip folgt aus Art. 3 Abs. 1 GG ferner, dass für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung gewährt wird (vgl. BVerfGE 12, 326 <334>; 130, 52 <66 f.>; 145, 1 <12 Rn. 26>; 145, 304 <331 Rn. 84>).

II.

1. Bei dem Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 13, 356 <361 f.>; 26, 141 <158 ff.>; 71, 39 <52 f.>; 103, 310 <319 f.>; 114, 258 <288>; 117, 372 <381>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 94>; 140, 240 <278 f. Rn. 73>; stRspr). Dies gilt sowohl mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG als auch hinsichtlich Art. 3 Abs. 1 GG (BVerfGE 56, 146 <161 f.>; 145, 304 <332 Rn. 86>). Wegen dieses weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen er 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 (vgl. BVerfGE 103, 310 <320>; 110, 353 <364>; 117, 330 <353>; 121, 241 <261>; 130, 263 <294>; 139, 64 <112 Rn. 95>; 140, 240 <279 Rn. 75>). Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 107, 218 <244 f.>). Jede Besoldungsordnung enthält unvermeidbare Härten und mag aus Sicht der Betroffenen fragwürdig sein. Solche Unebenheiten, Friktionen und Mängel müssen in Kauf genommen werden, solange sich für die Regelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (BVerfGE 110, 353 <364 f.>; 145, 304 <331 f. Rn. 85>).

18

2. Was die Möglichkeit anbelangt, den Beamtinnen und Beamten Sparlasten aufzubürden, ist nicht nur auf den bereits oben zitierten grundsätzlichen „Bezug der Besoldung [...] auch zur Lage der Staatsfinanzen“ hinzuweisen (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <238>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>; 130, 263 <292 f.>; 139, 64 <111 Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>). Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation als Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG ist, soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 139, 64 <124 Rn. 125>; 140, 240 <293 f. Rn. 108>). Das gilt namentlich für das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (eingeführt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 91c, 91d, 104b,

19

109, 109a, 115, 143d] vom 29. Juli 2009 [BGBl I S. 2248]). Der in Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG angelegten Vorwirkung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Beamten Rechnung zu tragen. Ungeachtet der Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 129, 124 <170>; 132, 195 <245>) vermögen indes allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einzuschränken. Andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; 139, 64 <125 f. Rn. 127>; 140, 240 <294 f. Rn. 110>; stRspr). Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung einer der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen nur in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist (vgl. BVerfGE 139, 64 <125 f. Rn. 127>; 140, 240 <294 f. Rn. 110>; 145, 304 <325 f. Rn. 68>). Vor dem Hintergrund der Wertungen des Art. 3 Abs. 1 GG ist das notwendige Sparvolumen dabei gleichheitsgerecht zu erwirtschaften.

3. Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist zudem an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung (vgl. BVerfGE 130, 263 <301 f.>; 139, 64 <126 f. Rn. 129 f.>; 140, 240 <296 Rn. 112 f.>; 145, 1 <13 Rn. 28 f.>).

20

Zwar schuldet der Gesetzgeber nach überkommener Auffassung von Verfassungen wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz. Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird (vgl. BVerfGE 130, 263 <301>). Nach gefestigter Rechtsprechung des Senats ist der Gesetzgeber daher gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung nicht. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalitätsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn

21

die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung (BVerfGE 139, 64 <127 Rn. 130>; 140, 240 <296 Rn. 113>; vgl. auch BVerfGE 76, 107 <121 f.>; 101, 158 <216 ff.>; anders für den Fall des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, BVerfGE 132, 134 <162 f. Rn. 70>; 137, 34 <73 f. Rn. 77>, für das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, BVerfGE 139, 148 <180 Rn. 61>, für die Darlegung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG, BVerfGE 140, 65 <79 f. Rn. 33> und für die allgemein an den Gesetzgeber hinsichtlich einer Sachaufklärung zu stellenden Anforderungen, BVerfGE 143, 246 <343 f. Rn. 274>).

Diese Anforderungen gelten umso mehr bei der Umgestaltung der Besoldungsstruktur, da eine solche in viel stärkerem Maße als eine Besoldungsfortschreibung mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig ist (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 145, 1 <13 Rn. 29>). Der Gesetzgeber muss sich die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung für die von der Vorschrift betroffenen Beamtinnen und Beamten vergegenwärtigen und auf dieser Grundlage erwägen, ob die Alimentation (weiterhin) den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Hierbei hat er nicht nur die eigentliche Besoldung in den Blick zu nehmen. Zu berücksichtigen sind vielmehr etwa auch Entwicklungen bei der Beihilfe und der Versorgung (vgl. BVerfGE 139, 64 <122 ff. Rn. 122 f.>; 140, 240 <291 ff. Rn. 105 f.>). Trifft der Gesetzgeber zur Reduzierung der Staatsausgaben mehrere Maßnahmen in diesen Bereichen in engem zeitlichem Zusammenhang, hat er sich mit den hieraus folgenden Gesamtwirkungen für die Beamtinnen und Beamten auseinanderzusetzen. Insofern ergänzen die prozeduralen Anforderungen die oben genannten Vorgaben hinsichtlich eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung.

22

III.

§ 23 LBesGBW beeinträchtigt Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG (1.). Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht zu erkennen (2.). Darüber hinaus hat der baden-württembergische Landesgesetzgeber die hier einzuhaltenden prozeduralen Voraussetzungen missachtet (3.).

23

1. a) Der Anwendung der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Maßstäbe steht nicht entgegen, dass die Absenkung der Besoldung ursprünglich an die Stelle des Ausschlusses bestimmter Besoldungsgruppen von der Leistung einer Sonderzahlung getreten ist. Zwar trifft es zu, dass Art. 33 Abs. 5 GG eine solche Zuwendung nicht garantiert und dass für deren Verwehrung daher weniger strenge Anforderungen gelten (vgl. BVerfGE 44, 249 <263>; 49, 260 <272>; 117, 330 <350>; 130, 52 <67>; 139, 64 <111 f. Rn. 93>; 140, 240 <278 Rn. 72>; 145, 249 <272 Rn. 48>). Das Argument, wonach die Besoldungsabsenkung den bisherigen Ausschluss von der Sonderzahlung lediglich wirkungsgleich fortsetze (so die Begründung zum Entwurf

24

des BV AnpG 2008, LTDrucks 14/1601, S. 50), basiert jedoch auf einer rein wirtschaftlichen Betrachtung. Diese ändert nichts daran, dass die Sonderzahlung seit ihrer Integration in das Grundgehalt durch das Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 als eigenständiger Besoldungsbestandteil nicht mehr existiert (so auch LTDrucks 14/1601, S. 46). Auch wenn sich die Besoldungshöhe der seinerzeit betroffenen Beamten und Richter durch die Umstellung nicht verringert haben mag, ist kein Grund ersichtlich, sie weiterhin nur teilweise den strengeren verfassungsrechtlichen Maßstäben zu unterstellen. Dies gilt erst recht für Personen, die erst nach der Umstellung in den Landesdienst eingetreten sind.

b) § 23 LBesGBW weicht von der oben aus dem Alimentationsprinzip hergeleiteten Maßgabe ab, wonach die Besoldungshöhe nach innerdienstlichen, unmittelbar amtsbezogenen Kriterien zu bemessen ist. Maßgeblich für die Anwendbarkeit der Vorschrift ist – von Übergangs- und Anrechnungsbestimmungen abgesehen – allein der erstmalige Eintritt in den baden-württembergischen Landesdienst. Hiervon sind auch Beamte und Richter betroffen, die vom Bund oder einem anderen Land nach Baden-Württemberg wechseln. Diesen Personen lässt der Landesgesetzgeber für die Dauer von bis zu drei Jahren nicht die Besoldung zukommen, die er selbst durch die Festbeschreibung in der Besoldungstabelle als für das jeweilige Amt angemessen erachtet hat.

25

c) Die vorgelegte Vorschrift wird auch den Anforderungen des Gebots der Besoldungsgleichheit aus Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht gerecht. Die Ungleichbehandlung liegt darin begründet, dass die Absenkungsmaßnahme nur einen Teil der Beamten- und Richterschaft trifft. Von der Regelung ausgenommen sind die Besoldungsgruppen bis einschließlich A 8, die Beförderungsämter in den höheren Besoldungsgruppen und die Besoldungsgruppen ab R 2 beziehungsweise W 2. Der Ausschluss der zuletzt genannten Gruppen erklärt sich nicht dadurch, dass die Norm diesbezüglich keine Anwendungsfälle hätte. Solche sind durchaus denkbar. Zwar dürfte die Beförderung eines Beamten oder die Übertragung eines höher als mit R 1 bewerteten Amtes an Richter in deren ersten drei Dienstjahren im Allgemeinen nicht in Betracht kommen. Möglich ist aber die Besetzung eines solchen Postens mit einem dienst erfahrenen Bewerber aus dem Bundesdienst oder aus einem anderen Land. Die Besetzung von mit W 2 oder W 3 bewerteten Stellen dürfte sogar regelmäßig mit Bewerbern erfolgen, die noch in keinem Dienstverhältnis zum Land Baden-Württemberg stehen. Die Ausschreibung etwa einer W 2- oder W 3-Professur erreicht in aller Regel ein bundesweites Bewerberfeld. Der Gleichheitssatz ist darüber hinaus dadurch beeinträchtigt, dass die Maßnahme nicht alle Stelleninhaber derselben Besoldungsgruppe betrifft. Namentlich bei Normerlass bereits im Dienst befindliche Beamte und Richter werden von der Norm nicht oder nur mit einer geringeren Absenkung erfasst. Es kommt also bei gleicher Ämterbewertung zu einer unterschiedlichen Besoldung der Stelleninhaber.

26

2. Die vorstehenden Beeinträchtigungen lassen sich durch sachliche Gründe nicht rechtfertigen.

27

a) Das im Gesetzgebungsverfahren für das Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 angeführte Ziel der Haushaltskonsolidierung (vgl. LTDrucks 15/2561, S. 1) trägt die durch das Gesetz bewirkte, hier zur Prüfung gestellte Fassung des § 23 LBesGBW nicht. Ein schlüssiges und umfassendes Konzept der Haushaltskonsolidierung, welches nach der Rechtsprechung des Senats notwendige Voraussetzung für die Belastung der Beamten- und Richterschaft mit Sparmaßnahmen ist und das anhand einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien erkennbar werden muss, fehlt. Ein solches Konzept setzt wenigstens die Definition eines angestrebten Sparziels sowie die nachvollziehbare Auswahl der zu dessen Erreichung erforderlichen Maßnahmen voraus. Diesen Anforderungen wird das Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 nicht gerecht.

Unklar ist zunächst, welches Einsparvolumen zur Konsolidierung des Haushalts für erforderlich gehalten wird. Zwar bleibt es der politischen Entscheidung des Gesetzgebers überlassen, in welcher Größenordnung Einsparungen erfolgen sollen. Ohne eine Angabe hierzu lässt sich eine Aussage insbesondere zur Schlüssigkeit der vorgesehenen Maßnahmen aber nicht treffen. Hinsichtlich der hier verfahrensgegenständlichen Norm wird beispielweise nicht klar, ob bei Erlass des Gesetzes überhaupt ein klar beziffertes Sparziel formuliert war und welchen Anteil die Absenkung der Besoldung an den insgesamt notwendigen Kürzungsmaßnahmen letztlich hat; die Begründung des Gesetzentwurfs lässt lediglich erkennen, welches Sparvolumen voraussichtlich erreichbar sein werde. Auch wenn sich die Absenkung mit den anderen im Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 vorgesehenen Regelungen ins Verhältnis setzen lässt, schweigen die Gesetzgebungsmaterialien darüber, ob die Haushaltskonsolidierung noch weitere Maßnahmen erfordert oder ob die vorgesehenen Maßnahmen das eigentliche Sparziel bereits überschreiten.

29

Darüber hinaus lässt sich die Auswahl der zur Einsparung ergriffenen Mittel nicht nachvollziehen. Das Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 sieht neben der Einführung einer „Schuldenbremse“ in die Landeshaushaltsordnung (Art. 10 des Gesetzes) eine Reihe weiterer Sparmaßnahmen vor. Diese stehen aber auch unter Heranziehung der Gesetzgebungsmaterialien (siehe insbesondere den Gesetzentwurf der Landesregierung, LTDrucks 15/2561) lediglich unverbunden nebeneinander. Hinsichtlich der Auswahl der getroffenen Regelungen allgemein stellt der Gesetzentwurf lediglich pauschal fest, grundsätzlich wären auch andere Maßnahmen denkbar gewesen, die Landesregierung habe sich aber für die vorliegenden Maßnahmen entschieden (LTDrucks 15/2561, S. 3). In Bezug auf die für die Beamten und Richter bedeutsamen Regelungen der Besoldung, Versorgung und Beihilfe heißt es, die Landesregierung sei sich durchaus bewusst, dass die Beamten und Richter in der Vergangenheit bereits erhebliche Konsolidierungsbeiträge erbracht hätten. Im Hinblick auf die jetzt im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse könne bei einem Personalkostenanteil von rund 40 Prozent der Beamten- und Richterbereich bei Einsparmaßnahmen jedoch

30

weiterhin nicht außen vor bleiben. Auf die Sozialverträglichkeit der Maßnahmen sei geachtet worden (LTDrucks 15/2561, S. 31). Diese lediglich formelhaften Erwägungen sind zur Rechtfertigung des gesetzgeberischen Konzepts des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 unzureichend. Es hätte wenigstens der konkreten Benennung der alternativ in Betracht gezogenen Mittel und der Gründe bedurft, die gegen deren Anwendung sprachen. Hinsichtlich der Sozialverträglichkeit und unter Gleichheitsgesichtspunkten wären nachvollziehbare Erläuterungen etwa zur Auswahl des von der Absenkungsregelung betroffenen Personenkreises und dazu erforderlich gewesen, warum in Bezug auf die bereits von der Norm erfassten Beamten und Richter gerade eine Verdoppelung des Absenkungsbetrages von vier auf acht Prozent erfolgte.

Zwar ist der Gesetzgeber wegen des ihm unverändert zustehenden weiten Gestaltungsspielraums nicht in Bezug auf jede Detailfrage rechtfertigungspflichtig. Mit dem vorliegenden Artikelgesetz, das sich letztlich als Ansammlung scheinbar zufälliger Einzelregelungen darstellt, hat er diesen Freiraum indes überdehnt. Auf die Frage, ob überhaupt eine der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Ausnahmesituationen vorlag, was nach der Rechtsprechung des Senats weitere Voraussetzung für die Belastung der Beamten und Richter mit Sparmaßnahmen ist, kommt es somit nicht mehr an.

31

b) Auch soweit die Landesregierung im vorliegenden Verfahren auf die mangelnde Berufserfahrung der von der Norm Betroffenen hinweist, rechtfertigt dies die Regelung nicht. Die Berufserfahrung der Beamten und Richter hat der Landesgesetzgeber durch die Einführung der Besoldungsbemessung nach Erfahrungsstufen durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz - DRG) vom 9. November 2010 (GBl S. 793) bereits berücksichtigt. Die verfahrensgegenständliche Absenkung der Besoldung führt entgegen der Auffassung der Landesregierung nicht zu einer zulässigen Präzisierung dieses Besoldungssystems. Die Landesregierung argumentiert, die Erfahrungsstufen spiegelten den allgemeinen Erfahrungszugewinn des Beamten beziehungsweise Richters wider, während die Besoldungsabsenkung die mangelnde Erfahrung im konkret wahrgenommenen Amt berücksichtige. Hierdurch rechtfertige sich auch die Anwendung auf Personen, die aus einem bestehenden Dienstverhältnis mit dem Bund oder einem anderen Land in den baden-württembergischen Landesdienst wechselten. Die wahrzunehmenden Tätigkeiten vor und nach einem Dienstherrenwechsel unterschieden sich auch bei vergleichbarem Funktionsamt schon wegen der jeweiligen Rahmenbedingungen (Verwaltungsstrukturen, Rechtsvorschriften, Lehrpläne usw.) zum Teil deutlich. Dieser Begründungsansatz lässt zunächst offen, warum die Regelung Beförderungssämter und die Eingangssämter des mittleren Dienstes nicht erfasst. Gerade bei ersteren wird dem Beamten eine bisher nicht wahrgenommene Aufgabe übertragen. Unabhängig hiervon lässt die Vorschrift den Stelleninhabern das für ihre Tätigkeit vorgesehene Gehalt erst mit Verzögerung zukommen. Sie kommt damit der Einführung einer individuellen Wartefrist gleich. Zu einer solchen hat der Senat bereits im Beschluss vom 17. Januar 2017 ausgeführt, dass die Besoldung kein Entgelt für bestimmte Dienst-

32

leistungen des Beamten darstellt, sondern vielmehr ein „Korrelat“ des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene Pflicht des Beamten, unter Einsatz seiner ganzen Persönlichkeit diesem – grundsätzlich auf Lebenszeit – seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Das wahrgenommene Amt – und nicht die konkrete und möglicherweise noch zu verbessernde Tätigkeit – muss nach dem Alimentationsprinzip Maßstab für die Besoldung sein (BVerfGE 145, 1 <14 Rn. 32> m.w.N.). Diese Erwägungen gelten sinngemäß auch hier.

Der Beschluss des Vorprüfungsausschusses des Zweiten Senats vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 1148/84 -, juris, steht dem nicht entgegen. Mit diesem war eine Verfassungsbeschwerde gegen § 19a des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1532) nicht zur Entscheidung angenommen worden. Die Vorschrift senkte, vergleichbar mit § 23 LBesGBW, die Besoldung in den Eingangssämtern ab der Besoldungsgruppe A 9 sowie in den Besoldungsgruppen R 1 und C 1 für den Zeitraum der ersten drei beziehungsweise vier Dienstjahre ab. Zur Begründung führte der Ausschuss im Wesentlichen aus, von Verfassungs wegen sei es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber mit Blick auf die Leistungsfähigkeit von Beamten auf Probe, bei denen es sich typischerweise um Berufsanfänger handle, die Grundgehaltssätze in den ersten Jahren nach der Übertragung des Amtes im Vergleich zur früheren Rechtslage in der bezeichneten Weise absenke und damit die Stufung innerhalb der Besoldungsgruppe der Eingangssämter der Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes erweitere und differenzierter ausgestalte. Diese Entscheidung erging unter der Geltung eines nach Dienstalter gestaffelten Besoldungssystems. Jedenfalls nach der Umstellung der Besoldung auf ein System der Erfahrungsstufen können die damaligen Wertungen nicht mehr herangezogen werden. Sie sind gerade durch diese Umstellung bereits in die Besoldungsbemessung eingeflossen. § 23 LBesGBW stellt wie gesehen keine hinreichende Präzisierung dieses Systems dar.

33

c) Soweit sich die Landesregierung zur Rechtfertigung der zur Prüfung gestellten Vorschrift sinngemäß darauf beruft, diese honoriere eine mehrjährige Zugehörigkeit des Beamten oder Richters zum Dienstherrn, überzeugt dies ebenfalls nicht. Das in Art. 33 Abs. 5 GG als Teil des Kernbestands der Strukturprinzipien verankerte Treueprinzip verlangt von den Beamten und Richtern von Beginn ihrer Tätigkeit an eine unbedingte Loyalität zu ihrem Dienstherrn (vgl. BVerfGE 39, 334 <346 f.>; 119, 247 <264>; Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 120 f.). Für Differenzierungen auf Ebene der Besoldung ist daher kein Raum. Soweit die Landesregierung darauf verweist, dass auch die Leistung einer Sonderzahlung eine gewisse Dienstzugehörigkeit voraussetzte, wird auf die obigen Ausführungen und darauf verwiesen, dass sich eine rechtliche Verbindung von § 23 LBesGBW zu den vormaligen Regelungen der Sonderzahlungen nicht herstellen lässt.

34

d) Die Belastung nur eines Teils der Beamten- und Richterschaft kann auch nicht mit sozialen Gesichtspunkten gerechtfertigt werden. Dies scheidet bereits deshalb

35

aus, weil mit den Besoldungsgruppen ab R 2 und W 2 gerade solche Besoldungsempfänger von der Regelung ausgeschlossen sind, denen ein höheres Gehalt als den Normbetroffenen zusteht. Eine Rechtfertigung der Herausnahme von Besoldungsgruppen mit niedrigerem Einkommen aus dem Anwendungsbereich der Norm kommt aufgrund der für diese Beamtengruppen vergleichsweise höheren wirtschaftlichen Belastung der Absenkungsmaßnahme zwar grundsätzlich in Betracht. Indes ist hier die – in den Gesetzgebungsmaterialien nicht weiter dargelegte – Grenzziehung zwischen dem mittleren Dienst auf der einen und dem gehobenen Dienst ab der Besoldungsgruppe A 9 auf der anderen Seite nicht nachvollziehbar. Der Senat hat in Bezug auf die verzögerte Besoldungsanpassung in Sachsen mit Beschluss vom 23. Mai 2017 (BVerfGE 145, 304 <334 Rn. 94 f.>) ausgeführt, dass eine stärkere wirtschaftliche Belastung von Empfängern höherer Bezüge grundsätzlich gerechtfertigt sein kann, dass es sich bei den der Besoldungsgruppe A 10 zugehörigen Beamten aber offensichtlich nicht um Empfänger höherer Bezüge handelt. Dies ist bei der Besoldungsgruppe A 9 erst recht nicht der Fall.

3. Des Weiteren ergibt sich die Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm daraus, dass der Landesgesetzgeber den aus der Verfassung abgeleiteten Prozeduralisierungsvorgaben nicht genügt hat. Der Gesetzgeber schuldet vorliegend ausnahmsweise mehr als das Gesetz als solches. Während er bei der Haushaltskonsolidierung verpflichtet sein kann, mit der auch aus den Gesetzgebungsmaterialien ersichtlichen Aufstellung eines schlüssigen und umfassenden Sparkonzepts die Kostensenkungsmaßnahmen aller betroffenen Verwaltungsbereiche nachvollziehbar zu koordinieren, beziehen sich die Anforderungen der Prozeduralisierung unabhängig vom Regelungszweck allein auf Gesetzgebungsmaßnahmen im Besoldungsbereich. Sie sind also auch dann zu beachten, wenn die Neuregelung nicht dem Zweck der Kostenreduzierung dient. Ist dies aber – wie hier – der Fall, ergänzen sich die Vorgaben gegenseitig.

36

Vorliegend lassen sich den Gesetzgebungsmaterialien zum Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 keinerlei konkrete Erwägungen insbesondere zur Ausgestaltung des § 23 LBesGBW sowie dazu entnehmen, welche wirtschaftliche Bedeutung die Norm für sich genommen und im Zusammenspiel mit weiteren Vorschriften für die betroffenen Beamten und Richter hat. Wie bereits im Zusammenhang mit dem fehlenden Haushaltskonsolidierungskonzept ausgeführt (oben Rn. 28 ff.), findet sich etwa keine Angabe dazu, warum der Absenkungsbetrag für die schon vor der Änderung von der Norm erfassten Besoldungsgruppen gerade auf acht Prozent erhöht und somit verdoppelt wurde. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es lediglich pauschal, die Landesregierung gehe davon aus, dass die vorgesehenen Kürzungen noch innerhalb des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums lägen und dass auf die Sozialverträglichkeit der Maßnahmen geachtet worden sei (LTDrucks 15/2561, S. 31). Zu den Wechselwirkungen mit den weiteren im Gesetz vorgesehenen Sparmaßnahmen schweigt die Begründung vollständig. Für die von § 23 LBesGBW betroffenen Personen relevant ist im Besoldungsbereich insoweit vor allem die Abschaf-

37

fung der vermögenswirksamen Leistungen für den gehobenen und den höheren Dienst (Art. 5 Nr. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14). In Bezug auf die Beihilfeverordnung sind die Absenkung der Einkommensgrenze für berücksichtigungsfähige Ehegatten und Lebenspartner von 18.000 Euro auf 10.000 Euro (vgl. hierzu das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2017 - 2 S 1289/16 -, juris, Rn. 35 ff.), die Reduzierung des Beihilfebemessungssatzes von 70 auf 50 Prozent für Versorgungsempfänger, berücksichtigungsfähige Ehegatten und Lebenspartner sowie für Beihilfeberechtigte mit zwei oder mehr berücksichtigungsfähigen Kindern, die Anhebung der so genannten Kostendämpfungspauschale sowie die Begrenzung der Beihilfefähigkeit von zahntechnischen Leistungen (Art. 9 Nr. 1, 2, 3 und 5 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14) zu nennen. Die erwarteten wirtschaftlichen Belastungen, die von den Maßnahmen im Bereich der Beihilfe ausgehen, führt die Begründung zum Gesetzentwurf zwar auf (LTDruks 15/2561, S. 5 f.). Beispielsweise rechnet die Landesregierung für neu eingestellte Beamte wegen der Absenkung des Bemessungssatzes bei Eintritt des Versorgungsfalls mit einem Anstieg der Versicherungsprämien der privaten Krankenkassen um bis zu 20 Prozent. Hinzu kämen bei Beamten mit mindestens zwei Kindern Mehrausgaben für die Krankenversicherung in Höhe von etwa 85 Euro pro Monat, bei Beamten mit sowohl einem berücksichtigungsfähigen Ehegatten als auch mindestens zwei berücksichtigungsfähigen Kindern in Höhe von etwa 170 Euro. Angesichts dieser gerade für Berufsanfänger deutlich spürbaren Auswirkungen wäre der Landesgesetzgeber aber verpflichtet gewesen, sich nachvollziehbar mit der Frage zu befassen, ob die (weitere) Besoldungsabsenkung vor diesem Hintergrund überhaupt oder in ihrer Höhe gerechtfertigt erscheint.

Die Landesregierung hat in ihrer hier eingereichten Stellungnahme selbst eingeräumt, dass die Gesetzesbegründungen den vom Senat konkretisierten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Entgegen ihrer Auffassung führt dies zur Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm. Soweit sie argumentiert, der Senat habe in seinem Urteil vom 5. Mai 2015 (BVerfGE 139, 64 <142 f. Rn. 178>) die Begründungsanforderungen hinsichtlich der Kürzung von Sonderzahlungen relativiert, verkennt sie, dass die Kürzung eines solchen Besoldungsbestandteils vorliegend nicht in Rede steht. Soweit sie vorträgt, die Rechtsprechung des Senats zur Prozeduralisierung sei bei Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 nicht bekannt gewesen, kann ihr schon tatsächlich nicht gefolgt werden. Der fragliche Gesetzentwurf der Landesregierung stammt vom 6. November 2012. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Senat die Prozeduralisierungsverpflichtung spätestens in seinem Urteil zur W-Besoldung vom 14. Februar 2012 (BVerfGE 130, 263 <301 f.>) bereits eindeutig formuliert. Für eine Einschränkung dahingehend, dass eine unzureichende Begründung nur dann zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führe, wenn sich zuvor Anhaltspunkte für eine Verletzung des absoluten oder relativen Alimentationschutzes ergeben hätten (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 2 C 20.16 -, juris, Rn. 19), findet sich in der Rechtsprechung des Senats keine Stütze. Eine solche Einschränkung ist angesichts der Funktion der prozeduralen Anforderungen, den weiten

38

Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers durch eine Art Selbstvergewisserung zu kanalisieren (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 139, 64 <127 Rn. 130>; 140, 240 <296 Rn. 113>), auch nicht angezeigt.

D.

Der Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG führt hier zur Nichtigkeitsklärung, vgl. § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 BVerfGG (vgl. auch BVerfGE 117, 372 <391>) und nicht nur zur Feststellung der Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm oder mehrerer Normen mit dem Grundgesetz fest, folgt daraus grundsätzlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtslage rückwirkend verfassungsgemäß umzugestalten. Ausnahmen von dieser Regelfolge der Unvereinbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht zwar wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen bejaht. Speziell bei besoldungsrechtlichen Normen gilt es zu beachten, dass die Alimentation des Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt. Eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes (nicht nur für den Kläger des Ausgangsverfahrens und etwaige weitere Beamte oder Richter, über deren Anspruch noch nicht abschließend entschieden worden ist) hat das Bundesverfassungsgericht daher mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses regelmäßig für nicht geboten erachtet (vgl. BVerfGE 139, 64 <147 f. Rn. 194 f.> und 140, 240 <315 f. Rn. 169 f.>).

39

Der Verfassungsverstoß liegt hier allerdings nicht in der fehlenden Amtsgemessenheit des Grundgehalts oder der Familienzuschläge (vgl. insoweit BVerfGE 81, 363 <383 ff.>; 99, 300 <330 f.>; 130, 263 <312 f.>; 139, 64 <147 f. Rn. 195>; 140, 240 <316 Rn. 170>), sondern wird bezogen auf eine aus speziellen haushalterischen Erwägungen heraus erlassene Sonderregelung festgestellt (vgl. BVerfGE 145, 1 <19 Rn. 45>). Die Nichtigkeitsklärung hat deshalb auch nicht zur Folge, dass es für die Besoldung an der gesetzlichen Grundlage fehlen würde, derer es mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzesvorbehalt bedarf, sodass kein Zustand geschaffen wird, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. dazu BVerfGE 139, 64 <147 Rn. 194> und 140, 240 <315 f. Rn. 169>).

40

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Oktober 2018 -
2 BvL 2/17**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Oktober 2018 -
2 BvL 2/17 - Rn. (1 - 40), [http://www.bverfg.de/e/
ls20181016_2bvl000217.html](http://www.bverfg.de/e/ls20181016_2bvl000217.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:ls20181016.2bvl000217