

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/936**

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 204
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Heiko Voß

Telefon (0431) 988-1022
Telefax (0431) 988-1037
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

16. Juni 2006

Verfassungsbeschwerde gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11.02.2004 – BVerwG 2 B 45.03**
- b) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 18.06.2003 – 3 BV 02.1374**
- c) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts vom 16.02.2002 – M 5 K 01.3210**
- d) das Unterlassen des Gesetzgebers, einen Ausgleich für amtsrelevante regionale Unterschiede in den Lebendhaltungskosten zu schaffen.**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

in der Anlage beigefügt übersende ich Ihnen die Ablichtung eines Schreibens des Vorsitzenden des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 2006 - 2 BvR 556/04 - mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Ich bitte, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag eine Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Martin Kayenburg

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zweiter Senat

- Der Vorsitzende -

2 BvR 556/04

Karlsruhe, den 24. Mai 2006

Durchwahl 9101-200

1. Landesregierung Baden-Württemberg
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart
2. Senat von Berlin
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister
Senatskanzlei
10173 Berlin
3. Regierung des Landes Brandenburg
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 60 10 51, 14410 Potsdam
4. Senat der Freien Hansestadt Bremen
vertreten durch den Präsidenten
Senatskanzlei, Rathaus
Postfach 10 25 20, 28025 Bremen
5. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Senatskanzlei
Postfach 10 55 20, 20038 Hamburg
6. Hessische Landesregierung
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Bierstadter Straße 2, 65189 Wiesbaden
7. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
19048 Schwerin
8. Niedersächsische Staatskanzlei
Planckstraße 2, 30169 Hannover
9. Landesregierung Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
40190 Düsseldorf
10. Landesregierung Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 38 80, 55028 Mainz

11. Regierung des Saarlandes
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 10 24 31, 66024 Saarbrücken
12. Sächsisches Staatsministerium
der Justiz
01095 Dresden
13. Landesregierung Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 41 60, 39016 Magdeburg
14. Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 25, 24171 Kiel
15. Thüringer Justizministerium
Postfach 10 01 51, 99001 Erfurt
16. Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
70173 Stuttgart
17. Bayerischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
81627 München
18. Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
Im ehemaligen Preußischen Landtag
10111 Berlin
19. Landtag Brandenburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 60 10 64, 14410 Potsdam
20. Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft
Postfach 10 69 09, 28069 Bremen
21. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch die Präsidentin
Postfach 10 09 02, 20006 Hamburg
22. Hessischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 32 40, 65022 Wiesbaden

23. Landtag Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Präsidenten
Schloß Schwerin
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

24. Niedersächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 44 07, 30044 Hannover

25. Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
Postfach 10 11 43, 40002 Düsseldorf

Schleswig-Holsteinischer Landtag	
06.06.2006 08:37	
Expl.:	Anl.:
1	1
L1	L2
L3	

1 Genehmigung bekannt
Qu

26. Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 30 40, 55028 Mainz

27. Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 18 33, 66018 Saarbrücken

28. Sächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 12 09 05, 01008 Dresden

29. Landtag von Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 19 69, 39094 Magdeburg

30. Schleswig-Holsteinischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Landeshaus
Postfach 71 21 ,24171 Kiel

31. Thüringer Landtag
vertreten durch die Präsidentin
Postfach 9 41, 99019 Erfurt

32. dbb Beamtenbund
Friedrichstraße 169/170, 10117 Berlin

33. Deutscher Gewerkschaftsbund
Henriette-Herz-Platz 2, 10178 Berlin

34. Gewerkschaft der Polizei GdP
Stromstraße 4, 10555 Berlin

35. Deutscher Richterbund
Kronenstraße 73/74, 10117 Berlin

36. Deutscher Bundeswehr-Verband e.V.
Südstraße 123, 53175 Bonn

Betr.: Verfassungsbeschwerde
des Herrn [REDACTED],
[REDACTED] München,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff,
Rudolf-Ditzen-Weg 12, 13156 Berlin -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts
vom 11. Februar 2004 - BVerwG 2 B 45.03 -,
b) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsge-
richtshofs vom 18. Juni 2003 - 3 BV 02.1374 -,
c) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 16. April 2002 - M 5 K 01.3210 -,
d) das Unterlassen des Gesetzgebers, einen Aus-
gleich für amtsrelevante regionale Unterschiede
in den Lebenshaltungskosten zu schaffen.

Anl. : - 1 -

Als Anlage wird Ihnen ein Abdruck der Verfassungsbeschwerde
übersandt.

Gemäß § 23 Abs. 2 BVerfGG erhalten Sie Gelegenheit zur
Äußerung bis zum 15. Juli 2006.

Ich wäre dankbar, wenn Sie eine etwaige Stellungnahme in
30 Stücken abgeben könnten.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hassemer
Vizepräsident

Beglaubigt

(Heid)

Regierungsamtman



Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
Rudolf-Ditzen-Weg 12
13156 Berlin
030/48097948 oder 0160/91148142

2BvR 556/04 1
Dienstlich
Institut für Politik und Öffentliches Recht
der LMU München
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München
089/21803262 oder 030/48097948
Heinrich.Wolff@jura.uni-muenchen.de

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

2 BvR 556/04
Bundesverfassungsgericht
Eing: 22.03.04 8-9
..... Doppel Bd.
..... Anlage Doppel

19.03.2004

Hiermit erhebe ich im Namen von
Herrn [REDACTED]

[REDACTED]
wohnhaft:
[REDACTED]

[REDACTED] München

Verfassungsbeschwerde

unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.02.2004 Az. 2 B 45 03, dem damaligen Prozessbevollmächtigten des Beschwerdeführers zugestellt am 26.02.2004 - Anlage 1,

mittelbar gegen

- b) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 18. Juni 2003, Az.: 3 BV 02.1374 - Anlage 2,
c) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002, Az.: M 5 K 01.3210 - Anlage 3,
d) das Unterlassen des Gesetzgebers, einen Ausgleich für amtsrelevante regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zu schaffen.

Es wird beantragt, die genannten Entscheidungen aufzuheben und die Verfassungswidrigkeit der Gesetzeslücke bzw. des gegenwärtigen Besoldungsrechts festzustellen.

GRÜNDE:

Gerügt wird die Verletzung von Art. 33 Abs. 5 GG, von Art. 3 Abs. 1 GG und von Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG (wegen Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG).

Die angegriffenen Entscheidungen haben den Beschwerdeführer in seinen genannten Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten verletzt, da sie nicht die Verfassungswidrigkeit der Gesetzeslücke im Besoldungsrecht angenommen und die Frage nicht dem BVerfG vorgelegt haben. Der Gesetzgeber hat Art. 33 Abs. 5 GG verletzt, indem er keine Ausgleichsregelung für amtsrelevante regionale Unterschiede der Lebenshaltungskosten geschaffen hat.

A. DER ZUGRUNDE LIEGENDE SACH- UND VERFAHRENSSTAND

Der Beschwerdeführer wendet sich mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen den Umstand, dass es der Besoldungsgesetzgeber unterlassen hat, amtsrelevante regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten durch geeignete Maßnahmen auszugleichen.

Der Beschwerdeführer ist am [REDACTED] geboren. Im Jahr 1992 trat er ein Amt der Besoldungsgruppe A 11, am 01. Februar 1999 ein Amt der Besoldungsgruppe A 12 und schließlich am 01. Mai 2003 sein gegenwärtiges Amt der Besoldungsgruppe A 13 als Erster Kriminalhauptkommissar an.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2000 beantragte er als Inhaber eines Amtes der Besoldungsgruppe A 12 bei seinem Dienstherrn eine höhere Besoldung, die er als „amtsangemessene Besoldung“ bezeichnete (Anlage 4). Dies begründete er u.a. mit dem Verlust der Anspruchsvoraussetzungen für die sog. „Ballungsraumzulage“ bei der Beförderung nach A 11. Spätestens seit dem Wegfall dieser Zulage sei seine Besoldung bei den höheren Lebenshaltungskosten im Ballungsraum München nicht mehr angemessen. Diesen Antrag wies die Bezirksfinanzdirektion Regensburg mit Bescheid vom 10. Januar 2001 zurück (Anlage 5). Hiergegen erhob der Beschwerdeführer Widerspruch (Anlage 7), der mit Widerspruchsbescheid vom 04. Juli 2001 (Anlage 8) zurückgewiesen wurde.

Mit der anfolgenden Klage (Anlage 9) vor dem Verwaltungsgericht München, den Dienstherrn zu einem Ausgleich für amtsrelevante regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zu verpflichten, blieb der Beschwerdeführer erfolglos. Das Verwaltungsgericht hielt mit Urteil vom 16. April 2002 (Anlage 3) die Klage für unbegründet, da die Beschränkung der Ballungsraumzulage auf

Ämter unterhalb des Besoldungsamtes A 11 den Beschwerdeführer weder im Gleichheitssatz noch im Alimentationsgrundsatz verletze und die Beschränkung auch darüber hinaus rechtmäßig sei.

Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 (Anlage 3), S. 6-8.

Auch aus anderem Rechtsgrund ergebe sich kein Anspruch. Der Gesetzesvorbehalt im Besoldungsrecht und der abschließende Charakter der Bundesbesoldung stünden einem solchen Anspruch entgegen. Das Gericht sei auch nicht zu einer Vorlage an das BVerfG verpflichtet, da im vorliegenden Fall das Fehlen der erstrebten Ausgleichsinstrumente den Beschwerdeführer nicht in seinen subjektiven Rechten aus Art. 33 Abs. 5 GG verletzte.

Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 (Anlage 3), S. 8-10.

Die zugelassene Berufung wurde vom VGH München mit Beschluss zurückgewiesen (Anlage 2). Die Begründung des Beschlusses lautet im Wesentlichen wie folgt:

Eine Rechtsgrundlage für die Gewährung eines Ortszuschlags bestehe nicht. Die abschließenden bundesrechtlichen Regelungen des Besoldungsrechts seien in dem fraglichen Zeitraum nicht deshalb verfassungswidrig lückenhaft, weil sie keine regional gestaffelten „Ortszuschläge“ enthielten. Grundsätzlich müsse die Besoldung zwar amtsangemessen sein. Damit gehöre auch die durchgängige Differenzierung nach der Ämterhierarchie zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Die Mindestdifferenzierung nach Ämtern müsse Abstufungen enthalten, die durch entsprechende Nettounterschiede auch eine wesentliche Lebensführungsabstufung ergeben. Verzerrungen durch soziale Umverteilungen seien zu berücksichtigen. Für die Differenzierung habe das Bundesverfassungsgericht die klassische Formulierung entwickelt, das Alimentationsprinzip fordere eine Festigung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses für qualifizierte Bewerber und des Ansehens des Amtes in der Gesellschaft, die Berücksichtigung von Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers und die Sicherung eines „Minimums an Lebenskomfort“ zusätzlich zu den Grundbedürfnissen. Die Besoldung müsse im Niveau so gestaltet werden, dass eine angemessene Teilnahme des Beamten am allgemeinen Lebensstandard möglich sei. Der klassische Anknüpfungspunkt zur Bemessung der Besoldung sei das Bezahlungsniveau für Arbeitnehmer. Der Gesetzgeber habe jedoch bei der Bestimmung der angemessenen Alimentation einen Beurteilungsspielraum. Nach

Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, die der Entscheidung über die Versorgungsrücklage vom 19. Dezember 2002 (Az. 2 C 34/01) zugrunde liege, sei der Gesetzgeber verpflichtet, die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu beobachten und in Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen auf früher nicht absehbare Entwicklungen zu reagieren. Durch die typisierenden und pauschalierenden, auf eine Differenzierung durch gestaffelte Ortszuschläge verzichtenden besoldungsrechtlichen Regelungen habe sich der Dienstherr - im fraglichen Zeitraum - nicht von seiner Verpflichtung gelöst, die angemessene Alimentation der Beamten - bundesweit - sicherzustellen. Es besteht kein durchgreifender Grund für die Annahme, hierdurch würden in "Ballungsräumen" tätige Beamte von einer progressiven Einkommensentwicklung ausgeschlossen. Darin liege auch keine Verletzung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes. Dass die in "Ballungsräumen" tätigen Beamten keinen - gestaffelten - Ortszuschlag erhalten, stelle keine willkürliche Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte dar, sondern sei als typisierende und pauschalierende Regelung rechtlich vertretbar. Für den fraglichen Zeitraum habe auch der Kläger substantiiert und konkretisiert nichts vorgetragen, was eine andere rechtliche Beurteilung gebiete. Auch in der Literatur werde, soweit ersichtlich, nicht die Auffassung vertreten, durch das Fehlen einer differenzierten Ortszuschlagsregelung sei eine verfassungsrechtlich unzulässige "Alimentationslücke" entstanden. Gravierende regionale Unterschiede, die zu der vom Kläger begehrten Differenzierung verfassungsrechtlich zwingen, sehe der Senat derzeit nicht.

Über das Alimentationsprinzip sei verfassungsrechtlich weder die ziffernmäßige Höhe des Besoldungsanspruchs noch dessen strukturelle Zusammensetzung gewährleistet, auch Besoldungsverschlechterungen seien grundsätzlich möglich. Das Grundgehalt des Beschwerdeführers habe sich durch seine Beförderung trotz des Wegfalls der Ballungsraumzulage sachlich erhöht. Allein unter dem Gesichtspunkt, dass die Lebenshaltungskosten (und zwar insbesondere die Kosten für Miete bzw. für Immobilien) in einem Ballungsraum wie München höher als anderswo sind, sei der „Kernbereich“ der Alimentationspflicht bei einem Beamten, der - wie der Kläger - höher als Besoldungsgruppe A 10 besoldet wird, noch nicht betroffen. Dies gelte auch dann, wenn ein Ausgleich der - je nach Wohnort - spürbar unterschiedlichen Lebenshaltungskosten durch eine entsprechende Änderung des Besoldungsrechts - also de lege ferenda im Zuge der politisch derzeit gewollten "Flexibilisierung" - wünschenswert erscheinen möge.

Ergänzend merkte das Gericht an, dass der früher im Besoldungsrecht geregelte Ortszuschlag, dem eine Einteilung in verschiedene Ortsklassen zugrunde lag (zunächst: A, B und S; zuletzt: A und S), mit Wirkung zum 1. Januar 1973 aufgehoben worden sei. (Art. I § 4 Abs. 2 des 1. BesVNG). Seit diesem Zeitpunkt werde einheitlich der bis dahin höchste Ortszuschlag der Klasse S gewährt.

Die Voraussetzungen für eine Vorlage nach Art. 100 GG seien im Hinblick auf das vom Kläger beanstandete Fehlen einer (materiell) einen „Ortszuschlag“ gewährenden gesetzlichen Regelung weder im Hinblick auf Landesrecht noch im Hinblick auf Bundesrecht gegeben, da das erkennende Gericht das geltende Besoldungsrecht derzeit nicht für verfassungswidrig erachte.

Mit Beschluss vom 11. Februar 2004 hat das BVerwG die Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen. Die Begründung lautete wie folgt:

Die als klärungsbedürftig bezeichnete Rechtsfrage,

ob besoldungsrechtliche Vorschriften nur bei ausdrücklicher bundesrechtlicher Regelung erlassen werden können (§ 1 Abs. 4 BBesG), wie das z.B. in § 72 BBesG geregelt sei, oder ob der Bayerische Landesgesetzgeber über Art. 86 b BayBG aus eigener Machtvollkommenheit in das Besoldungsrecht eingreifen dürfe,

stelle sich in dem angestrebten Revisionsverfahren nicht. Streitgegenstand des angestrebten Revisionsverfahrens könne nur das allein noch in der Berufungsinstanz anhängig gewordene Begehren sein, den Beklagten zu verpflichten, dem Beschwerdeführer von 1999 an "einen Ortszuschlag zu gewähren". Voraussetzung dafür, dass ein Anspruch des Klägers auf einen Ortszuschlag bestehe, sei wegen der Gesetzesbindung der Besoldung (§ 2 Abs. 1 BBesG), dass es eine besoldungsrechtliche Norm gebe, nach der dem Beamten ein Ortszuschlag zu zahlen sei. Solange eine solche Vorschrift nicht existiere, komme es für das Klagebegehren nicht darauf an, ob sie - sei es mit, sei es ohne bundesgesetzliche Ermächtigung - erlassen werden könne. In gleicher Weise unerheblich für die vorliegende Klage auf Zahlung eines Ortszuschlages sei es, ob der Bayerische Landesgesetzgeber auf der Grundlage des Art. 86 b BayLBG befugt ist, eine - bisher nicht existierende - Verordnung über die Gewährung einer ergänzenden Fürsorgeleistung an Beamte der Besoldungsgruppen A

6

11 und höher zum Ausgleich der hohen Lebenshaltungskosten in München zu erlassen.

Die Einzelschritte des hier grob wiedergegebenen bisherigen Verfahrensablaufs vollzogen sich wie folgt:

- 21.12.2000 – Antrag des Beschwerdeführers – Anlage 4
- 10.01.2001 – Ablehnung durch die BFD – Anlage 5
- 30.01.2001 – Widerspruch des Beschwerdeführers – Anlage 6
- 02.05.2001 – Widerspruchsbegründung – Anlage 7
- 04.07.2001 – Widerspruchsbescheid der BFD – Anlage 8
- 12.07.2001 – Klage des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 9
- 03.12.2001 – Vertiefung der Klagebegründung – Anlage 10
- 10.12.2001 – Klageerwidern der BFD – Anlage 11
- 20.02.2002 – Schriftsatz des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 12
- 16.04.2002 – Mündliche Verhandlung nebst Niederschrift – Anlage 13
- 16.04.2002 – Urteil des VG München – Anlage 3
- 29.05.2002 – Berufungseinlegung – Anlage 14
- 08.07.2002 – Vertiefende Berufungsbegründung – Anlage 15
- 15.07.2002 – Berufungserwidern der Landesadvokatur Bayern – Anlage 16
- 23.12.2002 – Erwiderung des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 17
- 08.01.2003 – Erwiderung der Landesadvokatur Bayern – Anlage 18
- 21.02.2003 – Sachvortrag des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 19
- 28.04.2003 – Hinweis des VGH München auf § 130a VwGO – Anlage 20
- 12.05.2003 – Erwiderung des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 21
- 18.06.2003 – Beschluss des VGH München – Anlage 2
- 01.08.2003 – Nichtzulassungsbeschwerde – Anlage 22
- 27.08.2003 – Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde – Anlage 23
- 17.09.2003 – Sachvortrag des damaligen Prozessbevollmächtigten – Anlage 24

B. DIE ZULÄSSIGKEIT DER VERFASSUNGSBESCHWERDE

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Im Einzelnen ergibt sich dies aus folgenden Überlegungen:

I. Beschwerdegegenstand

1. Gerichtsentscheidungen

Die angegriffenen Gerichtsentscheidungen sind Maßnahmen deutscher Hoheitsgewalt.

2. Unterlassen des Gesetzgebers

Ein Unterlassen des Gesetzgebers kann angegriffen werden, wenn eine aus Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten folgende Pflicht zum Handeln besteht. Hier behauptet der Beschwerdeführer, das Alimentationsprinzip verlange vom Gesetzgeber Unterschiede in den Lebenshaltungskosten auszugleichen, sofern diese das Ämtergefüge qualitativ verschieben.

II. Beschwerdebefugnis

Der Beschwerdeführer ist Beamter und rügt vor allem die Verletzung von subjektiven Rechten, die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgen. Der Beamte kann sich auf die Garantie der Beachtung hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums berufen, sofern ihm diese subjektive Rechte vermitteln. Der Beschwerdeführer beruft sich auf das Alimentationsprinzip und rügt die Verletzung dieses Rechts durch ein Unterlassen des Gesetzgebers. Er ist der Auffassung, die Lebenshaltungskosten an seinem Wohn- und Dienstort München seien derart hoch, dass durch diese Kosten das Ämtergefüge verschoben wird. Er werde nicht mehr angemessen i.S. eines A13-Amtes, sondern im Sinne eines A11-Amtes alimentiert. Zudem rügt er die Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG, indem wesentlich Ungleiches gleich behandelt werde, und die Verletzung von Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG insofern, als in den angegriffenen Entscheidungen die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht hätte verneint werden dürfen.

Im Einzelnen sei auf die Ausführungen im Rahmen der Begründetheit verwiesen.

III. Frist, §§ 23 Abs. 1, 92, 93 BVerfGG

Hinsichtlich der angegriffenen Entscheidungen ist die Monatsfrist gewahrt. Über die Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde wurde der Prozessbevollmächtigte des Beschwerdeführers am 25. Februar 2004 vorab

informiert. Die förmliche Zustellung des entsprechenden Beschlusses an den Prozessbevollmächtigten erfolgte am 26. Februar 2004.

Auch hinsichtlich des Unterlassens des Gesetzgebers ist die Frist gewahrt. Das gilt unabhängig davon, ob beim gesetzgeberischen Unterlassen keine Frist für erforderlich gehalten wird, oder ob an die Pflicht zum Tätigwerden angeknüpft wird, die wegen der zunehmenden Differenzen in den Lebenshaltungskosten stetig zunimmt. Im vorliegenden Fall war der Beschwerdeführer zudem wegen des Grundsatzes der Subsidiarität verpflichtet, sein Begehren auf dem Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen. Deshalb kann die Frist für die Verfassungsbeschwerde gegen das Unterlassen selbst nicht vor Ablauf der Frist gegen die letztinstanzliche Entscheidung ablaufen.

IV. Vorherige Erschöpfung des Rechtswegs nach § 90 Abs. 2 BVerfGG und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

Einen Rechtsweg, der Schutz vor gesetzgeberischem Unterlassen gewährt, gibt es streng genommen nicht. Wegen des Vorbehalts des Gesetzes im Besoldungsrecht (Art. 33 Abs. 5 GG, § 2 Abs. 1 BBesG) ist das Begehren des Beschwerdeführers nur durch den Gesetzgeber realisierbar. Dennoch ist zur Aufklärung des Sachverhaltes, zur Klärung der Rechtslage und zur Diskussion etwaiger einfachrechtlicher Lösungsmöglichkeiten auch bei der Beschwerde hinsichtlich einer Alimentationslücke der einfach-rechtliche Rechtsweg zu beschreiten. So steht der Verweisung auf den Rechtsweg, entsprechend einer Kammerentscheidung des BVerfG, nicht entgegen, dass der Gehaltsanspruch eines Beamten oder Richters grundsätzlich nur nach Maßgabe eines – verfassungsgemäßen – Gesetzes besteht und es den Verwaltungsgerichten wie auch dem BVerfG verwehrt ist, eine höhere als die gesetzlich bestimmte Besoldung zuzusprechen.

1. Kammer des BVerfG des 2. Senats mit Beschluss vom 11. Juli 1996 - Az: 2 BvR 571/96, ZBR 1997, 90-91.

Es besteht die Möglichkeit, vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen, dass der Besoldungsgesetzgeber es zu Unrecht unterlassen habe durch Gesetz festzulegen, unter welchen Voraussetzungen Zulagen zu gewähren sind. Der Beschwerdeführer hat im vorliegenden Verfahren ausgiebig versucht, sein Begehren auf dem Verwaltungsrechtsweg zu erreichen. Er hat dabei von Anfang an auf die verzerrende Wirkung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und deren Unvereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG hingewiesen.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Der Verfassungsbeschwerde steht auch nicht der Umstand entgegen, dass es dem BVerfG verwehrt ist, eine höhere als die gesetzlich bestimmte Besoldung zuzusprechen (BVerfGE 8, 1, 18 f.; BVerfGE 8, 28, 35; BVerfG 2. Senat 1. Kammer, Beschluss vom 11. Juli 1996, Az: 2 BvR 571/96, ZBR 1997, 90 f.). Der Beschwerdeführer begehrt nicht den Ausspruch einer höheren Besoldung oder einer bestimmten fürsorgerechtlichen Maßnahme, sondern die Verpflichtung des Gesetzgebers, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die die amtsrelevanten regionalen Unterschiede der Lebenshaltungskosten angemessen ausgleichen, bzw. die Erklärung der Verfassungswidrigkeit des Besoldungsgefüges, soweit es an entsprechenden Regelungen fehlt.

Das BVerfG selbst ist davon ausgegangen, dass ein Unterlassen des Gesetzgebers im Besoldungsrecht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann und es seinerseits die Verfassungswidrigkeit des Unterlassens des Gesetzgebers feststellen kann.

Vgl. BVerfGE 8, 29, 35.

C. BEGRÜNDETHEIT DER VERFASSUNGSBESCHWERDE

I. Die Rüge der Verletzung von Art. 33 Abs. 5 GG

Der Beschwerdeführer hält den Alimentationsgrundsatz und somit Art. 33 Abs. 5 GG für verletzt.

1. Die Gewährleistung des Art. 33 Abs. 5 GG als subjektives Recht

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, zumindest unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.

BVerfGE 8, 332, 343; BVerfGE 70, 69, 79; BVerfGE 83, 89, 98.

Hierzu gehört auch das Alimentationsprinzip.

BVerfGE 8, 1, 14, 16 ff.; BVerfGE 76, 256, 298 ; BVerfGE 99, 300, 314.

Die Alimentation und damit auch die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für konkrete Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung dafür, dass sich der Beamte dem Dienstherrn mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und die ihm im Staatsleben zufallende Funktion erfüllen kann.

BVerfGE 21, 329, 345; BVerfGE 39, 196, 200 f.; BVerfGE 71, 39, 60 f.;
BVerfGE 99, 300, 317.

Zu diesem Zweck muss die Besoldung die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglichen. Maßgeblich ist das Nettoeinkommen.

BVerfGE 44, 249, 265 f.; BVerfGE 81, 363, 376; BVerfGE 99, 300, 315.

Das Alimentationsprinzip verbietet dem Gesetzgeber nicht nur eine Besoldungsabsenkung unter das Niveau der Amtsangemessenheit, sondern verlangt darüber hinaus eine Anhebung der Alimentation, falls diese durch Veränderung der Umstände vollständig oder teilweise amtsunangemessen geworden ist.

2. Maßstab: Lebensstandard

Maßstab des Alimentationsprinzips ist der amtsangemessene Unterhalt. Der Unterhalt wiederum bemisst sich am Bedarf für eine bestimmte Lebensführung. Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, dem Beamten und seiner Familie einen Lebensunterhalt zu gewähren, der dem Dienstrang angemessen ist, entsprechend der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit im Verhältnis zum allgemeinen Lebensstandard.

BVerfGE 8, 1, 16 f.; BVerfGE 94, 115; BVerfGE 55, 372, 392; BVerfGE 70, 251, 267.

Es liegt daher im Grundgedanken des Alimentationsprinzips, dass sich der nominelle Betrag von Region zu Region unterscheidet, wenn die Lebenshaltungskosten maßgeblich differieren. Auf diesen Gedanken hat das BVerfG die Zulässigkeit der abgesenkten Ost-Besoldung gestützt.

BVerfG in seiner Entscheidung vom 12. Februar 2003, Az: 2 BvL 3/00, BVerfGE 107, 218 ff. = NVwZ 2003, 1364 ff. u.a.

Die Differenzierung nach erheblichen regionalen Unterschieden in den Lebenshaltungskosten liegt genauso in der Ratio des Alimentationsprinzips begründet wie die unbestrittene Möglichkeit, die Besoldung ohne Verletzung des Alimentationsgrundsatzes abzusenken, wenn dies nur eine Veränderung des Lebenshaltungskostenindex nachzeichnet.

Gertrude Lübke-Wolff, in: Horst Dreier (Hg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 33, Rn. 80; Monika Jachmann, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Michael Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, Art. 33 Abs. 5, Rn. 50; BVerfGE 101, 116, 121.

3. Die Pflicht zur Differenzierung

Steht eine Differenzierung der Alimentationsleistung nach regionalen Lebenshaltungskostenindizes mit dem Gedanken der Alimentation im Einklang, so folgt daraus noch nicht, dass der Gesetzgeber eine entsprechende Differenzierung vorzunehmen verpflichtet ist.

a) Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers

So betont das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, dass dem Gesetzgeber bei der Regelung des Besoldungsrechts eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit zustehe. Insoweit gibt es auch kein Vertrauen in die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Besoldungshöhe oder in eine entsprechende Anpassung.

BVerfGE 103, 310, 320; BVerfGE 81, 363, 375 f.; BVerfGE 61, 43, 62 f.; BVerfGE 56, 353, 359; BVerfG 2. Senat 3. Kammer, DVBl 1996, 502 f.; BVerfG 2. Senat 3. Kammer, NVwZ 1999, 1328 f. = DVBl 1999, 1421 f.; *Willi Thiele*, Alimentationsgrundsatz - wesentlicher Grundsatz des Berufsbeamtentums oder bloße Leerformel des Beamtenrechts, DVBl 1981, 252, 257.

Die Freiheit bezieht sich vor allem auf die Bestandteile der Besoldung. Der Gesetzgeber kann ihre Struktur, die Art ihrer Zusammensetzung jederzeit für die Zukunft ändern.

Vgl. BVerfGE 44, 249, 263; BVerfGE 49, 260 ff.

So hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass es nur in zweifelsfreien Fällen einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG mit der für eine richterliche Entscheidung erforderlichen Eindeutigkeit feststellen könne.

BVerfGE 8, 1, 22 f.

Dies muss umso mehr dann gelten, wenn es um ein Unterlassen des Gesetzgebers geht.

Diese Eindeutigkeits-Klausel ist aber nicht so zu verstehen, als könne das BVerfG grundsätzlich keinen Verstoß gegen das Alimentationsprinzip feststellen. Eine entsprechende Verfassungsgarantie wäre zum einen überflüssig und Entscheidungen, in denen das Gericht einen Verfassungsverstoß annimmt, zum anderen nicht möglich.

S. aber BVerfGE 44, 249, 272 f.; BVerfGE 81, 363, 375 ff.; BVerfGE 99, 300, 315 ff.; BVerfGE 8, 1, 22 ff.

Darüber hinaus wäre nicht zu erklären, weshalb die Rechtsprechung regelmäßig in Entscheidungen, in denen sie die Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers mitsamt dessen Änderungsmöglichkeiten und den fehlenden Bestandsschutz betont, darauf hinweist, der Gesetzgeber müsse sich nur auf einen sachlichen Grund stützen können, und sie diesen Grund häufig auch nachprüft.

BVerfGE 76, 256, 310; BVerfGE 70, 67, 79 ff.; BVerfGE 61, 43, 63; BVerfGE 56, 87, 94 f.; BVerfGE 26, 141, 158 f.; BVerfGE 18, 159, 166 f.; BVerfGE 8, 1, 12; BVerfG 2. Senat 3. Kammer NVwZ 1999, 1328 f.; BVerfG Vorprüfungsausschuss, NVwZ 1982, 429; BVerfG 2. Senat 1. Kammer, NVwZ 2002, 463 f. = DVBl 2002, 114 ff. - Pflegeversicherung.

b) Nominell einheitliche Besoldung als rechtfertigender Umstand

aa) Allgemein

Die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit ist nur ein Aspekt, der den Gedanken der regionalen Differenzierung einschränkt. Es kommt hinzu, dass sich ebenso für eine weitgehend einheitliche, formell gleiche, d.h. nominell gleiche Besoldung Argumente anbringen lassen. So steht zunächst Art. 74a GG für die Möglichkeit, die Besoldung zu vereinheitlichen. Weiter hat das BVerfG in der Entscheidung zur Ost-Besoldung ausdrücklich betont, dass Art. 33 Abs. 5 GG jedenfalls nicht zwingend eine besoldungsrechtliche Differenzierung verlange, wie sie § 73 BBesG vorsieht.

BVerfGE 107, 218-257 = NVwZ 2003, 1364-1370 (Ost-Besoldung).

Schließlich mag eine nominell einheitliche Besoldung größeren inneren Frieden im Personalkörper mit sich bringen, vermittelt sie doch den Eindruck, dem Dienstherrn sei das gleiche Amt überall das Gleiche „wert“. Des Weiteren verhindert eine nominell einheitliche Besoldung einen unerwünschten Besoldungswettlauf verschiedener Dienstherrn.

bb) Relativierung durch den konkreten Sachverhalt

Die nominell einheitliche Besoldung als rechtfertigender Gesichtspunkt erhält allerdings für die unterschiedlichen Besoldungsbestandteile unterschiedliche Bedeutung. So ist die dogmatische Einordnung von Leistungen des Gesetzgebers für das Alimentsprinzip und insbesondere für das Anpassungsgebot von gewisser Relevanz, die im Einzelnen nicht endgültig geklärt ist. In bestimmten Grenzen kann der Gesetzgeber durch die Zuordnung einer Leistung zur Grundbesoldung, als Zulage oder als Fürsorgeleistung, auch deren verfassungsrechtlichen Schutz vor späterer Abschmelzung bestimmen. Veränderungen bei der Grundbesoldung sind aber unbestritten dem stärksten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. So unterliegt eine Regionalisierung, die an das Grundgehalt der Besoldung anknüpft, strengerer Rechtfertigung als ein Zuschlag wie der alte Ortszuschlag. Ein die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten ausgleichender Zuschlag kann nicht als Ausdruck unterschiedlicher Einstufungen des gleichen Amtes verstanden werden. Darüber hinaus vermeidet er einen Besoldungswettlauf, sofern er bundesweit einheitlich eingeführt wird. Schließlich kann auch Art. 74a GG keine Pflicht zur formellen Gleichheit entnommen werden, wenn darin zugleich eine materielle Ungleichbehandlung liegt.

c) Die Grenzziehung – abstrakt

Wenn auch ein weiter Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers besteht, so ist ihm doch nicht jegliche Schematisierung oder der Aufbau jedweder Besoldungsstruktur gestattet.

Denn weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung ist umstritten, dass das Alimentationsprinzip verletzt ist, wenn die Lebenshaltungskosten in unterschiedlichen Regionen zu stark auseinanderklaffen, ohne dass dies Niederschlag im Besoldungsrecht findet.

Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, BayBG, Erläuterung 3 a zu Art. 86 b) – Anlage.

So hat auch das BVerwG (im Zusammenhang mit der Wohnungsfürsorge) ausdrücklich betont, dass trotz des Gestaltungsfreiraums eine Pflicht zum Tätigwerden besteht, wenn der Bedarf für eine bestimmte Lebensführung regional erheblich schwankt. Es sei erlaubt, die entsprechende Passage wörtlich wiederzugeben:

„Der verfassungskräftige Anspruch auf amtsangemessene Alimentierung kann den Gesetzgeber freilich zwingen, durch geeignete Vorkehrungen dem Beamten (Versorgungsempfänger) mit seiner Familie die seinem Amt entsprechende Lebensführung zu sichern, wenn - wie es namentlich in Ballungsregionen der Fall sein kann - aufgrund der örtlichen Verhältnisse des freien Wohnungsmarktes die angemessene Wohnraumversorgung einen - auch im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet - unverhältnismäßig hohen finanziellen Aufwand erfordert.“ - BVerwG, Urteil vom 03.03.1989 - 8 C 98/85 (Münster) NVwZ-RR 1990, 44 ff.

Auch das angegriffene Urteil des VGH München geht von einem Gebot der Mindestdifferenzierung nach Ämtern mit Abstufungen in den realen Lebensführungszuschnitten aus. So heißt es wörtlich:

„Damit gehört auch die durchgängige Differenzierung nach der Ämterhierarchie zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Die Mindestdifferenzierung nach Ämtern muss Abstufungen enthalten, die durch entsprechende Nettounterschiede auch eine wesentliche Lebensführungsabstufung ergeben. Verzerrungen durch soziale Umverteilungen sind zu berücksichtigen. Für die Differenzierung hat das Bundesverfassungsgericht die klassische Formulierung entwickelt, das Alimentationsprinzip fordere eine Festigung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses für qualifizierte Bewerber und des Ansehens des Amtes in der Gesellschaft, die Berücksichtigung von Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers und die Sicherung eines „Minimums an Lebenskomfort“ zusätzlich zu den Grundbedürfnissen. Die Besoldung muss im Niveau so gestaltet werden, dass eine angemessene Teilnahme des Beamten am allgemeinen Lebensstandard möglich ist. Der klassische Anknüpfungspunkt zur Bemessung der Besoldung ist das Bezahlungsniveau für Arbeitnehmer“ - Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Juli 2003 (Anlage 2), S. 8.

Auch sämtliche anderen Stellungnahmen des Dienstherrn und alle angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen gehen – in unterschiedlicher Entschiedenheit – davon aus, dass grundsätzlich Differenzen in den Lebenshaltungskosten, die das Besoldungsgefüge nivellieren würden, mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sind und ein Handeln des Gesetzgebers erfordern.

Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 (Anlage 5), S. 10 – die Frage habe grundsätzliche Bedeutung.
Schreiben der Landesadvokatur Bayern vom 08. Januar 2003 (Anlage 6), S. 2 unten: Die Nivellierung des Besoldungsgefüges würde Art. 33 Abs. 5 GG verletzen.
Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Juli 2003 (Anlage 7), S. 8 – Mindesstdifferenzierung nach Ämtern.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Richtigkeit der hier begehrten Ausgleichsinstrumente von den angegriffenen Entscheidungen de lege ferenda zugestanden wird und dass mittlerweile über 500 Beamte im Ballungsraum München im Wege des einfachen Rechtsschutzes das gleiche Begehren verfolgen wie der Beschwerdeführer. Auch in der Politik wird die Notwendigkeit zu handeln diskutiert.

- vgl. nur Reformvorschläge von Max Stadler, MdB, dbb Magazin, Januar/Februar 2004, S. 13 – Anlage 33;
- Initiative des Bayerischen Städtetags – Bayerischer Staatsanzeiger v. 14.02.2003 – Anlage 32.

4. Der Maßstab für den verfassungsrechtlichen Rahmen

Der Beschwerdeführer ist nicht der Auffassung, Beamte der gleichen Besoldungsgruppe sollen stets identischen Lebensstandard genießen. Die Verpflichtung des Dienstherrn zur amtsangemessenen Alimentation erfordert aber, dass der Beamte neben den Grundbedürfnissen ein „Minimum an Lebenskomfort“ befriedigen kann, welches am Amt zu bemessen ist. Eine Verletzung des Alimentationsgrundsatzes des Beamten in kostenträchtigen Ballungsräumen kann sowohl absolut als auch relativ begründet werden.

a) Der Kerngehalt der Alimentation

Eine Pflicht zu ausgleichendem Handeln besteht zumindest dann, wenn die Alimentation aufgrund besonders hoher Lebenshaltungskosten den Kerngehalt der Alimentation solcher Beamten unterschreitet, die in teuren Landstrichen wohnen. Dieser Kernbestand, die Gewährung des amtsangemessenen Unterhalts, kann nicht entzogen werden. Ob die Dienstbezüge amtsangemessen sind, beurteilt sich nach dem Nettoeinkommen.

Ausführlich zum Kerngehalt der Alimentation *Heinrich Amadeus Wolff*, Der Kerngehalt des Alimentationsgrundsatzes als absolute Grenze für den Besoldungsgesetzgeber, ZRP 2003, 305 ff.

Ob die Alimentation des Beschwerdeführers wegen der hohen Lebenskosten in München den Kerngehalt der Alimentation unterschreitet, ist nur schwer zu beantworten.

S. dazu generell: *Norbert Günther*, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S.

101; *Christina Grün*, Verfassungsrechtliche Vorgabe für die Beihilfe der Beamten, Diss. Bonn, 2002, S. 40.

aa) Kerngehalt und fixe Bezugspunkte

Es verwundert daher nicht, dass auch das BVerfG bei der Annahme einer Verletzung des Kernbestandes des Alimentationsgrundsatzes meist relativistisch argumentiert, indem es einen Anknüpfungspunkt sucht, der nicht in der genauen Bezifferung der amtsangemessenen Besoldung liegt. Das BVerfG konnte in der ersten Entscheidung, in der es eine Verletzung des Kernbestandes angenommen hatte, auf die Selbsteinschätzung des Gesetzgebers zurückgreifen, wonach gegenwärtig keine Überalimentation gewährt werde; dementsprechend konnte es eine Unterschreitung des Kerngehalts für eine Gruppe von Beamten feststellen, die der Gesetzgeber selbst dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG unterstellt hatte, für die er gleichwohl gruppenspezifische Abzüge vorsah.

BVerfGE 8, 1, 23 und 26 f.

Auch die Beschlüsse des BVerfG über die Besoldung kinderreicher Beamtenfamilien vom 30. März 1977, 22. März 1990 und 24. November 1998 verweisen – ohne sich dabei ausdrücklich auf eine Kundgabe des Gesetzgebers zu berufen – auf einen Bezugspunkt, und zwar auf die Annahme, dass die Beamtenbesoldung zu den damaligen Zeitpunkten für Beamte mit zwei Kindern im Wesentlichen amtsangemessen war.

S. BVerfGE 44, 249, 272 f.; die späteren Entscheidungen (BVerfGE 81, 363, 375 ff.; BVerfGE 99, 300, 315 ff.) verweisen auf dieses Postulat.

bb) Kerngehalt und relative Argumentation

Solche klaren Bezugspunkte sind im vorliegenden Fall allerdings nicht unmittelbar aufzufinden. Dadurch ist der Gesetzgeber aber nicht ganz aus der Pflicht entlassen, denn es lassen sich noch andere Kriterien nennen. So ist zu bemerken, dass der absolute Anteil von Besoldungsbestandteilen, die zur Überalimentation führen, gegenwärtig gering sein dürfte.

aaa) Die Entscheidungen zur Alimentation kinderreicher Familien als Ausgangspunkt

Das ergibt sich zunächst aus den Entscheidungen des BVerfG zur Alimentation kinderreicher Beamter. Dort wurde eine Überalimentation vom BVerfG ausdrücklich ausgeschlossen.

BVerfGE 99, 300, 320; BVerfGE 81, 363, 377; *Matthias Pechstein*, Familiengerechte Besoldung als Verfassungsgebot, ZBR 2000, 1, 2; *Helmut Lecheler*, Urteilsanmerkung, JZ 1990, 1128 f.

17

Es liegt in der Ratio dieser Entscheidungen, dass eine spürbare Besoldungsabsenkung unterhalb des damaligen Nettolohnes das Alimentationsprinzip verletzt. Diesem Ausgangspunkt kann die besondere Zielrichtung der Entscheidungen nur beschränkt entgegengehalten werden. Ziel der Entscheidungen war es zwar nicht, über die Angemessenheit der Beamtenbesoldung als solche zu urteilen. Auch besteht bisher kein entsprechend klares Judikat des BVerfG, das mit vergleichbarer Genauigkeit andere Strukturelemente der Besoldung überprüft.

Rudolf Summer, Urteilsanmerkung, ZBR 1990, 300.

Diese Einwände ändern aber nichts an der Eindeutigkeit der Aussage. Das BVerfG hat bewusst und sehr deutlich eine Überalimentation der Beamten mit Familie zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen. Ausschließlich die ledigen und/oder kinderlosen Beamten hält das Gericht für möglicherweise überalimentiert.

BVerfGE 81, 363, 377.

Außerdem erklärt das Gericht die damalige Alimentation für Familien mit ein und zwei Kindern nicht unbedacht zum geschuldeten Maß, sondern arbeitet gleichzeitig Kriterien heraus, anhand derer die Angemessenheit zu beurteilen ist.

BVerfGE 99, 300, 315; BVerfGE 44, 249, 265 f.

An diesem Stand hat sich seit der letzten Entscheidung nichts geändert. Legt man die Maßstäbe an, die das BVerfG in seiner dritten Entscheidung zur Alimentation kinderreicher Familien herangezogen hat, so lässt sich zumindest nicht behaupten, dass sich an der Einkommensentwicklung der letzten zehn Jahre nennenswerte Änderungen ergeben haben. Das vom BVerfG u.a. berücksichtigte Nettofamilieneinkommen ist nach der Ermittlungsgrundlage, die das Gericht verwendete, von 1990 bis zum Jahr 2000 fast linear gestiegen.

S. Verfügbares Einkommen und Sparen privater Haushalte, (Tabelle 24.15) - Statistisches Jahrbuch 2001, S. 671.

Das Gesamteinkommen der Beamten ist darüber hinaus in den letzten Jahren spürbar abgesenkt worden. Nur drei Bereiche, die allgemein bekannt sind, sollen genannt werden. Das Dienstrechtsreformgesetz vom 1. Juli 1997 (BGBl I S. 332) bewirkte eine Reihe von finanziellen Einschnitten (Grundsatz „Weiterverwendung vor Versorgung“, Anhebung der allgemeinen Altersgrenze auf 63 Jahre, Vorziehen des Versorgungsabschlages auf 1998, Versorgung bei Dienstunfähigkeit aus erreichter Stufe, Halbierung der Zurechnungszeit, Einschränkung der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten, Wegfall des Erhöhungsbetrages, Veränderungen bei gewissen Verschlechterungen in der

Versorgung), die – auf die Lebensarbeitszeit eines Beamten gerechnet – ganz erhebliche Ausmaße annehmen. Weitere erhebliche Einsparungen vor allem im Versorgungsbereich wurden durch das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666)) und den entsprechenden Gesetzen zur Versorgungsrücklage und deren Änderungen bewirkt (Veränderungen bei den Zulagen, Verlängerung der Wartefrist für eine Versorgung aus dem Beförderungssamt, Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen, Absenkung der Anwärterbezüge durch Vorenthalten von Bezügen der Beamten und Versorgungsempfänger, Vorziehen der Maßnahme um 2 Jahre). Schließlich sind die Einsparungen zu nennen, die bei dem in der Regel zweijährlich erlassenen Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz für Bund und Länder so gut wie immer, wenn auch in ganz unterschiedlichem Maße, Kürzungen bei der Anpassung (im Vergleich zu den Tarifvertragsabschlüssen) durchsetzen. Gestaltungsmittel waren vor allem eine i.d.R. zwischen zwei und neun Monate dauernde zeitliche Verschiebung, aber auch eine geringere Anhebung im Vergleich zu den Tarifverträgen sowie beschränkte Einmalzahlungen.

Vgl. nur BVerfGE 99, 300, 305; *Axel Claus*, Die Beamtenrechtsgesetzgebung des 13. Deutschen Bundestages, ZBR 1999, 37, 51; *Herwig v. Zwehl*, Zum Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1994 sowie weiteren Änderungen des Besoldungsrechts, ZBR 1994, 293 ff.; *Arnim Bohnet*, Der öffentliche Dienst im Spannungsfeld zwischen Haushaltskonsolidierung und Beschäftigungspolitik, ZBR 1966, 360 ff.

In naher Zukunft kommen Einschnitte in das Urlaubsgeld und bei den jährlichen Sonderzuwendungen hinzu. Der Bund hat mit dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 (BBVAnpG 2003/2004) vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) die Voraussetzungen für eine landesspezifische Umgestaltung der bisherigen jährlichen Sonderzuwendung und des Urlaubsgeldes geschaffen.

Ist die Alimentation bei diesem Maßstab gegenwärtig eher am unteren Bereich angesiedelt, so folgt daraus, dass sie in kostenintensiven Ballungsräumen die Grenze des Kerngehalts verletzt haben könnte.

bbb) Kerngehalt und Besoldung hoher Ämter

Dies gilt vor allem für die Besoldung höherer Ämter. Diese wurden mehrfach stärker belastet als andere – unter dem Hinweis, die Amtsinhaber könnten dies leichter kompensieren. So hat das OVG Rheinland-Pfalz Art. 1 Abs. 5 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 (Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 1999), wonach die allgemeine Besoldungserhöhung für Beamte, Richter und

Soldaten um 2,9 vH zum 1. Juni 1999 für Empfänger hoher Bezüge zeitlich verzögert wurde, für (noch) verfassungsgemäß gehalten.

OVG Rheinland-Pfalz 10. Senat, Urteil vom 27. Juli 2001, Az: 10 A 10314/01, NVwZ-RR 2002, 50-52.

Die hohe Besoldung hoher Ämter verleitet instinktiv zu der Annahme, bei diesen könne das Alimentationsprinzip nicht verletzt werden. Das ist aber falsch. Die Alimentation ist nicht mit einer absoluten Bedarfsdeckung gleichzusetzen, sondern setzt an der Bedarfsdeckung einer amtsangemessenen Lebensführung an. Der Kerngehalt kann auch dann verletzt sein, wenn der Beamte noch nicht verhungert. Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bevölkerung durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Das Alimentationsprinzip liefert einen Maßstab, der den jeweiligen Lebensverhältnissen entsprechend zu konkretisieren ist. Das besondere Treueverhältnis verpflichtet die Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.

BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 – 2 C 34/01 –
Versorgungsrücklage, BVerwGE 117, 305 ff.= NVwZ 2003, 869, 870.

ddd) Vergleich mit der Besoldung in der freien Wirtschaft

Als weiterer Ansatzpunkt für die Frage, ob der Kerngehalt verletzt ist, lässt sich die Besoldung in der freien Wirtschaft für solche Funktionen heranziehen, die dem entsprechenden Amt funktional vergleichbar sind.

Vgl. nur Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Juni 2003 (Anlage 7), S. 8; s.a. BVerwGE 117, 305 ff.= NVwZ 2003, 869, 871 – bezogen auf die Angestellten des öffentlichen Dienstes (Versorgungsrücklage).

Der Beschwerdeführer hat ein Amt inne, dessen Verantwortung hoch einzustufen ist, das ein hohes Ansehen in der Bevölkerung genießt und das im Grenzbereich von Fachhochschulausbildung und Eingangsstelle von Berufen mit Hochschulabschluss steht.

ccc) Zwischenergebnis

Der Beschwerdeführer sieht sich außerstanden insgesamt eine Verletzung des Kerngehalts durch Unterlassen von regionalen Ausgleichsleistungen mit letzter Sicherheit für sich zu reklamieren, andererseits ist eine Verletzung letztlich nicht ausgeschlossen. Entscheidend dürfte eine sachverständige wirtschaftswissenschaftliche Begutachtung sein.

b) Relativer Maßstab - Nivellierung des Ämtergefüges

Jedoch lässt sich nicht nur dann ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip durch Unterlassen annehmen, wenn regionale Spitzenkosten den über den Kerngehalt hinausgehenden Anteil der Besoldung aufzehren. Vielmehr kann auch ohne Eingriff in den Kerngehalt eine Verletzung aus relativen Gründen gegeben sein. Das ist dann der Fall, wenn die regionalen Lebenshaltungskosten so hoch sind, dass sie die Amtsunterschiede eindeutig nivellieren. Dann wäre zwar die Besoldung des betroffenen Beamten für sich isoliert betrachtet nicht wegen der Verletzung des Kerngehalts des Alimentationsprinzips verfassungswidrig, aber aufgrund eines Vergleichs mit der Alimentation anderer Beamter.

aa) Das Ämtergefüge als Maßstab

Die besoldungsmäßigen Unterschiede zwischen den Ämtern sind ein wichtiger Gesichtspunkt für die Strukturierung des Alimentationsprinzips. So wird in Rechtsprechung und Literatur zu Recht darauf hingewiesen, dass das Alimentationsprinzip vor allem zwei Grundsätze zum Inhalt hat: die Pflicht zur Anpassung der Besoldung an veränderte Umstände sowie das Differenzierungsgebot. Das Differenzierungsgebot gebietet für unterschiedlich gewichtete (Status-)Ämter eine unterschiedliche Besoldung, d.h. zwingende Besoldungsabstände zwischen Ämtern mit unterschiedlichen Anforderungen an Leistung und Verantwortung. Im Ämtergefüge müssen sich die Unterschiede der Ämter besoldungsrechtlich widerspiegeln.

OVG Koblenz, Urteil vom 27. Juli 2001, Az: 10 A 10314/01, NVwZ-RR 2002, 50 ff.;
Detlef Merten, in: FS f. Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, 1977, S. 349, 352 ff.

Das Differenzierungsgebot wird dabei durch das Leistungsprinzip unterstützt, das gleichermaßen Verfassungsrang genießt (Art. 33 Abs. 2, Art. 33 Abs. 5 GG). Dies gilt selbst bei der Neuordnung des gesamten Ämtergefüges und der Neubewertung von Ämtern und Ämtergefügen, bei dem der Gesetzgeber eine große Gestaltungsfreiheit besitzt.

Vgl. im Einzelnen BVerfGE 56, 146, 164 f.; BVerfGE 64, 367 ff.; zur Gestaltungsfreiheit bei der Zuordnung von Funktionen zu Ämtern s.a. BVerfG 2. Senat 3. Kammer, Beschluss vom 26. April 1995, Az: 2 BvR 794/91, 2 BvR 831/91 u.a., NVwZ 1996, 580-583; BVerfG 2. Senat 3. Kammer, Beschluss vom 15. Juli 1999, Az: 2 BvR 544/97, NVwZ 1999, 1328 f.

So ist es dem Gesetzgeber auch bei einer grundlegenden Neuordnung des Besoldungsrechts nicht gestattet, die die Institution des Berufsbeamtentums prägenden Strukturprinzipien unberücksichtigt zu lassen. Dies gilt auch im Hinblick auf den Leistungsgrundsatz, der durch seine bewahrende, auf den Schutz der "erdienten Statusrechte" ausgerichtete Komponente Wesentliches

zur Garantie der Unabhängigkeit des Beamten beiträgt und damit die Funktionsfähigkeit der Institution sichert. Dem von einem Beamten etwa im Wege der Beförderung erlangten Status hat der Gesetzgeber bei der Neugruppierung daher grundsätzlich Rechnung zu tragen. Bestehende Unterschiede in den Ämtern dürfen bei Veränderungen der Rechtslage grundsätzlich nicht unberücksichtigt bleiben, auch nicht bei einer Neubestimmung des Besoldungsgefüges und einer damit zusammenhängenden Neubewertung der Ämter.

Vgl. BVerfGE 56, 146, 164 ff.; BVerfGE 56, 175, 182 f.; BVerfG 2. Senat 3. Kammer, Beschluss vom 22. Oktober 1990, Az: 2 BvR 943/88; in juris.

Regionale Unterschiede sind dann wegen des Bezugs der Alimentation zum Amt erheblich, wenn durch sie die Lebensstandards im Umfang mehrerer Besoldungsstufen einer Laufbahn divergieren oder erhebliche Dienstaltersstufen eines Amtes nivellieren.

bb) Relevanz bei Ämterverschiebung

Erheblich sind Verschiebungen innerhalb des Ämtergefüges dann, wenn dadurch der Besoldungszuwachs einer Beförderung nivelliert werden könnte. Andererseits kann nicht jede regional bedingte Verschiebung beachtlich sein. Welcher Grad an Verschiebung hingenommen werden muss und bei welcher Prozentzahl Quantität in Qualität umschlägt, ist immer mit einem Wertungsurteil verbunden, das primär dem Gesetzgeber zugewiesen ist.

Nimmt man das Ämtergefüge als Maßstab, dann ergeben sich relativ sichere Anhaltspunkte für die Beurteilung, wann die Unterschiede beachtlich sind. Die Konkretisierung lässt sich anhand eines hypothetischen Falls nachbilden: Eine amtsrelevante Verschiebung liegt demnach vor, wenn der Beamte dadurch finanziell herabgestuft und in der Lebensführung eingeschränkt wird, dass er aufgrund einer Beförderung mit einhergehender Versetzung höhere Lebenshaltungskosten am neuen Dienstort aufzubringen hat; das zumindest dann, wenn die Verschlechterung nicht in den persönlichen Verhältnissen des Beamten begründet liegt, sondern in den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten.

Die Endgehaltsstufen der A-Besoldung unterscheiden sich um ca. 10 %. Die Beförderung eines Beamten kombiniert mit einer Versetzung an einen Ort, an dem 20 % höhere Lebenshaltungskosten bestehen, würde den finanziellen Gewinn der Besoldung hinsichtlich der Lebenshaltungskosten bereits für den Fall vollständig aufzehren, dass nur 50 % der Besoldung für die Lebenshaltung anzurechnen wären. Nach der Lebenserfahrung beträgt der gegenwärtige Anteil der Besoldung, der für die Lebenshaltung aufzuwenden ist, jedoch über 90 %. Demnach dürfte die Grenze des Gestaltungsfreiraums des Gesetzgebers

erreicht sein, wenn die Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten zwischen 10 und 15 % liegen.

Dieses Ergebnis wird durch eine andere Überlegung gestützt. Bei der Entscheidung zur Alimentation kinderreicher Familien hat das Gericht eine Abweichung von 15 % des Kinderanteils bei Beamten und bei Sozialhilfeempfängern herangezogen. So heißt es dort, ein um 15 % über dem sozialhilferechtlichen Gesamtbedarf liegender Betrag ließe den verfassungsgebotenen Unterschied zwischen der der Sozialhilfe obliegenden Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs und dem dem Beamten geschuldeten Unterhalt derzeit hinreichend deutlich werden. Auch wenn der rechtliche Rahmen bei der Frage der amtsrelevanten regionalen Unterschiede der Lebenshaltungskosten und der Alimentation kinderreicher Familien deutlich verschieden ist,

So völlig zu Recht Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 – Anlage 5, S. 10.

kann dennoch diese Wertung für sich – 15 % Unterschied als Ausdruck eines qualitativen Sprunges – auch auf den Fall des Beschwerdeführers übertragen werden. Die gleiche nominelle Besoldung stellt dann eine qualitative Verzerrung dar, wenn die Lebenshaltungskosten an den verglichenen Dienstorten um mehr als 15 % differieren; mit der Folge, dass der Gesetzgeber verpflichtet wäre einzuschreiten.

cc) Gesteigerte Pflicht aufgrund des Gedankens der Systemgerechtigkeit

Die Pflicht des Gesetzesgebers, positiv zum Ausgleich von amtsrelevanten regionalen Unterschieden tätig zu werden, kann dabei auch vom eigenen Gesetzeswerk abhängen. Je mehr Verantwortung er für das Fehlen einer Regelung trägt, umso eher muss er handeln.

aaa) Veränderungen der Lebenshaltungskosten als relevanter Handlungsmaßstab

So fällt zunächst auf, dass der Besoldungsgesetzgeber Unterschiede und Veränderungen in den Lebenshaltungskosten grundsätzlich in fast allen Bereichen berücksichtigt, nur nicht in regionaler Hinsicht.

(1) Veränderungen der Lebenshaltungskosten in temporaler Hinsicht werden über das Anpassungsgebot, das im Alimentationsprinzip enthalten ist, abgefangen. Das Gebot der amtsangemessenen Alimentation korrespondiert mit der Bereitschaft des Beamten zur Diensterfüllung und ist daher auf lebenslange Dauer angelegt. Da sich die Lebenshaltungskosten verändern können und sich auch die Frage, was amtsangemessen ist, wandeln kann, enthält der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation notwendigerweise eine Anpassungspflicht an veränderte Umstände.

BVerfGE 56, 353, 361.

Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet daher den Gesetzgeber, die Besoldung den jeweiligen Verhältnissen, d.h. dem allgemeinen Lebensstandard entsprechend anzugleichen (s. § 14 BBesG und § 70 BeamtVG).

BVerfGE 56, 353, 361 f.; BVerfGE 58, 68, 78; Norbert Günther, Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse, 1987, S. 112, 128; G. Lübke-Wolff, in: Horst Dreier (Hg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 33, Rn. 80; Rudolf Summer/Gerd Rometsch, Alimentationsprinzip gestern und heute, ZBR 1981, 1, 12; Monika Jachmann, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte, ZBR 1993, 133, 134.

Die Anpassungspflicht bezieht sich nur auf die Bestandteile, die Teile der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation sind. Stellenzulagen, die darüber hinausgehen, müssen nicht an die allgemeinen Besoldungserhöhungen gekoppelt werden.

BVerfG 2. Senat 4. Kammer, DVBl 2001, 719 = ZBR 2001, 204.

(2) Lebenshaltungskostenveränderungen, die durch zahlreiche Kinder entstehen, werden durch die Pflicht abgefangen, den Beamten und dessen Familie amtsangemessen zu alimentieren.

BVerfGE 81, 363, 376; BVerfGE 76, 256, 295; BVerfGE 44, 249, 265 f.; Die Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation umfasse die Pflicht, die dem Beamten durch seine Familie entstehenden Unterhaltungspflichten realitätsgerecht zu berücksichtigen.

(3) Unterschiede in Lebenshaltungskosten, die auf einer unterschiedlichen Kaufkraft beruhen, werden ebenfalls durch entsprechende Kaufkraftausgleiche aufgefangen (§§ 7, 54 BBesG). Sinn und Zweck des Kaufkraftausgleichs ist es, dass die dem jeweiligen Amt und seinen persönlichen Verhältnissen angemessene Alimentation auch bei dienstlichem Wohnsitz außerhalb des Währungsgebiets erhalten bleibt.

BVerwG 2. Senat, Urteil vom 21. August 1997, Az: 2 C 31/96, NVwZ-RR 1998, 245.

bbb) Alter Ortszuschlag - Veränderung der Sachlage

Der Gesetzgeber selbst hat die Relevanz der amtsrelevanten regionalen Unterschiede durch den alten Ortszuschlag anerkannt. So sah das Bundesbesoldungsgesetz vom 27. Juli 1957 (BGBl I S. 933) zunächst die Gewährung von Ortszuschlägen als Bestandteil der Besoldung vor. Deren Höhe bestimmte sich gemäß §§ 12 f. BBesG 1957 - außer nach der von der

Besoldungsgruppe abhängigen Tarifklasse und einer familienstandsbezogenen Komponente - danach, welcher Ortsklasse der dienstliche Wohnsitz des Beamten zugeordnet war. Die Zuteilung der Orte zu Ortsklassen richtete sich gemäß §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 2 Satz 2 BBesG 1957 nach Einwohnerzahl, Durchschnittsraummieten, sonstigen örtlichen Besonderheiten sowie der Zugehörigkeit zu einem in sich geschlossenen Wirtschaftsgebiet. Der Ortszuschlag sollte das an sich fixe und in der Summe gleiche Gehalt für alle Beamten gleicher Position in gewissem Umfang variabel machen, auf diese Weise den mit dem Familienstand und dem Wohnsitz verbundenen geringeren oder größeren Aufwand ein wenig berücksichtigen und örtliche Unterschiede in den Lebenshaltungskosten ausgleichen.

BVerfGE 31, 101, 108; BVerwG, Urteil vom 2. Mai 1967 - II C 12.67 -, ZBR 1967, S. 266.

Der alte Ortszuschlag wurde durch das Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern mit Wirkung vom 1. Januar 1973 abgeschafft. Dem lag die Überzeugung des Gesetzgebers zugrunde, dass sich Gehaltsdifferenzierungen aufgrund der inzwischen weitgehend übereinstimmenden Lebenshaltungskosten in Stadt und Land nicht mehr rechtfertigen ließen.

BR-Drucks. 72/68, S. 16; BVerfGE 107, 218 ff. = NVwZ 2003, 1364 ff., *Knut Bredendiek/Wolfgang Meier*, Die Novelle des öffentlichen Dienstrechts, NVwZ 1996, 444, 449.

Von 1973 an bemaß sich die Höhe des Ortszuschlags lediglich an den Familienverhältnissen. Der Gesetzgeber ging nicht davon aus, dass der Ortszuschlag innerhalb des Alimentationsprinzips nicht systemgerecht sei. Lediglich die Voraussetzungen für einen solchen waren seiner Einschätzung nach entfallen. Zu diesem Schluss kam er nach mehr als 15 Jahren Geltung und einer legendären Zeit des Wirtschaftswachstums. Dementsprechend hat der Gesetzgeber den alten Ortszuschlag nominell nicht abgeschafft, sondern die höchste Stufe für alle Beamten gleichmäßig in die Besoldung eingearbeitet.

Nach Auffassung des Beschwerdeführers haben sich nach mittlerweile 30 Jahren die Verhältnisse erneut geändert. Die Lebenshaltungskosten sind erheblich auseinandergedriftet mit der Folge, dass der Gesetzgeber erneut handeln muss. Die tatsächlichen Einkommensverhältnisse und die Einkommensentwicklung der Beamten verlief dabei nicht proportional. Vielmehr werden die Besoldungsanpassungen den Beamten seit Jahrzehnten verzögert und in teilweise verringertem Umfang zugestanden. Aus dem Umstand, dass 1973 allen Beamten der höchste Ortszuschlag gewährt wurde, kann daher nicht gefolgert werden, diese seien heute überalimentiert. Der Gesetzgeber müsste auf der Grundlage des Maßstabes, der in der damaligen Einführung und Abschaffung des echten Ortszuschlages zum Ausdruck kam, wiederum

15

handeln. Durch das Unterlassen des Gesetzgebers ist der Beschwerdeführer in seinen subjektiven Rechten, die ihm Art. 33 Abs. 5 GG vermittelt, verletzt.

ccc) Systemgerechtigkeit aufgrund des Abschlages der Ost-Besoldung

Weiter hat der Besoldungsgesetzgeber die Gestaltungsmöglichkeit der amtsrelevanten regionalen Unterschiede durch die generelle Absenkung der Ost-Besoldung in erheblicher Weise zu seinen Gunsten herangezogen. Er hat dabei den regionalen Bezug auch nicht im Bereich einzelner Besoldungsbestandteile zum Ausdruck gebracht, sondern im Kernbereich der Grundbesoldung umgesetzt.

BVerfGE 107, 218-257 = NVwZ 2003, 1364-1370 (Ost-Besoldung).

Der Gesetzgeber verhält sich aber in sich widersprüchlich, wenn er einerseits regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zu seinen Gunsten berücksichtigt, sie jedoch dort außer Acht lässt, wo sie ihm eine Neuregelung abverlangen.

Der Gedanke der Systemgerechtigkeit ist in aller Regel zu unspezifisch, um daraus unmittelbar Rechtsfolgen abzuleiten. Bei komplexen Regelungswerken ist es aber zulässig, unmittelbare Folgerung aus den eigenen Systemgedanken des Regelungswerkes herzuleiten. Dies gilt auch für das Besoldungsrecht.

Vgl. nur Christian Starck, in: Mangoldt/Klein/ders., GG, Band 1, 4. Aufl., 1999, Art. 3 Abs. 1 Rn. 131.

Hinsichtlich der Gesetzeslücke bei den amtsrelevanten regionalen Unterschieden in den Lebenshaltungskosten liegt es dagegen nahe, von einer systemwidrigen Lücke auszugehen, da der Gesetzgeber die Lebenshaltungskosten als zentralen Gesichtspunkt seinem Regelungswerk zugrunde legt.

ddd) Gesteigerte Verantwortung des Bundesgesetzgebers wegen des abschließenden Charakters

Den Bundesgesetzgeber trifft weiter deshalb eine relativ hohe Regelungspflicht, da er selbst den Ländern durch eine abschließende Regelung die Möglichkeit genommen hat, regionale alimentationsrelevante Ausgleichsleistungen zu zahlen. Er hat von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74a GG abschließend Gebrauch gemacht (§ 1 Abs. 1 bis 3 i.V.m. § 1 Abs. 4 BBesG). Darüber hinaus besitzt auch die Anrechnungsvorschrift des § 10 BBesG den Zweck, Besoldungsverbesserungen am Gesetzgeber vorbei durch die

Exekutive bei Bund und Ländern, durch Gemeinden oder sonstige Dienstherrn auszuschließen.

Vgl. BVerfG 2. Senat 3. Kammer, Beschluss vom 9. November 1995, Az: 2 BvR 1762/92, NVwZ 1996, 584-585.

So ist etwa auch die Ballungsraumzulage, die der Freistaat Bayern für die in München tätigen Beamten bis zur Gehaltsstufe A 10 leistet, kompetenzrechtlich umstritten.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Juni 1993 – 2 B 63/1993, ZBR 1993, 334; Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 (Anlage 3), S. 7 f.; Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Juni 2003 (Anlage 2), S. 10; Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, BayBG, Erläuterung 3 a zu Art. 86 b), Anlage 25.

Ferner hat der Gesetzgeber durch die bundeseinheitliche Besoldung die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten in ganz Deutschland gleichgeschaltet und so die Verzerrung innerhalb des Ämtergefüges vergrößert.

dddd) Geringe Beeinträchtigung der Gestaltungsfreiheit

Der Antrag des Beschwerdeführers geht ersichtlich darauf hin, die Nicht-Wiedereinführung des Ortszuschlags durch den Gesetzgeber als Verfassungsverstoß zu kennzeichnen.

Das Begehren des Beschwerdeführers auf Ausgleich der amtsrelevanten regionalen Unterschiede ist allerdings nicht nur durch die Wiedereinführung des alten Ortszuschlages möglich. Allein das Ziel ist bestimmt. Das Besoldungsrecht muss verhindern, dass eine Beförderung mit gleichzeitiger Zwangsversetzung eines Beamten nach München von diesem – berechtigterweise – „als finanzielle Bestrafung“ verstanden wird. Wie der Gesetzgeber dieses Ziel erreicht, ist unerheblich. Auch Leistungen, die selbst nicht unmittelbar Bestandteil der Alimentation sind, können dabei mit herangezogen werden.

Entlastende Wirkung für einen Ausgleich amtsrelevanter regionaler Unterschiede ist auch durch eine funktionale Wohnfürsorge zu erreichen. Die Bedeutung der Wohnungsfürsorge als ergänzende Leistung des Dienstherrn nimmt gegenwärtig jedoch ab. So reduziert der Bund seit langem seinen Wohnungsbestand selbst in den Ballungsgebieten. Auch der Freistaat Bayern kann seinen Beamten keine Wohnungsfürsorge garantieren, die die amtsrelevanten regionalen Unterschiede in hinlänglicher Form ausgleicht. Die Wohnungsfürsorge ist nicht in der Lage, auch nur einem Bruchteil der Beamten eine angemessene Wohnung anzubieten.

Vgl. die Unternehmensbeschreibung der Gesellschaft für Staatsbedienstetenwohnungsbau – (Anlage 34).

Dies ist etwa auch bei der Ballungsraumzulage München inzident anerkannt worden, da diese bei Zuweisung einer im Rahmen der Wohnungsfürsorge vergebenen Wohnung zwar gekürzt, aber nicht gestrichen wird.

S. dazu nur Schreiben der Landesadvokatur Bayern vom 08. Januar 2003, S. 2.

Geht man wie die vorliegende Verfassungsbeschwerde davon aus, dass der Verstoß des Gesetzgebers gegen Art. 33 Abs. 5 GG vor allem auf der durch das Unterlassen bewirkten Verzerrung der Lebenshaltungskosten beruht, würde ein Tätigwerden des Gesetzgebers nicht zwangsläufig zu Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte führen. Da nur die Unterschiede der Lebenshaltungskosten ausgeglichen werden müssen, die zu Verschiebungen in den Ämtergefügen führen, würde eine Minderung von schätzungsweise 1-2 % der Gesamtbesoldung aller ausreichende Mittel für die Ausgleichsleistungen freigeben. Diese Verringerung ließe sich über mehrere Jahre strecken und über eine Verringerung der Besoldungsanpassungen realisieren; die Belastung hielte sich für alle Betroffenen in erträglichem Rahmen. Der Gewinn läge in einem systemgerechteren Besoldungssystem.

5. Umsetzung des Maßstabes

Legt man den hier vorgeschlagenen Maßstab (Amtsrelevanz beginnend ab einer 10%igen Differenz) zugrunde, ist für die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde entscheidend, ob durch das Unterlassen des Gesetzgebers der amtsrelevante regionale Unterschied in den Lebenshaltungskosten von den Nachteilen betroffen ist. Die rechtlichen Maßstäbe des Alimentationsprinzips laufen leer, wenn nicht ab einem gewissen Grad die Quantität in Qualität umschlägt.

a) Die Studie des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom Juli 2003 über die reale Kaufkraft in Bayern 2002

Wie groß die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten sind, ist eine rein tatsächliche Frage, die vor allem von statistischem und volkswirtschaftlichem Sachverstand zu beantworten ist. Der Beschwerdeführer kann nur beschränkt auf eigenen Sachverstand verweisen. Er kann sich jedoch zumindest auf einen bayernweiten Vergleich berufen. Die Studie des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom Juli 2003 über die reale Kaufkraft in Bayern 2002 – Anlage 26 – bildet eine objektive Grundlage. Die Studie bezieht sich nur auf die örtlichen Preisunterschiede und bezieht die spezifischen Probleme der Beamten nicht ein; sie ist eine geeignete Grundlage für die Frage, wie groß die regionalen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten in Bayern sind.

Nach dem Ergebnis dieser Studie übersteigen die Lebenshaltungskosten in München die sonstigen Lebenshaltungskosten an anderen Orten um mindestens 20 %, in Bayreuth sogar um rund 28 %. Die größte Abweichung von 38 % wird beim Vergleich zur Gemeinde Dinkelsbühl erreicht (Studie – Anlage 26, S. 21). Bemerkenswert ist hierbei, dass die Immobilienkosten nicht als solche eingerechnet wurden, sondern nur mittelbar, soweit sie sich auf Mietkosten auswirken. Der Beschwerdeführer, der in München arbeiten und wohnen muss, müsste daher eine deutlich höhere Besoldung erhalten, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen wie ein Kollege, der das gleiche Amt in einem anderen Ort in Bayern wahrnimmt. Da dies nicht der Fall ist, ist der Beschwerdeführer gezwungen, seinen Lebensstandard zu verringern, so dass dieser dem eines Kollegen mit einem erheblich niedrigeren Amt an einem anderen Dienort entspricht.

Für den Beschwerdeführer bedeutet ein realer Kaufkraftunterschied von 25 % bezogen auf sein Gesamteinkommen von 4400,- Euro einen Betrag von 1100,- Euro monatlich.

Bezügemittteilung vom 01. März 2004 - Anlage 27.

Die Studie zeigt weiter, dass nicht nur bei den Lebenshaltungskosten, sondern auch bei den Löhnen erhebliche Unterschiede bestehen (s. Studie, S. 27 – Anlage 26, S. 27). Das regional unterschiedliche Lohnniveau wird zwar auf alle Beschäftigten bezogen, der Sache nach aber nur durch Beschäftigte hervorgerufen, die nicht im öffentlichen Dienst tätig sind. Dies lässt den Schluss zu, dass die Lohnunterschiede in der freien Wirtschaft größer sind, als die Aufstellung suggeriert. Für den nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten bedeutet dies, seine reale Kaufkraft nimmt in München nicht den letzten Platz ein. Anders für den Beamten. Für ihn bedeutet der Dienort München einen finanziell engeren Lebenszuschnitt von mindesten 25 % im Vergleich zum bayerischen Durchschnitt.

b) Ergänzende Gesichtspunkte

aa) Ballungsraumzulage München

Diese Abweichungen werden auch nicht durch beachtenswerte andere Vorteile ausgeglichen, die mit einem Dienst- und Wohnort in München verbunden sind. Zwar wird das Leben in einer Großstadt von vielen Menschen als lebenswert verstanden, jedoch von vielen anderen hingegen nicht. Da die Wahl des Dienortes im Regelfall nicht im Belieben des Beamten steht bzw. die Besoldung nicht davon abhängt, ob er sich diesen aussuchen kann, muss die Besoldung auch dem Fall gerecht werden, dass der Beamte gegen seinen Willen nach München versetzt wird. So ist die Münchner Ballungszulage, die

der bayerische Gesetzgeber auf der Grundlage von Art. 86b BayBeaG erlassen hat, gerade im Zuge von realen Personalgewinnungsschwierigkeiten für die Hauptstadt entstanden.

An dem Umstand, dass sich der Freistaat Bayern zum Erlass einer Zulagenverordnung durchgerungen hat, deren Gültigkeit zumindest sehr umstritten ist, kann man insgesamt erkennen, dass die Frage der amtsrelevanten regionalen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten nicht nur eine Frage der Systemgerechtigkeit des Alimentationsprinzips ist, sondern auch praktische Folgen hat.

Vgl. dazu Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 22. Oktober 1992, Az: Vf.14-VII-91, VerfGHE BY 45, 143-149 = BayVBI 1993, 143 ff = ZBR 1993, 119 f. und Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 5. Dezember 1995, Az: Vf.12-VII-94, VerfGHE BY 48, 137 ff.; ZBR 1996, 111 ff.; BayVBI 1996, 529 f.; s.a. BVerwG, Beschluss vom 17. Juni 1993, Az: 2 B 63/93, ZBR 1993, 334 = NVwZ 1994, 495.

Die Ballungsraumzulagenverordnung wird zudem von in diesem Bereich Sachkundigen so verstanden, dass der Landesgesetzgeber selbst von einer Verfassungswidrigkeit der Besoldung ohne ein entsprechendes regionales Ausgleichsinstrumentarium ausgeht.

Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, BayBG, Erläuterung 3 a zu Art. 86 b – Anlage 25; ebenso Kathe, ZBR 1991, 193, 195.

bb) Bundesweiter Vergleich

Für die Frage, ob eine Verpflichtung besteht, eine Öffnung für amtsrelevante regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten vorzusehen, sind aufgrund der bundeseinheitlichen Besoldung die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten in ganz Deutschland einzubeziehen. Leider war es dem Beschwerdeführer aber nicht möglich, insoweit vergleichbar verlässliches Datenmaterial zu ermitteln. Es entspricht aber allgemeiner Lebenserfahrung, die sich im Bereich der Immobilienkosten konkret nachweisen lässt, dass im Freistaat Bayern nicht annähernd vergleichbare Lebenshaltungskosten bestehen wie in den übrigen alten Bundesländern.

Zeitungsausschnitt „München Merkur“ vom 21. Januar 2003- Anlage 28
Zeitungsausschnitt der az, vom 17. Januar 2003 - Anlage 29
Zum unterschiedlichen Bruttoinlandsprodukt vergleiche Anlage 30

cc) Verhältnis von Lebenshaltungskosten und Alimentation

Die Alimentation soll dem Beamten nicht nur zur Befriedigung der aktuellen Lebenshaltungskosten dienen, sondern auch eine gewisse Vorsorge ermöglichen. Die Vorsorgekosten sind in der vorgelegten Studie für Bayern nicht mit enthalten. Diese würden die amtsrelevanten regionalen Unterschiede

in den Lebenshaltungskosten noch erhöhen. Die Kosten für den Erwerb eines Eigenheims sind in München höher als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Hier kann sich München getrost Bundessieger des Kostenvergleiches nennen.

Vgl. nur Münchner Merkur, Samstagsbeilage „wohnen und leben“ Nr. 269, 22./23. November – Anlage 31.

Die Aufstellung der Preise für Einfamilienhäuser durch focus.msn.de – Anlage 35

Da der Erwerb eines Eigenheims üblicherweise eine lebenslange Leistung ist, wird man den in München tätigen Beamten kaum darauf verweisen können, mit dem Immobilienerwerb bis zum Ruhestand zu warten, damit er diesen dann, verbunden mit einem Ortswechsel, in einer preisgünstigeren Region vornehmen kann.

dd) Vergleich mit der Gehaltsstruktur in der freien Wirtschaft

Die Handlungspflicht des Gesetzgebers wird noch deutlicher, wenn man die Gehälter der freien Wirtschaft heranzieht. In der vorgelegten Studie des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie wird deutlich, dass die Wirtschaft auf regionale Unterschiede mit unterschiedlichen Gehältern reagiert. Diese haben sich aufgrund des reinen Marktprinzips herausgebildet. Im Gegensatz dazu wäre der Besoldungsgesetzgeber aufgrund des Bezugs des Alimentationsgrundsatzes zu den Kosten für einen amtsangemessenen Lebensstandard sogar rechtlich verpflichtet und zieht hier dennoch nicht mit der freien Wirtschaft gleich.

ee) Fehlende Ausweichmöglichkeit

Der Beschwerdeführer kann den höheren Lebenshaltungskosten und der dadurch bedingten Nivellierung des Ämtergefüges nicht ausweichen. Im Beamtenrecht gilt einheitlich die Residenzpflicht (in Bayern Art. 82 BayBeaG). Zudem kann der Beamte unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich gegen seinen Willen versetzt werden. Zu sogenannten „Zwangsversetzungen“ kommt es im bayerischen Polizeibereich nicht selten, auch der Beschwerdeführer wurde ursprünglich gegen seinen Willen nach München versetzt. Der Beamte hat daher von Rechts wegen mitunter überhaupt keinen Einfluss auf die Nivellierung seiner Bezüge.

c) Fehlende Untersuchung der angegriffenen Entscheidungen

Obwohl die angegriffenen Entscheidungen zu Recht grundsätzlich die Möglichkeit anerkennen, dass eine nominell gleiche Besoldung den Alimentationsgrundsatz verletzt, sehen sie im vorliegenden Fall keine Verletzung des Beschwerdeführers. Dadurch verletzen sie ihrerseits Art. 33 Abs. 5 GG. Die Entscheidungen hätten zumindest aus der Struktur des

Alimentationsprinzips Maßstäbe entwickeln müssen, an Hand derer die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Gestaltung des Gesetzgebers zu ziehen ist.

Die Behauptung des Dienstherrn des Beschwerdeführers und der angegriffenen Entscheidungen, die Nivellierung des Besoldungsgefüges habe noch kein Ausmaß erreicht, das gesetzgeberisches Handeln erfordere, bleibt in allen Fällen pauschal und ohne entsprechenden Nachweis in Form statistischer Erhebungen, obwohl der Beschwerdeführer seinerseits das Zahlenwerk des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vorlegt.

6. Zwischenergebnis

Da die Lebenshaltungskosten im vorliegenden Fall zu einer Verzerrung des Ämtergefüges führen, ist der Beschwerdeführer durch das Fehlen angemessener Ausgleichsmechanismen in seinen Rechten aus Art. 33 Abs. 5 GG verletzt.

II. Die Rüge der Verletzung des Gleichheitssatzes

1. Der Maßstab

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet eine sachlich ungerechtfertigte Differenzierung bzw. Nicht-Differenzierung vergleichbarer Sachverhalte. Die Anforderungen variieren dabei je nach Sachgestaltung von einem einfachen Willkürverbot bis hin zur Heranziehung der strengeren Maßstäbe der Verhältnismäßigkeit. Im Bereich des Besoldungsrechts, insbesondere wenn es um das Gebot der Differenzierung geht, wendet die Rechtsprechung zu Recht das Willkürverbot an.

Danach verbietet Art. 3 Abs. 1 GG wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit mit der Folge einer Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber überschritten, wenn die gleiche Behandlung der geregelten ungleichen Sachverhalte mit Gesetzmäßigkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist.

2. Die Umsetzung für den konkreten Fall

Die Sachgesetzlichkeit, an Hand derer die Willkür zu messen ist, wird bei einem Unterlassen im Besoldungsrecht von der Struktur der Alimentation geprägt. Demnach richtet sich das Differenzierungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG in der Sache nach den gleichen Kriterien wie das Gebot aus Art. 33 Abs. 5 GG. In der oben dargelegten Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 33 Abs. 5 GG liegt daher zugleich eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 3 Abs. 1 GG.

III. Die Rüge der Verletzung von Art. 100 Abs. 1 GG

1. Die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG

Bei Zugrundelegung der hier vertretenen Ansicht muss der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich für die Verzerrung des Besoldungsgefüges schaffen. Es besteht demnach eine Lücke im Besoldungsrecht, die verfassungswidrig ist. Das BVerfG hat bisher offen gelassen, ob im Fall eines echten Unterlassens eine Vorlagepflicht besteht.

BVerfGE 65, 237, 245.

Zutreffenderweise muss auch im Falle eines Unterlassens unabhängig davon, ob man von einem echten oder unechten Unterlassen ausgeht, eine Vorlagepflicht angenommen werden.

Rudolf Schneider, Rechtsschutz gegen verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers, AöR 89 (1964), 24, 43 ff.; a.A. *Jan-R. Siekmann*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Michael Starck, GG, Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Art.100, Rn. 19 m.w.N.

Zwar spricht Art. 100 Abs. 1 GG nur davon, dass vorzulegen ist, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig hält, die Ratio der Norm spricht aber dafür, diese Folge auch anzunehmen, wenn ein Unterlassen verfassungswidrig ist. Diese Vorlagepflicht ist notwendig, um dem Bürger auch im Fall des gesetzgeberischen Unterlassens einen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen, der zumindest aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleiten ist. Weiter dient die Konzentration der Verpflichtung des Gesetzgebers beim BVerfG dem Schutz des parlamentarischen Gesetzgebers. Schließlich wird über die extensive Auslegung eine Harmonie zwischen der Prozessvoraussetzung der Subsidiarität und dem Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers hergestellt.

2. Die Verletzung durch die angegriffenen Entscheidungen

Die angegriffenen Entscheidungen haben eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG verneint, da sie eine Nivellierung des Besoldungsgefüges im konkreten Fall als nicht gegeben ansahen.

Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2002 (Anlage 6), S. 9 f.; Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 18. Juli 2003 (Anlage 7), S. 11.

Sie haben aber aufgrund der Pauschalität, mit der sie diese Frage behandelten, die Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG missachtet. Hätten sie konkretisierende Maßstäbe zu der Frage, wann Relativierungen des Besoldungsgefüges zu verfassungsrechtlich erheblichen Nivellierungen führen, benannt und anhand

dieser die Klage des Beschwerdeführers geprüft, hätten sie die Frage vorlegen müssen.

Eine willkürliche Verletzung der Vorlagepflicht stellt zugleich eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter dar.

Jan-R. Siekmann, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Michael Starck, GG, Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Art.100, Rn. 12 m.w.N.

Da die Gerichte in den angefochtenen Entscheidungen die Vorlagepflicht des Art. 100 Abs. 1 GG nicht erfüllten, verletzten sie zugleich das Recht des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG. Die Nachlässigkeit, mit der die Vorlagefrage behandelt wurde, erfüllt zugleich die Voraussetzungen, die das BVerfG mit dem Begriff der „Willkürlichkeit“ beschreibt.

GESAMTERGEBNIS

Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 3 Abs. 1, Art. 33 Abs. 5 und Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG; das gesetzgeberische Unterlassen verletzt den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG.

Berlin, den 19.03.2004

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Ich bin mit der von Herrn Wolff formulierten und eingelegten Verfassungsbeschwerde vollständig einverstanden.

