

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Übersetzung: nein

Besoldungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 33 Abs. 2 und 5

SächsBesG a.F. § 45

SächsBesG § 18 Abs. 2 Satz 1 und 2

BGB § 818 Abs. 3 und 4, § 819

Titelzeile:

Gewährung einer Strukturzulage nach Laufbahngruppenzugehörigkeit

Leitsätze:

1. Die Regelung des § 45 des Sächsischen Besoldungsgesetzes über die Gewährung einer Strukturzulage hat im Zeitraum ihrer Geltung gegen Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG insoweit verstoßen, als sie bei der Anspruchsberechtigung innerhalb der Gruppe der nach Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten nach deren Laufbahnzugehörigkeit differenziert hat.

2. Die Entscheidung des sächsischen Besoldungsgesetzgebers, die Strukturzulage (nur) für die Zukunft aufzuheben und damit den bislang begünstigten Beamten die gewährten Zahlungen dauerhaft zu belassen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Urteil des 2. Senats vom 23. März 2021 - BVerwG 2 C 17.19

I. VG Leipzig vom 8. März 2018

Az: VG 3 K 72/16

II. OVG Bautzen vom 25. Juni 2019

Az: OVG 2 A 695/18





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 2 C 17.19  
OVG 2 A 695/18

Verkündet  
am 23. März 2021

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:230321U2C17.19.0

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 23. März 2021  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden,  
Dr. Hartung, Dollinger und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht  
Hampel

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Sächsischen  
Oberverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2019 wird zurück-  
gewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger, Finanzbeamter im Dienst des Beklagten, wendet sich gegen den Wegfall einer ihm zuvor gewährten Strukturzulage.
- 2 Der Kläger wurde nach seinem Aufstieg von dem Amt des Steueramtsinspektors (Besoldungsgruppe A 9) der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene der Fachrichtung Finanz- und Steuerverwaltung, mit Wirkung vom 1. September 2015 zum Steuerinspektor (Besoldungsgruppe A 9) der Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene dieser Fachrichtung, ernannt. Ab diesem Zeitpunkt stellte der Beklagte die Zahlung der seit dem 1. April 2014 gewährten nicht ruhegehaltfähigen Strukturzulage in Höhe von monatlich 33,90 € ein.
- 3 Im Oktober 2015 beantragte der Kläger, ihm rückwirkend die Strukturzulage fortzuzahlen oder ihm eine entsprechende verfassungsgemäße Bezahlung zu gewähren. Es widerspreche dem Alimentationsprinzip und dem Leistungsgrundsatz, dass nur die Beamten der Laufbahngruppe 1 die Zulage erhalten. Das Landesamt für Steuern und Finanzen lehnte den Antrag mit Bescheid vom 12. Januar 2016 ab, weil eine über den gesetzlichen Zulagentatbestand hinausgehende Besoldung nicht gezahlt werden dürfe. Der Kläger legte dagegen im Januar 2016 Widerspruch ein und hat zugleich Klage erhoben. Das Landesamt für Steuern

und Finanzen wies den Widerspruch durch Bescheid vom 20. April 2016 zurück.

- 4 Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung vom 20. Oktober 2016 (GVBl. S. 514) erhöhte der Sächsische Landesgesetzgeber die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter rückwirkend ab 2011 und hob die Regelung über die Gewährung der Strukturzulage mit Wirkung vom 1. Januar 2017 auf.
- 5 Im Mai 2017 nahm der Kläger einen Ende 2011 erhobenen Widerspruch gegen seine von ihm als verfassungswidrig zu niedrig erachtete Gesamtalimentation ab dem Jahr 2011 zurück.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage, mit der der Kläger nach Abschaffung der Zulagennorm beantragt hat, festzustellen, dass seine Besoldung in der Zeit von September 2015 bis Dezember 2016 nicht der verfassungsgemäßen Höhe entsprechen hat, abgewiesen. Das Obergerverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 7 Der geltend gemachte Feststellungsanspruch sei nicht gegeben. Zwar sei die Verfassungsmäßigkeit der besoldungsrechtlichen Regelung über die Gewährung der Strukturzulage im Hinblick auf den Gleichheitssatz zu bezweifeln. Die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit bedürfe aber keiner abschließenden Entscheidung, weil der Landesgesetzgeber die Strukturzulage abgeschafft habe. Selbst wenn von einer Verfassungswidrigkeit der Zulage auszugehen wäre, sei es nicht zu be-  
anstanden, dass sie nicht rückwirkend, sondern nur für die Zukunft gestrichen und damit den bislang begünstigten Beamten belassen worden sei. Damit habe der Gesetzgeber dem Grundsatz Rechnung getragen, dass eine Rückforderung von Besoldung nicht in Betracht komme, wenn Beamte durch eine gesetzliche Änderung der Besoldung mit rückwirkender Kraft schlechter gestellt würden. Angesichts des geringen Betrags der Strukturzulage und ihrer begrenzten Geltungsdauer habe kein Anlass bestanden, von diesem Grundsatz abzuweichen. Hinzu komme, dass eine Rückforderung einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursacht hätte und in vielen Fällen am Einwand der Entreichung scheitert wäre.
- 8 Hiergegen hat der Kläger die vom Obergerverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt und beantragt,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 8. März 2018 sowie den Bescheid des Landesamtes für Steuern und Finanzen vom 12. Januar 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 20. April 2016 aufzuheben und festzustellen, dass seine Besoldung in der Zeit vom 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2016 wegen des Wegfalls der Strukturzulage nicht der verfassungsgemäßen Höhe entsprochen hat.

- 9 Der Beklagte beantragt,  
die Revision zurückzuweisen.

## II

- 10 Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil verletzt weder Bundesrecht noch revisibles Landesbeamtenrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 191 Abs. 2 VwGO, § 127 Nr. 2 BRRG, § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamtStG).
- 11 1. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nicht die Frage, ob die Besoldung des Klägers insgesamt verfassungswidrig zu niedrig bemessen ist. Der Streitgegenstand eines auf unverminderte Fortzahlung einer Zulage gerichteten Leistungsbegehrens und der nach Aufhebung der entsprechenden Besoldungsregelung begehrten Feststellung, die Gewährung eines Besoldungsbestandteils nur an bestimmte Besoldungsgruppen sei verfassungswidrig, ist ein anderer als die Rechtsbehauptung, das allgemeine Alimentationsniveau sei zu niedrig (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2019 - 2 C 50.16 - Buchholz 230 § 126 BRRG Nr. 27 Rn. 24). Dies entspricht dem Rechtsschutzziel des Klägers. Er hat seinen Widerspruch gegen die Gesamtalimentation im Mai 2017 zurückgenommen und mit seinem Revisionsantrag klargestellt, dass es ihm um die Feststellung geht, dass seine Besoldung in der Zeit vom 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2016 wegen des Wegfalls der Strukturzulage nicht der verfassungsgemäßen Höhe entsprochen hat.
- 12 2. Der Feststellungsantrag ist zulässig, aber unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung. Die Regelung des § 45 des Sächsischen Besoldungsgesetzes über die Gewährung einer Strukturzulage in der Fassung

der Bekanntmachung des Art. 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen (Sächsisches Dienstrechtsneuordnungsgesetz) vom 18. Dezember 2013 (GVBl. S. 970, SächsBG a.F.), nach Art. 28 Abs. 1 dieses Gesetzes in Kraft getreten am 1. April 2014, hat zwar nach Auffassung des Senats im Zeitraum ihrer Geltung bis zum 31. Dezember 2016 gegen Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, soweit sie bei der Anspruchsberechtigung innerhalb der Gruppe der nach Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten differenziert hat (a). Maßgebend ist jedoch, dass der sächsische Besoldungsgesetzgeber die Strukturzulage durch Art. 1 Nr. 5, Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung vom 20. Oktober 2016 (GVBl. S. 514) mit Wirkung vom 1. Januar 2017 aufgehoben hat. Diese gesetzgeberische Entscheidung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch nicht im Hinblick darauf, dass ihr keine Rückwirkung beigemessen wurde (b).

- 13 a) Gemäß § 45 SächsBG a.F. erhielten Beamte der Laufbahngruppe 1 in Ämtern der Besoldungsgruppen A 2 bis A 9 eine nicht ruhegehaltfähige Strukturzulage nach Anlage 7 in Höhe von monatlich 33,90 €. Die Beschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten, die dazu führte, dass die Zulage den Beamten der Besoldungsgruppe A 9 der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene, nicht aber den Beamten der Besoldungsgruppe A 9 der Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene, zu gewähren war, stand nach Auffassung des Gerichts mit den aus Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG folgenden grundgesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang.
- 14 Wäre die Vorschrift noch in Kraft, wäre der Senat gemäß Art. 100 Abs. 1 GG und des dort geregelten sog. Verwerfungsmonopols des Bundesverfassungsgerichts für formelle Gesetze verpflichtet (gewesen), das Verfahren auszusetzen und die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Der dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegende Respekt vor dem parlamentarischen Gesetzgeber ist jedoch nicht berührt und wird nicht beeinträchtigt, wenn sich ein Fachgericht, zumal nicht entscheidungstragend, zu einer Rechtsvorschrift äußert, die der Gesetzgeber wegen von ihm selbst erkannter Zweifel an ihrer Verfassungsgemäßheit, auf

die ihn das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat (dazu später unter Rn. 30), selber bereits aufgehoben hat.

- 15 aa) Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. - BVerfGE 139, 64 Rn. 91 f., Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 33). Zu den das Beamtenverhältnis bestimmenden und vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen zählen unter anderem das Alimentations-, das Leistungs- und das Laufbahnprinzip.
- 16 Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienst-rang, nach der mit seinem 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. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses auch für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - BVerfGE 140, 240 Rn. 72 m.w.N.).
- 17 Das Leistungsprinzip bezeichnet in seinem Kern zunächst das Prinzip der Bestenauslese, wie es ausdrücklich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert ist. Es betrifft nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat. Über das Statusrecht ist das Besoldungsrecht mittelbar leistungsbezogen, indem Leistung mit Beförderung honoriert wird (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263 <296> m.w.N.).

- 18 Inhalt des Laufbahnprinzips ist, dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 - 2 BvR 709/99 - BVerfGE 107, 257 <273>). Das Laufbahnprinzip - wie auch der Aufbau des Ämtergefüges - ist zudem Ausdruck des Leistungsprinzips (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Dezember 1982 - 2 BvR 1261/79 - BVerfGE 62, 374 <384> und vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 36); beide Prinzipien sind eng miteinander verknüpft (BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. - BVerfGE 139, 64 Rn. 111 und Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - BVerfGE 140, 240 Rn. 90 jeweils m.w.N.).
- 19 Aus diesen grundgesetzlichen Vorgaben ergibt sich, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegelt und widerspiegeln muss. Davon zu unterscheiden ist das Abstandsgebot als eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht (BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 883/14 u.a. - BVerfGE 145, 304 Rn. 75). Das Abstandsgebot untersagt dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen; maßgebend für die vergleichende Betrachtung sind dabei die Grundgehaltssätze (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. - BVerfGE 139, 64 Rn. 110 f. und Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - BVerfGE 140, 240 Rn. 90 f. jeweils m.w.N.).
- 20 bb) Die Regelung der Bezüge ist auch an den Gleichheitssatz gebunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2012 - 2 BvL 4/09 - BVerfGE 130, 52 <67>). Nach ständiger Rechtsprechung gebietet der allgemeine Gleichheitssatz dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er verbietet ungleiche Belastungen ebenso wie ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Differenzierungen sind damit nicht ausgeschlossen, bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (stRspr, vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -

BVerfGE 138, 136 Rn. 121, Beschluss vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 - BVerfGE 141, 1 Rn. 93 jeweils m.w.N.).

- 21 Es ist dabei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. April 1987 - 2 BvR 909/82 u.a. - BVerfGE 75, 108 <157> und vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - BVerfGE 107, 218 <244>). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz unterschiedliche Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund, die von auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (stRspr, vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49 <68> und vom 19. Juni 2012 - 2 BvR 1397/09 - BVerfGE 131, 239 <255 f.> m.w.N.). Beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften kommt dem Gesetzgeber eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit zu. Wegen des weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, ist nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - BVerfGE 140, 240 Rn. 75 m.w.N.). Es können, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstandet werden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. Oktober 1983 - 2 BvL 22/80 - BVerfGE 65, 141 <148 f.>, vom 4. April 2001 - 2 BvL 7/98 - BVerfGE 103, 310 <319 f.> und vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - BVerfGE 107, 218 <244 f.>).
- 22 Unter Berücksichtigung der dargestellten, in Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums folgt für den Bereich des Besoldungsrechts, dass Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern in der Regel gleich zu besolden sind. Dies gilt aber nicht uneingeschränkt. Die Zulässigkeit einer Differenzierung hängt davon ab, ob nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt (vgl. BVerfG, Beschlüsse

vom 9. Mai 1961 - 2 BvR 49/60 - BVerfGE 12, 326 <333>, vom 4. Juni 1969 - 2 BvR 86/66 u.a. - BVerfGE 26, 100 <110 ff.> und - 2 BvR 412/66 u.a. - BVerfGE 26, 163 <169 ff.> sowie vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - BVerfGE 107, 218 <245>).

- 23 cc) Gemessen daran hat nach Ansicht des Senats die Regelung des § 45 SächsBesG a.F. gegen Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, weil sich jedenfalls für die Differenzierung bei der Gewährung der Strukturzulage zwischen den Beamten der Besoldungsgruppe A 9, Laufbahngruppe 1, einerseits und den Beamten - wie dem Kläger - der Besoldungsgruppe A 9, Laufbahngruppe 2, andererseits kein sachlich vertretbarer Grund erkennen lässt.
- 24 Das Amt des Amtsinspektors (Besoldungsgruppe A 9) der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene, und das Amt des Inspektors (Besoldungsgruppe A 9) der Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene, sind nach ihrer besoldungsrechtlichen Bewertung gleichwertige Ämter mit gleich hohen Dienstbezügen. Bei den Ämtern handelt es sich um ein sog. Verzahnungsamt. Während das höchste Beförderungsamts des Amtsinspektors innerhalb der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene, das Endamt ist, ist das Amt des Inspektors das Eingangsamts für die nächsthöhere Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene.
- 25 Die Strukturzulage hat diese besoldungsrechtliche Gleichstellung des Verzahnungsamtes aufgehoben. Der Beamte im Eingangsamts der nächsthöheren Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene, hat ein Grundgehalt nach Besoldungsgruppe A 9 und damit weniger Dienstbezüge erhalten als der seiner Erfahrungsstufe nach vergleichbare Beamte im Endamts der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene, dem zusätzlich zum Grundgehalt nach Besoldungsgruppe A 9 die nicht ruhegehaltfähige Strukturzulage zustand. Dementsprechend sind dem Kläger nach seinem Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe 2 und seiner Ernennung zum Inspektor insgesamt weniger Dienstbezüge gezahlt worden als in seinem vormaligen, der niedrigeren Laufbahngruppe 1 zugehörigen Amt des Amtsinspektors.
- 26 Ein sachlicher Grund für diese Differenzierung bei der Gewährung der Strukturzulage innerhalb der nach Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten lässt sich

nicht finden. Mit dem vom sächsischen Besoldungsgesetzgeber angeführten Gesichtspunkt, die Zahlung der Zulage an die unteren und mittleren Besoldungsgruppen sei Ausdruck einer sozialen Staffelung und ein Beitrag zu einer sozial ausgewogenen Beschäftigungspolitik (vgl. LT-Drs. 5/12230, S. 360, LT-Drs. 6/5079 B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 5), lässt sich die Ungleichbehandlung der nach Besoldungsgruppe A 9 besoldeten Beamten nicht rechtfertigen. Der angeführte sozialpolitische Aspekt ist kein sachlicher Differenzierungsgrund, weil die beiden betrachteten Vergleichsgruppen gleich hohe Dienstbezüge erhalten und damit gleichermaßen finanziell leistungsfähig bzw. sozial unterstützungsbedürftig sind.

- 27 Wenn der Besoldungsgesetzgeber - wie hier mit der Strukturzulage - bezweckt, die Besoldung für niedrigere Besoldungsgruppen in bestimmter Höhe anzuhoben, um einen etwas höheren Lebensunterhalt und damit allgemeinen Lebensstandard zu gewähren, muss er sich hieran - zumindest im Grundsatz - für alle Beamten festhalten lassen, sofern er mit der Differenzierung - wie vorliegend - keine Umgestaltung des Besoldungssystems oder Neubewertung von Statusämtern vornimmt (BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 883/14 u.a. - BVerfGE 145, 304 Rn. 98). Besondere soziale Belange können im vorliegenden Fall auch nicht ausnahmsweise zu einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Strukturzulage führen. Unabhängig von der Frage, ob solche Belange grundsätzlich berücksichtigungsfähig sind (vgl. ebenda Rn. 99), lassen sie jedenfalls eine Differenzierung innerhalb einer Besoldungsgruppe nicht vertretbar erscheinen. Die Berücksichtigung sozialer Aspekte zielt auf die Berücksichtigung einer unterschiedlich großen finanziellen Leistungsfähigkeit bestimmter Besoldungsgruppen. Bei einer Unterscheidung innerhalb einer Besoldungsgruppe fehlt es aber an einer unterschiedlich großen finanziellen Leistungsfähigkeit der betroffenen Beamtengruppen. Die Beamtengruppen des Endamtes der Laufbahngruppe 1, zweite Einstiegsebene, und des Eingangsamtes der Laufbahngruppe 2, erste Einstiegsebene, sind besoldungsrechtlich gleichgestellt.
- 28 Ein sonstiger sachlicher Grund für die innerhalb der Beamten der Besoldungsgruppe A 9 vorgenommene Differenzierung bei der Gewährung der Strukturzulage ist nicht erkennbar.

- 29 b) Allerdings hat der sächsische Besoldungsgesetzgeber § 45 SächsBesG a.F. durch Art. 1 Nr. 5, Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung vom 20. Oktober 2016 (GVBl. S. 514) mit Wirkung vom 1. Januar 2017 aufgehoben. Diese gesetzgeberische Entscheidung, die Strukturzulage abzuschaffen, begegnet im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gleiches gilt für die damit verbundene Entscheidung, der gesetzlichen Neuregelung keine Rückwirkung beizumessen und damit den bislang begünstigten Beamten die Zulage dauerhaft zu belassen.
- 30 aa) Ausweislich der Gesetzesbegründung war sich der sächsische Besoldungsgesetzgeber nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 u.a. - (BVerfGE 140, 240) zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung sächsischer Beamter bewusst, dass verfassungsrechtliche Zweifel an der aus sozialpolitischen Gründen gewährten Strukturzulage bestehen. Unter Verweis auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass Besoldungsunterschiede zwischen den Beamtengruppen als Ausdruck sozialer Staffelung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, hat er sich dafür entschieden, die auf eine solche Staffelung zielende Strukturzulage künftig zu beseitigen (vgl. LT-Drs. 6/5079 B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 5). Damit hat sich der sächsische Besoldungsgesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums gehalten.
- 31 bb) Grundsätzlich gilt, dass der Besoldungsgesetzgeber die Struktur der Besoldungsordnung, die Struktur des Beamtengehalts sowie die Zahlungsmodalitäten innerhalb des Rahmens, den die verfassungsrechtlich garantierte Alimentierungspflicht zieht, pro futuro ändern kann, solange sie nicht an der unteren Grenze der amtsangemessenen Alimentierung liegen (BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75 u.a. - BVerfGE 44, 249 <263>). Die Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums sind selbst dann nicht überschritten, wenn - wie hier - eine nicht zur Kernbesoldung zählende nicht ruhegehaltfähige Stellenzulage gänzlich wegfällt. Art. 33 Abs. 5 GG gewährt keinen Anspruch auf unveränderte Beibehaltung der Struktur der Besoldungsordnungen und des Beamtengehalts außerhalb des Rahmens, den die verfassungsrechtlich garantierte Alimentierungspflicht zieht (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 14. Dezember 2000

- 2 BvR 1457/96 - ZBR 2001, 204 und vom 19. Dezember 2008 - 2 BvR 380/08 - NVwZ 2009, 447 <448>).

- 32 Verstößt eine besoldungsrechtliche Norm gegen Verfassungsrecht, hat der Gesetzgeber mit Rücksicht auf seine Gestaltungsfreiheit grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, den Verfassungsverstoß zu beseitigen. Er kann die besoldungsrechtliche Regelung ganz aufheben oder aber ihre Anspruchsvoraussetzungen modifizieren, sei es, dass der Anspruch ausgeweitet oder dass er auf bestimmte Fallgruppen - ggf. durch Abstufungen - beschränkt wird (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 7. Juli 1982 - 2 BvL 14/78 u.a. - BVerfGE 61, 43 <68> und vom 11. November 1998 - 2 BvL 10/95 - BVerfGE 99, 280 <298>). Die Verpflichtung des Gesetzgebers, eine der Verfassung entsprechende Rechtslage herzustellen, erstreckt sich dabei grundsätzlich auf den gesamten Zeitraum der Geltung der als verfassungswidrig erkannten Norm. Die rückwirkende Regelung kann jedoch wegen der besonderen Eigenart des Falles nicht angezeigt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. November 1998 - 2 BvL 10/95 - BVerfGE 99, 280 <298 f.>).
- 33 cc) Dem sächsischen Besoldungsgesetzgeber standen bei der Neuregelung der aus sozialpolitischen Gründen gewährten Strukturzulage verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung: neben der Gewährung an alle Beamte kam in Betracht, einen Kreis der anspruchsberechtigten Beamtengruppen neu zu bestimmen, bei dem die Gewährung des zusätzlichen Besoldungsbestandteils aus besonderen sozialpolitischen Aspekten ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 883/14 - BVerfGE 145, 304 Rn. 99). Er hatte aber auch die Möglichkeit, die Zulage abzuschaffen. Denn sein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum war nicht dahin reduziert, dass er die Strukturzulage aufgrund der ursprünglich verfolgten sozialen Belange beibehalten musste, und erst recht nicht, dass er zwingend eine Differenzierung zwischen bestimmten Beamtengruppen und Besoldungsgruppen vornehmen musste.
- 34 dd) Die mit der Abschaffung der Strukturzulage mit Wirkung vom 1. Januar 2017 zugleich getroffene gesetzgeberische Entscheidung, der Neuregelung keine

rückwirkende Kraft beizumessen mit der Folge, den bislang begünstigten Beamten die gewährte Strukturzulage dauerhaft zu belassen, ist wegen der besonderen Eigenart des Falles sachlich gerechtfertigt. Eine rückwirkende Abschaffung der Strukturzulage wäre für die bislang begünstigten Beamten ohne jede Rechtswirkung geblieben. Eine rückwirkende Regelung wäre eine "Norm auf dem Papier" gewesen.

- 35 (1) Der Beklagte hätte auch im Fall einer rückwirkenden Abschaffung der Zulage norm durch den Besoldungsgesetzgeber keinen Anspruch auf Rückforderung der in der Zeit von April 2014 bis Dezember 2016 gezahlten Strukturzulage in Höhe von monatlich 33,90 € gegenüber den bislang begünstigten Beamten gehabt.
- 36 Rechtsgrundlage für die Rückforderung der gezahlten Strukturzulage wäre § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG. Danach regelt sich die Rückforderung zuviel gezahlter Bezüge nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Dienstbezüge sind im Sinne dieser Vorschrift zuviel gezahlt, wenn sie dem Beamten nach den maßgeblichen Vorschriften nicht zustanden. Hinsichtlich der Rechtsfolgen des Rückzahlungsanspruchs verweist § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Februar 2002 - 2 C 2.01 - BVerwGE 116, 74 <77>, vom 22. März 2017 - 5 C 5.16 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 37 Rn. 14, 20 und vom 16. Juli 2020 - 2 C 7.19 - ZBR 2021, 131 Rn. 15).
- 37 Im Fall einer rückwirkenden Abschaffung des § 45 SächsBesG a.F. wäre die Strukturzulage zwar ohne rechtlichen Grund gezahlt worden. Zugunsten der begünstigten Beamten wäre jedoch der Wegfall der Bereicherung in Höhe des überzahlten Betrags gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 818 Abs. 3 BGB zu unterstellen. Der Beklagte verzichtet in ständiger Verwaltungspraxis seiner dafür zuständigen Behörden und dazu angehalten durch maßgebliche höchstrichterliche Rechtsprechung im Fall geringfügiger Überzahlungen auf deren Rückforderung, weil von einer Entreicherung der Bereicherungsschuldner auszugehen ist.

- 38 Nach ständiger Rechtsprechung spricht im Fall geringfügiger Überzahlungen an Bezieher unterer und mittlerer Einkommen nach der Lebenserfahrung regelmäßig eine Vermutung dafür, dass das Erhaltene tatsächlich für die allgemeinen Lebenshaltungskosten ohne Bereicherung verbraucht wurde, ohne dass der Bereicherte für den Einwand der Entreicherung einen besonderen Verwendungsnachweis erbringen müsste (vgl. grundlegend BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1961 - 6 C 25.60 - BVerwGE 13, 107 <110 f.>, vom 30. August 1962 - 2 C 90.60 - BVerwGE 15, 15 <16 ff.> und vom 16. Juli 2020 - 2 C 7.19 - ZBR 2021, 131 Rn. 15; vgl. auch BAG, Urteil vom 12. Januar 1994 - 5 AZR 597/92 - NJW 1994, 2636 <2637 f.>; BGH, Urteil vom 30. Juli 2008 - XII ZR 177/06 - BGHZ 177, 356 Rn. 70; Palandt, BGB, 79. Aufl. 2020, § 818 Rn. 40, 55 m.w.N.). Davon ausgehend nimmt der Beklagte - wie auch die übrigen Dienstherrn in Bund und Ländern - in ständiger Praxis den Wegfall der Bereicherung bei geringfügigen Überzahlungen an, ohne dass die Entreicherung von dem betroffenen Beamten darzulegen und nachzuweisen ist. Nach Nummer 18.2.5. der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des Sächsischen Besoldungsgesetzes (VwV SächsBesG) vom 17. November 2015 (Az.: 15-P 1500/59/1-2015/54262) kann ohne nähere Prüfung der Wegfall der Bereicherung unterstellt werden, wenn die im jeweiligen Monat zuviel gezahlte Besoldung 10 % des insgesamt zustehenden Bruttobetrag, höchstens 200 €, nicht übersteigt; dies gilt auch dann, wenn in einem Monat Nachzahlungen erfolgen. Die überzahlte Strukturzulage in Höhe von monatlich 33,90 € liegt deutlich unter dieser Grenze. Es ist davon auszugehen, dass die Beamten der unteren und mittleren Besoldungsgruppen der Laufbahngruppe 1 diesen monatlichen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf ohne eigene Vermögensmehrung ausgegeben haben.
- 39 Ein Fall der verschärften Haftung der begünstigten Beamten der Laufbahngruppe 1 wäre weder nach § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG i.V.m. § 819 Abs. 1 und § 818 Abs. 4 BGB noch nach § 18 Abs. 2 Satz 2 SächsBesG in Betracht gekommen.
- 40 (2) Der Umstand, dass der Beklagte im Fall einer rückwirkenden Abschaffung der Zulagennorm keinen Anspruch auf Rückforderung der gewährten Strukturzulage gegenüber den bislang begünstigten Beamten gehabt hätte, hat seinen

sachlichen Grund im materiellen Recht, nämlich in der eingetretenen Entreichung (§ 18 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG i.V.m. § 818 Abs. 3 BGB). Es mag aus der Sicht des Klägers fragwürdig sein, dass die Beamten der Laufbahngruppe 1 die gewährte Strukturzulage aus diesem rechtlichen Grund "behalten dürfen", obwohl sich der Besoldungsgesetzgeber für ihre Abschaffung entschieden hat. Daraus kann er aber für sich keine Anspruchsposition herleiten. Unebenheiten, Friktionen und Mängel besoldungsrechtlicher Regelungen sind in Kauf zu nehmen, solange sich für die gesetzgeberische Entscheidung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2004 - 2 BvL 16/02 - BVerfGE 110, 353 <365>).

- 41 Keine andere Beurteilung folgt aus den vom Kläger angeführten Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts vom 10. November 2011 - 6 AZR 481/09 - (NZA-RR 2012, 100) und des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Juni 2011 - C-399/09, Landtová - (Slg. 2011, I-5573). Die Entscheidungen betreffen die Fallkonstellationen der unionsrechtswidrigen Diskriminierung. Die dazu in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze sind auf die vorliegende Fallkonstellation nicht übertragbar.
- 42 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Hampel

### B e s c h l u s s

- 1 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 542,40 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Domgörgen

Dr. Hartung

Hampel