



AKA - Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung

Fachvereinigung Beamtenversorgung

Positionspapier

Stand 24.03.2006

Verfassungsrechtliche Grenzen einer Absenkung der Beamtenpensionen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 27.09.2005 (2 BvR 1387/02) die Verfassungsbeschwerden dreier Ruhestandsbeamter gegen die Vorschriften des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 zurückgewiesen.

Das Gericht stellt fest, dass die Absenkung der Beamtenpensionen – noch – verfassungsgemäß ist. In den Entscheidungsgründen werden allerdings auch die Grenzen eines Eingriffs in die Beamtenversorgung umrissen. Für den Gesetzgeber bedeuten diese Vorgaben eine klare Eingrenzung des Gestaltungsspielraums. Die landläufig verkündeten Einsparpotentiale bestehen danach – wenn überhaupt – nur marginal.

1. Grenzen für Eingriffe des Gesetzgebers in die Beamtenversorgung

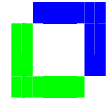
Das Bundesverfassungsgericht hat Voraussetzungen und Grenzen für (künftige) Eingriffe des Gesetzgebers in die Versorgung aufgezeigt. Die nachstehenden, in dem Urteil ausgeführten Eckpunkte sind vom Gesetzgeber zwingend zu beachten. Die Begründung für einen Eingriff in die Versorgung ist gerichtlich überprüfbar.

1.1 Keine Versorgung nach Kassenlage !

Die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung stellen keinen sachlichen Grund für die Verminderung der Versorgung dar. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand oder nach politischen Dringlichkeitsbewertungen bemessen lässt.

1.2 Versorgungsbezüge sind eigentumsähnlich geschützt !

Versorgungsbezüge für ehemalige Beamte sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts öffentlich-rechtliche vermögensrechtliche Ansprüche, die ihre Grundlage in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis haben, das in Art. 33 Abs. 5



GG eine verfassungsrechtliche Sonderregelung erfahren hat. Bei solchen Ansprüchen geht Art. 33 Abs. 5 GG als lex specialis Art. 14 GG vor.

Der Kernbestand des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsanspruchs ist als ein durch die Dienstleistung erworbenes Recht durch Art. 33 Abs. 5 GG in der gleichen Weise gesichert, wie er (ohne Art. 33 Abs. 5 GG) durch Art. 14 GG gesichert sein würde. Bei einer (möglichen und diskutierten) Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG wäre daher die Verfassungsmäßigkeit weiterer Verminderungen des Versorgungsniveaus ggf. an Art. 14 GG zu messen.

1.3 Kein Vergleich mit der gesetzlichen Rentenversicherung !

Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung können nicht unmittelbar miteinander verglichen werden. Das System der gesetzlichen Rentenversicherung und dessen Veränderungen können nur insofern zur Bestimmung der Amtsangemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung der Absenkung herangezogen werden, als dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar ist.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und beamtenrechtlicher Altersversorgung besteht darin, dass die Sozialrente als **Grundversorgung** durch Zusatzleistungen ergänzt wird, die Beamtenversorgung hingegen als **Vollversorgung** sowohl die Grund- als auch die Zusatzversorgung umfasst.

Das Versorgungsniveau von Mitgliedern der gesetzlichen Rentenversicherung bildet nur dann einen tauglichen Vergleichsmaßstab, wenn dabei neben der Rente auch Einkünfte aus einer betrieblichen Zusatzversorgung berücksichtigt werden.

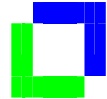
1.4 Die aktive Dienstzeit des Beamten muss sich in der Versorgung widerspiegeln !

Die aktive Dienstzeit des Beamten muss sich in der Versorgung widerspiegeln. Zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätzen zählt, dass das Ruhegehalt anhand der Dienstbezüge des letzten vom Beamten bekleideten Amts zu berechnen ist. Das Leistungsprinzip verlangt darüber hinaus, dass sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlägt.

Art. 33 Abs. 5 GG erfordert mithin, dass die Ruhegehaltsbezüge sowohl das zuletzt bezogene Diensteinkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln.

1.5 Die Versorgung muss amtsangemessen sein !

Die Versorgung muss amtsangemessen sein. Das Alimentationsprinzip gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe 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.



Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht. Hierbei hat der Gesetzgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.

Maßstab für die Würdigung der Bereitschaft des Beamten, sich mit ganzem Einsatz seinem Dienst zu widmen, sowie für das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sind nicht zuletzt die Einkünfte, die der Beamte mit seinen Fähigkeiten und Kenntnissen erzielt, im Vergleich zu dem Einkommen ähnlich ausgebildeter Arbeitnehmer – insbesondere des öffentlichen Dienstes - mit vergleichbarer beruflicher Verantwortung.

Der Gesetzgeber hat zu beachten, dass auch nach einer Absenkung des Versorgungsniveaus ein hinreichender Abstand zur Mindestversorgung gewährleistet sein muss. Blicke die Mindestversorgung nicht auf Ausnahmefälle beschränkt oder lägen die Bezüge ganzer Gruppen von Versorgungsempfängern nicht im nennenswerten Maß über der Mindestversorgung, so führte dies zu einer Nivellierung, die die Wertigkeit des Amtes nicht mehr hinreichend berücksichtigte.

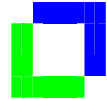
1.6 Die Versorgung muss für qualifizierte Kräfte attraktiv sein !

Der Gesetzgeber muss das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend ausgestalten. Dies setzt auch voraus, dass der öffentliche Dienst mit Konditionen wirbt, die insgesamt einem Vergleich mit denen der privaten Wirtschaft standhalten können. Denn die Alimentation hat zugleich eine qualitätssichernde Funktion.

2. Die Absenkung des Niveaus der Beamtenversorgung

Die Berechnung der Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamten wurde seit der Vereinheitlichung des Beamtenversorgungsrechts durch das Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) vom 24.08.1976 (BGBl I S. 2485) vielfach geändert. Nur beispielhaft seien nachfolgende Änderungen genannt:

- 2.1 Anknüpfend an vorhergehende Regelungen sah das Beamtenversorgungsgesetz zunächst vor, dass der Ruhegehaltssatz bis zur Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit 35 v.H. betrug, mit jedem weiteren Dienstjahr bis zum vollendeten 25. Dienstjahr um 2 v.H. und anschließend um 1 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstsatz von 75 v.H. stieg; den Höchstsatz erreichte der Beamte mithin nach 35 ruhegehaltfähigen Dienstjahren.
- 2.2 Mit dem Ziel einer der seinerzeitigen Rentenreform adäquaten Kostensenkung wurde durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18.12.1989 (BGBl I S. 2218) u.a. die Ruhegehaltsskala auf 40 Jahre mit einem jährlichen Steigerungssatz von 1,875 v.H. gestreckt und linearisiert.



- 2.3 Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998) vom 29.06.1998 (BGBl I S. 1666) wurde in § 14a Bundesbesoldungsgesetz als Gegenstück zu dem in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehenen demographischen Faktor eine Versorgungsrücklage eingeführt. Deren Finanzierung erfolgt durch eine Verminderung der Anpassungen der Besoldung und Versorgung (gegenüber den Tarifbeschäftigten), was im Ergebnis zu einer Niveauabsenkung von 3 v.H. führen soll.
- 2.4 Mit dem Ziel einer wirkungsgleichen Übertragung der Rentenreform des Jahres 2001 erließ der Gesetzgeber das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl I S. 3926). Danach werden die der Berechnung der Versorgungsbezüge zu Grunde liegenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltssatz stufenweise um einen Anpassungsfaktor vermindert. Der Höchstruhegehaltssatz wird dadurch von 75 v.H. auf 71,75 v.H. absinken, was einer Verringerung des Versorgungsniveaus um 4,33 v.H. entspricht.
- 2.5 Mit dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798) wurden Öffnungsklauseln bei der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) eingeführt. Damit können die Länder die Höhe der Sonderzahlung für ihre Beamten eigenständig regeln. Alle Länder haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; teilweise erhalten Ruhestandsbeamte überhaupt keine Sonderzahlung mehr.
- 2.6 Diese Maßnahmen führen zu einer Verminderung des Versorgungsniveaus insgesamt um mehr als 10 v.H., in Bundesländern, die keine Sonderzahlung an Ruhestandsbeamte leisten, sogar um rd. 15 v.H.

3. Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil die Absenkung des Versorgungsniveaus durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 „noch“ für verfassungsmäßig erachtet.

Das Urteil macht aber deutlich, dass die Versorgung stets amtsangemessen sein muss. Sie muss die aktive Dienstzeit widerspiegeln und darf nicht beliebig nivelliert werden; **die Mindestversorgung darf nur die Ausnahme sein.**

Das Gericht stellt heraus, dass ein Einschnitt in die Versorgung einer **sachlichen Rechtfertigung** bedarf. Eine solche wird nur im Blick auf die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen gefunden werden können.

Das Niveau der Beamtenversorgung wurde in den vergangenen Jahren durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 und weitere gesetzgeberische Maßnahmen bereits um mehr als 10 v.H. abgesenkt. Für weitere Einschnitte des Gesetzgebers bleibt kaum Spielraum.