

Bundesverfassungsgericht:

Absenkung des Ruhegehaltssatzes ist zulässig – Beamte und Pensionäre können nicht auf Besitzstandswahrung vertrauen

Von Carsten Baum

Schlechte Botschaft aus Karlsruhe. In seiner lange erwarteten Entscheidung (vgl. unseren Zwischenbericht in der September-Ausgabe) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der gegen die Anwendung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 gerichteten und seit 2002 anhängigen Verfassungsbeschwerden am 27. September 2005 (Az. 2 BvR 1387/02) sein Urteil gesprochen. Danach haben Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben.

Im Ergebnis des Rechtsstreits dreier Beamter, deren Verfassungsbeschwerde mit gewerkschaftlichem Rechtsschutz und unter Bevollmächtigung des bundesweit renommierten Rechtsgelehrten Prof. Dr. Matthias Pechstein (Berlin) vor das höchste deutsche Gericht getragen worden ist, werden weder die aktiven Beamten (künftigen Pensionäre) noch die Bestandspensionäre von den mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 (VersÄndG 2001) beschlossenen Einschnitten in ihre Versorgung verschont. Der mit dem VersÄndG neu geschaffene § 69e BeamtVG erfasst sowohl alle am 1. Januar 2002 vorhandenen Pensionäre und Hinterbliebene, aber auch die ab diesem Zeitpunkt in Ruhestand tretenden Pensionäre.

Vorweg ein erstes Fazit

Das 24-seitige Urteil ist ganz offensichtlich an der Staatsraison und den enger werdenden Finanzspielräumen der Dienstherrn orientiert. Danach darf der Staat in dem Anliegen um die langfristige Sicherung der Altersversorgungssysteme den Beamtenbereich als „Steinbruch für Sparmaßnahmen“ nutzen und das Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG), den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) wie auch den Vertrauensschutz und das Rückwirkungsverbot dementsprechend weit auslegen. Die Höhe der Versorgung oder ein einmal erreichtes Einkommen ist nicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) geschützt. Vielmehr ist die Besoldung und Versorgung solange (noch) als amtsangemessen anzusehen, wie den Beamten und ihren Familien durch Gehalt oder Pension über die Grundbedürfnisse hinaus „ein Minimum an Lebenskomfort“ ermöglicht wird. Dabei kann der Staat die Standesgemäßheit des Unterhalts der Beamten im stetigen Abgleich mit den anderen Bevölkerungsgruppen „flexibel“ gestalten, d.h. er kann seine Beamten mittels Sparmaßnahmen und Kürzungen auch an einem wirtschaftlichen und finanziellen Abschwung „teilhaben“ lassen.

Das Urteil zeigt deutlich auf, dass auf die Schutzwirkung der „hergebrachten Grundsätze“ (insbesondere des Alimentationsprinzip) angesichts leerer Staatskassen kaum noch vertraut werden darf und selbst die wohlverdiente Pension kein Tabu mehr ist, wenn Regierung und Parlament den Rotstift ansetzen – selbst dann, wenn sie den Pensionären (durch Überkompensierung der durch die Rentenreform beschlossenen Kürzungen) im Vergleich zur Rente eine geldlich stärkere und zeitlich

früher wirksame Einbuße verordnen oder - wie die von den angehört Sachverständigen bestätigt und durch das BVerfG durchaus gesehen worden ist - aktive und pensionierte Beamte ungleich behandeln. Insoweit ist das Urteil ganz nach dem Geschmack der Finanzpolitiker, die den öffentlichen Dienst insgesamt „verschlanken und verbilligen“ wollen. Es lässt für die Zukunft nichts Gutes ahnen, weil damit die Politik zu weiteren Kürzungen geradezu eingeladen wird, falls die aktuelle Lage der Staatsfinanzen, besonders aber der Rentenkassen dies für gerechtfertigt erscheinen lässt.

Eine bittere Pille hat Karlsruhe damit auch den Berufsvertretungen, Beamten und Versorgungsempfängern der Polizei verabreicht. Machen wir uns nichts vor: Ihre Einwendungen, Anträge auf Nichtanwendung des VersÄndG, Widersprüche gegen Versorgungsbescheide bis hin zu den noch anhängigen gleichgerichteten Verfassungsbeschwerden haben jetzt wohl kaum noch Aussicht auf Erfolg. Dies liegt nicht an mangelndem Problembewusstsein und fehlender Unterstützung der Gewerkschaften, die bis zuletzt gekämpft und viel Hirnschmalz, Zeit und Geld in Informations-, Protest- und Rechtsschutzmaßnahmen jeder Art investiert haben. Die Karlsruher Richter haben uns aber mit ihrem Urteil vom 27. September ins Gesicht geschlagen, wie es unser Bundesvorsitzender Konrad Freiberg noch am gleichen Tage deutlich gemacht hat: „Damit haben die höchsten Richter erneut bewiesen, dass sie die finanziellen Interessen des Staatshaushaltes über die berechtigten Ansprüche der Betroffenen stellen.“

Worum ging es im Einzelnen?

Infolge anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, wegen des Rückgangs der Zahl der Erwerbstätigen und der Renten-Beitragszahler einerseits bei gleichzeitigem Anstieg der Rentnerzahl, der Lebenserwartung und der Rentenbezugszeiten andererseits geraten die Rentenkassen zunehmend in Schwierigkeiten. Darauf hat die Bundesregierung 2001 mit der Rentenreform durch Absenkung des Nettorentenniveaus von 70,7 auf 67 Prozent reagiert. In der Folge ging es ihr darum, die Verschlechterungen bei den Renten „wirkungsgleich“ auch auf den Beamtenbereich zu übertragen und hierzu den Versorgungshöchstsatz schrittweise um 3,25 Prozentpunkte von 75 auf 71,75 Prozent (das entspricht einem betragsmäßigen Minus von 4,33 Prozent) abzusenken. Das Instrument dafür war das VersÄndG 2001, mit dem der neue § 69e in das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) eingefügt wurde. Danach werden die der Berechnung der Versorgungsbezüge zu Grunde liegenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltssatz der Beamten ab der ersten auf den 31. Dezember 2002 folgenden bis zur achten Versorgungsanpassung (§ 70 BeamtVG) um einen Anpassungsfaktor < 1 vermindert, so dass keiner dieser Beamten mehr Pension entsprechend dem bisherigen Höchstruhegehaltssatz von 75 v.H. erhält; vielmehr liegt die Pension im siebten Anpassungsschritt nur mehr bei höchstens 72,156 v.H. und schließlich beim achten Schritt beim angestrebten neuen Höchstsatz von 71,75. Diese Maximalgrenze betrifft dann auch alle Jüngeren, die danach erst in Pension gehen, weil ihr (je nach Dienstzeit individuell zu errechnender) Ruhegehaltssatz dann einheitlich mit dem Faktor 0,95667 multipliziert wird und deswegen künftig zu einer geringeren Pension als nach altem Recht führt.

Beispiel:

Wäre nach bisherigem Recht ein Beamter bei einem erdienten Ruhegehaltssatz von 65 Prozent pensioniert worden, hätte er von seinen letzten Dienstbezügen (angenommene Höhe: 3000 €) diese 65 Prozent auch als Pension erhalten (das

entspricht 1950 €). Der selbe Beamte bekommt jedoch künftig wegen des infolge § 69e BeamtVG verminderten Ruhegehaltssatzes ($65 \times 0,95667 = 62,183$ Prozent) nur noch 1865 € Pension.

Die mit dem VersÄndG 2001 eintretenden Kürzungen belaufen sich auf insgesamt 3,25 Prozentpunkte (=Differenz zwischen 75 und 71,75) bzw. betragsmäßig (in Geld) auf über 4 Prozent. Hinzu kommen aber noch die Pensionseinbußen durch die bereits früher beschlossene Bildung von Versorgungsrücklagen nach § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes, die mittels einem weiteren Abzug von jeweils 0,2 Prozentpunkten bei jeder Erhöhung erfolgen soll, wodurch das Versorgungsniveau um weitere insgesamt 3,0 Prozentpunkte abgesenkt werden soll. Da hiervon 0,6 Prozentpunkte bereits erbracht sind, ergibt sich für die Versorgungsempfänger eine Pensionsabsenkung um 5 v.H.; wenn die zurzeit ausgesetzte Zuführung zur Versorgungsrücklage bei künftigen Besoldungs-/Versorgungsanpassungen fortgeführt wird, wird sich diese Kürzung allerdings über diesen Wert hinaus real auf rd. sieben Prozent bewegen.

Somit trifft die „Versorgungsreform“ die Beamten bereits aktuell stärker als die Rentenreform die Rentner.

Argumente der Verfassungsbeschwerde

Entsprechend der von Gewerkschaftsseite zusammengetragenen Argumente hat Prof. Pechstein für die drei „Musterkläger“ eingehend wie folgt argumentiert (aus Platzgründen hier in aller Kürze):

- Die Regelungen des VersÄndG 2001 sind mit dem Alimentationsprinzip nicht vereinbar und missachten den Vertrauensschutz.
- Das Gesetz ist auch deshalb verfassungswidrig, weil das Versorgungsniveau „rückwirkend“ abgesenkt wird und die Versorgungsempfänger überdies von der staatlichen Förderung einer privaten Altersvorsorge ausgeschlossen sind.
- Die Kürzungen sind im Vergleich zum Rentenrecht nicht wirkungsgleich und daher ungerecht, weil die Pensionen infolge der schon vor dem VersÄndG verordnete Versorgungsrücklage insgesamt stärker reduziert werden, als dies bei den Renten der Fall ist.
- Das Gesetz verstößt somit gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) und gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Dagegen die Auffassung des BVerfG

- Bei der Wahrnehmung seiner aus Art. 33 Abs. 5 resultierenden Alimentationspflicht habe der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung einen weiten Ermessensspielraum. Folglich sei der Alimentationsbegriff nicht statisch, sondern „guten Zeiten, schlechten Zeiten“ anzupassen. Die einfachgesetzlichen Vorschriften aus § 14 BBesG und § 70 Abs. 1 BeamtVG seien dahingehend aufzufassen, dass die Bezüge der Beamten durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen angepasst werden dürfen. Daraus folge, dass der Beamte keinen Anspruch darauf hat, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. Art. 33 Abs. 5 GG garantiere nicht die unverminderte Höhe der Bezüge.
- § 69e BeamtVG verletze die Kläger nicht in ihren Rechten aus Art. 33 Abs. 5 GG. Es existiere kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den

Gesetzgeber verpflichtete, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität der Besoldungs- und Versorgungsentwicklung zu gewährleisten.

- Ebenso wenig sei es „hergebracht“, dass der Höchstversorgungssatz mindestens 75 v.H. der ruhegehaltfähigen Bezüge betragen müsse und dass alle Teile der Amtsbezüge ruhegehaltfähig sein müssten.
- Die Ausgestaltung des Versorgungshöchstsatzes sei eine Detailregelung, die keinen zwingenden Bezug zur Amtsangemessenheit der Alimentation habe. Für diese seien vielmehr die Nettobezüge maßgebend, also das, was sich der Beamte von seinem Ruhegehalt leisten kann. Der Versorgungshöchstsatz sei hierfür nur ein Berechnungsfaktor, dessen Absenkung nicht zwangsläufig Einfluss auf den dem Beamten ausgezahlten Betrag habe. So könne eine Verminderung des Ruhegehaltssatzes beispielsweise durch eine geringere Besteuerung oder dadurch ausgeglichen werden, dass Zulagen verstärkt ruhegehaltfähig gestellt werden

Anmerkung des Verf.: Hier ist das VerfG offenbar besonders weit von der Realität entfernt, mussten wir doch erleben, dass der Gesetzgeber die Ruhegehaltfähigkeit eben nicht „verstärkt ruhegehaltfähig stellt“, sondern sie abbaut (Beispiel: Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage ab 2008/2011.

- Art. 33 Abs. 5 erfordere allerdings, dass die Ruhegehaltsbezüge sowohl das zuletzt bezogenen Diensteinkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerzuspiegeln haben.
- § 69e BeamtVG bewirke gegenüber dem alten Recht eine Verringerung des Pensionsniveaus, indem die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und den Versorgungssatz vermindert werden. Dies könne absehbar dazu führen, dass die Versorgungsbezüge hinter den Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Umstände zurückbleiben werden und sich der Lebensstandard des Versorgungsempfängers verringert. Der Zweck des § 69e, die Staatsausgaben zu senken, sei zwar nicht wegen des aufgrund der Versorgungsberichte zu erwartenden Anstiegs der Versorgungsausgaben gerechtfertigt, wohl aber im Hinblick auf die Entwicklung der Alterseinkommen der Rentner.
- Selbst wenn einzuräumen sei, dass die Reform der Beamtenversorgung über die Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Rentenreform 2001 hinausgeht, so bleibe dies zulässig, weil sich der Gesetzgeber damit noch innerhalb seines Beurteilungsspielraumes bewegt habe. Außerdem berge die Materie gewisse Ungenauigkeiten und Abweichungen, die dem Gesetzgeber eine prognostische Entscheidung abverlange, die dazu führen könne, dass die Absenkung der Beamtenversorgung über die der Rente hinausgeht. Daher könne eine vollständige, von Anbeginn bestehende Deckungsgleichheit der Veränderungen in den Versorgungssystemen nicht als Bedingung für verfassungsmäßiges Handeln des Gesetzgebers verlangt werden.
- Die vom Dienstherr geschuldete Alimentierung dürfe sich zwar nicht einfach an wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitserwägungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips richten. Insofern sei Alimentation des Beamten und seiner Familie etwas anders und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherheit und eines sozialen Standards für alle und finde seinen Rechtsgrund nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern in Art. 33 Abs. 5 GG. Deshalb seien finanzielle Erwägungen des Dienstherrn allein kein hinreichender Grund für Einschnitte des Dienstherrn in die Beamtenversorgung; es müssten weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen

lassen. Solche Gründe seien darin zu sehen, dass der Höchstversorgungssatz bereits mehrere Jahre vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze erreicht werde, dass die hohe Zahl der Frühpensionierungen die Staatsfinanzen belastete sowie der Anstieg der Lebenserwartung bzw. der Versorgungslaufzeiten. Darauf dürfe der Dienstherr reagieren, zumal „jeder Beamter davon profitiere, dass der Gesetzgeber auf die längere Lebenserwartung nicht durch eine Anhebung der Altersgrenze reagiert.“

Anm. d. Verf.:

Erstaunlich, dass die (jedenfalls bei der Polizei) bereits von mehreren Bundesländern (RP, NRW, NI, Berlin) beschlossenen Anhebungen der Pensionsgrenze für Polizisten sich noch nicht bis zum höchsten deutschen Gericht herumgesprochen haben...

- Die staats- und finanzpolitisch begründete Übertragung der Rentenreform 2001 auf die Versorgung rechtfertige trotz Art. 3 GG sogar die Ungleichbehandlung zwischen aktiven Beamten (d.h. der Besoldungsempfänger, die über § 14a BBesG -Versorgungsrücklage- zur Konsolidierung der Versorgungskosten herangezogen werden) und den Versorgungsempfängern (die über § 69e BeamtVG zusätzlich durch eine Absenkung des Versorgungsniveaus finanziell belastet werden).
- Auch das Rückwirkungsverbot und der Grundsatz des Vertrauensschutzes seien nicht verletzt, weil das Ruhegehalt von vornherein unter dem Vorbehalt seiner Abänderbarkeit stehe. Eine Verringerung der Pensionsleistungen sei daher grundsätzlich mit dem Alimentationsprinzip vereinbar und somit gesetzlich auch unter Rückwirkungsgesichtspunkten zulässig; denn die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltsatz würden erst für die Zeit nach dem Inkrafttreten der Vorschrift abgesenkt.
- Der Gesetzgeber müsse gerade bei den langfristig angelegten Alterssicherungssystemen in der Lage bleiben, aus Gründen des Allgemeinwohls an früheren Entscheidungen nicht mehr festzuhalten und Neuregelungen zu treffen, die den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie den damit verbundenen wechselnden Interessenlagen Rechnung tragen, wenn dafür gewichtige und bedeutende Gründe vorhanden sind. Schließlich sei anerkannt, dass die Sanierung der Staatsfinanzen eine übergreifende und legitime Aufgabe des Gesetzgebers zugunsten des Staatsganzen ist.
- Von den Betroffenen könne erwartet werden, dass sie sich rechtzeitig auf die Absenkung ihres Versorgungsniveaus um 5 v.H. in sieben Jahren anpassen, zumal die Versorgungsminderung voraussichtlich nicht mit einem betragsmäßigen Rückgang der Bezüge einhergehen wird, sondern schrittweise und parallel zu Besoldungs-/Versorgungsanpassungen erfolge.
- Somit überwögen die mit der Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung verfolgten Staatsanliegen das schützenswerte Vertrauen der Beschwerdeführer in den Fortbestand der für die Berechnung ihrer Versorgungsbezüge maßgeblichen Faktoren.