

Liebe Leserinnen und Leser,



Joachim Vetter
(Nürnberg),
Mitglied
des Präsidiums

die Proteste haben bisher nichts genützt. Vorerst – jedenfalls bis zu einer möglicherweise anderslautenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – müssen Richter und Staatsanwälte davon ausgehen, dass es bei den ungerechten Versorgungskürzungen bleibt. Wenn man dann noch hört, was mancherorts

Gesetz geworden oder geplant ist – man muss wirklich meinen, Staat und Gesellschaft legen keinen Wert mehr auf gut ausgebildete, leistungsfähige und engagierte Richter, Staatsanwälte und Beamte. Da sollen – in Berlin – das Urlaubsgeld und die – ohnehin seit Jahren eingefrorene – Sonderzahlung gestrichen werden. Da werden Beihilfeleistungen (in Nordrhein-Westfalen und anderswo) massiv dadurch gestrichen, dass ein Eigenbeitrag bis zu 450,- oder 600,- Euro jedes Jahr abverlangt wird. Da soll der Verheiratetenzuschlag »verändert«, also massiv gekürzt werden.

Natürlich muss gespart werden. Aber man tut gerade so, als ob die Richter, Staatsanwälte und Beamten selbst schuld wären am hohen Staatsdefizit. Auch ich bin für einen Abbau der Staatsausgaben. Aber dann bitte dadurch, dass weniger neue Staatsbedienstete eingestellt werden; das geht allerdings nur dann, wenn auch staatliche Leistungen zurückgefahren werden. Ich fordere die Politiker auf, diesen Zusammenhang öffentlich klar zu machen.

Es geht nur mit weniger Richtern, wenn die Berufungssumme angehoben wird – und nicht, indem man sie absenkt. Wenn die Hinweis-, Beratungs- und Dokumentationspflichten im Verfahren verringert werden – und nicht, wenn man sie ausbaut. Wenn die Verteidigerrechte im Ermittlungsverfahren abgebaut werden – und nicht, wenn man hier weitere Rechte und Möglichkeiten neu schafft. Dies muss dem Bürger gesagt werden. Und dann soll der Staat sich überlegen, welche Leistungen eingespart werden sollen.

Bis zu einer hoffentlich anders lautenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt keine Wahl. Wir Richter und Staatsanwälte müssen unsere Versorgungslücken ausfüllen. Ich kann nur jedem empfehlen, sich zusätzlich für seine Pensionszeit abzusichern. Der DRB hat es ermöglicht, dass auch Richter und Staatsanwälte sowie ihre Ehepartner am Vorsorgewerk des Deutschen Beamtenbundes teilnehmen können. Um die staatliche Förderung (Zulagen bzw. Sonderabzug vom zu versteuernenden Einkommen) noch in Anspruch nehmen zu können, sollte noch im Jahr 2002 ein entsprechender Vertrag abgeschlossen werden; auch müssen hierauf noch Beiträge gezahlt werden. Die »Riester-Rente« lohnt sich nach Berechnungen der BfA in aller Regel auch für Richter und Staatsanwälte. Ich darf auf das beiliegende Faltblatt hinweisen: Lassen Sie sich so schnell wie möglich durch einen Vorsorgespezialisten beraten. Der Deutsche Beamtenbund hat es geschafft, dass für die Mitglieder des Beamtenbundes und des DRB wenigstens die Verwaltungskosten der mit dem Vorsorgewerk vertraglich verbundenen Versicherungen niedriger gehalten sind als bei »normalen« Anbietern auf dem Versicherungsmarkt. Es lohnt sich also, hier möglichst schnell zuzugreifen.

Joachim Vetter

»Nach der Reform ist vor der Reform«

Gesetzgeber hat Versorgung der Beamten zum 1. Januar geändert – Ergebnisse der Reform von 1998 nicht abgewartet

Seit dem 1. Januar 2002 gilt mit dem neuen Versorgungsänderungsgesetz eine »Reform der Reform«. Der Gesetzgeber hat sich damit vom Modell des Pensionsfonds mehr oder weniger leise, vor allem aber voreilig verabschiedet, da er die Auswirkungen dieses Modells nicht abgewartet hat. Statt dessen hat er sich dafür entschieden, »Beamtenversorgung und Rentenrecht im Einklang« fortzuentwickeln.

Die Eckpunkte der Rentenreform sollen »auf systemgerechte Art wirkungsgleich« auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Dies sei nicht nur durch die vor auszusehende fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte, sondern auch im Interesse der sozialen Symmetrie geboten, so die Begründung des Gesetzentwurfs.

Vor diesem Hintergrund sollen nachfolgend zunächst der Kern der versorgungsrechtlichen Änderung dargestellt (I) und sodann die Frage der verfassungsrechtlichen Schranken erläutert werden (II). Den Beitrag schließen verfahrensrechtliche Hinweise ab (III).

I.

Die Versorgungsreform 2001

Als Folge des Versorgungsberichts 1996 entschied sich der Gesetzgeber für eine Versorgungsreform bei Beamten, Sol-

daten und Richtern. Im Mittelpunkt des Gesetzes vom 29. 6. 1998 (BGBl. I S. 1666) stand die Einrichtung von Versorgungsrücklagen in Bund und Ländern. Ziel der Reform war es, die Versorgung der Beamten in den nächsten Jahrzehnten zu sichern. Doch mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 griff der bisher das Rentensystem beherrschende Grundsatz »Nach der Reform ist vor der Reform« auch hier ein.

»Nach der Reform ist vor der Reform«

Kern der neuen, nunmehr Gesetz gewordenen Reform (BGBl. I 2001 S. 3926 ff.) ist die Absenkung des Ruhegehaltssatzes von bisher 1,875 vom Hundert auf 1,79375 vom Hundert. Dies bedeutet, die

Höchstpension sinkt von 75 Prozent der Ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge auf 71,75 Prozent (vgl. im Einzelnen DRiZ 2002, 37 ff.).

Viele Kritiker der Reform werfen in diesem Zusammenhang die »Systemfrage« auf. Das Gesetz kürze die Beamtenversorgung im Vergleich zur Rente stärker, da die Absenkung des Rentenniveaus schematisch auf die Beamtenversorgung übertragen werde. Die Rentenreform betreffe nur die Rente als Grundsicherung, nicht jedoch die zusätzliche betriebliche Alterssicherung der Arbeitnehmer. Dagegen habe die Beamtenversorgung den Charakter einer »Voll- bzw. Regelsicherung«, betonten Beamtenbund und Deutscher Gewerkschaftsbund gleichermaßen. Der Deutsche Richterbund verwies in einem Appell an den Bundesrat darauf, die Kürzungen der Altersversorgung seien unangemessen und legten

welche Grenzen das Alimentationsprinzip einer Neuregelung der Alterssicherung der Beamten setzt.

II.

Verfassungsrechtliche Aspekte

Nach Artikel 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Diese Bestimmung enthält nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar geltendes Recht, ist also mehr als nur ein verfassungspolitischer Programmsatz. Zugleich werde dem Gesetzgeber ein Regelungsauftrag erteilt und das Berufsbeamtentum verfassungsrechtlich als Institution garantiert. Der Regelungsauftrag an den Gesetzgeber wird dabei nicht als Mandat zur Bestandswahrung verstanden, sondern vielmehr als Aufgabe, die Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums im Hinblick auf neue gesellschaftliche und sozialen Herausforderungen fortzuentwickeln. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt auch die amts-

Kein Bestandsschutz des erreichten Besoldungs- und Versorgungsniveaus

angemessene Alimentation. Der Grundsatz besagt im Kern, so das Bundesverfassungsgericht, dass die Besoldungs- und Versorgungspflicht des Dienstherrn unabdingbar, unmittelbar und unteilbar ist (BVerfGE 79, 223, 232 m. w. N.). Eine Überführung der Beamtenversorgung in die allgemeine Rentenversicherung wäre mithin verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Allerdings beinhaltet der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation keinen Bestandsschutz hinsichtlich einer einmal erreichten Besoldungs- und Versorgungshöhe. Der Versorgungshöchstsatz von 75 vom Hundert dürfte mithin verfassungsrecht-

lich nicht garantiert sein, wie auch der Beamtenrechtler Prof. Dr. *Battis* in einem Gutachten für den Deutschen Gewerkschaftsbund festgehalten hat.

Erweist sich mithin die dem Beamten verfassungsrechtlich geschuldete Alimentation als eine Größe, bei deren konkreter Ausgestaltung dem Gesetzgeber durchaus Gestaltungsspielraum zusteht, so sind dem dennoch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Dabei dürfte es im Zusammenhang mit der Versorgung – zumindest derzeit – weniger um die Einhaltung einer Untergrenze gehen (vgl. dazu BVerfGE 81, 363, 382 f.), sondern dass die Alimentation für qualifizierte Kräfte kein »Hindernis« sein darf, sich für eine Tätigkeit innerhalb des öffentlichen Dienstes zu entscheiden. Der Beamte darf auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Lebensstandard nicht von der gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden. In einem DRiZ-Gespräch hat Professor *Battis* deutlich gemacht, es sollte schon zu denken geben, dass die beamtenrechtliche Versorgung nicht mehr in der Wirtschaft das große Vorbild sei (DRiZ 2002, 119).

Unbeschadet dessen dürfte die Neubestimmung des Versorgungshöchstsatzes, wie auch Prof. *Battis* in seinem Gutachten meint, die Untergrenze der amtsangemessenen Alimentation nicht unterschreiten. Ebenso wenig wird durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 ein faktischer Zwang auf Beamte und Richter ausgeübt, für ihr Alter private Vorsorge zu betreiben. Allerdings darf der Gesetzgeber trotz seines weiten Gestaltungsspielraums die Alimentation nicht willkürlich festsetzen. Denn auch hier gilt der allgemeine rechtsstaatliche Grundsatz, dass ein Tätigwerden des

dem Öffentlichen Dienst Sonderopfer auf (DRiZ 2002, 39).

Zwar war man sich, insbesondere zwischen Deutschem Gewerkschafts- und Beamtenbund, in der Kritik einig. Dies galt jedoch nicht für die Alternativvorschläge zur Reform der Alterssicherung. So schlug der Deutsche Beamtenbund die Abschaffung der Versorgungsrücklagen durch die Streichung des § 14 a BBesG vor. Dagegen sah der Deutsche Gewerkschaftsbund im Ausbau der Versorgungsrücklagen zu beitragsfinanzierten, kapitalgedeckten Versorgungsfonds geradezu eine optimale Altersversorgung für Beamte. Doch auch zwischen den Landesregierungen bestehen Meinungsunterschiede: Baden-Württemberg hat sich dafür ausgesprochen, dass Beamte zur Sicherung ihrer Altersvorsorge in einen Pensionsfonds einzahlen sollten, dagegen favorisierte Nordrhein-Westfalen ein so genanntes Lebensversicherungsmodell.

Die Pensionsfondspläne fanden allerdings nicht den Beifall des Bundesinnenministers. Dieser verwies darauf, individuelle Beiträge der Beamten zu ihrer Altersversorgung stünden im Widerspruch zum Alimentationsprinzip und seien daher ein Verstoß gegen die in Artikel 33 Abs. 5 GG garantierte Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Dies leitet über zu der Frage, welche versorgungsrechtlichen Regelungen dem Gesetzgeber möglich sind, ohne sich der Gefahr verfassungswidrigen Handelns auszusetzen. Namentlich ist zu fragen,

Gesetzgebers dem Grunde und dem Inhalt nach zumindest dann eines sachlichen Grundes bedarf, wenn damit auch eine Belastung verbunden ist. Mit anderen Worten: Die Absenkung des Versorgungsniveaus steht nicht im Belieben des Gesetzgebers, sondern muss durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein.

In der Gesetzesbegründung werden in erster Linie in diesem Zusammenhang zwei Aspekte herausgegriffen: die Bewältigung des Versorgungsbergs und die Herstellung sozialer Symmetrie unter den Alterssicherungssystemen.

»Wirkungsgleiche Übertragung« misslungen

Die Argumentation, der Staat müsse die Versorgung abflachen oder herabsetzen, um sie finanziell überhaupt noch bewältigen können, dürfte grundsätzlich ein sachlicher Grund im vorbeschriebenen Sinne sein. Problematisch ist dagegen die eingangs bereits erwähnte Verfahrensweise: Ohne die Auswirkungen der Reform von 1998 abzuwarten, hat sich der Gesetzgeber für eine Reform der Reform entschieden. Zu Recht wird daher moniert, dass der Gesetzgeber einen reformpolitischen »Zick-Zack-Kurs« eingeschlagen habe und sich daher insoweit nicht auf einen sachlichen Grund für sein Tätigwerden berufen könne. Allerdings ist zu sehen, dass dies möglicherweise nur ein temporärer Einwand sein kann, nämlich dann, wenn sich im Nachhinein doch noch herausstellt, dass die Fondslösung keine wirkliche Lösung der Versorgungsfrage gebracht hätte.

Von wesentlicherer Bedeutung dürfte daher die Prüfung des zweiten Arguments, der Herstellung der sozialen Symmetrie unter den Alterssicherungssystemen sein. Diese Herstellung ist dem Gesetzgeber aber offensichtlich misslungen. Denn die Versorgungsempfänger

werden stärker belastet als die Rentenempfänger.

Entgegen seinem erklärten Ziel (»wirkungsgleiche Übertragung«) hat der Gesetzgeber bei Beamten und Richtern eine vergleichsweise einschneidendere Kürzung vorgenommen. Denn dies wirft die Frage auf, worin der sachliche Grund für die Abflachung des Versorgungsniveaus tatsächlich besteht. Selbst wenn man also der Auffassung ist, der Gesetzgeber könnte die Beamten und Richter verfassungsrechtlich sogar stärker belasten, so muss er sich doch an seinem selbst erklärten sachlichen Regelungsgrund festhalten lassen. Dies gebietet der Rechtsstaat.

Hinzu kommt ein Weiteres: Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips jedes (belastende) staatliche Handeln prägt, muss ein Mittel zur (legitimen) Zweckerreichung geeignet sein. Dieser Zweck liegt hier nach Angaben des Gesetzgebers in der Herstellung der »sozialen Symmetrie«. Tatsächlich führt das gewählte Mittel der Abflachung des Versorgungsniveaus in seinem Ausmaß zu einem Sonderopfer der Beamten und Richter. Soziale Symmetrie wird also gerade nicht erreicht. Ein ungeeignetes Mittel widerspricht jedoch dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

III.

Verfahrensrechtliche Schritte

Bei der Geltendmachung der beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Neuregelung der Versorgung

sind jedoch einige verfahrensrechtliche Aspekte zu bedenken.

Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht unmittelbar gegen das Gesetz empfiehlt sich nicht. Denn es ist zu erwarten, dass das Gericht die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung annehmen wird. Das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs ist vom Bundesverfassungsgericht inzwischen zu einem »strengen« Subsidiaritätsgrundsatz weiterentwickelt worden. Danach haben grundsätzlich die Fachgerichte den Sachverhalt aufzubereiten. Erst dann soll das Verfassungsgericht mit der Sache befasst werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, zunächst nach § 126 BRRG Widerspruch gegen die Absenkung einzulegen. Daraufhin wird ein Widerspruchsbescheid ergehen, der als feststellender Verwaltungsakt die Feststellung enthält, dass der Versorgungsabschlag dem Grunde und der Höhe nach rechtmäßig sei. Gegen diesen Verwaltungsakt besteht dann die Möglichkeit, Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. Teilt das Verwaltungsgericht die Auffassung, dass die Neuregelung gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, namentlich den Alimentationsgrundsatz verstößt, so wird es das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 100 GG einholen. Sollten die Instanzgerichte keine Bedenken gegen die Neuregelung haben, hätte der Kläger nach der Erschöpfung des Rechtswegs selbst die Möglichkeit, sich im Wege der Verfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht zu wenden.

In Rheinland-Pfalz hat das Verwaltungsgericht Koblenz inzwischen auf diesem Wege eine Klage als zulässig angesehen, in der Sache aber den Kläger abschlägig beschieden. Das Verfahren liegt jetzt dem Oberverwaltungsgericht Koblenz vor, das voraussichtlich noch in diesem Jahr entscheiden wird.