

Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der Beamtenversorgung

Nach der Koalitionsvereinbarung (Abschn. IX 11) der die Bundesregierung tragenden Parteien sollen in der laufenden Wahlperiode zur Dienstrechts- und Versorgungsreform zunächst ein Erfahrungsbericht erstellt und auf dieser Grundlage die Beamtenversorgung im Gleichklang mit dem Rentenrecht fortentwickelt werden.

1. Grundlagen der Beamtenversorgung

Die - teils in langer und mühsamer Entwicklung gewachsenen - **hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums** im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, an denen die dienstrechtlichen Regelungen der Beamten auszurichten sind, stellen ein Gegengewicht dafür dar, dass die Beamten auf Grund des Streikverbots ihre Arbeitsbedingungen nicht wie Arbeitnehmer selbst beeinflussen können. Durch die hergebrachten Grundsätze werden im Interesse der Funktionsfähigkeit und Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung und des Staates bestehende Sonderpflichten der Beamten mit Sonderrechten gegeneinander ausgeformt und in ein Gleichgewicht gebracht.

Zu den wesentlichen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört insbesondere das **Alimentationsprinzip**. Dieses verpflichtet den Dienstherrn, den amtsangemessenen Unterhalt (Besoldung und Versorgung) des Beamten und seiner Familie sicherzustellen. Nach Aussage des **Bundesverfassungsgerichts** ist die Besoldung der Beamten so zu bemessen, dass eine unparteiische und frei von sachwidrigen wirtschaftlichen Überlegungen mögliche Amtsführung - und damit eine rechtsstaatliche und funktionsfähige Verwaltung - gewährleistet ist (BVerfGE 44, 265). Die Höhe der Besoldung lässt - wie in ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung herausgestellt wird - keinen Raum für eine eigene **Altersvorsorge** der Beamten (BVerfGE 76, 319 f.; BVerwGE 54, 181 f.). Vielmehr erbringen die Beamten bereits während des aktiven Dienstes durch eine entsprechend geringer ausgelegte Besoldung faktisch einen "**verdeckten**" **Beitrag** zu ihrer Versorgung. Die Versorgung nach dem Alimentationsprinzip wird demnach vor allem damit **legitimiert**, dass die Amtsführung des Beamten unbeeinflusst von materiellen Interessen für seine spätere Altersversorgung bleiben soll. Da die jährliche **Sonderzuwendung** nicht ruhegehaltfähig ausgestaltet ist, wird sie Versorgungsempfängern - anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung - nicht mit dem monatlichen Ruhegehalt, sondern neben den Dezemberbezügen in einem Betrag gezahlt (vgl. näher Schwidden, ZFS/SGB 1997, S. 515 ff.).

Der **Gesetzgeber** besitzt einen großen Spielraum, die Beamtenversorgung unter Beachtung des Alimentationsgrundsatzes aus sachlich gebotenen Gründen zu **ändern** oder herabzusetzen (BVerfGE 76, 256); dabei darf jedoch keinesfalls **die untere Grenze** der amtsangemessenen Alimentation unterschritten werden (BVerfGE 44, 266 f.). Wegen des Anspruchs des Beamten auf vollen amtsangemessenen Unterhalt auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst und der nicht möglichen Eigenvorsorge wird es nicht als verfassungsrechtlich zulässig angesehen, dass der Dienstherr die Beamten - in welcher Gestaltungsform auch immer - an der **Versorgungslast** beteiligt. Auf Grund des besonderen Dienst- und Treueverhältnisses ist der Beamte zudem **innerhalb des Dienstverhältnisses** finanziell abzusichern. Bei der gegebenen Verfassungslage ist es daher nicht - auch nicht teilweise - möglich, Leistungen der Beamtenversorgung in die gesetzliche Rentenversicherung überzuleiten (BVerfGE 76, 319 f.).

Während Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vor dem Zweiten Weltkrieg wegen der unzureichenden Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung "überversichert" wurden, wird ihnen heute tarifvertraglich eine - bisher gänzlich, nunmehr weitgehend - beitragsfreie **Zusatz-**

versorgung gewährt, durch welche ihre Rente in Anlehnung an die Versorgung der Beamten auf eine Gesamtversorgung von bis zu 75 v.H. des Gesamtversorgungsfähigen Entgelts aufgestockt wird. Für die Höhe der Zusatzversorgung ist im wesentlichen der entsprechend der Entwicklung der Beamtenversorgung dynamisierte monatliche Durchschnitt des steuerpflichtigen Arbeitsentgelts der letzten drei Kalenderjahre vor dem Versicherungsfall - einschließlich der jährlichen Zuwendung - maßgebend (Versorgungsbericht, BT-Drs. 13/5840, S. 78 f.). Damit finden sich für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes – in Anlehnung an Grundsätze der Beamtenversorgung - Elemente einer Anknüpfung der Altersbezüge an das während der letzten Berufsjahre bezogene Einkommen einschließlich der Zuwendung.

2. Möglichkeiten und Grenzen einer gleichgerichteten Weiterentwicklung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung

Dem Gesetzgeber steht es zwar auf Grund seines großen Ermessensspielraumes grundsätzlich frei, besondere Belastungen, die alle Alterssicherungssysteme gleichermaßen betreffen, auf Beamte auszudehnen. Bei Änderungen der Beamtenversorgung ist aber insbesondere zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Rente und die Beamtenversorgung unterschiedlichen Rechtssystemen angehören und damit auch unterschiedlichen Rechtsprinzipien folgen.

Während die **Rente** nur eine **Grundsicherung** für das Alter auf der Grundlage des Lebens Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze darstellt, gewährleistet die **Beamtenversorgung** den **vollen Lebensunterhalt**, der u.a. von **Arbeitnehmern** des öffentlichen Dienstes dem Grunde nach ebenfalls durch die **Zusatzversorgung** erreicht wird. Die Beamtenpensionen werden zudem bis heute trotz eines Votums des Bundesverfassungsgerichts nach wie vor dem Grunde nach voll, gesetzliche und betriebliche Renten dagegen nur nach dem Ertragsanteil - in der Praxis somit nur im Ausnahmefall - versteuert.

Durch die im **Dienstrechtsreformgesetz** (BGBl. 1997 I S. 322, 333) und **Versorgungsreformgesetz** (BGBl. 1998 I S. 1666) bereits getroffenen umfangreichen Einschränkungen der Beamtenversorgung (u.a. Einführung eines Versorgungsabschlags) dürfte der Spielraum des Gesetzgebers für weitere Beschränkungen insgesamt schon zu einem großen Teil ausgeschöpft sein. Demnach können Leistungsbeschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung nur begrenzt - und, soweit es systemkonform möglich ist - auf die Beamtenversorgung übertragen werden (siehe näher Schwidden, RiA 1999, S. 184 ff.). Bei weiteren Beschränkungen der Versorgung wird daher vor allem darauf Bedacht zu nehmen sein, dass im Einzelfall - insbesondere bei Versorgungsempfängern in den unteren Besoldungsgruppen – die verfassungsrechtlich verbürgte **Mindestalimentation** weiterhin gewährleistet ist.

Literatur:

- Merten, Detlev, Die Sonderrolle der Beamtenversorgung bei der Harmonisierung der Altersversorgungssysteme, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 1995, S. 353 - 359
- Lassner, Heribert, Aktuelle Änderungen in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, in: Der Personalrat 1998, S. 487 - 494
- Ruland, Franz, Zur Zukunft von gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, S. 417 – 426
- Schwidden, Frank, Möglichkeiten und Grenzen zur Änderung der Versorgung der Beamten im Spiegel der bisherigen Diskussion, in: Recht im Amt (RiA) 1999, S. 178 – 188
- Derselbe, Die Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger – berechtigter Ausgleich oder Benachteiligung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes?, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZFSH/SGB) 1997, S. 515 - 521
- Thiele, Willi, Amt, Berufsbeamtentum, Alimentationsprinzip - mißverständene Begriffe, in: Der Öffentliche Dienst (DÖD) 1997, S. 1 - 7
- v. Zezschwitz, Friedrich, Versorgungsbeiträge der Beamtenschaft, Verfassungswidrigkeit des geplanten § 14a Bundesbesoldungsgesetz?, in: ZBR 1998, S. 115 – 121

Bearbeiter: OAR Frank Schwidden, Fachbereich III (Hausruf 22325)