

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005

- 2 BvR 1387/02 -

1. Es existiert kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den Gesetzgeber verpflichtete, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität der Besoldungs- und Versorgungsentwicklung zu gewährleisten. Auch gibt es keinen hergebrachten Grundsatz, wonach der Höchstversorgungssatz mindestens 75 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge betragen müsste.
2. Im Beamtenrecht ist das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen keine ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung.
3. Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung können zur Bestimmung der Amtsgemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung von deren Absenkung nur herangezogen werden, soweit dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar ist.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über die
Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau B...
2. des Herrn H...
3. des Herrn L...

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Matthias Pechstein,
Lindenallee 40, 14050 Berlin -

gegen Artikel 1 Nummer 48, Artikel 8 Nummer 2 Buchstaben b) und c) und Artikel 11 Nummer 1 Buchstabe a) des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (Bundesgesetzblatt I Seite 3926)

hat das Bundesverfassungsgericht – Zweiter Senat – unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 29. Juni 2005 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen Art. 1 Nr. 48, Art. 8 Nr. 2 Buchstaben b) und c) sowie gegen Art. 11 Nr. 1 Buchstabe a) des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3926). Diese Regelungen führen dazu, dass die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Versorgungsempfänger mit den auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassungen nach § 70 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) vermindert werden und die steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge auf aktive Beamte beschränkt bleibt. Die Beschwerdeführer sehen hierin eine Verletzung von Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG sowie des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzips.

1

I.

Die Berechnung der Versorgungsbezüge wurde seit der Vereinheitlichung des Beamtenversorgungsrechts durch das Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern vom 24. August 1976 (BGBl I S. 2485; im Folgenden: BeamtVG) vielfach geändert.

2

1. Anknüpfend an vorhergehende landesrechtliche 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.

3

2. Mit dem Ziel einer der Rentenreform adäquaten Kostensenkung wurde durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) u.a. die Ruhegehaltsskala auf 40 Jahre mit einem jährlichen Steigerungssatz von 1,875 v.H. gestreckt und linearisiert.

4

3. Am 17. Oktober 1996 legte die Bundesregierung ihren Bericht über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren vor (BRDrucks 780/96). Darin führte sie aus, die demographische Entwicklung, die Verlängerung der Ausbildungsphase und die frühzeitige Pensionierung verringerten die Lebensarbeitszeit und verlängerten den Versorgungszeitraum. Statistisch bleibe nur jeder fünfte Beamte bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze im Dienst. Verschärft werde diese Problematik durch die Verringerung des Bruttoinlandsprodukts, aus dem die Leistungen aller Alterssicherungssysteme finanziert werden müssten.

5

Für den Umfang des Versorgungsvolumens sei die Zahl der Versorgungsempfän-

6

ger von besonderer Bedeutung. Hier sei der erhebliche Personalzuwachs vor allem in den 60er und 70er Jahren zu berücksichtigen, der den gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an den Staat – vor allem bezüglich der Bereiche Bildung und innere Sicherheit - Rechnung getragen habe. Die Zunahme der Versorgungslasten spiegele die Einstellungspraxis mit einem Zeitunterschied von 35 Jahren wider.

Wesentlicher Grund für die zunehmenden Versorgungsausgaben sei darüber hinaus die Höhe der ruhegehaltfähigen Bezüge. Zu einem Anstieg der durchschnittlichen Besoldungshöhe sei es maßgeblich dadurch gekommen, dass der Stellenzuwachs in den 60er und 70er Jahren vor allem den Bereich des höheren und des gehobenen Dienstes betroffen habe und der im Vordergrund stehende Bildungssektor im Gehaltsniveau durch gesetzgeberische Entscheidungen strukturell aufgewertet worden sei. Vergleichbare Maßnahmen zur Besoldungsverbesserung habe es auch bei der Polizei und in der Justiz gegeben. Grund für die zunehmenden Versorgungslasten seien des Weiteren die gestiegenen Anforderungen an die berufliche Qualifikation, die sich in der Höhe der Besoldung niederschlugen.

4. Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998) vom 29. Juni 1998 (BGBl I S. 1666) wurde u.a. in § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) mit Wirkung zum 1. Januar 1999 als Gegenstück zu dem in Art. 1 Nr. 33 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 16. Dezember 1997 (BGBl I S. 2998) vorgesehenen demographischen Faktor eine Versorgungsrücklage eingeführt. § 14a BBesG i.d.F. des Versorgungsreformgesetzes 1998 lautete wie folgt:

(1) Um die Versorgungsleistungen angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger sicherzustellen, werden beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach Absatz 2 gebildet. Damit soll zugleich das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 vom Hundert um 3 vom Hundert abgesenkt werden.

(2) In der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2013 werden die Anpassungen der Besoldung nach § 14 gemäß Absatz 1 Satz 2 vermindert. Der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht nach Satz 1 verminderten Anpassung wird den Sondervermögen zugeführt. Die Mittel der Sondervermögen dürfen nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden.

(3) Das Nähere regeln der Bund und die Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz. Dabei können insbesondere Bestimmungen über Verwaltung und Anlage der Sondervermögen getroffen werden. Soweit in einem Land eine Versorgungsrücklage, ein Versorgungsfonds oder eine ähnliche Einrichtung besteht, können die Bestimmungen den für diese Einrichtungen geltenden angepasst werden.

5. Mit dem Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in

Bund und Ländern 1999 (BBVAnpG 99) vom 19. November 1999 (BGBl I S. 2198) wurden die Beamtenbezüge mit Wirkung zum 1. Juni 1999 um 2,9 v.H. angehoben. Die Erhöhung blieb damit um 0,2 Prozentpunkte hinter dem Tarifabschluss für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vom 27. Februar 1999 zurück. Auf Grund des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2000 (BBVAnpG) vom 19. April 2001 (BGBl I S. 618) stiegen die Bezüge zum 1. Januar 2001 um 1,8 v.H. und zum 1. Januar 2002 um 2,2 v.H., wobei den Erhöhungen der wiederum um jeweils 0,2 Prozentpunkte geminderte Tarifabschluss für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vom 13. Juni 2000 zu Grunde lag.

6. Der unter dem 19. Oktober 2001 vorgelegte zweite Versorgungsbericht der Bundesregierung (BTDrucks 14/7220) prognostizierte – vergleichbar dem ersten Versorgungsbericht – einen Anstieg der Versorgungslasten vor allem wegen der vermehrten Einstellung auch höher qualifizierten Personals in den 60er und 70er Jahren sowie wegen einer Anhebung der Besoldungsstruktur, unterstützt durch die längeren Versorgungszeiten in Folge höherer Lebenserwartung und früherer Pensionierungen. 13

Mit 1,2 Mio. werde die Zahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften zwischen 2025 und 2030 – gegenüber derzeit 0,7 Mio. – ihren Höhepunkt erreichen. Allein bei den Ländern werde die Zahl der Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum um 80 v.H. steigen. Auch ohne eine Anpassung der Versorgungsbezüge sei mit einem kontinuierlichen Ausgabenanstieg um 84 v.H. von 37,1 Mrd. DM im Jahr 2000 auf 68,2 Mrd. DM im Jahr 2026 und bis zum Jahr 2040 mit einem Rückgang auf 61,1 Mrd. DM zu rechnen. Bei Bezügeanpassungen von jährlich 2 v.H. sei bis zum Jahr 2040 für die Gebietskörperschaften ein Anstieg auf 130,8 Mrd. DM zu erwarten. 14

Der Anteil der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften am Bruttoinlandsprodukt habe bisher zwischen 1,60 (1975) und 1,07 v.H. (1999) betragen. Der zu erwartende Anstieg werde bei Anpassungen von durchschnittlich 2,0 v.H. im Jahr 2022 mit 1,34 v.H. seinen Scheitelpunkt erreichen, bevor er bis 2040 auf 1,05 v.H. zurückgehe. Der Anteil der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften an deren Steuereinnahmen habe in der Vergangenheit zwischen 4,89 (1999) und 6,98 v.H. (1975) betragen und werde – abhängig von der Höhe der Anpassungen – bis 2025 auf 6,5 bis 7,9 v.H. ansteigen. Bei den Ländern belaufe sich der Anstieg auf 12 bis 14,5 v.H. 15

7. a) Mit dem Ziel einer wirkungsgleichen Übertragung der mit dem Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz) vom 21. März 2001 (BGBl I S. 403) und dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz) vom 26. Juni 2001 (BGBl I S. 1310) bewirkten Rentenreform des Jahres 2001 fügte der Gesetzgeber in Art. 1 Nr. 48 des Versorgungsänderungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl I 16

S. 3926; im Folgenden: VersÄndG 2001) mit Wirkung zum 1. Januar 2002 einen neuen § 69e in das Beamtenversorgungsgesetz ein. Dieser Vorschrift zufolge werden die der Berechnung der Versorgungsbezüge zu Grunde liegenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltssatz ab der ersten auf den 31. Dezember 2002 folgenden bis zur achten Anpassung nach § 70 BeamtVG um einen Anpassungsfaktor vermindert. § 69e BeamtVG lautet – soweit die Vorschrift mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen wird – wie folgt:

(1) Die Rechtsverhältnisse der am 1. Januar 2002 vorhandenen Ruhestandsbeamten, entpflichteten Hochschullehrer, Witwen, Waisen und sonstigen Versorgungsempfänger regeln sich nach dem bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Recht mit folgenden Maßgaben: Die Absätze 3, 4 und 6, § 22 Abs. 1 Satz 3, § 42 Satz 2, §§ 50a, 50b, 50d, 50e, 52, § 55 Abs. 1 Satz 3 bis 7 sowie die §§ 61, 62 und 85 Abs. 11 dieses Gesetzes sind anzuwenden. 17

(2) [...] 18

(3) Ab der ersten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung nach § 70 werden die der Berechnung der Versorgungsbezüge zugrunde liegenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zur siebten Anpassung nach § 70 durch einen Anpassungsfaktor nach Maßgabe der folgenden Tabelle vermindert: 19

Anpassung nach dem 31. Dezember 2002	Anpassungsfaktor
1.	0,99458
2.	0,98917
3.	0,98375
4.	0,97833
5.	0,97292
6.	0,96750
7.	0,96208

20

Dies gilt nicht für das Ruhegehalt, das durch Anwendung des § 14 Abs. 4 Satz 1 und 2 und § 91 Abs. 2 Nr. 1 ermittelt ist. Für Versorgungsbezüge, deren Berechnung ein Ortszuschlag nach dem Bundesbesoldungsgesetz in der bis zum 30. Juni 1997 geltenden Fassung nicht zugrunde liegt, und für Versorgungsbezüge, die in festen Beträgen festgesetzt sind, sowie bei der Anwendung von Ruhensvorschriften (§§ 53 bis 56) gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend. Zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen im Sinne des Satzes 1 gehören auch die Anpassungszuschläge, der 21

Strukturausgleich sowie Erhöhungszuschläge nach den Artikeln 5 und 6 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes vom 15. April 1970 (BGBl. I S. 339) und entsprechendem Landesrecht.

(4) In Versorgungsfällen, die vor der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung nach § 70 eingetreten sind, wird der den Versorgungsbezügen zugrunde liegende Ruhegehaltssatz mit dem Inkrafttreten und vor dem Vollzug der achten Anpassung nach § 70 mit dem Faktor 0,95667 vervielfältigt; § 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 ist anzuwenden. Der nach Satz 1 verminderte Ruhegehaltssatz gilt als neu festgesetzt. Er ist ab dem Tag der achten Anpassung nach § 70 der Berechnung der Versorgungsbezüge zugrunde zu legen. 22

[...] 23

b) Art. 8 Nr. 2 b) VersÄndG 2001 verschob das Ende des Zeitraums, in dem die Besoldungsanpassungen nach § 14a Abs. 1 BBesG vermindert werden sollen, vom Jahr 2013 auf das Jahr 2017. Art. 8 Nr. 2 c) VersÄndG 2001 fügte in § 14a BBesG nachstehenden Absatz 2a ein: 24

Abweichend von Absatz 2 werden die auf den 31. Dezember 2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung nicht vermindert. Die auf vorangegangenen Anpassungen beruhenden weiteren Zuführungen an die Versorgungsrücklagen bleiben unberührt. 25

Zudem wurde durch Art. 8 Nr. 2 e) VersÄndG 2001 – von den Beschwerdeführern nicht angegriffen – an § 14a BBesG folgender Absatz 5 angefügt: 26

Die Wirkungen der Versorgungsrücklagen beim Bund und bei den Ländern sind unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse vor Ablauf des in Absatz 2a genannten Zeitraums zu prüfen. 27

c) Darüber hinaus wurden mit einer Änderung des § 10a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) durch Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 mit Wirkung zum 1. Januar 2002 aktive Beamte in die gesetzliche Förderung einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge einbezogen. 28

8. Mit dem Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004) vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) wurden die Dienst- und Versorgungsbezüge entsprechend dem Tarifabschluss für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vom 9. Januar 2003 ab dem 1. April 2003 und 1. Juli 2003 um 2,4 v.H. sowie ab dem 1. April 2004 und dem 1. August 2004 um jeweils 1,0 v.H. erhöht. 29

9. Unter dem 22. Juni 2005 legte die Bundesregierung ihren Dritten Versorgungsbericht vor (BTDrucks 15/5821). Danach werden die Versorgungsausgaben der Ge- 30

bietskörperschaften bei jährlichen Bezügeanpassungen um 2 v.H. von 24,3 Mrd. € im Jahr 2003 auf 74,6 Mrd. € im Jahr 2050 steigen. Die Gebietskörperschaften müssten somit statt derzeit 5,84 v.H. im Jahr 2020 voraussichtlich 6,66 v.H. der Steuereinnahmen auf die Beamtenversorgung verwenden; bei den Ländern belaufe sich der Anstieg von 9,49 auf 12,19 v.H.

Zur Begründung für den hinter den Schätzungen des Zweiten Versorgungsberichts zurückbleibenden Anstieg der Versorgungsausgaben verweist der Bericht vor allem auf die seit 1992 durchgeführten Reformen. Allein die Dämpfung des Anstiegs der Versorgungsbezüge und die Absenkung der Sonderzahlung hätten 2004 zu einem zwischen 6,2 und 6,5 v.H. geringeren Jahresruhegehalt geführt. Darüber hinausgehende Einbußen ergäben sich aus den weiteren Reformmaßnahmen, vor allem den Versorgungsabschlägen im Fall einer vorzeitigen Pensionierung. Hierauf sei der Anstieg des durchschnittlichen Ruhestandseintrittsalters von 58,9 auf 60,3 Jahre zurückzuführen. 31

II.

Die am 18. Mai 1953 geborene Beschwerdeführerin zu 1. wurde mit Ablauf des 31. August 1996 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Sie war zuletzt als Stadtsekretärin (Besoldungsgruppe A 6) tätig. Mit Bescheid vom 5. August 1996 setzte die Versorgungskasse ihren Ruhegehaltssatz auf 62,35 v.H. fest. 32

Der am 29. Juli 1945 geborene Beschwerdeführer zu 2., vor seiner Pensionierung Regierungsbeamter der Besoldungsgruppe A 8, wurde gleichfalls wegen Dienstunfähigkeit zum 1. August 2000 in den Ruhestand versetzt. Mit Bescheid vom 1. Dezember 2000 wurde sein Ruhegehaltssatz auf 65,59 v.H. festgesetzt. 33

Der am 4. Januar 1940 geborene Beschwerdeführer zu 3. schied wegen Dienstunfähigkeit mit Ablauf des 30. Juni 1998 aus dem aktiven Beamtenverhältnis aus. Er bekleidete zuletzt das Amt eines Regierungsamtsinspektors der Besoldungsgruppe A 9. Mit Bescheid vom 2. Juni 1998 setzte das Landesamt für Bezüge und Versorgung den Ruhegehaltssatz auf 75 v.H. fest. 34

Im Januar 2002 betragen die Versorgungsbezüge (netto) der Beschwerdeführerin zu 1. 1.184,55 €, des Beschwerdeführers zu 2. 1.625,97 € und des Beschwerdeführers zu 3. – unter Berücksichtigung des Versorgungsausgleichs für seine geschiedene Ehefrau – 1.016,47 €. 35

III.

In ihrer am 2. September 2002 erhobenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführer geltend, § 69e Abs. 1, 3 und 4 BeamtVG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 verstoße gegen Art. 33 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 1 GG. Die Neuregelung sei mit dem Alimentationsprinzip nicht zu vereinbaren und missachte den Vertrauensschutz. Sie betreffe in gleichheitswidriger Weise nur Versorgungsempfänger. Eine Ungleichbehandlung liege darüber hinaus darin, dass Versorgungs- 36

beamte von einer privaten Zusatzvorsorge, zumindest jedoch von deren steuerlicher Förderung, ausgeschlossen seien.

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. 37

a) Als Ruhestandsbeamte seien die Beschwerdeführer Normadressaten des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 und damit selbst in eigenen Rechten betroffen. Auch sei die Beeinträchtigung gegenwärtig. Der Ausschluss von der steuerlichen Förderung der privaten Zusatzvorsorge sei bereits mit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2002 erfolgt. Zwar würden die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge durch § 69e BeamtVG erst mit den entsprechenden Anpassungsregelungen verringert. Die Betroffenheit der Beschwerdeführer sei aber bereits mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gewiss und absehbar. 38

Ihre Betroffenheit sei des Weiteren unmittelbar. Die versorgungsmindernde Wirkung des § 69e BeamtVG bedürfe keines Umsetzungsaktes, sondern trete kraft Gesetzes ein. Hierdurch würden die Beschwerdeführer zum Aufbau einer privaten Zusatzvorsorge ohne steuerliche Förderung veranlasst. Damit zwingt bereits das Gesetz zu langfristigen Dispositionen, die später nicht mehr zu korrigieren seien. 39

b) Es sei hier nicht erforderlich, vor der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. Eine Aufbereitung durch die Fachgerichte sei allein dort geboten, wo es gelte, tatsächliche oder einfachgesetzliche Fragen vorab zu klären, vor allem bei einem hohen Maß an Normenunklarheit. Die Rechtsbeeinträchtigungen der Beschwerdeführer ergäben sich jedoch ohne weiteres unmittelbar aus den Vorschriften des Versorgungsänderungsgesetzes 2001. 40

2. § 69e Abs. 1, 3 und 4 BeamtVG verstoße gegen das Alimentationsprinzip. 41

a) Der Absenkung des Versorgungsniveaus und ihrer Übertragung auf Bestands-pensionäre stehe der hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums entgegen, wonach der Höchstversorgungssatz mindestens 75 v.H. betragen müsse. 42

b) Die Neuregelung bedeute darüber hinaus eine Aufgabe des in § 70 BeamtVG zum Ausdruck gebrachten Gleichlaufs der Anpassung von Besoldung und Versorgung. Dieser finde seine verfassungsrechtliche Grundlage im Alimentationsprinzip, das eine prinzipielle verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Wahrung der Parallelität der Besoldungs- und Versorgungsentwicklung bei linearen Anpassungen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung beinhalte. Vor diesem Hintergrund könne der Gleichlauf der Anpassung nur aus zwingenden Differenzierungsgründen durchbrochen werden. 43

Einzig sachliche Rechtfertigung für eine allein die Versorgungsempfänger betreffende Kürzung der Alimentation sei eine entsprechende Senkung des Sicherungsniveaus in den übrigen Alterssicherungssystemen. Jeder andere denkbare Grund - wie beispielsweise eine rückläufige Wirtschaftsentwicklung oder eine allgemeine Absenkung des Lebenshaltungsniveaus – betreffe aktive und im Ruhestand befindliche Be- 44

amte in gleicher Weise, sodass eine Absenkung, die sich auf eine der beiden Beamten-
tengruppen beschränke, verfassungswidrig sei.

Ausweislich der Begründung bezwecke das Versorgungsänderungsgesetz 2001 die
wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform 2001, betreffe jedoch die Beamten
sowohl bezüglich des Umfangs als auch hinsichtlich der zeitlichen Wirkungen in stär-
kerem Maß. 45

aa) Der gesetzlich intendierten Absenkung des Nettorentenniveaus von 70,7 auf 67
v.H. entspreche die durch § 69e BeamtVG bewirkte Verminderung des Versorgungs-
höchstsatzes um 3,25 Prozentpunkte auf 71,75 v.H. Hinzugerechnet werden müsse
jedoch die Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG. Diese solle dem Gesetzeswort-
laut zufolge eigenständig zu einer Absenkung der Versorgungshöhe um drei Prozent-
punkte führen. Damit addiere sich die Verringerung des Sicherungsniveaus auf ins-
gesamt 6,25 Prozentpunkte. Insoweit liege für den gegenüber der Absenkung des
Rentenniveaus überschießenden Anteil von rund 2,75 Prozentpunkten keine wirk-
ungsgleiche Übertragung vor. Aus diesem Grund sei von einer willkürlichen und da-
mit verfassungswidrigen Maßnahme auszugehen. 46

bb) Darüber hinaus führe das Versorgungsänderungsgesetz 2001 im Ergebnis zu
einer deutlich schnelleren Absenkung des Sicherungsniveaus in der Beamtenversor-
gung als sie das Altersvermögensergänzungsgesetz für die Rentenversicherung vor-
sehe. Der Endpunkt der Verringerung solle in der gesetzlichen Rentenversicherung
erst im Jahr 2030, in der Beamtenversorgung jedoch ausweislich § 14a Abs. 2
BBesG in der Fassung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 bereits im Jahr
2017 erreicht sein. 47

cc) Hinzu komme, dass die Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG auf Grund ih-
rer Erhebung auch bei aktiven Beamten zu einer stärkeren Reduzierung des Lebens-
einkommens führe als die sich lediglich auf die Rente auswirkende Absenkung des
Rentenniveaus. 48

c) § 69e BeamtVG verstoße auch insofern gegen Art. 33 Abs. 5 GG, als danach die
Finanzierung der Beamtenversorgung allein dem Dienstherrn obliege, der Staat mit-
hin den Beamten selbst nicht zur Mitfinanzierung seiner Versorgung heranziehen
dürfe. Es sei zwar grundsätzlich schwierig, die Untergrenze der verfassungsgebote-
nen Alimentation zu bestimmen. Sofern der Gesetzgeber jedoch andernorts zum
Ausdruck gebracht habe, dass das von ihm für notwendig erachtete Alterssiche-
rungsniveau oberhalb der von ihm gewährten Versorgung liege, komme es auf die
allgemeine Problematik der Bestimmung einer Untergrenze der Alimentation nicht
mehr an. Der Gesetzgeber habe dann selbst die Unzulänglichkeit der Beamtenver-
sorgung als staatlicher Unterhaltsleistung bestätigt. 49

Die Bundesregierung habe in ihrer Begründung zum Altersvermögensgesetz aus-
geführt, der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge sei für die Si-
cherung des Lebensstandards im Alter unerlässlich. Beabsichtige der Gesetzgeber 50

mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 die wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung und eröffne er den Beamten die Möglichkeit einer privaten Altersvorsorge, so bedeute dies – nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass die Absenkung der Versorgung über die der Rente hinausgehe –, dass der Gesetzgeber selbst von einem Unterschreiten der notwendigen Alimentation ausgehe. Damit verlagere die Absenkung des Versorgungsniveaus die Alimentationsverantwortung innerhalb des verfassungsgebotenen Bereichs in einem zwar zahlenmäßig nicht exakt bestimmbar, jedoch deutlichen Umfang auf den Beamten selbst.

3. § 69e BeamtVG verletze die Beschwerdeführer überdies in ihrem Anspruch auf Vertrauensschutz; dieser erfordere hier langfristige Übergangsregelungen. Entgegen der so lautenden Überschrift stelle die Vorschrift keine derartige Übergangsregelung dar, sie sichere vielmehr einen einheitlichen zeitlichen Ablauf der Wirkungen der ersten Stufe der Versorgungsreform für alle von ihr Betroffenen. Im Hinblick darauf, dass die Absenkung anlässlich der acht auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassungen in gleichmäßigen Schritten vorgenommen werden solle, sowie unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis einer jährlichen Versorgungsanpassung sehe § 69e BeamtVG für die Verringerung des Versorgungsniveaus einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren vor. Dieser sei für die vorhandenen Ruhegehaltsempfänger zu knapp bemessen, um eine ergänzende Altersvorsorge aufzubauen.

51

§ 69e BeamtVG unterlaufe darüber hinaus die Bestandskraft ihrer Versorgungsfestsetzungsbescheide, deren verwaltungsrechtliche Änderung im Hinblick auf § 49 VwVfG wegen des erdienten Charakters des Ruhegehalts nicht möglich gewesen sei.

52

4. Die mit Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 bewirkte Änderung des § 10a Einkommensteuergesetz (EStG), wonach nunmehr auch Empfänger von Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz berechtigt seien, Altersvorsorgebeiträge als Sonderausgaben abzuziehen (§ 10a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nr. 1 EStG), verletze den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Denn für Versorgungsempfänger bestehe nicht die Möglichkeit einer entsprechenden steuerlichen Geltendmachung von Eigenaufwendungen für die Alterssicherung. Sie hätten auch keinen Anspruch auf die staatlichen Zulagen zur privaten Altersvorsorge nach §§ 84 f. EStG, weil deren Gewährung gemäß § 79 Satz 1 EStG an die Begünstigung nach § 10a Abs. 1 EStG anknüpfe.

53

IV.

Zu der Verfassungsbeschwerde hat die Bundesregierung durch das Bundesministerium des Innern Stellung genommen.

54

1. Sie ist der Ansicht, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, weil ihr der Grundsatz der Subsidiarität entgegenstehe. Die Beschwerdeführer seien gehalten, zunächst vor den Fachgerichten eine Klärung vor allem darüber herbeizuführen, ob und in welchem Ausmaß sie durch die beanstandeten Regelungen konkret in ihren

55

Rechten betroffen seien und ob die angegriffenen Vorschriften mit der Verfassung in Einklang stünden.

2. Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die angegriffenen Bestimmungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 verstießen weder gegen Art. 33 Abs. 5 GG noch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes oder Art. 3 Abs. 1 GG. 56

a) Die Regelungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 verletzen vor allem nicht das Alimentationsprinzip. Dem Gesetzgeber stehe bezüglich der Angemessenheit der Alimentation ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er habe lediglich dafür Sorge zu tragen, dass jeder Beamte außer seinen Grundbedürfnissen auch ein Minimum an Lebenskomfort befriedigen könne. Daran, dass die aktuellen Versorgungsbezüge dem Alimentationsprinzip genügten, bestünden keine Zweifel. Da die Änderungen weder zu einer nominalen Kürzung der Ruhestandsbezüge noch zu einer Aussetzung ihrer Anpassung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse führten, sondern lediglich den zukünftigen Anstieg verlangsamten, bleibe das Alimentationsprinzip auch unter der Geltung der angegriffenen Regelungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 gewahrt. 57

b) Der Gesetzgeber sei lediglich verpflichtet, eine angemessene Vollversorgung sicherzustellen; Aufwendungen für eine darüber hinausgehende Absicherung müsse er nicht ermöglichen. Solange dies gewährleistet sei, bestünden keine weiter gehenden Ansprüche aus Art. 33 Abs. 5 GG. Die Möglichkeit einer steuerlich geförderten zusätzlichen privaten Altersvorsorge rechtfertige keine abweichende Bewertung. Ausweislich der Gesetzesbegründung zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 habe der Gesetzgeber die private Altersvorsorge nicht als Teil der Vollversorgung, sondern als ein zusätzliches staatliches Angebot angesehen. Die Behauptung der Beschwerdeführer, der Gesetzgeber halte die private Zusatzvorsorge auch für die Beamten zur Sicherung des Lebensstandards für unerlässlich, finde daher in der Begründung des Gesetzentwurfs keine Stütze. 58

c) § 69e BeamtVG sei auch insofern mit Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, als die Abflachungsmaßnahmen nur die Versorgungsbezüge, nicht aber die Aktivenbesoldung betreffen. Weder aus Art. 33 Abs. 5 GG noch aus Art. 3 Abs. 1 GG folge, dass sich Besoldung und Versorgung stets im Gleichklang entwickeln müssten. § 70 BeamtVG komme insoweit nur ein programmatischer Charakter zu. Entschließe sich der Gesetzgeber, Versorgungsempfänger anders als aktive Bedienstete zu behandeln, liege eine die allgemeine Regelung des § 70 BeamtVG verdrängende Bestimmung vor. Darüber hinaus lasse die Formulierung "entsprechend zu regeln" schon vom Wortlaut her Spielraum für Differenzierungen. 59

Die Unterscheidung zwischen Versorgungsempfängern und aktiven Beamten sei sachgerecht. Durch die mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 angestrebte Strukturreform solle eine Gleichbehandlung der Versorgungsempfänger dadurch sichergestellt werden, dass der Ruhegehaltshöchstsatz aller Pensionäre unabhängig 60

vom Zeitpunkt der Pensionierung 71,75 v.H. betrage. Hierbei sei zudem zu berücksichtigen, dass es sich ohnehin nur um eine graduelle Ungleichbehandlung von Aktivbeamten und Versorgungsempfängern im Rahmen von künftigen Erhöhungen der Bezüge handele.

d) Auch wenn man darauf abstelle, dass über die Abflachung der Bezügeerhöhungen letztlich eine Kürzung des Ruhegehaltshöchstsatzes erreicht werde, bestünden aus Sicht des Art. 33 Abs. 5 GG keine Bedenken. Es gebe keinen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch auf die Erhaltung des Besitzstands in Bezug auf ein einmal erreichtes Einkommen. Vielmehr seien aus sachgerechten Gründen auch Kürzungen der Alimentation für die Zukunft zulässig, sofern der Gesetzgeber die von der Alimentationspflicht gezogenen Grenzen beachte. Da sich die Standesgemäßheit des Unterhalts letztlich nur im Vergleich und im Verhältnis zu anderen Bevölkerungsgruppen bestimmen könne, habe der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge nicht nur einen wirtschaftlichen und finanziellen Aufschwung, sondern ebenso einen etwaigen Abschwung zu berücksichtigen.

61

e) Zudem rechtfertigten die vom Gesetzgeber mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 verfolgten Ziele die getroffenen Regelungen. Mit diesen werde der steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung bei einem konstant niedrigen Eintrittsalter in den Ruhestand von 59 Jahren und den Folgen der erheblichen Ausweitung des Personalbestands im öffentlichen Dienst in den 60er und 70er Jahren Rechnung getragen. Darüber hinaus würden durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 die Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich und systemgerecht auf die Beamtenversorgung übertragen.

62

Der Gesetzgeber habe keine überschießenden Versorgungskürzungen vorgenommen. Er sei bei seinen Regelungen davon ausgegangen, dass sowohl die Rentenversicherungs- als auch die Beamtenversorgungsleistungen in einer ersten Reformstufe um 5 v.H. abgesenkt würden. Durch § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG werde das Versorgungsniveau zwischen 2003 und 2010 in insgesamt acht Schritten um je 0,54 v.H., mithin insgesamt um 4,33 v.H. abgeflacht. Zusammen mit den bereits im Rahmen von § 14a BeamtVG erbrachten Versorgungsrücklagen in Höhe von insgesamt 0,6 v.H. ergebe sich damit eine Absenkung von rund 5 v.H. für die Versorgungsempfänger.

63

Die von den Beschwerdeführern errechnete Absenkung um 6,25 v.H. basiere einerseits auf der insoweit überholten Rechtslage nach dem Versorgungsreformgesetz 1998, dem zufolge die Versorgungsrücklage auf 3 v.H. veranschlagt worden sei. Die Berechnung berücksichtige darüber hinaus nicht die erwarteten Änderungen der zweiten Stufe der Rentenform. Des Weiteren bezögen die Beschwerdeführer künftige Versorgungsrücklagen ein, obwohl deren Bildung gemäß § 14a Abs. 2a BBesG zunächst ausgesetzt sei. Nach derzeitiger Gesetzeslage sei es offen, ob die Versorgungsrücklage wieder in Ansatz gebracht werde. § 14 Abs. 5 BBesG zufolge seien zunächst ihre Wirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Al-

64

terssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zu überprüfen.

f) Auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes sei die Verfassungsbeschwerde nicht begründet. Im Hinblick darauf, dass den Regelungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 keine Rückwirkung zukomme und sich ein Vertrauensschutz nur auf bereits erlangte Bezüge, nicht jedoch auf künftige Erhöhungen beziehe, habe sich kein schützenswertes Vertrauen entwickeln können. Auch hinsichtlich einer Kürzung des Ruhegehaltssatzes bestehe kein Vertrauensschutz, weil es keinen Anspruch auf dessen Beibehaltung gebe. Jedenfalls sei dem Vertrauensschutz durch die schrittweise Anpassung genügt worden. 65

Ein Vertrauensschutz könne schließlich nicht aus der Bestandskraft der Versorgungsfestsetzungsbescheide abgeleitet werden. Dies gelte bereits deshalb, weil im Zeitpunkt des Erlasses der Festsetzungsbescheide ohnehin noch keine Feststellung künftiger Erhöhungen getroffen worden sei. 66

g) Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich kein Anspruch auf die Gewährung von Mitteln zum Aufbau einer zusätzlichen privaten Vorsorge für Versorgungsempfänger. Als maßgeblicher Vergleichssachverhalt könne nicht die Lage der Aktivbeamten herangezogen werden. Maßstab seien vielmehr die von der gesetzlichen Rentenversicherung versorgten Rentner. Diese erhielten ebenfalls keine staatlichen Fördermittel für eine zusätzliche Absicherung und müssten sie auch nicht erhalten. 67

V.

In der mündlichen Verhandlung am 29. Juni 2005 haben die Beschwerdeführer und die Bundesregierung ihr schriftsätzliches Vorbringen wiederholt und vertieft. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem sachkundige Dritte vor allem zur Frage der Wirkungsgleichheit der Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung und zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse gehört. 68

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist lediglich insoweit zulässig, als die Beschwerdeführer die Verfassungswidrigkeit von Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 rügen. 69

I.

Art. 1 Nr. 48 und Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 sind geeignet, die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art. 33 Abs. 5 GG, Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 1 GG zu beeinträchtigen; durch diese Bestimmungen wird ihr Versorgungsniveau gesenkt, und sie werden von der staatlichen Förderung einer privaten Altersvorsorge ausgeschlossen. Hinsichtlich Art. 8 Nr. 2 b) und c) VersÄndG 2001 sind die Beschwerdeführer jedoch nicht beschwerdebefugt. 70

1. Die Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass sich aus dem Vortrag des Beschwer- 71

deführers mit hinreichender Deutlichkeit die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ergibt (vgl. BVerfGE 65, 227 <232 f.>; 78, 320 <329>; 89, 155 <171>). Er muss einen Sachverhalt darlegen, nach dem es jedenfalls möglich ist, dass er durch die angegriffenen Vorschriften in einem beschwerdefähigen Recht beeinträchtigt ist (vgl. BVerfGE 64, 367 <375>). Die als verfassungswidrig gerügte Rechtsnorm muss nach Struktur und Inhalt geeignet sein, eine grundrechtlich geschützte Position des Beschwerdeführers zu seinem Nachteil zu verändern (vgl. BVerfGE 40, 141 <156>).

2. Hieran fehlt es bezüglich Art. 8 Nr. 2 b) und c) VersÄndG 2001.

72

a) Mit ihrer Rüge, die Versorgungsrücklage bewirke eine im Vergleich zum Rentenrecht stärkere Reduzierung des Lebenseinkommens, haben die Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Verletzung ihrer Rechte aus Art. 33 Abs. 5 GG nicht dargelegt. Denn die Rücklage als solche ist – mit Ausnahme der Anordnung ihrer vorübergehenden Aussetzung in Art. 8 Nr. 2 c) VersÄndG 2001 – nicht Gegenstand des Versorgungsänderungsgesetzes 2001.

73

b) Auch soweit sich die Beschwerdeführer gegen die durch Art. 8 Nr. 2 b) VersÄndG 2001 bewirkte Verlängerung des Zeitraums bis 2017 wenden, in dem die Erhöhungen der Bezüge gedämpft werden sollen, lässt ihre Verfassungsbeschwerde nicht die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten erkennen. Die von dieser Änderung betroffene Vorschrift des § 14a Abs. 2 Satz 1 BBesG begründet keine Rechtsfolgen und ist deshalb nicht geeignet, die Rechtsposition der Beschwerdeführer zu beeinträchtigen.

74

§ 14a Abs. 2 Satz 1 BBesG bestimmt zwar, dass die Anpassungen der Bezüge nach § 14 BBesG in der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2017 gemäß § 14a Abs. 1 Satz 2 BBesG vermindert werden. Da aber die Besoldung und die Versorgung einschließlich ihrer jeweiligen Anpassung gemäß § 2 Abs. 1, § 14 Abs. 1 BBesG und § 3 Abs. 1, § 70 Abs. 1 BeamtVG der Regelung durch ein Bundesgesetz bedürfen, das – wegen des lex-posterior-Grundsatzes – gegenüber § 14a Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 2 BBesG stets vorrangig ist, hat diese Vorschrift lediglich Programmcharakter (vgl. BVerwGE 117, 305 <311 f.>). Ihr Bestand allein hat keine Auswirkungen auf die Beamtenbesoldung und -versorgung. Sie kann vor allem nicht zu deren Verminderung führen, da bereits der Zeitpunkt der Absenkungsstufen nicht bestimmt ist.

75

Diese Feststellung lässt sich nicht mit dem Argument entkräften, die Möglichkeit der Änderung einer gesetzlichen Vorschrift bestehe immer und sei deshalb nicht geeignet, die Bindungswirkung einer Norm in Frage zu stellen. Soweit § 14a BBesG die Minderung der Besoldungs- und Versorgungserhöhungen anordnet, zeichnet er sich durch die Besonderheit aus, dass die Geltung der Vorschrift nicht lediglich unter dem Vorbehalt einer möglichen, wenn auch ungewissen zukünftigen Modifikation steht. Vielmehr bedarf die in § 14a BBesG angesprochene Versorgungsrücklage wegen § 2 Abs. 1, § 14 Abs. 1 BBesG und § 3 Abs. 1, § 70 Abs. 1 BeamtVG zwingend der Umsetzung und Inkraftsetzung durch ein nachfolgendes Gesetz, für das § 14a Abs. 1

76

Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 BBesG lediglich programmatische Vorgaben und eine vorweggenommene Begründung für eine gegebenenfalls hinter den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst zurückbleibende Anpassung der Bezüge enthält.

c) Die durch Art. 8 Nr. 2 c) VersÄndG 2001 eingefügte Vorschrift des § 14a Abs. 2a Satz 1 BBesG bestimmt, dass die auf den 31. Dezember 2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung abweichend von § 14a Abs. 2 Satz 1 BBesG nicht vermindert werden. Hat aber bereits die Festlegung der Minderung lediglich programmatischen Charakter, so gilt dies ebenso für deren Aussetzung, die im Übrigen die Beschwerdeführer eher begünstigen als belasten würde.

77

d) Schließlich ist auch hinsichtlich der in § 14a Abs. 2a Satz 2 BBesG enthaltenen Anordnung, dass die auf vorangegangenen Anpassungen beruhenden weiteren Zuführungen an die Versorgungsrücklagen von der Aussetzung der Minderungen durch § 14a Abs. 2a Satz 1 BBesG unberührt bleiben, die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte der Beschwerdeführer nicht ersichtlich. Zwar ist § 14a Abs. 2a Satz 2 BBesG – anders als Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 2a Satz 1 der Vorschrift – rechtlich bindend. Adressaten der Anordnung sind jedoch nicht die Beamten, sondern der Bund und die Länder. Der Regelung kommt eine klarstellende Funktion dergestalt zu, dass diese durch die Aussetzung der Minderung nicht zur Auflösung der nach § 14a Abs. 1 Satz 1 BBesG gebildeten Sondervermögen berechtigt sind und dass die bisher erzielten Einsparungen auch während der Aussetzung den Versorgungsrücklagen zugeführt werden.

78

Die Rechtsstellung der Beschwerdeführer ist hiervon nicht betroffen. Rechtsgrund dafür, dass ihre Bezüge weiterhin hinter diejenigen zurückbleiben, die sich bei einer uneingeschränkten Übernahme der Tarifabschlüsse ergeben hätten, ist nicht § 14a Abs. 2a Satz 2 BBesG. Die Differenz beruht vielmehr ausschließlich auf den verminderten Anpassungen in Art. 1 BBVAnpG 99 und Art. 1 BBVAnpG 2000. Ein Wegfall von § 14a Abs. 2a BBesG ließe die Situation der Beschwerdeführer unberührt. Er führte allein dazu, dass die Einsparungen in die allgemeinen Haushalte des Bundes und der Länder statt in das Sondervermögen flössen.

79

II.

Die Beschwerdeführer sind durch die Vorschriften des Art. 1 Nr. 48 und Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 als Adressaten selbst und auch gegenwärtig betroffen.

80

1. Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht nur potentiell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (vgl. BVerfGE 97, 157 <164>; 102, 197 <207>). Allein die vage Aussicht, dass er irgendwann einmal in der Zukunft von der beanstandeten Gesetzesvorschrift betroffen sein könnte, genügt hingegen nicht (vgl. BVerfGE 1, 97 <102>; 43, 291

81

<385 f.>; 60, 360 <371>; 74, 297 <319>).

2. Die in § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG (Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001) angeordnete Verminderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge erfolgt nicht bereits mit dem Inkrafttreten der Vorschrift am 1. Januar 2002, sondern erst mit den auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassungen nach § 70 BeamtVG und damit nach Ablauf der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG. Sie wirkt folglich nicht aktuell auf die Rechtsstellung der Beschwerdeführer ein. Dies steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde jedoch nicht entgegen. Hierbei kann dahingestellt bleiben, ob die Beschwerdeführer gezwungen sind, irreversible Dispositionen zu tätigen. Denn die Betroffenheit ist auch dann gegenwärtig, wenn die angegriffene Norm materielle Rechtswirkungen zwar erst in der Zukunft erzeugen wird, der Adressatenkreis der Vorschrift aber feststeht und klar abzusehen ist, in welcher Weise die Beschwerdeführer betroffen werden (vgl. BVerfGE 74, 297 <319 f.>; 97, 157 <164>; 101, 54 <74>; 102, 197 <207>). So liegt der Fall hier.

82

a) § 69e BeamtVG erfasst alle am 1. Januar 2002 vorhandenen Pensionäre sowie die ab diesem Zeitpunkt in den Ruhestand tretenden Beamten. Das Gesetz richtet sich demnach an einen wenn auch zahlenmäßig großen, so doch eindeutig abgrenzbaren Personenkreis.

83

b) Der Zeitpunkt der Betroffenheit der Beschwerdeführer ist abzusehen. Die Minderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge nach § 69e Abs. 3 BeamtVG und des Ruhegehaltssatzes nach § 69e Abs. 4 BeamtVG setzt zwar Anpassungen der Bezüge nach § 70 BeamtVG voraus. Diesbezüglich enthält § 70 Abs. 1 BeamtVG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 BBesG keine zeitlichen Vorgaben. Allerdings sind in der Vergangenheit die Bezüge fast ausnahmslos jährlich erhöht worden. Von einer weiterhin jährlichen Anpassung geht auch die Begründung des Entwurfs zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 aus, wenn darin ausgeführt wird, die Aussetzung der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG - die gleichfalls an die nachfolgenden acht allgemeinen Anpassungen anknüpft - erfolge voraussichtlich bis 2010 (BTDrucks 14/7064, S. 31). Nach dem Inkrafttreten des § 69e BeamtVG wurde die Anhebung der Bezüge im Jahresrhythmus durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 fortgesetzt; es sah für das Jahr 2004 sogar eine zweifache Erhöhung vor. Wenn auch innerhalb der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht der exakte Zeitpunkt des Eintritts der Rechtswirkungen der angegriffenen Norm feststand, so war doch hinreichend gewiss, dass es in absehbarer Zeit zu einer Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge kommen würde.

84

c) Des Weiteren ist der Umfang der Betroffenheit der Beschwerdeführer bestimmbar. In der Sache macht es keinen Unterschied, ob - wie in § 69e Abs. 3 BeamtVG angeordnet - zunächst die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und erst bei der achten Anpassung gemäß § 69e Abs. 4 BeamtVG der Ruhegehaltssatz oder von vornherein letzterer mit dem jeweiligen Anpassungsfaktor multipliziert wird. Folglich stand bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 fest,

85

dass der Ruhegehaltssatz der Beschwerdeführerin zu 1. mit der ersten Anpassung auf 62,01 v.H. und bis zur achten Anpassung schrittweise auf 59,65 v.H. absinken wird. Der Ruhegehaltssatz des Beschwerdeführers zu 2. wird nach der ersten Anpassung 65,23 v.H. und nach der achten Anpassung 62,75 v.H., der des Beschwerdeführers zu 3. 74,59 v.H. und 71,75 v.H. betragen.

3. Die Änderung des § 10a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG (Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001) trat zum 1. Januar 2002 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt kommen Besoldungs-, nicht aber Ruhegehaltsempfänger in den Genuss der staatlichen Förderung einer privaten Altersvorsorge. Die angegriffene Regelung wirkt daher aktuell auf die Rechtsstellung der Beschwerdeführer ein. 86

III.

Die Beschwerdeführer sind nicht gehalten, die Verfassungsmäßigkeit des Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 zunächst im fachgerichtlichen Verfahren überprüfen zu lassen. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde jedoch gegen Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 wendet, ist sie aus Subsidiaritätsgründen unzulässig. 87

1. Der Grundsatz der Subsidiarität erfordert, dass ein Beschwerdeführer über das Gebot der Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne hinaus die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern (vgl. BVerfGE 74, 102 <113>; 77, 381 <401>; 81, 22 <27>). Der Subsidiaritätsgrundsatz soll vor allem gewährleisten, dass dem Bundesverfassungsgericht infolge der fachgerichtlichen Vorprüfung der Beschwerdepunkte ein bereits eingehend geprüftes Tatsachenmaterial vorliegt und ihm auch die Fallanschauung und die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die sachnäheren Fachgerichte vermittelt werden (vgl. BVerfGE 79, 1 <20>; 86, 382 <386 f.>). 88

Das ist vor allem dort von Bedeutung, wo die Beurteilung der mit der Verfassungsbeschwerde erhobenen Rügen die Prüfung tatsächlicher und einfachrechtlicher Fragen voraussetzt, für die das Verfahren vor den Fachgerichten besser geeignet ist. Das Bundesverfassungsgericht soll nicht genötigt werden, auf ungesicherter Grundlage weit reichende Entscheidungen zu erlassen (vgl. BVerfGE 74, 102 <113 f.>; 77, 381 <401>; 86, 15 <27>; 102, 197 <207>). Auch soll es nicht Aussagen über den Inhalt einer einfachgesetzlichen Regelung treffen müssen, solange sich hierzu noch keine gefestigte Rechtsprechung der Fachgerichte entwickelt hat (vgl. BVerfGE 86, 15 <27>). 89

Eine vorherige Anrufung der Fachgerichte ist jedoch nur dann geboten, wenn hiervon eine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten ist, das für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes von Bedeutung sein kann. Eine Verweisung auf die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes kommt deshalb nicht in Betracht, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung 90

von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 88, 384 <400>; 91, 294 <306>; 98, 218 <244>).

2. a) Danach können die Beschwerdeführer hinsichtlich Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 nicht auf die vorherige Anrufung der Verwaltungsgerichte verwiesen werden. Für den Umfang und die Art ihrer Betroffenheit kommt es auf keine weitere einfachgesetzliche Vorschrift als die des § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG an. In Anbetracht des eindeutigen Wortlauts der Norm entfällt die Möglichkeit einer ihnen günstigeren Auslegung. Zugleich hat die angegriffene Regelung auf andere Rechtsgebiete keine Auswirkungen, die die Verfassungsmäßigkeit beeinflussen könnten. Damit beantwortet sich die Frage, ob die Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und des Ruhegehaltssatzes mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist, allein nach verfassungsrechtlichen Kriterien. 91

b) Hinsichtlich Art. 11 Nr. 1 a) VersÄndG 2001 ist die Verfassungsbeschwerde jedoch unzulässig. Insoweit setzt die Beurteilung der mit ihr erhobenen Rügen auch die Prüfung tatsächlicher Fragen voraus. Sie erfordert daher die vorrangige Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes. Dort wird vor allem zu klären sein, inwiefern die Möglichkeit des Abschlusses eines ergänzenden privaten Versorgungsvertrags für Bestandspensionäre überhaupt relevant ist. Insoweit ist zu beachten, dass diese vor der Wahl stehen, entweder eine künftige Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und des Ruhegehaltssatzes zu akzeptieren – wobei eine Vermutung dafür spricht, dass hiermit keine betragsmäßige Verringerung der Pensionen einhergehen wird – oder einen Teil ihres Einkommens zum Aufbau einer ergänzenden Altersvorsorge zu verwenden und dadurch schon jetzt den zur freien Verfügung stehenden Teil ihrer Bezüge zu verringern. Für diesen Fall müssten sie für mehrere Jahre ein Einkommen hinnehmen, das dem von ihnen als zu gering gerügten entspräche oder dieses sogar unterschritte. 92

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 verstößt weder gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Auch hat der Gesetzgeber die ihm durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes gezogenen Grenzen nicht überschritten. 93

I.

§ 69e BeamtVG verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihren Rechten aus Art. 33 Abs. 5 GG. 94

1. Dass sich die Bezüge der aktiven und der sich im Ruhestand befindenden Beamten auf Grund § 69e BeamtVG unterschiedlich entwickeln, begegnet hinsichtlich Art. 33 Abs. 5 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es existiert kein herge- 95

brachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den Gesetzgeber verpflichtete, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität der Besoldungs- und Versorgungsentwicklung zu gewährleisten (vgl. BVerfGK 2, 64 <67>; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juni 2001 – 2 BvR 571/00 -, NVwZ 2001, S. 1393 <1394>).

a) Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 8, 332 <342 f.>; 106, 225 <232>; stRspr).

96

b) Das Beamtenrecht der Weimarer Zeit kannte keine allgemein anerkannte Regel des Inhalts, dass sich die Anpassung der Ruhegehälter stets parallel zu derjenigen der Aktivenbezüge zu vollziehen hätte. So bestimmte beispielsweise der auch zu Zeiten der Weimarer Republik geltende § 10 des Preußischen Pensionsgesetzes vom 27. März 1872 (Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten - Gesetzssamml. S. 268), dass sich das Ruhegehalt nach den zuletzt gewährten Dienstbezügen bemaß. Änderungen in den Pensions- und Besoldungssätzen konnten grundsätzlich nicht zugunsten der Altpensionäre berücksichtigt werden (vgl. Brand, Das Beamtenrecht, 3. Aufl., 1928, S. 311; Fischbach, Bundesbeamtengesetz, 1. Halbband, 3. Aufl., 1964, S. 780 f.).

97

Allerdings verfolgte der Gesetzgeber auch gegenüber den Ruhegehaltsempfängern den Grundsatz, den Versorgungsanspruch so zu regeln, dass er unter Berücksichtigung der sich wandelnden Verhältnisse jeweils einen angemessenen Lebensunterhalt sicherte (vgl. BVerfGE 8, 1 <20>). Dies führte in der Zeit der Hyperinflation dazu, dass die Anpassungen der Besoldung und der Versorgung weitgehend parallel erfolgten. Dieser Gleichlauf war jedoch nicht umfassend. So erhielten die aktiven Beamten in Preußen gemäß § 19 Abs. 1 des Gesetzes betreffend das Dienstekommen der unmittelbaren Staatsbeamten - Beamten-Dienstekommengesetz - vom 7. Mai 1920 (Gesetzssamml. S. 191; im Folgenden: BDEG) einen Ausgleichzuschlag. Den nach dem Inkrafttreten des Beamten-Dienstekommengesetzes in den Ruhestand versetzten Beamten wurde gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 BDEG ein Zuschlag in Höhe der Hälfte des Betrags gezahlt, den sie zu dem zuletzt bezogenen Dienstekommen als Ausgleich erhalten hätten. Nach dem zeitgleich mit dem Beamten-Dienstekommengesetz in Kraft getretenen Gesetz betreffend die anderweitige Regelung der Versorgungsbezüge der zum 1. April 1920 oder zu einem früheren Zeitpunkt in den Ruhestand versetzten unmittelbaren Staatsbeamten, deren Hinterbliebenen und der Hinterbliebenen der vor dem 1. April 1920 verstorbenen Beamten vom 7. Mai 1920 (Gesetzssamml. S. 260; im Folgenden: Beamten-Altruhegehaltsgesetz) waren die Ruhegehälter der zum 1. April 1919 bis einschließlich 1. April 1920 in den Ruhestand versetzten Beamten auf den Betrag neu festzusetzen, der sich ergeben hätte, wenn der Betroffene nach den am 1. April 1920

98

geltenden Vorschriften besoldet gewesen und in den Ruhestand versetzt worden wäre. Die vor dem 1. April 1919 pensionierten Beamten erhielten hingegen gemäß § 4 Abs. 1 Beamten-Altruhegehaltsgesetz nur einen Zuschlag in Höhe von 50 v.H. des Differenzbetrags zwischen ihrem bisherigen und dem Ruhegehalt, das sich ohne Berücksichtigung des Ausgleichszuschlags ergeben hätte, wenn sie nach den am 1. April 1920 geltenden Vorschriften besoldet gewesen und in den Ruhestand versetzt worden wären.

Eine weitere Neuregelung erfuhr das Besoldungsrecht durch das Gesetz über das Dienst Einkommen der unmittelbaren Staatsbeamten - Beamten-Dienst Einkommensgesetz - vom 17. Dezember 1920 (Gesetzsamml. 1921 S. 135), das rückwirkend zum 1. April 1920 in Kraft trat. Wie schon die Vorgängerregelungen ordnete es an, dass der Berechnung des Ruhegehalts das auf Grund des Beamten-Dienst Einkommensgesetzes zuletzt bezogene Dienst Einkommen zugrunde zu legen war. Den - nunmehr in § 18 BDEG geregelt - Ausgleichszuschlag für aktive Beamte zur Anpassung an die Veränderungen in der allgemeinen Wirtschaftslage setzte das Gesetz auf 50 v.H. fest. Zugleich bestimmte es, dass die Ruhegehaltsempfänger einen Versorgungszuschlag erhielten. Dieser wurde von den Ruhegehaltsbezügen in derselben Art und in demselben Verhältnis berechnet wie der Ausgleichszuschlag gleichartiger im Dienste befindlicher Beamten von deren Grundgehalt. Gemäß § 23 Abs. 4 BDEG war der Versorgungszuschlag bei einer späteren Änderung des Ausgleichszuschlags für aktive Beamte für die Ruhegehaltsempfänger entsprechend neu zu berechnen. Das ebenfalls zum 1. April 1920 in Kraft getretene Beamten-Altruhegehaltsgesetz vom 17. Dezember 1920 (Gesetzsamml. 1921, S. 214) ordnete die Neufestsetzung des Ruhegehalts der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes in den Ruhestand versetzten Beamten auf den Betrag an, der sich ergeben hätte, wenn der Beamte bei seinem Ausscheiden nach den am 1. April 1920 geltenden Vorschriften besoldet gewesen und pensioniert worden wäre. Auch der Versorgungszuschlag des § 23 BDEG berechnete sich nach diesem Stichtag.

99

In Folge der starken Inflation wechselten sich hernach die Erhöhungen der Zuschläge und die Anpassungen der Besoldungsordnung in immer kürzeren Abständen ab. Die Bestandspensionäre wurden entweder – bezüglich der Zuschläge – durch die dynamische Verweisung in § 23 BDEG oder – hinsichtlich der Neufassungen der Besoldungsordnung – durch die jeweilige Anordnung der Neufestsetzung der Versorgungsbezüge in den Anstieg der Besoldung einbezogen. Die so neu berechneten Versorgungsbezüge der Landesbeamten durften jedoch die Pensionen der Reichsbeamten nicht übersteigen.

100

Eine vollständige Parallelität der Erhöhung gab es erstmals mit der Verordnung über Änderungen der Dienst- und Versorgungsbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten vom 17. April 1924 (Gesetzsamml. S. 469). Jedoch wurden Pensionäre auch dann nicht automatisch besser gestellt, sondern es bedurfte einer besonderen Anordnung, auf die sie wiederum keinen Anspruch hatten (vgl. Brand, a.a.O., S. 311). Bereits drei Jahre später differenzierte das Gesetz über die Dienstbezüge der unmittel-

101

baren Staatsbeamten - Preußisches Besoldungsgesetz - vom 17. Dezember 1927 (Gesetzsamml. S. 223) bei der Erhöhung der Bezüge zwischen den aktiven Beamten und den Ruhegehaltsempfängern, die keine Neufestsetzung, sondern lediglich einen degressiv gestaffelten Vomhundertsatz des Ruhegehaltfähigen Dienstinkommens als Zuschlag erhielten.

In der Folgezeit kam es zu keinen weiteren Erhöhungen der Besoldung. Stattdessen wurden die Bezüge der aktiven und der sich im Ruhestand befindenden Beamten in mehreren Verordnungen des Reichspräsidenten gekürzt. Die Verringerung erfolgte jedoch nicht immer einheitlich. Wurden die Besoldung und die Versorgung in den Verordnungen des Reichspräsidenten vom 1. Dezember 1930 (RGBl I S. 517) und 5. Juni 1931 (RGBl I S. 279) noch in gleicher Höhe vermindert, so sah die Verordnung vom 6. Oktober 1931 (RGBl I S. 537) lediglich eine Kürzung der über 75 v.H. hinausgehenden Ruhegehaltssätze auf 75 v.H. vor. Zum Ausgleich fiel die Reduzierung der Pensionen in der Verordnung vom 8. Dezember 1931 (RGBl I S. 699) geringer aus als die der Aktivenbezüge. Der in der Preußischen Verordnung zur Sicherung des Haushalts vom 8. Juni 1932 (Gesetzsamml. S. 199) angeordnete Einbehalt in Höhe von 2,5 v.H. umfasste wiederum einheitlich Besoldungs- und Versorgungsbezüge.

102

Auch aus den damaligen "Grundsätzliche[n] Forderungen des Deutschen Beamtenbundes" (abgedruckt bei Völter, in: Gerloff, Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, Erster Teil, 1932, S. 99 ff. <100>), worin die Übertragung jeder Änderung des Einkommens der aktiven Beamten auf das Ruhegehalt gefordert wurde, ergibt sich, dass das Beamtenrecht der Weimarer Republik den Grundsatz einer notwendig parallelen Anpassung der Bezüge nicht kannte.

103

Der Grundsatz, dass sich die Versorgung allein nach dem bei Eintritt in den Ruhestand erdienten Gehaltsanspruch bemisst, wurde erst durch § 86 Abs. 2 BBG vom 14. Juli 1953 (BGBl I S. 551) und § 50 Abs. 2 BRRG vom 1. Juli 1957 (BGBl I S. 667) zugunsten des - einfachgesetzlichen - Grundsatzes aufgegeben, dass sich künftig auch die Versorgungsbezüge jeweils nach den allgemeinen Veränderungen der Dienstbezüge errechnen sollten (vgl. BVerfGE 44, 227 <235>).

104

2. Des Weiteren gibt es keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, wonach der Höchstversorgungssatz mindestens 75 v.H. der Ruhegehaltfähigen Dienstbezüge betragen müsse.

105

a) Allerdings sahen die Beamtengesetze der Weimarer Zeit einen Versorgungshöchstsatz von 75 v.H. vor; teilweise galt sogar ein höherer Vomhundertsatz. So setzte beispielsweise § 41 Reichsbeamtengesetz in der Fassung des Art. 2 Abschnitt III der neunten Ergänzung des Besoldungsgesetzes vom 18. Juni 1923 (RGBl I S. 385) den Höchstsatz auf 80 v.H. fest. Dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG unterfällt jedoch nicht jede einfachgesetzliche Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses, sondern nur der überlieferte Kernbestand von Strukturprinzipien (vgl. BVerfGE 43, 242 <278>; 106, 225 <232>; stRspr). Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird nur durch solche hergebrachten Regelungen beschränkt, die das Bild des Beamtentums

106

in seiner überkommenen Gestalt und Funktion so prägen, dass ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde (vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 33 Rn. 53; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 4./5. Aufl., 2001, Art. 33 Rn. 62).

b) Der hergebrachte Grundsatz der Beamtenversorgung, nach dem unter Wahrung des Leistungsprinzips und Anerkennung aller Beförderungen das Ruhegehalt aus dem letzten Amt zu berechnen ist, prägt das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Beamten und gehört zu den Grundlagen, auf denen die Einrichtung des Berufsbeamtentums ruht (BVerfGE 11, 203 <Leitsatz 1>). Zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätzen zählt daher, dass das Ruhegehalt anhand der Dienstbezüge des letzten vom Beamten bekleideten Amtes zu berechnen ist (vgl. BVerfGE 61, 43 <57 f.>). Das gleichfalls Art. 33 Abs. 5 GG unterfallende Leistungsprinzip verlangt darüber hinaus, dass sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge niederschlägt (vgl. BVerfGE 76, 256 <322>). Art. 33 Abs. 5 GG erfordert mithin, dass die Ruhegehaltsbezüge sowohl das zuletzt bezogene Dienst Einkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln. 107

c) Daraus folgt jedoch nicht, dass auch sämtliche Berechnungsgrundlagen an dem vorstehend skizzierten Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG teilhaben (vgl. BVerfGE 4, 219 <243>; 16, 94 <112>; 21, 329 <344>). So gibt es beispielsweise keinen hergebrachten Grundsatz, dass alle Teile der Amtsbezüge ruhegehaltfähig sein müssen (vgl. BVerfGE 44, 227 <244 f.>). 108

Bei der Ausgestaltung des Versorgungshöchstsatzes handelt es sich um eine Detailregelung, die keinen zwingenden Bezug zur Amtsangemessenheit der Alimentation aufweist. Für diese sind vielmehr die Nettobezüge maßgeblich (vgl. BVerfGE 44, 249 <266>; 81, 363 <376>; 99, 300 <315>), mithin das, was sich der Beamte von seinem Ruhegehalt leisten kann (vgl. BVerfGE 44, 249 <266 f.>; 56, 353 <361 f.>). Der Versorgungssatz ist hierfür nur ein Berechnungsfaktor, dessen Absenkung nicht zwangsläufig Einfluss auf den dem Beamten ausgezahlten Betrag hat. So kann eine Verminderung des Ruhegehaltssatzes beispielsweise durch eine geringere Besteuerung oder dadurch ausgeglichen werden, dass Zulagen verstärkt ruhegehaltfähig gestellt werden. 109

Die Praxis der Jahre 1920 bis 1923 sowie 1926, in denen den Ruhegehaltsempfängern Zuschläge gezahlt wurden, bezeugt, dass auch unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung der an den Beamten ausgezahlte Betrag, nicht aber dessen Berechnungsgrundlage für die Frage der amtsangemessenen Versorgung bestimmend war. Den Bezügen lagen zwar noch die Zahl der ruhegehaltfähigen Dienstjahre und der danach errechnete Vomhundertsatz zugrunde. Es kamen aber Zuschläge hinzu, weil andernfalls eine amtsangemessene Alimentation der Beamten nicht zu gewährleisten war. Umgekehrt mussten die Ruhegehaltsempfänger in den Jahren 1930 bis 1932 Abschläge hinnehmen, obwohl diese Kürzungen – vor allem nach der Reduzierung durch die Verordnungen vom 6. Oktober und 8. Dezember 1931 und mit dem in 110

der Verordnung vom 8. Juni 1932 angeordneten Einbehalt - dazu führten, dass sie nicht mehr 75 v.H. ihrer letzten Dienstbezüge erhielten. Auch das steht der Annahme eines hergebrachten Grundsatzes, wie ihn die Beschwerdeführer behaupten, entgegen.

3. Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 greift nicht in den Kernbestand des Alimentationsprinzips ein. Die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimentation wird durch § 69e BeamtVG nicht unterschritten. 111

a) Das Alimentationsprinzip gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff.>; 99, 300 <314>; stRspr). 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 (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 107, 218 <237>; stRspr). 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 (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237>; BVerfGK 2, 64 <68>). Hierbei hat der Besoldungsgesetzgeber 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 (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>). 112

Die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe beitragen kann, eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; 21, 329 <345>; 56, 146 <162>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237>). Die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – zu der auch die Versorgung des Beamten nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zählt (vgl. BVerfGE 11, 203 <210>; 39, 196 <200 f.>; 44, 249 <265>) – ist deshalb ein besonders wesentlicher Grundsatz, zu dessen Beachtung der Gesetzgeber verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 11, 203 <210>; 61, 43 <57 f.>). 113

Bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 8, 1 <22 f.>; 76, 256 <295>; 81, 363 <375 f.>; stRspr). Die Alimentation ist ein Maßstabsbegriff, der nicht statisch, sondern entsprechend den je- 114

weiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren ist. Die einfachgesetzliche Verpflichtung in § 14 BBesG und § 70 Abs. 1 BeamtVG, die Bezüge der Beamten durch eine Erhöhung oder auch eine Verminderung der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen, stellt sich damit als Konkretisierung des Alimentationsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 5 GG dar (vgl. BVerfGE 56, 353 <361>). Hiermit korrespondiert, dass der Beamte grundsätzlich 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 garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Der Gesetzgeber darf sie vielmehr kürzen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <12 ff.>; 18, 159 <166 f.>; 70, 69 <79 f.>; 76, 256 <310>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1999 – 2 BvR 544/97 –, NVwZ 1999, S. 1328 <1329>). Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn er mit der Neufestsetzung der Bezüge oder der Umgestaltung ihrer Berechnungsgrundlage unerwünschte Vergünstigungen abbaut (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>) oder der Änderung solcher Umstände Rechnung trägt, die auch für die Bemessung der Amtsgemessenheit der Alimentation maßgeblich sind.

Allerdings hat der Gesetzgeber auch hierbei das Alimentationsprinzip zu beachten, das nicht nur Grundlage, sondern auch Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist; insoweit wird sein Entscheidungsspielraum eingeengt (vgl. BVerfGE 61, 43 <57>; 76, 256 <298, 310>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1999 – 2 BvR 544/97 –, NVwZ 1999, S. 1328 <1329>). Dem Beamten steht, wenn auch nicht hinsichtlich der Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hinsichtlich des Kernbestands seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 16, 94 <112 f., 115>; 39, 196 <200>).

115

b) Die durch Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 eingefügte Norm des § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG bewirkt eine dauerhafte Verringerung des Pensionsniveaus und damit eine Kürzung, die der sachlichen Rechtfertigung bedarf.

116

Die Vorschrift senkt den Versorgungsstandard, indem sie die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und den Versorgungssatz vermindert. In den vergangenen Jahren wurden die Bezüge durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze stets nur der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse angeglichen (vgl. BTDrucks 12/732, S. 1 und 23; 12/3629, S. 1 und 25; 12/5472, S. 1; 12/7706, S. 1 und 23; 13/2210, S. 1 und 22; 13/5983, S. 1 und 7; 13/10722, S. 1 und 7; 14/1088, S. 1 und 9; 14/5198, S. 9; 15/1186, S. 1 und 64). Dies lässt erwarten, dass die Anpassungen auch in den kommenden Jahren nur diese Entwicklung nachvollziehen, jedoch nicht darüber hinausgehen werden. Eine Abflachung des Anstiegs der Versorgungsbezüge – wie sie § 69e BeamtVG bewirkt – führt daher voraussichtlich dazu, dass diese hinter der Entwicklung der wirtschaftlichen

117

und finanziellen Umstände zurückbleiben werden, auch wenn sie betragsmäßig weiter ansteigen. Ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Entwicklung bedeutet eine relative Verringerung des Lebensstandards des Versorgungsempfängers, das Absenken des Versorgungsniveaus mithin eine Kürzung seiner Bezüge.

Dem entspricht auch der Zweck des § 69e BeamtVG, der die Staatsausgaben senken soll. Eine solche Ersparnis des Staates erfordert spiegelbildlich eine Kürzung der Bezüge des Beamten. Der Betrag der Ersparnis ergibt sich aus der Differenz der Bezüge, die der Beamte unter Zugrundelegung seines festgesetzten Ruhegehaltssatzes erhält, und denen, die sich nach Maßgabe des Vomhundertsatzes errechnen, den § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG festlegt. Auch dies verdeutlicht, dass Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 eine Absenkung der Versorgungsbezüge bewirkt.

118

Dass hier eine Kürzung erfolgt, könnte darüber hinaus nur durch die Annahme in Frage gestellt werden, künftige Änderungen würden weiterhin zu einer betragsmäßigen Anhebung der Bezüge führen, die Einkommen der Pensionäre mithin trotz § 69e BeamtVG künftig weiter steigen. Diese Vermutung findet ihre Grundlage aber allein in den bisherigen Anpassungsgesetzen, nicht jedoch in der vorgenannten Vorschrift. Diese knüpft die Absenkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und des Ruhegehaltssatzes nicht an die Anhebung der Bezüge, sondern an die Anpassung nach § 70 BeamtVG. Gemäß § 70 Abs. 1 BeamtVG können die Dienstbezüge jedoch sowohl erhöht als auch vermindert werden. Im Falle einer Kürzung aber verringert § 69e Abs. 3 und 4 BeamtVG das Einkommen stärker als das entsprechende Anpassungsgesetz allein.

119

c) Die absehbare Verringerung des Versorgungsniveaus ist im Hinblick auf die Entwicklung des Alterseinkommens der Rentner, nicht jedoch wegen des Anstiegs der Versorgungsausgaben gerechtfertigt. Die Reform der Beamtenversorgung geht zwar über die Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Rentenreform 2001 hinaus. Sie hält sich aber noch in den Grenzen des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums.

120

aa) Die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, mit denen der Gesetzgeber die Absenkung des Versorgungsniveaus begründet hat (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 30), stellen keinen sachlichen Grund für die Verminderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und des Versorgungssatzes dar.

121

(1) Im Beamtenrecht können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung angesehen werden. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249 <264>; 99, 300 <320>). Alimentation des Beamten und seiner Familie ist etwas anderes und Eindeutigeres als staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindestma-

122

ßes sozialer Sicherung und eines sozialen Standards für alle und findet seinen Rechtsgrund nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern in Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 81, 363 <378>). Zu den finanziellen Erwägungen müssen deshalb in aller Regel weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>).

(2) Derartige systemimmanente Gründe können beispielsweise darin bestehen, dass das Versorgungsrecht – wie insbesondere vor der Linearisierung des Steigerungssatzes – Frühpensionierungen dadurch begünstigt, dass der Höchstruhegehaltssatz bereits mehrere Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze erreicht wird. Die mit einem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verbundenen Belastungen der Staatsfinanzen rechtfertigen Einschnitte in die Beamtenversorgung mit dem Ziel, das tatsächliche Pensionierungsalter anzuheben. Hingegen können die wachsende Nachfrage staatlicher Leistungen und die Belastungen, die durch die Aufstockung der Zahl der Beamten verursacht werden, für sich genommen eine Absenkung des Versorgungsniveaus zur Einsparung staatlicher Ausgaben nicht rechtfertigen. 123

Die Begründung zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 verweist neben der Ausweitung des Personalbestands in den 60er und 70er Jahren auf den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung sowie die hohe Zahl von Frühpensionierungen und damit auf die Laufzeit der Versorgungsleistungen (BTDrucks 14/7064, S. 30). Dies kann der Gesetzgeber lediglich insoweit beeinflussen, als er Anreize für eine Frühpensionierung verringert und die Zusatzkosten eines vorzeitigen Übertritts in den Ruhestand dadurch individualisiert, dass er die Pension des betroffenen Beamten um einen Abschlag kürzt. Eine vollständige Kostenneutralität lässt sich hierdurch jedoch nicht herstellen. 124

Vor diesem Hintergrund ist die Inanspruchnahme auch der Beamten für die durch das Anwachsen des Versorgungszeitraums bedingten Mehrkosten grundsätzlich nicht sachfremd. Jeder Beamte kann in die Situation einer vorzeitigen Pensionierung kommen. Zugleich profitiert jeder Beamte davon, dass der Gesetzgeber auf die längere Lebenserwartung nicht durch eine Anhebung der Altersgrenze reagiert. Damit erscheint es grundsätzlich nicht unbillig, diese Umstände bei der Bemessung des Umfangs der Alimentation zu berücksichtigen. Da jedoch diese Gesichtspunkte die Beamenschaft insgesamt betreffen, weisen sie keinen spezifischen Bezug zum System der Altersversorgung auf und rechtfertigen deshalb nicht die Inanspruchnahme allein der Versorgungsempfänger. 125

bb) Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die diesen zu Grunde liegenden Entwicklungen können Anlass bieten, sie in der Beamtenversorgung systemkonform nachzuführen. Die Berücksichtigungsfähigkeit von Einschnitten in die Alterseinkünfte der Rentner beruht auf der herausragenden Bedeutung der Einkommen der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer für die verfassungsrechtlich gebotene Alimentierung. Mit der Übertragung der Rentenreform 2001 hat sich der Gesetzgeber 126

folglich an Umständen orientiert, die für die Bemessung der Amtsangemessenheit der Alimentation von Bedeutung sind.

(1) Dem (Netto-)Einkommensniveau der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer, vor allem der Angestellten des öffentlichen Dienstes, kommt eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der Wertigkeit des Amtes und damit der Angemessenheit der Besoldung zu. 127

Die Angemessenheit der Alimentation bestimmt sich maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Durch das Gebot, bei der Besoldung dem Dienstrang des Beamten Rechnung zu tragen, soll - dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend (vgl. BVerfGE 61, 43 <57 f.>) - einerseits sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. In dieser Hinsicht bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Andererseits kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Diese Wertigkeit wird durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt (vgl. BVerfGE 44, 249 <265>). 128

Bezugsrahmen für die betragsmäßige Konkretisierung dieses abstrakten Wertes der vom Beamten erbrachten Leistung sind die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit, vor allem des öffentlichen Dienstes. Die Bereitschaft des Beamten, sich mit ganzem Einsatz seinem Dienst zu widmen, und seine Immunität gegenüber politischer und finanzieller Einflussnahme durch Dritte hängen nicht zuletzt davon ab, dass die von ihm geleisteten Dienste adäquat gewürdigt werden. Maßstab hierfür wie auch für das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sind nicht zuletzt die Einkünfte, die er mit seinen Fähigkeiten und Kenntnissen erzielt, im Vergleich zu den Einkommen ähnlich ausgebildeter Arbeitnehmer mit vergleichbarer beruflicher Verantwortung. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend ausgestalten muss (vgl. BVerfGE 44, 249 <265>). 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 dient nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sie hat zugleich eine qualitätssichernde Funktion. 129

(2) Hinsichtlich der Versorgungsempfänger kann der Besoldungsgesetzgeber im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehen, dass der finanzielle Bedarf des Ruhestandsbeamten geringer ist als derjenige des aktiven Beamten (vgl. BGHZ 21, 248 <252>). Damit scheidet auch das Einkommen aktiver privatrechtlich beschäftigter Arbeitnehmer als Bezugspunkt zur Bestimmung der amtsangemessenen Versorgung aus. Die Orientierung an den Einkommensverhältnissen der Rentenempfänger liegt hingegen in der Konsequenz der Fortsetzung der Bedeutung der Einkommen der Angestellten für die Beurteilung der Amtsangemessenheit. 130

(a) Das System der gesetzlichen Rentenversicherung und dessen Veränderungen können allerdings nur insofern zur Bestimmung der Amtsgemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung von deren Absenkung herangezogen werden, als dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar ist. 131

Ein wesentlicher Unterschied der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber der beamtenrechtlichen Altersversorgung besteht darin, dass die Sozialrente als Grundversorgung durch Zusatzleistungen ergänzt wird. Die Beamtenversorgung umfasst hingegen als Vollversorgung sowohl die Grund- als auch die Zusatzversorgung, wie sie durch die betriebliche Altersvorsorge erfolgt. Diese Doppelfunktion ist einerseits durch die Pflicht des Dienstherrn begründet, dem Beamten einen seinem Amt angemessenen Ruhestand zu ermöglichen. Andererseits ist sie Korrektiv dafür, dass dem Beamten weder individuell noch durch kollektive Maßnahmen eine ergänzende betriebliche Versorgungszusage ermöglicht wird. Zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung bestehen mithin strukturelle Unterschiede. Sie sind bei einem Vergleich der Systeme zu berücksichtigen. 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. 132

(b) Soweit die Rentenreform des Jahres 2001 dazu führt, dass eine angemessene Altersversorgung nur mit Hilfe zusätzlicher, privater Altersvorsorge gesichert werden kann (vgl. BTDrucks 14/4595, S. 38), scheidet eine Übertragbarkeit auf das Versorgungsrecht aus. 133

Unabhängig von der Frage, ob und gegebenenfalls in welchen Grenzen ein entsprechender Übergang zu einem System, in dem Teile der Altersversorgung durch private Zusatzversicherung abgesichert sind, auch für den Bereich der Beamtenversorgung überhaupt ohne Verfassungsänderung möglich wäre, kann für die Bemessung der Bezüge beamteter Versorgungsempfänger jedenfalls gegenwärtig der Vergleich mit Rentenbezügen insoweit nicht maßgebend sein, als diese nur eine Teilversorgung im Rahmen eines mehrsäuligen Versorgungssystems darstellen. 134

(c) Schließlich hat der Gesetzgeber zu beachten, dass der Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG und das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Gebot einer dem Amt angemessenen Alimentierung auch unter den Versorgungsempfängern eine Differenzierung der Höhe ihres Ruhegehalts nach der Wertigkeit des Amtes erfordern, das von ihnen zuletzt ausgeübt wurde. Auch nach einer Absenkung des Versorgungsniveaus muss deshalb ein hinreichender Abstand zur Mindestversorgung gewährleistet sein. Blicke die Mindestversorgung nicht auf Ausnahmefälle beschränkt oder lägen die Bezüge ganzer Gruppen von Versorgungsempfängern nicht in nennenswertem Maße über der Mindestversorgung, so führte dies zu einer Nivellierung, die die Wertigkeit des Amtes nicht mehr hinreichend berücksichtigte. 135

cc) § 69e BeamtVG stellt keine wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform 136

2001 dar. Bei Erlass des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 ging der Gesetzgeber davon aus, die Anpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung werde um 5 v.H. verringert werden. Die Absenkung des Versorgungsniveaus belaufe sich auf 4,33 v.H., zu der die bereits nach § 14a BBesG erbrachte Versorgungsrücklage in Höhe von 0,6 v.H. hinzuzurechnen sei (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 33 und 42). Unberücksichtigt blieb dabei, dass die gesetzliche Rente in vielen Fällen nur einen Teil der Altersversorgung ausmacht und dass die vorgenommenen Kürzungen zudem - jedenfalls teilweise - durch eine staatlich geförderte private Altersvorsorge kompensiert werden. Dementsprechend haben die in der mündlichen Verhandlung gehörten sachkundigen Dritten übereinstimmend ausgeführt, die Absenkung der Beamtenversorgung gehe über die der Rente hinaus.

Dennoch hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seines Entscheidungsspielraums noch nicht überschritten. Wegen der Unterschiedlichkeit der Versorgungssysteme, zumal der jeweils eigenständigen Berechnungsgrundlage der Renten und der Pensionen, können die Beschwerdeführer eine prozentual identische Angleichung nicht verlangen. Hinzu kommt, dass die finanziellen Auswirkungen der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung bei Erlass des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 nicht feststanden, sondern sich lediglich anhand von Modellrechnungen abschätzen ließen (vgl. Hain/Tautz, DRV 2001, S. 359 <369>). Insbesondere wird die Höhe der Anpassungen der Rente von vorausgegangenen Beitragssatzänderungen bestimmt (vgl. Hain/Tautz, a.a.O., S. 359 <361>), deren Ausmaß nicht vorhersehbar ist. Darüber hinaus bestanden Unsicherheiten, anhand welchen Faktors das Absenkungsvolumen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu bemessen sei (vgl. die Ausführungen von Ruland in der 73. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 8. November 2001, Protokoll S. 16).

137

Die Übertragung der erst künftigen Auswirkungen der Rentenreform auf die Beamtenversorgung erforderte deshalb eine prognostische Entscheidung des Gesetzgebers. Hiermit zwangsläufig verbundene Ungenauigkeiten und Abweichungen sind bei der Beurteilung des Gestaltungsspielraums und der Amtsangemessenheit der Versorgungsbezüge zu berücksichtigen. Eine von Anbeginn bestehende Deckungsgleichheit der Veränderungen in den Versorgungssystemen ist deshalb nicht Voraussetzung der Verfassungsmäßigkeit des gesetzgeberischen Handelns. Dem Besoldungsgesetzgeber ist darüber hinaus zuzugestehen, zunächst die Auswirkungen der Veränderungen abzuwarten. Andererseits ist er jedoch gehalten, bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen an der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen.

138

Dem hat der Gesetzgeber durch die ebenfalls mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 eingefügte Vorschrift des § 14a Abs. 5 BBesG Rechnung getragen. Danach sind vor der Wiederaufnahme der Versorgungsrücklage deren Auswirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zu prüfen.

139

Durch diese Revisionsklausel wurde die Möglichkeit geschaffen, festzustellen, ob die mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 angestrebte wirkungsgleiche und systemgerechte Übertragung der Rentenreform erreicht wurde. Der Gesetzgeber ist folglich schon nach der Konzeption des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 51) verpflichtet, seine Prognose zu überprüfen und gegebenenfalls erforderliche Änderungen zu beschließen. Er hat hierdurch der Zweistufigkeit der Reform sowohl der Rentenversicherung als auch der Beamtenversorgung Rechnung getragen und sich die Möglichkeit offengehalten, Ungleichheiten in der ersten bei der Übertragung der zweiten Stufe auszugleichen.

II.

Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 140

1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 1, 14 <52>; 98, 365 <385>; stRspr). Er ist verletzt, wenn ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung sich nicht finden lässt, sodass die Bestimmung als objektiv willkürlich bezeichnet werden muss (vgl. BVerfGE 1, 14 <52>; 103, 310 <318>; stRspr). 141

2. Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 bewirkt, dass aktive Beamte nur in Höhe der bislang angefallenen Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG, Versorgungsempfänger hingegen zusätzlich durch die Absenkung des Versorgungsniveaus nach § 69e Beamt-VG zur Verringerung des Anstiegs der Versorgungsausgaben finanziell belastet werden. Darin liegt eine Ungleichbehandlung. 142

Besoldung und Versorgung sind die einheitliche, schon bei Begründung des Beamtenverhältnisses garantierte Gegenleistung des Dienstherrn (vgl. BVerfGE 21, 329 <346>; 37, 167 <179>; 39, 196 <202>); sie sind Teilelemente des einheitlichen Tatbestands der Alimentation. Der Dienstherr ist gehalten, den Unterhalt des Beamten lebenslang – und damit auch nach Eintritt in den Ruhestand – zu garantieren (vgl. BVerfGE 76, 256 <298>). Dieser Verpflichtung kommt er gegenwärtig durch Bereitstellung einer Vollversorgung nach. Der Beamte hat seine Altersversorgung und die seiner Hinterbliebenen nicht selbst zu veranlassen (vgl. BVerfGE 39, 196 <202>); stattdessen sind die Bruttobezüge der aktiven Beamten von vornherein - unter Berücksichtigung der künftigen Pensionsansprüche - niedriger festgesetzt (vgl. BRDrucks 562/51, S. 60; BVerfGE 54, 11 <31 f.>; 105, 73 <115, 125>). 143

Die Einheit von Besoldung und Versorgung hat zur Folge, dass es in rechtlicher Hinsicht keine "Versorgungslast" gibt. Diesem Begriff liegt die unzutreffende Annahme zugrunde, es lasse sich zwischen dem - im Vergleich zu einem Angestellten - preiswerteren aktiven Beamten, bei dem der Dienstherr nicht mit den Sozialabgaben belastet ist, und dem teureren Ruhestandsbeamten differenzieren, für den weiterhin der Dienstherr und nicht die Versorgungsanstalten des Bundes und der Länder und die 144

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufkommen muss. Die Versorgung ist vielmehr die Fortsetzung der Besoldung (vgl. BVerfGE 21, 329 <346 f.>).

3. Der Beamte hat kein Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger. Verschiedene Besoldungsgruppen können deshalb ungleich behandelt werden, wenn es hierfür einen sachlichen Grund gibt (vgl. BVerfGE 56, 353 <362>; 61, 43 <63>; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juni 2001 – 2 BvR 571/00 –, NVwZ 2001, S. 1393 <1394>). 145

a) Daraus folgt zunächst, dass eine Heranziehung allein der Ruhestandsbeamten zur Absenkung der Personalkosten nicht mit dem zu erwartenden Anstieg der Ausgaben für Versorgungsempfänger sachlich gerechtfertigt werden kann. 146

b) Für eine Ungleichbehandlung kann gleichfalls nicht auf eine ansonsten doppelte Inanspruchnahme der aktiven Beamten verwiesen werden. Eine Doppelbelastung der aktiven Beamten hat der Gesetzgeber darin gesehen, dass sie neben den Verminderungen der Besoldungsanpassung auch durch eine private Altersvorsorge belastet würden (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 50 f.). Nach der Gesetzesbegründung ist eine private Altersvorsorge für eine amtsangemessene Versorgung jedoch nicht erforderlich (vgl. BTDrucks 14/7064, S. 31). Hierauf geleistete Zahlungen stellen sich vor diesem Hintergrund als Geldanlagen dar, die zu tätigen der privaten Lebensplanung unterfällt. Ebenso wie nicht staatlich geförderte Anlageformen rechtfertigen sie es daher nicht, aktive Beamte im Gegensatz zu Versorgungsempfängern von als notwendig erachteten Sparmaßnahmen auszunehmen. 147

c) Für die Anwendung des Gleichheitssatzes gelten jedoch die gleichen Maßstäbe wie bei der Überprüfung anhand des Kriteriums der amtsangemessenen Alimentation und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 26, 141 <159>; 49, 260 <273>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 26. April 1995 - 2 BvR 794/91 u.a. –, NVwZ 1996, S. 580). Die Übertragung der Rentenreform 2001 auf die Beamtenversorgung rechtfertigt deshalb auch im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG die Ungleichbehandlung der aktiven und der sich im Ruhestand befindenden Beamten. 148

III.

Art. 1 Nr. 48 VersÄndG 2001 verstößt weder gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot noch gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes. 149

§ 69e BeamtVG stellt keine (echte) Rückwirkung in Form einer Rückbewirkung von Rechtsfolgen dar. 150

1. Eine solche liegt vor, wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs einer Norm und der Eintritt ihrer Rechtsfolgen auf einen Zeitpunkt festgelegt sind, der vor 151

demjenigen liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist, sodass der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift (vgl. BVerfGE 30, 367 <386 f.>; 97, 67 <78 f.>). Grundsätzlich erlaubt die Verfassung nur ein belastendes Gesetz, dessen Rechtsfolgen frühestens mit der Verkündung eintreten. Die Anordnung, eine Rechtsfolge solle bereits vorher eintreten, ist grundsätzlich unzulässig. Der Adressat einer belastenden Regelung kann in der Regel bis zum Zeitpunkt ihrer Verkündung darauf vertrauen, dass er nicht nachträglich einer bisher nicht geltenden Belastung unterworfen wird (vgl. BVerfGE 72, 200 <242, 254>; 97, 67 <78 f.>).

Das Ruhegehalt der Beamten steht von vornherein unter dem Vorbehalt seiner Abänderbarkeit. Die Verringerung der Pensionsleistungen ist gesetzlich vorgesehen, mit dem Alimentationsprinzip vereinbar und unter Rückwirkungs Gesichtspunkten (vgl. BVerfGE 3, 58 <160>) grundsätzlich zulässig. 152

2. § 69e BeamtVG verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihrem verfassungsrechtlich geschützten Vertrauen. Eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen findet nicht statt. Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und der Ruhegehaltssatz werden erst für die Zeit nach dem Inkrafttreten der Vorschrift abgesenkt. Die Regelung wirkt somit auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Rechtsbeziehungen für die Zukunft in einer die Rechtsposition der Betroffenen verschlechternden Weise ein; es handelt sich daher um einen Fall der tatbestandlichen Rückanknüpfung (vgl. BVerfGE 76, 256 <346>). 153

Abzuwägen sind demnach die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der bestehenden Rechtslage. Hierbei ist einerseits das Rechtsstaatsprinzip zu beachten, welches auch die Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf schützt. Andererseits besteht die unabdingbare Notwendigkeit, die Rechtsordnung ändern zu können, um den Staat handlungs- und die Rechtsordnung anpassungsfähig zu erhalten. Es muss dem Gesetzgeber daher grundsätzlich möglich sein, Normen zu erlassen, die an in der Vergangenheit liegende Tatbestände anknüpfen, und unter Änderung der künftigen Rechtsfolgen dieser Tatbestände auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren (vgl. BVerfGE 63, 312 <331>; 70, 69 <84>; 71, 255 <272>; 72, 200 <254>; 76, 256 <347 f.>). 154

Diese Grundsätze haben im Bereich der Beamtenversorgung und der Sozialversicherung besondere Bedeutung, weil dort die Beschäftigungsverhältnisse erst sehr viel später zu Leistungen führen und die Leistungsempfänger häufig Dispositionen mit langfristigen Auswirkungen treffen. Daher wird im Beamtenversorgungs- und Rentenversicherungsrecht besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregelungen begründet. Hinzu kommt, dass Versorgungsempfänger und Rentner in der Regel schon deshalb ein hohes Interesse an der Beständigkeit der Rechtslage haben, weil gerade ältere Menschen bei deren Änderung leicht in eine 155

Lage geraten können, die sie nur schwer oder überhaupt nicht aus eigener Kraft zu bewältigen vermögen. Je größer die insoweit bestehenden Gefahren sind, desto schutzwürdiger wird das betroffene Vertrauen und desto weniger darf es enttäuscht werden (vgl. z.B. BVerfGE 40, 65 <76>; 76, 256 <348 f.>).

Auf der anderen Seite muss der Gesetzgeber gerade auch bei notwendigerweise langfristig angelegten Alterssicherungssystemen die Möglichkeit haben, aus Gründen des Allgemeinwohls an früheren Entscheidungen nicht mehr festzuhalten und Neuregelungen zu treffen, die den gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie den damit verbundenen wechselnden Interessenlagen Rechnung tragen. Bei wesentlichen und grundlegenden Änderungen von Alterssicherungssystemen, vor allem wenn sie erhebliche Verschlechterungen für die Leistungsempfänger mit sich bringen, gilt dies jedenfalls insoweit, als gewichtige und bedeutende Gründe dafür vorhanden sind (vgl. BVerfGE 24, 220 <230>; 51, 356 <363>; 63, 152 <175>; 69, 272 <309>). 156

3. Der Umfang der Absenkung des Versorgungsniveaus in Höhe von 5 v.H. innerhalb eines Zeitraums von sieben Jahren und der Umstand, dass die Verminderung voraussichtlich nicht mit einem betragsmäßigen Rückgang der Bezüge einhergehen wird, lassen erwarten, dass die Beschwerdeführer in der Lage sein werden, sich den veränderten Umständen anzupassen. Hinzu kommt, dass das sachlich gerechtfertigte Ziel des Gesetzgebers, die Rentenreform 2001 auf die Pensionen zu übertragen, von der Notwendigkeit unterstützt wird, das System der Beamtenversorgung langfristig zu sichern. Die Sanierung der Staatsfinanzen ist eine übergreifende und legitime Aufgabe des Gesetzgebers zugunsten des Staatsganzen (vgl. BVerfGE 60, 16 <43>; 72, 175 <198>; 76, 256 <357>). Kann diese allein die Absenkung des Versorgungsniveaus nicht rechtfertigen, so handelt es sich hierbei dennoch um einen Belang, der bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zu berücksichtigen ist. Insoweit bestätigt der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung die Notwendigkeit von Einsparungen auch bei den Versorgungsempfängern und die Bedeutung der Verminderung des Versorgungsniveaus für eine nachhaltige Aufrechterhaltung der Altersversorgung der Beamten (vgl. BTDrucks 15/5821, S. 267 f.). 157

Die mit der Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung verfolgten Anliegen überwiegen hier das schützenswerte Vertrauen der Beschwerdeführer in den Fortbestand der für die Berechnung ihrer Versorgungsbezüge maßgeblichen Faktoren. 158

Hassemer	Jentsch	Broß
Osterloh	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff		Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005 -
2 BvR 1387/02**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005 -
2 BvR 1387/02 - Rn. (1 - 158), [http://www.bverfg.de/e/
rs20050927_2bvr138702.html](http://www.bverfg.de/e/rs20050927_2bvr138702.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050927.2bvr138702