

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn E...

- Bevollmächtigter:

...

- gegen a) den Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtes vom 5. Februar 2003 – 2 LA 2951/01 -,
b) den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Hannover vom 18. Juli 2001 – 2 A 1321/00 -,
c) den Widerspruchsbescheid der Oberfinanzdirektion Hannover vom 4. Februar 2000 – Vers. 607/1597541-Z 337 -,
d) den Bescheid der Oberfinanzdirektion Hannover vom 16. Juni 1999 – Vers. 607/1592567-Z 337 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den Vizepräsidenten Hassemer, die Richter Di Fabio und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 20. Juni 2006 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage der Verfassungsmäßigkeit des so genannten Versorgungsabschlags in § 14 Abs. 3 in Verbindung mit § 85 Abs. 5 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

1. Der am 30. Juli 1937 geborene Beschwerdeführer trat mit Vollendung des 62. Lebensjahrs auf eigenen Antrag zum 1. August 1999 in den Ruhestand. Die Oberfinanzdirektion (OFD) Hannover setzte seine Versorgungsbezüge mit Bescheid vom 16. Juni 1999 unter Zugrundelegung eines Ruhegehaltssatzes von 75 v.H. und eines Versorgungsabschlags i.H.v. insgesamt 3,6 v.H. gemäß § 14 Abs. 3 in Verbindung mit § 85 Abs. 5 BeamtVG fest. Das dem Beschwerdeführer danach zustehende monatliche Ruhegehalt von 5.385,09 DM lag um 201,11 DM unter demjenigen Betrag, den er ohne den Versorgungsabschlag erhalten hätte.

2. a) § 14 Abs. 3 BeamtVG wurde durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2218) eingeführt. Danach verminderte sich das Ruhegehalt für jedes Jahr, um das der Beamte vor der Vollendung des 65. Lebensjahrs nach § 42 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG) oder entsprechendem Landesrecht auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt wird, um 3,6 v.H. Der Gesetzgeber begründete die Neuregelung mit den zunehmenden Belastungen der Versorgungshaushalte durch die steigende Lebenserwartung und das niedrige Pensionierungsalter. Die Minderung des Ruhegehalts sei erforderlich, um die auf eigenen Antrag bewirkte längere Bezugsdauer der Versorgung gegenüber dem Beamten, der erst mit dem Erreichen des 65. Lebensjahres in den Ruhestand trete, auszugleichen (vgl. BTDrucks 11/5372, S. 22 und 24). Dem Vertrauensschutz sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass § 85 Abs. 5 BeamtVG bestimmte, dass der Versorgungsabschlag erst für solche Beamte zur Anwendung kommen sollte, die nach dem 31. Dezember 2001 die Altersgrenze für den Antragsruhestand erreichten. Zudem war die Höhe des Abschlags gestaffelt; der Höchstsatz von 3,6 v.H. für jedes Jahr der vorzeitigen Zuruhesetzung sollte erst für Beamte gelten, die nach dem 31. Dezember 2006 in den (Vor-)Ruhestand treten (vgl. BTDrucks 11/5372, S. 38; BTDrucks 11/5537, S. 48).

b) Durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) wurde § 85 Abs. 5 BeamtVG dahingehend neu gefasst, dass der Versorgungsabschlag nunmehr – ebenfalls gestaffelt – bereits bei Beamten erhoben wurde, die nach dem 31. Dezember 1997 die Altersgrenze nach § 42 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BBG erreichten. Das Vorziehen der Einführung des Abschlags um vier Jahre begründete der Gesetzgeber mit dem absehbaren starken Anstieg der Versorgungslasten und dem wesentlichen Einfluss der hohen Zahl der Frühpensionierungen hierauf. Des Vorziehens der Regelung habe es bedurft, um dem Anstieg der Versorgungslasten rechtzeitig entgegenwirken zu können. Das Rentenrecht enthalte Parallelvorschriften (vgl. BTDrucks 13/3994, S. 30 und 45).

3. Die nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens erhobene Klage des Beschwerdeführers wies das Verwaltungsgericht Hannover mit Gerichtsbescheid vom 18. Juli 2001 ab. Den Antrag auf Zulassung der Berufung lehnte das Niedersächsische Obergericht mit Beschluss vom 5. Februar 2003 ab.

II.

In seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Rechte aus Art. 33 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 1 GG.

1. § 14 Abs. 3 BeamtVG verletze den hergebrachten Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt. Dieser verlange, dass sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgung widerspiegele. Die Vorschrift greife in die erdiente Versorgung ein. Dabei mache es in der Wirkung keinen Unterschied, dass nicht der Ruhegehaltssatz, sondern das Ruhegehalt reduziert werde. Der Abschlag führe beim Beschwerdeführer zu einer besonderen Härte, weil hierbei unberücksichtigt bleibe, dass er bereits 41,89 Dienstjahre absolviert und rechnerisch einen Ruhegehaltssatz von 78,54 v.H. erreicht habe. Insbesondere in Fällen wie diesem habe es einer Regelung des Inhalts bedurft, dass der Abschlag, wenn überhaupt, dann nur vom rechnerisch erdienten Ruhegehalt vorgenommen werde.

Die Kürzung sei sachlich nicht gerechtfertigt. Die lebenslange Kürzung stehe in keinem Verhältnis zur um lediglich drei Jahre vorgezogenen Erlangung der Versorgungsbezüge. Soweit die Gerichte in diesem Zusammenhang auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 9. November 1992 – 2 BvR 1762/92 – (DVBl 1996, S. 502) verwiesen, könne dieser Beschluss nicht zur Rechtfertigung der Kürzung herangezogen werden. Das Bundesverfassungsgericht habe maßgeblich darauf abgestellt, dass der vorzeitig in den Ruhestand versetzte Beamte in einem erheblich kürzeren Zeitraum als der Regelbeamte in den Genuss seiner Versorgungsbezüge komme. Für den Beschwerdeführer treffe dieser Vorhalt aufgrund seiner überdurchschnittlichen Dienstzeit von fast 42 Jahren nicht zu. Darüber hinaus werde die arbeitsmarktpolitische Möglichkeit, auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzt zu werden, durch den Abschlag konterkariert.

2. Die angefochtene Regelung verletze zudem den Grundsatz des Vertrauensschutzes. § 85 Abs. 5 BeamtVG in der Fassung des Gesetzes vom 18. Dezember 1989 habe zunächst eine lange Übergangszeit für die Einführung des Abschlags vorgesehen. Der Beschwerdeführer habe deshalb nicht damit rechnen müssen, hiervon erfasst zu werden. Erst mit dem Vorziehen des Inkrafttretens des Versorgungsabschlags durch das Gesetz vom 24. Februar 1997 habe diese Vorschrift auch für den Beschwerdeführer gegolten. Die ihm verbliebene Zeit von knapp zwei Jahren sei zu kurz gewesen, die mit dem Abschlag verbundenen finanziellen Einbußen durch private Vorsorge auszugleichen.

3. Schließlich bewirke § 14 Abs. 3 BeamtVG eine Ungleichbehandlung gegenüber solchen Beamten, die mit einer gleichen oder sogar geringeren Dienstzeit bis zum Erreichen der Altersgrenze im Dienst blieben. Auch insoweit sei kein sachlicher Grund zur Rechtfertigung gegeben.

III.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Ihr kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Rechte des Beschwerdeführers angezeigt. Sie ist unbegründet.

1. § 14 Abs. 3 BeamtVG widerspricht nicht dem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, wonach die Versorgung aus dem letzten Amt zu gewähren ist.

a) 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. Zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätzen zählt daher, dass das Ruhegehalt anhand der Dienstbezüge des letzten vom Beamten bekleideten Amtes zu berechnen ist. 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. Art. 33 Abs. 5 GG fordert mithin, dass die Ruhegehaltsbezüge sowohl das zuletzt bezogene Dienst Einkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln (vgl. BVerfGE 11, 203 <Leitsatz 1>; 61, 43 <57>; 76, 256 <322>; BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1444>).

b) Ungeachtet des Versorgungsabschlages bleibt die Länge der Dienstzeit Berechnungsgrundlage der Versorgungsbezüge. § 14 Abs. 3 BeamtVG führt nicht zu einer Reduzierung des Ruhegehaltssatzes, sondern lediglich zu einer Verminderung des sich aus den Faktoren des Ruhegehaltssatzes und der ruhegehaltfähigen Bezüge ergebenden Betrages. Soweit der Beschwerdeführer berücksichtigen möchte, dass er bereits mehr als 40 Dienstjahre abgeleistet hat, verkennt er, dass das Alimentationsprinzip im synallagmatischen Verhältnis nicht zu einer in Jahren bemessenen Dienstzeit steht, sondern dazu, dass der Beamte sein ganzes Arbeitsleben bis zum Erreichen der vom Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums festgelegten Altersgrenze in den Dienst des Staates gestellt hat (vgl. BVerfGE 76, 256 <323 f. und 332 f.>). Der Gesetzgeber kann im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehen, dass der finanzielle Bedarf des Ruhestandsbeamten geringer ist als derjenige des aktiven Beamten (vgl. BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1447>). Dagegen, dass die Versorgungsleistungen in einem angemessenen Abstand hinter dem zugrunde zu legenden aktiven Arbeitseinkommen zurückbleiben, und folglich auch gegen die Festlegung eines Versorgungshöchstsatzes, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfGE 76, 256 <332>). Nach welcher Dauer des Dienstverhältnisses der Beamte diesen Höchstsatz erreicht, betrifft lediglich die – einfachgesetzliche – rechnerische Ausgestaltung des Versorgungsrechts.

Durch sie wird der Gesetzgeber nicht daran gehindert, dem Zusammenspiel von Alimentation und dienstlicher Hingabe dadurch Rechnung zu tragen, dass er einem vorzeitigen Ausscheiden des Beamten – und damit einem Ungleichgewicht zwischen Alimentierung und Dienstleistung (vgl. BVerwG ZBR 2006, S. 166 <167>) – durch eine Verminderung des Ruhegehalts Rechnung trägt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das vorzeitige Ausscheiden des Beamten nicht auf einem Dienstunfall beruht und folglich nicht dem Verantwortungsbereich des Dienstherrn zuzurechnen ist.

c) Die Maßgeblichkeit der Höhe des zuletzt bezogenen Dienst Einkommens wird durch § 14 Abs. 3 BeamtVG ebenfalls nicht berührt. Dass sich in Folge des Versorgungsabschlags der Abstand zwischen dem Betrag der Versorgungsbezüge des Beamten, der vorzeitig in den Ruhestand getretenen ist, und demjenigen eines niedriger besoldeten Beamten, der erst mit Erreichen der Altersgrenze pensioniert wird, verringert, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch insoweit ist der Leistungsgrundsatz dahingehend eingeschränkt, dass der Gesetzgeber bei seiner Ausgestaltung dem Gleichgewicht zwischen Alimentierung und dienstlicher Hingabe Rechnung tragen darf. Der Grundsatz der amtsangemessenen Versorgung fordert lediglich, dass die an ein höherwertiges Amt anknüpfenden Ruhestandsbezüge bei ansonsten gleich gelagerten Voraussetzungen ein höheres Niveau erreichen müssen (vgl. BVerwG, ZBR 2005, S. 166 <167>).

2. Die durch den Versorgungsabschlag bewirkte Kürzung der Versorgungsbezüge ist im Hinblick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums auch sonst nicht zu beanstanden. Solange der Alimentationsgrundsatz nicht verletzt wird, hat der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben. 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>). Hierfür reichen finanzielle Erwägungen allerdings allein nicht aus. Zu ihnen müssen weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzungen von Versorgungsbezügen sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1446>).

a) Soweit in der Gesetzesbegründung und in den angefochtenen Entscheidungen auf Parallelvorschriften im Rentenrecht verwiesen wird, nach denen die vorzeitige Inanspruchnahme der gesetzlichen Rente ebenfalls zu einer Verringerung der Bezüge um 3,6 v.H. pro Jahr führt, vermag dies die Kürzung durch den Versorgungsabschlag nicht in voller Höhe zu rechtfertigen. Denn eine zahlenmäßig identische Übertragung missachtet die strukturellen Unterschiede der Versorgungssysteme, die insbesondere darin liegen, dass die Beamtenversorgung als Vollversorgung sowohl die Grund- als auch die Zusatzversorgung umfasst (vgl. BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1447>).

b) Derartige systemimmanente Gründe können jedoch darin liegen, 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 dem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verbundenen Belastungen der Staatsfinanzen rechtfertigen deshalb Einschnitte in die Beamtenversorgung mit dem Ziel, das tatsächliche Pensionierungsalter anzuheben und die Zusatzkosten dadurch zu individualisieren, dass die Pension des Beamten um einen Abschlag gekürzt wird (vgl. BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1446>). Hierbei war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, den Versorgungsabschlag nicht von der Höchstpension, sondern von dem sich ohne Berücksichtigung der Kappung auf 75 v.H. ergebenden Ruhegehaltssatz vorzunehmen. Denn dies hätte in einer Vielzahl der Fälle dazu geführt, dass der Beamte trotz des frühzeitigen Ausscheidens weiterhin die Höchstpension erhalten hätte, und damit den Anreiz zur Frühpensionierung weitestgehend unangetastet gelassen.

3. § 14 Abs. 3 BeamtVG verstößt weder gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot noch gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes.

a) Die Vorschriften über den Versorgungsabschlag entfalten keine unzulässige Rückwirkung. Sie greifen nicht ändernd in die Rechtslage ein, die vor ihrem Inkrafttreten bestanden hat.

b) Die Regelung wirkt auf noch nicht abgeschlossene Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein. Eine solche tatbestandliche Rückanknüpfung ist zulässig, sofern ihr nicht im Einzelfall das schutzwürdige Vertrauen des Betroffenen entgegensteht (vgl. BVerfGE 70, 69 <84>). Grundsätzlich kann der Bürger nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige gesetzliche Regelung bestehen bleibt. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im Bereich des Beamtenversorgungsrechts durch Art. 33 Abs. 5 GG seine besondere Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 76, 256 <347>), gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeder Enttäuschung seiner Erwartung in deren Fortbestand zu bewahren (vgl. BVerfGE 70, 69 <84>). Allerdings haben die Grundsätze des Vertrauensschutzes im Bereich der Beamtenversorgung besondere Bedeutung: Wegen der Langfristigkeit gegebenenfalls notwendiger Dispositionen wird im Versorgungsrecht ein besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregelungen begründet. Hierbei ist jedoch andererseits zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber gerade auch bei notwendigerweise langfristig angelegten Alterssicherungssystemen die Möglichkeit haben muss, aus Gründen des Allgemeinwohls an früheren Entscheidungen nicht mehr festzuhalten und Neuregelungen zu treffen, die den gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen (vgl. BVerfG, DVBl 2005, S. 1441 <1449>).

c) Das Vertrauen des Beschwerdeführers in den Fortbestand der bisherigen günstigen Rechtslage ist nicht generell schutzwürdiger als das öffentliche Interesse an ihrer Änderung (vgl. BVerfGE 76, 256 <356>). Die Einführung des Versorgungsabschlags wie auch deren Vorziehen tragen dem im ersten Versorgungsbericht der Bundesregierung (vgl. BRDrucks 780/96) dokumentierten drastischen Anwachsen der Versorgungszahlungen und der Mitursächlichkeit der Frühpensionierungen hierfür Rechnung. Sie wirken damit dem Anreiz zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem aktiven Dienst entgegen, der dadurch geschaffen wurde, dass der Versorgungshöchstsatz aufgrund des zuvor geltenden Rechts bereits lange vor der Regelaltersgrenze erreicht werden konnte. Dieser Anreiz ist aufgrund der Übergangsregelungen mit der Linearisierung und Streckung des Anwachsens des Versorgungssatzes nicht entfallen, sondern wird noch mehrere Jahre fortbestehen. Der im Versorgungsbericht dokumentierten Notwendigkeit schnellstmöglichen Handelns konnte deshalb nur durch weitere Maßnahmen Rechnung getragen werden.

Diese führen für den Beschwerdeführer nicht zu unzumutbaren Belastungen. Er hat nicht dargelegt, dass der für ihn geltende Abschlag von insgesamt 3,6 v.H. dazu führt, dass die Untergrenze der amtsangemessenen Alimentation unterschritten wird. In Anbetracht eines Differenzbetrages von 201,11 DM bei einem verbleibenden monatlichen Versorgungsanspruch in Höhe von 5.385,09 DM bestehen hierfür auch keine Anhaltspunkte. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es der Beschwerdeführer selbst in der Hand hatte, eine Minderung der Versorgung dadurch zu vermeiden, dass er bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze im aktiven Dienst verblieb. Die Frage, ob das vorzeitige Ausscheiden arbeitsmarktpolitisch gewünscht ist, ist hierbei ohne Belang. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die lebenslange Kürzung stehe in keinem Verhältnis zur um lediglich drei Jahre vorgezogenen Erlangung der Versorgungsbezüge, verkennt er, dass die durch den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verursachten Mehrkosten durch den Versorgungsabschlag bei weitem nicht ausgeglichen werden.

Schließlich hat der Gesetzgeber dem Vertrauensschutz der Betroffenen durch die Übergangsregelung des § 85 Abs. 5 BeamtVG Rechnung getragen, wonach der Versorgungsabschlag auf ältere Beamte nur in geringerem Umfang Anwendung findet.

4. Des Weiteren verstößt § 14 Abs. 3 BeamtVG nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Aus den vorstehenden Darlegungen folgt, dass das Nichterreichen der Regelaltersgrenze einen hinreichenden sachlichen Differenzierungsgrund darstellt.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Hassemer

Di Fabio

Landau