

Hubert Minz

Praxis-Handbuch

Beamten-

versorgungsrecht

Eine systematische Darstellung
Mit aktueller Rechtsprechung

 **WALHALLA**
FACHVERLAG

*Nutzen Sie das Inhaltsmenü:
Die Schnellübersicht führt Sie zu Ihrem Thema.
Die Kapitelübersichten führen Sie zur Lösung.*

Vorwort zur 3. Auflage	14
Abkürzungen	16
1 Grundsätzliches zum Beamtenversorgungsrecht	19
2 Das Ruhegehalt	37
3 Hinterbliebenenversorgung und kinderbezogene Versorgungsregelungen	97
4 Dienstunfallfürsorge	127
5 Weitere Versorgungsbezüge	165
6 Das Zusammentreffen mit weiteren Bezügen	171
7 Beamtenversorgung im Versorgungsausgleich	189

Schnellübersicht

8	Verfahrens- und bestandsrechtliche Regelungen	215
9	Versorgung besonderer Beamtengruppen	231
10	Übergangsvorschriften aufgrund zahlreicher Gesetzesänderungen	239
11	Zukünftige Entwicklungen in der Beamtenversorgung	247
	Stichwortverzeichnis	252

Man möge mir verzeihen, dass ich jeweils – ausschließlich zur besseren Lesbarkeit und zum besseren Verständnis – die männliche Form verwende. Eine Diskriminierung der Frau liegt mir völlig fern.

Vorwort zur 3. Auflage

Das Wichtigste vorweg: Die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts gilt weiterhin: „Besoldung und Versorgung sind in ihrer Ausgestaltung als eigenständige, unverzichtbare Unterhaltsrechte – die Versorgungsansprüche zunächst in der Form unverzichtbarer Anwartschaft – die einheitliche, schon bei der Begründung des lebenslangen Beamtenverhältnisses im Interesse des Dienstherrn selbst garantierte Gegenleistung, um den Beamten von der Ehe- und Familiengemeinschaft entspringenden natürlichen Sorge um das wirtschaftliche Wohl seiner Angehörigen, auch für die Zeit nach seinem Tode, freizustellen und so die von ihm geforderte gewissenhafte Hingabe im Dienst und eine loyale Pflichterfüllung zu sichern.“

BVerfGE 21, 329 = NJW 1967, 1851, 1853

Die aktuelle Entwicklung des Beamtenversorgungsrechts erforderte eine gründliche Neubearbeitung des Handbuchs. Diese beruht auf dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz des Bundes (vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160), dessen Versorgungsteil beeinflusst ist von:

- der Föderalismusreform
- der Koalitionsvereinbarung 2005
- den Rentenreformen 2001 und 2004
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- versorgungspolitischen Grundsatzentscheidungen
- der Besoldungsreform
- Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz führte zu einer neuen Paragrafenfolge des Bundesbeamtengesetzes. Auch das erforderte die durchgängige Aktualisierung des Handbuchs. Berücksichtigt ist schließlich die Strukturreform des Versorgungsausgleichs bei Ehescheidungen (Gesetz vom 3. April 2009, BGBl. I S. 700) durch das Versorgungsausgleichsgesetz, das Gesetz über die interne Teilung beamtenversorgungsrechtlicher Ansprüche von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten im Versorgungsausgleich und die Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes – sämtlich in Kraft getreten am 1. September 2009.

Die systematische Darstellung mit praxisbezogenen Schwerpunkten und Fallbeispielen wurde beibehalten. Besondere Fragestellungen aus meiner anwaltlichen Beratung und Vertretung vor den Verwaltungsgerichten sind berücksichtigt, soweit sie von allgemeinem Interesse sind.

Für Hinweise aus dem Benutzerkreis danke ich und nehme sie zur Verbesserung und Ergänzung gern entgegen. Der Neuauflage wünsche ich freundliche Aufnahme

Dr. Hubert Minz

I. Die Beamtenversorgung im System der Alters- und Invaliditätssicherung

1. Soziale Sicherung

- 1 Die soziale Sicherung im Alter und bei Invalidität ist in der Bundesrepublik Deutschland durch vielfältige verschieden gestaltete Systeme gewährleistet. Das Modell unterschiedlicher Alterssicherungssysteme entspricht dem freiheitlichen Rechtsstaat, mit dem es nicht vereinbar wäre, das Versorgungssystem einer besonderen Gruppe zum erzwungenen Regeltypus zu machen. Der öffentliche Dienst verlangt und hat ein auf die durch ihre freiheitsbeschränkende Sonderbindung an den Dienstherrn gekennzeichnete Gruppe der Beamten (entsprechend der Richter, vergleichbar der Soldaten) zugeschnittenes Versorgungssystem, das durch das herkömmlich ausgestaltete Beamtenversorgungsrecht geprägt ist. Die erwerbstätigen Bürger befinden sich überwiegend nicht in einem solchen Pflichtenverhältnis, auch nicht die Arbeitnehmer (Angestellte und Arbeiter – Tarifbeschäftigte) im öffentlichen Dienst. Für diese Gruppe, die ihre Leistung vom Ansatz her um der Gegenleistung willen erbringt, gibt es die beitragsbezogene Grundsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung, die ergänzungsfähig ist und tatsächlich auch in vielen Fällen durch eine betriebliche Altersversorgung erweitert wird. Eine solche besteht für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst durch die sogenannte Zusatzversorgung, die den Zweck hat, deren Gesamtversorgung an die Beamtenversorgung anzugleichen. Auf ganz anderen Voraussetzungen und Grundlagen beruht die Versorgung durch die verschiedenen berufsständischen, von den Angehörigen freier Berufe geschaffenen Versorgungswerke zur kollektiven gegenseitigen Absicherung, deren körperschaftliche/anstaltliche Struktur der Gesetzgeber ebenso wie die Zwangsmitgliedschaft anerkannt hat. Solche Versorgungswerke existieren beispielsweise für Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater und Architekten.

2. Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung

- 2 In der politischen Diskussion und im parlamentarischen Blickfeld steht nicht erst heute die Forderung nach einer – systemimmanenten – Angleichung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung. Dieses Bestreben liegt beispielsweise

dem BeamtVGÄndG 1992 im Hinblick auf die Rentenreform 1992 ebenso zugrunde wie dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 in Anlehnung an die durch das Altersvermögensgesetz und das Altersvermögensergänzungsgesetz vorgenommenen Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Vergleich des beamtenrechtlichen Systems der sozialen Sicherung mit der Sozialversicherung ist indessen wegen der unterschiedlichen Strukturprinzipien nur in engen Grenzen möglich.

Beamtenversorgung und Alimentationsprinzip

Die Beamtenversorgung steht nach Rechtsgrund, Wesen und Umfang in verfassungsrechtlich abgesichertem Zusammenhang mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG. Die Funktion der Beamtenversorgung besteht darin, die angemessene Lebenshaltung des Beamten entsprechend dem zuletzt bekleideten Amt für die Zeit nach alters- oder invaliditätsbedingtem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst zu garantieren. Bestimmend dafür ist das Alimentationsprinzip, das auf der Überlegung basiert, dass eine geordnete Staatsverwaltung nur sichergestellt ist, wenn die verantwortlichen Amtsträger auf Lebenszeit wirtschaftlich abgesichert sind. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter, vom Gesetzgeber zu beachtender Grundsatz ist durch das BVerfG (BVerfGE 44, 249, 265 = NJW 1977, 1869, 1870) mit der Feststellung definiert, dass „die Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung so zu bemessen sind, dass sie einen je nach Dienstrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes und entsprechender Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewähren und als Voraussetzung dafür genügen, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftefeld eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.“ Das gilt ausdrücklich auch für die Versorgung, die der Sicherung des angemessenen amtsgemäßen Unterhalts für die Zeit des Ruhestandes dient.

3

Gesetzliche Rentenversicherung

- 4 Die gesetzliche Rentenversicherung, geregelt im SGB VI, stellt demgegenüber eine sozialstaatlich begründete staatliche Zwangsversicherung dar, die von dem jeweiligen Arbeitsverhältnis unabhängig ist, bei der es daher an einer Konnexität mit dem Arbeitsverhältnis fehlt. Die als Versicherungssystem angelegte gesetzliche Rentenversicherung, die auf Beitragsleistungen der Versicherten beruht, wird getragen durch eine körperschaftlich ausgestaltete Selbstverwaltung der Versicherten und der Arbeitgeber (Deutsche Rentenversicherung Bund und Regionalträger). Die Finanzierung der bei Erfüllung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen zu zahlenden Rente erfolgt durch Beiträge, die vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber je zur Hälfte aufgebracht werden; hinzu kommen zunehmend höhere staatliche Zuschüsse. Für die Bemessung der Beiträge sind – in der Regel jährlich steigende – Höchstgrenzen bestimmt (sogenannte Beitragsbemessungsgrenzen). Die über diese Grenzen hinausgehenden Teile des Entgelts bleiben beitragsfrei; sie werden demnach auch bei der späteren Rentenberechnung nicht berücksichtigt. Auf der Grundlage tarifvertraglicher Vereinbarungen (vgl. § 25 TVöD) erhalten die Arbeitnehmer Rentenzahlungen aus der Zusatzversorgung einer öffentlich-rechtlichen Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung. Dadurch wird die Differenz zwischen der vergleichbaren Beamtenversorgung und der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeglichen.

Unterschiedliche Besteuerung von Leistungen

- 5 Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus der Beamtenversorgung werden unterschiedlich besteuert. Bis zum 1. Januar 2005 galt folgende Regelung:
- 6 Renten (einschließlich solcher aus der Zusatzversorgung) gehören zu den Leibrenten im Sinne von § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a EStG. Sie werden nur mit ihrem sogenannten Ertragsanteil versteuert. Dabei handelt es sich um einen fiktiven im Rentenbetrag enthaltenen Zinsanteil aus dem fiktiv eingezahlten Kapital (Kapitalanteil). Der Ertragsanteil ist der Höhe nach abhängig vom vollendeten Lebensjahr bei Eintritt des Rentenfalls (im Einzelnen siehe Tabelle zu § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a EStG); er beträgt z. B. bei Vollendung des 65. Lebensjahres bei Rentenbeginn 27 v. H. (inzwischen 18 v. H.). Diese Regelung führt bei vielen Rentnern zur völligen Steuerfreiheit.

Versorgungsbezüge aus der Beamtenversorgung sind steuerlich hingegen Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG. Eine Milderung der Besteuerung tritt lediglich dadurch ein, dass (bis 2005) 40 v. H. der Versorgungsbezüge, höchstens jedoch 3 000 EUR steuerfrei bleiben (Versorgungsfreibetrag, § 19 Abs. 2 Satz 1 EStG). 7

Zu der deutlichen Benachteiligung der Empfänger von Versorgungsbezügen gegenüber den Rentnern hat sich das BVerfG mehrfach (BVerfGE 54, 11 ff.; 86, 369 ff.) geäußert und in seinem Urteil vom 6. März 2002 (NJW 2002, 1103 = ZBR 2002, 200 = ZTR 2002, 243) die unterschiedliche Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung für mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt. Gleichzeitig hat das Gericht den Gesetzgeber – unter Einräumung langer Übergangsfristen – verpflichtet, spätestens bis zum 1. Januar 2005 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen. Dem ist der Gesetzgeber durch das Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) vom 5. Juli 2004 (BGBl. I S. 1427) nachgekommen. Die steuerlichen Auswirkungen seit 1. Januar 2005 stellen sich kurz gefasst wie folgt dar: 8

- Kernpunkt des Gesetzes ist die schrittweise Einführung der sogenannten „nachgelagerten Besteuerung“ aller Altersbezüge bis zum Jahr 2040. 9
- Der bisher für Versorgungsbezüge gewährte Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von 920 EUR wird auf den Werbungskosten-Pauschbetrag für Renteneinkünfte in Höhe von 102 EUR abgesenkt.
- Für berücksichtigungsfähige Altersvorsorgebeiträge gilt ein Abzugssatz von 60 v. H., der sich jährlich um 2 Prozentpunkte bis auf 100 v. H. im Jahr 2025 erhöht. Beiträge zu Lebensversicherungen, die nach dem 31. Dezember 2004 abgeschlossen werden, sind nicht mehr als Sonderausgaben abzugsfähig.
- Der Versorgungsfreibetrag verringert sich von höchstens 3 000 EUR im Jahr 2005 in Jahresschritten (1,6 v. H. bis einschl. 2020, sodann 0,8 v. H.) bis zum Jahr 2040 auf 0 EUR. Zum Ausgleich des Nachteils durch die Kürzung des Werbungskosten-Pauschbetrags wird ein Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag gewährt, der in ebenfalls jährlichen Schritten von 900 EUR im Jahr 2005 auf 0 EUR im Jahr 2040 abgeschmolzen wird. Die Höhe der beiden Freibeträge wird bei Versorgungsbeginn festgestellt und

Grundsätzliches zum Beamtenversorgungsrecht

bleibt für die gesamte Versorgungsdauer unverändert (sogenanntes Kohortenprinzip). Die Entwicklung des Versorgungsfreibetrags stellt sich wie folgt dar:

Jahr des Versorgungsbeginns	Versorgungsfreibetrag		Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag in EUR
	in v. H. der Versorgungsbezüge	Höchstbetrag in EUR	
bis 2005	40,0	3 000	900
ab 2006	38,4	2 880	864
2007	36,8	2 760	828
2008	35,2	2 640	792
2009	33,6	2 520	756
2010	32,0	2 400	720
2011	30,4	2 280	684
2012	28,8	2 160	648
2013	27,2	2 040	612
2014	25,6	1 920	576
2015	24,0	1 800	540
2016	22,4	1 680	504
2017	20,8	1 560	468
2018	19,2	1 440	432
2019	17,6	1 320	396
2020	16,0	1 200	360
2021	15,2	1 140	342
2022	14,4	1 080	324
2023	13,6	1 020	306
2024	12,8	960	288
2025	12,0	900	270
2026	11,2	840	252
2027	10,4	780	234
2028	9,6	720	216
2029	8,8	660	198
2030	8,0	600	180
2031	7,2	540	162
2032	6,4	480	144
2033	5,6	420	126
2034	4,8	360	108
2035	4,0	300	90
2036	3,2	240	72
2037	2,4	180	54
2038	1,6	120	36
2039	0,8	60	18
2040	0,0	0	0

- Leibrenten (insbesondere lebenslang zu gewährende Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung) unterliegen einheitlich mit einem Anteil von 50 v. H. der Besteuerung. Das gilt für die sogenannten Bestandsrenten und auch für die im Jahr 2005 beginnenden Rentenzahlungen. Der Besteuerungsanteil wird bis zum Jahr 2020 für Neurentner um jährlich 2 Prozentpunkte auf 80 v. H. angehoben. Danach steigt der Anteil um jährlich 1 Prozentpunkt. Bei einem Rentenbeginn im Jahr 2040 ist damit das Ziel der nachgelagerten Besteuerung zu 100 v. H. erreicht. Wichtig ist auch hier, dass der bei Rentenbeginn festzustellende Renten-Freibetrag für die gesamte Rentenlaufzeit unverändert bleibt.

Systemwechsel

Ein Wechsel aus dem Beamtenversorgungssystem in das System der gesetzlichen Rentenversicherung und umgekehrt ist nicht unproblematisch. **10**

Ein solcher Systemwechsel erfolgt, wenn ein Beamter aus dem Beamtenverhältnis ohne versorgungsrechtliche Ansprüche ausscheidet (Entlassung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, Verlust der Beamtenrechte) oder wenn der Anspruch des Ruhestandsbeamten auf Versorgungsbezüge erlischt (§§ 59, 60 BeamtVG, § 12 BDG). In diesen Fällen erfolgt eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 8 Abs. 2 SGB VI). Gleiches gilt auch, wenn wegen Nichtigkeit oder Rücknahme der Ernennung (§§ 13, 14 BBG) ein Beamtenverhältnis gar nicht bestanden hat. Der durch die Nachversicherung erworbene Rentenanspruch bleibt hinter der erdienten Versorgungsanwartschaft zurück, weil eine Nachversicherung nur bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze vorgenommen wird und in der Zusatzversorgung gänzlich unterbleibt. Versuche, diese verfassungsrechtlich fragwürdige Benachteiligung, insbesondere freiwillig ausgeschiedener Beamter, durch Öffnung der Nachversicherung auszugleichen, sind bisher erfolglos geblieben. **11**

Wird ein Arbeitnehmer in ein Beamtenverhältnis berufen, so ist er mit Beginn der Wirksamkeit der Ernennung in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsfrei (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Dem früheren Arbeitnehmer steht unter Umständen ein eingeschränkter Anspruch auf Beitragserstattung zu (vgl. § 210 SGB VI), **12**

ggf. auf Weiterversicherung (vgl. § 232 SGB VI) bei Übernahme auch des Arbeitgeberanteils der Beiträge. Im Übrigen ist ein Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten zur Vermeidung einer Doppelversorgung in § 55 BeamtVG geregelt (dazu Rn 498).

II. Die Beamtenversorgung als Teil des Beamtenrechts

1. Aktives Beamtenverhältnis und Ruhestandsbeamtenverhältnis

- 13 Das Beamtenverhältnis endet nach der gesetzlichen Regelung (§ 30 Nr. 4 BBG) mit Eintritt in den Ruhestand. Tatsächlich bedeutet der Ruhestand indessen keine eigentliche Beendigung des Beamtenverhältnisses, sondern nur eine Befreiung von der Dienstleistungspflicht des aktiven Beamten (Mayer, Die gesellschaftsadaquate Beamtenversorgung im sozialen Rechtsstaat, ZBR 1968, 361, 364). Das zeigt beispielsweise die Reaktivierung dienstunfähiger Beamter bei Wiedererlangung der Dienstfähigkeit (§ 46 BBG), die zur Fortsetzung des früheren Beamtenverhältnisses führt. Einige Dienstpflichten überdauern das Beamtenverhältnis (so die Amtsverschwiegenheit, das Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen, vgl. Battis, § 30 Rn 4). Das aktive Beamtenverhältnis und das Ruhestandsbeamtenverhältnis bilden eine rechtliche Einheit (so schon Fischbach, Bundesbeamtengesetz, Vorbem. A. I. vor § 105). Der BGH (BGHZ 12, 61 und 16, 192) hat bereits den Versorgungsanspruch des Beamten aus dem Wesen des Beamtentums hergeleitet, das darin besteht, dass der Beamte durch einen einseitigen Staatshoheitsakt in ein dauerndes, nicht kündbares Dienst- und Treueverhältnis zum Staat tritt, das ihn verpflichtet, seinem Dienstherrn seine Person und seine Arbeitskraft ausschließlich zur Verfügung zu stellen, solange er dazu fähig ist, und den Dienstherrn verpflichtet, die eine standesgemäße Lebensführung verbürgenden Bezüge zu zahlen. Dadurch wird der Beamte jedoch nicht in die Lage versetzt, für den Fall des Alters und der Dienstunfähigkeit Rücklagen zu bilden. Aus diesem Grund gehört es zu den Verpflichtungen des Staates, den Beamten im Fall der Dienstunfähigkeit zu versorgen, und ebenso im Fall seines Todes die Hinterbliebenen. Diese Verpflichtung wird indessen neuerdings zunehmend aufgeweicht, wenn die sich fortsetzende Verschlechterung der Beamtenversorgung den aktiven Beamten zur ergän-

zenden, aus seinen Dienstbezügen zu finanzierenden Alters- und Invaliditätsvorsorge zwingt.

2. Eigene gesetzliche Regelung der Beamtenversorgung

Der rechtlichen und sachlichen Einheit von Beamtenstatusrecht und Beamtenversorgungsrecht steht nicht entgegen, dass die Beamtenversorgung nicht (mehr) in den allgemeinen Beamten-gesetzen, sondern in einem eigenen Gesetz geregelt ist. Bis zum Inkrafttreten des Beamtenversorgungsgesetzes (1. Januar 1977) war das Versorgungsrecht der Beamten jeweils Teil des Bundes-beamtengesetzes und der Beamtengesetze der Länder innerhalb der durch die Vorgaben des Beamtenrechtsrahmengesetzes ge-setzten Klammern. Gemäß Art. 74a GG a. F. wurden zur Wahrung der Rechtseinheit Besoldung und Versorgung ausdrücklich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterstellt. Diese Zuordnung führte zu eigenständigen Regelungen der Besoldung (der Beamten, Richter und Soldaten) durch das Bundesbesoldungs-gesetz und der Versorgung (der Beamten und Richter) durch das Beamtenversorgungsgesetz.

14

III. Rechtliche Grundlagen: Verfassungsrecht, Gesetzesrecht und historische Entwicklung

1. Verfassungsrechtlicher Schutz des Systems der Beamtenversorgung

Materiell-rechtlich ist das System der Beamtenversorgung – wie dargestellt – an dem Alimentationsprinzip als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG orientiert und als solches verfassungsrechtlich geschützt. Ohne Verfas-sungsänderung lässt sich das Beamtenversorgungssystem nicht durch ein wie auch immer geartetes Alters- und Invaliditätssiche-rungssystem ersetzen. Zur Erinnerung: Der Beamte hat Anspruch darauf, so versorgt zu werden, dass unter Berücksichtigung der all-gemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und der Bedeutung des innegehabten Amtes seine Würde wie die des Dienstherrn gewahrt bleibt (Mayer, ZBR 1968, 361, 374). Besoldung und Versorgung beruhen auf dem Alimentationsprinzip, sind somit inhaltlich gleichwertig. Die Differenz der Versorgung gegenüber der Besoldung mag man als Abschlag für Aufwendungen verste-

15

hen, die nur dem aktiven Beamten aus der Dienstausbübung entstehen. Zwar verlangt das Alimentationsprinzip nicht, dass die Versorgung in einem bestimmten prozentualen Verhältnis zur Besoldung stehen muss. Eine Herabsetzung des Höchststruhegehalts von 75 v. H. auf 71,75 v. H. der Dienstbezüge, wie sie das Versorgungsänderungsgesetz 2001 mit Wirkung zum 1. Januar 2003 (Art. 20 Abs. 2 Nr. 1 Versorgungsänderungsgesetz 2001) vornimmt, setzt aber die Annahme einer bisherigen Überalimentierung der Versorgungsempfänger voraus, die wohl niemand ernsthaft behaupten kann, und ist daher verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Im Übrigen vgl. zu „Beamtenversorgung und Verfassungsrecht“ den grundlegenden Beitrag von Bayer in DVBl. 2002, 73 ff.

2. Gesetzgebungskompetenz

- 16 Formell-rechtlich war Art. 74a GG a. F. von Bedeutung. Mit dieser, mit dem 28. Änderungsgesetz vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 206) in das Grundgesetz eingeführten Norm wurde dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung der Besoldung und der Versorgung übertragen. Dadurch wurde einer sich abzeichnenden von der jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Bundes und der Länder abhängigen Rechtszersplitterung und damit einer möglichen Sogwirkung vorgebeugt. Auf dieser Grundlage entstand das am 1. Januar 1977 in Kraft getretene mit Zustimmung des Bundesrats (Art. 74a Abs. 2 GG a. F.) erlassene „Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG)“. Bis dahin hatten Bund und Länder jeweils eigene inhaltlich weitgehend gleiche Versorgungsregelungen, die sich an den entsprechenden Vorgaben des BRRG ausrichteten. Das BeamtVG stellte damit eine Vollregelung dar, die den Ländern keine Spielräume für eigene versorgungsrechtliche Regelungen beließ.

Die sogenannte Föderalismusreform (vgl. 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034) hob Art. 74a GG auf mit der Folge, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Versorgungsrechts wieder in die Zuständigkeit der Länder zurückgefallen ist (Art. 70 Abs. 1 GG). Eine einheitliche Entwicklung der Beamtenversorgung ist damit infrage gestellt. Nach der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 GG gilt das Beamtenversorgungsgesetz (in der vor dem 1. September 2006 geltenden Fassung) für die Beamten der Länder und der Kommu-

nen fort, bis das Beamtenversorgungsrecht durch Landesversorgungsrecht ersetzt wird. Einige Länder haben bereits partiell von der Ersetzungsbefugnis Gebrauch gemacht.

3. Rechtsgrundlagen für die Beamtenversorgung

Beamtenversorgungsgesetz

Für die Versorgung der Beamten aller Dienstherren im Sinne von § 121 BRRG galt somit seit dem 1. Januar 1977 das BeamtVG. Auf die bei Inkrafttreten des Gesetzes vorhandenen Versorgungsempfänger sind grundsätzlich die vor diesem Zeitpunkt geltenden Regelungen anzuwenden. Allerdings gelten davon bestimmte Ausnahmen nach Maßgabe des § 69 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 BeamtVG. Die vorhandenen Versorgungsempfänger nehmen damit an verschiedenen Veränderungen des Beamtenversorgungsrechts teil.

17

Vorbehalt des Gesetzes

Die Beamtenversorgung unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG, vgl. auch § 3 Abs. 1 BeamtVG). Daher sind Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, aber auch Versicherungsverträge unwirksam, durch die dem Beamten eine höhere als die ihm gesetzlich zustehende Versorgung verschafft werden soll (§ 3 Abs. 2 BeamtVG). Auch das Verbot des Verzichts auf die gesetzlich zustehende Versorgung (§ 3 Abs. 3 BeamtVG) dient der Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts. Ein Verzicht ist selbst dann nicht zulässig, wenn der Beamte dadurch (rentenrechtlich oder steuerrechtlich) im Ergebnis Vorteile hätte.

18

Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes

Neben dem BeamtVG haben folgende Bestimmungen des VwVfG des Bundes für das Versorgungsrecht Bedeutung (Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer, Rn 23 zu § 1 BeamtVG):

19

- § 16 (Bestellung eines Vertreters des Beamten durch das Vormundschaftsgericht)
- § 28 (Anhörung vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts)

Grundsätzliches zum Beamtenversorgungsrecht

- § 35 (Begriff des Verwaltungsakts)
- § 38 (Zusicherung – aber nur Zusicherung einer bestimmten Ermessensausübung – Einschränkung durch § 3 Abs. 2, § 49 Abs. 2 Satz 1 BeamtVG)
- § 39 (Begründung des Verwaltungsakts)
- § 45 (Heilung von Verfahrens- und Formfehlern)
- § 46 (Folgen von Verfahrens- und Formfehlern)
- § 47 (Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts)
- § 48 (Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts)
- § 49 (Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts)
- § 51 (Wiederaufgreifen des Verfahrens)
- § 54 ff. (Öffentlich-rechtlicher Vertrag, jedoch kaum praktisch, da § 3 Abs. 2 BeamtVG eine Vereinbarung auch nicht in öffentlich-rechtlicher Form zulässt)
- § 80 (Erstattung von Kosten im Widerspruchsverfahren)

Bürgerliches Gesetzbuch

- 20** Gemäß § 1755 Abs. 1 Satz 2 BGB bleiben Ansprüche des Kindes auf Waisengeld, die bis zur Annahme als Kind entstanden sind, von der Annahme (nach §§ 1741 ff. BGB) unberührt.

§ 195 BGB gilt auch für die Beamtenversorgung (regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren, Beginn gemäß § 199 Abs. 1 BGB mit Ende des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt hat oder erlangen müsste). Ein Versorgungsanspruch in diesem Sinne ist entstanden, wenn lediglich die Höhe von einer von Amts wegen zu treffenden Berücksichtigung von Vordienstzeiten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis als ruhegehaltfähig nach § 10 Satz 1 BeamtVG abhängt (Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer, Rn 24c zu § 1 BeamtVG).