

13. Januar 2014

Herr Kahnert

24 14

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21. Januar 2014

„Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum sog. Versorgungsabschlag alter Art“

A. Problem

Mit Beschluss vom 18.6.2008 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Regelung des § 85 Absatz 4 Satz 2 BeamtVG mit Art. 3 Absatz 3 Satz 1 GG für unvereinbar und nichtig erklärt, soweit hierdurch die Anwendbarkeit des § 14 Absatz 1 Satz 1 Halbsätze 2 und 3 BeamtVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1989 (a.F.) auf die Teilzeitbeschäftigung angeordnet wird (sog. „Versorgungsabschlag alter Art“).

Für einen Eintritt des Versorgungsfalls zwischen dem 1.8.1984 und dem 31.12.1991 sah dieser „Versorgungsabschlag alter Art“ bei Teilzeitbeschäftigung eine zeitanteilige Verminderung des Ruhegehaltssatzes vor, um eine Besserstellung von Teilzeitbeamten gegenüber vollzeitbeschäftigten Beamten aufgrund der damals geltenden degressiven Ruhegehaltstabelle zu vermeiden.

Ein Versorgungsabschlag dieser Art war zwar nach Ersetzung der degressiven durch die jetzt geltende lineare Ruhegehaltstabelle mit Wirkung zum 1.1.1992 nicht mehr erforderlich. Gemäß der Übergangsvorschrift des § 85 BeamtVG blieb die Vorschrift des § 14 Absatz 1 BeamtVG a.F. aber für die Berechnung des Ruhegehalts derjenigen Teilzeitbeamten anwendbar, die bereits am 31.12.1991 im Beamtenverhältnis standen.

Das BVerfG hat nunmehr festgestellt, dass dem „Versorgungsabschlag alter Art“ mittelbar eine geschlechterdiskriminierende Wirkung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zukommt und die Regelung deshalb mit Art. 3 Absatz 3 Satz 1 GG unvereinbar und damit nichtig ist.

In Bremen wurden, wie auch im Bund und bei den anderen Ländern, bei Neufestsetzungen von Versorgungsbezügen ab dem 1. Juli 2008 die für nichtig erklärten Rechtsnormen auf Teilzeitbeschäftigungen und nach den Ausführungen in der Begründung des BVerfG-Beschlusses auch auf Beurlaubungen zur Ermittlung des Ruhegehaltssatzes nicht mehr angewendet. Entsprechend wurde bei noch nicht bestandskräftig gewordenen Festsetzungsbescheiden verfahren.

Hinsichtlich bereits bestandskräftiger Festsetzungsbescheide, bei denen die nichtige Regelung zur Anwendung gekommen ist, sind Bund und Länder unterschiedlich verfahren.

Ein Rechtsanspruch Betroffener auf Wiederaufgreifen des Verfahrens wurde in

Bremen seinerzeit verneint, da durch die Rechtsprechung des BVerfG keine nachträglich zugunsten der Betroffenen geänderte Rechtslage im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 1 BremVwVfG geschaffen wurde, die Entscheidung des BVerfG lässt vielmehr nach § 79 Abs. 2 BVerfGG die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf der für nichtig erklärten Norm beruhen, ausdrücklich unberührt.

Dementsprechend haben die Haushaltsnotlageländer Berlin, Saarland und Schleswig-Holstein sowie das Land Baden-Württemberg die bestandskräftigen Versorgungsfestsetzungen nicht aufgegriffen. Dieser Verfahrensweise hatte sich Bremen angeschlossen.

Nunmehr hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit Urteil vom 25. Oktober 2012 entschieden, dass bei der Rücknahme von bestandskräftigen Versorgungsfestsetzungen, die aufgrund der Anwendung der vom BVerfG für nichtig erklärten Vorschriften rechtswidrig sind, kein Ermessen in der Frage der Rücknahme für Zeiträume nach der Nichtigerklärung besteht. Daraus folgt, dass eine Neufestsetzung zu erfolgen hatte, und zwar von Amts wegen. Ein Antrag des Versorgungsempfängers ist hierzu nicht erforderlich.

Aufgrund dieser Rechtsprechung kann die im Jahr 2008 gefasste Position Bremens nicht mehr aufrechterhalten werden. Eine Erörterung der Angelegenheit auf der Sitzung des Bund-Länder-Arbeitskreises für Versorgungsfragen am 16. – 18. April 2013 hat ergeben, dass inzwischen alle anderen Länder auch bestandskräftige Versorgungsfestsetzungen aufgegriffen haben.

Dieser Sachverhalt ist in die Beratungen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan der Freien Hansestadt Bremen für die Jahre 2014 und 2015 bereits eingeflossen (vgl. Mitteilung des Senats vom 12. November 2013, Drs. 18/1125, Nr. 2.1.1).

B. Lösung

Aufgreifen auch der bestandskräftigen Versorgungsfestsetzungen seit 2008, Neufestsetzung der Versorgungsbezüge ohne Anwendung der für nichtig erklärten Normen und Nachzahlung der zusätzlich auszukehrenden Ansprüche.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen, weil die Betroffenen einen Rechtsanspruch auf Neufestsetzung der Versorgungsbezüge in dem dargestellten Umfang besitzen und die Verwaltungsgerichte jederzeit zu Lasten Bremens entscheiden würden.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die vorgeschlagene Verfahrensweise hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. In die Betrachtung sind rund 4000 Versorgungsfälle aus dem genannten Zeitraum einzubeziehen, bei denen nicht der Höchstruhegehaltsatz festgesetzt worden war. Stichproben haben ergeben, dass davon rund 1000 Fälle neu festgesetzt werden müssen. Die durchschnittliche Nachzahlung wird auf 25.500 €, die durchschnittliche laufende Erhöhung auf 255 € geschätzt. Bei unterstellten 1000 Fällen ergibt dies

einmalige Kosten in Höhe 25,5 Mio € und lfd. Kosten in Höhe von 3,0 Mio € pro Jahr.

Auch der Vollzugsaufwand ist erheblich. Die 4000 Versorgungsakten müssen einzeln durchgesehen und darauf überprüft werden, ob eine Notwendigkeit für eine Versorgungsneufestsetzung besteht. Danach ist die Versorgungsfestsetzung neu zu errechnen und in Bescheidform den Betroffenen bekanntzugeben. Performa Nord schätzt den Personalbedarf auf vier VZÄ in der Wertigkeit A 9/A 10 für die Dauer von 18 Monaten. Die Mitarbeiter/innen sollen in einer Arbeitsgruppe zusammengefasst werden, wobei an zwei erfahrene Sachbearbeiter/innen und zwei Poolkräfte gedacht ist. Die beiden anderen Poolkräfte sollen den Regelvollzug entlasten.

Eine Finanzierung des einmaligen Nachzahlungsbetrages in Höhe zwischen 20 und 25 Mio. € ist im Rahmen der derzeit geplanten Haushalte nicht möglich. Als Finanzierungsoptionen wäre eine einmalige Haushaltsausweitung oder eine schrittweise Auflösung des „Sondervermögens Versorgungsrücklage des Landes Bremen“ denkbar. Dasselbe gilt für die laufenden Mehrkosten in Höhe zwischen 2,3 und 3 Mio. €. An Liquidität stünden dem Sondervermögen in 2014 10 Mio. € und im Haushalt 2015 15,5 Mio. € aus fälligen Anlagen für alle Kapitalgeber zur Verfügung. Die Entnahme von Mitteln ist durch Gesetz zu regeln. Dazu wird vorgeschlagen, im Zusammenhang mit dem noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren zur Neuordnung des Bremischen Beamtenversorgungsrechts auch eine Rechtsgrundlage für die Entnahme der erforderlichen Mittel aus dem Sondervermögen zu schaffen. Ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren nur für diese eine Rechtsnorm scheint nicht angemessen.

Von der Regelung sind überwiegend Frauen betroffen, weil die für nichtig erklärte Rechtsnorm Teilzeitbeschäftigte betrifft.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

Bei der (schrittweisen) Auflösung des Sondervermögens war der Beirat des Sondervermögens Versorgungsrücklage zu beteiligen. Mitglieder des Beirats sind die Senatorin für Finanzen, der Magistrat der Stadt Bremerhaven, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Beamtenbund sowie der Verein bremischer Richter und Staatsanwälte. Der Beirat hat in seiner Sitzung am 11. November 2013 die vorgesehene Verfahrensweise zur Kenntnis genommen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1288/18 von der vorgeschlagenen Verfahrensweise bei der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sog. Versorgungsabschlag alter Art Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen, Performa Nord anzuweisen, entsprechend zu verfahren.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, den zunächst ausgesetzten Gesetzentwurf zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen zu aktualisieren, um eine Rechtsgrundlage für die Entnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Bremen zu ergänzen und dem Senat zur erneuten Beratung wieder vorzulegen.