

mindestens daran zu messen, ob sie den verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutz des Leistungsgrundsatzes für jeden Einzelfall gewährleistet.

- Die in Art. 20 LlbG genannten Qualifikationsvorgaben zur Vermittlung der Qualifikation für die Ämter ab der nächsthöheren Qualifikationsebene sind nur dann mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit dem Leistungsprinzip und der daraus folgenden Bestenauslese, zu vereinbaren, wenn die Anforderungen an die Befähigung bei Beamten geringerer Qualifikationsstufe bzw. anderen Bewerbern materiell gleichwertig mit der des Regelbewerbers mit höherer Qualifikation ausgestaltet wird. Dies gilt für den Inhalt, für den Umfang wie für die Struktur (einschließlich des jeweiligen Prüfungssystems) der Anforderungen und gibt einem System modularer Qualifizierung weitgehende Vorgaben auf. Insbesondere ist bei der Ausgestaltung solcher Qualifizierungssysteme von dem Niveau des höheren Qualifikationsniveaus auszugehen. Verfassungsrechtliche Richtschnur ist die Chancengleichheit aller Bewerber für jedes öffentliche Amt, die ein formal gleiches Befähigungsniveau (als Teil der Gesamtanforderungen) verlangt.
- Der Umgang mit „anderen Bewerbern“ gemäß Art. 52 LlbG verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn

die Feststellung der Fachlaufbahn, des gebildeten fachlichen Schwerpunkt sowie der Qualifikationsebene nicht durch den Landespersonalausschuss getroffen wird. Art. 52 Abs. 2 S. 3 LlbG ist insoweit in verfassungskonformer Auslegung als bindende Vorgabe zu bewerten. Der LPA dient hier als institutionelles Äquivalent zu den üblichen formalen Leistungsanforderungen. Die Entscheidung des Dienstherrn allein verfehlt die verfassungsrechtlich gebotene Rückbindung an das Leistungsprinzip.

- Allgemein bleibt festzuhalten: Weder die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers noch die Verteidigung überkommener Rechtszustände reichen je für sich hin, um die besondere Lage des Dienstrechts in zukunftsfähiger Weise zu bewältigen. Das trockene Wort von der „Regelung und Fortentwicklung unter Berücksichtigung hergebrachter Grundsätze“ zielt recht verstanden auf eine kohärente Funktionslogik des Berufsbeamtenums und damit zugleich auf den Schutz bestimmter Tiefenschichten der verfassungsstaatlichen Ordnung. Wird ihre Substanz in selbstgefälligen Reformunternehmungen – oder aber auch in eindimensionaler Abwehr angemessener Veränderungen – nicht beachtet, endet das Beamtenrecht als konsistente und praktikable Sonderordnung noch in unseren Tagen.

Portabilität der Altersversorgung – Dienstrechtsreform in Baden-Württemberg

Dr. Sabrina Schönrock

In Baden-Württemberg ist am 1. Januar 2011 ein neues Dienstrecht für die Landesbeamten in Kraft getreten. Im Landesbeamtensversorgungsgesetz Baden-Württemberg wird erstmalig die Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften („Portabilität“) bei freiwilligem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis geregelt. Mit dieser Neuerung soll der Personalaustausch zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft gefördert werden, für den die bisherige Nachversicherungsregelung ein Hemmnis darstellen kann. Der Beitrag stellt die gesetzliche Neuregelung dar und bewertet, ob das gesetzte Ziel erreichbar ist.

I. Einleitung

Mit der Föderalismusreform I vom 28. August 2006 ist den Ländern die Regelungskompetenz in den Bereichen des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts übertragen worden.¹ Bereits im Dezember des Jahres kündigte der damalige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg *Oettinger* an, den Personalaustausch zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft zu einem Hauptziel der Reform des Landesbeamtensrechts machen zu wollen. Dennoch dauerte es bis zum 1. Januar 2011, bis das neue Dienstrecht in Baden-Württemberg in Kraft getreten ist.

Inzwischen hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung anlässlich der Verabschiedung des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes aufgefordert, bis zum 31. Dezember 2009 zur Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften („Portabilität“) ein Regelungskonzept vorzulegen. Dem ist die Bundesregierung mit ihrem „Bericht zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und

soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften“ vom 19. Februar 2009² nachgekommen. „Der von Bundesminister Schäuble desavouierte Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften belegt, dass die auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wichtige Portabilität der Versorgung beim Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Wirtschaft mit dem öffentlich-rechtlichen Status vereinbar wäre.“³

Ogleich der Bericht die Rahmenbedingungen und Inhalte einer gesetzlichen Regelung ausführlich und detailliert aufzeichnet, haben fast alle Bundesländer und auch der Bund selbst kein entsprechendes Gesetz verabschiedet oder auch nur in Angriff genommen. Die noch vom damaligen Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen *Rüttgers* am 1. Dezember 2009 eingesetzte hochkarätige „Steuerungsgruppe Dienstrechtsreform“⁴ beendete mit dem Regierungswechsel auf Ministerpräsidentin *Kraft* ihre Arbeit. Die Kommission hatte sich ebenfalls für eine gesetzliche Regelung der Portabilität mit einigen Veränderungen im Vergleich zu der vom Land Baden-Württemberg in Kraft gesetzten Regelung ausgesprochen.

1) Hierzu ausführlich: *Battis*, ZBR 2010, S. 21 ff.; *ders.*, NVwZ 2009, S. 409 ff.; *Bochmann*, ZBR 2007, S. 1 ff.; *Pechstein*, ZBR 2006, S. 285 ff.; *Wolff*, ZBR 2009, S. 73 ff.; *Ziekow*, DÖV 2008, S. 569 ff.

2) BT-Drs. 16/12036.

3) So *Battis*, ZBR 2010, S. 21 (24).

4) Vorsitz: *Seiters*; *Battis*, *Heesen*, *Kugele*, *Linssen*, *Schick*, *Werthebach und Wolf*; dazu: FAZ.Net vom 11.3.2011 „Der vergessene Beamte“.

Am 20. Juli 2010 hat die Landesregierung Baden-Württemberg den Entwurf eines Dienstrechtsreformgesetzes beschlossen.⁵ Dabei sollte die Beamtenversorgung neu und insbesondere die Mitnahmefähigkeit der Altersversorgung geregelt werden. Mit der Portabilität der Versorgungsbezüge soll der Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft erleichtert und ein besserer personeller Austausch zwischen beiden erreicht werden.

Das entsprechende Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg (LBeamVGWBW)⁶ ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten und orientiert sich im Wesentlichen an dem Bericht der Bundesregierung. Es ist die bisher bundesweit einzige gesetzliche Regelung der Portabilität. Diese Vorschriften sollen daher im Einzelnen dargestellt werden.

II. Ausgangslage

Grundlage eines Anspruchs auf Ruhegehalt nach dem Beamtenversorgungsgesetz ist das Bestehen eines auf Lebenszeit angelegten öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses. Wenn ein solches besonderes Dienstverhältnis nicht mehr besteht und einseitig aufgelöst worden ist, entfallen die in diesem Verhältnis begründeten versorgungsrechtlichen Ansprüche. Das SGB VI schreibt in § 8 für diejenigen, die „unversorgt“ aus einem Dienstverhältnis ausscheiden, zur Sicherstellung der Altersversorgung eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Die Lasten der Nachversicherung hat der bisherige Dienstherr allein zu tragen. Dementsprechend hat der Dienstherr Bund oder Land die Nachversicherungsbeiträge in voller Höhe, mithin sowohl den Arbeitgeber-, als auch den Arbeitnehmeranteil, zu übernehmen.

Grundlage der Berechnung der Nachversicherung sind die während der Beschäftigungszeit zustehenden Bezüge bis zur Beitragsbemessungsgrenze, wie sie in der gesetzlichen Rentenversicherung festgelegt ist. Die Beiträge werden rückwirkend für den gesamten Zeitraum des Beamtenverhältnisses ermittelt. Die freiwillig ausgeschiedenen Beamten werden durch die Nachversicherung so gestellt, als sei für die Zeit des Beamtenverhältnisses in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt worden. Sie werden jedoch nicht in einer Zusatzversorgung nachversichert. Nach dem Betriebsrentengesetz sind die vorzeitig ausgeschiedenen Beamten nicht in die Regelungen zur Pflichtversicherung der VBL einbezogen. Sie erwerben mit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung lediglich eine Altersvorsorge in Form der allgemeinen Regelsicherung. Diese Gesetzeslage benachteiligt die Beamten im Vergleich zu den Tarifbediensteten auf zweifache Weise, denn für die Berechnung wird das im Vergleich zum Tarifbediensteten grundsätzlich niedrigere Bruttogehalt zu Grunde gelegt und die Maßgeblichkeit des drei Jahre vor der Pensionierung entstandenen Besoldungsniveaus für den gesamten Zeitraum entfällt automatisch.⁷

Scheiden hingegen die Tarifbediensteten des öffentlichen Dienstes aus dem öffentlichen Dienst aus, bleiben die bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Anwartschaften zur Alterssicherung erhalten. Neben der Anwartschaft aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Tarifbediensteten in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes bei der VBL versichert. Die Tarifbediensteten verfügen damit über eine Alterssicherung, die mit der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzversicherung auf zwei Säulen beruht.

Der Wegfall der zweiten Säule könnte als Kappung der Altersversorgung der ausgeschiedenen Beamten verstanden werden und auch ein Grund dafür sein, dass bislang nur wenige Beamte

vorzeitig aus dem Dienstverhältnis ausscheiden, um auf Dauer eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft oder einer anderen Institution zu übernehmen. Hemmnisse für eine Mobilität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sollen jedoch abgebaut werden.⁸ Auf welche Weise die wirtschaftlichen Nachteile beim freiwilligen Ausscheiden aus dem öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem ausgeglichen werden können, hat die Bundesregierung in ihrem Bericht vom 12. Februar 2009 erörtert.⁹ Der Landesgesetzgeber Baden-Württemberg hat sich für das so genannte Altersgeld entschieden.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Gestaltung der Versorgung und damit auch der Alterssicherung für ausgeschiedene Beamte gehört zu den hergebrachten Grundsätzen und Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG.¹⁰ Grundlage der Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist die mit der Ernennung in das Beamtenverhältnis verbundene Pflicht des Beamten, sich ganz für den Dienstherrn einzusetzen und diesem grundsätzlich auf Lebenszeit die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen.¹¹ Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie sowohl während als auch nach Beendigung des aktiven Dienstes angemessen zu alimentieren.¹² Insofern bilden Dienstbezüge, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung die Grundlage dafür, dass sich der Beamte ganz seinem Dienst widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit seine zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann.¹³

Beenden Beamte dieses auf Lebenszeit angelegte öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis vorzeitig auf Grund eigener Willensentscheidung, endet auch das besondere Treueverhältnis. Die auf Lebenszeit angelegte Pflicht des Dienstherrn zur Alimentation und Fürsorge entfällt, und der Dienstherr ist danach grundsätzlich nicht mehr verpflichtet, die Alterssicherung des ausscheidenden Beamten nach den Grundsätzen eines ursprünglich auf Lebenszeit angelegten Rechtsverhältnisses weiter zu gewährleisten.

Es verbleibt die verfassungsrechtlich aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleitete Fürsorgeleistung auf Gewährung einer Altersversorgung durch den bisherigen Dienstherrn ausgehend von der tatsächlichen Beschäftigungsdauer. Diesen Anspruch hat der Gesetzgeber mit der Anordnung im SGB VI zur Nachversicherung erfüllt. Ein weitergehender Anspruch auf Ausgleich des Nachteils der sich systembedingt aus der gesetzlich angeordneten Anrechnung von fiktiv erworbenen Versorgungsanwartschaften in Anwartschaften auf eine gesetzliche Rente er-

5) Zu diesem ausführlich: *Lorse*, ZBR 2011, S. 1 ff.

6) Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg (LBeamVGWBW) vom 9.11.2010, GBl. S. 793, verkündet als Art. 3 DienstrechtsreformG v. 9.11.2010 (GBl. S. 793); In Kraft gem. Art. 63 Abs. 1 S. 1 am 1.1.2011 mit Ausnahme von § 48 Abs. 6 und § 59 Abs. 3 S. 2, die gem. Art. 63 Abs. 3 am 23.11.2010 in Kraft getreten sind.

7) *Kämmerer/Vollers*, ZBR 2007, S. 34 (36 f.).

8) *Lorse* (Fn. 5), S. 1.

9) Bericht der BReg zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften vom 19.2.2009, BT-Drs. 16/12036.

10) BVerfGE 83, 89 (98) = NJW 1991, 743 ff.; 43, 154 (185) = NJW 1977, 1189 ff.; *Badura*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 72.

11) BVerfGE 76, 256 (298) = NJW 1988, 1015 ff.; 44, 249 (265) = ZBR 1977, 245 ff. = NJW 1977, 1869 ff.

12) BVerfG, NVwZ 2010, 1355; BVerfGE 117, 372 = ZBR 2007, 204 = NVwZ 2007, 679; *Badura* (Fn. 10), Rn. 73; *Hense*, BeckOK GG, Art. 33 Rn. 43.2.

13) *Merten*, NVwZ 1999, S. 809 (810); *Wolff*, ZRP 2003, S. 305 (306).