



Fachbereich WD 6

**Gestaltungsspielräume und Grenzen bei der gesetzlichen
Ausgestaltung der Beamtenversorgung**

Gestaltungsspielräume und Grenzen bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Beamtenversorgung

Aktenzeichen: WD6-30000-0012-0007
Abschluss der Arbeit: 03.08.2026
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	4
2.1.	Art. 33 Grundgesetz (GG)	4
2.1.1.	Lebenszeitprinzip	4
2.1.2.	Treuepflicht	5
2.1.3.	Fürsorgepflicht	5
2.1.4.	Alimentationsprinzip	5
2.1.5.	Leistungsprinzip	6
2.1.6.	Abstandsgebot	6
2.1.7.	Zwischenergebnis	7
2.2.	Art. 14 GG	7
3.	Gesetzgebungskompetenz	7
4.	Die Ausgestaltung der Alimentation	8
5.	Möglichkeiten und Grenzen bei der Versorgungsänderung	9
5.1.	Änderung des Besoldungsniveaus	10
5.2.	Änderung des Versorgungsniveaus und der Berechnungsgrundlage	10
5.2.1.	Eröffnung des gesetzgeberischen Spielraums	11
5.2.2.	Verfassungsrechtliche Grenzen	13
5.2.2.1.	Amtsangemessene Alimentation	13
5.2.2.2.	Rechtfertigungsgründe	14
5.2.2.2.1.	Steigende Ausgaben der Beamtenversorgung	14
5.2.2.2.2.	Demografische Entwicklungen	14
5.2.2.2.3.	Systembezogene Rechtfertigung	15
5.2.2.3.	Praktische Konkordanz (Vertrauensschutz)	16
5.2.2.4.	Gleichheit und Lastenverteilung	17
5.2.3.	Weitere relevante Aspekte für die Rechtfertigung	18
5.2.3.1.	Budgetrecht und Schuldenbremse als Rechtfertigungsgrund	18
5.2.3.2.	Systemkohärenz	19
5.2.3.3.	Fortschreibungsgebot	20
5.3.	Darlegungslast	20
6.	Zusammenfassung	20

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste wurde die Frage herangetragen, welche verfassungsrechtlichen Grenzen für den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung und Änderung der beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge gelten, insbesondere im Hinblick auf das Alimentationsprinzip und weitere hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Insbesondere die durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001¹ eingeführten Absenkungen des Versorgungsniveaus werden dabei als zentrale Beispiele herangezogen, um die verfassungsrechtlichen Leitplanken dieser Gestaltungsspielräume zu verdeutlichen.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

2.1. Art. 33 Grundgesetz (GG)

In Art. 33 Abs. 5 GG² wird festgelegt, dass der öffentliche Dienst unter Berücksichtigung der **hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums** zu regeln ist. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder ganz überwiegend, während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.³ Einerseits enthält der Art. 33 Abs. 5 GG einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums, andererseits ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist.⁴

Insbesondere gilt nach allgemeiner Ansicht für wesentliche Regelungen zum Beamtenverhältnis, wie zur Begründung, Beendigung, grundlegende Rechte und Pflichten, sowie zur Besoldung und Versorgung, ein Gesetzesvorbehalt.⁵

2.1.1. Lebenszeitprinzip

Das Berufsbeamtentum ist auf Lebenszeit angelegt, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Beamten sowie seine Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft zu sichern und damit für

1 Versorgungänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001, BGBl. I 2001 S. 3926-3954.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

3 BVerfG Beschluss vom 2. Dezember 1958 – 1 BvL 27/55 –, BVerfGE 8, S. 332-364, Rn. 37.

4 vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 – 2 BvL 26/91 –, BVerfGE 99, S. 300-332 Rn. 35; BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2003 – 2 BvL 3/00 –, BVerfGE 107, S. 218-257, Rn. 75; BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 – 2 BvR 556/04 –, BVerfGE 117, S. 330-356, Rn. 65; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, S. 247-292, Rn. 64.

5 BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 1/52 –, BVerfGE 8, S. 1-28, Rn. 51, 53; BVerfG, Beschluss vom 7. November 1979 – 2 BvR 513/73 –, BVerfGE 52, S. 303-357, Rn. 88; Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 179.

Ämterstabilität zu sorgen.⁶ Denn erst die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.⁷

Mit dem Lebenszeitprinzip eng verbunden sind die hergebrachten Grundsätze der **Hauptberuflichkeit** und der **Vollzeitbeschäftigung**, die ebenfalls die Unabhängigkeit des Beamten sichern sollen.⁸ Das führt unter anderem dazu, dass Nebentätigkeiten von Beamten in der Regel der Genehmigungspflicht unterliegen.⁹

2.1.2. Treuepflicht

Der Beamte ist gegenüber seinem Dienstherrn zur Treue verpflichtet, darüber hinaus ist er dem Allgemeinwohl und damit zur uneigennützigen Amtsführung verpflichtet, wobei er bei der Erfüllung seiner Aufgaben seine eignen Interessen zurückzustellen hat.¹⁰

2.1.3. Fürsorgepflicht

Den Dienstherrn trifft eine Pflicht zur Fürsorge gegenüber dem Beamten, sodass dieser sich voll in den Dienst der möglichst optimalen staatlichen Aufgabenerfüllung stellen kann.¹¹

2.1.4. Alimentationsprinzip

Einer der hergebrachten Grundsätze ist das Alimentationsprinzip, wonach der Staat die **Dienstbezüge sowie die Alters- und Hinterbliebenenversorgung** so zu bemessen hat, dass sie einen dem Amt und der Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse entsprechenden **angemessenen**

6 BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 42; BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1985 – 2 BvL 24/82 –, BVerfGE 70, S. 69-93, Rn. 33; Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 180.

7 BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1957 – 1 BvL 1/57 –, BVerfGE 7, S. 155-171, Rn. 30; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 42; BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfGE 121, S. 205-233, Rn. 35.

8 BVerfG, Urteil vom 27. April 1959 – 2 BvF 2/58 –, BVerfGE 9, S. 268-291, Rn. 73; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, S. 247-292, Rn. 53.

9 BVerfG, Beschluss vom 7. November 1979 – 2 BvR 513/73 –, BVerfGE 52, S. 303-357, Rn. 107; BVerfG, Beschluss vom 25. November 1980 – 2 BvL 7/76 –, BVerfGE 55, S. 207-244, Rn. 107; Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 184.

10 BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, S. 334-391, Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, S. 247-292, Rn. 55.

11 Kaiser, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 49.

Lebensunterhalt gewährleistet.¹² Dabei muss die Alimentation 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 Kräftespiel eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.¹³ Ferner ist dieser Grundsatz ein Ausgleich dafür, dass der Beamte sich auf Lebenszeit zur Treue gegenüber seinen Dienstherrn verpflichtet¹⁴, insbesondere auch in Hinblick auf die Hauptberuflichkeit.

2.1.5. Leistungsprinzip

Das Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) spielt bei der Versorgung, im Vergleich zur Besoldung, eine untergeordnete Rolle. Grundsätzlich kommt das Leistungsprinzip im Rahmen von Art. 33 Abs. 5 GG darin zum Ausdruck, dass Beförderungen von bestimmten Leistungen abhängen.¹⁵ Damit wirkt sich das Leistungsprinzip auch auf die Höhe der Besoldung aus.¹⁶ Im Rahmen der Versorgung ist das Leistungsprinzip dadurch berücksichtigt, dass sich das **Ruhegehalt am letzten innegehabten Amt des Beamten orientiert**.¹⁷

2.1.6. Abstandsgebot

Das Abstandsgebot korrespondiert zwar mit dem Alimentationsprinzip, wird jedoch regelmäßig als selbstständiger hergebrachter Grundsatz verstanden.¹⁸ Dem liegt zugrunde, dass die **Besoldung in der Regel höher sein muss, je größer die Bedeutung des Amtes** einschließlich der Verantwortung ist.¹⁹ Grundsätzlich spiegelt sich das in den unterschiedlichen Besoldungsgruppen

12 BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, S. 247-292, Rn. 72; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 37.

13 BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, S. 247-292, Rn. 54; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 42.

14 BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 – 2 BvL 3/62 –, BVerfGE 21, S. 329-354, Rn. 34.

15 Mehde in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 109. EL Januar 2026, Art. 33 Rn. 663.

16 Mehde in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 109. EL Januar 2026, Art. 33 Rn. 663.

17 Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz Kommentar, 493. Juli 2026, § 14 BeamtVG, Rn. 37.

18 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, BVerfGE 145, S. 304-346, Rn. 72.

19 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 128; BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 – 2 BvR 556/04 –, BVerfGE 117, S. 330-356, Rn. 77; BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, S. 263-318, Rn. 146; BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 111 f.; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 89.

wider. Es ist dem Gesetzgeber untersagt den Abstand der unterschiedlichen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen.²⁰

2.1.7. Zwischenergebnis

Der Art. 33 Abs. 5 GG gewährt dem Beamten ein verfassungsmäßiges, subjektives Recht auf eine amtsangemessene Alimentation, die Besoldung und Versorgung als Teile **eines einheitlichen Anspruchs** umfasst.

2.2. Art. 14 GG

Darüber hinaus ist fraglich, ob den Beamten im Hinblick auf die Versorgung auch eine Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG zusteht. Grundsätzlich können auch subjektive öffentliche Rechte dem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff des Art. 14 GG zugeordnet werden, soweit ein subjektives öffentliches Recht dem Inhaber eine Rechtsposition verschafft, die derjenigen eines Eigentümers entspricht²¹. Allerdings fallen nur solche vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte unter den Schutzbereich, wenn der Staat die Rechtsposition nicht ersatzlos entziehen kann, weil sie so stark und verfestigt ist, dass ihre ersatzlose Entziehung mit dem rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes unvereinbar wäre.²² Der Versorgungsanspruch der Beamten ist zwar eine stark verwurzelte Rechtsposition, die nicht ersatzlos entzogen werden kann, jedoch wird dieser öffentlich-rechtliche Anspruch **bereits von Art. 33 Abs. 5 GG geschützt**, sodass Art. 14 GG nicht anzuwenden ist.²³

Die Ansprüche und Anwartschaften aus der gesetzlichen oder betrieblichen Rentenversicherung hingegen führen zu einem nach Art. 14 GG grundrechtlich gesicherten Anspruch, da sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen und der Existenzsicherung dienen.²⁴

3. Gesetzgebungskompetenz

Für **Bundesbeamte** liegt die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG vollständig beim Bund. Er regelt deren Statusrecht (Beamtenstatusgesetz), Besoldung (Bundesbesoldungsgesetz) und Versorgung (Beamtenversorgungsgesetz des Bundes).

Seit der Föderalismusreform ist die Gesetzgebung bezüglich der **Landes- und Kommunalbeamten** weitgehend Sache der Länder. So hat der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG lediglich die

20 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 111 f; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 89.

21 BVerfG, Urteil vom 30. April 1952 – 1 BvR 14/52 –, BVerfGE 1, S. 264-281, Rn. 36.

22 BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1963 – 2 BvR 481/60 –, BVerfGE 16, S. 94-118, Rn. 41.

23 BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 1953 – 1 BvR 147/52 –, BVerfGE 3, S. 58-162, Rn. 264; BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1963 – 2 BvR 481/60 –, BVerfGE 16, S. 94-118, Rn. 44; BVerfG, Beschluss vom 10. April 1984 – 2 BvL 19/82 –, BVerfGE 67, S. 1-25, Rn. 34.

24 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1980 – 1 BvL 17/77 –, BVerfGE 53, S. 257-313, Rn. 152; BVerfGE 58, S. 81, Rn. 99; BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2014 – 1 BvL 9/12 –, BVerfGE 136, S. 152-190, Rn. 38.

konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Statusrechte, die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten ist hingegen Ländersache.

Gemäß § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)²⁵ **bindet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG)** unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz die „Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden“.

4. Die Ausgestaltung der Alimentation

Da sich aus der Alimentationspflicht kein konkret bezifferter Betrag ergibt, hat der Gesetzgeber sowohl bei der Struktur als auch bei der Höhe, insbesondere der Besoldung, einen weiten Entscheidungsspielraum.²⁶ Die vom Gesetzgeber gewählte Ausgestaltung unterliegt der **gerichtlichen Kontrolle**²⁷, wobei sich die Prüfung darauf beschränkt, ob durch die Lösung eine **nicht gerechtfertigte Unteralimentation oder Ungleichbehandlung** besteht.²⁸ So gehört es nicht zum Prüfungsumfang, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat.²⁹ Der Spielraum des Gesetzgebers endet allerdings dort, wo die Versorgung oder das aus Besoldung, Versorgung und ergänzenden Leistungen bestehende Gesamtgefüge evident unzureichend wird.³⁰ Das **Alimentationsprinzip** ist insoweit nicht nur Grundlage, sondern zugleich **Grenze gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit**.

Insgesamt haben sich in der Rechtsprechung zur Beurteilung, ob der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum bezüglich der amtsangemessenen Alimentation gewahrt hat, eine **Vielzahl von Kriterien** herausgebildet.

25 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 349) geändert worden ist.

26 BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 1/52 –, BVerfGE 8, S. 1-28, Rn. 62; BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, S. 115-142, Rn. 63; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 46; BVerfG, Beschluss vom 22. März 1990 – 2 BvL 1/86 –, BVerfGE 81, S. 363-387, Rn. 48; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 26.

27 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 94; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 75; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 26.

28 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 96; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 75; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 27.

29 BVerfG, Beschluss vom 4. April 2001 – 2 BvL 7/98 –, BVerfGE 103, S. 310-332, Rn. 43; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 75; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, 1-76, Rn. 27.

30 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 94; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 75; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 26.

5. Möglichkeiten und Grenzen bei der Versorgungsänderung

Der Versorgungsanspruch eines Beamten entsteht regelmäßig mit Eintritt in den Ruhestand, bei einer Dienstzeit von mindestens fünf Jahren gemäß § 4 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG)³¹. Das Ruhegehalt bemisst sich anhand der **ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge** nach § 5 BeamtVG und dem **Ruhegehaltssatz**, der sich durch die ruhegehaltstfähige Dienstzeit nach §§ 6 ff. BeamtVG steigert (§ 14 BeamtVG).

Die ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge bestimmen welche Bestandteile der Besoldung ruhegehaltstfähig sind, wobei grundsätzlich die Bezüge des letzten innegehabten Amtes maßgeblich sind. Ruhegehaltstfähig sind vor allem:

- das Grundgehalt,
- der Familienzuschlag der Stufe 1,
- sonstige nach Besoldungsrecht ausdrücklich als ruhegehaltstfähig bezeichnete Dienstbezüge,
- bestimmte Leistungsbezüge, soweit sie nach dem Bundesbesoldungsgesetz als ruhegehaltstfähig ausgestaltet oder durch Rechtsverordnung dafür erklärt wurden.

Die ruhegehaltstfähige Dienstzeit umfasst die im Beamtenverhältnis zurückgelegte Dienstzeit sowie bestimmte gleichgestellte und anrechenbare Zeiten vor der Ernennung (Wehrdienst, Ausbildung, einschlägige berufliche Tätigkeiten). Aus dieser Dienstzeit ergibt sich der Ruhegehaltssatz, der gemäß § 14 BeamtVG für jedes Jahr ruhegehaltstfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent, insgesamt jedoch höchstens 71,75 Prozent beträgt.

Zur Orientierung, welche Änderungen in welchem Maß und aus welchen Gründen möglich sind, kann grundsätzlich die Rechtsprechung dienen. Im Folgenden wird zunächst anhand einiger Leitscheidungen aufgezeigt, worauf es bei einer verfassungsmäßigen Änderung der Versorgung ankommt.

Davon zu unterscheiden ist die **Mindestversorgung nach § 14 Abs. 4 BeamtVG**, die eine **alimentationsrechtliche Grundsicherung** für Fälle gewährleistet, in denen das „erdiente“ Ruhegehalt einschließlich etwaiger Zuschläge die verfassungsrechtlich gebotene Sicherung des Lebensunterhalts nicht erreicht.³² Mit der Mindestversorgung trägt der Gesetzgeber dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation Rechnung, indem er sicher stellt, dass auch Beamte mit kurzer oder atypischer Dienstzeit nicht unter ein alimentationsrechtlich hinnehmbares Grundniveau fallen.³³

31 Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 150), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72) geändert worden ist.

32 BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2016 – 2 C 17/14 –, BVerwGE 155, S. 280-292, Rn. 12; Plog/Wiedow, Bundesbeamten-gesetz Kommentar, 493. EL Juli 2026, § 14 BeamtVG, Rn. 62.

33 BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2016 – 2 C 17/14 –, BVerwGE 155, S. 280-292, Rn. 12; Plog/Wiedow, Bundesbeamten-gesetz Kommentar, 493. EL Juli 2026, § 14 BeamtVG, Rn. 62.

Unterschreitet die „errechnete“ Versorgung die Mindestversorgung aus § 14 Abs. 4 BeamtVG, tritt sie an die Stelle des aus Dienstzeit und Besoldung berechneten Ruhegehalts.³⁴

Die folgenden Erwägungen beziehen sich daher lediglich auf das „errechnete“ Ruhegehalt nach §§ 4 ff. BeamtVG, da sich Zuschläge oder Abschläge nur auf die Berechnung des Ruhegehalts beziehen können und nicht auf die Mindestversorgung angerechnet werden.³⁵

5.1. Änderung des Besoldungsniveaus

Da sich das Ruhegehalt an den Dienstbezügen aus dem letzten innegehabten Amt bemisst, liegt es nahe, durch Änderungen der Besoldung mittelbar auch die Versorgung zu beeinflussen.

Bei einer Absenkung des Besoldungsniveaus ist der Beschluss des BVerfG vom 17. September 2025 (Besoldung der Berliner Landesbeamten) zwingend zu berücksichtigen, der neue Maßstäbe für die Amtsangemessenheit der Besoldung gesetzt hat.³⁶ Die dort entwickelten Maßstäbe gelten nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt bundesweit als verfassungsrechtlicher Prüfungsrahmen für die amtsangemessene Alimentation von Beamten. Das Gericht stellte fest, dass die Besoldung der Berliner Beamten in weiten Teilen zu niedrig war und damit gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstieß. Insbesondere hat das Gericht sich bei der Besoldung vom Prinzip der Grundversicherung gelöst und ein neues Mindestniveau definiert. Das **Mindestniveau für die Besoldung liegt demnach bei der Prekaritätsschwelle von 80 Prozent des Median-Äquivalenzeinkommens einer vierköpfigen Alleinverdienerfamilie**. Auf dieser Grundlage kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Besoldung im geprüften Zeitraum strukturell hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen Niveau zurückblieb.³⁷ Die Entscheidung stellt fest, dass die Besoldung in einem langen Zeitraum bereits unter dem Mindestniveau lag. Daraus folgt, dass Absenkungen praktisch ausgeschlossen sind, solange nicht ein tragfähiges, verfassungsrechtlich begründetes Gesamtkonzept vorliegt.

5.2. Änderung des Versorgungsniveaus und der Berechnungsgrundlage

Des Weiteren kommt eine unmittelbare Änderung des Versorgungsniveaus in Betracht. **In der Versorgung ist der Spielraum des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Berechnungsparameter (Steigerungssätze, Höchstsatz) größer als bei der aktiven Besoldung**,³⁸ wobei auch hier der **Kern amtsangemessener Alimentation und die Vollversorgungsfunktion strikt zu beachten sind**. Gerade das Versorgungsänderungsgesetz 2001 zeigt, dass der Gesetzgeber Maßnahmen treffen kann,

34 BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2016 – 2 C 17/14 –, BVerwGE 155, S. 280-292, Rn. 12; Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz Kommentar, 493. EL Juli 2026, § 14 BeamtVG, Rn. 62.

35 BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2016 – 2 C 17/14 –, BVerwGE 155, S. 280-292, Rn. 21; Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz Kommentar, 493. EL Juli 2026, § 14 BeamtVG, Rn. 62.

36 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, juris.

37 Im Einzelnen siehe dazu: BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, juris.

38 BVerfG, Beschluss vom 28.11.2018 - 2 BvL 3/15- BVerfGE 150, S. 169, Rn. 39.

die das Versorgungsniveau ändern, wenn hierfür tragfähige Gründe bestehen. Der Gesetzgeber hat drei konkrete Änderungen vorgenommen:

Bereits im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1992 war die Ruhegehaltsskala von vormals 35 auf 40 ruhegehaltfähige Dienstjahre gestreckt worden, sodass der Höchstruhegehaltssatz von 75 Prozent nur noch nach 40 Dienstjahren erreicht werden konnte (Steigerungssatz 1,875 Prozent je Jahr)

Das Versorgungsänderungsgesetz 2001 senkt diesen Höchstruhegehaltssatz systematisch von 75 Prozent auf 71,75 Prozent und reduziert damit den jährlichen Steigerungssatz auf 1,79375 Prozent je ruhegehaltfähigem Dienstjahr.

Für bereits vorhandene Versorgungsempfänger wird diese Absenkung über Übergangsregelungen umgesetzt, die u.a. eine einmalige Vervielfältigung des bisher festgesetzten Ruhegehaltssatzes mit dem Faktor 0,95667 vorsehen

Die jährlichen Versorgungsanpassungen werden faktisch abgeflacht, indem die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge zunächst durch abgestufte Anpassungsfaktoren reduziert werden. Grundsätzlich steigen die Bezüge aber nominal weiter, bleiben aber hinter der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zurück, sodass sich das Versorgungsniveau insgesamt um rund fünf Prozentpunkte verringert.

Das BVerfG hat diese Reform nicht als Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG gewertet.³⁹ Anhand dieses Urteils wird im Folgenden aufgezeigt, welche Parameter bei der Verfassungsmäßigkeit der Versorgung zu beachten sind.

5.2.1. Eröffnung des gesetzgeberischen Spielraums

Dem Beamten wird **kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die unveränderte Höhe seiner Versorgungsbezüge oder auf einen bestimmten Höchstsatz** gewährt, sondern nur die Amtsangemessenheit garantiert.⁴⁰ Außerdem enthält Art. 33 Abs. 5 GG keine Garantie zur unveränderten Beibehaltung einer bestimmten Versorgungs- oder Besoldungsstruktur, zu Berechnungsmethoden oder hinsichtlich einer strikt sich parallel entwickelnden Versorgung und Besoldung.⁴¹

Da die Versorgung ausdrücklich Teil der von Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Alimentation ist, muss auch die Versorgung nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst amtsangemessen sein. Insofern stellte das Gericht darauf ab, dass der Beamte über ein Nettoeinkommen verfügt, das

39 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302.

40 BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 1/52 –, BVerfGE 8, S. 1-28, Rn 54; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 114.

41 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 2. Juni 2001 – 2 BvR 571/00 –, Rn. 5, juris; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 95; Plog/Wiedow, Bundesbeamtenengesetz Kommentar, § 14 BeamtenVG, Rn. 38.

seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit gewährleistet und über die Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglicht.⁴²

Aus dem Urteil ergibt sich auch, dass der **Gesetzgeber bei der Berechnung** des Versorgungsniveaus **an einige Methoden verfassungsrechtlich gebunden** ist und diese demnach nicht verändern kann.

Die Versorgung muss sich an den **Bezügen aus dem letzten aktiven innegehabten Amt orientieren**, denn ein höheres Amt muss auch zu einer höheren Versorgung führen.⁴³

Außerdem muss die Berechnung der Versorgungsbezüge in **Abhängigkeit von der aktiven Dienstzeit** erfolgen.⁴⁴

Mithin müssen die Ruhegehaltsbezüge **sowohl das zuletzt bezogene Dienst Einkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln**.⁴⁵

Aus anderen gerichtlichen Entscheidungen ergeben sich **weitere Stellschrauben des Gesetzgebers, die nicht gegen die Strukturprinzipien verstoßen**. Denkbar ist insbesondere, dass nicht alle Gehaltsbestandteile ruhegehaltsfähig sind und damit nicht alle zur Berechnung herangezogen werden müssen.⁴⁶ Es können ferner Leistungen aus öffentlichen Kassen, wie der Rentenversicherung angerechnet werden⁴⁷, wobei die Versorgung nicht vollständig durch die Leistungen der Sozialversicherung ersetzt werden dürfen.⁴⁸ Private Einkünfte dürfen, unabhängig vom Zeitpunkt des Bezuges nicht berücksichtigt werden.⁴⁹ Eine Absenkung der Alimentation zur Bildung einer

42 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 112 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 1960 – 2 BvL 7/60 –, BVerfGE 11, S. 203-218, Rn. 23; BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 42.

43 BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 1960 – 2 BvL 7/60 –, BVerfGE 11, S. 203-218, Rn. 53; BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362 Rn. 128 f.

44 BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 – 2 BvL 3/62 –, BVerfGE 21, S. 329-354, Rn. 33; BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 139; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302 Rn. 107

45 BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 – 2 BvL 3/62 –, BVerfGE 21, S. 329-354, Rn. 33; BVerfG, Beschluss vom 12. März 1975 – 2 BvL 10/74 –, BVerfGE 39, S. 196-205, Rn. 18; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302 Rn. 107.

46 BVerfG, Beschluss vom 23. März 1977 – 2 BvL 9/75 –, BVerfGE 44, S. 227-245, Rn. 61.

47 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 107.

48 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 119.

49 BVerfG, Beschluss vom 25. November 1980 – 2 BvL 7/76 –, BVerfGE 55, S. 207-244, Rn. 107; BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 –, BVerfGE 83, S. 89-111, Rn. 49; BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 90.

Versorgungsrücklage ist ebenfalls möglich.⁵⁰ Auch für sie gelten die folgenden verfassungsrechtlichen Grenzen.

5.2.2. Verfassungsrechtliche Grenzen

Ferner hebt das BVerfG hervor, dass die Kürzung der Versorgung aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sein muss. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn mit der Neufestsetzung der Bezüge oder der Umgestaltung ihrer Berechnungsgrundlage unerwünschte Vergünstigungen abgebaut werden oder die Änderung solcher Umstände Rechnung trägt, die auch für die Bemessung der Amtsangemessenheit der Alimentation maßgeblich sind.⁵¹

Dabei ist zunächst zu prüfen, woraus genau sich eine Kürzung der Versorgung ergibt. So ergibt sich aus dem abgesenkten Höchstsatz nicht direkt eine Unteralimentation, da dieser lediglich ein Berechnungsfaktor ist und durch andere Faktoren ausgeglichen werden kann. Vorliegend ergab aber die Absenkung der Anpassung der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge eine Kürzung der Versorgung, weil sie nicht mehr im gleichen Umfang steigt.⁵²

5.2.2.1. Amtsangemessene Alimentation

Einerseits muss das Alimentsprinzip berücksichtigt werden, dass zwar Grundlage der möglichen Kürzung ist, aber den Spielraum gleichzeitig beschränkt.⁵³ Denn der Beamte hat ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht auf den **Kernbestand** standesgemäßen Unterhalts, das durch Art. 33 Abs. 5 GG ähnlich gesichert ist wie Eigentum durch Art. 14 GG.⁵⁴

Bei der Bewertung ist zunächst nicht die Änderung isoliert heranzuziehen, sondern es ist auf das **materielle Nettoergebnis** abzustellen. Wobei die Versorgung umfassend, unter Berücksichtigung der Besoldung und anderer Leistungen wie der Beihilfe, zu bewerten ist. Vorliegend war zu beurteilen welche Auswirkungen die Absenkung der Anpassungssätze der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge für die Beamten haben und ob der Kernbestand des standesgemäßen Unterhalts betroffen ist. Nach Abwägung des Gerichts führte diese Kürzung aber nicht dazu, dass die Mindestalimentation unterschritten wurde, was an dem Umfang und der zeitlichen Streckung der Absenkung lag, sowie daran, dass trotz Senkung der Steigerungssätze die Versorgung weiter anstieg.⁵⁵

Da sich auch Beförderungen in der Versorgung widerspiegeln sollen und sich die Höhe an dem letzten innegehabten Amt orientieren soll, muss auch in der Versorgung **dem Abstandsgebot**

50 BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 – 2 C 34/01 –, BVerwGE 117, S. 305-313, Rn. 10.

51 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 114.

52 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 117.

53 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 115.

54 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 115; vgl. auch: BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1963 – 2 BvR 481/60 –, BVerfGE 16, S. 94-118, Rn. 44.

55 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 111.

ausreichend Rechnung getragen werden.⁵⁶ Ausdrücklich muss auch nach einer Absenkung des Versorgungsniveaus ein hinreichender Abstand zur Mindestversorgung gewährleistet sein.⁵⁷

Das Abstandgebot zwingt dabei den Gesetzgeber nicht das bisherige System der Besoldungsgruppen aufrechtzuerhalten. Vielmehr kann er das System der Besoldung und Versorgung neu bewerten und neu strukturieren, solange ein Abstand zwischen den unterschiedlichen Ämtern gewahrt wird.⁵⁸ Auch bei Einzelmaßnahmen des Gesetzgebers ist stets darauf zu achten, dass der Abstand nicht schleichend eingegeben wird.⁵⁹

5.2.2.2. Rechtfertigungsgründe

Das BVerfG prüfte im Urteil zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 verschiedene Gründe, die der Gesetzgeber zur Rechtfertigung der Kürzung anführte. Daraus dürfte sich auch für zukünftige Entscheidungen ableiten lassen, welche Rechtfertigungsgründe herangezogen werden können.

5.2.2.2.1. Steigende Ausgaben der Beamtenversorgung

Der Staat kann sich nicht darauf berufen, dass Versorgungsausgaben steigen, um den verfassungsrechtlich geschuldeten Unterhalt zu kürzen. **Reine Finanzlast ist verfassungsrechtlich keine „sachliche Rechtfertigung“**, sondern nur ein Hintergrundfaktor.⁶⁰ Die geschuldete Alimentation ist keine beliebig variable Größe, die je nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand und der politischen Priorisierung von Ausgaben geändert werden kann. Sie ist gerade keine Sozialhilfe des Staates, die ein Mindestmaß der sozialen Sicherung und des sozialen Standards gewährt.⁶¹ Daher müssen zu den finanziellen Erwägungen in der Regel weitere Gründe herangezogen werden, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung der Versorgung als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen.⁶²

5.2.2.2.2. Demografische Entwicklungen

Als legitime Gründe für einen Eingriff in das Alimentationsprinzip können demografische Veränderungen, wie

56 BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 –, BVerfGE 44, S. 249-283, Rn. 44; BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 126; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 107.

57 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 135.

58 BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, S. 263-318, Rn. 154.

59 BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 89.

60 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 121.

61 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 122.

62 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 122.

- eine steigende Lebenserwartung,
- längere Versorgungszeiträume,
- Frühpensionierungen und
- eine wachsende Zahl von Versorgungsempfängern

angeführt werden.⁶³

Im Rahmen des Versorgungsänderungsgesetz 2001 dienten diese Entwicklungen als geeignete Anknüpfungspunkte für eine Reform, wenngleich sich damit nicht jede beliebige Kürzung rechtfertigen ließe.⁶⁴ Entscheidend ist, dass die Maßnahme auf die **Sicherung der langfristigen Funktionsfähigkeit des Versorgungssystems** zielt und nicht lediglich, als punktueller Sparbeitrag einzelner Gruppen ausgestaltet ist.

5.2.2.2.3. Systembezogene Rechtfertigung

Zur Rechtfertigung der Reform der Beamtenversorgung kann die Anpassung an andere Alterssicherungssysteme in Betracht kommen. Besonders relevant sind dabei **Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung**. Eine Übertragung dieser Entwicklungen auf die Beamtenversorgung kann nur so weit erfolgen, wie sie mit den strukturellen Unterschieden vereinbar bleibt.⁶⁵ Insbesondere ist dabei zu beachten, dass die **Beamtenversorgung nach Art. 33 Abs. 5 GG als Vollversorgung ausgestaltet, während die gesetzliche Rente auf einem „Drei-Säulen-Modell“ basiert**. Eine betriebliche oder private Altersvorsorge ist gerade nicht Bestandteil der Beamtenversorgung und kann nicht als Ausgleich herangezogen werden.⁶⁶ Soweit eine Versorgungskürzung dazu führt, dass eine angemessene Altersversorgung nur mit Hilfe zusätzlicher, privater Altersvorsorge gesichert werden kann, scheidet eine Übertragbarkeit auf das Versorgungsrecht aus.⁶⁷

Die Systemanpassung als Rechtfertigungsgrund verlangt daher eine inhaltlich stimmige Übertragung der Reform auf die Beamtenversorgung. Außerdem muss die Versorgung auch weiterhin die Wertigkeit des innegehabten Amtes widerspiegeln und insbesondere hinreichend Abstand zur Mindestversorgung wahren.⁶⁸ Das ergibt sich gerade daraus, dass die Versorgung im Gegensatz zur gesetzlichen Rente, keine Mindestversorgung darstellt, die durch andere Leistungen ergänzt

63 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 124.

64 Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 12.

65 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 139.

66 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 132.

67 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 133.

68 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 135.

wird. Dem Gesetzgeber sei bei der Versorgungsreform 2001 eine entsprechende Übertragung gelungen.⁶⁹

5.2.2.3. Praktische Konkordanz (Vertrauensschutz)

Besteht ein sachlicher Grund, der geeignet ist, die Kürzung der Versorgung zu rechtfertigen, ist zu prüfen ob zwischen diesem sachlichen Grund und den Interessen der Beamten ein angemessener Ausgleich stattfindet.⁷⁰

Zwar hat der Beamte aus Art. 33 Abs. 5 GG keinen Anspruch darauf, dass die Regelungen zur Bemessung seiner Bezüge unter denen er in das Beamten- oder Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben.⁷¹ Denn das Ruhegehalt der Beamten steht von vornherein unter dem Vorbehalt seiner Abänderbarkeit.⁷² Den Beamten wird indes bezüglich der Versorgung ein besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregelungen zugestanden.⁷³ Das basiert darauf, dass das Beschäftigungsverhältnis erst sehr viel später zu Leistungen führt und die Leistungsempfänger häufig Dispositionen mit langfristigen Auswirkungen treffen.⁷⁴

Andererseits muss der Gesetzgeber auch bei der langfristig angelegten Beamtenversorgung die Möglichkeit haben, aus Gründen des Allgemeinwohls Neuregelungen, zu treffen.⁷⁵ Insbesondere bei wesentlichen und grundlegenden Änderungen von Alterssicherungssystemen, vor allem wenn sie erhebliche Verschlechterungen für die Leistungsempfänger mit sich bringen, müssen gewichtige und bedeutende Gründe dafür vorhanden sein.⁷⁶

Insbesondere besteht aber ein Vertrauensschutz bezüglich eines Kernbestands von Leistungen, der unantastbar bleiben muss.⁷⁷ **Dieser Kernbestand entspricht in etwa dem alimentationsrechtlichen Mindestniveau.**

In der Vergangenheit wurde dem Vertrauen der Beamten insbesondere durch **Übergangsregelungen** Rechnung getragen. So blieben die Versorgungsverhältnisse, die bei Inkrafttreten der Reform

69 Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 137 ff.

70 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 154.

71 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 114; BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 107.

72 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 152.

73 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 155.

74 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 155.

75 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 156.

76 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 156.

77 BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 – 2 BvL 3/62 –, BVerfGE 21, S. 329-354, Rn. 33; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1980 – 1 BvL 17/77 –, BVerfGE 53, S. 257-313, Rn. 183.

bereits bestanden von den Änderungen unberührt.⁷⁸ Bezüglich der aktiven Beamten bestand eine „Schonfrist“ für Beamte zeitlich näher am Ruhestand waren.⁷⁹

Sofern eine abgestufte Änderung der Versorgung erfolgt, kann den Beamten eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse zumutbar sein.⁸⁰

5.2.2.4. Gleichheit und Lastenverteilung

Ferner ist zu prüfen, ob eine Veränderung der Versorgung zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung führt.

Die Versorgungsreform 2001 führte dazu, dass Versorgungsempfänger gegenüber aktiven Beamten ungleich behandelt wurden, da die Versorgungsempfänger zusätzlich zu der angefallenen Versorgungsrücklage auch durch die Absenkung des Versorgungsniveaus belastet sind.⁸¹ Allerdings verstößt eine Ungleichbehandlung nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn ein vernünftiger, sachlich einleuchtender Grund für die ungleiche Behandlung vorliegt.

Dabei sind für die Rechtfertigung ebenfalls die oben genannten Maßstäbe (siehe 5.3.2) entscheidend.⁸²

Vorliegend ergibt sich dieser Grund daraus, dass die Besoldung und Versorgungen zusammen die Alimentation bilden, gleichwohl aber nicht stets gleich entwickelt werden müssen. Schlussendlich ist nur maßgeblich, dass sich aus dem Zusammenspiel von Besoldung und Versorgung eine amtsangemessene Alimentation ergibt. Vor dem Hintergrund, dass der Änderung die systemgerechte Übertragung der Rentenreform dient, ist die Ungleichbehandlung innerhalb des Beamten­tums zulässig.

Außerdem ergibt sich aus anderen Entscheidungen des BVerfG, dass auch eine gerechten Lastenverteilung zu berücksichtigen ist. So verpflichtet das besondere Treueverhältnis zwischen den Beamten und ihren Dienstherrn sie gerade nicht dazu, stärker als andere zur Haushaltskonsolidierung beizutragen.⁸³

78 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302 Rn. 153; Battis, Die Neuregelung der Beamtenversorgung, NVwZ 1990, S. 933, 935.

79 Battis, Die Neuregelung der Beamtenversorgung, NVwZ 1990, S. 933, 935.

80 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 157.

81 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 142.

82 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 148.

83 BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 110; BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 –, BVerfGE 145, S. 304-346, Rn. 68; BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 – 2 BvL 2/17 –, BVerfGE 149, S. 382-407, Rn. 90; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 109.

5.2.3. Weitere relevante Aspekte für die Rechtfertigung

Die Entscheidung des BVerfG zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 stellt bereits umfassend dar, welche Aspekte bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Versorgung relevant sind. Darüber hinaus ergeben sich aus anderen Entscheidungen weitere Faktoren, die der Gesetzgeber bei einer Versorgungsreform berücksichtigen müsste.

5.2.3.1. Budgetrecht und Schuldenbremse als Rechtfertigungsgrund

In anderen Entscheidungen, insbesondere auch in der jüngeren Besoldungsrechtsprechung, hatte sich der Gesetzgeber explizit als Rechtfertigung auf das Budgetrecht und die Schuldenbremse berufen. Zwar hat das BVerfG auch dort den Grundsatz angeführt, dass sachliche Rechtfertigungsgründe grundsätzlich im Bereich des Systems der Beamtenversorgung, etwa in strukturellen oder funktionsbezogenen Änderungen dieses Systems liegen müssen.⁸⁴ Allerdings können unter bestimmten Voraussetzungen auch finanzielle Gründe aus dem Budgetrecht und der Schuldenbremse herangezogen werden.

Das parlamentarische Budgetrecht ist ein zentrales Verfassungsprinzip, das sich aus Art. 110 GG ergibt. Es begründet die Hoheit des Parlaments über den Haushalt und rechtfertigt damit seine Entscheidungen über Umfang und Priorisierung staatlicher Aufgaben.⁸⁵

Allerdings stellt die bloße Absicht des Gesetzgebers, Ausgaben zu reduzieren, für sich genommen keinen sachlichen Grund dar.⁸⁶ Etwas anderes gilt nur, wenn die Einschnitte als **Bestandteil eines schlüssigen Gesamtkonzepts** dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dienen und dieses Konzept anhand einer aussagekräftigen Gesetzesbegründung erkennbar ist.⁸⁷

Ein solches Konzept fordert mindestens:⁸⁸

- die Definition eines angestrebten Sparziels,

84 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256, Rn. 109; BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 6,4 Rn. 128; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240, Rn. 111.

85 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17, - juris, Rn. 106.

86 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, S. 256-362, Rn. 109; BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302, Rn. 146; BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 128; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 111.

87 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 128; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 110; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 110.

88 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 – 2 BvL 2/17 –, BVerfGE 149, S. 382-407, Rn. 28; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 94; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 110.

- eine nachvollziehbare Auswahl der zu dessen Erreichung erforderlichen Maßnahmen,
- einen hinreichend konkreten Zeitplan,
- eine nach den Maßstäben des Art. 3 GG gleichheitsgerechte Erwirtschaftung des notwendigen Sparziels.

Dem BVerfG zu Folge kann ein solches Konzept auch als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden, **wenn die Grenze der Mindestbesoldung unterschritten** wird.⁸⁹ Entscheidend ist dabei aber ferner, ob der Gesetzgeber im Rahmen der praktischen Konkordanz einen angemessenen Ausgleich zwischen der Garantie aus Art. 33 Abs. 5 GG und der Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG geschaffen hat.⁹⁰

5.2.3.2. Systemkohärenz

Vor allem muss das Alimentationssystem als Ganzes betrachtet werden, insbesondere das Zusammenspiel von Besoldung und Versorgung. So kann die Absenkung des Versorgungsniveaus sich auf die Angemessenheit der Besoldung auswirken und so zur Unteralimentation führen.⁹¹ Da die Versorgung an die Besoldung gekoppelt ist, kann auch eine zu geringe Besoldung zu einer Unterversorgung führen.

Die Amtsangemessenheit der Alimentation hängt nicht allein von der Höhe der Besoldung und Versorgung ab, sondern auch von der Ausgestaltung der Beihilfeleistungen. Die Beihilfe ist nicht unmittelbarer Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation, sondern beruht auf der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.⁹² Die amtsangemessene Besoldung muss jedoch von Verfassung wegen die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch die Beihilfe nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich ist.⁹³ Daher sind **Besoldung und Beihilfeleistungen faktisch untrennbar miteinander verknüpft**. Senkungen des Beihilfeniveaus erhöhen den privat zu erfüllenden Versicherungsbedarf und wirken damit wie eine Besoldungskürzung, während Verbesserungen im Beihilfebereich das verfügbare Nettoeinkommen steigern.⁹⁴

89 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 105, 110.

90 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 105.

91 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 102.

92 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 –, BVerfGE 83, S. 89-111, Rn. 36 f.; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 – 2 BvR 1053/98 –, BVerfGE 106, S. 225-244, Rn. 29; BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 122.

93 Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 122; BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, S. 240-316, Rn. 105; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, S. 1-76, Rn. 90.

94 BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, BVerfGE 139, S. 64-148, Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 103.

Für die Bewertung von Versorgungsänderungen folgt daraus, dass auch das **Zusammenspiel von Ruhegehalt und Beihilfe mitbedacht werden muss**. Eine Absenkung der Versorgungsbezüge, die gleichzeitig mit einer Reduzierung des Beihilfeniveaus einhergeht, kann die alimentative Untergrenze schneller unterschreiten als eine isolierte Änderung, und umgekehrt kann eine Verbesserung der Beihilfe Belastungen im Versorgungsbereich teilweise kompensieren.

5.2.3.3. Fortschreibungsgebot

In der Besoldung muss neben der Einhaltung des Abstandsgebots geprüft werden, ob eine laufende Anpassung der Besoldung an allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse, sowie an den allgemeinen Lebensstandard erfolgt.⁹⁵ Eine Übertragung auf die Versorgung liegt nahe, denn auch da kann schon die Abflachung künftiger Versorgungsanpassungen materiell eine Kürzung darstellen, wenn sie hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibt.⁹⁶

5.3. Darlegungslast

Bereits das Urteil zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 verlangt, dass der Gesetzgeber Kürzungen des Versorgungsniveaus durch nachvollziehbare, im System der Altersversorgung wurzelnde Gründe rechtfertigt. Diese Gründe müssen in den Gesetzesmaterialien erkennbar und in sich schlüssig dargelegt werden. Erforderlich sind tragfähige systemimmanente Erwägungen, etwa die Korrektur von Frühpensionierungsanreizen, demografisch bedingte Verlängerungen der Versorgungszeiten oder eine wirkungsgleiche und systemgerechte Anbindung an rentenrechtliche Reformen. Der aktuelleren Rechtsprechung zufolge können auch finanzielle Gründe herangezogen werden, dafür bedarf es aber eines umfangreichen detaillierten Sparplans. Insbesondere wurde bezüglich der Besoldung der Umfang der Darlegung dahingehend konkretisiert, dass der Gesetzgeber insbesondere Daten (Indizes, Berechnung des Mindestniveaus) vorlegen muss, aus denen sich die angemessene Alimentation ergeben soll. Führt man nun auch im Rahmen der Versorgung solche Sparpläne an, spricht vieles dafür, dass auch diese konkretisiert darlegt werden müssen.

6. Zusammenfassung

Insgesamt könnte einiges dafür sprechen, dass der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Versorgung einen weiteren Spielraum als bei der Besoldung hat. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Versorgung bemisst sich nicht an starren Parametern, wie bei der Besoldung. Sofern die Strukturprinzipien unangetastet bleiben, kann der Gesetzgeber die Anpassung der Versorgung frei wählen. Eine Kürzung der Versorgung ist zulässig, solange ein Kernbestand der Alimentation gewahrt bleibt und die unumstößlichen Prinzipien (wie Vollversorgung, Abstandsgebot) berücksichtigt werden. Die Kürzung der Alimentation muss gerechtfertigt sein. Dazu muss der Gesetzgeber sachliche Gründe vortragen und den Interessen der Beamten ausreichend Rechnung getragen haben. Zur Rechtfertigung können neben einer systemgerechten Übertragung von Reformen anderer Altersvorsorgesysteme und der demografischen Notwendigkeit, auch finanzielle Gründe herangezogen werden. Bei Letzteren kann der Gesetzgeber sich nicht pauschal auf einen knappen

95 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 –, BVerfGE 172, S. 345-432, Rn. 77.

96 BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258-302 Rn. 117.

Haushalt berufen, sondern muss dann einen konkreten und detaillierten Sparplan aufstellen. Insbesondere ist stets die Alimentation als Gesamtes zu betrachten, denn die Versorgung und Besoldung sowie Beihilfe wirken sich aufeinander aus. Um den rechtlich anerkannten Vertrauensschutz der Beamten zu wahren, müsste die Kürzung der Versorgung über einen längeren Zeitraum in Stufen erfolgen. Da die Gerichtsentscheidungen jeweils Einzelfallentscheidung darstellen, bieten sie lediglich eine Orientierungshilfe für künftige Gesetzesänderungen.

* * *