



**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät**

**Institut für
Ökonometrie und
Statistik**

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-2982/5831
Telefax +49 221 470-5074
bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 12.10.2016

Stellungnahme zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften
BT-Drs. 18/9532, 18/9834**

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 17.10.2016

Ausgangslage

1. Der vorliegende Gesetzentwurf hat vor allem das Ziel, die bestehende Versorgungsrücklage finanziell zu stärken sowie den Versorgungsfonds des Bundes weiterzuentwickeln. Dies, nachdem sich laut Begründung zum Gesetzentwurf herausgestellt hat, dass die Kalkulationsgrundlagen sich geändert haben oder anders formuliert, dass zu knapp kalkuliert wurde.
2. Bei der Anhörung zum Entwurf des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 wurde die knappe Kalkulation – insbesondere im Hinblick auf Länder und Kommunen – bereits von Sachverständigen festgestellt.
3. Während aber seinerzeit zur Begründung der Maßnahmen auch auf eine Parallelität zur gesetzlichen Rentenversicherung verwiesen wurde, spielt diese beim vorliegenden Gesetzentwurf keinerlei Rolle mehr.
4. Der Gesetzentwurf beinhaltet weiterhin im Beamten- und Soldatenversorgungsrecht Verbesserungen, beispielsweise für Teilzeitbeschäftigte.
5. Im Folgenden wird primär auf die Maßnahmen zur Stärkung der Versorgungsrücklage sowie des Versorgungsfonds eingegangen.

Versorgungsrücklage soll gestärkt, aber erst nach 2030 eingesetzt werden

6. Vor fast 20 Jahren wurde gesetzlich fixiert, dass 15 Jahre lang von jeder Besoldungserhöhung 0,2 Prozentpunkte nicht ausgezahlt, sondern in eine Versorgungsrücklage eingezahlt werden sollten. Diese Maßnahme wurde im Jahre 2001 teilweise kassiert, da in Anlehnung an den bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwartenden Rückgang des Sicherungsniveaus die jährlich erwerbenden Pensionsansprüche und zugleich der Höchstruhegehaltssatz (letzterer von 75 % auf 71,75 %) schrittweise gesenkt werden sollten.

Besucheranschrift:
Universitätsstr. 22a
SSC-Gebäude
50931 Köln

7. Bis 2016 resultiert aus der 0,2-Prozentpunkteregelung bei den Besoldungsbezügen eine Reduktion gegenüber der vorherigen Rechtslage um knapp 2 %; bei den Versorgungsbezügen ergab sich bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Reduktion des Höchstruhegehaltssatzes von 75 % auf 71,75 % eine Reduktion von gut 6 %.
8. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf sieht für vier Besoldungsrunden eine Fortsetzung der Kürzung der Besoldungserhöhungen um jeweils 0,2 Prozentpunkte vor. Damit wird zusammen mit den früheren Abzügen erreicht, dass bei den Besoldungsbezügen insgesamt eine Reduktion um rund 2,8 % stattfindet; der nicht ausgezahlte Betrag soll bis einschließlich des Jahres 2031 in die Versorgungsrücklage eingezahlt werden.
9. Diese Maßnahme hat natürlich auf die Versorgungsbezüge direkt denselben Effekt. Unter Berücksichtigung der Kürzung des Höchstruhegehaltssatzes ergäbe sich insgesamt eine um rund 7 % niedrigere Pension als sich ohne die schon wirkenden und noch vorgesehenen Maßnahmen ergeben hätte. Es bleibt offen, wie die bei der Besoldung und Versorgung natürlich auch nach 2031 eingesparten Beträge verwendet werden.
10. Die Fragen, die sich stellen, sind erstens, ist die jetzt vorgesehene Anpassung für die fortgesetzte Sicherung der Versorgungsbezüge notwendig, zweitens, bringt diese Reduktion für die Versorgungsrücklage genügend, und drittens, soll diese Reduktion nur für die Besoldungsbezüge oder nur für die Versorgungsbezüge vorgenommen werden. Diese Punkte werden nachstehend in der umgekehrten Reihenfolge kurz behandelt.
11. Eine entscheidende Frage für die Wirksamkeit dieser Maßnahme ist die Frage, wen diese Dämpfung treffen soll, die Bezieher von Besoldungsbezügen oder nur die Bezieher von Versorgungsbezügen oder beide. Aufgrund der direkten Koppelung der Beamtenpension an die Beamtenbesoldung ist es jedoch schwierig, nur die noch aktiv tätigen Beamten mit einer solchen Maßnahme zu treffen. Daher erübrigt sich gewissermaßen in dieser Hinsicht die Diskussion.
12. Andererseits wäre es möglich, nur die Versorgungsbezüge entsprechend einer Dämpfung zu unterziehen. Dies müsste allerdings nicht über die prozentuale Steigerung, sondern wie früher über die Dämpfung der Versorgungsansprüche erfolgen und würde – um annähernd denselben Effekt zu erreichen wie bei einer Einbeziehung der Besoldungsbezüge in die Dämpfung – zu einem Höchstruhegehaltssatz von unter 70 % (statt gegenwärtig 71,75 %) führen.
13. Da aber die Mittel aus der Reduktion der Zuwächse der Besoldungsbezüge und/oder der Versorgungsbezüge dazu dienen sollen, ab 2032 für einen gewissen Zeitraum Versorgungsbezüge auch zum großen Teil der heute noch aktiv tätigen Beamten mit zu finanzieren, spricht vieles dafür, dass auch dieser Personenkreis hier zur Kasse gebeten wird. Es sei denn, es herrscht die Meinung vor, dass der Bund und damit die Steuerzahler im Prinzip hierfür aufkommen müssen.

14. Auch wenn in der Begründung zum Gesetzentwurf im Gegensatz zur Begründung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 kein direkter Bezug auf die gesetzliche Rentenversicherung genommen wird, sei an dieser Stelle doch darauf hingewiesen, dass bei der gesetzlichen Rentenversicherung durch diverse Maßnahmen auch Beitragszahler *und* Rentner getroffen werden, da nicht nur das Rentenniveau sinkt, sondern auch die Beitragssätze steigen werden. Allerdings ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gegenwärtig mit 18,7 % auf dem niedrigsten Stand der letzten 20 Jahre. Nach geltender Rechtslage ist jedoch davon auszugehen, dass er bis 2030 auf mindestens 22 % steigt.
15. Für das Besoldungs- und Versorgungssystem der Bundesbeamten – nicht für das der Landes- und Kommunalbeamten – sollte die angestrebte Erhöhung der Versorgungsrücklage ausreichen, zumal die Pensionen der nach 2007 eingestellten Beamten zum größten Teil aus dem Versorgungsfonds finanziert werden sollen. Allerdings würden noch höhere Einzahlungen auch später mehr Entlastung bei den Versorgungsaufwendungen bedeuten.
16. Sowohl im 5. Versorgungsbericht als auch in der Begründung des Gesetzentwurfs fehlt eine quantitative Angabe zum Umfang und zur Leistungsfähigkeit der im Augenblick angesparten Versorgungsrücklage, die bezüglich der zu erbringenden Leistung eine einigermaßen sichere Aussage zulässt. Der Hinweis auf die wachsende Anzahl von Pensionären überzeugt nicht, da dies keine neue Erkenntnis ist. Insoweit ist streng genommen wenig über die Notwendigkeit dieser Maßnahme zu sagen, es sei denn, andere Quellen werden hinzugezogen (vgl. auch Ziffer 23f.).

Versorgungsfonds Geldanlage erleichtern und Deckungsverfahren aufgeben

17. Der Versorgungsfonds, der dazu dienen sollte, die Pensionen der ab 2007 eingestellten Bundesbeamten zu finanzieren, soll – wie auch die Versorgungsrücklage - in der Geldanlage flexibler werden dürfen und aufgrund der schlechten Verzinsung des Kapitals am Anleihemarkt auch im größeren Umfang in Aktien Geld anlegen können. Diese Maßnahme ist nicht unproblematisch, aber verständlich.
18. An dieser Stelle verabschiedet sich der Gesetzgeber gleichzeitig nahezu klammheimlich von dem Versprechen einer vollständigen Finanzierung der Versorgungsausgaben der ab 2007 beim Bund eingestellten Beamten durch den Versorgungsfonds und bedauerlicherweise offenbar auch zugleich weitgehend von der Berücksichtigung versicherungsmathematischer Grundlagen. Das (Voll-)Deckungsverfahren wird durch ein Teildeckungsverfahren ersetzt, dessen auf die Pensionen bezogene Höhe an dieser Stelle überhaupt nicht diskutiert wird. Die Abkehr von der Koppelung und von versicherungsmathematischen Grundlagen bei der Finanzierung des Fonds wird durch eine sogenannte flexiblere Regelung abgelöst. Die Höhe der Einzahlungen bleibt relativ offen und deren Festsetzung offenbar dem BMI sowie dem BMF überlassen.

19. In welcher Höhe später die Pensionen aus diesem Fonds finanziert werden, soll in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Das könnte heißen, dass letzten Endes eine Finanzierung aus dem Versorgungsfonds nach Kassenlage erfolgt, da der Deckungsgrad des Versorgungsfonds nicht vorgegeben ist, sondern erst im Nachhinein bestimmt wird.
20. Auch hier wäre es dringend erforderlich, dass bei einer solchen Änderung der Geschäftsbedingungen vorab detaillierte Auskunft über den gegenwärtigen und den zu erwartenden Zustand des Versorgungsfonds gegeben wird. So wie es jetzt vorgesehen ist, mutiert der Versorgungsfonds zu einer Art Versorgungsrücklage de luxe.

Abschließende Bewertung

21. Die Begründung für die Fortführung des Einbehaltens von 0,2 Prozentpunkten der nächsten Besoldungserhöhungen steht auf schwachen Füßen. Sie müsste quantitativ deutlich untermauert werden.
22. Dies könnte einerseits durch Angaben über die Entwicklung der Höhe der Versorgungsrücklage – und entsprechend des Versorgungsfonds, andererseits unter Berücksichtigung der Aussagen im letzten Versorgungsbericht der Bundesregierung erfolgen.
23. Dieser spricht allerdings zum Teil eine andere Sprache als die Begründung des Gesetzentwurfs. Nicht nur, dass dem Versorgungsbericht nach die Anzahl der Versorgungsempfänger des Bundes im unmittelbaren Bundesbereich nach 2035 leicht zurückgeht, die Anzahl der nicht aus dem Versorgungsfonds bezahlten Ruhegehaltsempfänger geht nach 2035 sogar deutlich zurück. Es wäre daher – selbst bei Berücksichtigung der Tatsache, dass der Versorgungsfonds nur noch eine Teilfinanzierung der Pensionen der ab 2007 eingestellten Beamten leisten kann – sinnvoll, die Versorgungsrücklage des Bundes bereits spätestens im Jahr 2030, in dem die Anzahl der Versorgungsempfänger dem Versorgungsbericht nach bereits dicht am maximalen Wert liegt, in Anspruch zu nehmen. Der Argumentation der Begründung zum Gesetzentwurf folgend, könnten die Mittel je nach Einzahlungshöhe und Einzahlungsdauer dann in einem Zeitraum von 20 (statt wie vorgesehen 15) Jahren zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden.
24. Etwas irritierend ist insbesondere im Hinblick auf die Versorgungsrücklage und auch den Versorgungsfonds der vorliegende Gesetzentwurf, wenn sich an anderer offizieller Stelle die folgenden Zeilen finden:
[Die] Nachhaltige Finanzierung der Beamten- und Soldatenversorgung [ist] gesichert.
Der Bericht verdeutlicht anschaulich die nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung des Bundes durch eine stabile Entwicklung des Anteils der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt und an den Steuereinnahmen des Bundes. Die Nachhaltigkeit spiegelt sich wider in den stabilen Versorgungsausgaben des Bundes als Ergebnis von umfangreichen Reformen in der Beamten- und Soldatenversorgung sowie

den langjährigen konsequenten Stelleneinsparungen beim Bund. Dadurch sind ein deutlicher Rückgang der Zahl der Versorgungsempfänger bis 2050, ein Rückgang vorzeitiger Pensionierungen der Neupensionäre, ein Anstieg des Ruhestandseintrittsalters sowie eine Absenkung des Versorgungsniveaus zu verzeichnen.

25. Diese Sätze stammen aus dem aktuellen (5.) Versorgungsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/13590, S. 7f.). Sie liefern, selbst wenn der zeitliche Abstand zu heute berücksichtigt wird, fast eine Begründung dafür, dass die eben betrachteten Maßnahmen – zumindest hinsichtlich der Versorgungsrücklage – nicht nötig sind.
26. Im Hinblick auf den Versorgungsfonds ließe sich im Übrigen auch die Meinung vertreten, dass der Bund, um seinen selbst gesetzten Verpflichtungen nachkommen zu können, mehr in diesen Fonds einzahlen muss, wie es auch das Versorgungsrücklagegesetz (§ 16) in Verbindung mit der Versorgungsfondszuweisungsverordnung vorsieht. Dem Gesetzentwurf nach wird jedoch das ursprünglich für die Pensionen der ab 2007 beim Bund eingestellten Beamten vorgesehene Deckungsverfahren auf ein in der Höhe nicht fixiertes Teildeckungsverfahren umgestellt.
27. Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass sich auf Ebene der Länder und Kommunen die Absicherung der Pensionen ungleich schwerer darstellt als auf Bundesebene, und zugleich die Frage in den Raum gestellt werden, ob die Art der Berechnung der Versorgungsansprüche nicht grundsätzlich endlich auf den Prüfstand gestellt werden muss. Auch das Alimentationsprinzip ist nicht statisch, um einen Begriff aus der Begründung des Gesetzentwurfes aufzugreifen.