

Stellungnahme



Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)678 B

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes
und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften
(Stand 5. September 2016)

Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes

12.10.2016

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen in erster Linie folgende Ziele verfolgt werden:

Zum einen soll der Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ erstmals zur Mitfinanzierung der Versorgungsaufwendungen verwendet werden darf, von 2018 auf 2032 verschoben werden.

Zudem soll die Minderung von Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 0,2 Prozentpunkte pro Anpassungsrunde zur weiteren Füllung der Versorgungsrücklage statt bis Ende 2017 bis Ende 2024 fortgesetzt werden.

Außerdem sind Änderungen bezüglich der Anlagestrategie bei den Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geplant, zum Beispiel eine Erweiterung der Anlageklassen sowie die Erhöhung des zugelassenen Aktienanteils.

Darüber hinaus stehen Änderungen im Versorgungsrecht an. So soll die Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren endlich – wie seit Jahren vom DGB gefordert – unabhängig vom Beschäftigungsumfang ausschließlich an der Dauer der Zugehörigkeit zum System gemessen werden. Es sollen außerdem Dienstzeiten vor Vollendung des 17. Lebensjahres als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden.

Im Allgemeinen

- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes bewerten die Beibehaltung des Abschlags von 0,2 Prozentpunkten pro Besoldungsrunde als faktische Abkehr vom Prinzip der Übertragung von Tariferhöhungen auf die Besoldung. Im Zusammenhang mit einer eigentlich bis 2017 begrenzten Besoldungs- und Versorgungskürzung, die jetzt deutlich verlängert werden soll, ist die Versorgungsrücklage eben kein „systemgerechtes [...] Instrument“ (Gesetzentwurf S. 1).

Eine politisch plausible und juristisch haltbare Begründung für die gewählte Höhe des Abschlags wird in der Gesetzesbegründung nicht genannt, die Höhe ist rein willkürlich



bestimmt. Dies kritisiert der DGB schon aus grundsätzlichen Erwägungen. Warum das Kapital der Rücklage weiter aufgebaut werden müsse, wird nicht begründet. Denn die reine Verschiebung des erwarteten Höchststandes der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger kann nur als Begründung für die spätere Entnahme, nicht aber für einen weiteren Aufbau der Rücklage gelten.

Als die Besoldungsabschläge eingeführt wurden, wurde das nicht nur mit einer Kostendämpfung für die öffentlichen Haushalte sondern auch mit Einschnitten in der gesetzlichen Rentenversicherung begründet. In der Gesamtschau mit weiteren Kürzungen bei der Versorgung, unter anderem durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001, wäre die geplante Fortführung der verminderten Besoldungsanpassungen allerdings unverhältnismäßig (siehe S. 7 und 8 zu Artikel 6).

Der DGB weist darauf hin, dass die Gewährleistung einer amtsangemessenen Beamtenversorgung eine Aufgabe des Dienstherrn ist. Dies ergibt sich aus dem Alimentationsprinzip nach dem der Dienstherr verpflichtet ist, Beamtinnen und Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst aus Altersgründen einen der Bedeutung und dem sozialen Status seines Amtes entsprechenden angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Eine Beteiligung der Beamtinnen und Beamten an ihrer eigenen Altersversorgung durch ein „Sonderopfer“ bei der Besoldung darf dagegen höchstens eine kurzfristige Ausnahme in besonderen Notlagen darstellen.

- Der DGB spricht sich auch zukünftig für eine Verwaltung der Mittel sowohl der Versorgungsrücklage als auch des Versorgungsfonds durch die Deutsche Bundesbank aus und begrüßt dieses im Gesetzentwurf ausgedrückte Vorhaben. Das bisherige passive Management des Sondervermögens durch die Deutsche Bundesbank entspricht dem Ziel der beiden Sondervermögen, Rücklagen mit größtmöglicher Sicherheit anzulegen. Die Renditemaximierung stand bisher nicht im Vordergrund und sollte es nach Ansicht des DGB auch zukünftig nicht tun. Das Ziel der Erhöhung der Rendite durch die Ermöglichung von Investments in neue Anlageklassen ist dagegen zwangsläufig mit einer deutlichen Steigerung des Risikos verbunden.

Besonders kritisch bewertet der DGB, dass die Bundesregierung bislang keine ethischen und ökologischen Vorgaben für die Investments von Rücklage- und Fondsmitteln vorsieht. Die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen beschreiten hier gerade gute Wege.

In jedem Fall geht das höhere Risiko ebenso wie die höheren Ertragschancen voll zu Lasten des Bundes, nicht zu Lasten der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, deren gesetzlicher Versorgungsanspruch dadurch unberührt bleibt. Zudem sollte klar sein, dass mit einem höheren Aktienanteil nicht zwingend höhere Renditen verbunden sind. Aus demografischen Gründen werden alle kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme in Deutschland ab etwa 2030 besonders hohe Rentenzahlungen leisten müssen. Ähnlich sieht es in anderen wichtigen europäischen Volkswirtschaften wie der Schweiz, den Niederlanden, Frankreich oder Italien aus. Es ist zumindest nicht unwahrscheinlich, dass dies auch Auswirkungen auf die Preisentwicklung an den Kapitalmärkten haben wird.



Die Auswirkung eines veränderten Anlageportfolios auf den Schuldenstand nach den Maastricht-Kriterien sollten nach Auffassung des DGB ebenfalls in die Überlegung einbezogen werden: Es handelt sich beim Maastricht-Schuldenstand um ein Bruttoschuldenkonzept, nur Forderungen/Verbindlichkeiten innerhalb des Staatssektors saldieren sich gegenseitig. Zuführungen des Bundes zu Versorgungsrücklage/Versorgungsfonds sind ceteris paribus (bei sonst gleichen Einnahmen und Ausgaben) neutral bezüglich des Maastricht-Kriteriums, solange der Versorgungsfonds diese wiederum in öffentlichen Anleihen investiert. Investiert der Versorgungsfonds die Mittel hingegen in andere Aktiva, so wirkt die Zuführung ceteris paribus erhöhend auf den Schuldenstand. Ein höherer Schuldenstand verstärkt tendenziell den Spardruck im öffentlichen Dienst, was sich meist zu Lasten der Beschäftigten auswirkt, potentiell die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes einschränkt und so unmittelbare negative Folgen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft mit sich bringt.

- Der DGB begrüßt ausdrücklich die Abschaffung der Benachteiligung Teilzeitbeschäftigter bei der Erfüllung der versorgungsrechtlichen Wartezeit sowie die Berücksichtigung von Dienstzeiten vor dem 17. Lebensjahr als ruhegehaltfähige Dienstzeit.

Im Einzelnen

Artikel 1 - Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes

zu 3. (§ 5 Abs. 2 Entwurf)

Die Änderung der Vorschrift zielt auf die „Optimierung“ der Anlagestrategie bei dem Sondervermögen Versorgungsrücklage. Es soll erstmals die Anlage in Aktien zugelassen und damit die ursprüngliche Beschränkung auf Anleihen aufgehoben werden. Hierdurch sollen vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsumfelds Renditevorteile genutzt werden.

Die Bundesregierung geht offensichtlich davon, dass das Niedrigzinsumfeld dauerhaft bestehen bleibt und die durch politische Entscheidungen mitverursachte Wirtschaftskrise nicht gelöst wird. Der DGB warnt aber vor den Kosten einer veränderten Anlagestrategie. Erhoffte Renditesteigerungen gehen mit einer starken Zunahme des Risikos für Vermögensverluste einher. Der geplante Wegfall der Beschränkung auf Euro-denominierte Schuldverschreibungen und Aktien würde ein erhebliches Fremdwährungsrisiko mit sich bringen. Dieses abzusichern würde wiederum erhebliche Kosten verursachen. Die Sicherheit der Anlagen muss weiterhin an erster Stelle stehen. Es muss jederzeit gewährleistet sein, dass das Vermögen in seinem wesentlichen Bestand nicht gefährdet ist.

Investitionen des Bundes in Immobilien – allerdings im Sinne von bezahlbarem Wohnraum in Ballungsgebieten und sozialem Wohnungsbau – wären zu begrüßen.

Der DGB fordert zudem unethische Investments, wie zum Beispiel Investitionen in Rüstungsgeschäfte, auszuschließen. Soziale und ökologische Folgen staatlicher Investmententscheidungen müssen transparent sein. Nachhaltigkeitskriterien müssen berücksichtigt werden.

zu 4. (§ 5 a Entwurf)

Der DGB spricht sich für eine Verpflichtung aus, wonach unethische Investments bei der Verwaltung der Mittel des Sondervermögens ausgeschlossen werden (siehe dazu zu Nr. 3). Zudem kommt dem



Ausschluss besonders risikoreicher Anlageklassen in den Anlagerichtlinien eine besondere Bedeutung zu.

zu 6. (§ 7 Satz 1 Entwurf)

Der Beginn der Entnahme der Mittel aus der Versorgungsrücklage zum Zweck der Mitfinanzierung der Versorgungsausgaben soll auf das Jahr 2032 verschoben werden. Vor dem Hintergrund, dass der Versorgungsempfängerhöchststand erst gegen 2035 erreicht werden wird und entsprechend des Zwecks der Versorgungsrücklage zur Dämpfung der Versorgungsausgaben bezüglich eben dieses Höchststandes, ist die Verschiebung der Mittelentnahme eine sinnvolle Maßnahme.

zu 9. (§ 11)

Angesichts der geplanten Änderungen bezüglich neuer Anlageklassen stellt sich für den DGB die Frage nach der Rolle des Beirats bei den Sondervermögen des Bundes. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 VersRücklG wirkt der Beirat bei allen wichtigen Fragen mit, insbesondere bei den Anlagerichtlinien und dem Wirtschaftsplan. Dann müsste den Beiratsmitgliedern zum Beispiel auch ein Vetorecht bezüglich der Anlagen zustehen.

zu 10. (§ 14 Satz 1 Entwurf)

Der Versorgungsfonds des Bundes soll zukünftig lediglich anteilig zur Finanzierung der Versorgungspflichten der ab 2007 eingestellten Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten beitragen. Laut Begründung (S. 35) sei die ursprünglich intendierte Volldeckung auf Grund der Entwicklung auf den Kapitalmärkten (Niedrigzinsphase) bis auf weiteres nicht erreichbar.

Die Abkehr vom Anspruch einer vollständigen Kapitaldeckung beim Versorgungsfonds ist für einen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn grundsätzlich angemessen. Ohnehin entfaltet der Versorgungsfonds nur im Innenverhältnis – zwischen Dienstherrn und Versorgungsfonds – eine Wirkung. Die Zahlung der Versorgungsansprüche an die Versorgungsberechtigten hat sich unabhängig von der finanziellen Situation des Fonds ausschließlich nach den geltenden Gesetzen zu richten. Im Zweifel hat der Dienstherr eventuelle Fehlbeträge ohnehin aus dem laufenden Haushalt abzudecken. Daher führt das Erfordernis einer jederzeitigen vollen Kapitaldeckung zu hohen Risikozuschlägen bei der versicherungsmathematischen Kalkulation, die die laufenden Zuführungen unnötig verteuern.

Dass eine Mischung aus Kapitaldeckung und Umlagesystem ein geeigneter Weg zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen ist, beweisen die kommunalen Versorgungskassen, die seit Jahrzehnten erfolgreich und ohne Friktionen die Beamtenversorgung der ihnen angehörenden Kommunen abwickeln.



zu 11. (§ 15 Satz 2 bis 4 Entwurf)

vgl. die Ausführungen zu 3. und 4.

Artikel 3 - Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

zu 2. (§ 4 Abs. 1 Entwurf)

Bei der Ermittlung der für einen Versorgungsanspruch notwendigen Wartezeit von fünf Jahren soll zukünftig der Beschäftigungsumfang/Teilzeitbeschäftigung keine Rolle mehr spielen. Entscheidend wird folglich nicht mehr sein, ob fünf ruhegehaltfähige Dienstjahre vorliegen, sondern ob fünf Jahre im Beamtenverhältnis verbracht wurden.

Mit dieser Änderung – die zugleich die Umsetzung von EU-Recht bedeutet – wird eine Forderung des DGB erfüllt, die wir seit vielen Jahren immer wieder an die Bundesregierung herangetragen haben. Der DGB begrüßt diese Änderungsabsicht ausdrücklich.

zu 3. (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Streichung Nummer 1 Entwurf)

Dienstzeiten vor Vollendung des 17. Lebensjahres können nach geltendem Gesetzestext nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit gelten. Der Gesetzentwurf sieht die Streichung dieser Einschränkung vor. Der DGB begrüßt dieses Vorhaben ausdrücklich.

zu 14. (§ 32 Satz 1 Entwurf)

In Ergänzung der bisherigen Fassung des § 32 Satz 1 BeamtVG sollen bei einem Dienstunfall beschädigte, zerstörte oder abhandengekommene Kleidungsstücke oder sonstige Gegenstände, nur noch dann ersetzt werden können, wenn der Beamte diese Kleidungsstücke oder sonstigen Gegenstände „zur Dienstausbübung oder während der Dienstzeit benötigt und deshalb“ mit sich geführt hat. Laut Gesetzesbegründung gehe es um eine Klarstellung, dass nicht alle Gegenstände, die Beamtinnen und Beamte in den Dienst einbringen, auch vom Sachschadenersatz umfasst werden. Erforderlich hierfür sei ein Bezug zur dienstlichen Sphäre.

Der DGB lehnt diese Änderung des Gesetzestextes und die damit einhergehende restriktivere Handhabung im Zusammenhang mit Ersatzansprüchen von Beamtinnen und Beamten nach Dienstunfällen ab. Nach geltender Fassung des § 32 Satz 1 BeamtVG ist erforderlich, dass die Beamtin bzw. der Beamte den Gegenstand im Dienst benötigt oder mit sich zu führen pflegt (VwV, Nr. 32.1.4). Der Ersatz zufällig mitgeführter besonders wertvoller Gegenstände ist damit in der Regel ebenso ausgeschlossen wie ein solcher von Gegenständen, die die Beamtin bzw. der Beamte weder benötigt, noch Beamtinnen bzw. Beamte bei der in Betracht kommenden Dienstverrichtung üblicherweise mit sich führen. Ein privateigenes Beförderungsmittel, das eine Beamtin bzw. ein Beamter „mit sich geführt“ hat, ist hingegen ersatzfähig ohne Rücksicht darauf, ob es für dienstliche Zwecke benötigt wird oder ob für den Weg vom und zum Dienst andere Beförderungsmöglichkeiten bestehen. Eine Änderung dieser Rechtslage ist unserer Ansicht nach nicht erforderlich, zumal der Dienstherr bereits nach geltendem Recht im Rahmen seines Ermessens die Frage, ob eine Beamtin bzw. ein Beamter üblicherweise einen Gegenstand dieser Art oder einen Gegenstand dieses Wertes mit sich führt, bei der Entscheidung über den Umfang des Ersatzes hinreichend berücksichtigen kann.



Im Übrigen ist eine Zweckbindung gerade wegen der derzeitigen vielen Abordnungen nicht sachgerecht. Die Kolleginnen und Kollegen müssen in Uniform oftmals zu ihren Abordnungsorten bzw. zu Lehrgängen und haben oft wertige technische Gegenstände dabei. In Uniform sind sie aber eben auch verpflichtet sich zur Not in den Dienst zu versetzen.

zu 17. a) bb) (§ 35 Abs. 1 Satz 2 Entwurf)

§ 35 Abs. 1 Satz 2 BeamtVG (Entwurf) besagt, dass immer dann, wenn die Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) bei der Feststellung gestaffelt eingeschätzt wird, der Unfallausgleich in Höhe desjenigen Grades der Minderung zu zahlen sei, der wenigstens sechs Monate Bestand habe. Die Ausführungen zur gestaffelten MdE-Bewertung in der Begründung (S. 42) machen allerdings nach Ansicht des DGB gerade deutlich, dass stattdessen sinnvollerweise der Grad der MdE, der sich im Durchschnitt über einen sechsmonatigen Zeitraum ergibt, entschädigt werden sollte.

zu 24. (§ 49 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 Entwurf)

Der DGB begrüßt, dass zukünftig bereits bei der Einstellung einer Beamtin bzw. eines Beamten auf Antrag entschieden werden soll, ob ruhegehaltfähige Dienstzeiten vorliegen oder ob Zeiten als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden können. Dies bedeutet ein Plus an Information und Transparenz für die Beamtin bzw. den Beamten.

zu 25. (§ 50a Abs. 8 Satz 2 Entwurf)

Der DGB spricht sich nach wie vor für die Übertragung der Verbesserungen im Rentenrecht bezüglich der Anerkennung von Erziehungszeiten von Eltern für vor 1992 geborene Kinder auf Beamtinnen und Beamte aus. Die kleine Änderung in § 50a Abs. 8 Satz 2 BeamtVG ist dagegen ein Schritt in die entgegengesetzte Richtung. Anstatt auch Beamtinnen und Beamten mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden, statt einem Jahr zwei Jahre als Erziehungszeit anzuerkennen, wird Beamtinnen und Beamten, deren Kind vor der Berufung in das Beamtenverhältnis geboren wurde, sogar die im Rentenrecht umgesetzte Verbesserung vorenthalten.

zu 29. b) (§ 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b) Entwurf)

Der DGB fordert bei der Ermittlung der Höchstgrenze bezüglich des Zusammentreffens von Versorgungsbezügen mit Renten in § 55 Abs. 2 Nr. 1 b) BeamtVG den Verweis auf § 12a BeamtVG zu streichen. Durch die gegenwärtige Verwaltungspraxis und die Fassung des § 55 Abs. 2 Nr. 1 b) BeamtVG gilt für Beamtinnen und Beamte, die DDR-Vorverwendungen gemäß § 30 BBesG hatten, eine andere Höchstgrenze als für andere Beamtinnen und Beamte. Für diese wird bei der Berechnung eines fiktiven Ruhegehalts/Höchstgrenze als ruhegehaltfähige Dienstzeit die Zeit vom vollendeten siebzehnten Lebensjahr bis zum Eintritt des Versorgungsfalles angesetzt. Beamtinnen und Beamten mit DDR-Vorverwendungen gemäß § 30 BBesG werden die Zeiten dieser Vorverwendung bei der Ermittlung des fiktiven Ruhegehalts/Höchstgrenze herausgerechnet. Damit sind sie beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten ohne sachliche Rechtfertigung deutlich schlechter gestellt als andere Beamtinnen und Beamte und haben keinerlei Möglichkeiten, diesen finanziellen Missstand auszugleichen.



zu 33. (§ 62a Abs. 1 Entwurf)

In der vorgesehenen Formulierung zur Vorlage eines Versorgungsberichts durch die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag bleibt unklar, ob damit nur die Versorgungsleistungen des Bundes oder die des gesamten öffentlichen Dienstes (wie vor 2007 üblich) dargestellt werden. Der DGB ist der Ansicht, dass der Bund über das Beamtenstatusgesetz sowie die hergebrachten Grundsätze eine Gesamtverantwortung für das System Beamtenversorgung hat und deshalb einen Bericht über den gesamten öffentlichen Dienst vorlegen sollte.

zu 35. (§ 107b Abs. 6 Entwurf)

Dass der Bund versucht, die mit dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag einhergehenden „praktischen Probleme“ anzugehen, ist gut und sinnvoll. Je reibungsloser das Verfahren läuft, desto weniger droht die Gefahr von Mobilitätshindernissen, vor denen der DGB als Folge dieses Vertrages gewarnt hatte.

Artikel 6 - Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

zu 1. (§ 14a Entwurf)

Laut Gesetzentwurf sollen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen über das eigentlich vorgesehene Jahr 2017 hinaus bis zum 31. Dezember 2024 vermindert werden und die sich aus den Verminderungen ergebenden finanziellen Mittel in eben diesem Zeitraum weiterhin in die Versorgungsrücklage des Bundes eingezahlt werden.

Der DGB lehnt die Weiterführung dieser Kürzung der Besoldung und Versorgung, die in der Folge auch zu einer entsprechenden Senkung des Versorgungsniveaus führt, ab. Für den Bundeshaushalt besteht keine Notwendigkeit für weitere Verminderungen. An dieser grundsätzlichen Ablehnung der Fortführung bzw. Verstetigung der Zuführungen zur Versorgungsrücklage vermag auch die Regelung des § 14a Abs. 2 Entwurf nichts zu ändern, wonach der Abzug von 0,2 Prozentpunkten pro Besoldungsanpassung zukünftig nur noch einmal pro Anpassungsrunde erfolgen soll, auch wenn mehrere Anpassungsschritte stattfinden.

Die Beamtinnen und Beamten zahlen bereits seit Jahren einen Beitrag zu ihrer Altersversorgung. Mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 wurde der von Beamtinnen und Beamten mit jedem Dienstjahr zu erwerbende Pensionsanspruch auf 1,79375 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge verringert, gleichzeitig wurde der mögliche Höchstsatz der Beamtenpensionen analog zum so genannten Riester-Faktor in der gesetzlichen Rentenversicherung von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, also um 3,25 Prozentpunkte abgesenkt (das bedeutet faktisch eine Absenkung des Versorgungsniveaus um 4,33 Prozent) und die Höhe der Witwenversorgung um 5 Prozentpunkte verringert.

Dass die bislang in § 14a Abs. 5 BBesG enthaltene Evaluation der Abzüge entfallen soll, kann der DGB nicht nachvollziehen und fordert, diesen Auftrag beizubehalten: „Die Wirkungen der Versorgungsrücklagen sind unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse vor Ablauf des in Absatz 2a (**zukünftig Absatz 1**) genannten Zeitraums zu prüfen.“



Der DGB fordert zudem die Abzüge bis Ende 2017 – und für den Fall der Fortsetzung der Abzüge auch darüber hinaus – diese nicht auf Sockel- und Mindestbeträge anzuwenden. Diese Beträge sind dafür gedacht, die unteren Besoldungsgruppen zu unterstützen. Mit dem Abzug auf diese Beträge wird dieses Ziel konterkariert.