
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft nimmt wie folgt Stellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.

I. Wesentliche Ziele des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf umfasst im Wesentlichen eine Änderung der gesetzlichen Regelungen zur Versorgungsrücklage und zum Versorgungsfonds des Bundes.

Der Kapitalisierungsgrad der Versorgungsrücklage soll gesteigert werden. Hierzu sollen zum einen die Entnahmen zum Zweck der Mitfinanzierung der Versorgungsausgaben auf das Jahr 2032 verschoben werden. Zum anderen sollen die durch Verminderungen der Besoldungsanpassungen der Beamtinnen und Beamten finanzierten Zuführungen bis zum 31.12.2024 fortgesetzt werden. Dabei soll die Verminderung der Besoldungsanpassung bei jeder gesetzlichen Anpassung der Besoldung einmalig um 0,2 Prozentpunkte, bei mehreren Anpassungsschritten mit dem jeweils ersten Anpassungsschritt erfolgen.

Beim Versorgungsfonds soll hinsichtlich der Kapitaldeckung eine Abkehr vom bisherigen Ziel einer Volldeckung hin zu einer Teildeckung erfolgen.

Der Entwurf zielt weiterhin auf eine Veränderung der Anlagestrategie bei beiden Sondervermögen mit dem Ziel einer Steigerung der Renditen. Bei der Versorgungsrücklage wird erstmals die Anlage in Aktien zugelassen und damit die ursprüngliche Beschränkung auf Anleihen aufgehoben. Die gesetzlich normierte Aktienquote des Versorgungsfonds wird von 10% auf 20% ange-

hoben, womit die Quote für beide Sondervermögen vereinheitlicht wird. Zudem sind fortan bei beiden Sondervermögen Investments auch in neue Anlageklassen möglich.

Darüber hinaus enthält der Entwurf weitere Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes.

II. Änderung der Regelungen zur Versorgungsrücklage und zum Versorgungsfonds

1. Verlängerung der Ansparphase der Versorgungsrücklage

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht eine Verlängerung der Ansparphase bis Ende 2024 vor. Damit kommt es lt. der Gesetzesbegründung im Zeitraum von 1999 bis 2024 zu einer Gesamtminderung von 2,8 Prozentpunkten.

Der ursprüngliche Entwurf hatte noch eine Verlängerung der Ansparphase bis Ende 2031 und damit eine höhere Gesamtminderung vorgesehen.

Der BDZ steht dem Aufbau der Versorgungsrücklage nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Es muss allerdings nachgewiesen sein, dass der Aufbau der Versorgungsrücklage zur Abdeckung künftiger Versorgungsausgaben zwingend erforderlich ist und es müssen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bildung von Versorgungsrücklagen, wie sie in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.09.2007 (2 BVR 1673/03) zum Ausdruck kommen, erfüllt sein.

Das Bundesverfassungsgericht hatte es offengelassen, ob die Beitragsfreiheit in der Beamtenversorgung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG gehört. Einen Verstoß gegen die Beitragsfreiheit der Beamtenversorgung hatte es jedenfalls abgelehnt, da die Minderungen durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes keine „Beiträge“ darstellten und die Minderungsvorschrift § 14a BBesG lediglich „Programmcharakter“ habe (a.a.O., Rn. 54 ff). Eine Verlängerung dieses „Programms“ kann unter diesen Voraussetzungen allenfalls so maßvoll erfolgen, dass dieser Programmcharakter nicht verloren geht.

Stellungnahme

Berlin, 13. Oktober 2016



Weiterhin sind die Anforderungen des Alimentationsprinzips zu wahren.

Das Bundesverfassungsgericht war in seiner o.g. Entscheidung zu dem Ergebnis gekommen, dass die Verminderung der Besoldungsanpassungen 1999 und 2000 noch mit dem Alimentationsprinzip vereinbar ist. Die Anpassungsvermindierungen seien insbesondere durch den Anstieg der Versorgungslasten sachlich gerechtfertigt.

Der vorliegende Entwurf rechtfertigt die Verlängerung der Anpassungsminderungen mit erneut erhöhten Versorgungslasten. Die aus dem Ersten Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17.10.1996 stammende Annahme, dass bereits 2023 der Höchststand an Versorgungsempfängern aller Gebietskörperschaften erreicht sein wird, habe sich für die unmittelbare Bundesverwaltung als falsch herausgestellt. Der Höchststand der Versorgungsempfängerzahl werde lt. dem Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung vielmehr erst 2035 eintreten.

Zwar steigt lt. dem Fünften Versorgungsbericht im unmittelbaren Bundesbereich die Zahl der pensionierten Beamten und Richter entsprechend der allgemeinen demografischen Entwicklung etwa bis 2040 an. Dieser Anstieg wird aber durch eine annähernde Stagnation bei den pensionierten Soldaten und einen Rückgang der Versorgungsfälle nach G 131 abgemildert und fällt daher moderat aus. Insgesamt betrachtet ist die Versorgungsquote mit einem Rückgang von 41% deutlich rückläufig. Die für den unmittelbaren Bundesdienst zusätzlich betrachtete Versorgungs-Steuer-Quote bleibt bis 2050 recht stabil mit Werten zwischen 2,0 % und 2,2 %. Um das heutige Versorgungsniveau langfristig einigermaßen stabil zu halten, ist somit keine Abkoppelung der Versorgungsbezüge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung notwendig.¹

Je weiter die Ansparphase verlängert wird, desto höher sind die Anforderungen an eine Präzisierung, in welchem Umfang gestiegene Versorgungslasten eine Verlängerung der Ansparphase rechtfertigen.

Im Hinblick auf diese verfassungsrechtlichen Bedenken wurde im Rahmen des gewerkschaftlichen Beteiligungsverfahrens die im Referentenentwurf vorgesehene Verlängerung der Minderungen der Versorgungsanpassungen von 2017 auf 2031 als zu weitreichend kritisiert.

¹ Dr. Alexandros Altis, „Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar?“ in: ZTR – Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes 3/2014, S. 133ff.

Der nun vorliegende Gesetzentwurf sieht nur noch eine Verlängerung bis zum Jahr 2024 vor. Weiterhin wurde die Dynamik der Abzüge durch eine Beschränkung der Minderung auf den jeweils ersten Erhöhungsschritt abgemildert. Lt. der Gesetzesbegründung liegt – in Annäherung an das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel - die Gesamtverminderung nun bei 2,8 Prozentpunkten über einen Zeitraum von 26 Jahren. Die im Rahmen des gewerkschaftlichen Beteiligungsverfahrens geäußerten Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der geplanten Regelung haben insofern Berücksichtigung gefunden.

2. Verschiebung des Entnahmebeginns auf das Jahr 2032

Soweit der Höchststand der Versorgungsempfänger erst gegen 2035 eintritt, erscheint eine Verschiebung des Entnahmebeginns auf das Jahr 2032 nachvollziehbar.

3. Übergang beim Versorgungsfonds von einer Volldeckung zu einer Teildeckung

Bezüglich des Versorgungsfonds des Bundes vollzieht der Gesetzentwurf einen Wechsel von einer ursprünglich angestrebten Vollfinanzierung zur einer nicht näher bezifferten Teilfinanzierung der Versorgungsausgaben der ab 2007 eingestellten Beamten, Richter und Soldaten des Bundes.

Diese vorgenommene Beschränkung des Versorgungsfonds auf eine Teildeckung stimmt bedenklich.

Der Gesetzesentwurf normiert nicht, in welchem (prozentualen) Umfang die teilweise Deckung gewährleistet werden soll. In der Zusammenschau mit der Öffnung des Versorgungsfonds -wie auch der Versorgungsrücklage - für spekulative Anlageformen, welche die Möglichkeit eines Totalausfalls einschließt, wird die Höhe des Fondsvermögens nur noch eingeschränkt planbar.

Der Entwurf bleibt die Antwort auf die Frage schuldig, woher dann die insoweit fehlenden Mittel kommen sollen. Die Idee des Versorgungsfonds, welche in der Umstellung grundsätzlich der gesamten Versorgungslasten ab einem Stichtag auf Kapitaldeckung bestand, wird hiermit in Frage gestellt.

Stellungnahme

Berlin, 13. Oktober 2016



Folgerichtig wäre es aus Sicht des BDZ gewesen, die Zuführungen zum Versorgungsfonds mindestens in dem Maße zu erhöhen, wie Kapitalgewinne nicht mehr erzielt werden können. Da man hierzu nicht bereit ist, droht ein Rückfall in die Fehler vergangener Jahrzehnte. Die gegenwärtig angehäuften Versorgungslasten könnten wieder zukünftigen Generationen anheimgestellt werden. Die Gefahr weiterer massiver Versorgungskürzungen liegt damit unmittelbar auf der Hand.

Zielt muss daher eine Vollkapitaldeckung, jedenfalls eine möglichst weitgehende Teilkapitaldeckung sein.

4. Veränderung der Anlagestrategie

Der Entwurf zielt auf die „Optimierung“ der Anlagestrategie bei beiden Sondervermögen mit dem Ziel einer Steigerung der Renditen.

Bei der Versorgungsrücklage wird erstmals die Anlage in Aktien zugelassen und damit die ursprüngliche Beschränkung auf Anleihen aufgehoben. Die gesetzlich normierte Aktienquote des Versorgungsfonds wird von 10% auf 20% angehoben, womit die Quote für beide Sondervermögen vereinheitlicht wird. Zudem sind fortan bei beiden Sondervermögen Investments auch in neue Anlageklassen möglich.

Die Erhöhung des zulässigen Anteils an Aktien auf 20% (Versorgungsfonds) bzw. die erstmalige Zulassung von Aktien in der Versorgungsrücklage in gleichem Umfang sowie die Öffnung zugunsten anderer spekulativer Anlageformen begegnet größten Bedenken.

Eine Absicherung des Verlustrisikos ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Verluste, schlimmstenfalls der Totalverlust, fallen dem Steuerzahler, höchstwahrscheinlich jedoch allein zukünftigen Versorgungsempfängerinnen und -empfängern anheim.

Bevor man dieser Idee überhaupt nähertritt, sollten die langfristigen Kennzahlen anderer vergleichbarer Pensionsfonds herangezogen werden. Im Zweifel ist an der konservativen Anlagestrategie festzuhalten.

Stellungnahme

Berlin, 13. Oktober 2016



Für den Bundeshaushalt ist es wahrscheinlich weniger belastend, über einen überschaubaren Zeitraum ausbleibende Kapitalgewinne aus Haushaltsmitteln auszugleichen, als dies ggf. auf einen Schlag in einer Zeit der erwartet höchsten Versorgungsbelastung leisten zu müssen.

III. Weitere Änderungen des Versorgungsrechts

Der Entwurf sieht einige Verbesserungen im Versorgungsrecht wie z.B. die künftige Berücksichtigung von Zeiten vor Vollendung des 17. Lebensjahres als ruhegehaltfähige Dienstzeit vor, womit wird eine langjährige Forderung des BDZ umgesetzt wird.

Der BDZ fordert weitere über den aktuellen Entwurf hinausgehende Verbesserungen des Versorgungsrechts.

1. besondere Altersgrenze

Die Zollbeamtinnen und Zollbeamte im Wechsel- und Schichtdienst (Abfertigungs- und Zollvollzugsdienst) unterliegen besonderen psychischen und physischen Belastungen. Entgegen Angehöriger anderer Vollzugsdienste (z. B. Landes- und Bundespolizei, Feuerwehr) gelten für Beschäftigte im Wechsel- und Schichtdienst der Bundeszollverwaltung keine besonderen Regelaltersgrenzen. Wir fordern für die betroffenen Zöllnerinnen und Zöllner eine Gleichbehandlung und einen abschlagsfreien Eintritt in den Ruhestand mit Vollendung des 63. Lebensjahres.

2. Ruhegehaltsfähigkeit der Polizeizulage

Die Polizeizulage als fester Gehaltsbestandteil für die Vollzugskräfte des Bundes muss aus gewerkschaftlicher Sicht unter Einbeziehung heutiger Versorgungsempfänger wieder ruhegehaltsfähig werden, um den langfristigen Belastungen im Polizei- und Zollvollzugsdienst auch im Ruhestand Rechnung zu tragen. Der Freistaat Bayern hat die Ruhegehaltsfähigkeit nie ganz abgeschafft. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz zum 1. Juli 2016 (DRModG NRW) die Ruhegehaltsfähigkeit der Polizeizulage für Beamtinnen und Beamten im Vollzugsdienst der Polizei, der Justiz, im Einsatzdienst der Feuerwehr, in der Steuerfahndung und beim Verfassungsschutz wiederhergestellt. Entsprechend sollte der Bund die seit 2007 bzw. 2010 nicht mehr gewährte Ruhegehaltsfähigkeit der Stellenzulage wieder

Stellungnahme

Berlin, 13. Oktober 2016



einführen. Die Polizeizulage hat sich im Laufe der Zeit u.a. zu einem festen Besoldungselement entwickelt und muss deshalb auch bei der Berechnung der Höhe der Pension Berücksichtigung finden.

Dieter Dewes
Bundesvorsitzender