



Wortprotokoll der 91. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 17. Oktober 2016, 16:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer
dienstrechtlicher Vorschriften**

BT-Drucksache 18/9532

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Verteidigungsausschuss
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichtersteller/in:
Abg. Oswin Veith [CDU/CSU]
Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]
Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	12
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	13
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	14
V. Anlagen	33
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf	18(4)678 A
Dr. Karsten Schneider	18(4)678 B
Michael Dittrich	18(4)678 C
Hans-Ulrich Benra	18(4)678 D
Dieter Dewes	18(4)678 E



94

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 17. Oktober 2016,

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Baumann, Günter

Binninger, Clemens

Bosbach, Wolfgang

Frieser, Michael

Hellmuth, Jörg

Heveling, Ansgar

Hoffmann (Dortmund), Thorsten

Lindholz, Andrea

Mayer (Altötting), Stephan

Ostermann Dr., Tim

Schäfer (Saalstadt), Anita

Schuster (Weil am Rhein), Armin

Steinbach, Erika

Veith, Oswin

Warken, Nina

Wendt, Marian

Woltmann, Barbara

Zertik, Heinrich



09/

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 17. Oktober 2016,

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Albsteiger, Katrin

Berghegger Dr., André

Brähmig, Klaus

Brandt, Helmut

Fabritius Dr., Bernd

Feiler, Uwe

Giousouf, Cemile

Gröhler, Klaus-Dieter

Harbarth Dr., Stephan

Hauer, Matthias

Heck Dr., Stefan

Liebing, Ingbert

Luczak Dr., Jan-Marco

Monstadt, Dietrich

Sensburg Dr., Patrick

Ullrich Dr., Volker

Wellenreuther, Ingo

Wittke, Oliver

12. Oktober 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 5



Off

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 17. Oktober 2016,

SPD

Ordentliche Mitglieder

Castellucci Dr., Lars

Fograscher, Gabriele

Grötsch, Uli

Gunkel, Wolfgang

Hartmann, Sebastian

Lischka, Burkhard

Mittag, Susanne

Özdemir (Duisburg), Mahmut

Reichenbach, Gerold

Schmidt (Berlin), Matthias

Veit, Rüdiger

Unterschrift

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

Esken, Saskia

Fechner Dr., Johannes

Gerster, Martin

Högl Dr., Eva

Juratovic, Josip

Kolbe, Daniela

Unterschrift

12. Oktober 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 5



04

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 17. Oktober 2016,

SPD

Stellvertretende Mitglieder

Lühmann, Kirsten

Poschmann, Sabine

Rix, Sönke

Spinrath, Norbert

Yüksel, Gülistan

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Jelpke, Ulla

Korte, Jan

Renner, Martina

Tempel, Frank

Unterschrift



Stellvertretende Mitglieder

Dağdelen, Sevim

Hahn Dr., André

Karawanskij, Susanna

Unterschrift

12. Oktober 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 5



Off.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 17. Oktober 2016,

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Pau, Petra

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Amtsberg, Luise

Beck (Köln), Volker

Mihalic, Irene

Notz Dr., Konstantin von

Unterschrift

_____ *Li.* _____

Stellvertretende Mitglieder

Haßelmann, Britta

Künast, Renate

Lazar, Monika

Mutlu, Özcan

Unterschrift



091.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 17. Oktober 2016, 16:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
HENDRIK LÖRGES	CDU/CSU	<i>H. Lörge</i>
LECHLEITNER	SPD	<i>Lechleitner</i>
Seuerbaum Jörg	Linke	<i>Seuerbaum</i>
Bunoyk Dirk	LINKE	<i>Bunoyk</i>
Helm, Jassoc	Grüne	<i>Helm</i>

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
Baden-Württemberg	_____	_____	_____
Bayern	_____	_____	_____
Berlin	_____	_____	_____
Brandenburg	_____	_____	_____
Bremen	_____	_____	_____
Hamburg	_____	_____	_____
Hessen	_____	_____	_____
Mecklenburg-Vorpommern	_____	_____	_____
Niedersachsen	_____	_____	_____
Nordrhein-Westfalen	<i>Rechtling</i>	<i>J. K. L.</i>	_____
Rheinland-Pfalz	_____	_____	_____
Saarland	_____	_____	_____
Sachsen	_____	_____	_____
Sachsen-Anhalt	_____	_____	_____
Schleswig-Holstein	_____	_____	_____
Thüringen	_____	_____	_____



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 17. Oktober 2016, 16.00 Uhr

Hans-Ulrich Benra

Stellvertretender dbb Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik, Berlin

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf

Universität zu Köln

Institut für Ökonometrie und Statistik

Dieter Dewes

Bundesvorsitzender des BDZ

Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin

Michael Dittrich

Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück

Prof. Dr. Matthias Pechstein

Europa-Universität Viadrina

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Frankfurt (Oder)

Dr. Karsten Schneider

Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sachverständige

Dr. Karsten Schneider	14, 31
Prof. Dr. Matthias Pechstein	16, 30
Michael Dittrich	17, 28
Dieter Dewes	19, 28
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf	21 ,25
Hans-Ulrich Benra	19 ,27

Abgeordnete

Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	14, 15, 17, 19, 21, 22, 23, 24 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32
BE Abg. Oswin Veith (CDU/CSU)	22
BE Abg. Frank Tempel (DIE LINKE.)	23
BE Abg. Mahmut Özdemir (SPD)	24
BE Abg- Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	24



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksache 18/9532

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 91. Sitzung des Innenausschusses.

Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Wir werden jetzt eine öffentliche Anhörung durchführen.

Ich danke Ihnen, meine Herren Sachverständigen, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu der Vorlage weiter vorzubereiten.

Ich darf auch ganz herzlich alle anwesenden Gäste und Zuhörer begrüßen. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen.

Für die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen wegen der Kürze der Vorbereitungszeit umso mehr. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich höre keinen Widerspruch.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch im Internet zur Verfügung gestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 16.00 Uhr bis 17.30 Uhr vorgesehen ist.

Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Eingangsstellungnahme von längstens 5 Minuten vorzutragen.

Danach beginnt die Fragerunde durch die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) sowie weiterer Abgeordneter, wobei ich jetzt schon darum bitte, dass die Fragesteller grundsätzlich immer den Sachverständigen benennen, an den die Frage gerichtet ist.

Da die Reihe der Sachverständigen auch noch nicht ganz gefüllt ist, weichen wir heute einmal vom üblichen Prozedere, das Alphabet von vorne zu beginnen, ab und ich darf deshalb in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge Herrn Dr. Karsten Schneider, Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin, um ein Einführungsstatement bitten.

SV Dr. Karsten Schneider (Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, für die Einladung, als Sachverständiger hier sprechen zu dürfen, danke ich Ihnen ganz herzlich. Den Gesetzentwurf bewerten wir differenziert. Vieles ist gut und richtig. Erstens: Die Verschiebung der Entnahme aus der Rücklage ist positiv zu nennen. Zweitens: Positiv ist, dass die Zeiten vor der Vollendung des 17. Lebensjahres als ruhegehaltstfähige Dienstzeiten bewertet werden. Diese Praxis war diskriminierend. Wir möchten anregen, diese Diskriminierung auch rückwirkend aufzuheben. Drittens – und da wird es schon ein wenig differenzierter –: Das Bundesministerium des Innern (BMI) wollte ursprünglich eine Besoldungs- und Versorgungskürzung, welche mit der Rücklage geplant ist, bis 2031 verlängern. Die Verkürzung bis 2024 wird uns hier als Kompromiss angeboten. In der Tat haben wir hier zusammen mit der Aufhebung des Kürzungsschrittes im Jahre 2017 schon mehr erreicht als andere gefordert haben. Aber die Versorgungsrücklage wurde 1997 aus zwei Gründen eingeführt: Ein Grund war die Untertunnelung von Höchstlasten. Der zweite Grund war der Beitrag der Beamtinnen und Beamten zur Haushaltskonsolidierung. Die Verschiebung der Entnahme – das hatte ich gerade schon gesagt – ist unstrittig. Ein weiterer Beitrag zur Haushaltskonsolidierung wird uns im



vorliegenden Gesetzentwurf nicht genannt. Damit würde man auch in Widerspruch zur aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) geraten, welche allein Haushaltskürzungen für die Verkürzung von Besoldung nicht akzeptiert. Insofern – das darf ich hier vielleicht am Rande sagen – ist die Stellungnahme des Beirates für nachhaltige Entwicklung meines Erachtens auch nicht ganz unproblematisch. Eigentlich wird uns gar keine stichhaltige Begründung für die Verlängerung der Besoldungs- und Versorgungskürzung genannt.

Erstens: 1997 wollte der Gesetzgeber das Besoldungs- und Versorgungsniveau um drei Prozent absenken, indem er alle Übertragungen von Tarifierhöhungen um 0,2 Prozentpunkte gekürzt hat. Zweitens: Das Drei-Prozent-Ziel ist 2001 zugunsten eines Zwei-Prozent-Ziels aufgegeben worden. Das Zitat des BMI-Versorgungsberichts von 2001 dazu: „Es bestehe kein konkreter Nachsteuerbedarf.“ Drittens: 2017 wäre dieses Ziel sogar um 0,2 Prozentpunkte überschritten worden. Daher ist es konsequent, diesen Erhöhungsschritt im vorliegenden Gesetzentwurf aufzugeben. Das Ziel ist erreicht. Es gibt keine stichhaltigen Begründungen einer weiteren Besoldungs- und Versorgungskürzung. Solange keine stichhaltige Begründung vorgelegt wird, müssen wir hier eigentlich sogar von Willkür ausgehen.

Als DGB stehen wir für eine gute Altersvorsorge für Rentnerinnen und Rentner einerseits, aber auch für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger andererseits. Wir setzen uns aktuell dafür ein, dass das Rentenniveau auch für künftige Generationen stabil bleibt. Konkret liegen keine Pläne für Rentenkürzungen vor. Für Versorgungskürzungen besteht unseres Erachtens also kein Anlass – und schon gar nicht für Besoldungskürzungen. Das Prinzip „Besoldung folgt Tarif“ wird faktisch durch den Gesetzentwurf aufgehoben. Wir haben das schon mehrfach als Vertrauensbruch kritisiert. Wenn der Staat beim Fonds aus der Volldeckung aussteigt aber gleichzeitig einen Sonderbeitrag der Beamtinnen und Beamten einfordert, hinterlässt das einen etwas – ich möchte schon fast sagen – schalen Beigeschmack. Der Bund reduziert sein Engagement, gleichzeitig sollen die Beamtinnen und Beamten einspringen. Unseres Erachtens kann das so nicht sein.

Wir können durchaus verstehen, dass der Bund aus der Volldeckung beim Fonds aussteigen will. Die aktuelle Niedrigzinsphase macht es noch schwerer als es ohnehin schon ist, mit dem Aufbau eines Finanzvermögens Vorsorge für die Zukunft zu betreiben: Erstens: Sichere Anlagen sind für den Versorgungsfonds beliebt, auch bei anderen Anlegern. Der Staat profitiert gerade an anderer Stelle haushälterisch genau von diesem Effekt. Zweitens: Die Schuldenbremse reduziert überdies sichere Anlagemöglichkeiten weiter. Die Erhöhung des Aktienanteils und der im Gesetzentwurf zurückgenommene Wille, diese Aktien durch externe Fondsmanager verwalten zu lassen, zeigen, dass die öffentliche Hand weitere Anlagemöglichkeiten sucht. In diesem Zusammenhang ist für uns eins wichtig: Die Schlussfolgerung zu ziehen, man müsste ein größeres Risiko gehen, halten wir für falsch. Hier werden mit Mitteln, die entweder aus Steuern oder aus Schulden herrühren, Renditeerwartungen verbunden, welche sich gerade in langer Perspektive zerschlagen können. Man muss sich für das gesparte Kapital in vierzig Jahren auch noch Güter kaufen können. Das ist die einfache ökonomische Formel dahinter. Die Finanzkrise hat uns gezeigt, wie schnell Finanzblasen entstehen und platzen können.

An dieser Stelle könnten ethische Investments eine Alternative sein. Aber für diese gilt natürlich das gleiche wie für Anlagen. Sie sind schwerer zu finden, wie uns unlängst auf einer BMI-Veranstaltung Vertreter des norwegischen Pensionsfonds gezeigt haben. Warum also nicht – das ist hier unsere Vorschlag – die Mittel nutzen, um die öffentliche Infrastruktur in Stand zu halten. Hier gibt es viele und drängende Investitionsbedarfe bei Infrastruktur und Personal. Damit wäre uns doppelt geholfen. Der Staat würde seine Handlungsfähigkeit erhalten und betriebe dadurch sogar noch Vorsorge. Zusammengefasst sagen wir: Wir möchten dringend empfehlen, auf eine Besoldungs- und Versorgungskürzung ab dem nächsten Jahr zu verzichten und auf sichere Anlagen zu setzen. Ich danke herzlich für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU). Vielen Dank, Herr Dr. Schneider. Dann hat als nächster Sachverständiger Herr Professor Pechstein das Wort.



SV Prof. Dr. Matthias Pechstein (Europa-Universität Viadrina, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Frankfurt (Oder)): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich verstehe Ihre Einladung an mich, der keinen Verband vertritt, sondern einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht hat und sich mit Beamtenrecht seit 25 Jahren beschäftigt, als die Aufforderung, Ihnen eine rechtliche Bewertung unabhängig von allen Verbandsinteressen vorzulegen. Das würde ich gerne tun. Dabei muss ich Ihnen nicht den Inhalt Ihres Gesetzes erzählen und vor allem will ich mich nicht auf die Quisquilien einlassen, die da mitenthalten sind, sondern auf die zentrale Frage – Fortsetzung der Versorgungsrücklage – konzentrieren. Insofern sehe ich Veranlassung, Herrn Schneider, den ich persönlich sehr schätze, und dem DGB doch deutlich zu widersprechen. Die Stellungnahme des DGB insinuiert – so wie auch die Ausführungen, die Herr Schneider gemacht hat –, dass es hier verfassungsrechtliche Probleme gebe, die mit Sachlichkeit des Grundes, Willkür, Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz, Sonderopfern und Eigenbeiträgen zu tun hätten. Davon kann in juristischer Hinsicht – legt man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zugrunde – keine Rede sein. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Versorgungsrücklage in der ursprünglichen Gestalt ausgeführt – ich zitiere: „[...] dass durch diese Regelung den Beamten kein eigener Beitrag zur Finanzierung ihrer Versorgung abgefordert wurde. Die dem Sondervermögen zugeführten Minderungsbeträge stammen nicht aus dem Vermögen der Besoldungs- und Versorgungsempfänger. Diese hatten zu keinem Zeitpunkt einen Gesetzes- oder gar verfassungskräftig verfestigten Anspruch auf Auszahlung einer unverminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassung entsprechend den Tarifiergebnissen für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Vielmehr wurden die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vom Besoldungsgesetzgeber von vorherein in verminderter Höhe festgesetzt.“ Das gilt strukturell natürlich auch für die Fortführung der Versorgungsrücklage. Das gesamte Konzept der Beamtenversorgung und das Alimentationsprinzip, das dahintersteht, lässt gar keine andere Beurteilung zu als die Frage: Ist das, was den Beamten dann in Besoldungsanpassungen gewährt

wird, noch mit dem Alimentationsprinzip vereinbar? Ja oder Nein? Aber es hat nichts mit Eigenbeiträgen, Sonderopfern oder Eingriffen zu tun. Wenn nicht von Eingriffen die Rede sein kann, dann haben wir es auch nirgends mit Fragen der Verhältnismäßigkeit zu tun. Wir haben es auch nirgends mit Fragen des Vertrauensschutzes zu tun. Das sind alles Fragen, die sich ohne Eingriff gar nicht stellen, sondern die einzige Frage, die sich stellt und die muss man dann im Lichte der neuen Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip im Urteil vom Mai 2015 – Fortführung des Urteils der Richterbesoldung – lesen und dann fragt man sich: „Wie ist das mit der Parameterologie, die das BVerfG entwickelt hat?“ Fünf Parameter hat es genannt. Wenn drei davon erfüllt sind, dann ist eine Unteralimentation indiziert und dann geht es um die Frage „Härtung oder Widerlegung dieser Vermutung“ und ggf. gibt es auch noch eine Rechtfertigung für eine verfassungswidrige Unteralimentation. Bei den fünf Parametern, die Karlsruhe genannt, kommen als Erstes in der Tat die Gegenüberstellung der Besoldungsentwicklung und die Entwicklung der Tarifiergebnisse im öffentlichen Dienst. Aber Karlsruhe sagt auch, Randnummer 100 des genannten Urteils: „Von Verfassungswegen ist der Besoldungsgesetzgeber nicht verpflichtet, bei Anpassungen der Bezüge eine strikte Parallelität zu den Tarifiergebnissen des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten.“ Von einer Verpflichtung zur 1:1-Übernahme von Tarifiergebnissen in den Besoldungsbereich kann überhaupt keine Rede sein, sondern es stellt sich die Frage, ob im Lichte dieser Parameterbetrachtung dann insgesamt noch eine verfassungsgemäße oder eben eine verfassungswidrige Alimentation vorliegt. Dann muss man sich fragen, wie das mit der Relevanz dieser Abweichung ist. Da sagt Karlsruhe: Die Differenz zwischen den Tarifiergebnissen und der Besoldungserhöhung muss mindestens fünf Prozent des Index-Wertes der erhöhten Besoldung betragen und das Ganze muss man dann auf einen Zeitraum der zurückliegenden 15 Jahre erstrecken. Wenn wir uns jetzt die geplante Fortführung der Versorgungsrücklage anschauen, dann kommt man ersichtlich auf 2,8 Prozent. Ursprünglich waren einmal drei Prozent angedacht, als das Gesetz eingeführt wurde. Das ist schon von der Prozentzahl nicht da, wo Karlsruhe den ersten Parameter als erfüllt ansehe. Selbst, wenn dem so



sein sollte und man müsste sich dann noch den Zeitraum genau definieren, den man anschaut – im Prinzip die letzten 15 Jahre –, dann wäre die Frage okay: Wie ist es mit den nächsten beiden Parametern, die wir brauchen, um überhaupt von dieser Vermutung ausgehen zu können? Da sehe ich jetzt, wenn Sie an den Nominallohnindex oder den Verbraucherpreisindex oder das Abstandsgebot oder den Vergleich zwischen Bund und Ländern auf der Bundesebene denken, nicht den geringsten Anlass, von der Erfüllung auch nur eines Parameters auszugehen. Wenn dem so ist, dann kann von einer Verletzung des Alimentationsprinzips durch die Fortsetzung der Versorgungsrücklage in keiner Weise die Rede sein. Der Gesetzgeber schuldet nur eine verfassungsgemäße Alimentation, mehr aber auch nicht. Die ist weiterhin gewährleistet, auch wenn diese Regelung kommt. Soweit in aller Kürze zu einer verfassungsrechtlichen Bewertung dieses Gesetzes. Es scheint mir vollkommen unproblematisch zu sein und in einem zweiten Schritt kann man natürlich fragen: Wie sieht es mit einer rechtspolitischen Bewertung aus? Das ist der Wissenschaft allenfalls bei sich aufdrängenden systematischen Fragen vielleicht ernsthaft hilfreich, weil das der große „Wünsch-Dir-was“-Bereich ist. Da kann man sich hier, wie der Gesetzgeber oder wie es der Entwurf vorsieht, über Nachhaltigkeitsfragen Gedanken machen. Das macht Sinn. Vorsorge ist sicherlich besser als keine Vorsorge. Wahrscheinlich macht mehr Vorsorge mehr Sinn als weniger Vorsorge, solange die Vorsorge einen nicht stranguliert. Wenn man leben kann, ist das auch vernünftig. Dann kann man sich auch fragen, was es noch für Gesichtspunkte geben kann, die etwa dagegen sprechen. Da kann man den von Karlsruhe akzentuierten Aspekt der Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Bewerber anführen und sich fragen: Ist mit der Fortführung einer 0,2-Differenz zu den Tarifergebnissen bei Wahrung der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation eine massive Einbuße der Attraktivität des Beamtenverhältnisses gegeben? Da würde ich sagen: Nein! In der Größenordnung interessiert es keinen Menschen. Wenn Sie das Beamtenverhältnis ernsthaft attraktiver machen wollen, dann müssen sie fünf bis zehn Prozent drauflegen und dann fängt es an, interessanter zu

werden. Aber bei den 0,2 Prozent merkt das kein Mensch. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Pechstein. Herr Dittrich, bitte.

SV **Michael Dittrich** (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, auch ich darf mich sehr herzlich für die Einladung bedanken. Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt kennt vielleicht nicht jeder in dieser Runde. Wir wurden einmal durch ein Gesetz des Deutschen Bundestages im Jahre 1990 gegründet. Die Stiftung hat damals 1,3 Mrd. Euro Stiftungskapital zur Verfügung gestellt bekommen, um innovativen Umweltschutz, vor allem in der mittelständischen Wirtschaft, zu fördern. Aus den 1,3 Mrd. Euro sind heute 2,1 Mrd. Euro geworden. Wir haben also 800 Mill. Euro aus Rücklagen gebildet. Damit ist das Stiftungskapital real gegenüber dem Ursprungskapital, also auch inflationsbereinigt, erhalten. Wir haben in derselben Zeit etwa 9.000 innovative Umweltprojekte mit mehr als 1,6 Mrd. Euro gefördert. Eine Stiftung ist per se ein Modell gelebter Nachhaltigkeit und da wir eine Stiftung privaten Rechts sind, also keine Dienstherreneigenschaft haben, bin ich auch kein Beamtenrechtsexperte, sondern möchte mich im Folgenden auf den Punkt „Kapitalanlage“ (§ 5 im Gesetzentwurf) beschränken und die Frage stellen: Macht es vielleicht Sinn, in § 5 Abs. 2 das Thema ethisch-ökologischer und sozial-verantwortbarer Kapitalanlagen mit als Hinweis aufzunehmen? Wenn man heute mit Pensionskassen, Lebensversicherern und Altersvorsorgeeinrichtungen spricht, dann ist es häufig so, dass gesagt wird, dass es sicherlich ein ganz interessantes Thema ist. Es hat natürlich auch eine gesellschaftliche Relevanz bekommen, gerade nach der Finanzkrise, die zu einer großen Vertrauenskrise nicht nur gegenüber Banken, sondern auch gegenüber vielen gesellschaftlichen Institutionen geführt hat. Die Folgen wirken bis heute nach. Dass man das zwar sieht, aber dass man auch sagt, eine Altersvorsorgeeinrichtung ist eigentlich dazu da, ein Ziel zu erfüllen – nämlich Altersvorsorge sicherzustellen. Da haben andere Themen, wie Nachhaltigkeit, keinen Platz. Die Frage ist: Ist es eigentlich richtig und könnte nicht auch umgekehrt das Thema Nachhaltigkeit und die Berücksichtigung solcher Belange das eigentliche



Ziel der Ertragserzielung unterstützen? Wenn das so wäre, dann wäre es sinnvoll, einen Hinweis mit in das Gesetz aufzunehmen, weil man sicherlich sagen kann, dass es kein Verbot für diejenigen, die das Anlagemanagement machen, gibt – ökologische und ethische Kriterien zu berücksichtigen, sie es aber häufig nicht strategisch mit einfließen lassen wollen, weil sie sagen, dass sie keinen Auftrag dazu haben. Letzten Endes entscheidet der Kapitalgeber, hier also der Gesetzgeber, darüber, welche Belange berücksichtigt werden sollen. Es gibt diese beiden Motivationen, sich mit dem Thema neben dem gesellschaftlichen Thema, auf das ich gerade eingegangen bin, überhaupt zu beschäftigen. Das zweite Thema macht unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten Sinn: Vor allen Dingen unter dem Aspekt der Risikominimierung, weil z. B. grobe Verstöße gegen ethische Grundlagen einer Unternehmensführung auch zu Metarisiken führen können, die den Anlageerfolg durchaus nachhaltig beeinträchtigen können. Man muss dann einfach schauen, wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass wir uns damit beschäftigen wollen, wie man das eigentlich macht. Da wird dann häufig gesagt: Nachhaltige Kapitalanlagen sind insofern ein Problem, weil wir uns schnell einigen können, dass wir Nachhaltigkeit alle gut finden aber was wir darunter im Einzelnen verstehen, da gehen die Meinungen sehr schnell auseinander. Es wird oft angeführt: Im Ausland werden unter nachhaltiger Kapitalanlage durchaus Investitionen in Atomkraft verstanden, weil man damit auch dem Klimawandel entgegenwirkt und das CO₂-Problem minimiert. Die Frage ist, ob solche Argumente der einzige Grund sein können, dieses Thema von vorneherein auszuklammern, weil wir ja hier in Deutschland die Möglichkeit haben, das, was wir als gesellschaftlichen Konsens gefunden haben, z. B. Ausstieg aus der Atomenergie, in solchen Anlagerichtlinien mit zu berücksichtigen und miteinfließen zu lassen. Insofern müssten wir nicht auf andere Länder schauen. Natürlich gibt es auch in Deutschland unterschiedliche Anschauungen über das, was noch ethisch verantwortbar ist, was sozial noch angemessen oder nicht angemessen ist. Aber wenn man in der Praxis einmal in gängige Nachhaltigkeitsindizes hineinschaut, z. B. den Dow Jones Sustainability Index, der sich mit den 20 Prozent besten nachhaltigen Unternehmen aus einem Universum von den 600 größten

Unternehmen in Europa beschäftigt oder auch den FTSE4Good – den Nachhaltigkeitsindex der Londoner Börse –, dann stellt man fest, dass es im Detail mehr Übereinstimmungen als Differenzen gibt, sodass man auch, wenn man eine passive Anlagestrategie wählt – also im Grunde nur irgendwelche Indizes nachbilden will – genügend Instrumente hat, um auch nachhaltige Aspekte zu berücksichtigen und es von daher auch umsetzbar ist. Die nächste Frage ist: Was macht das mit den Erträgen? Kann es möglicherweise dazu führen, weil ich vielleicht einzelne Titel als nicht mehr investierbar betrachte, dass ich dann weniger Erträge, also Einbußen in der Performance habe? Das ist auch ein Argument, das lange Zeit immer wieder im Raum stand, aber inzwischen haben eine Reihe von Studien nachgewiesen, dass das nicht der Fall ist. Wir selber haben als Deutsche Bundesstiftung Umwelt im Jahr 2008 mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung eine große Studie in Auftrag gegeben und die ist zu dem Ergebnis gekommen, dass es nur minimalste Abweichungen zwischen gängigen Nachhaltigkeitsindizes und den zugrunde liegenden konventionellen Benchmarks gibt. Das haben viele andere Studien auch bestätigt und auch unsere eigenen Ergebnisse. Wir haben das Thema „Nachhaltigkeit“ seit 2005 in unseren Anlagerichtlinien verankert und zeigen, dass man mit Nachhaltigkeitsaspekten in der Kapitalanlage, wenn man sie in einem breit gestreuten Universum berücksichtigt, keine Performancenachteile hat. Das gilt natürlich dann nicht, wenn ich hingehe und mich nur auf ganz wenige ausgesucht nachhaltige Aktien einer Branche, z. B. der Energiebranche, konzentriere. Denn es kann natürlich in einzelnen Branchen zu Verwerfungen kommen. Das haben wir in der Vergangenheit gesehen. Insofern darf dieses klassische magische Dreieck zwischen Ertrag, Risiko und Liquidität natürlich umgekehrt nicht durch die Nachhaltigkeit dominiert werden, dass also nur noch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit Investitionsentscheidungen getroffen werden. Es kann auf jeden Fall ein sinnvolles Kriterium sein, dieses magische Dreieck zu ergänzen. Das hielten wir nach unseren Erfahrungen für sinnvoll. Sie haben in dem Gesetzentwurf im Übrigen aufgenommen, dass sich die Kapitalanlage an der Anlagenverordnung und dem Versicherungsaufsichtsgesetz orientieren soll. Auch aus diesen Gesetzen gibt es keine Gründe, die



gegen eine Berücksichtigung von nachhaltigen Aspekten sprechen würden. Im Gegenteil – es gibt sogar eine Berichtspflicht im VAG, wonach vorgesehen ist, dass Lebensversicherer und Altersvorsorgeeinrichtungen berichten müssen, was sie in diesem Bereich unter Berücksichtigung ethischer, ökologischer und sozialer Anlagen machen wollen. Insofern halten wir das aus unseren Erfahrungen für eine sinnvolle Sache und könnten uns aus unserer Sicht gut vorstellen, dass man dort einen entsprechenden Hinweis in das Gesetz noch mitaufnimmt. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dittrich. Als Nächstes erhält auf dieser Seite dann Herr Dewes das Wort.

SV **Dieter Dewes** (Bundesvorsitzender des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, um Wiederholungen zu vermeiden, möchte ich mich auf die wesentlichen Punkte unserer Stellungnahme beziehen. Wir haben die verfassungsrechtlichen Bedenken angemeldet, da wir uns auf das Urteil von 2007 bezogen haben, und haben dann die Beiträge eigentlich beleuchtet. Die Beitragsfreiheit der Beamtenversorgung hat es zumindest abgelehnt und hat dann auch im § 14a BBesG dargestellt, dass es lediglich „Programmcharakter“ habe. Wir sagen ganz einfach, wenn es dauerhafte Kürzungen bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag gibt und es war ja ursprünglich bis 2031 vorgesehen, dass man gesagt hat: Wie geht es weiter? Erhöht man dann wieder? Es ist ja doch weit in die Ferne gerückt. Das Zweite war das Alimentationsprinzip und welche Anforderungen daran zu wahren sind. Je weiter diese Ansparphase verlängert wird, desto höher sind natürlich diese Anforderungen einer Präzisierung, wie es das BVerfG eigentlich auch gesehen hat. Zwar steigt laut 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. Dann fragt man sich natürlich: Trifft es, wenn man dies alles beleuchtet, denn tatsächlich zu oder ist es „Kaffeesatzleserei“, dass das wirklich in dieser Stärke so eintrifft. Wir haben

diese Bedenken für den Fall 2031 angemeldet. Den Kompromiss, der jetzt bis 2024 gefunden ist, sehen wir als erfreulich an und halten ihn für einen guten Kompromiss in der Sache. Andere Elemente, zu denen wir eine ablehnende Stellungnahme haben, sind angesprochen worden. Diese sind in Bezug auf die Anlagestrategie. Da muss man sich fragen, wer eigentlich irgendwann die Lasten trägt. Trägt der Steuerzahler die Lasten oder tragen die Beamten es nachher alleine? Hier ist einfach offen gelassen, wer die Last trägt. Das ist für uns hier in keiner Weise erkennbar. Es ist einfach zu befürchten, dass ein Totalausfall entsteht und das müsste aus unserer Sicht eigentlich präzisiert oder erläutert werden. Die Punkte zu 0,2 sind genannt worden. Es ist nicht viel und hört sich auch nicht viel an. Es ist richtig, wenn man das Alimentationsprinzip, wie eben dargestellt, so filiiert, dass es dann durchaus dazu kommen kann, dass man sagt, dass die Bedenken nachrangig sind. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Masse der Beamten doch in einem tiefen Bereich der Besoldung liegen und dann sind 0,2 Prozent, auch wenn man es sauber erläutern kann, für diese Beschäftigten in der Summe, wenn es dann irgendwann bis 2,8 geht, eine Entnahme. Die ist einfach Fakt. Dies stößt eben bei den Beschäftigten, die ich vertrete, auf wenig Gegenliebe und deshalb haben wir auch diesen Punkt besonders thematisiert. Das macht in der Summe doch extrem viel aus. Das war es auch schon. Für Fragen stehe ich natürlich gerne zur Verfügung.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dewes. Herr Benra, jetzt haben Sie die Gelegenheit zur Stellungnahme.

SV **Hans-Ulrich Benra** (Stellvertretender dbb Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik, Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich darf mich auch herzlich für die Gelegenheit bedanken, hier für den dbb an der Anhörung teilzunehmen. Wir möchten zunächst herausstellen, dass diese 1999 eingeführte Versorgungsrücklage und der seit 2007 bestehende Versorgungsfonds des Bundes aus unserer Sicht ein zielführendes Instrument für eine generationengerechte Abdeckung und flankierende Sicherung der künftigen Versorgungsausgaben ist. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den vorliegenden Gesetzentwurf und insbesondere den Umstand, dass die Versorgungsrücklage erhalten



werden soll. Der ursprünglich für 2018 vorgesehene Beginn der Mittelentnahme wird in das Jahr 2032 verschoben und soll durch weitere Zuführungen gestärkt werden. Das sind im Wesentlichen die Einsparungen – die Hälfte der Einsparungen aus der Absenkung des Höchststruhegehaltes bis 2031 und dann natürlich – hier auch schon erwähnt – die Fortsetzung der verminderten Bezügerhöhung. Wir begrüßen auch, dass das von einem ursprünglichen Datum von 2031 auf 2024 dann zurückgeführt worden ist, weil es letztlich auch um die Akzeptanz dieser Maßnahmen geht. Wenn es denn akzeptanzfördernd wirkt – und das ist in diesem Fall gegeben –, dann ist das eine richtige Entscheidung. Wenn man sich die ursprüngliche Zielsetzung der Versorgungsrücklage anschaut, eigentlich maximal drei Prozent anzusparen, dann sind wir mit einer Zuführung bis 2024 und den schon hier erwähnten 2,8 Prozent annähernd an diesem Ziel angekommen. Der dbb begrüßt diese Maßnahmen ausdrücklich, weil wir in dem Vorhaben eigentlich die notwendige, sachgerechte Stabilisierung der Beamtenversorgung sehen und ein weiterer Punkt – und da setze ich jetzt auf die verfassungsrechtlichen Ausführungen von Herrn Professor Pechstein – ist natürlich die sich anschließende Frage der Zweckmäßigkeit dieses Gesetzentwurfs und der dbb betrachtet ihn als zweckmäßig. Wir gehen davon aus, dass durch den Umstand, dass sich alle Beamtinnen und Beamten und Versorgungsempfänger im Bund neben der Tatsache der Anpassung der Altersgrenzen, die bis 2029 um zwei Jahre ansteigen, wie in der gesetzlichen Rente auch, vor allem durch die Verminderung der Besoldungsanpassung und die damit spürbare Absenkung des Sicherungsniveaus hier ein angemessener Beitrag geleistet wird, der uns auch in der öffentlichen Diskussion eigentlich eine entsprechende Legitimation verleiht. Infolge der Erkenntnisse aus dem ersten noch gemeinsamen Versorgungsbericht von Bund und Ländern 1996 sind ja seit 1998 – das ist hier schon angesprochen worden – Versorgungsrücklagen für die Zeiten höchster Versorgungsausgaben durch die verminderten Versorgungsanpassungen beim Bund gespeist worden. Aus unserer Sicht, wenn man sich die Maßstäbe anschaut, worum es geht und welche Möglichkeiten der Flankierung denn hier getroffen worden sind, mit Ende 2024 2,8 Prozent – und dem Umstand, wenn Sie das mathematisch betrachten

bezogen auf 100 Euro bedeutet das einen Betrag von 2,80 Euro –, dass das aus unserer Sicht generationengerecht und nachhaltig ist und es der Stabilisierung dient, dann ist es damit geeignet und zweckmäßig. Ich will aber auf einen anderen Punkt an dieser Stelle ganz klar eingehen und Ihnen ganz deutlich sagen: Das ist bei den Kolleginnen und Kollegen nicht populär. Das möchte ich an dieser Stelle auch nicht verschweigen. Das ist wichtig zu sehen. Es geht natürlich immer auch um die Frage: Ist 1:1 auch 1:1, oder nicht? Auf der anderen Seite sind diese Maßnahmen notwendig. Das gilt es deswegen auch mitzutragen. Die Akzeptanz dafür ist natürlich vor allen Dingen auch deswegen herstellbar, weil wir eine Reduzierung des Zuführungszeitraums auf das Datum 2024 haben. Jetzt möchte ich etwas zur partiellen Kapitaldeckung sagen. Das konsequente Umsteuern auf eine partielle Kapitaldeckung, die ja dieser Gesetzentwurf beinhaltet, ist ein wichtiger Punkt. Der findet auch die Übereinstimmung mit den Vorstellungen des dbb, weil wir nach allem, was wir in der Diskussion mit Wissenschaftlern, Praktikern und den meisten Fachpolitikern, mit denen wir darüber gesprochen haben, sehen, diese Maßnahme in der gegenwärtigen finanzpolitischen Zeit, wenn man sich das Marktumfeld anschaut, als notwendig erachten, um langfristig und haushaltsgerecht das System der verfassungsgemäßen Beamtenversorgung sichern zu können. Die Erhöhung der Aktienquote von 10 auf 20 Prozent und die Erschließung weiterer Anlageklassen ist in diesem Zusammenhang ein wesentliches Thema. Das findet durchaus die Zustimmung des dbb. Wir legen schon großen Wert darauf, dass das, was hier passiert, sicher ist, dass die Anlagen also nicht verspielt oder verzockt werden. Der Umstand, dass wir eine umsichtige Anlagepolitik der Deutschen Bundesbank vorfinden, strenge Anlagerichtlinien – hier ist das Versicherungsaufsichtsgesetz schon genannt worden – und, dass diese Anlagerichtlinien hier umfänglich zur Anwendung kommen, der Umstand, dass eine prüfende Begleitung durch das Bundesverwaltungsamt stattfindet, lassen uns jedenfalls keine unvermeidbaren Gefährdungen für das künftige Anlagevermögen erkennen. Deswegen denken wir, dass angesichts des Gesamtumfeldes die Erhöhung auf 20 Prozent unkritisch ist. Was wir auf der anderen Seite aber kritisieren, ist der Umstand, dass in einigen Ländern in den



vergangenen Jahren demgegenüber die Versorgungsrücklagen hinsichtlich ihrer Zuführungen ausgesetzt worden sind oder dass die Versorgungsrücklagen oder -fonds teilweise sogar aufgelöst worden sind. Das haben wir deutlich kritisiert, weil dieser Umstand gerade dazu beigetragen hat, dass die Kumulation von Personalkosten im Bereich der Beamtinnen und Beamten und natürlich auch im Bereich der Versorgungsaufwendungen entstanden ist. Das ist für die Zukunft aus unserer Sicht keine gute Entwicklung. Der Bund hat es – nach unserer Ansicht – deshalb mit diesem Gesetzentwurf richtig gemacht. Er handelt hier verantwortungsbewusst, vorbildlich und als Leuchtturm für die Länder. Das will ich bei dieser Gelegenheit hervorheben. Und Lob verdienen aus unserer Sicht auch sonstige beamtenversorgungsrechtliche Verbesserungen, wie der Wegfall der Vollendung des 17. Lebensjahres als Voraussetzung für die Berücksichtigung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten, die Erfüllung der fünfjährigen Wartezeit nicht mehr abhängig vom Beschäftigungsumfang, sondern von der Systemzugehörigkeit und der Schutz von Leistungsprämien und TVöD-Leistungsbezügen bei der Einkommensanrechnung auf Versorgungsbezüge sowie der generelle Verzicht der Einkommensanrechnungen auf das beamtenrechtliche Waisengeld. Letzter Satz von mir: Sie hören heute keine Kritik bei dem immer wieder bei uns diskutierten Thema der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder, weil natürlich die Erwartungshaltung im dbb besteht, dass diese Regelung bei jeder sich bietenden gesetzgeberischen Möglichkeit auch einbezogen werden könnte. Ich trage es aber deswegen nicht vor, weil ich weiß, dass es fruchtlos wäre. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Benra. Als Letzter in der Runde erhält Herr Professor Bomsdorf das Wort.

SV **Prof. Dr. Eckart Bomsdorf** (Universität zu Köln, Institut für Ökonometrie und Statistik): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich muss mich zunächst entschuldigen. Ich bin aus einer Ausschusssitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales herausgegangen, damit ich einigermaßen rechtzeitig hier sein konnte. Ich konnte leider nicht

früher da sein. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, im Folgenden werde ich kurz auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Versorgungsrücklage sowie des Versorgungsfonds eingehen. Allerdings aus einem etwas anderen Blickwinkel als meine Vorredner. Der Gesetzentwurf sieht für vier Besoldungsrunden eine Fortsetzung der Kürzung der Besoldungserhöhungen – nicht der Besoldung – um jeweils 0,2 Prozentpunkte vor. Damit würde zusammen mit den früheren Abzügen erreicht, dass bei den Besoldungsbezügen insgesamt eine Reduktion um rund 2,8 Prozent stattfindet; der nicht ausgezahlte Betrag soll bis einschließlich des Jahres 2031 in die Versorgungsrücklage eingezahlt werden. Diese Maßnahme hat natürlich auf die Versorgungsbezüge direkt denselben Effekt. Unter Berücksichtigung der Kürzung des Höchstruhegehaltssatzes ergäbe sich insgesamt eine dauerhaft um rund 7 Prozent niedrigere Pension als sich ohne die schon wirkenden und noch vorgesehenen Maßnahmen ergeben hätte.

Eine entscheidende Frage für die Wirksamkeit dieser Maßnahme ist die Frage, wen diese Dämpfung treffen soll. Diese Frage habe ich in der Stellungnahme behandelt mit dem Schluss, dass wenn der Höchstruhegehaltssatz nicht unter 70 Prozent sinken soll, ggf. alle einzubeziehen sind, also aktive Beamte und Versorgungsempfänger.

Es stellt sich mir angesichts der Begründung zum Gesetzentwurf die Frage, ob die zusätzliche Dämpfung überhaupt nötig ist. Natürlich ist mehr Geld in irgendwelchen Kassen immer gut, aber man muss diese Frage trotzdem stellen. Reicht es nicht, die Einzahlung in die Versorgungsrücklage zu verlängern und die Inanspruchnahme zu verschieben? 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 mit Hilfe dieses Versorgungsfonds. In welcher Höhe später die Pensionen aus diesem Fonds finanziert werden, soll in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Das riecht für mich nach einer Finanzierung aus dem Versorgungsfonds nach Kassenlage. Hier ließe sich die Meinung vertreten, dass der Bund, um seinen selbst gesetzten Verpflichtungen nachkommen zu können, mehr in diesen Fonds



ein zahlen muss, wie es das Versorgungsrücklagegesetz bisher vorsieht. Aber auch die Einzahlungen sind in ihrer Höhe zukünftig gesetzlich unregelt. Es scheint fast so, als ob der Versorgungsfonds zu einer Art Versorgungsrücklage de luxe mutiert.

In der Begründung des Gesetzentwurfs fehlt leider eine quantitative Angabe zum Umfang und zur Leistungsfähigkeit der im Augenblick angesparten Versorgungsrücklage. Der Hinweis auf die wachsende Anzahl von Pensionären überzeugt nicht, da dies keine neue Erkenntnis ist und damit quantitativ untermauert werden müsste. 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. 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.

Etwas irritierend ist der vorliegende Gesetzentwurf, insbesondere im Hinblick auf die Versorgungsrücklage und auch den Versorgungsfonds, wenn sich an anderer Stelle die folgenden Zeilen finden. Ich zitiere: „Die nachhaltige Finanzierung der Beamten- und Soldatenversorgung ist gesichert. 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 Anstieg des Ruhestandseintrittsalters sowie eine Absenkung des Versorgungsniveaus zu verzeichnen.“ Diese Sätze stammen aus dem aktuellen Versorgungsbericht. Sie liefern fast eine Begründung dafür, dass die angestrebten zusätzlichen 0,2-Prozentdämpfungen nicht nötig sind. Demnach würden die Dämpfungen in der bisherigen Höhe ausreichen, wenn die eingesparten Beträge 2030 und evtl. darüber hinaus – denn es ist

völlig unklar, was danach mit den eingesparten Beträgen passiert – in die Versorgungsrücklage eingezahlt würden, selbst wenn Auszahlungen – wie ich vorschlage – beispielsweise schon ab 2028 erfolgen würden.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, was mein Vorredner auch schon angedeutet hat, dass die Länder, bei denen die Probleme viel größer sind, hier offenbar ganz unterschiedlich agieren. Ein Land will wegen der fehlenden Verzinsung nicht mehr in einen Versorgungsfonds einzahlen, eines löst seine Rücklagen auf, eines will 100 Euro pro Monat und pro Beamten einzahlen. Ein klarer Weg ist nicht erkennbar. Die Quadratur des Kreises – oder anders gesagt einen Königsweg – gibt es bei dieser Problematik nicht. Allerdings muss ich auch zugeben, dass das, was hier vorgeschlagen worden ist, sicher dichter an einer optimalen Lösung liegt als das, was die Länder zum größten Teil vorsehen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Vielen Dank den Herren Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Damit kämen wir jetzt zur Berichterstatterrunde. Herr Kollege Veith, bitte.

BE Abg. **Oswin Veith** (CDU/CSU): Zunächst einmal darf ich persönlich und auch für unsere Fraktion sehr herzlich danken, dass Sie uns als Sachverständige heute zur Verfügung stehen und einige von Ihnen ja auch erst kurzfristig identifiziert und gebeten wurden, uns Ihre Expertise heute hier vorzutragen. Ich glaube, wir alle wissen, dass – und ich lasse da einmal die Länder weg – auch wir, der Bund, vor besonderen Herausforderungen stehen, die auch die Veränderungen im demografischen Wandel mitbringen. Ich halte dafür Rücklage und Fonds für eine der richtigen und wesentlich auch stabilisierenden Entscheidungen, wiewohl ich mir durchaus gewünscht hätte, dass beides vielleicht vor 20 oder 25 Jahren bereits eingerichtet worden wäre. Nach jetziger Rechtslage, de lege lata, wissen wir, dass wir in 2018 die ersten Entnahmen vorgesehen hatten. Das war der Stand aus dem Jahre 1997. Nach neuesten Erkenntnisse der unmittelbaren Bundesverwaltung betreffend erreichen wir den Peak erst im Jahre 2035 mit einem Höchststand. Darauf zu reagieren, glaube ich, ist der richtige Weg und es ist auch angemessen. Ich will an der Stelle auch mal sagen, dass die Bundesregierung der jetzigen Legislatur



und die Bundesregierung der vorherigen Legislatur eine ganze Reihe von zukunftsweisenden wichtigen Entscheidungen zur Stabilisierung und Stärkung der Bundesbeamten auf den Weg gebracht haben und vor allem auch immer wieder die Anpassungen ohne Kürzungen übertragen. Wir alle wissen, dass ein solcher Entwurf wieder in der Pipeline ist – und ich verrate hier ein durchaus offenes Geheimnis, wenn ich meiner Fraktion empfehle, diesem Entwurf wieder aus voller Überzeugung zuzustimmen, dann ist das etwas, was nicht immer Gott gegeben war und nicht immer der Fall war. Deshalb – so habe ich das im zweiten und dritten Semester durch den jüngst verstorbenen Bundesverfassungsrichter Professor Rottmann gelernt und auch hören dürfen – sollte man diesen Status immer in seiner Gesamtheit sehen – von Beginn und von Entgegennahme seiner Urkunde bis zum Ausscheiden. Wenn ich das alles sehe, dann gehört dazu eine aktive Besoldung und es gehört auch ein Teil der Bezüge, die man bekommt, dazu, um den aktiven Dienst in Ruhe auch genießen zu dürfen. Wenn ich das alles nehme und ich sage, dass wir die Besoldungen auch in durchaus angemessener Höhe übertragen haben, dann stimme ich sehr zu, wenn 0,2 Prozent sozusagen ein verschwindend geringer Anteil sind und ich weiß auch, dass der ein oder andere davon – auch ich hatte einmal die Ehre, Bundesbeamter sein zu dürfen – durchaus dem immer positiv auch zugestimmt hat, wohlwissend immer, dass da keiner die Axt an die Gesamtwurzel anlegt. Das ist mir auch ganz wichtig und deshalb, glaube ich, ist die Verlängerung des Einbehalts und die Höhe an sich ein moderater, vernünftiger angemessener Weg, um die beiden ganz wichtigen Säulen zu stabilisieren – Rücklage und auch Fonds. Deshalb wird es Sie auch nicht verwundern – bevor wir dann noch einmal die eine oder andere Frage präzisieren können – dass das der richtige Weg ist und wir als Union auch diesen Gesetzesvorschlag unterstützen wollen und werden. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Kollege Tempel, bitte.

BE Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Keine Angst, Herr Vorsitzender, meine Rede hebe ich mir für das Plenum auf. Ich möchte noch auf ein paar Fragen zurückkommen. Herr Benra, den ich aus vielen Veranstaltungen sehr schätze, hat mich dazu animiert, tatsächlich mit etwas Positivem

anzufangen. Ganz fruchtlos halte ich unsere Arbeit hier dann doch nicht. Immerhin hatten wir das bereits im Innenausschuss auf der Tagesordnung. Da gab es Signale, – gerade aus dem Bereich der Vertretung der Beschäftigten, der Gewerkschaften – sich das Thema doch genauer anzusehen und dann wurde einvernehmlich beschlossen, eine Anhörung zu dieser Frage zu machen, was, denke ich mal, ein sehr demokratisches und fruchtbares Prinzip ist. Insofern – das einfach mal als positive Bemerkung. Allerdings sehen wir nicht alle Details in diesem gesetzlichen Vorhaben als schlüssig oder als sicher an. Ich finde es aus meiner Rechtsauffassung heraus schon eine recht steile These: Nachdem Beschäftigte jahrelang hören, dass sie auf 0,2 Prozent pro Tarifrunde verzichten – es wurde immer von Verzicht gesprochen, auch in vielen Veranstaltungen, wenn es einmal heißt: Beamte leisten keinen Anteil zur Altersversorgung, wo man dann auch einmal dem den im Beamtentum kritischen Strukturen Gegenüberstehenden sagen musste: Doch, da gibt es regelmäßig Abzüge bei Tarifverhandlungen – und denen dann heute nach der Anhörung zu sagen, das war nie euer Geld. Das möchte ich in Personalvertretungsversammlungen nicht vertreten müssen. Das könnte spannend werden. Deswegen möchte ich noch einmal – bezogen auch auf die Sichtweise der Beschäftigten, um die es geht und die jetzt hören, das war nie euer Geld – die Frage an zwei Gewerkschaftsvertreter richten: Wie bewerten Sie grundsätzlich das System der Schaffung von Versorgungsrücklagen aus dem zwangsweisen Verzicht auf einen Teil der Besoldungserhöhung der Beamtinnen und Beamten? Welche beamtenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen aus Ihrer Sicht? Meine Fragen würden sich an Herrn Dewes und Herrn Dr. Schneider richten. In diesem Zusammenhang auch an die beiden Vertreter gerichtet, weil Herr Professor Bomsdorf das noch einmal angesprochen hat: Also dieser Verzicht von 0,2 Prozentpunkten gerade bei den unteren Besoldungsgruppen, wenn so etwas über Jahre hinweg geleistet wird, welche Auswirkungen hat das beim einfachen Dienst, den es nach wie vor gibt? Für diese Besoldungsgruppe auch im Hinblick darauf: wenn sich das auch noch auf die Situation bei der Versorgung im Alter richtet, denn auch da haben wir über Jahre hinweg deutliche Veränderungen, die sich dann gerade bei den geringen Einkommensgruppen auswirken und auch



da haben wir Problematiken – wenn auch Partner usw. im Raum stehen – wo wir selbst bei Beamten mittlerweile über die Frage der Altersarmut reden müssen. Insofern möchte ich vielleicht auch aus dem Blickwinkel „untere Einkommensgruppen“ noch einmal darauf zu sprechen kommen: Was bedeutet das dort?

Einen Punkt hätte ich dann noch an Herrn Dewes direkt gerichtet, auch mit den Erläuterungen, die hier noch einmal gekommen sind: Wir haben einer Stellungnahme des BDZ entnommen, dass bei einer risikoreichen Anlagestrategie der Totalverlust, zumindest eines Teils, der Versorgungsrücklage droht. Wie gesagt, nach meiner Rechtsauffassung ist es ein Teil, wo Geld der Beschäftigten einfach daliegt. Insofern ist das für mich schon schlüssig, das dann doch noch etwas detaillierter aus der Stellungnahme darzulegen. Wenn jetzt auch rechtlich eine Vorsorge getroffen wird, dass dieser Totalverlust nicht eintritt, dann muss doch aber, wenn wir die Banken Krisen der Vergangenheit nehmen, eine gewisse Logik da sein, dass so etwas eintreten kann und dann muss im Prinzip jemand die Rechnung bezahlen. Wenn das aufgefüllt werden soll, dann wäre es ja wieder die öffentliche Hand, die dafür praktisch ein zweites Mal zu Rate gezogen wird. Insofern würde ich gerne bitten, dass man sich immer das Risiko, gerade bei Geldanlagen, genau anhört – wenn Sie das noch einmal aus dieser Stellungnahme heraus etwas genauer beleuchten könnten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Tempel. Herr Kollege Özdemir, bitte.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (Duisburg) (SPD): Wir haben im Jahr 2008 Banken gerettet. Da werden wir auch die Beamtenversorgung retten. Erst einmal herzlichen Dank für die eingegangenen Stellungnahmen. Ich habe so ein bisschen Herrn Dewes im Ohr, der – etwas überspitzt gesagt, wenn Sie das gestatten –, ausführte, dass wir möglicherweise von Periode zu Periode hier die 0,2-Prozent-Abzüge zu einer systemischen Einrichtung perpetuieren könnten. Vor dem Hintergrund würde ich an die Sachverständigen Herrn Professor Bomsdorf, Herrn Benra und Herrn Dr. Schneider noch einmal gezielt nachfragen wollen: Der letzte Versorgungsbericht sah die zweite Stufe der Rentenreform durch die geltende Rechtslage in der Bundesbeamtenversorgung als ausreichend abgebildet an. Danach hätten die 0,2-

Prozent-Abzüge geendet. Zeichnet sich denn nach Ihren Erkenntnissen in der Rentenversicherung bereits für die Zeit bis 2024 eine Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung ab, die parallele Maßnahmen in der Beamtenversorgung an der Stelle rechtfertige? Wenn zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, wäre es dann nicht zweckmäßig? Da würde mich Ihre Einschätzung einmal interessieren, nur bei der Versorgung entsprechend anzusetzen und eben nicht bei der Besoldung. Gestatten Sie, Herr Professor Pechstein, dass ich Sie verknappt darstelle aber Sie haben gesagt, kein Eingriff und, dass 0,2 Prozent nicht viel ist und deshalb ist es verfassungsrechtlich zulässig. Auf diese verknappte, zugespitzte Darstellung würde ich Sie gerne einladen, noch einmal dogmatisch zu präzisieren, wieso Sie und aus welchen Beweggründen Sie auf der Ebene des Eingriffs diesen bereits verneinen und zu einer weiteren Prüfung und Darstellung nicht kommen – möglicherweise auch mit Hinblick auf das Haushaltsverfassungsrecht? Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Özdemir. Frau Kollegin Mihalic, bitte.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Was die Versorgungsrücklage betrifft: Es wird jetzt bei der Versorgungsrücklage durch diesen Gesetzentwurf erstmals die Anlagenaktie zugelassen. Damit ist natürlich die ursprüngliche Beschränkung auf Anleihen aufgehoben und gleichzeitig wird auch die gesetzlich normierte Aktienquote des Versorgungsfonds von 10 auf 20 Prozent angehoben, womit die Quote im Prinzip für beide Sondervermögen gleich ist. Es ist auch von Seiten der Sachverständigen, ich glaube von Herrn Dr. Schneider, vorhin schon darauf hingewiesen worden, dass die Risiken des Aktienanteils dabei erheblich sein können, auch wenn es vielleicht jetzt in dieser Niedrigzinsphase durchaus Sinn machen kann, halt eben auf Aktien auszuweichen bzw. zu versuchen, über Aktien eine gewisse Rendite zu erzielen, um die Versorgungsrücklage dann auch entsprechend erträglich zu gestalten. Nichtsdestotrotz sind natürlich mit einer Aktienanlage besondere Risiken verbunden und deswegen macht uns Grünen halt eben auch die Anlagestrategie in diesem Zusammenhang eine gewisse Sorge. Deswegen möchte ich vor dem Hintergrund fragen – meine Frage richtet sich da an



Herrn Dittrich und vielleicht fühlen sich die anderen Sachverständigen auch eingeladen, dazu Stellung zu nehmen: Wenn man jetzt einmal davon ausgeht, dass eine Anlage von bis zu 20 Prozent in Aktien an sich schon riskant ist, dann bedarf es auf jeden Fall einer guten Zukunftsstrategie. Das möchte ich hier noch einmal ausdrücklich betonen, denn in 20 Jahren wird sich vielleicht der Energiemarkt auch noch einmal sehr verändert haben. Deswegen möchte ich fragen, welche Bedeutung die Anlagestrategie auf das Finanzierungsinstrument insgesamt hat und welche besonderen Risiken bei einer traditionellen Anlagestrategie bestehen, die keine Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt? Wir sehen jetzt auch im Gesetzentwurf, dass die Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite lauten. Herr Dittrich hat in seinem Vortrag ja auch darauf hingewiesen, dass es durchaus auch Sinn machen kann, zusätzlich noch Nachhaltigkeitskriterien in diese Anlagestrategie mit aufzunehmen, um eben gewisse Risiken einerseits abzufangen und natürlich auch, um ökologischen, sozialen und ethischen Grundsätzen gerecht zu werden und in dieser Strategie zu berücksichtigen. Deswegen möchte ich noch eine Frage anschließen: Macht es unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten im Hinblick auf eine sichere Anlagestrategie Sinn, auch Nachhaltigkeitskriterien in die Anlagengrundsätze mit aufzunehmen? Herr Dittrich, könnten Sie auch noch einmal präzisieren, ob die Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien in § 5 Abs. 2 rechtlich zulässig – im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Versicherungsaufsichtsgesetz und mit der Anlagenverordnung – ist? Sie haben das vorhin in Ihrem Vortrag zwar angeschnitten, aber vielleicht können Sie das auch noch einmal präzisierend darstellen? Mit anderen Worten ausgedrückt: Können wir als Gesetzgeber im § 5 Abs. 2 zusätzlich Nachhaltigkeitskriterien aufnehmen? Ist es zulässig, ohne dass wir anderen Regelungen oder Vorschriften in diesem Zusammenhang zuwiderlaufen würden? Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Mihalic. Dann würden wir jetzt in der korrekten alphabetischen Reihenfolge mit den Antworten beginnen. Herr Professor Bomsdorf, bitte.

SV Prof. Dr. Eckart Bomsdorf (Universität zu Köln, Institut für Ökonometrie und Statistik): Ich will in erster Linie auf das antworten, was Herr Özdemir gefragt hat. Im Grunde hat es mich beim ersten Lesen dieses Gesetzes etwas verwundert, vor allem bei der Begründung, dass dort überhaupt kein Bezug auf die Rentenversicherung genommen wurde. Dann ist mir der Gedanke gekommen, dass das vielleicht Absicht ist. Ich gehe jetzt davon aus, dass es Absicht ist. Es wird aber später einmal gefragt werden, wenn in der Rentenversicherung – die im Augenblick sehr gut dasteht, das muss man sagen – doch das Rentenniveau weiter sinkt und die Beitragssätze steigen, was wir bei der Beamtenbesoldung getan haben. Dann muss man natürlich sehen, ob man etwas zeitgleich gemacht hat? Oder hat man das früher gemacht? Unter welchen Gesichtspunkten hat man es gemacht? Das erst einmal zu den generellen Fragen in Bezug auf Rentenversicherung und Beamtenpension.

Ein Vergleich beider Alterssicherungssysteme ist möglich aber vergleichen heißt nicht, dass diese gleich sind. Wenn ich sehe, was in der Vergangenheit in der Rentenversicherung passiert ist, dann muss man das doch relativ positiv sehen. Wenn man sich die sog. Rentenanpassungsformel anguckt, in der es darum geht, wie stark die Renten angepasst werden, dann gibt es da vor allem zwei Faktoren, die von Bedeutung sind: Der sog. Nachhaltigkeitsfaktor, der das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentnern abbildet. D. h., wenn das Verhältnis sich so verändert, dass es mehr Rentner im Verhältnis zu den Beitragszahlern gibt, dann steigen die Renten langsamer. Entsprechend geht der Beitragssatz auch in diese Rentenanpassungsformel ein. Wenn der Beitragssatz steigt, dann werden die Renten auch entsprechend schwächer angepasst. Diese sind die beiden Größen, die es in der Rentenanpassungsformel gibt und über die in den vergangenen Jahren immer sehr stark gestritten wurde; es hat sich herausgestellt, dass deren Entwicklung in den vergangenen Jahren ganz anders war, als wir noch vor vielleicht zehn Jahren angenommen haben. Der Beitragssatz ist nicht mehr in der Nähe von 20 Prozent, wo er ungefähr im Jahr 2000 war, sondern er ist bei 18,7 Prozent, auf einem für die letzten 20 Jahre historischen Tief, d. h. dies hat sich positiv auf die Renten ausgewirkt und der sog. Nachhaltigkeitsfaktor hat sich auch positiv ausgewirkt. Das Verhältnis von



Beitragszahlern zu den Rentnern ist nicht, wie wir gedacht haben, schlechter geworden, dass bald auf einen Rentner nur noch ein Beitragszahler kommt, sondern wir sind – und das muss man allerdings auch zur Kenntnis nehmen, was die Beitragszahler betrifft – im Augenblick ungefähr bei einem Verhältnis von 1,5 Beitragszahlern zu einem Rentner, wohlgerne Beitragszahler, nicht Erwerbstätige. Dieses Verhältnis hat sich positiv entwickelt. In der Rentenversicherung ist also die Reform, die man dort gemacht hat, ich will nicht sagen ins Gegenteil des Erwarteten umgeschlagen, aber sie hat sich teilweise für die Rentner relativ positiv bemerkbar gemacht. Insofern ist hier bei den Beamtenpensionen kein Nachholbedarf. Aber man muss natürlich ganz ehrlich sein und sagen, dass sich das in der Zukunft anders entwickeln wird. Anfang der 2020er Jahre wird der Beitragssatz bei 20 Prozent liegen und wir werden irgendwann mindestens 22 Prozent haben, d. h. da wird noch eine Erhöhung kommen, eine ständige Erhöhung, und es wird auch das sog. Rentenniveau sinken, wobei man da immer nicht einseitig vorgehen muss. Wenn das Rentenniveau sinkt, heißt es nicht, dass z. B. der Eckrentner real weniger im Portemonnaie hat. Er kann real durchaus mehr haben. Das muss man dabei auch immer beachten.

Nun die Frage, ob man vielleicht nur die Pensionäre und nicht auch die aktiven Beamtinnen und Beamten treffen sollte. Diese kann man auch gerade im Hinblick auf die Rentenversicherung wieder stellen. Man muss sich darüber im Klaren sein, wenn man dasselbe, was man jetzt erreicht, mit dieser weiteren 0,2-Prozentpunkte-Dämpfung, erreichen will nur durch die Kürzung des Höchstruhegehaltssatzes, dann kommen wir auf unter 70 Prozent Höchstruhegehaltssatz. Was dann gewollt ist, muss man dann eben jeweils entscheiden. Das wäre also eine Möglichkeit. Andererseits müsste man bei den Rentnern und bei den sozialversicherungspflichtig Tätigen sehen, ob da auch irgendwie eine Aufteilung vorliegt, d. h. nicht, dass die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Rentnerinnen und Rentner die gleichen Dämpfungen haben, aber auch da ist eine Teilung, denn der Beitragssatz steigt. Das macht sich natürlich dann auch im Nettoeinkommen ganz deutlich bemerkbar. Man kann also nicht so eindeutig sagen, dass wir nur in die eine Richtung gehen oder, dass wir nur in die andere Richtung gehen.

Ich meine, man sollte doch noch einmal darüber nachdenken, was eben mit dieser ungefähr 2,8-Prozent-Dämpfung, von der ich jetzt ausgehe, nach den Jahren 2030, 2031 oder 2032 passiert und wonach man festlegt: Wann wollen wir das letzte Mal einzahlen? Wo verschwinden denn diese 2,8 Prozent danach? Sie sind ja da. Und es wird ja niemand glauben, dass der Beamtenbund so stark ist und auf einmal durchsetzen kann: Jetzt erhöhen wir die Bezüge zusätzlich um 2,8 Prozent zusätzlich, weil das Geld da ist. Es wäre doch sinnvoll, das immer in die Versorgungsrücklage – ggf. muss man sehen, was mit dem Versorgungsfonds ist – weiter einzuzahlen und es wäre da auch sinnvoll – und das muss ich auch noch einmal verdeutlichen – nicht erst 2035 aus der Versorgungsrücklage Geld zu entnehmen.

Wenn Sie sich den aktuellen Versorgungsbericht anschauen, – und ich nehme nicht an, dass es im nächsten so groß anders steht – dann werden Sie feststellen, dass die Anzahl der Bundesbeamten, deren Pension nicht aus dem Versorgungsfonds bezahlt wird, nach 2035 auf einmal deutlich zurückgeht. Da muss man diese Anstiegsphase, die sehr schwach ist – schon 2030 haben wir fast genau dieselben Belastungen wie 2035, was die Anzahl der Versorgungsempfänger betrifft – schon etwas früher ansetzen, wobei eigentlich völlig offen ist, wie viel aus der Versorgungsrücklage dann in die Versorgung fließt. Das ist mir ein völliges Rätsel und das wird hier auch in keiner Weise irgendwie dargelegt und deswegen bin ich auch immer ein bisschen skeptisch.

Die 0,8 Prozent, um die es jetzt noch geht, sind kein großer Wert. Da würde ich Herrn Pechstein zustimmen. Man muss aber immer prüfen, ob da hinter dem ganzen noch ein System steckt – und System heißt auch begründetes System. Also, nur Pensionäre – da wäre ich dagegen, aber man könnte das natürlich ein bisschen stärker aufteilen. Der Vergleich mit der Rentenversicherung ist sicher interessant, weil im Augenblick die Rentenversicherung, was die zweite Stufe der Rentenreform anbetrifft, besser dasteht, weil die Veränderungen in der Rentenanpassungsformel, die vor Jahren vorgenommen worden sind, jetzt auch positiv gewirkt haben und im Augenblick auch immer noch positiv wirken. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Benra, bitte.



SV **Hans-Ulrich Benra** (Stellvertretender dbb Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik, Berlin): Vielen Dank für die Frage. Ich will da vielleicht gleich anschließen. Beamtenversorgung ist eben keine gesetzliche Rente. Es ist kein beitragsumlagefinanziertes System, sondern hier geht es um die geschuldete Alimentation – verfassungsrechtlich geschuldet. Es geht letztlich um die Frage, wie der Dienstherr diesen Anspruch, den die Beamtinnen und Beamten haben, realisiert. Deswegen drängt sich hier für meine Begriffe auch schon wegen der völlig unterschiedlichen Baustellen ein Vergleich zur Rentenversicherung gar nicht auf, insbesondere weil es auch kein Übertragungsgesetz ist, bei dem ein Hinweis auf gesetzliche Rente notwendig wäre, sondern was wir hier eigentlich vorfinden, ist ein Gestaltungsgesetz. Es geht um die Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Finanzierbarkeit der Beamtenversorgung. Das kann man eigentlich auch aus standesvertretungsmäßigen Aspekten heraus nur begrüßen, denn der Dienstherr zeigt sich hier verantwortungsbewusst. Ich gehe aber davon aus, dass diese Verantwortung soweit reicht, dass sie umgekehrt auch für den Gesetzgeber im Bereich der gesetzlichen Rente gilt. Deswegen stellt sich natürlich bei diesem Gestaltungsrecht die Frage, was denn die notwendigen Erfordernisse und Maßstäbe sind. Worum geht es denn eigentlich? Ich kann das nur begrüßen, um auf die Frage von Herrn Abg. Özdemir einzugehen, dass der Gesetzgeber seiner Beobachtungspflicht, wie das BVerfG es immer so schön bezeichnet, gerecht geworden ist und darauf abgestellt hat, ob die Maßstäbe, die für die ursprüngliche Zielsetzung der Versorgungsrücklage mal gegenständlich gemacht worden sind, noch gelten. Wenn das nicht der Fall ist, dann muss man umsteuern. Das ist hier augenscheinlich passiert. Wenn sich die Rahmendaten verändern, eben auf das Jahr 2035 – wir waren ursprünglich mal irgendwo bei 2023 –, dann muss man natürlich auch seine Maßnahmen darauf abstellen, sonst ist das Ganze – völlig von Umwelterwägungen losgelöst – bei der Nachhaltigkeit schon alleine an der Stelle nicht nachhaltig, denn vom Prinzip her passiert ja das gleiche. Es wird etwas vorher mit der Entnahme begonnen und damit sichergestellt, dass das System, was hier 1999 mal angelegt worden ist, eigentlich nicht ad absurdum, sondern weiterhin hoffentlich zum Erfolg geführt wird. Ich denke,

dass die Gründe dafür, warum das so ist, in der Demografie liegen und in dem Umstand, wie sich die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland insgesamt in den nächsten 15 bis 20 Jahren darstellen wird und da sind wir dann natürlich wieder bei der Frage der gesetzlichen Rente, weil es um die Frage gehen wird, wie das Verhältnis vom Beitragszahlern und Entnehmern dann ist. Ich glaube, ich muss niemanden in diesem Raum hier katholisch machen, wenn ich sage, dass natürlich eine Diskussion über die sozialen Standards stattfinden wird und über die Frage, was wir uns denn in einem Bereich leisten können und was dann noch angemessen ist, zumal das BVerfG bekanntermaßen keine Legaldefinition der Amtsangemessenheit parat hält, die alle zwei Jahre aktualisiert würde. Demzufolge kann der weite Gestaltungsspielraum des Besoldungs- und Versorgungsgesetzgebers uns hier einiges zumuten und dieser Zumutungen eingedenk geht es immer um die Frage, eine Balance zu schaffen, bei der man am Ende erklären kann, warum das, was im Rahmen einer Vollalimentation für Beamtinnen und Beamte, die nach dem Lebenszeitprinzip beschäftigt werden, angemessen ist, hier auch finanziert werden kann. Aus meiner Sicht ist von daher, um diese Frage zu beantworten, eine Notwendigkeit, den Bedingungen der veränderten Ausgangslage unter dem Gesichtspunkt des höchsten Niveaus an Versorgungsempfängern bis 2035 entsprechend Rechnung zu tragen, gegeben. Auf die Frage von Frau Mihalic, was die Nachhaltigkeit anbelangt, möchte ich auch noch einen Satz sagen. Ich halte die Fragestellungen, die sich dahinter verbergen, schon für absolut relevant. Ich denke, das ist schon interessant einmal zu prüfen, inwieweit das, was wir bisher als Nachhaltigkeit an der einen oder anderen Stelle gesehen haben, möglicherweise unter beamtenversorgungsrechtlichen Gesichtspunkten optimiert werden kann. Ich glaube aber nicht, dass man das so 1:1 herunterbrechen kann. Deswegen ist nach meiner Vorstellung erst einmal auf der Grundlage der Ausführungen des Sachverständigen Herrn Dittrich vertieft zu prüfen, welche realistischen Konsequenzen das eigentlich für den Beamtenbereich aufweist, was hier modellhaft von ihm skizziert worden ist.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Benra. Herr Dewes, bitte.



SV Dieter Dewes (Bundesvorsitzender des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin): Wir haben die Frage thematisiert, weil wir das in unserer Stellungnahme angesprochen haben, den Anteil der Aktie in beiden Bereichen zu erhöhen, einmal von 0 auf 20 und bei dem anderen von 10 auf 20. Wir haben einfach Bedenken darin, denn es heißt immer: Aktien ist das, was am sichersten ist. Die Beschäftigten sehen das ganz anders. Sie haben vorhin auch die Personalversammlung angesprochen. Es wird in der Tat anders gesehen und das kann man in Zeiten, die gut und positiv sind, auch so sehen, aber wir haben in den letzten Jahren ebenso gut etwas anderes erlebt. Deshalb frage ich mich, wenn man von Verantwortlichkeit redet, von Balance redet, warum geht man nicht hin und sagt: Ich mache eine Absicherung des Verlustrisikos im Gesetzentwurf. Ist es denn wirklich so schwer, wenn man sagt, dass wir uns verantwortlich zeigen? Wir geben eine größtmögliche Sicherheit und dann ist man etwas auf der sicheren Seite. Das Zweite: Bevor man so etwas plant, hat man sich denn überhaupt einmal, wenn ein Totalverlust drohen kann, die langfristigen Kennzahlen anderer vergleichbarer Pensionsfonds wirklich angesehen und hat man dies auch geprüft, dass man es auch wirklich nachhalten kann? Das fehlt uns einfach. Wer wird anschließend belastet? Klar, im Zweifelsfall der Bundeshaushalt. Und wer trägt diese Lasten? Die tragen wir. Deshalb sage ich aus Sicht der Beschäftigten, dass wir uns mehr Transparenz in dem Bereich wünschen, mehr Sicherheit, dass man eben diese Dinge absichert und zwar für die Beschäftigten nachhaltig absichert. Zu Ihrer zweiten Frage: 0,2 Prozent – das ist vorhin auch von dem einen oder anderen Sachverständigen gesagt worden – Verfassungsrechtlich mag das so sein, dass das Geld einem nie zugestanden hat, aber es wird immer gesagt: Es wird zeit- und wirkungsgleich übertragen. Erklären Sie das einmal einem Beschäftigten, dem ich dann sage: Nein, nicht zeit- und wirkungsgleich, da ist noch ein klein wenig. Es ist in der Tat wenig. Auf 100 Euro sind es vielleicht die berühmten 2,80 Euro aber nehmen Sie an, wenn das in der Fortschreibung ist, was es für einen Beschäftigten des einfachen Dienstes in A5 in der Stufe 8 – ich habe es einmal versucht, hochzurechnen, einschließlich des Zinseszinses – ausmacht. Es ist trotzdem dann ein Beitrag für ihn, der zu Buche schlägt, der ihm nie

zugestanden hat und der ihm nie gegeben worden ist. Das ist das Problem – ich muss die Wahrnehmung einfach sehen. Und ich kann die Wahrnehmung als Gewerkschafter für meinen Bereich nicht einfach ganz wegdrücken. Deshalb kann ich sagen: Es hat ihm nie gehört. Es hat ihm nie zugestanden. Das ist falsch. Deshalb sage ich: Es ist für einen Beschäftigten des einfachen Dienstes einfach nicht nachvollziehbar. Sie erinnern sich, dass ich am Anfang gesagt habe – bis 2031 war es in der Tat, wo ich mich so richtig maßlos geärgert habe –, dass man wenigstens einen Kompromiss gefunden hat, den man dann auch vielleicht noch vertreten kann. Diese Spanne hat man ganz einfach. Das möchte ich nur zu bedenken geben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dewes. Herr Dittrich, bitte.

SV Michael Dittrich (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück): Frau Mihalic, Ihre erste Frage: Sind 20 Prozent Aktien für einen Langfristanleger, wie ein solcher Versorgungsfonds oder solch ein Sondervermögen, unter Risikoaspekten verantwortbar? Nach meiner Einschätzung: Ja. Das liegt daran, dass wir es heute mit einer veränderten Welt im Finanzbereich zu tun haben. Als wir 1991 mit unserer Stiftung angefangen haben, hat unser erster Kuratoriumsvorsitzender – das war der spätere Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer – zunächst einmal das ganze Geld im Fonds „Deutsche Einheit“ angelegt, zu 9,375 Prozent Zinsen für zehn Jahre, damals bei einer Kerninflationsrate von drei Prozent, also etwa sechs Prozent Realrendite. Das war natürlich super. Da hat sich bei uns auch niemand mit Aktien beschäftigt. Nur die Welt ist ja heute eine völlig andere. Wenn Sie heute beispielsweise das Unternehmen Siemens nehmen und Sie kaufen eine Unternehmensanleihe von Siemens, dann bekommen Sie dort weniger Zinsen als wenn Sie dem Staat Portugal Geld leihen. D. h. das, was man früher einmal gesagt hat, eine sog. mündelsichere Anlage, die besteht im Wesentlichen aus einem ganz großen Anteil Staatsanleihen, und wenn man es sich dann leisten kann aus einem kleinen Risikopuffer an Aktien und vielleicht ein paar Immobilien. Das ist heute nicht mehr so, weil der Kapitalmarkt heute davon ausgeht – und die Erfahrungen wurden ja gemacht, nicht nur in Südamerika mit Argentinien, sondern



wie wir wissen mittlerweile auch in Europa – dass auch eine Staatsanleihe irgendwo an Grenzen der Sicherheit kommt. In einer Welt, wie heute, kann ein Unternehmen natürlich immer noch schneller in eine Schieflage geraten als ein ganzer Staat. Sie würden aber ja niemals in eine einzelne Aktie investieren, sondern in einen großen Korb von Aktien über Deutschland, über Europa, egal ob Sie dann den DAX 30, den MDAX oder den EURO STOXX 50 nehmen. Natürlich – Sie haben völlig Recht – hat es Phasen gegeben, das haben wir in den letzten 15 Jahren zwei Mal erlebt, dass es große Einbrüche in den Finanzkrisen gegeben hat. Nach der New Economy Bubble ist der DAX von 8.000 auf 2.800 Punkte eingebrochen und er ist dann auch in der Finanzkrise 2008/2009 erneut eingebrochen. Wenn Sie sich aber anschauen: Es hat jedes Mal nicht lange gedauert, bis er sich wieder erholt hat. Der DAX steht heute auf einem Niveau jenseits der Höhen, die wir Anfang 2000 hatten. Der langfristige Anleger, der nicht zum ungünstigsten Zeitpunkt gezwungen ist, zu verkaufen, wie es einem Privatanleger passieren kann, der vielleicht auf ein bestimmtes Ziel hin investiert, der kann mit solchen Schwankungen natürlich wesentlich leichter umgehen und dann sind 20 Prozent ein Rahmen, der für uns als Stiftung, – wir haben jetzt gerade auf 24,5 Prozent ausgeweitet – der verantwortbar ist. Sie können natürlich auch noch die nächste Frage stellen: Was passiert eigentlich mit dem Vermögen, wenn alle DAX 30 Unternehmen pleitegehen und alle EURO STOXX 50 Unternehmen? Ja, das kann passieren. Dann hätten Sie theoretisch 20 Prozent verloren und Sie müssten das abschreiben. Aber dann leben wir in einer Welt, in der Sie auch Ihre Anleihen nicht mehr wieder kriegen, denn das Geld haben Sie ja nicht. Das haben Sie anderen geliehen. Die Staaten, die aus den Steuern die Anleihen bedienen, haben, wenn es keine Unternehmen mehr gibt, auch keine Steuern mehr. Die Welt ist schwieriger geworden. Deswegen halte ich diese Streuung sogar insgesamt unter Risikoaspekten für eher sinnvoll als sich nur auf Anleihen zu konzentrieren. Die nächste Frage: Ist Nachhaltigkeit etwas für die Gesellschaft oder für das gute Gewissen oder ist es auch unter Finanzaspekten sinnvoll? Eindeutig ja. Eine sinnvolle Nachhaltigkeitsstrategie führt dazu, dass Sie das Risikomanagement optimieren, weil Sie sich mit Unternehmen und Ihren Geschäftsmodellen

beschäftigen und zwar unter dem Aspekt, ob die Geschäftsmodelle gesellschaftlich akzeptiert und tragfähig sind, ob es Probleme im ökologischen Bereich, im sozialen Bereich gibt und, dass Sie dann anfangen, zu gewichten und auf solche Unternehmen zu setzen, die besser da stehen als andere. Auch ein solches Modell kommt natürlich an Grenzen. Ein typisches Beispiel ist VW. Ich werde häufig gefragt: Habt Ihr denn mit Eurer Nachhaltigkeitsstrategie gewusst, was VW da macht und habt ihr deswegen die Aktien rechtzeitig verkauft? Nein, natürlich nicht, weil ich es auch erst aus der Tagesschau erfahren habe und auch der niedersächsische Ministerpräsident, der im Aufsichtsrat sitzt, hat gesagt, dass er es auch erst aus der Tagesschau erfahren hat. Was ich nicht weiß, kann ich nicht berücksichtigen. Das ist völlig klar. Aber es gibt auch andere Entwicklungen, die kündigen sich mit einer gewissen Zeit an. Nehmen Sie das aktuelle Thema, das im Moment diskutiert wird – Divestment im Bereich der Kohleindustrie. Man kann sich schon – mit welchem Ergebnis auch immer – die Frage stellen: Wenn der G7-Gipfel in Elmau im Juni letzten Jahres sagt: Wir wollen die Weltwirtschaft bis zum Ende des Jahrhunderts dekarbonisieren. Wenn im Pariser Klimagipfel gesagt wird: Wir müssen runter von der kohlebasierten Wirtschaft, weil wir den Temperaturanstieg um 1,5° Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter begrenzen wollen und nicht mehr zulassen wollen. Wenn China und die USA dem zustimmen – wie immer die amerikanischen Wahlen auch jetzt ausgehen – wenn das Europäische Parlament gesagt hat, das wir das wollen, dann besteht zumindest Anlass, dass man sich Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf Kohle basiert, einfach mal anschaut. Macht das eigentlich auf Dauer Sinn? Da kann man dann zu dem Ergebnis kommen: Ich steige da aus. Ich kann aber auch zu dem Ergebnis kommen: Ich reduziere erst einmal in diesem Bereich aber ich beschäftige mich damit. Das sind Fragen der Nachhaltigkeit, die dort eine Rolle spielen. Einer der größten Kapitalanleger in Deutschland, die Allianz-AG, hat im November letzten Jahres eine Divestment-Strategie beschlossen. Sie gehen aus Kohle raus. Wir als Stiftung haben es etwa zum gleichen Zeitpunkt für uns auch beschlossen. Wir sind auch dabei das umzusetzen. Thema Öl und Gas sehe ich noch differenziert. Ich würde im Moment da noch nicht



rausgehen. Aber das sind Fragen, wo Sie die Leute, die das Kapital managen, hinlenken sollten, sich auch mit solchen Fragestellungen zu beschäftigen. Das hielte ich für sinnvoll. Rechtlich möglich?

Eindeutig ja. Sie haben es hier in dem Gesetzentwurf. Sie beziehen sich auf das Versicherungsaufsichtsgesetz. Es gibt im § 144 Abs. 1 Nr.1 VAG die ausdrückliche Verpflichtung für

Lebensversicherungsunternehmen, die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung erbringen, den Versorgungsanwärtern und -empfängern, die nicht zugleich Versicherungsnehmer sind, bei Beginn des Versorgungsverhältnisses mindestens Angaben darüber zur Verfügung zu stellen, ob und wie der Anbieter ethische, soziale und ökologische Belange bei der Verwendung der eingezahlten Beiträge berücksichtigt. Das war auch schon im alten VAG drin. Das war damals der § 115 und dieser ist jetzt in das neue VAG, das seit Januar des Jahres gilt, übernommen worden. Wir haben auch die Erweiterung im § 243 VAG, dass auch ausländische Anbieter, die Altersversorgungsprodukte auf dem deutschen Markt anbieten, dieser Berichtspflicht in gleicher Weise genügen müssen. Auf einer Metaebene kann man sagen, dass auch schon Freshfields in zwei Reports in 2005 und 2009 für UNEP FI, also United Nations Environment Programme Finance Initiative, eine große Ausarbeitung gemacht hat und im Kern zu dem Ergebnis gekommen ist, dass Kapitalanleger soziale, ökologische und ethische Belange sogar berücksichtigen müssen, weil wenn sie es nicht tun würden, die Gefahr bestehen würde, dass den Kapitalanlagen möglicherweise ein falscher Wert zugemessen wurde, weil bestimmte Risiken nicht berücksichtigt werden. Von daher hielte ich das für möglich, das hier entsprechend einzufügen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Professor Pechstein, bitte.

SV **Prof. Dr. Matthias Pechstein** (Europa-Universität Viadrina, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Frankfurt (Oder)): Herr Özdemir hat mich gebeten, noch einmal die Frage des Eingriffs zu thematisieren. Das möchte ich gerne tun. Ich möchte gerne die Schilderungen von Herrn Tempel aufgreifen. Was ich Ihnen zu der Frage „Ist es ein eigener Beitrag oder nicht oder hat man einen Anspruch darauf?“ vorgetragen habe, ist ein wörtliches Zitat aus einem Urteil des BVerfG.

Verfassungsrecht gilt auch dann, wenn man es nicht hören mag oder wenn man es nicht glauben will. Die Perspektive des Verfassungsgerichts, das ich damit zitiert habe – auch in dem zweiten Urteil – ist darum die allein maßgebliche in rechtlicher Hinsicht, weil das die Kontrollfrage an das Gesetz ist. Ist das verfassungskonform: Ja oder Nein?

Meine Damen und Herren, als Sie – jetzt nicht in Person aber als Institution Gesetzgeber – 1998 die Versorgungsrücklage eingeführt haben, da haben Sie einen riesigen Fehler begangen. Der bestand aber nicht in der Einführung der Versorgungsrücklage, sondern es war ein rhetorischer Fehler. Es war ein rein rhetorischer Fehler. Sie haben von „Verminderung der Anpassung“ gesprochen. Sie haben gewissermaßen den Kürzungsbegriff generiert, der natürlich bei den Beschäftigten und bei den Standesvertretungen als Eingriff verstanden wurde. Von Kürzung kann keine Rede sein. Stellen Sie sich einmal folgendes Vorgehen des Gesetzgebers vor, des Besoldungsgesetzgebers: Da wird über einen bestimmten Zeitraum hin mal eine Anpassung an die Tarifiergebnisse von 95 Prozent gemacht, dann 102 Prozent, dann machen Sie 97 Prozent und 101 Prozent, dann 99 Prozent und 100 Prozent und Sie spielen das Spiel eine ganze Weile fort und kommen zum Schluss nach einer Bilanz von 10 bis 15 Jahren auf eine Gesamtdifferenz zu den Tarifiergebnissen von 0,2 oder 2,8 Prozent. Wir nehmen einmal das Ganze. Wenn es nur 95 Prozent gegeben hätte, hätten die Beamten zwar geschrien aber natürlich nicht, wenn es 102 Prozent gegeben hätte. Wenn Sie ein Sondervermögen aus Haushaltserträgen gebildet hätten, mit dem gleichen Zweck, dann wäre das völlig in Ordnung gewesen aber Sie – als Gesetzgeber, nicht als Person – haben diesen massiven rhetorischen Fehler begangen, der dazu geführt hat, dass Herr Tempel natürlich ein Problem hat. Wenn Sie das den Beschäftigten erklären wollen, dass sie 0,2 Prozent weniger kriegen. Die kriegen nicht 0,2 Prozent weniger, sondern sie kriegen 100 Prozent. Die 100-Prozent-Erhöhung besteht in dem, was sie bekommen. Solange das in der Perspektive des 2015-Urteils eine verfassungskonforme Alimentation ist, dann sind die 100 Prozent eine verfassungskonforme Alimentation und mehr gibt es einfach nicht. Deswegen müssen Sie aus der Begrifflichkeit dieser Kürzung einmal herauskommen. Das trifft einfach nicht zu. Davon



kann einfach keine Rede sein. Das ist ein Missverständnis, dass Sie allerdings in die Welt gesetzt haben. Da müssen Sie irgendwie auch mit umgehen und alle Welt auch. Aber es ändert nichts am rechtlichen Bestand. Jetzt noch etwas zu der Frage von Herrn Professor Bomsdorf: Wieviel Prozent der Ausgaben kann man denn mit dem Fonds oder der Rücklage irgendwann finanzieren? Nehmen Sie es mir nicht übel aber das ist vollkommen egal. Es ist aus folgendem Grund vollkommen Wurst: Es gilt der alte Rechtssatz: Geld hat man zu haben. Das gilt erst recht für den Staat und es gilt schon gar unter dem Alimentsprinzip. Wo der Staat das Geld herbekommt, ist völlig egal. Er hat es einfach zu haben. Das hat er zu organisieren. Notfalls muss er die Steuern erhöhen, um diese Beamtenversorgung zu bezahlen. Das ist verfassungsrechtlich vollkommen egal. Deswegen spielt es auch keine Rolle, ob Sie es absehen können, ob das die Ausgaben in dem Zeitraum x zu 60, 70 oder 90 oder 30 Prozent finanziert. Wie viel man verzockt, ist auch egal. Das mag sehr unklug sein und mag auch passieren, spielt rechtlich aber gar keine Rolle, weil Sie das Geld haben müssen, wenn es gebraucht wird. Das ist ganz einfach. Die Vorstellung, dass Sie mit Ihrem Nachhaltigkeitskram – sorry – irgendwie die nächste Generation schonen, ist natürlich auch Quatsch. Alles, was Sie jetzt irgendwie anlegen, ob in Anleihen oder in Aktien, muss zum Zeitpunkt, wo Sie das Geld brauchen, wieder entspart werden. Da muss irgendjemand da sein, der die Anleihen oder Aktien kauft. Da setzen Sie natürlich auf die Wirtschaftskraft der nächsten Generation, natürlich unter globalisierten Bedingungen auf Investoren irgendwo weltweit, d. h. Sie globalisieren das Problem der nächsten Generation, aber natürlich setzen Sie genau so auf diese, als wenn Sie auf sie als Steuerzahler setzen. Sie kommen da gar nicht raus. Auch mit dem Kapitaldeckungsverfahren kommen Sie aus dem Problem, dass die nächste Generation zahlen soll, einfach nicht raus. Das bleibt erhalten. Schönen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Danke, Herr Professor Pechstein. Herr Dr. Schneider, bitte.

SV Dr. Karsten Schneider (Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin): Ich habe überlegt – ich hatte ja etwas Zeit dafür – durch

welche Aussage ich, oder wir als DGB, dazu beigetragen haben, dass der geschätzte Herr Pechstein zu der Auffassung gelangen konnte, der DGB kritisiere den Gesetzentwurf als verfassungswidrig. Die Frage ist gerade von Herrn Tempel und Herrn Özdemir auch gestellt worden, wie wir dies bewerten. Das kann ich einfach beantworten. Das haben wir nicht getan, weil wir 1997 beim ersten Gesetzentwurf aus gutem Grund, nämlich der Synchronisation von rentenpolitischer Entwicklung und Versorgungsentwicklung, für eine Versorgungsrücklage und auch für die regelmäßige Entnahme dieser 0,2 Prozentpunkte gewesen sind. Da grundsätzlich zu sagen, dass es ein verfassungsrechtliches Problem gibt, tun wir nicht. Dann würden wir vor das BVerfG ziehen oder vielmehr erst einmal erstinstanzlich agieren bzw. darüber nachdenken. Jetzt hat uns der Beirat für nachhaltige Entwicklung dafür ein kleines Argument geliefert, aber ob das ausreichen wird, wage ich doch zu bezweifeln. Es ist tatsächlich so, dass ich verfassungsrechtliche Probleme nicht sehe. Ich erinnere mich aber daran, dass wir im letzten Jahr bei der mündlichen Verhandlung des BVerfG waren, als wir über die schon mehrfach hier angesprochene Frage der Schärfung der Kriterien der amtsangemessenen Alimentation redeten. Da haben Herr Fietz und ich – Herr Fietz für die Bundesregierung – es ganz ähnlich vertreten. Insofern kann ich auch an Herrn Veith anknüpfen, dass der Bundestag gut beraten ist als Gesetzgeber die Besoldungsentwicklung so zu gestalten, wie der Bund es hier tut. Da gibt es nicht nur keine Kritik vom DGB, sondern ausdrückliches Lob. Das muss man hier ganz deutlich sagen, weil es verantwortlich ist.

Ich habe aber gerade sehr ausführlich darauf hingewiesen, dass es für das 1997 verabschiedete Gesetz Begründungen gab. Was wir hier als DGB einfordern, ist eine geplante – wenn Sie so wollen – Verminderung der Besoldungserhöhung und Versorgungserhöhung begründet wird. Faktisch ist es eine Kürzung. Wir leben nicht im luftleeren Raum, sondern es entwickeln sich auch Preise. Wir haben eine Tarifentwicklung und wir haben eine Besoldungsentwicklung, die dahinter zurückbleibt. Dies ist mindestens ein politisches Problem, gerade wenn wir die besondere Verantwortung des Gesetzgebers im Hinblick auf sein einseitiges Recht, Besoldung und Beamtenrecht zu gestalten, haben. Hier ist eine besondere Verantwortung



geboten und die muss sich in irgendeiner Form auch zeigen. Da kann man sagen: Das BVerfG wird es nicht kritisieren. Das reicht mir aber nicht. Das reicht uns nicht, sondern es gibt eine besondere Verantwortung des Gesetzgebers gegenüber seinen Beschäftigten, die hier auf Rechte verzichten müssen.

0,2 Prozentpunkte – Herr Tempel hatte gefragt, wie wirkt sich das eigentlich konkret aus? Ich habe noch die Zahl von 2,80 Euro aus der Diskussion hier im Ohr. Es sind nicht nur die 0,2 Prozentpunkte, sondern es waren jetzt schon 2 Prozentpunkte. Es kommen noch einmal 0,8 Prozentpunkte oben drauf. Ursprünglich geplant war durch das Bundesinnenministerium eine längere Frist für diese fortgesetzte Kürzung der Besoldung und der Versorgung bis 2032. Wer sagt uns denn, dass das, wenn die neue Frist 2024 ausläuft, nicht genauso weitergeht? Es war versprochen, dass 2017 Schluss ist und jetzt wird wieder versprochen, dass 2024 Schluss ist. Das kann man ja beliebig fortsetzen. Vor dem Hintergrund erwarten wir, dass man bei dem bleibt, was man sagt - gerade wenn man als Gesetzgeber eine besondere Verantwortung hat.

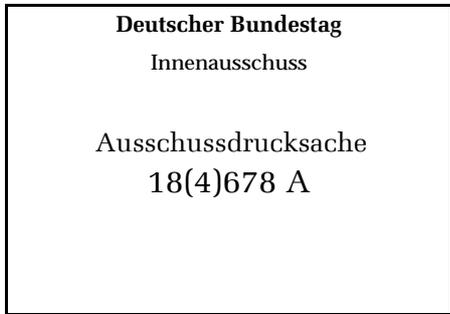
Was die Frage des Risikos angeht – lassen Sie mich noch auf diesen Punkt eingehen, der wichtig ist und der auch die verfassungsrechtliche Natur betrifft. Herr Dewes hat gesagt, es sei unser Geld, das Geld der Beschäftigten. Gefühlt ist das unser Geld, aber ich bin ganz bei Herrn Pechstein. Das Geld ist natürlich faktisch das Geld im Haushalt. Es ist 1997 ein Beitrag der Beschäftigten zur Haushaltskonsolidierung und ein Beitrag zur Untertunnelung von Höchstlasten gewesen. Natürlich ist das Geld erst einmal weg. Aber wir kennen das Versprechen des Gesetzgebers, dass man sich in der Verantwortung für die Beamtinnen und Beamten sieht. Von daher sehe ich da ein System kommunizierender Röhren. Erst einmal ist es ein haushälterisches Mittel. Die Versorgungsrücklage ist insofern auch eine haushaltspolitische Frage. Da könnte ich mich jetzt zurücklehnen und sagen: Das müssen die Haushaltspolitiker oder die Innenpolitiker entscheiden, weil die Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation so oder so besteht. Wenn Sie mich aber nach einem Risiko fragen, dann sage ich, mein Ratschlag an die Politik ist, ernsthaft zu überlegen, ob man in Aktien

investieren will. Wenn man das in diesem Politikfeld macht, dann gibt es eigentlich keinen Anlass damit aufzuhören, denn dann könnte man auch für alle Politikbereiche Schulden aufnehmen oder Steuern erhöhen, um Aktien anzulegen, in der Hoffnung, dies trage im Staatshaushalt zu mehr Einnahmen bei. Das ist ein systematisches Problem. Ich nehme wahr, dass die Finanzkrise hier das ein oder andere Problem beschert hat. Und um noch einmal auf das Argument hinzuweisen: Es ist natürlich so, dass wir nicht wissen, was das Geld, was wir heute angesparten, in 40 Jahren wert ist und was wir dafür kaufen können. Das ist ein systematischer Vorteil des Umlagesystems und das ist im Grunde genommen eine haushälterische Entscheidung.

Ich möchte zur Nachhaltigkeit noch einen kurzen Satz sagen: Wenn man in Aktien investiert, ist es sicherlich begrüßenswert, hier auch auf nachhaltige Investments zu setzen. Angesichts der großen Infrastrukturherausforderung, die wir im öffentlichen Dienst und seitens des Staates haben, ist es aber auch sinnvoll, verstärkt darüber nachzudenken, dieses Geld zu verwenden, um auch Infrastruktur zu finanzieren. Das betrifft natürlich auch personalpolitische Fragen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Schneider. Vielen Dank meine sehr geehrten Herren Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen, liebe Kolleginnen und Kollegen für Ihre Fragen und noch einmal herzlichen Dank für die durchaus viel Stoff bietende und muntere Antwortrunde. Danke, dass Sie uns zur Verfügung gestanden haben. Wir haben jetzt viel zu beraten. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Abend und einen guten Heimweg. Ich darf mich herzlich bedanken und schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 17:35 Uhr



**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.

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 Versorgungsanwartschaften 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.

Abteilungsleiter
Finanzen und Verwaltung

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)678 C



DBU | Postfach 1705 | 49007 Osnabrück

Deutsche Bundesstiftung Umwelt

An der Bornau 2
49090 Osnabrück

Postfach 1705
49007 Osnabrück

Telefon: 0541 | 9633-0
Telefax: 0541 | 9633-190

www.dbu.de

An den Vorsitzenden des Innenausschusses im
Deutschen Bundestag
Herrn Ansgar Heveling MdB

Per E-Mail innenausschuss@bundestag.de

Ihr Zeichen/Nachricht	Unser Zeichen	Bearbeiter/E-Mail	Durchwahl/Fax	Datum
		Michael Dittrich m.dittrich@dbu.de	0541 9633-101 0541 9633-191	13.10.2016

Öffentliche Anhörung am 17.10.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BT-DRS. 18/9532)

Sehr geehrter Herr Heveling,

ich bedanke mich für die Einladung zu der o. g. Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages. Anliegend übersende ich Ihnen meine vorherige schriftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Michael Dittrich', is written over the printed name.

Michael Dittrich

Öffentliche Anhörung Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BT-DRS. 18/9532)

Montag, 17. Oktober, 16.00 Uhr

Stellungnahme

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes (VersRücklG) und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften ist unter anderem in § 5 Abs. 2 VersRücklG eine Ausweitung des Anlageuniversums für das Sondervermögen geplant. Danach können künftig grundsätzlich bis zu 20 % des Sondervermögens in Aktien angelegt werden. Ferner soll die Währungsbeschränkung auf den Euro entfallen und auch andere Anlageklassen als Aktien und Schuldverschreibungen werden durch die Einfügung der Formulierung „in der Regel“ nicht mehr von vornherein ausgeschlossen. Mit der Neuregelung ist eine erhöhte Flexibilität und die Eröffnung weiterer Renditechancen beabsichtigt.

Diese Ausweitung entspricht vor dem Hintergrund der anhaltenden historischen Niedrigzinsphase dem Vorgehen vieler anderer institutioneller Kapitalanleger wie Pensionskassen oder Stiftungen, die derzeit ihre Vermögensanlage weiter diversifizieren, um den laufend fortschreitenden Ertragsminderungen entgegenzuwirken. Sie ist im derzeitigen Kapitalmarktumfeld auch sinnvoll, da eine zeitnahe Beendigung der Niedrigzinsphase nicht absehbar ist vor allem da die Niedrigzinsphase sich inzwischen zu einer Null- und sogar Negativzinsphase auswächst.

Unverändert bleibt dagegen die Vorgabe in § 5 VersRücklG, dass die dem Sondervermögen zufließenden Mittel einschließlich der Erträge „unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite“ angelegt werden sollen.

Diese Stellungnahme beschränkt sich im Folgenden auf den Aspekt, ob die gesetzliche Vorgabe zur Verwaltung und Anlage der Mittel in § 5 VersRücklG auch das Thema „Nachhaltigkeit“ also ökologische, soziale und ethische Belange berücksichtigen sollte.

I. Nachhaltigkeit - ein sinnvolles Kriterium für institutionelle Kapitalanleger in der Altersvorsorge?

Altersvorsorgeeinrichtungen haben eine treuhänderische Funktion. Sie verwalten keine eigenen Mittel sondern haben das ihnen anvertraute Kapital nach den Vorgaben der Kapitalgeber so zu investieren, dass der Zweck der Erwirtschaftung von Mitteln für die Altersvorsorge erreicht werden kann.

Daher wird bei Diskussionen über die Frage, ob Kriterien der Nachhaltigkeit bei der Kapitalanlage in Pensionskassen oder anderen Altersvorsorgeeinrichtungen berücksichtigt werden sollten, können oder sogar müssen, zunächst häufig die Frage gestellt, ob der Treuhänder von sich aus solche

Kriterien überhaupt berücksichtigen darf. Es wird dabei darauf verwiesen, dass der Kapitalgeber in seiner Satzung oder anderen verbindlichen Vorgaben, das Kriterium der Nachhaltigkeit nicht genannt habe. Der Treuhänder sei daher nicht berechtigt, den Auftrag zur Erzielung von Erträgen aus der Bewirtschaftung des zur Verfügung gestellten Kapitals von sich aus um das Thema Nachhaltigkeit zu erweitern.

Die Frage ist jedoch, ob die Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit dem Auftrag zur Erwirtschaftung von Mitteln zuwiderläuft oder ihn nicht sogar unterstützen kann.

Wäre dies der Fall, so wäre es auch sinnvoll, von Seiten des Kapitalgebers, hier also des Gesetzgebers bereits in seinen Vorgaben für die Kapitalbewirtschaftung einen entsprechenden Hinweis zu geben und den § 5 Abs. 2 VersRücklG insoweit zu erweitern.

1. Motivation für die Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit

Die Thematik der nachhaltigen Kapitalanlagen wird seit den 90er Jahren diskutiert und hat in den letzten Jahren auch für institutionelle Kapitalanleger eine steigende Bedeutung erlangt.

Nicht zuletzt die Finanzkrise der Jahre 2008 / 2009, deren Folgen noch heute nachwirken, hat zu einer Vertrauenskrise gegenüber der Finanzbranche und teilweise auch darüber hinaus geführt und zu einer verstärkten Diskussion über ökologisch, sozial und gesellschaftlich verantwortliches Investieren geführt.

Zudem sind globale Trends wie die Diskussion über die planetaren Grenzen, den Klimawandel, die Verknappung von Rohstoffen oder die demografische Entwicklung auch für Finanz- und Kapitalanlageentscheidungen zunehmend wichtiger. Gerade in der Niedrigzinsphase und der daraus resultierenden Suche nach höher verzinsten Anlagen ist ein Trend in illiquide Anlageinstrumente zu verzeichnen deren Anlagehorizont teilweise 15 - 20 Jahre und darüber hinaus beträgt. Damit wird die Berücksichtigung gesellschaftlicher Trends für Anlageentscheidungen zunehmend wichtiger.

Altersvorsorgeeinrichtungen wie das Sondervermögen sind dabei besonders geeignete „nachhaltige Anleger“, denn ihr langfristiger Anlagehorizont korrespondiert mit der ebenfalls langfristigen Aufgabe einer nachhaltigen Entwicklung.

Die systematische Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit wird unter den Begriffen SRI (Socially, Responsible, Investment) oder ESG (Environmental, Social, Governance) Strategien zusammengefasst.

Die Motivation institutioneller Kapitalanleger, solche Strategien in ihrer Kapitalanlage zu berücksichtigen, ist dabei sehr unterschiedlich. So geht es zum Beispiel darum, Risiken aus nicht nachhaltigen Geschäftsmodellen von Unternehmen frühzeitig zu erkennen und auf diese Weise das Risikomanagement zu verbessern, oder die Vermeidung von Reputationsrisiken durch öffentliche Kritik an Investitionen in gesellschaftlich nicht akzeptierte Geschäftsmodelle (z. B. Kauf von Aktien von Herstellern von Streubombenmunition in den USA). Dies könnte für die Kapitalanlage des Sondervermögens relevant sein, da nach dem Entwurf künftig auch in Aktien von Unternehmen aus den USA investiert werden darf.

Häufig geht es auch um Corporate Governance Faktoren, da eine gute Unternehmensführung weniger anfällig ist für systemische Megarisiken, die erheblich negative Auswirkungen auf den Anlageerfolg haben können. Auch ethische Gründe oder der Wunsch nach Engagement, also Diskussionen mit Unternehmen spielen häufig eine Rolle¹.

Freshfields, Bruckhaus Deringer kamen schon 2005 in einem für das United Nation Environmental Program Finance Initiative (UNEP FI) erstellten Report² zu dem Ergebnis, dass Entscheidungsträger grundsätzlich verpflichtet seien, ökologische, soziale und ethische Belange in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen und zwar deshalb, weil es eine Fülle von glaubwürdigen Beweisen gäbe, dass diese Belange für die richtige Analyse des Wertes einer Anlage von Bedeutung seien. Dies dürfe daher nicht ignoriert werden, weil dies dazu führen könnte, dass den Anlagen ein unangemessener Wert beigelegt werde. Der UNEP FI Folgebericht von 2009³ unterstreicht und verstärkt diese Aussagen noch einmal.

Vielfach ist es auch eine unterschiedlich akzentuierte Mischung der vorgenannten Kriterien, die institutionelle Kapitalanleger zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Kapitalanlage führen.

2. Kriterien der Nachhaltigkeit

2. a) Wissenschaftlich nicht klar und einheitlich definiert

Ein Kritikpunkt an der Berücksichtigung von ESG-Kriterien bei Investitionsentscheidungen ist häufig, dass unter Berücksichtigung der heterogenen Wertevorstellungen schon innerhalb Deutschlands und noch stärker bei den Wertvorstellungen in anderen Staaten und Kulturen keine wissenschaftlich allgemeinverbindliche Definition von Nachhaltigkeitskriterien möglich sei. Daher gäbe es auch keine einheitliche Definition für nachhaltige Investments im Bereich der Kapitalanlagen.

Als Beispiel wird häufig angeführt, dass in manchen Ländern die Atomkraft als klimafreundliche also nachhaltige Alternative zur Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen gesehen wird.

2. b) In der Praxis weitgehende Übereinstimmungen

Fraglich ist jedoch, ob dies ein ausreichender Grund ist, Aspekte der Nachhaltigkeit bei den Kapitalanlagen nicht zu berücksichtigen.

So kann sich eine deutsche Altersvorsorgeeinrichtung, Pensionskasse oder Stiftung bei der Festlegung von Nachhaltigkeitskriterien ihrer Anlagerichtlinien von den wesentlichen in Deutschland vorherrschenden Überzeugungen leiten lassen.

¹ Schäfer Hrsg., Institutionelle Anleger und nachhaltige Kapitalanlagen, Best Practices deutscher Banken, Stiftungen und Altersvorsorgeeinrichtungen, Wiesbaden 2014, I. 4, Seite 8ff.

² Freshfields, Bruckhaus, Deringer für UNEP FI, A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment, Oktober 2005

³ UNEP FI, Asset management working, Fiduciary responsibility: Legal and practical aspects of integrating environmental, social and governance issues into institutional investment , July 2009

Orientiert sich der Kapitalanleger an dem aus Diversifikationsgesichtspunkten geeigneten „Best in class“ Ansatz so werden im Ergebnis die Unternehmen in einer bestimmten Branche miteinander verglichen. Es werden also keine Branchen vollständig ausgeschlossen. Im Ergebnis wird dann vorzugsweise in die unter Nachhaltigkeitsaspekten besseren Unternehmen investiert. Betrachtet man dabei die Rankings von unterschiedlichen Nachhaltigkeitsindizes oder von den führenden Nachhaltigkeitsratingagenturen so gibt es bei der Einschätzung der Unternehmen überwiegend Gemeinsamkeiten.

2. c) Beispiel: Dow Jones Sustainability Index (DJSI)

Die Dow Jones Sustainability Indexfamilie (DJSI) beruht auf den Dow Jones Global Indexes. Der DJSI Europe misst die Performance der europäischen Sustainability Leader. Als Komponenten des DJSI Europe werden die besten 20 % aus den 600 größten europäischen Unternehmen des Dow Jones Global Indexes ausgewählt. Mit dem "Best in class" Ansatz identifiziert das Schweizer Nachhaltigkeitsunternehmen SAM solche Unternehmen, die bezüglich unternehmerischer Nachhaltigkeit in ihrer Branche führend sind. Die Analyse beruht sowohl auf allgemeinen als auch auf industriespezifischen Kriterien.

So werden Ausschlusskriterien berücksichtigt und Unternehmen ausgeschlossen, die in bestimmten Bereichen, z. B. Alkohol, Tabak, Glücksspiel, Rüstung & Waffen und Erwachsenenunterhaltung tätig sind.

Die positive Auswahl der Unternehmen für die Indizes erfolgt auf der Basis einer nachhaltigkeitsorientierten Unternehmensbewertung. Es wird für jedes Unternehmen eine entsprechende Sustainability-Performance-Kennzahl berechnet. Dabei beschreibt die Sustainability-Performance die Fähigkeit eines Unternehmens, sowohl ökonomischen als auch sozialen und ökologischen Mehrwert zu schaffen. Die Kennzahl ist das Ergebnis des nachhaltigkeitsorientierten Analyse- und Bewertungsprozesses. Das Corporate Sustainability Assessment enthält drei Bewertungsschritte: Eine Fragebogenanalyse, eine Bewertung der Qualität und öffentlichen Zugänglichkeit der Dokumente und eine Verifizierung. Die Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit eines Unternehmens umfassen die Bereiche: Strategische Planung, Organisationsentwicklung, Wissensmanagement, Qualitätsmanagement und Corporate Governance.

Das Ergebnis, der sogenannte Corporate Sustainability Score, ist dann eine Kennzahl für die betriebliche Sustainability-Performance und kann durch die Überprüfung von möglichen kritischen Verwicklungen des Unternehmens jederzeit revidiert werden.

Andere Anbieter von Nachhaltigkeitsindizes oder –ratings verfahren häufig in ähnlicher Weise.

Orientiert sich der Kapitalanleger an solchen anerkannten Nachhaltigkeitsindizes oder den Bewertungen der führenden Nachhaltigkeitsratingagenturen so ist es nicht notwendig, Wertevorstellungen selbst zu bestimmen und im Einzelnen festzulegen. Sie eignen sich daher auch für passive Anlagestrategien.

Unbeschadet dessen ist der institutionelle Kapitalanleger nicht gehindert, seine eigenen Vorstellungen zu solchen externen Einschätzungen ergänzend oder modifizierend heranzuziehen.

2. d) aktuelles Thema: Divestment

Ein aktuell besonders häufig diskutierter Aspekt nachhaltiger Kapitalanlagen ist das Thema Divestment.

Mit dem Beschluss des G7-Gipfels in Elmau im Juni 2015, eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft bis zum Ende des Jahrhunderts zu erreichen, dem Pariser Klimaabkommen vom November 2015, mit dem Übereinkommen einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Level sowie der Zustimmung wichtiger Nationen zu diesem Abkommen wie den USA, China und zuletzt auch durch das Europäische Parlament besteht Anlass zu der Annahme, dass die Nutzung fossiler Energien zunehmend in Frage gestellt wird.

Deinvestment oder engl. Divestment meint dabei das Gegenteil von Investment, also den gezielten Abzug von Kapital aus Unternehmen, die ihr Geld mit der Ausbeutung oder Nutzung fossiler Energien verdienen. Dabei stehen teils ökonomische zum Teil aber auch gesellschafts- und klimapolitische Motive im Mittelpunkt. Zu den aktuell häufig zitierten prominenten Unterstützern der Deinvestment-Bewegung zählen u.a. die Rockefeller Brothers Stiftung aus den USA und der norwegische Pensionsfonds.

Deinvestment-Bewegungen wie z. B. die Fossil Free Initiative zielen darauf ab, Entscheidungsträger öffentlicher Institutionen dazu zu bewegen, mit sofortiger Wirkung sämtliche Neuinvestitionen in fossile Brennstoffe zu stoppen und sich darüber hinaus von ihren bestehenden Kapitalanlagen fossiler Brennstoffe sobald wie möglich, spätestens aber innerhalb der nächsten fünf Jahre zu trennen. Dazu gehören Aktien, Mischfonds, Anlagen, Beteiligungen und sonstiges Kapital, über das die jeweilige Institution Verfügungsgewalt hat. Ziel der Initiative ist es, diesen Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt abzuschneiden. Die Unternehmen sollen sich verpflichten, keine neuen Kohlenstoffquellen zu suchen und mindestens 80% Ihrer derzeit noch unter der Erde befindlichen Reserven dort zu belassen. Diese verfügbaren, aber nicht mehr nutzbaren Vermögenswerte müssten dann abgeschrieben werden (stranded assets).

Weltweit haben sich mit Stand November 2016 ca. 600 Institutionen gegenüber der Fossil Free Initiative zum Deinvestment verpflichtet, davon mehr als 500 aus den USA, Kanada, Australien und Großbritannien. Europa ist vergleichsweise gering vertreten. In Deutschland haben sich bislang nur wenige Organisationen ganz oder teilweise angeschlossen.

Größter Investor ist die Allianz Versicherung, die künftig nicht mehr in Unternehmen investieren will, die mehr als 30 Prozent ihrer Umsätze aus dem Bereich Kohle generieren.

Bei den Organisationsformen handelt es sich um knapp 30 % kirchliche Organisationen, 25 % Stiftungen, 13 % Pensionsfonds, 12 % öffentliche Einrichtungen und 12 % Bildungseinrichtungen wie Colleges, Universitäten oder Schulen. NGOs sind mit 6 % vertreten.

Auch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt hat bereits im November 2015 für sich eine ähnliche Divestment-Strategie für den Bereich Kohle beschlossen und setzt sie bereits um.

Zum Thema Kohle hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen im Juni 2015 10 Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040 publiziert. Ein gleichzeitiger Ausstieg aus Kohle- und Atomenergie wird dort nicht gefordert, da er auch nicht sinnvoll wäre. Da der Einsatz von Kohle zur Stromerzeugung technisch wie ökonomisch ineffizient sei und zudem den Klimazielen entgegenliefe, sollten aber bis spätestens

2040 alle Kohlekraftwerke vom Netz gehen, vorzugsweise zunächst solche mit hohen spezifischen Treibhausgasemissionen. Da 80 % des Stroms bis 2050 aus erneuerbaren Energien stammen sollen, müsste die restliche Strommenge in flexibel regelbaren Anlagen erzeugt werden und könne daher nicht aus Kohlekraftwerken gewonnen werden. Aus der Perspektive des Sachverständigenrates wird deutlich, dass die Kohle in Deutschland im Bereich der Stromerzeugung langfristig keine Zukunft mehr hat und daher für ein längerfristiges Investment risikobehaftet ist.

Zum Thema Öl und Gas ist zu berücksichtigen, dass aus dem Blickwinkel der deutschen Energiewende mit dem Ausstieg aus der Kernenergie für einen längeren Übergangszeitraum die Notwendigkeit besteht, auch fossile Energieträger einzusetzen. Daher ist fraglich, ob es aktuell unter dem Aspekt der Vermögensanlage schon sinnvoll ist, Unternehmen aus dem Bereich Öl und Gas zu deinvestieren mit dem Ziel, ihnen den Zugang zum Kapitalmarkt zu erschweren.

Unabhängig von der finanzwirtschaftlichen Frage ist aber auch die ökologische Wirkung des Deinvestments zu beleuchten. So wird gegen ein Deinvestment auch vorgebracht, dass z. B. ein Rückzug aus Unternehmen nur dann sinnvoll ist, wenn auch gewährleistet wird, dass die vorhandenen fossilen Energieträger im Boden verbleiben und nicht lediglich in anderen (nicht börsennotierten) Unternehmen eingesetzt werden. Sonst würde letzten Endes nur eine Verlagerung der CO² Produktion in andere Unternehmen mit weniger effizienten Kraftwerken in anderen Ländern stattfinden.

Das Beispiel Divestment zeigt, dass es auch aus ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll ist, über Aspekte der Nachhaltigkeit bei Kapitalanlagen zu diskutieren und die Ergebnisse in die Anlageentscheidungen einfließen zu lassen.

Ein solcher Einzelsachverhalt sollte jedoch nicht gesetzlich, sondern gegebenenfalls in den Anlage Richtlinien des Sondervermögens geregelt werden, damit flexibel auf künftige Entwicklungen reagiert werden kann.

3. Keine Nachteile in der Ertragsperformance durch Berücksichtigung der Nachhaltigkeit

Viele Pensionskassen berücksichtigen keine ESG oder SRI Strategien in ihrer Kapitalanlage weil sie befürchten, dass dies zu einer Beeinträchtigung des Ziels, nämlich stabil und langfristig Erträge zu erwirtschaften führen könnte. Nachhaltigen Investments wurde lange eine zu große Volatilität durch mangelnde Diversifikation und eine zu geringe Ertragsprognose unterstellt⁴.

Dem stehen heute jedoch zahlreiche Studien gegenüber, die belegen, dass die Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit bei einer breit diversifizierten Kapitalanlage gegenüber konventionellen Benchmarks in der Regel keine Performancenachteile erwarten lässt.

3. a) Studien im Auftrag der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU)

So haben Schäfer, Schröder in einer breit angelegten Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der DBU Nachhaltigkeit Indizes wie den Dow Jones Sustainability Index (DSJI) und den FTSE 4Good, den Nachhaltigkeitsindex der Londoner Börse mit konventionellen

⁴ Stremlau, in Faust, Scholz, Nachhaltige Geldanlagen, Produkte, Strategien, Beratungskonzepte, Frankfurt 2014. Seite 270

Vergleichsindizes MSCI-World und FTSE untersucht und festgestellt, dass Nachhaltigkeitsindizes im Vergleich zu konventionellen Kapitalanlagen keine systemischen Nachteile aufweisen⁵.

Grundlage war die Fragestellung, welche Performanceunterschiede sich bei verschiedenen häufig genutzten Nachhaltigkeitsindizes im Vergleich zum MSCI World ergeben. Ergebnis der Untersuchung war, dass die Performance von Nachhaltigkeits-Wertpapierindizes wie der DJSI World, der FTSE4Good Global 100 und der Ethical Index Global nur ganz geringfügig schlechter abschnitten als der MSCI World Index im gleichen Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2006.

In einer von der DBU für den Zeitraum der Finanzkrise beim ZEW in Auftrag gegebenen Folgestudie für die Jahre 2007 bis 2010 zeigte sich erneut, dass der DJSI auch in diesem Zeitraum fast gleichläufig zum MSCI World verlief, ebenso andere Nachhaltigkeitsindizes, während der FTSE4Good etwas schlechter abschnitt. Demgegenüber erzielte der relativ wenig bekannte Natur-Aktien-Index (NAI) mit 30 positiv selektierten allerdings vergleichsweise gering kapitalisierten Werten und bei deutlich höherer Volatilität im gesamten Zeitraum eine erheblich bessere Performance.

Den Grund für die Ähnlichkeit der Ergebnisse zwischen den marktbreiten nachhaltigen Indizes und den konventionellen Benchmarks sieht Schröder in der Anwendung des sog. „Best in class Ansatzes“, der bewirkt, dass die Branchenstruktur der Nachhaltigkeitsindizes im Wesentlichen derjenigen der Benchmarks entspricht⁶.

Für die DBU ist daher Grundlage ihrer Anlagestrategie im Bereich der Nachhaltigkeit die aus der Studie resultierende Erkenntnis, dass jedenfalls bei einer breit diversifizierten Anlage in den marktbreiten Nachhaltigkeitsindizes in aller Regel keine schlechteren Kapitalanlageergebnisse zu erwarten sind als bei konventionellen Anlageindizes.

Das Ergebnis korrespondiert mit den Ergebnissen vieler anderer Untersuchungen, die zeigen, dass die Einbeziehung von ESG- und SRI Strategien in die Kapitalanlage in Abhängigkeit in der Tendenz eher zu einer Outperformance, jedenfalls aber zu keiner schlechteren Ertrags-Performance in der Kapitalanlage führt.⁷

3. b) Zu kleines Anlageuniversum erhöht Risiken

Die unter Aspekten der Nachhaltigkeit weitergehende Strategie, sich bei einer Anlage lediglich auf ganzheitlich nachhaltige Unternehmen zu beschränken, bei denen jedenfalls keinerlei kritische Aktivitäten bekannt geworden sind oder bevorzugt in nachhaltigkeitsnahe Branchen wie z. B. im Bereich der regenerativen Energien zu investieren, birgt dagegen Risiken in sich, wie die jüngste Vergangenheit gezeigt hat.

⁵ Schäfer, Schröder, Nachhaltige Kapitalanlagen für Stiftungen, Baden Baden, 2009, Seite 149, 150

⁶ Schröder in Brickwedde / Dittrich, Nachhaltige Kapitalanlagen, Neue Chancen nach der Finanzkrise?, Berlin 2011, Seite 34 ff., 57).

⁷ Schröder, Performance von nachhaltigen und konventionellen Kapitalanlagen im Vergleich in Faust Scholz, Nachhaltige Kapitalanlagen, Seite 513ff, m. w. N. zu anderen Studien.

So führt eine solche positive Selektion in der Regel zu vergleichsweise kleinen und gering kapitalisierten Unternehmen mit nur einem oder wenigen Geschäftsbereichen. Der Vorteil einer größeren Nachhaltigkeit gegenüber einem Großunternehmen mit seinen vielfältigen, teilweise auch nicht nachhaltigen Geschäftsaktivitäten wird jedoch unter dem Aspekt der Kapitalanlage in dem Moment zum Nachteil, wenn Störungen im Hauptgeschäftsfeld eines solchen idealtypischen nachhaltigen Unternehmens auftauchen. Durch die geringe Kapitalisierung und dementsprechend geringe Liquidität im Handel mit solchen Werten ist die Fungibilität (Handelbarkeit) im Krisenfall stark eingeschränkt. Daher sollten solche Werte nur eine Beimischung im Rahmen der Diversifizierung sein.

So haben gerade in den letzten Jahren viele Unternehmen aus dem Bereich der klassischen „grünen Kapitalanlagen“, die gerade auch von den positiv selektierten Nachhaltigkeitsindizes berücksichtigt wurden, die Erwartungen der Anleger bei weitem nicht erfüllen können. Solar Millennium, Conergy, Q-Sells, SolarWorld, BKN Biostrom, Solarwatt oder SIAG Scharf sind nur einige der Unternehmen, bei denen Kapitalanleger sowohl im Aktien- wie auch im Anleihenbereich Kapital verloren haben.

Es hat sich gezeigt, dass es unter dem Aspekt der Vermögensanlage riskant sein kann, Kapitalanlageentscheidungen vorrangig unter dem Aspekt zu tätigen, erwünschte und positiv eingeschätzte nachhaltige Entwicklungen befördern zu wollen und demgegenüber andere Entscheidungskriterien wie Stabilität des Unternehmens, Anfälligkeit des Geschäftsmodells für Störungen, Finanzausstattung oder die Marktkapitalisierung als nachrangig zu betrachten.

Der Aspekt der Nachhaltigkeit sollte daher das magische Dreieck aus Ertrag, Risiko und Liquidität zwar ergänzen jedoch nicht dominieren.

3. c) Berücksichtigung der Nachhaltigkeit – praktische Erfahrungen der DBU

Die DBU hat seit 2005 das Thema „Nachhaltigkeit“ in ihren Anlagerichtlinien aufgenommen und verfügt über kein eigenes Nachhaltigkeitsresearch für Unternehmen. Die Stiftung stützt sich für ihre im Schwerpunkt auf Deutschland und Europa ausgerichtete Anlagepolitik ebenfalls auf Nachhaltigkeitsindizes wie z. B. den Dow Jones Sustainability Index (DJSI) und den FTSE4Good. Zusätzlich werden Nachhaltigkeitsbewertungen von Nachhaltigkeits-Ratingagenturen herangezogen.

In den Anlagerichtlinien der DBU ist verbindlich vorgegeben, dass mindestens 80 % aller Aktien und Anleihen börsennotierter Unternehmen in einem der genannten Nachhaltigkeits-Wertpapierindizes oder Nachhaltigkeitsuniversen enthalten sein müssen. Wird diese Marke dauerhaft unterschritten, so sind Umschichtungen vorzunehmen. Dies wird wöchentlich durch ein Controlling gemessen. In den vergangenen Jahren waren in der Regel zwischen 85 und 90 % aller Aktien und Anleihen von Unternehmen im Bestand der DBU als nachhaltig zu bewerten.

Dies heißt auch nicht im Umkehrschluss, dass die restlichen Titel nicht nachhaltig wären. Die DBU hält auch eine Vielzahl von Small und MidCaps, die von den Nachhaltigkeits-Ratingagenturen nicht abgedeckt werden und in den Nachhaltigkeitsindizes nicht enthalten sind. Da auch von diesen Werten ein erheblicher Teil als nachhaltig einzustufen wäre, liegt die tatsächliche Nachhaltigkeitsquote bei den Anlagen in Aktien und Corporates höher als ausgewiesen.

Die DBU unterzieht auch Staatsanleihen sowie Anleihen der nicht börsennotierten Finanzinstitute, also Sparkassen, Landesbanken oder Privatbanken einer Nachhaltigkeitsbetrachtung. Insgesamt unterliegen aktuell mehr als 90 % des gesamten investierten Kapitals der DBU einer Nachhaltigkeitsbetrachtung. Zu gut 10 % dieser Anlagen ist eine Aussage bzgl. der Nachhaltigkeit von den beauftrag-

ten Agenturen oder den betrachteten Indizes nicht möglich, dazu gehören z. B. die Immobilienfonds der DBU. Von den verbleibenden Anlagen verfügen knapp 90 % über mindestens ein positives Nachhaltigkeitsrating.

Nach eigenen Performance Messungen und auch externen Untersuchungen der Anlageergebnisse der DBU kann aus inzwischen über 10 jähriger Praxis die Aussage unterstützt werden, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien zu keinen schlechteren Performance Ergebnissen in der Kapitalanlage führt. Die Asset-Allocation der DBU und Anlageergebnisse der letzten 10 Jahre sind als Anlage beigefügt.

Ergebnis zu I:

Die Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit bei der Kapitalanlage ist auch unter ökonomischen Aspekten als Beitrag zu einem effizienten Risikomanagement in der Altersvorsorge sinnvoll.

Ökologische, soziale und ethische Belange sollten daher auch in der institutionellen Kapitalanlage einer Altersvorsorgeeinrichtung Berücksichtigung finden.

II. Vereinbarkeit der Einfügung des Kriteriums der Nachhaltigkeit in § 5 VersRücklG mit dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)

§ 5 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs zum VersRücklG sieht vor, dass die Anlage der Mittel des Sondervermögens unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 217 Satz 1 Nr. 6 VAG zu erfolgen hat.

Damit stellt sich die Frage, ob die Ergänzung des Kriteriums der Nachhaltigkeit in der Kapitalanlage mit den Vorschriften des VAG oder der Verordnung über die Anlage des Sicherungsvermögens in Pensionskassen, Sterbekassen und kleinen Versicherungsunternehmen (Anlagenverordnung – AnIV) in Einklang stehen würde.

1. Nachhaltige Kapitalanlagen im VAG

Eine Regelung zur Einbeziehung des Kriteriums der Nachhaltigkeit in die Vermögensanlage enthält das VAG nicht.

§ 124 VAG (Anlagegrundsätze) verweist darauf, dass Sicherheit, Qualität, Liquidität und Rentabilität des Portfolios als Ganzes sichergestellt werden müssen. Schon damit ist eine Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit jedenfalls nicht ausgeschlossen, soweit sie im Einklang mit den in § 124 VAG genannten Grundsätzen erfolgt.

Das VAG behandelt das Thema der nachhaltigen Kapitalanlagen jedoch explizit unter den Informationen zur betrieblichen Altersversorgung in § 144 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f VAG.

Danach müssen Lebensversicherungsunternehmen, die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung erbringen, den Versorgungsanwärtern und Versorgungsempfängern, die nicht zugleich Versicherungsnehmer sind, bei Beginn des Versorgungsverhältnisses mindestens Angaben darüber

zur Verfügung stellen, ob und wie der Anbieter ethische, soziale und ökologische Belange bei der Verwendung der eingezahlten Beiträge berücksichtigt. Die Regelung wurde aus dem alten VAG (§ 115 Abs. 4 alt VAG) in das neue seit 1.1.2016 gültige VAG übernommen.

Nach § 243 Abs. 2 Satz 5 VAG müssen auch zugelassene Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Sitz in einem anderen Mitglied- oder Vertragsstaat den in § 144 VAG genannten Pflichten nachkommen.

Wenn der Gesetzgeber für die benannten Unternehmen ausdrücklich eine Informationspflicht über ethische, soziale und ökologische Belange der Kapitalanlage der Mittel für die betriebliche Altersversorgung vorsieht, so ist der Schluss gestattet, dass die Berücksichtigung dieser Kriterien ausdrücklich erlaubt ist.

2. Nachhaltige Kapitalanlagen in der Anlagenverordnung (AnIV)

Die AnIV verweist bei den Anlagegrundsätzen in § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 auf die Grundsätze des § 124 Abs. 1 VAG sowie auf § 215 Abs. 1 VAG. Danach sind die Bestände des Sicherungsvermögens so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht werden.

Diese qualitativen Vorgaben enthalten kein Verbot der Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit bei der Kapitalanlage. Diese können danach in der Kapitalanlage zur Geltung gebracht werden, soweit die benannten Anlagegrundsätze eingehalten werden.

Auch die AnIV enthält damit keine Vorschriften, die einer Berücksichtigung von ökologischen, sozialen oder ethischen Belangen entgegensteht.

Ergebnis zu II:

Die Vorgaben aus dem VAG stellen keinen Hinderungsgrund dar, ökologische, soziale oder ethische Belange bei der Kapitalanlage des Sondervermögens zu berücksichtigen.

Der Unterzeichner kommt daher zu folgender Empfehlung:

§ 5 Abs. 2 VersRücklG sollte durch einen neu eingefügten Satz 3 dahingehend ergänzt werden, dass Kriterien der Nachhaltigkeit, also ökologische, soziale und ethische Belange in den Anlage-richtlinien berücksichtigt werden sollen.

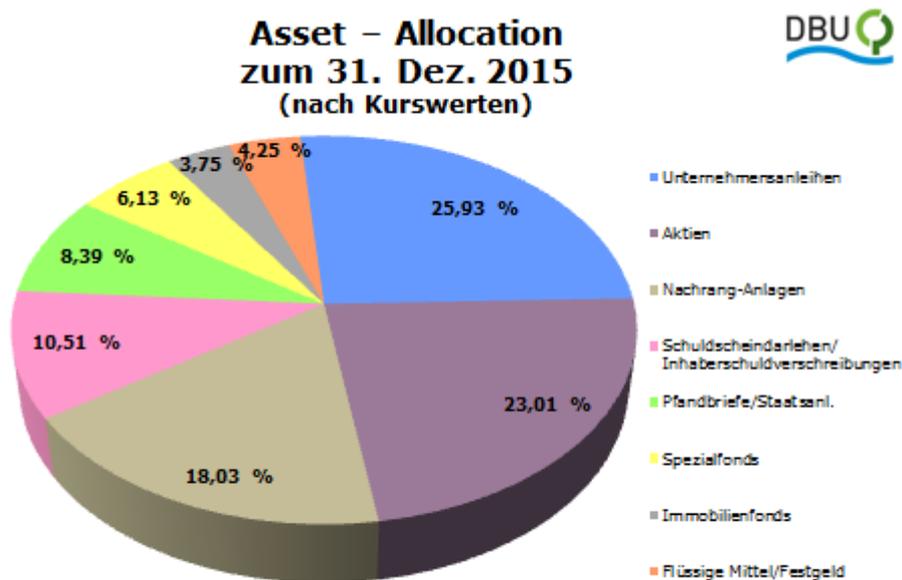
Osnabrück, den 13. Oktober 2016



Michael Dittrich

Anlage

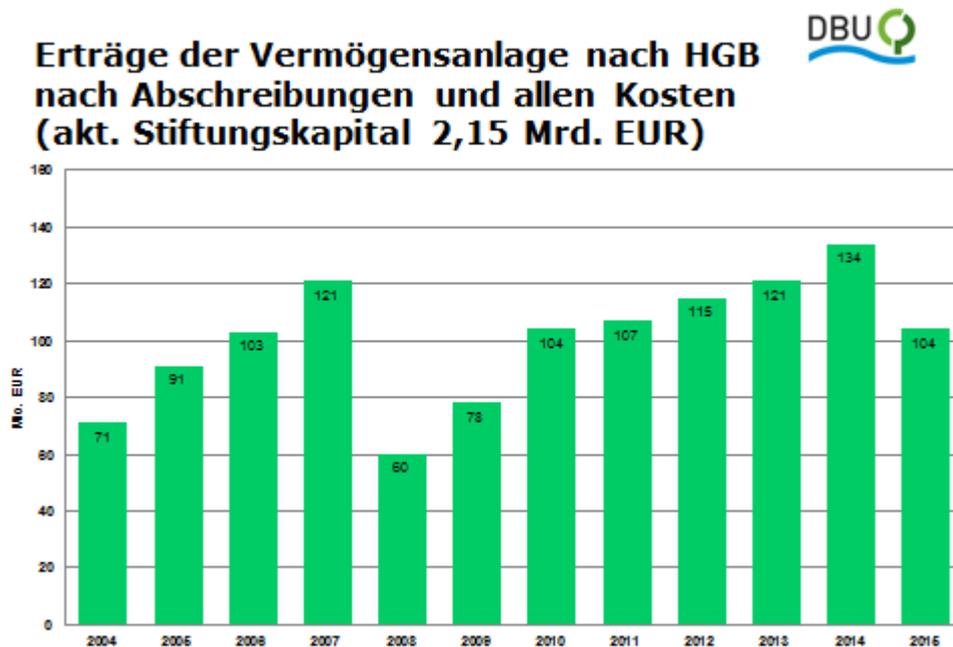
Anlage



Deutsche Bundesstiftung Umwelt

(1)

Erträge der Vermögensanlage nach HGB nach Abschreibungen und allen Kosten (akt. Stiftungskapital 2,15 Mrd. EUR)



Deutsche Bundesstiftung Umwelt

(2)

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)678 D



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher
Vorschriften**

Bundestags-Drucksachen 18/9532, 18/9834

Öffentliche Sitzung des Innenausschusses mit öffentlicher Anhörung

Berlin, 17. Oktober 2016



Diese Stellungnahme des dbb aktualisiert und ergänzt die dbb-Stellungnahme aus dem gewerkschaftlichen Beteiligungsverfahren, auf die im übrigen Bezug genommen wird. Die Ausführungen sind daher nicht nach der Vorschriftenreihenfolge des Gesetzentwurfes, sondern nach den aus Sicht des dbb wichtigen gesetzgeberischen Themenfeldern gegliedert.

Inhalt und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs ist die Anpassung und Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorschriften über die Sondervermögen der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds des Bundes an die Besonderheiten im Bundesbereich und die Bedingungen auf den Kapitalmärkten. Die Ansparphase der Versorgungsrücklage soll deutlich verlängert werden, während beim Versorgungsfonds eine Abkehr vom bisherigen Ziel der vollen Kapitaldeckung angestrebt wird. Zudem soll für beide Sondervermögen das Anlagespektrum nennenswert verbreitert werden und die Aktienanlage für bis zu 20 Prozent des Kapitals ermöglicht werden. Schließlich sind zahlreiche (Detail-)Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes Bestandteil des Gesetzentwurfs.

Grundsätzliches

Angesichts der demografischen Entwicklung, aber auch als Folge der starken Ausweitung des öffentlichen Dienstes seit 1970, steht die Beamtenversorgung – wie alle anderen Alterssicherungssysteme – vor der Herausforderung der dauerhaften Sicherung der Versorgungsleistungen für die Zukunft.

Es war und ist ein außerordentlich langer und schwieriger Weg, für die Zukunft der Alterssicherungssysteme tragfähige Lösungen auf den Weg zu bringen. Die Erkenntnis, dass im Hinblick auf die langfristige Sicherheit und Finanzierbarkeit der Alterssicherung grundlegende Weichenstellungen erforderlich sind, war schon lange, bevor es dann endlich zu Änderungen im Beamtenversorgungsrecht kam, vorhanden.

Die Kosten der zukünftigen Versorgung der im Dienst befindlichen Beamten wurden bis zum Inkrafttreten des Versorgungsfonds nicht den laufenden Haushalten zugeordnet, sondern den Zeiträumen, in denen sich die betreffenden Beamten bereits im Ruhestand befanden. Infolge der sich verknappenden Haushaltsspielräume ist in den zurückliegenden Jahren eine stetig ansteigende Notwendigkeit zu Einsparungen entstanden, die auch zu Lasten der Beamten umgesetzt wurde und zu deutlichen Einschränkungen der Altersversorgung dieser Berufsgruppe geführt hat.



Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung hat die steigende Anzahl der Leistungsempfänger trotz der vordergründig positiven Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und allgemein die sich verschärfende demografische Entwicklung zu ähnlich gravierenden Leistungseinschränkungen geführt, welche durch hohe Bezuschussung aus Steuermitteln und eine staatlich geförderte, kapitalgedeckte private Altersvorsorge partiell abgemildert werden soll.

Die allmähliche Abkehr von rein umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen auf zumindest teilweise kapitalgedeckte Finanzierungsinstrumente der Altersversorgung stellt einen dringend notwendigen Weg dar, um eine nachhaltige Sicherung der Alterseinkommen zu erreichen, welche sich als unabhängiger von fiskalischen Nöten erweisen wird. Das konsequente Umsteuern auf eine zumindest partielle Kapitaldeckung bei der Finanzierung der Beamtenversorgung wird vom dbb in Übereinstimmung mit Wissenschaftlern, Praktikern und den meisten Fachpolitikern als der richtige Weg zur langfristigen Stabilisierung und haushaltsgerechten Sicherung des Systems der verfassungsmäßigen eigenständigen Beamtenversorgung angesehen.

Der dbb unterstützt deshalb die Gesetzgeber in Bund und Ländern dabei, Versorgungskosten über Versorgungsrücklagen und -fonds mittelfristig zusätzlich und eigenständig finanziell abzusichern und dabei gegen Zugriffe zur Sanierung der Haushalte zu schützen.

Die in den letzten Jahren in einigen Bundesländern zu beobachtende Aussetzung von Zuführungen zu den Versorgungsrücklagen bzw. -fonds oder sogar deren Auflösung ist demgegenüber die Fortsetzung des falschen Wegs aus der Vergangenheit, der mit zu der heutigen Kumulation von Haushaltskosten für die Beamten und Versorgungsempfänger beigetragen hat. Die ab 1999 eingeführten Versorgungsrücklagen sowie der ab 2007 eingeführte Versorgungsfonds des Bundes und deren nachhaltige Fortführung sind nach Auffassung des dbb deshalb wichtige und zielführende Instrumente zur generationengerechten Abdeckung sowie flankierenden Sicherung der künftigen Versorgungsausgaben.

Versorgungsrücklage

Der Versorgungsrücklage des Bundes werden seit 1999 (unter anderem) die Beträge zugeführt, welche sich aus den Abzügen von 0,2 Prozentpunkten von den jeweiligen Erhöhungen der Besoldungs- und Versorgungsbezügen ergeben. Diese gesetzliche Systematik war – unterbrochen während der Absenkung des Versorgungsniveaus zwischen 2003 und 2011 – bislang bis zum Jahr 2017 begrenzt. Im Anschluss daran war ab dem Jahr 2018 der Beginn der schrittweisen Entnahmen aus diesem Sondervermögen über einen Zeitraum von 15 Jahren zur Haushaltsentlastung vorgesehen.



Das Instrument der Versorgungsrücklage, die sich u. a. aus Reduzierungen linearer Bezügeentwicklungen der Beamten speist, war lange Zeit rechtlich und politisch umstritten. Das Instrument und die Systematik der Bildung von Versorgungsrücklagen wurde jedoch im Jahr 2007 durch das Bundesverfassungsgericht (2 BvR 1673/03) als grundsätzlich mit den Anforderungen des Grundgesetzes vereinbar angesehen. Allerdings betrifft die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts den § 14a BBesG a. F. und damit die Begrenzung auf den Zeitraum bis Ende 2017.

Nachdem der dbb im gewerkschaftlichen Beteiligungsverfahren die im Referententwurf vorgesehene Ausweitung des Zeitraums der Minderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 0,2 Prozentpunkte von 2017 auf 2031 als zu weitreichend kritisiert hatte, wurde der Beendigungszeitpunkt im Kabinetentwurf auf das Jahr 2024 festgelegt. Dies führt in der Summe zu einem Ansparumfang von voraussichtlich 2,8 Prozent und entspricht damit annähernd dem gesetzlichen Ziel bei Einführung der Versorgungsrücklage. Der dbb erkennt in der Berücksichtigung seiner Einwände und der Umsetzung eines vermittelnden Vorschlags ein Zeichen der Übereinstimmung in der Bewertung der Sachlage seitens der Bundesregierung.

Ebenfalls begrüßt wird, dass die bislang in § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes angeordnete Verminderung um 0,2 Prozentpunkte nicht mehr bei jedem Anpassungsschritt (also in der Regel jährlich), sondern nur noch einmal in einer Anpassungsrunde beim ersten Erhöhungsschritt im Rahmen der Übertragung der Tarifeinigung durchgeführt werden soll. Jeder weitere gesetzliche Anpassungsschritt von Besoldung und Versorgung soll sich dagegen unmittelbar und in der Höhe identisch nach dem nominalen linearen Tarifabschluss für den Bund und die Kommunen richten. Auch diese Milderung der Dynamik der Abzüge beruht auf Gedanken, die der dbb in die politische Diskussion eingebracht hat. Umso mehr findet diese bereits im Rahmen des aktuellen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2016/2017 aufgenommene Regelung als interessensausgleichende Maßnahme die Zustimmung des dbb.

Die Verschiebung des Entnahmebeginns für die Versorgungsrücklage auf das Jahr 2032 stellt nach Auffassung des dbb zwar immer noch eine gegenüber der bisherigen Regelung sehr weitreichende Verlängerung um 14 Jahre dar, jedoch ist die gesetzgeberische Begründung, dass die Zeit der höchsten Ausgaben für Versorgung im Bundesbereich erst in den 2030er Jahren anstehen, nachzuvollziehen. Darüber hinaus lassen sich durch die Verschiebung des Entnahmezeitraums und die damit verbundene längere Ansparphase nicht zuletzt durch den Basiseffekt positive Wirkungen in Bezug auf das Sondervermögen erzielen.



Versorgungsfonds

Die Einrichtung eines Versorgungsfonds im Jahr 2007 entsprach einer langjährigen Forderung des dbb, damit die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte nicht immer wieder zur Rechtfertigung von Kürzungen der Beamtenversorgung herangezogen wird. Damit wurde begonnen, die Versorgungsaufwendungen des Bundes als Teil der gesamten Personalkosten transparent zu machen. Die Versorgungskosten werden nicht mehr als „verdeckte Staatsschuld“ auf die nachfolgenden Generationen übertragen. Zugleich besteht die Möglichkeit, gesetzgeberische Zugriffe zur Haushaltskonsolidierung in der Beamtenversorgung zukünftig einzuschränken.

Die Versorgungsfondslösung führt in einer Übergangsphase zu Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt, da Haushaltsmittel an den Fonds abgeführt werden, ohne dass bereits Versorgungskosten aus dem Fonds finanziert werden. Im weiteren Verlauf (ab ca. 2020) steigen die Zuführungen an, gleichzeitig setzen aber auch Entlastungseffekte durch Entnahmen aus dem Versorgungsfonds des Bundes für die ersten Versorgungsfälle ein.

Die mit dem Gesetzentwurf eingeleitete Abkehr der bisherigen Zielsetzung der versicherungsmathematisch kalkulierten Vollabdeckung zukünftiger Versorgungsausgaben für den seit 2007 erfassten Personenkreis ist dem Umstand geschuldet, dass das geringe Zinsniveau ansonsten eine überproportionale Steigerung der jährlichen Zuführungssätze erforderte. Dieser Aspekt ist in seiner Wirkung und der infolgedessen erforderlichen Neubewertung und -justierung der leistbaren und angemessenen Höhe der Kapitaldeckung nachvollziehbar.

Zwar dürfte die aktuelle Niedrigzinsphase keinen für die Ewigkeit zementierten Zustand darstellen, eine abschließende Bewertung kann der dbb jedoch erst im Rahmen der ab 2020 neu festzulegenden Zuweisungssätze vornehmen. Dann wird sich zeigen, inwieweit die zukünftige Abdeckungsquote des Versorgungsfonds vom Prinzip der Vollabdeckung abweichen wird und welche Anteile der in der Zukunft zu leistenden Versorgungsausgaben stattdessen aus den laufenden Haushalten ergänzend bestritten werden müssen. In diesem Zusammenhang verweist der dbb auf den ab 2032 ff. hinausgeschobenen Entnahmezeitraum für die Versorgungsrücklage, was geeignet erscheint, einen Teil der fehlenden Vollabdeckung des Versorgungsfonds abzumildern oder gar zu kompensieren. Insofern kann der Blick in die Zukunft nach heutigem Kenntnisstand zu keinen abschließenden oder unumstößlichen Bewertungen führen. Für den Versorgungsfonds des Bundes anzustreben sein sollte jedenfalls eine möglichst weitgehende Teilkapitaldeckung.



Kapitalanlage/Mittelverwendung der Sondervermögen

Die gesetzlich normierte Aktienquote des Versorgungsfonds soll von 10 Prozent auf 20 Prozent angehoben und zugleich auch für die Kapitalanlage der Versorgungsrücklage neu gelten. Zugleich sollen weitere Anlageklassen erschlossen werden, welche bislang nicht vorgesehen waren. Diese Änderungen sind nach Auffassung der Bundesregierung erforderlich, um mehr Flexibilität herzustellen und weitere Renditechancen zu eröffnen.

Der dbb anerkennt die gegenwärtigen Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf die Investitionen der Sondervermögen unter den äußerst schwierigen Kapitalmarktbedingungen. Dies betrifft beileibe nicht allein und isoliert die Versorgungsrücklage und den Versorgungsfonds des Bundes, sondern ist eine europaweite und gravierende Herausforderung größten Ausmaßes für Vermögensverwaltungen, Pensionskassen, Versorgungseinrichtungen, Versicherungsgesellschaften etc.

Es besteht Übereinstimmung darüber, dass die Flexibilität und Diversität hinsichtlich des gestatteten Anlageportfolios gesteigert werden sollte. Allerdings legt der dbb dabei großen Wert darauf, dass dies maßvoll unter strikter Beachtung des Aspektes einer nachhaltigen Anlagesicherheit geschieht und auf diese Weise keine übermäßigen Risiken und auch Kosten für das zurückgelegte Kapital entstehen.

Diese Aspekte hält der dbb – neben den noch konkret zu erlassenden Anlagerichtlinien – dadurch für gestärkt und befördert, dass die Anlageentscheidungen nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 217 Satz 1 Nummer 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) erfolgen müssen. Somit sollen für die Sondervermögen des Bundes dieselben Bestimmungen und Einschränkungen maßgeblich sein, welche für die Anlage des Sicherungsvermögens von Pensionskassen, Sterbekassen und kleinen Versicherungsunternehmen vorgeschrieben sind. Diese Anforderungen an die Mittelverwendung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds des Bundes – verbunden mit dem relativ langfristigen Anlagehorizont – lassen das mit der Ausweitung der Anlagemöglichkeiten einhergehende Risiko durchaus vertretbar erscheinen.

Der dbb ist sich bewusst, dass die Konzeption und der Zweck des Gesetzentwurfes dazu dienen, den Sondervermögen auch weiterhin Erträge zu sichern, gibt jedoch zugleich zu bedenken, dass im Zuge unvorhergesehener äußerst ungünstiger Entwicklung einzelner Investitionen auch eine (ggf. nur temporäre) Schmälerung der Sondervermögen durch Verlust eintreten kann. Dieses bewusst gesetzte, aber vertretbare Risiko kann nicht zu Lasten der Entwicklung der Dienst- und Versorgungsbezüge im Bundesbereich gehen; hier wird der dbb – auf der Grundlage der aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – auf die Einhaltung der Verfas-



sungsvorgaben, insbesondere die Beachtung der Teilhabe an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, achten.

Im Hinblick auf eine immer wieder eingeforderte Berücksichtigung sozialer und auch ökologischer Kriterien bei der Anlageentscheidung zu den Einzelinvestments zeigt sich der dbb grundsätzlich aufgeschlossen. Dies kann bei der Festlegung der Anlagerichtlinien und den Entscheidungen des Anlageausschusses durchaus Berücksichtigung finden. Allerdings sollte dabei die Festlegung der Maßstäbe nicht politischen oder gar ideologischen Anforderungen unterliegen, sondern nach rational nachvollziehbaren und wirtschaftlich tragbaren Gesichtspunkten erfolgen, welche eine grundsätzliche Flexibilität bei den zu treffenden Anlageentscheidungen nicht behindert.

Der dbb begrüßt schließlich ausdrücklich, dass auf seine Kritik an der im Referentenentwurf noch vorgesehenen Beauftragung Dritter mit der Verwaltung der Mittelverwendung diese Möglichkeit aus dem Gesetzentwurf entfernt wurde. Im Hinblick auf die eher langfristige und wenig spekulative Rahmensetzung der Anlageentscheidungen ist es die richtige Entscheidung, die Durchführung der Mittelverwendung der Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds in den Händen der Deutschen Bundesbank im Rahmen eines passiven, indexorientierten Managements zu belassen.

Weitere Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes

Neben redaktionellen Anpassungen und Weiterentwicklungen zahlreicher Einzelvorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes, sind für den dbb insbesondere folgende gesetzliche Änderungen von Belang:

- Die Erfüllung der sog. Wartezeit von fünf Jahren unabhängig vom Beschäftigungsumfang wird ausschließlich an der Dauer der Zugehörigkeit zum System bemessen, so dass eine etwaige Teilzeitbeschäftigung sich nicht wie bislang negativ beim grundsätzlichen Zugang zur Beamtenversorgung auswirken kann.

Die Festlegung, dass im Hinblick auf die sog. versorgungsrechtliche Wartezeit eine in Teilzeitbeschäftigung verbrachte Dienstzeit bei der Berechnung der 5-Jahres-Frist als unschädlich behandelt wird, begrüßt der dbb als einen Schritt zu mehr Einzelfallgerechtigkeit. Zudem wird damit auch eine ungleichmäßige Behandlung mit Vordienstzeiten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst vermieden.



- Auch Ausbildungs- und Berufszeiten, welche vor Vollendung des 17. Lebensjahres absolviert wurden, werden künftig als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt, während sie bislang pauschal ausgeschlossen sind.

Die Aufhebung der Begrenzung der Berücksichtigung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten auf solche, welche nach dem 17. Lebensjahr absolviert worden sind, entspricht einer langjährigen Forderung des dbb und wird begrüßt. Der Bundesgesetzgeber hat sich – im Gegensatz zu vielen Ländern – erst spät der Erkenntnis geöffnet, dass die allgemeine Diskriminierung von Berufszeiten vor Vollendung des 17. Lebensjahres überholt ist und beseitigt werden muss.

- Die pauschale Hinzuverdienstgrenze für Versorgungsempfänger vor Vollendung der Regelaltersgrenze wurde gesetzestechnisch vom Rentenrecht entkoppelt und soll im Weiteren zur Verwaltungsvereinfachung auf eine durchschnittliche Kalenderjahresbetrachtung umgestellt werden.

Die Festsetzung der pauschalen Hinzuverdienstgrenze bei vorzeitigem Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit nach Maßgabe eines gezwölfteften Jahresbetrags findet als vereinfachende und zweckmäßige Bestimmung die Zustimmung des dbb. Gleiches gilt für die betragsmäßige Übereinstimmung mit dem entsprechenden Rentenrecht.

- Die Möglichkeiten des anrechnungsfreien Hinzuverdiensts für Ruhestandsbeamte, welche bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen eingesetzt werden, soll befristet bis Ende 2018 erweitert werden. Insbesondere soll nicht mehr allein eine Tätigkeit beim BAMF erfasst werden, sondern allgemein eine Mithilfe im öffentlichen Dienst anlässlich der Migrationskrise als Tatbestandsmerkmal ausreichen.

Die pauschalen Erleichterungen und Erweiterungen, die Bezüge der eingesetzten Ruhestandsbeamten von einer Anrechnung auf die Versorgungsbezüge auszunehmen, werden als richtige Maßnahmen angesehen und begehen keinen Bedenken. Zur Anwerbung und Beschäftigung qualifizierten und erfahrenen Personals aus den Reihen der Ruhestandsbeamten ist es erforderlich, eine finanzielle Attraktivität herzustellen und eine (teilweise) Abschöpfung des erzielten Entgelts bei Ruhestandsbeamten zu vermeiden.



- Beim Bezug von Waisengeld soll künftig auf die Anrechnung von Erwerbseinkommen verzichtet werden.

Im Hinblick auf die inhaltlich gleiche Änderung in der gesetzlichen Rentenversicherung und unter Berücksichtigung der praktisch überwiegenden Anrechnungsfreiheit schon nach bisherigem Recht, findet die beabsichtigte Regelung – auch als erhebliche Verwaltungsvereinfachung – die Zustimmung des dbb.

- Als Einmalzahlung gewährte Leistungsbezüge im Sinne der Bundesleistungsbesoldungsverordnung und des § 18 (Bund) des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst und vergleichbare Leistungen aus einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst sollen nicht mehr der Anrechnung auf die Versorgungsbezüge (zumeist Witwengeld) unterfallen.

Die Freistellung von Leistungsbezügen aus dem Anwendungsbereich des anzurechnenden Erwerbseinkommens entspricht einer langjährigen Forderung des dbb, dass etwaige Leistungsbezüge nicht im Wege der Ruhensregelungen des Versorgungsrechts quasi nachträglich einbehalten werden. Die vorgesehene Freistellung findet als Gewährleistung des Verbleibens einer durch besondere Leistungen erhaltenen finanziellen Anerkennung beim Versorgungsempfänger die nachdrückliche Zustimmung des dbb.

Im Hinblick auf weitere Anmerkungen im Detail wird auf die diesbezügliche Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes verwiesen.



Entwurf einer Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrückla-
gegesetzes und anderer Gesetze (VersRücklÄndGE)**

(Stand des Entwurfs: 11. Februar 2016)

Berlin, 10. März 2016



Vorbemerkung:

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs ist die Anpassung und Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorschriften über die Sondervermögen der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds des Bundes an die Besonderheiten im Bundesbereich und die Bedingungen auf den Kapitalmärkten. Die Ansparphase der Versorgungsrücklage soll wesentlich verlängert werden, während beim Versorgungsfonds eine Abkehr vom bisherigen Ziel der vollen Kapitaldeckung vorbereitet werden soll. Zudem soll für beide Sondervermögen das Anlagespektrum nennenswert verbreitert werden und die Aktienanlage für bis zu 20% des Kapitals ermöglicht werden.

Das konsequente Umsteuern auf eine zumindest partielle Kapitaldeckung wird vom dbb in Übereinstimmung mit Wissenschaftlern, Praktikern und den meisten Fachpolitikern als der richtige Weg zur langfristigen Stabilisierung und haushaltsgerechten Sicherung der Beamtenversorgung angesehen. Der dbb unterstützt deshalb die Gesetzgeber in Bund und Ländern dabei, Versorgungskosten über Versorgungsrücklagen und -fonds mittelfristig eigenständig finanziell abzusichern und gegen Zugriffe zur Sanierung der Haushalte zu schützen. Die in den letzten Jahren in einigen Bundesländern zu beobachtende Aussetzung von Zuführungen zu den Versorgungsrücklagen bzw. -fonds oder sogar deren Auflösung ist demgegenüber die Fortsetzung des falschen Wegs aus der Vergangenheit, der mit zu der heutigen Kumulation von Haushaltskosten für die Beamten und Versorgungsempfänger beigetragen hat.

Die ab 1999 eingeführten Versorgungsrücklagen und deren Fortführung beim Bund sind deshalb ein wichtiger Aspekt zur Abdeckung der künftigen Versorgungsausgaben. Kritisch sieht der dbb jedoch den Zeitraum der Weiterführung bis zum Jahr 2031 und plädiert dagegen für eine Fortschreibung nur bis zum Jahr 2025.

Der dbb anerkennt die Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf die Investitionen der Sondervermögen unter den äußerst schwierigen Kapitalmarktbedingungen. Deshalb besteht Übereinstimmung darüber, dass die Flexibilität und Diversität hinsichtlich des gestatteten Anlageportfolios gesteigert werden sollte. Allerdings legt der dbb dabei großen Wert darauf, dass dies maßvoll unter strikter Beachtung des Aspektes einer nachhaltigen Anlagesicherheit geschieht und auf diese Weise keine übermäßigen Risiken und auch Kosten für das zurückgelegte Kapital entstehen.

Der dbb ist sich bewusst, dass die Konzeption und der Zweck des Gesetzentwurfes dazu dienen, den Sondervermögen auch weiterhin Erträge zu sichern, gibt jedoch zu bedenken, dass im Zuge ungünstiger Entwicklung einzelner Investitionen auch eine Schmälerung der Sondervermögen durch Verlust eintreten kann. Dieses bewusst gesetzte Risiko kann keinesfalls in irgendeiner Form zu Lasten der Entwicklung der Dienst- und Versorgungsbezüge im Bundesbereich gehen; hier wird der dbb - auf der Grundlage der aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - die Beachtung der Teilhabe an der allgemeinen und finanziellen Entwicklung durchzusetzen wissen.



Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes

Zu Nr. 1 - § 5 VersRücklG

Der dbb erkennt grundsätzlich das Erfordernis an, im Zuge der Flexibilisierung der Anlagestrategie gegebenenfalls auch auf die Expertise und Sachkenntnis Dritter zurückzugreifen. Dies hat offenbar seine Bewandnis in dem Umstand, dass die Deutsche Bundesbank kein aktives Anlagemanagement im Aktieninvestment betreibt oder betreiben soll. Allerdings sind die vorgesehenen Bestimmungen nach Auffassung des dbb zu vage formuliert und nicht hinreichend begründet.

Zum einen sind die „angemessenen“ Aufwendungen, insbesondere deren Höhe, zunächst nicht bestimmbar und können daher hier nicht bewertet werden. Sicherlich hat der Bund Einblick in die entsprechende Kostenstruktur bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) und könnte hierzu konkreter ausführen; diesen Aspekt vermisst der dbb bei der Begründung.

Zum anderen drängt sich keine ultimative Notwendigkeit einer Übertragung der Verwaltung der Mittel des Sondervermögens auf, wenn man allein den Umstand des erweiterten Anlageportfolios zugrunde legt. Eine Übertragung im Hinblick auf die Verwaltung des künftig nur noch 80 %igen Investments in handelbaren Schuldverschreibungen sollte zunächst gar nicht in Erwägung gezogen werden, da es hierzu nach Auffassung des dbb keine Handlungsnotwendigkeit gibt. Im Hinblick auf das künftig maximal 20 %ige Investment in Aktien sollte darüber hinaus in Erwägung gezogen werden, ob eine Übertragung an Dritte tatsächlich zwingend erforderlich ist. Es sollte aufgezeigt werden, aus welchem Grund das beim Versorgungsfonds bislang praktizierte passive, indexorientierte Management durch die Deutsche Bundesbank auch zwingend durch ein regelbasiertes, aktives Management ersetzt werden muss und wo die erwarteten Renditevorteile konkret liegen.

Den in der Begründung genannten weiteren Ausgabenposten wie die Erstellung von Prüfberichten, versicherungsmathematischer Berechnungen, Erarbeitung von Vorschlägen steht der dbb skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sollte die Verrichtung von Tätigkeiten durch Dritte bei der Verwaltung der Sondervermögen als unabdingbar notwendig erachtet werden, sollten die Kosten dieser Beauftragungen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden und nicht dem Sondervermögen zur Last fallen. Im Übrigen ist der dbb der Ansicht, dass diese Tätigkeiten - so weit als irgendwie möglich - mit den „Hausmitteln“ der obersten Bundesbehörden umgesetzt werden sollten.

Der dbb setzt sich nachdrücklich dafür ein, dass im Hinblick auf die Kapitalanlage die Ziele – Sicherheit, Rendite, Liquidität, – in dieser Reihenfolge oberste Prämisse aller Entscheidungen im Hinblick auf das Portfolio sein müssen. Die Liquidität dürfte nach Maßgabe der Langfristigkeit des Investments und des großen, diversifizierten



Volumens der Mittelverwendung eher letztrangige Bedeutung haben. Darüber hinaus erforderlich sollte als Ziel die Flexibilität genannt werden. Diese bedeutet bei der Mittelverwendung, dass zum einen der Aktienanteil – je nach Tagesbewertung – vorübergehend tiefer oder höher ausfällt und deswegen (wie in Abs. 2 Satz 3 normiert) nicht umgehend Umschichtungszwang besteht, zum anderen aber dennoch im Falle gravierender Marktentwicklungen und -veränderungen zeitnah die notwendigen Entscheidungen getroffen werden können. Letzteres gilt im Übrigen nicht nur für Aktienportfolios, sondern in steigendem Maße auch für bislang als sicher geltende Staatsanleihen.

Die grundsätzlich beabsichtigte Eröffnung des Investments ggf. für nicht Eurodenominierte Schuldverschreibungen, nicht Euro-notierte Aktien und ggf. weitere Anlageformen stellt nach Auffassung des dbb eine derart wesentliche Grundentscheidung über die praktizierte Anlageform dar, dass dies durch den einfachen Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht werden muss. Der dbb bittet aus diesem Grund, die in der Begründung zu Art. 1 Nr. 1 Buchstabe b aufgeführten Argumente in hinreichend bestimmter Form in den Gesetzestext selbst aufzunehmen und dabei durch eine Eingrenzung auf die namentlich zugelassenen Anlageformen und Aktienklassen die notwendige Konkretisierung vorzunehmen. Mit anderen Worten: Ägyptische Staatsanleihen oder Immobilien auf Kreta sollten von der gesetzlichen Ermächtigung nicht umfasst werden.

Weiterhin ist mit der Formulierung lediglich der Aktienanteil auf max. 20% definiert, während hinsichtlich des Mindestumfangs der Investition in Schuldverschreibungen keine Aussage getroffen ist. Hier besteht ebenfalls Klarstellungsbedarf im Gesetzestext und ggf. in der Begründung. Die Verweisung auf die Anlagerichtlinien genügt solchen Anforderungen nicht.

In Absatz 1 Satz 4 (unter Nr. 1 a) bb) ist das Wort „das“ doppelt enthalten.

Zu Nr. 2 - §§ 5a und 5b VersRücklG

Die Ermächtigung zum Erlass von Anlagerichtlinien nach Maßgabe der gesetzlich erlaubten Investitionen wird begrüßt, jedoch ist nicht ersichtlich, warum es aufgrund einer „rechtsförmlichen Überarbeitung“ nicht wie bisher bei der Formulierung „Das Bundesministerium des Innern erlässt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Anlagerichtlinien“ verbleibt. Des Weiteren wird angeregt, die Beteiligung der Deutschen Bundesbank verbindlich festzuschreiben.

Die Einrichtung eines Anlageausschusses stellt eine richtige Festlegung und Entscheidung dar. Der dbb hält eine gewisse gesetzliche Konkretisierung der Besetzung und Kompetenzen dieses wichtigen Gremiums für erforderlich. Eine vollständig im Rahmen des Erlasses von Anlagerichtlinien vorzunehmende nähere Ausgestaltung des Anlageausschusses ist nach Auffassung des dbb zu vage, sollte dem Gesetzesvorbehalt unterliegen und damit auch transparent gemacht werden.



Zu Nr. 3 - § 6 VersRückIG

Die Anpassung der Bestimmungen zur Zuführung an die Versorgungsrücklage begegnet keinen durchgreifenden Bedenken.

Der dbb möchte jedoch im Hinblick auf die praktische Umsetzung und dort bestehenden Verbesserungsbedarf die nachfolgenden – hoffentlich hilfreichen – Aspekte aus der Sichtweise eines Praktikers aufzeigen und anregen, nützliche Vereinfachungen noch ins Gesetzgebungsverfahren einzuführen:

„Grob zusammengefasst sollen wie bisher Einsparungen bei der Besoldung und Versorgung im Wesentlichen der Versorgungsrücklage zugeführt werden. Um die Höhe der Zuführungen zur Versorgungsrücklage zu ermitteln, fließen bei jeder Berechnung, getrennt nach Soldaten, aktiven Beamten und Versorgungsempfängern, neben den Tariferhöhungen 2000-2002 und 2011ff. aus dem Arbeitnehmerbereich auch das Datum der jeweiligen Besoldungsanpassung sowie sog. Dynamisierungsfaktoren in die Berechnung ein, die vom BMI zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sind Besonderheiten wie z. B. in 2014 die Umsetzung von Sockelbeträgen in Prozentpunkte und natürlich alle Änderungen des Versorgungsrücklagegesetzes rechnerisch zu berücksichtigen. Mit anderen Worten: die jährliche Zuführung zur Versorgungsrücklage lässt sich inzwischen nur in Kenntnis einer umfangreichen Daten- und Aktenammlung nachvollziehen. Bis 2015 waren deshalb etwa 60 Parameter notwendig, um die jährlichen Zuführungsfaktoren zu eruieren. Für die Berechnung der Faktoren für das Jahr 2016 wird mein Amtsnachfolger annähernd 40 Parameter benötigen, für das Jahr 2032 ist eine hochgerechnete Anzahl von 150 notwendigen Parametern realistisch.

Die Berechnungsgrundlagen der Zuführung zur Versorgungsrücklage sind im Detail nur einem kleinen Kreis von Beamtinnen und Beamten bekannt, von denen vermutlich schon etliche pensioniert sind. Länder und andere, die sich an der Gesetzgebung des Bundes orientieren, hatten in den letzten Jahren zunehmend Schwierigkeiten, die Rundschreiben des BMI nachzuvollziehen. Die von mir veröffentlichten Herleitungsformeln berücksichtigen Arbeiten meines Amtsvorgängers sowie mehrfache Besoldungsanpassungen in einem Kalenderjahr und alle Gesetzesänderungen. Sie werden von Dritten jedoch weniger als eine Rechenanleitung sondern zunehmend eher als ein Fest mathematischer Symbolik verstanden, die ein ausgebildeter Mathematiker zwar entschlüsseln, mit denen er aber nur arbeiten kann, wenn ihm auch die oben erwähnten Parametermengen, Gesetze und Aktenberge vollständig zugänglich sind. Trotzdem erschien eine Änderung der Berechnung bisher nicht erforderlich, weil das Ende der Zuführung zur Versorgungsrücklage auf das Jahr 2017 terminiert war. Die im Entwurf vorgesehene Form des § 14a Abs. 2 BBesG erfordert jedoch wiederum eine Weiterentwicklung dieser Formeln; die dadurch erreichbare zukünftige Vereinfachung wird bestenfalls minimal sein.

Soweit möglich sollte im Anhörungsverfahren deshalb auch eine Vereinfachung des Berechnungsverfahrens für die Zuführung zur Versorgungsrücklage angesprochen werden. Eine Fortschreibung der bisherigen Praxis über das Jahr 2017 hinaus, in der bei jeder Besoldungsanpassung eine umfangreiche Besoldungs- und Gesetzeshistorie aus mehreren Jahrzehnten einfließen muss, führt zu einem intransparenten Verwaltungshandeln. Eckpfeiler eines überarbeiteten Berechnungsverfahrens sollten ausschließlich das jeweils aktuelle Rundschreiben des BMI zur Versorgungsrücklage, das Tarifergebnis aus dem Arbeitnehmerbereich sowie eine übersichtliche Rechenformel sein, deren Ergebnisse mit elementaren Schulkenntnissen auch von einem Dritten nachgeprüft werden kann, z. B.:

- Die Dynamisierungsfaktoren werden vom BMI festgeschrieben. Begründung: Sie wurden seit 2012 nicht verändert.



- Die Zuführung zur Versorgungsrücklage ab dem Jahr der Besoldungsanpassung berücksichtigt nur die jeweils aktuellen Faktoren (aus der Zuführung des Jahres vor der Besoldungsanpassung), die Dynamisierungsfaktoren und die Tarifierfassung aus dem Arbeitnehmerbereich.
- Das Datum einer Besoldungsanpassung wird nicht mehr berücksichtigt. Als Ausgleich für die bisherige verminderte Zuführung zur Versorgungsrücklage im Jahr der Besoldungsanpassung könnte ggf. ein standardisierter kleiner prozentualer Abschlag angedacht werden, der in den Folgejahren nicht berücksichtigt wird.“

Zu Nr. 4 - § 7 VersRücklG

Im Grundsatz ist der dbb einverstanden mit einem späteren Entnahmebeginn des in der Versorgungsrücklage angesammelten Kapitals. Allerdings ist er der Auffassung, dass die Verschiebung um 14 Jahre zu weitgehend ist, zumal hiermit weitere erhebliche Solidarbeiträge der Beamten und Versorgungsempfänger des Bundes erbracht werden sollen. Der dbb fordert die Bundesregierung auf, statt dem Jahr 2032 das Jahr 2026 als Beginn der Entnahmen aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage festzusetzen. Zur weiteren Begründung unserer Auffassung wird auf die Ausführungen zu Artikel 2 und § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes verwiesen.

Zu Nr. 5 - §§ 7a, 7b, 7c VersRücklG

Gegen die Streichung der Vorschriften bestehen keine Einwände.

Zu Nr. 6 - § 11 VersRücklG

Die Erweiterung des Beirats der beiden Sondervermögen um einen Vertreter des Bundesministeriums für Gesundheit wird als unproblematisch aufgefasst.

Zu Nr. 7 - § 14 VersRücklG

Die in dieser Vorschrift grundlegend zu vollziehende Abkehr vom bisherigen Prinzip der vollständigen Deckung zukünftiger Versorgungsausgaben für die vom Versorgungsfonds umfassten Beamten ist nicht unproblematisch. Zwar ist dem dbb bewusst, dass die Aufrechterhaltung dieses Ziels unter versicherungsmathematischer Berücksichtigung des Niedrigzinsniveaus und ggf. neuer Sterbetafeln immer schwieriger zu erreichen ist, wenn man bei den Zuweisungssätzen allzu stark steigende Prozentsätze nicht hinnehmen möchte. Jedoch ist der dbb der Auffassung, dass hierzu zunächst eine Bestandsaufnahme für die (gemäß E-§16 VersRücklG ab 2020) neu festzusetzenden Zuweisungssätze erforderlich ist.

Auf die weiteren Ausführungen zu Artikel 5 dieses Gesetzentwurfs wird verwiesen.



Zu Nr. 8 - § 15 VersRückIG

Die gesetzliche Änderung ist folgerichtig. Hinsichtlich der Bewertung wird auf die Ausführungen oben unter den Nrn. 1 und 2 verwiesen.

Zu Nr. 9 - § 16 VersRückIG

Die Festsetzung der geänderten Zuweisungssätze ist für das Jahr 2019 mit Wirkung für das Jahr 2020 vorgesehen. Der dbb hält dabei insgesamt eine vorausseilende Abkehr vom Prinzip der vollen Kostendeckung für nicht geboten. Sofern dies erforderlich sein soll, könnte diese Maßnahme ebenfalls im Jahr 2019 umgesetzt werden. Auch bei dieser gesetzlichen Formulierung sollte es zu einer verbindlichen Anordnung zum Erlass einer Rechtsverordnung für die Bestimmung der Zuweisungen (Versorgungsfonds-Zuweisungsverordnung) kommen.

Gegen die Implementierung eines 5-Jahres-Rhythmus bei der Überprüfung der Höhe der Zuweisungen bestehen keine Einwände.

Zu Nr. 10 - § 17 VersRückIG

Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung sollte schließlich auch für die Berechnung und Höhe des Erstattungsverfahrens in eine verbindliche Verpflichtung umgewandelt werden.

Die vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Erstattungssätze im 5-Jahres-Rhythmus - und damit synchronisiert mit der Überprüfung der Zuweisungen - wird als sinnvoll angesehen.

Zu Nr. 11 - § 18 VersRückIG

Die Streichung dieser Norm begegnet keinen Bedenken.

Artikel 2 – Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Zu § 14a BBesG:

Durch die Novellierung soll der Zuführungszeitraum für die Versorgungsrücklage vom Ende des Jahres 2017 auf das Ende des Jahres 2031 und somit um 14 Jahre verlängert werden. Begründet wird dies mit dem Umstand, dass der Höchststand der Versorgungsausgaben für den unmittelbaren Bundesbereich – entgegen den damaligen (gebietskörperschaftübergreifenden) Prognosen des Versorgungsreformgesetzes 1998 – erst im Jahr 2035 erreicht werden wird.

Der dbb trägt eine Verlängerung des Ansparzeitraums grundsätzlich mit. Der Verlängerungszeitraum von 14 Jahren erscheint im Hinblick auf den Umstand, dass während dieser Zeit (wenn auch nur halb so häufig wie bislang) weiterhin die Tarifab-



schlüsse des öffentlichen Dienstes nur eingeschränkt auf die Beamten und Versorgungsempfänger des Bundes übertragen werden sollen, sehr lang. Vorausgesetzt, dass auch zukünftig bis zum Jahr 2031 eine jährliche Anpassung erfolgt, würde sich – unter der Annahme acht weiterer Verminderungsschritte innerhalb von 14 Jahren - die bislang seit 1999 auf 1,8 Prozentpunkte summierende Minderanpassung gegenüber dem Tarifbereich auf respektable 3,4 Prozentpunkte ausweiten.

Der dbb sieht die Berechtigung und Notwendigkeit dieser erheblichen Verlängerungsdauer bis 2031 nicht, zumal diese nicht allein auf die Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen des unmittelbaren Bundesdienstes gestützt werden sollte, sondern zugleich den Rückgang der Versorgungsausgaben für die Postnachfolgeunternehmen berücksichtigen müsste. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass ab dem Jahr 2020 die Erstattungen aus dem Versorgungsfonds für den konkret umfassten Personenkreis schrittweise einsetzen.

Der dbb plädiert deshalb dafür, die Fortschreibung der Regelungen zur Versorgungsrücklage zunächst nur bis zum Jahr 2025 festzusetzen. Auf diese Weise hätte man eine maßvolle und überschaubare Weiterentwicklung, die auch die berechtigten Interessen der Beamten und Versorgungsempfänger im Hinblick auf eine volle Teilhabe an der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung berücksichtigt. So würden voraussichtlich fünf weitere Anpassungsschritte unter Fortgeltung der Versorgungsrücklage bewirkt werden, welches die Minderanpassungen immerhin auf 2,8 Prozentpunkte anwachsen ließe. Dies ist auch deshalb angemessen, weil es in keinem der 16 Landesregelungen eine derartig in die Zukunft reichende Fortschreibung der Versorgungsrücklage gibt; lediglich im Land Berlin ist eine Verschiebung der frühestmöglichen Entnahme um ganze zwei Jahre beabsichtigt.

Der Vorschlag, das Jahr 2025 als Zielwert der Weiterführung der Zuführungen anzusetzen, beinhaltet auch die Chance, in einigen Jahren zunächst eine Evaluierung durchzuführen, inwieweit die zukünftige Finanzierung der Beamtenversorgung des Bundes auf hinreichend sicheren Grundlagen steht. Zudem würde eine schrittweise Auflösung der Versorgungsrücklage ab 2026 über einen Zeitraum von 15 Jahren bis zum Jahr 2040 zu einer überschlüssig gerechneten Entlastung des laufenden Bundeshaushalts um 1 Mrd. € p. a. führen und danach unmittelbar in die Phase der stark sinkenden Versorgungsausgaben übergehen. Der dbb hält nach gründlicher Abwägung eine Fortführung der Zuführung und Verschiebung der Entnahmen um insgesamt acht Jahre für deutlich angemessener als den 14-Jahres-Zeitraum des Gesetzesentwurfs.

Artikel 3 – Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

Zu Nr. 2 - § 4 BeamtVG:

Die Festlegung, dass im Hinblick auf die sog. versorgungsrechtliche Wartezeit eine in Teilzeitbeschäftigung verbrachte Dienstzeit bei der Berechnung der 5-Jahres-Frist als unschädlich behandelt wird, begrüßt der dbb als einen Schritt zu mehr Einzelfall-



gerechtigkeit. Zudem wird damit auch eine ungleichmäßige Behandlung mit Vordienstzeiten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst vermieden.

Zu den Nrn. 4, 5 - § 6 BeamtVG:

Die Aufhebung der Begrenzung der Berücksichtigung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten auf solche, welche nach dem 17. Lebensjahr absolviert worden sind, entspricht einer langjährigen Forderung des dbb und wird begrüßt. Der Bundesgesetzgeber hat sich – im Gegensatz zu vielen Ländern – erst spät der Erkenntnis eröffnet, dass die allgemeine Diskriminierung von Berufszeiten vor Vollendung des 17. Lebensjahres als überholt anzusehen ist und beseitigt gehört. Diese Einschätzung des dbb beruht primär nicht auf der Sorge um europarechtliches Konfliktpotential, sondern entspringt einfachen Gerechtigkeitserwägungen, dass Dienstjahre grundsätzlich gleich bewertet werden müssen. Dies gilt umso mehr, als es eine überproportionale Bevorteilung der (früher den Dienst aufnehmenden) unteren Laufbahngruppen allemal durch die beamtenversorgungsrechtliche Begrenzung auf 40 ruhegehaltfähige Jahre nicht gibt. Die inhaltsgleichen Änderungen in Bezug auf die ruhegehaltfähigen Dienstzeiten nach den §§ 8, 9, 10, 11, 12, 13 BeamtVG sind konsequent und finden ebenfalls die Zustimmung des dbb.

Die der bisherigen Verwaltungsvorschrift entspringende Anordnung der Zahlung eines Versorgungszuschlags i. H. v. 30 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge als grundsätzliches Erfordernis der Ruhegehaltfähigkeit der Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge soll – wie auch bereits in vielen Bundesländern geschehen – auf die gesetzliche Ebene gehoben werden. Dadurch erfolgt keine nachteilige Änderung der Rechtslage für Bundesbeamte, zumal das Bundesministerium des Innern weiterhin Ausnahmen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags zulassen kann. Von dieser Befreiungsmöglichkeit sollte insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn der beurlaubte Beamte keine adäquate Kompensation eines Versorgungszuschlags durch den übernehmenden Arbeitgeber erhält; das öffentliche Interesse der Beurlaubung indiziert dann zugleich die Befreiung im Hinblick auf die Ruhegehaltfähigkeit.

Es wird vorgeschlagen, auf die Anfügung eines Absatzes 4 zu verzichten und die Bestimmung in die Formulierung des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 5 (alt) einzufügen.

Zu Nr. 10 - § 14 BeamtVG

Durch die Modifikation der Vorschrift soll vermieden werden, dass die Verbesserung im Hinblick auf die Erfüllung der sog. versorgungsrechtlichen Wartezeit bei Teilzeitbeschäftigung die Inanspruchnahme von Mindestversorgungsbezügen gegenüber der bisherigen Rechtslage erweitert.

Der dbb gibt zu bedenken, dass erst durch das Fachkräftegewinnungsgesetz 2012 die Möglichkeit der Unterschreitung der Mindestversorgung aufgrund von Freistellungszeiten aus dem Gesetz gestrichen wurde. Die beabsichtigte Regelung führt zwar zu keiner Schlechterstellung gegenüber dem Status Quo, dürfte jedoch hinsichtlich der Alimentationsverpflichtung bei Ruhestandseintritt nicht immer unproblematisch sein. Der dbb regt an, die beabsichtigte Änderung unter dem Gesichtspunkt



zu prüfen, mit welcher Anzahl dieser Fälle realistischer Weise gerechnet werden kann und ob dies eine vorbeugende gesetzliche Regelung rechtfertigt.

Zu Nr. 11 - § 14a BeamtVG

Die Festsetzung der pauschalen Hinzuverdienstgrenze bei vorzeitigem Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit nach Maßgabe eines gezwölfteften Jahresbetrags findet als vereinfachende und zweckmäßige Formulierung die Zustimmung des dbb. Diese Bewertung gilt auch für sämtliche entsprechenden Änderungen im Rahmen dieses Gesetzentwurfes.

Zu Nr. 16 - § 32 BeamtVG

Der dbb hinterfragt die Notwendigkeit dieser Einschränkung. Gibt es Erkenntnisse, welche gravierenden zusätzlichen Kosten bisher durch die Kostenerstattung für nicht dienstbezogene Kleidungsstücke u. ä., die bei einem Dienstunfall beschädigt wurden, verursacht wurden?

Zu Nr. 17 - § 33 BeamtVG

Die Erweiterung der Heilverfahrens-Tatbestände um die Haushaltshilfe und die notwendigen Reisekosten findet die anerkennende Zustimmung des dbb. Die verschärfende Konkretisierung der Untersuchungspflicht der verletzten Beamten als Konsequenz diesbezüglich festgestellter praktischer Defizite begegnet keinen durchgreifenden Einwänden.

Zu Nr. 19 - § 35 BeamtVG

Die Klarstellungen im Hinblick auf die Minderung der Erwerbsfähigkeit werden begrüßt. Dagegen wird für die Bestimmung des Unfallausgleichs bei gestaffelter (degressiver) Minderung der Erwerbsfähigkeit das Risiko einer Festlegung auf den niedrigsten, gemeinsamen Wert als unangemessene Verschlechterung abgelehnt. Der dbb fordert in diesen Fällen, den durchschnittlichen Wert heranzuziehen.

Zu Nrn. 20, 21 - §§ 36, 37 BeamtVG

Die jeweiligen Klarstellungen bei den gesetzlichen Formulierungen zum (erhöhten) Unfallruhegehalt werden als sinnvoll erachtet.

Zu Nr. 26 - § 49 BeamtVG

Der vorgesehenen Ermächtigung zum Erlass einer vereinheitlichenden Rechtsverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten wird zugestimmt.



Die Neuregelung des Abs. 2 Satz 2 sollte lauten: „...soll festgestellt werden, ob ruhegehaltfähige Dienstzeiten nach den §§ 6 bis 9 vorliegen, und soll entschieden werden, ob Zeiten aufgrund der §§ 10 bis 12 als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden können.“

Zu Nr. 27 - § 50a BeamtVG

Die als Klarstellung etikettierte Änderung der Bezugnahme auf die frühere Kindererziehungszeit im Sozialrecht von 12 Monaten nach § 249 SGB VI a. F. wird abgelehnt. Vielmehr fordert der dbb erneut die wirkungsgleiche Übertragung der Verbesserungen durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz in das Beamtenversorgungsrecht des Bundes. Diese Forderung hält der dbb auch deshalb weiterhin aufrecht, weil die gleichwertige Anerkennung von Kindererziehungsleistung neben der materiellen Gerechtigkeit zugleich auch der grundsätzlichen Anerkennung der beruflichen Ausfallzeiten dient, welche im gesellschaftlichen Interesse für Kindererziehung verwendet wurden. Die Wertigkeit der Erziehung von Kindern und/oder der Pflege von Angehörigen ist unabhängig vom Beruf! Und um es mit den Worten der Bundesregierung zu sagen: „Die Mütterrente führt Leistungen ein, die den Lebensleistungen von Menschen besser gerecht werden.“

Zu Nr. 29 - § 53 BeamtVG

Die Freistellung der Bezügebestandteile nach §§ 52 bis 56 des Bundesbesoldungsgesetzes (Auslandsbesoldung) von der Berücksichtigung als Verwendungseinkommen i. S. v. § 53 Abs. 8 BeamtVG wird als angemessene Maßnahme angesehen. Die Anzahl der davon begünstigten Bundesbeamten dürfte sich voraussichtlich als überschaubar darstellen.

Zu Nr. 30 - § 54 BeamtVG

Die anteilige Erhöhung der Höchstgrenze für den Fall, dass die gesetzliche Grundlage der Hinterbliebenenversorgung eine jährliche Sonderzahlung enthält, wird vom dbb begrüßt. Die Anpassung der Norm mit dem angestrebten Ziel, die sich aus der Kompetenzzersplitterung im öffentlichen Dienstrecht ergebenden Friktionen und Gerechtigkeitslücken zu verringern, ist im Rahmen der anspruchsvollen Ruhensregelung des § 54 BeamtVG – erst recht, wenn zwei Rechtskreise berührt werden - aner kennenswert.

Zu Nr. 31 - § 55 BeamtVG

Die Präzisierungen hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen im Falle einer Abfindung oder der Zahlung eines sonstigen Kapitalbetrages werden als Schritt zu mehr Rechtsklarheit im Rahmen dieser hochkomplexen Vorschrift begrüßt.

Die neue Bestimmung der fiktiven ruhegehaltfähigen Dienstzeit im Rahmen der Höchstgrenzenberechnung des Abs. 2 ist zwar sprachlich etwas sperrig geraten, je-



doch ist dies v. a. dem Umstand geschuldet, dass fiktive Dienstzeiten und zusätzlich davor (vor dem 17. Lebensjahr) liegende tatsächliche Dienstzeiten unter einen Hut gebracht werden mussten. Im Ergebnis ist die Neufassung unter dem Gesichtspunkt der Einzelfallgerechtigkeit als Fortschritt anzusehen.

Zu Nr. 32 - § 58 BeamtVG

Die Streichung der bisherigen Möglichkeit für Ruhestandsbeamte, eine Ruhegehaltskürzung aufgrund eines Versorgungsausgleichs durch Zahlung eines Kapitalbetrages abzuwenden, begegnet keinen durchgreifenden Bedenken. Dies gilt umso mehr, als dies im Sozialrecht entsprechend geregelt ist und diese Möglichkeit bislang nur von sehr wenigen Versorgungsempfängern in Anspruch genommen wurde.

Gegen die neue Bestimmung hinsichtlich der Dynamisierung des Versorgungsausgleichsbetrags im Hinblick auf die Schließung einer etwaigen Lücke zwischen dem Ende der Ehezeit und der familiengerichtlichen Entscheidung bestehen keine Einwände.

Zu Nr. 33 - § 61 BeamtVG

Die inhaltlichen Überführungen und Harmonisierungen der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen aus und mit dem Einkommenssteuerrecht finden die Zustimmung des dbb. Dies gilt v. a. für die Wahrung der Möglichkeit, das Waisengeld unter gewissen Voraussetzungen wie bisher und weiterhin u. U. bis zum 27. Lebensjahr zu beziehen.

§ 61 Abs. 2 Satz 4 sollte „In den Fällen...“ lauten. Zudem fehlt nach dem Klammerschub das Wort „übersteigt“.

Zu Nr. 36 - § 107b BeamtVG

Der dbb erwartet, dass durch die Ergänzungen der bisherigen gesetzlichen Normierung, die Anwendungsschwierigkeiten und Unklarheiten bei der Anwendung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags verringert werden können.

Zu Nr. 37 - § 107d BeamtVG (neu)

Die Implementierung der Verpflichtung der Bundesregierung, in jeder Wahlperiode einen Bericht über die Entwicklung der Beamtenversorgung vorzulegen, in das Beamtenversorgungsgesetz wird als sachgerecht angesehen.

Artikel 4 – Änderung des Soldatenversorgungsgesetzes

Der dbb sieht hinsichtlich der Änderungen des Soldatenversorgungsgesetzes von einer Stellungnahme ab.



Artikel 5 – Änderung der Versorgungsfondszuweisungsverordnung

Der Umstand, dass künftig die Zuweisungssätze zum Versorgungsfonds nur noch „unter Berücksichtigung“ versicherungsmathematischer Berechnungen und nicht mehr unter deren Zugrundelegung festgelegt werden sollen, läutet die Abkehr vom Prinzip der vollen Deckung zukünftiger Versorgungsausgaben für den umfassten Personenkreis ein.

Angesichts dessen, dass bei den derzeitigen Rahmenbedingungen an den Kapitalmärkten wohl eine erhebliche Anhebung der Zuweisungssätze erforderlich wäre, um das Vollabdeckungsprinzip zu bewahren, akzeptiert der dbb – mit einigen Vorbehalten - einen solchen Schritt unter den Prämissen, dass einerseits an einer möglichst weitgehenden Abdeckung zukünftiger Ausgaben festgehalten wird und es andererseits zu keiner Verringerung der seit dem Jahr 2012 gültigen Zuweisungssätze kommt; vielmehr sollten diese zumindest moderat angehoben werden.

Hierzu sei angemerkt, dass gemäß einem aktuellen Gutachten für den Sächsischen Generationenfonds die erforderlichen Zuführungssätze für eine künftige Vollabdeckung der Versorgungskosten zwischen 35 und 44 v. H. liegen. Da die Zuführungssätze des Bundes seit dem Jahr 2012 in einer Spannweite von 27,9 bis 36,9 v. H. wirksam sind, erwartet der dbb zumindest eine moderate Anhebung, damit das ursprüngliche Ziel der künftigen Vollabdeckung – auch wenn mit einem Zinsanstieg in naher Zukunft eher nicht zu rechnen ist - nicht völlig aus den Augen verloren wird.

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. Ruhegehaltstfähigkeit der Polizeizulage

Die Polizeizulage als fester Gehaltsbestandteil für die Vollzugskräfte des Bundes muss aus gewerkschaftlicher Sicht unter Einbeziehung heutiger Versorgungsempfänger wieder ruhegehaltstfähig werden, um den langfristigen Belastungen im Polizei- und Zollvollzugsdienst auch im Ruhestand Rechnung zu tragen. Der Freistaat Bayern hat die Ruhegehaltstfähigkeit nie ganz abgeschafft. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz zum 1. Juli 2016 (DRModG NRW) die Ruhegehaltstfähigkeit 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 Ruhegehaltstfähigkeit 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