

10.12.01**Empfehlungen**
der AusschüsseIn - Fzzu **Punkt** der 771. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2001

Versorgungsänderungsgesetz 2001**A.**

Der federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 5 und 48 (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 5, 69e Abs. 4a BeamtVG)

a) Artikel 1 Nr. 5 ist wie folgt zu fassen:

'5. § 6 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „im Reichsgebiet“ gestrichen.

b) In Satz 2 Nummer 5 werden am Ende das Komma gestrichen und folgende Halbsätze angefügt:

"und in Fällen einer Beurlaubung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein Versorgungszuschlag in Höhe von 30 vom Hundert der ohne die Beurlaubung jeweils zustehenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge zuzüglich der anteiligen jährlichen Sonderzuwendung gezahlt wird; der für das Versorgungsrecht zuständige Minister kann Ausnahmen von der Zahlung des Versorgungszuschlags zulassen;"

Ausgeliefert am 11. DEZ. 2001

(noch Ziff. 1)

b) In Artikel 1 Nr. 48 § 69e ist in Absatz 4a folgender Satz voranzustellen:

"Für Beurlaubungen, die vor dem 1. Januar 2002 bewilligt und angetreten worden sind, gilt § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Halbsatz 2 in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung."

Begründung zu Buchstabe a:

Zu Nummer 5 Buchstabe a

Unverändert.

Zu Nummer 5 Buchstabe b

Die Erhebung eines Versorgungszuschlags sollte im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung beim Bund und den Ländern durch Einführung einer gesetzlichen Anspruchsgrundlage im Beamtenversorgungsgesetz verbindlich geregelt werden. Durch die zugleich vorgesehene Ausnahmeregelung wird sichergestellt, dass im Einzelfall von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abgesehen werden kann. Die Ausnahmeregelung soll insbesondere den Besonderheiten im Bundesbereich Rechnung tragen.

Begründung zu Buchstabe b:

Durch die Übergangsvorschrift wird sichergestellt, dass die neue Vorschrift über die Erhebung eines Versorgungszuschlags nicht für die vor dem 1. Januar 2002 erfolgten Maßnahmen Anwendung findet.

2. Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa und Buchstabe c Doppelbuchstabe aa, Nummer 12 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb, Buchstabe b Doppelbuchstabe aa und bb, Nummer 31, Nummer 33, Nummer 35 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa, Nummer 36 Buchstabe a und b, Nummer 38 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa und ccc und Buchstabe b, Nummer 42 Buchstabe a und b, Nummer 48 (§ 14 Abs. 1 Satz 1 und Absatz 6, § 14a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Absatz 2 Satz 1 und 2, § 47a Abs. 1, § 50e Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 53 Abs. 2 Nr. 3, § 54 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 3 und 5, § 56 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 66 Abs. 2 Satz 1 und Absatz 8 Satz 1, § 69e Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 BeamtVG)

Artikel 6 Nr. 2 Buchstabe b (§ 7 Satz 1 Versorgungsrücklagegesetz)

Artikel 8 Nr. 1 und Nummer 2 Buchstabe b (§ 8 Abs. 1 Satz 2, § 14a Abs. 2 BBesG)

- a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 11 ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Buchstabe a Doppelbuchstabe aa sind die Zahl „1,79375“ durch die Zahl „1,8“ sowie die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

bbb) In Buchstabe c Doppelbuchstabe aa ist die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

bb) Nummer 12 ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Buchstabe a Doppelbuchstabe bb und Buchstabe b Doppelbuchstabe bb sind jeweils die Zahl „66,97“ durch die Zahl „67,2“ zu ersetzen.

bbb) In Buchstabe b Doppelbuchstabe aa ist die Zahl „0,95667“ durch die Zahl „0,96“ zu ersetzen.

cc) In Nummer 31 ist die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

dd) In Nummer 33 § 50e Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 sind jeweils die Zahl „66,97“ durch die Zahl „67,2“ zu ersetzen.

ee) In Nummer 35 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

(noch Ziff. 2)

ff) Nummer 36 ist wie folgt zu ändern:

- aaa) In Buchstabe a ist die Angabe „71,75 vom Hundert“ durch die Angabe „72 vom Hundert“ zu ersetzen.
- bbb) In Buchstabe b ist die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

gg) Nummer 38 ist wie folgt zu ändern:

- aaa) In Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa und Buchstabe b Nr. 1 sind jeweils die Zahl „1,79375“ durch die Zahl „1,8“ zu ersetzen.
- bbb) In Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe ccc ist die Zahl „2,39167“ durch die Zahl „2,4“ zu ersetzen.

hh) Nummer 42 ist wie folgt zu ändern:

- aaa) In Buchstabe a sind die Zahl „1,91333“ durch die Zahl „1,92“ und die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.
- bbb) In Buchstabe b ist die Zahl „71,75“ durch die Zahl „72“ zu ersetzen.

ii) Nummer 48 § 69e ist wie folgt zu ändern:

- aaa) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aaaa) In Satz 1 Halbsatz 2 sind die Zahl „1,79375“ durch die Zahl „1,8“ und die Zahl „2,39167“ durch die Zahl „2,4“ zu ersetzen.
 - bbbb) In Satz 2 ist die Zahl „66,97“ durch die Zahl „67,2“ zu ersetzen.

(noch Ziff. 2)

bbb) In Absatz 3 Satz 1 ist die Tabelle wie folgt zu fassen:

"

... Anpassung nach dem 31.12.2002	Anpassungsfaktor
1.	0,995
2.	0,990
3.	0,985
4.	0,980
5.	0,975
6.	0,970
7.	0,965

"

ddd) In Absatz 4 Satz 1 ist die Zahl „0,95667“ durch die Zahl „0,96“ zu ersetzen.

b) Artikel 6 Nr.2 ist wie folgt zu fassen:

2. In § 7 Satz 1 wird die Angabe "§ 14a Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz" durch die Angabe "§ 14a Abs. 2, 2a und 3 des Bundesbesoldungsgesetzes" ersetzt.'

c) Artikel 8 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 1 ist die Zahl „1,79375“ durch die Zahl „1,8“ zu ersetzen.

bb) Nummer 2 Buchstabe b ist zu streichen.

d) Die in den Buchstaben a bis c enthaltenen Änderungen sind in den anderen Rechtsvorschriften nachzuvollziehen, soweit sie inhaltsgleiche Regelungen zum Inhalt haben.

...

(noch Ziff. 2)

Begründung:

Zu Buchstabe a

Seit der Rentenreform 1992 besteht ein breiter Konsens darüber, dass

- Belastungsveränderungen in der Rentenversicherung auch in den anderen ganz oder teilweise aus Steuermitteln finanzierten Alterssicherungssystemen unter Beachtung der jeweiligen Besonderheiten sinngemäß Rechnung zu tragen ist;
- die Eigenständigkeit der verschiedenen historisch gewachsenen Alterssicherungssysteme dabei jedoch erhalten bleiben muss (vgl. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 07.03.1989, BT-Drs. 11/4125).

Diesen gemeinsam beschlossenen Grundsätzen über die Fortentwicklung der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung wird das vom Bundestag beschlossene Gesetz jedenfalls in seinen Schwerpunkten nicht gerecht. Im Allgemeinen Teil der Begründung zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 wird zwar darauf hingewiesen, dass es nach Abschluss der Gesetzgebung zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens nunmehr gilt, „die Maßnahmen der Rentenreform auf systemgerechte Art wirkungsgleich in die Beamtenversorgung zu übertragen“ (vgl. Abschnitt A Nr. I Absatz 8). Die als Kernstück der Versorgungsreform vorgesehene Absenkung des Versorgungsniveaus in zwei Stufen genügt diesen Anforderungen allerdings nicht.

Denn die schrittweise Absenkung des Versorgungsniveaus bis zum Jahr 2017 um insgesamt ca. 6,3 % ist nicht „wirkungsgleich“ ausgestaltet, weil sie im Vergleich zu den Rentnern insbesondere aus drei Gründen zu einer überproportional hohen finanziellen Belastung und damit zu einem Sonderopfer der Versorgungsempfänger führen würde:

1. Die Altersversorgung der Beamten kombiniert als Vollversorgungssystem die allgemeine Regelsicherung mit einer Zusatzsicherung (wie sie in der Wirtschaft in Form von Betriebsrenten anzutreffen ist). Ihr Sicherungsziel geht daher signifikant über das der gesetzlichen Rentenversicherung als allgemeine Regelsicherung hinaus. Das bedeutet, dass die in der Rentenreform enthaltene Absenkung des Rentenniveaus grundsätzlich nur auf den der Rente entsprechenden Teil der Beamtenversorgung übertragen und demzufolge auch die gesamte Pension nicht in vergleichbarer Höhe abgesenkt werden darf. Die beschlossene inhaltsgleiche Übernahme des Umfangs der Absenkung der Renten wäre also nicht „wirkungsgleich“, sondern hätte eine Überkompensation zur Folge.

(noch Ziff. 2)

2. Die Beamten und Versorgungsempfänger haben in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Vorleistungen erbracht, die im Hinblick auf eine „wirkungsgleiche“ Belastung ebenfalls bei der Höhe der Absenkung des Versorgungsniveaus berücksichtigt werden müssen. Dies gilt insbesondere für die finanziellen Belastungen
 - auf Grund der Streckung und Linearisierung der Pensionsskala im Rahmen der Versorgungsreform 1992;
 - im Vollzug der im Dienstrechtsreformgesetz sowie im Versorgungsreformgesetz enthaltenen Sparmaßnahmen, deren Einspareffekt mittelfristig gut 8 % beträgt;
 - durch das „Einfrieren“ der jährlichen Sonderzuwendung auf den Stand von 1993;
 - wegen der seit 1992 um insgesamt 16 Monate (in höheren Besoldungsgruppen sogar um 29 Monate) zeitlich hinausgeschobenen Bezügeanpassungen;
 - durch die Nullrunde im Jahr 2000;
 - wegen der Nichtgewährung der Einmalzahlung an die Versorgungsempfänger (für die Monate September bis Dezember 2000).
3. Im Rahmen der Rentenreform wurden die arbeits- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen zum Ausbau der betrieblichen Altersversorgung erheblich verbessert. So haben Arbeitnehmer nunmehr nach § 1a BetrAVG einen individuellen Anspruch auf betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung (vgl. Artikel 9 Nr. 4 AVmG). Außerdem werden Zuführungen in einen Pensionsfonds oder in eine Pensionskasse gemäß § 3 Nr. 63 EStG bis zur Grenze von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten steuerfrei gestellt (vgl. Artikel 6 Nr. 3a AVmG). Im Ergebnis werden die Arbeitnehmer somit flankierend zur Rentenreform beim Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge in zweifacher Hinsicht unterstützt, nämlich durch steuerliche Fördermaßnahmen für eine private Altersvorsorge und eine betriebliche Altersversorgung. Die Beamten werden im Rahmen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 dagegen nur in die steuerliche Förderung des Aufbaus eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens einbezogen (§ 10a EStG bzw. XI. Abschnitt EStG). Eine im Falle der Entgeltumwandlung vergleichbare steuerliche Förderung von Beiträgen in Pensionsfonds bleibt ihnen dagegen verwehrt, obwohl die gesamte Pension und damit der auf die Zusatzsicherung entfallende Teil der Versorgungsbezüge gleichermaßen abgesenkt wird. Die Absenkung des Versorgungsniveaus ist daher auch insoweit ersichtlich nicht „wirkungsgleich“, sondern führt zu einer zusätzlichen finanziellen Benachteiligung der Beamten.

...

(noch Ziff. 2)

Vor diesem Hintergrund muss die vorgesehene Absenkung des Versorgungsniveaus entsprechend begrenzt werden. Konkret werden dazu unter Berücksichtigung der Bifunktionalität der Beamtenversorgung sowie der bereits erbrachten Vorleistungen und der Benachteiligung bei der steuerlichen Förderung im Interesse einer konsensfähigen Regelung folgende Maßnahmen als versorgungspolitisch noch vertretbar vorgeschlagen:

- In der ersten Stufe der Reform wird das Versorgungsniveau ab 2003 in acht Schritten von jeweils jährlich 0,5 vom Hundert bis 2010 um insgesamt 4 Prozent abgesenkt. Die schrittweise Absenkung wird - wie im Gesetz vorgesehen - über einen Anpassungsfaktor umgesetzt. Die Frage der Verminderung der Ruhegehaltssätze im Jahr 2010 um 4 Prozent kann zu gegebener Zeit noch einmal überprüft werden.
- Die zweite Stufe der Reform wird durch den ab 2011 wieder einsetzenden Aufbau der Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2013 umgesetzt. Mit der im Gesetz enthaltenen Revisionsklausel (§ 14 Abs. 5 BBesG) ist sichergestellt, dass auf Grund der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme sowie der Entwicklung der Versorgungsrücklagen beim Bund und den Ländern zeitnah weitere Schritte geprüft und ggf. erforderliche Änderungen beschlossen werden können.

Bei Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen wirkt sich die wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform auf das Niveau der Beamtenversorgung wie folgt aus:

Maßnahme	Niveauabsenkung
Versorgungsrücklage 1999 bis 2002	0,6 %
Übertragung der 1. Stufe der Rentenreform von 2003 bis 2010	4,0 %
Fortführung der Versorgungs- rücklage von 2011 bis 2013	<u>0,6 %</u>
Niveauabsenkung insgesamt	5,2 %

(noch Ziff. 2)

Unter Berücksichtigung der finanziellen Gesamtbelastung der Betroffenen liegt die für die Beamtenversorgung vorgeschlagene Niveauabflachung der vollen Versorgungsbezüge (also der Regel- und Zusatzsicherung) von 5,2 % im Vergleich zu der Niveauabsenkung der Renten (die als Regelsicherung nur um gut 6 % vermindert werden) zwar an der oberen Grenze. Diese Mehrbelastung der Versorgungsempfänger ist im Hinblick auf die gebotene soziale Symmetrie sowie wegen der Besonderheiten der beiden Alterssicherungssysteme aber letztlich noch vertretbar und zumutbar.

Zu Buchstaben b bis d

Redaktionelle Folgeänderungen.

3. Zu Artikel 1 Nr. 35 Buchstabe d - neu - (§ 53 Abs. 7 Satz 1 und 2 - neu - BeamtVG)

In Artikel 1 Nr. 35 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe d anzufügen:

'd) Absatz 7 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Erwerbseinkommen sind Einkünfte aus einer Beschäftigung oder Tätigkeit aus nichtselbstständiger Arbeit einschließlich Abfindungen, aus selbstständiger Arbeit, aus Gewerbebetrieb und aus Land- und Forstwirtschaft."

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Als Erwerbseinkommen gilt auch der Gewinn aus Kapitalgesellschaften, in denen der Versorgungsberechtigte ohne oder ohne angemessene Vergütung tätig ist, soweit er auf die Tätigkeit entfällt; im Übrigen bleiben Einkünfte aus Kapitalvermögen unberücksichtigt."

Begründung:

Die derzeitige ausschließliche Anknüpfung an die steuerlichen Einkommensbegriffe ist nicht sachgerecht. Es kommt vielmehr (auch) darauf an, dass eine Beschäftigung oder Tätigkeit vorliegt. Zudem soll zur Vermeidung missbräuchlicher Gestaltungsmöglichkeiten sichergestellt werden, dass von der Vorschrift auch der ausgeschüttete oder thesaurierte Gewinn aus Kapitalgesellschaften erfasst wird, soweit er verdecktes Tätigkeitsentgelt darstellt.

4. Zum Gesetz insgesamt

Die Einberufung des Vermittlungsausschusses wird auch verlangt, um unbillige Härten für diejenigen Personen zu vermeiden, die insbesondere aus Altersgründen nicht die Möglichkeit haben, durch den Aufbau einer privaten Altersvorsorge die Folgen aus der Abflachung ihrer Versorgungsbezüge aufzufangen.

Begründung:

Auch der Bundesrat sieht den in der Beamtenversorgung vor dem Hintergrund erheblich steigender Versorgungsausgaben bestehenden Reformbedarf.

Er bezweifelt jedoch, dass das Gesetz den Vertrauensschutz vorhandener Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und der Beamtinnen und Beamten versorgungsnaher Jahrgänge sowie den Grundsatz der Gleichbehandlung hinreichend berücksichtigt. So wird es im Regelfall für Beamtinnen und Beamte ab etwa dem 55. Lebensjahr faktisch unmöglich sein, eine private Altersvorsorge aufzubauen. Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern verschließt sich diese Möglichkeit ohnehin.

Soweit die Bundesregierung darauf hinweist, die Förderung des Aufbaus der privaten Altersvorsorge habe lediglich eine zusätzliche Anreizfunktion, dessen Inanspruchnahme freiwillig sei, ist darauf hinzuweisen, dass auch die Freiwilligkeit dieses Anreizes nichts daran ändert, dass das Angebot allen von den versorgungsrechtlichen Änderungen Betroffenen gleichermaßen zur Verfügung stehen muss, um von einer den Gleichbehandlungsgrundsatz beachtenden Regelung ausgehen zu können.

Sollten die Betroffenen nicht in eine Fördermöglichkeit einbezogen werden können, wäre dieser Personenkreis in angemessenem Umfang von der Abflachung der Versorgungsbezüge bzw. der Absenkung des Ruhegehaltssatzes auszunehmen.

B.

Im Finanzausschuss ist eine Empfehlung nicht zustande gekommen.