Deutscher Bundestag **Drucksache 15/5796**

15. Wahlperiode 20. 06. 2005

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgNG)

A. Problem und Ziel

Die Versorgungsberichte der Bundesregierung zeigen, dass die Versorgung ebenso wie die gesetzliche Rentenversicherung von den Auswirkungen des demografischen Wandels in unserer Gesellschaft tief greifend betroffen ist und darüber hinaus durch die spezifische personelle Ausweitung des öffentlichen Dienstes seit den 1970er Jahren belastet wird. Als Folge dieser Entwicklung werden die Versorgungsausgaben in den kommenden Jahrzehnten weiter ansteigen und einen wachsenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Leistung und der Steuereinnahmen in Anspruch nehmen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich in der Versorgung ebenso wie in der gesetzlichen Rentenversicherung die Aufgabe, die Finanzierung der Altersversorgung auf eine langfristig sichere Grundlage zu stellen.

B. Lösung

Zur wirkungsgleichen Übertragung der Maßnahmen des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes sieht der Gesetzentwurf Folgendes vor:

– Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes auf die Versorgung.

  Der durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 bereits verminderte Höchstruhegehaltssatz wird schrittweise weiter abgesenkt und voraussichtlich im Jahre 2010 noch 71,13 v. H. betragen. Die Änderungen erfassen – rentengleich – sämtliche Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger (Bestand und Neuzugang). Die Unfallversorgung und die Mindestversorgung bleiben davon unberührt.

– Begrenzung der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten.

  Hochschulausbildungszeiten werden nur noch im Umfang von 855 Tagen als ruhegehaltfähige Dienstzeiten berücksichtigt. Damit wird ein annähernder finanzieller Gleichklang zwischen den Renten- und Versorgungsbelastungen hergestellt, der zudem Pensionen umso stärker belastet, je höher die der Berechnung zugrunde liegende Besoldungsgruppe ist. Die Übergangsregelung entspricht derjenigen der gesetzlichen Rentenversicherung.

– Neben den Maßnahmen zur Übertragung des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes auf die Versorgung enthält der Entwurf weitere Änderungen, insbesondere:

  - Anpassungen an die neueste höchstrichterliche Rechtsprechung.
  - Überarbeitungen zu den Regelungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 im Hinblick auf Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis.
  - Einbeziehung der Renten aus der Alterssicherung der Landwirte in die allgemeinen Anrechnungsregelungen der Versorgung mit Übergangsrecht.

Darüber hinaus enthält der Entwurf die Übertragung der Regelungen über die tarifvertraglichen Einmalzahlungen auf den Beamtenbereich des Bundes.

Ausgehend vom Tarifergebnis zur umfassenden Neugestaltung des Tarifrechts für den öffentlichen Dienst vom 9. Februar 2005 erhalten die Empfängerinnen und Empfänger von Dienst- und Amtsbezügen im Bereich des Bundes in den Jahren 2005, 2006 und 2007 Einmalzahlungen in Höhe von jeweils 300 Euro, Empfängerinnen und Empfänger von Anwärterbezügen erhalten jeweils 100 Euro. Die Länder bekommen die Möglichkeit, über die Gewährung von Einmalzahlungen in diesen Jahren selbst zu entscheiden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Zusätzlich zu den Einsparungen, die sich aus den Versorgungsreformen seit Anfang der 1990er Jahre ergeben, werden die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nochmals erheblich gesenkt. Die einzusparenden Ausgaben der öffentlichen Haushalte könnten durch die Einzelmaßnahmen von knapp 58 Mio. Euro im Jahre 2006 auf ca. 365,3 Mio. Euro im Jahre 2010 ansteigen und insgesamt bis 2010 1,03 Mrd. Euro betragen.

Nicht abschließend quantifizierbare Einsparungen ergeben sich aus der gesetzlichen Einbeziehung der Renten nach dem Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte in die versorgungsrechtlichen Anrechnungsvorschriften. Diesen Einsparungen stehen geringe Mindereinnahmen in der Alterssicherung der Landwirte gegenüber, die vom Bund zu tragen sind.

Die Einsparungen fließen in die Versorgungsrücklagen von Bund und Ländern. Dies trägt langfristig zur Entlastung der Versorgungshaushalte bei.

Durch die Einmalzahlungen entstehen im Bereich des Bundes (ohne Post und Bahn) für die Jahre 2005, 2006 und 2007 Mehrkosten in Höhe von insgesamt 291 Mio. Euro (je 97 Mio. Euro in 2005, 2006 und 2007).

2. Vollzugsaufwand

Zusätzlicher Vollzugsaufwand für die öffentliche Hand ist nicht zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

Zusätzliche Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, entstehen nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 20. Juni 2005

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgNG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 812. Sitzung am 17. Juni 2005 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgNG)

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 43 der Bundestagsdrucksache 15/5672.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 812. Sitzung am 17. Juni 2005 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf der Bundesregierung ab. Er enthält keine wirkungsgleiche Übertragung von Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Selbst die Bundesregierung hat anerkannt, dass in der Beamtenversorgung bereits eine Reihe von kostendämpfenden Maßnahmen für die Altersversorgung eingeleitet worden sind, die zu berücksichtigen seien (Bundesratsdrucksache 1/04). Diesem Ziel wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht.

1. Die Länder sind sich einig, dass Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich unter Beachtung der jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen Systeme auch in der Beamtenversorgung vorzunehmen sind. Dies ist ein Gebot der sozialen Symmetrie und ein Beitrag der Beamten und Pensionäre zum Erhalt der Finanzierbarkeit der Versorgung in der Zukunft.

   Die vorgesehenen Maßnahmen zur Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Beamtenversorgung führen jedoch zu einer überproportionalen Belastung der Versorgungsempfänger:

   – Die Beamtenversorgung kombiniert eine allgemeine Grundsicherung – wie die gesetzliche Rentenversicherung – mit einer Zusatzsicherung, wie sie für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der Wirtschaft in Form von Betriebsrenten geleistet werden. Absenkungen des Versorgungsniveaus mindern damit auch den Teil der Versorgung, der bei einem vergleichbaren Arbeitnehmer durch eine betriebliche Altersicherung gedeckt wäre und der dort von Einschränkungen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht berührt würde. Um der „Bifunktionalität“ Rechnung zu tragen, können Absenkungen des Rentenniveaus nicht im Verhältnis „1 zu 1“ auf die Beamtenversorgung übertragen werden, sondern nur soweit diese dem Anteil der Rente an einer Gesamtversorgung aus gesetzlicher und betrieblicher Altersversorgung gleichkommt.

   – Die Bundesregierung ignoriert die seit 1999 getroffenen erheblichen Einschnitte in die Beamtenversorgung, die in der Summe über die vergleichbaren Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung hinausgehen. Die Niveauabsenkung bei der Beamtenversorgung beläuft sich seither auf mindestens 4,31 Prozent (einschließlich der Kürzungen bei der jährlichen Sonderzahlung) und wird auf Grund des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 nach den fünf kommenden allgemeinen Anpassungen auf mindestens 7,02 Prozent ansteigen. Im Vergleich dazu wurde das Niveau in der gesetzlichen Rentenversicherung bis heute um rund 0,61 Prozent abgesenkt und wird – nach den Prognosen der Rürup-Kommission – bis zum Jahre 2011 um weitere 6,06 Prozent (unter Berücksichtigung der im Jahre 2005 erstmals zu Gunsten der Rentenbezieher greifenden Niveausicherungsklausel lediglich um rund 4,95 Prozent) gemindert. Schon nominal (also ohne Berücksichtigung der Bifunktionalität der Beamtenversorgung) wird daraus deutlich, dass in der Beamtenversorgung im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung aktuell kein Nachholbedarf besteht.

2. Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf über eine Evaluationsklausel weiteren Absenkungen den Boden bereitet. Nach früheren Äußerungen der Bundesregierung soll der Höchstruhegehaltssatz langfristig auf 66,78 Prozent sinken. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung bis (voraussichtlich) 2010 ist damit nur ein Zwischenschritt.

3. Überdies begegnet der Gesetzentwurf erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach ständiger Verfassungsrechtsprechung umfasst die Verpflichtung des Dienstherren zur Alimentation die Gewährleistung des angemessenen Lebensunterhalts für den Beamten und seine Familie, die u. a. seine rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit sichert. Dies gilt nicht nur für die aktive Dienstzeit, sondern auch für die Versorgung im Ruhestand (BVerwGE 117, 305). Der Umfang der Alimentation ist verfassungsrechtlich weder indifferent noch eine „beliebig variable Größe“. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist auch Artikel 3 Abs. 1 GG, der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 107, 218) eine verfassungsrechtliche Ausprägung des Willkürverbotes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Übermaßverbot) einschließt. Kürzungen der jährlichen Sonderzahlung müssen in die Gesamtbewertung einbezogen werden.

4. Der Aufbau der Versorgungsrücklage erfolgt nicht nachhaltig. Damit wird den Ländern mittel- und langfristig die Möglichkeit genommen, die steigenden Versorgungslasten im vorgesehenen Umfang über die Versorgungsrücklage zu finanzieren. Im Gegensatz zur Begründung des Gesetzentwurfs kommt es in den nächsten Jahren zu erheblichen Mehrbelastungen der Länder in einer Größenordnung von rund 4 Mrd. Euro, langfristig wird die Versorgungsrücklage dennoch hinter dem ursprünglich geplanten Volumen zurückbleiben.

5. Der Bundesrat lehnt ferner die eingeschränkte Berücksichtigung von Studienzeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten ab. Bereits jetzt werden nur solche Ausbildungszeiten berücksichtigt, die für eine Übernahme ins Beamtenverhältnis zwingend vorgeschrieben sind. Die entsprechende Änderung bei der gesetzlichen Rentenversicherung hat der Bundesrat bereits beim RV-Nachhaltigkeitsgesetz abgelehnt (Bundesratsdrucksache 1/04). Es bleibt ein Widerspruch, die notwendige und erwünschte Qualifikation versorgungsrechtlich – wie auch renten-

rechtlich – zu ignorieren. Dies gilt für das Hochschulstudium in gleicher Weise wie für andere Ausbildungsgänge.

6. Die im Gesetzentwurf ferner vorgesehene Gewährung von Einmalzahlungen an Bundesbeamte – entsprechend dem Tarifergebnis für den öffentlichen Dienst vom 9. Februar 2005 – schafft im Zusammenhang mit einer Öffnungsklausel für die Länder, die Einkommenszahlungen ebenfalls nur in Form von „entsprechenden Einmalzahlungen“ vorsieht, Präjudizwirkungen für Tarifverhandlungen der Länder. Eine undifferenzierte Übertragung des Tarifergebnisses für den Bereich des Bundes auf die Länder wird grundsätzlich abgelehnt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333