

Das neue Versorgungsrücklagegesetz des Bundes – Flaggschiff nachhaltiger Beamtenversorgung*

Dr. Dietrich Westphal, M. Jur. (Oxford)

Mit dem Versorgungsrücklageänderungsgesetz vom 5. Januar 2017 hat der Bundesgesetzgeber dem Reformbedarf im Bereich der Finanzierung der Beamtenversorgung recht weitgehend entsprochen. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Entwicklungen auf den Kapitalmärkten, auf die das Gesetz namentlich mit einer beherzten Flexibilisierung der Anlageregeln antwortet. Verfassungsrechtliche Zweifel wegen der bis 2024 befristeten moderaten Fortführung der 0,2-Prozentpunkteabzüge sind nach den Maßstäben der Karlsruher Judikatur nicht angebracht. Auch in rechtspolitischer Hinsicht vermag die Reform grundsätzlich zu überzeugen, zumal unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten. Ob damit alle Möglichkeiten der Zukunftsvorsorge zugunsten nachrückender Generationen ausgeschöpft wurden, bleibt dagegen fraglich. Gleichwohl handelt es sich um einen beachtlichen gesetzgeberischen Schritt vorwärts, erst Recht im Vergleich zur Situation in den meisten Ländern.

I. Bisherige Entwicklung und Hauptmotiv der Neuregelung

Kurz nach Jahresbeginn trat das Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (VersRücklÄndG) in Kraft¹. Es verfolgt den Anspruch, die Altersversorgung der Beamten des Bundes nachhaltiger und damit zukunftsfester zu machen². Hierbei handelt

es sich erst um die zweite Reform des Versorgungsrücklagegesetzes nach dessen Schaffung vor fast 20 Jahren. Dem liegt folgende Entwicklung zugrunde.

1. Bisherige Entwicklung: Von der Finanzierung aus Steuermitteln zur (partiellen) Fondsfinanzierung

Alle Gebietskörperschaften Deutschlands stehen in der Pflicht, die Altersversorgung ihrer Beamten zu gewährleisten³. Es verwundert nicht, dass dies mehrere Jahrzehnte allein mit Steuermitteln geschah. Erst in den 90er Jahre brach sich die Erkenntnis Bahn, dass insbesondere der starke Stellenzuwachs im Öffentlichen Dienst und die demographischen Veränderungen die Kosten der Altersversorgung derart steigern werden, dass eine reine Finanzierung aus Steuermitteln nicht mehr vermittelbar sein würde⁴.

a) Versorgungsrücklage (1999)

Der Bund reagierte hierauf zunächst mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts vom 29. Juni 1998 (Versorgungsreformgesetz 1998)⁵. Es enthielt § 14a BBesG und damit die Grundlage für die flächendeckende Schaffung von sog. Versorgungsrücklagen durch Bund und Länder⁶. Beinahe gleichzeitig schuf der Bund mit dem Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes vom 9. Juli 1998 (Versorgungsrücklagegesetz – VersRücklG)⁷ ein Regelwerk, das namentlich Fragen der Organisation und Mittelzuführung klärte.

Ursprünglicher Zweck der Versorgungsrücklage war, den Bundeshaushalt während der im ersten Versorgungsbericht vorausgerechneten Phasen besonders hoher Versorgungsausgaben bereits um das Jahr 2023 herum⁸ zu entlasten (vgl. § 3 S. 1 und 2, § 7 S. 1). Dem Bundesministerium des Innern (BMI) wurde die Verwaltung dieses „Sondervermögens“ überantwortet (s. §§ 2, 4, 5 VersRücklG), was nicht mit dem Anlagemanagement gleichzusetzen ist (dazu sogleich). Die Rücklage sollte nach § 14a Abs. 1 und 2 BBesG dadurch aufgebaut werden, dass ihr bis 2017 insbesondere die „Unterschiedsbeträge“ zugeführt werden, die sich aus den Abzügen der 0,2-Prozentpunkte von den Erhöhungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge ergeben würden. Ein erheblicher „Beitrag“ aller Beamten dieser Personengruppen zu ihrer eigenen Versorgung sollte geleistet und sichtbar werden⁹. Gleichzeitig zielten die Prozentpunkteabzüge auf eine dauerhafte Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus. Durch das Versorgungsänderungsgesetz vom 20. Dezember 2001¹⁰ wurde mit § 14a Abs. 3 BbesG eine weitere Art von Mittelzuflüssen eingeführt. So werden der Rücklage seit 2001 regelmäßig 50 Prozent der Einsparungen aus der durch selbiges Gesetz vorgesehenen Absenkung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 auf 71,75 Prozent zugeführt¹¹.

Die Anlage und Verwaltung der Mittel und Erträge der Versorgungsrücklage erfolgt durch die Deutsche Bundesbank auf der Grundlage von Anlagerichtlinien, die das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlässt (so noch zusammenfassend § 5 VersRücklG

*) Der Beitrag gibt nur die persönliche Ansicht des Verfassers wieder.

- 1) Vgl. BGBl. I 2017, S. 17.
- 2) Zur Situation auf Länderebene einschließlich Neuregelungen mit ähnlicher Zielsetzung - wie etwa das kurz vorher umgesetzte nordrhein-westfälische Gesetz, mit dem Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds fusioniert wurden, GV. NRW 2016, S. 89, s. ZBR 2017, 361.
- 3) Auf Bundes- und Landesebene treten die Richter, auf Landesebene des Weiteren noch die (Berufs-)Soldaten dazu. Zwecks Vereinfachung und besserer Lesbarkeit wird die männliche Form verwendet und mitunter verallgemeinernd von „Beamten“ gesprochen. Als Vollversorgung umfasst die Beamtenversorgung nicht nur – analog der gesetzlichen Rente - die Grundversorgung, sondern fungiert – ergänzend – auch als betriebliche Altersversorgung.
- 4) Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17.10.1996, BT-Drs. 13/5840.
- 5) BGBl. I 1998, S. 1666.
- 6) Zu den Versorgungsrücklagen der Länder s. *Becker/Warneck*, ZBR 2017, S. 361.
- 7) BGBl. I 1998, S. 1800.
- 8) BT-Drs. 13/5840, S. 11. Zu den neueren Erkenntnissen und Zielen näher unter I. 2.
- 9) Vgl. die vom damaligen Bundesinnenminister *Kanther* präsentierten Eckpunkte zur weiteren Umsetzung des Versorgungsrechts, ZTR 1997, S. 361 („Eigenbeiträge der Beamten“); s.a. § 14a BBesG in der Fassung des Regierungsentwurfes („Beitrag der Besoldungs- und Versorgungsempfänger“, zitiert nach und Einzelheiten bei *Fieberg*, ZTR 1998, S. 289, 291).
- 10) BGBl. I 2001, S. 3926. Zu dessen Verfassungsmäßigkeit etwa *Pechstein*, ZBR 2002, S. 1 ff.
- 11) Zu Hintergrund und ursprünglichen gesetzgeberischen Absichten näher BVerfG, Beschluss vom 24.9.2007 – 2 BvR 1673/03, ZBR 2007, 411 ff.; *Grumefeld*, ZTR 2013, S. 299, 304 f.