

Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Für Pensionen und Beihilfe der Versorgungsempfänger entstehen den Haushalten von Bund und Ländern erhebliche Lasten, die das Potential besitzen, mittelfristig den Haushaltsausgleich zu gefährden. Umso bedeutsamer erscheint es, rechtzeitig Vorsorge zu treffen. Dies ist seit 1998 zunächst mit den Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder geschehen, später auch mit den Versorgungsfonds. Gleichwohl werfen beide Formen der Vorsorge zahlreiche Fragen auf, denen im Folgenden nachgegangen werden soll. Zunächst wird ein Überblick über die derzeit geltenden Bestimmungen im Bund und in den Ländern gegeben (I.), bevor diese verfassungsrechtlich eingeordnet werden (II.). Anschließend werden verschiedene Problemkreise vergleichend beleuchtet, und zwar die von der Vorsorge erfassten Personengruppen (III.), die Aufbringung (IV.), die Anlage (V.) und die Verwaltung (VI.) der angesparten Mittel. Zudem werden die Verwendung der Mittel (VII.) und die Auflösung der Rücklagen und Fonds (VIII.) sowie die Rechenschaftslegung (IX.) betrachtet. Eine Schlussbetrachtung fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen (X.).

I. Überblick über die Vorsorgeregeln im Bund und in den Ländern

Seitdem im Jahr 1998 § 14a BBesG¹ eingefügt wurde und sowohl der Bund als auch die Länder zur Einführung von Versorgungsrücklagen für ihre Beamten verpflichtet wurden, haben mittlerweile alle Staaten mehr oder minder Vorsorge für die ihnen zu leistenden Pensionen und Beihilfen an ihre Versorgungsempfänger getroffen. Dabei lassen sich ein generelles und ein individuelles Modell unterscheiden: Nach dem generellen Modell, zumeist als Versorgungsrücklage bezeichnet, baut der Bund oder das Land im Wesentlichen aus gekürzten Besoldungserhöhungen ein Sondervermögen auf, das dann in späteren Jahren zur Tragung der Versorgungslasten beitragen soll, ohne dass sowohl die früheren Kürzungen als auch die später zu leistenden Zahlungen einem Beamten individuell zuzuordnen wären.² Nach dem zumeist als Versorgungsfonds bezeichneten individuellen Modell indes sind für ab einem bestimmten Zeitpunkt neu ernannte Beamte individuelle Vorsorgeleistungen zu erbringen, die dann später zur Tragung der Pensionslasten gerade dieses Beamten eingesetzt werden.³ Häufig werden diese beiden Modelle auch kombiniert. So ergeben sich mittlerweile drei Gruppen von Vorsorge leistenden deutschen Staaten:

Ausschließlich eine generelle Versorgungsrücklage sehen Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz vor.⁴

Sowohl eine Versorgungsrücklage als auch einen Versorgungsfonds haben mittlerweile der Bund sowie die Länder Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland aufgebaut.⁵

Auf den ersten Blick nur noch über einen Versorgungsfonds scheinen Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zu verfügen, wobei in diesen Fällen allerdings die vormalige Versorgungsrücklage zumeist – getrennt von dem übrigen Vermögen des Versorgungsfonds – in diesen eingebunden wurde.⁶

II. Verfassungsrechtliche Einordnung

Sowohl im Grundgesetz als auch in den meisten Landesverfassungen findet sich keine ausdrückliche Regelung zu den Pensionen der Beamten im Ruhestand. Lediglich die sächsische Verfassung nimmt sich dieses Themas ausdrücklich an.

Die grundgesetzlichen Vorgaben der Beamtenpensionen bewegen sich im Spannungsfeld zwischen den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und dem Finanzverfassungsrecht. Gemäß Art. 33 Abs. 4 GG stehen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, wobei der Gesetzgeber das Recht des öffentlichen Dienstes gemäß Art. 33 Abs. 5 GG unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln hat. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen zählt auch die Versorgung der Beamten im Ruhestand, die bereits in Art. 129 Abs. 1 S. 2 WRV⁷ ausdrücklich vorgesehen war. Im Zeitpunkt des Erlasses der Weimarer Reichsverfassung erfolgte die Versorgung der Beamten ausschließlich aus Mitteln des Dienstherrn ohne eigene vorherige Beitragszahlungen der Beamten.⁸ Hinsichtlich der Beihilfe für Versorgungsempfänger dürfte es hingegen an einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Absicherung durch Art. 33 Abs. 5 GG fehlen, weil dieses Rechtsinstitut sich erst nach 1945 vollends entfaltet hat. Jedenfalls hatte sich aber bis 1949 kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums herausgebildet, in welcher Weise der Dienstherr die Mittel zur Bestreitung der Versorgungslasten aufzubringen hat. Dies kann grundsätzlich auch durch eine Umwidmung ansonsten zur Erhöhung der Besoldung und Versorgung zur Verfügung stehender Mittel erfolgen.⁹ Letztlich handelt es sich dabei im Schwerpunkt auch nicht um eine beamtenrechtliche, sondern um eine finanzverfassungsrechtliche Fragestellung.

Unter finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist die Vorsorge für künftige Pensionslasten differenziert zu bewerten: Einerseits beeinträchtigt die Bildung von Sondervermögen den

- 1) Art. 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VRreformG) vom 29. Juni 1998, BGBl. I S. 1666.
- 2) Für den Bund in: § 14a I, II BBesG i. V. m. § 6 I 1 VersRücklG festgelegt.
- 3) Beispielsweise zu finden in: § 4 II VersFondsG BW.
- 4) Art. 17 I 1 BayVersRücklG; § 6 I BlnVersRücklG; § 18 I HmbBesG; § 2 I HessVersRücklG; § 3 NdsVersRücklG; § 10a I 1 LBeamVG RP.
- 5) §§ 2, 14 VersRücklG; § 2 VersRücklG BW i. V. m. § 1 VersFondsG BW; § 18 I LBesG M-V, § 1 I VersFondsG M-V; § 1 SoVermPensG-SL, § 2 I SaarlVersRG.
- 6) §§ 2 II, 5 I BbgVfG; §§ 2; 9 I BremVersRücklG, § 3 I 2 Nr. 2 Gesetz über die Errichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge der Freien Hansestadt Bremen (inzwischen außer Kraft); § 2 S. 1 PFG NW; §§ 1 II 1; 5 I 1 SächsGFG; § 2 Pensionsfondsgesetz LSA; § 1 I VersFondsG SH; § 1 II 1 ThürPFG.
- 7) Art. 129 Abs. 1 S. 2 WRV lautet: „Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung werden gesetzlich geregelt.“
- 8) S. dazu Merten, NVwZ 1999, S. 809 (814).
- 9) Vgl. Battis/Kersten, NVwZ 2000, S. 1337 (1339).