



dbb
beamtenbund
und tarifunion

landesbund
rheinland-pfalz

Adam-Karrillon-Str. 62
55118 Mainz

Postfach 17 06
55007 Mainz

Telefon
Telefax

E-Mail: post@dbb-rlp.de

Mainz, 23.06.2017
he/--

vorab per E-Mail

Ministerium der Finanzen
Postfach 33 20
55023 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes zur Aufhebung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG) und zur Fortführung der Versorgungsrücklage des Landes (Stand: 13.06.2017)

Ihr Schreiben vom 13. Juni 2017; Ihr Zeichen P 1688 A – 414

hier: Stellungnahme des dbb rheinland-pfalz im Beteiligungsverfahren gemäß § 98 Abs. 3 Landesbeamtengesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Reaktion auf Ihr vorbezeichnetes Schreiben, dessen Erhalt wir hiermit dankend bestätigen, teilt der dbb – beamtenbund und tarifunion, landesbund rheinland-pfalz (dbb rheinland-pfalz) zu den übermittelten Entwurfsunterlagen nach einer Abfrage unter seinen Mitgliedsgewerkschaften im Bereich der Landes- und Kommunalbediensteten Folgendes mit:

A. Allgemeines

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VGH) hat mit Urteil vom 22. Februar 2017 (Az. VGH N 2/15) die Vorschrift des § 3 c Satz 1 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG) für mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig erklärt. Gleichzeitig hat der VGH betont, dass durch die Verfassungswidrigkeit der genannten Vorschrift der Finanzierungsfonds an sich nicht in seinem Bestand betroffen sei.

Vor diesem Hintergrund plädiert der dbb rheinland-pfalz grundsätzlich für eine die Versorgungsverpflichtungen des Landes finanziell abfedernde, auf echten Werten beruhende, zumindest teilkapitalgedeckte Rücklage.

Dem Gesetzgeber fällt laut VGH die Aufgabe zu, den Finanzierungsfonds entweder aufzulösen oder verfassungskonform auszugestalten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hat sich die Landesregierung für die Auflösung entschieden.

Der dbb rheinland-pfalz stellt fest, dass dies innerhalb seiner Mitgliedschaft schwer zu vermitteln ist angesichts der jahrzehntelangen Herausstellung des Finanzierungsfonds als nötiges Mittel zur Abmilderung von Haushaltsrisiken infolge eingegangener Pensionsverpflichtungen.

Das ursprünglich als Musterbeispiel der dienstherrnseitigen Altersvorsorge gedachte Konstrukt hat – vielfach kritisiert – als Beleihungsobjekt ohne echte Geldwerthaltigkeit in der Mitgliedschaft nicht überzeugt.

Dennoch befürwortet unsere Mitgliedschaft grundsätzlich einen Puffer für Versorgungsleistungen und somit eine Fortschreibung des Finanzierungsfonds in verfassungskonformer Ausgestaltung.

Dahinter steht hauptsächlich die Erwägung, dass zweckgebunden angesparte bzw. erwirtschaftete Mittel nicht so leicht anderweitig zweckfern verwendet werden können.

Vielstimmiges Echo auf die beabsichtigte Fondsauflösung ist, dass eine Rücklage, die auch durch Verzicht der Beamten aufgebaut wurde, nun offiziell zur Minimierung der allgemeinen Verschuldung des Landes genutzt wird.

An den – wenn auch indirekten – Beitrag der Beamten für ihre Pension wird sich später niemand mehr erinnern.

Die insoweit missbräuchliche Verwendung des Fonds als Mittel zur Kreditobergrenzenbeeinflussung stellt aus Sicht einiger Mitgliedsgewerkschaften eine klare Verletzung der Sorgfaltspflicht dar. In der Folge kommt es in den Augen zahlreicher Einzelmitglieder nun mit der Auflösung des Pensionsfonds zu einem weiteren Vertrauensverlust.

Die Einzelmitgliedschaft ist sehr sensibel hinsichtlich der Sicherung von Versorgungsansprüchen, insbesondere in Bezug auf die als „Kantner-Rücklage“ bezeichnete Versorgungsrücklage aus ehemaligem Bundesrecht.

Die in § 3 a LFinFG geregelte Versorgungsrücklage soll als Sondervermögen des Landes fortgeführt und weiteren Zuführungen nach Maßgabe des Landeshaushalts zugänglich sein. Damit kommt ihr wieder eine gesteigerte Bedeutung zu, denn sie soll Ausgaben für Versorgungsleistungen stärker mit abfedern.

Die dauerhafte Hauptfinanzierung von Landeshaushaltsbelastungen durch künftige Versorgungsausgaben soll aber – letztlich wie bisher – durch den Landeshaushalt selbst erfolgen, von dessen struktureller Ausgeglichenheit ab 2020 regierungsseitig ausgegangen wird.

Durch diesen Weg vermeidet das Land die Rückabwicklung von laut VGH unter Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Rahmens unzulässiger Weise aufgebauten Vermögenspositionen des Fonds und von Schuldenpositionen des Landes, wie sie bei verfassungsmäßiger Fondsausgestaltung nötig geworden wäre.

Insofern verbinden wir mit dem allein schon aus der sehr kurzen Rückäußerungsfrist im Beteiligungsverfahren ableitbaren, hohen Schnelligkeitsgrad beim beabsichtigten Ausstieg aus dem Finanzierungsfonds trotz der deutlichen Mitgliedschaftsbedenken

insgesamt kein Horrorszenario. Vielmehr werten wir den intendierten Fondsausstieg als Bilanzkürzung des Landeshaushalts, die am vorherigen Zustand – vermeintlich gefüllter Fonds (§ 3 c LFinFG), funktionierende Rücklage (§ 3 a LFinFG) – eigentlich nichts ändert.

Allerdings fordern unsere Mitgliedsgewerkschaften und –verbände nun einhellig

- eine scharfe Zweckbindung des Sondervermögens samt Festschreibung einer auskömmlichen Vorsorge, am besten durch Verankerung in der Landesverfassung
- ein klares Bekenntnis von Landesregierung und Gesetzgeber zu den eingegangenen und einzugehenden Versorgungsverpflichtungen (die oftmals falsch als „Pensionslasten“ bezeichnet werden, was auch unterbleiben muss),
- eine Aufwertung des Sondervermögens „Kanter-Rücklage“ durch verstärkte Zuführungen aus dem Landeshaushalt als echte Alternative für einen Finanzierungsfonds,
- eine möglichst sichere Anlage des Sondervermögens,
- die Beibehaltung des Beirats zur Versorgungsrücklage unter Beteiligung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen,
- eine klare Ablehnung weiterer Einschnitte in das Versorgungsniveau,
- die Zusage, populistischer Stimmungsmache gegen Beamte, Versorgungsempfänger und Pensionen deutlich zusammen mit dem dbb und seinen Mitgliedern entgegenzutreten und
- den Verzicht darauf, die Fondsauflösung zukünftig als Feigenblattargument für finanzielle Einschnitte zu Lasten des öffentlichen Dienstes in Rheinland-Pfalz vorzuschützen.

Eine reine Umlagefinanzierung von Versorgungsverpflichtungen reicht zur Abfederung nicht aus. Nur eine konsequente, zumindest partielle Kapitaldeckung schafft eine langfristige Stabilisierung sowie haushalts- und generationsgerechte Sicherung der Beamtenversorgung und führt zu einer größeren Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflussnahme und kurzfristigen fiskalischen Veränderungen.

B. zu den einzelnen Vorschriften

1. zu Artikel 1

Aufhebung des LFinFG

Der dbb rheinland-pfalz plädiert wie unter A dargestellt für eine verfassungskonforme Fondsfortführung.

Dahinter steht der Wunsch nach einer verfestigten werthaltigen Rücklage mit signifikantem Mittelinhalt.

Durch die Auflösung des Fonds und die Qualifizierung der Landesversorgungsrücklage (§ 3 a LFinFG) als Sonderrücklage wird diese in Bezug auf die Finanzierungsfunktion als allein verbleibendes Werkzeug aufgewertet und bedarf jedenfalls der Stärkung.

Der öffentliche Dienst in Rheinland-Pfalz ist auf eine eigenständige und attraktiv ausgestaltete Beamtenversorgung angewiesen. Lebenszeitprinzip und Alimentationsprinzip wirken zusammen und legitimieren die besonderen Rechte

sowie Pflichten der Beamten einerseits und die besonderen Befugnisse des Dienstherrn andererseits. Eine lebenslange amtsangemessene Alimentation setzt voraus, dass der Dienst und die inaktive (Alters-)Phase in einer vernünftigen Relation stehen, wobei in der Dienstphase eine zumindest teilweise Kapitaldeckung und periodengerechte Zuordnung der zukünftigen Versorgungskosten erfolgen muss.

Eine langfristige Stabilisierung sowie eine haushalts- und generationsgerechte Sicherung der Beamtenversorgung sind damit Maxime.

Gefordert wird dafür eine verfassungsrechtliche Absicherung des entsprechenden Sondervermögens, damit jetzt und zukünftig dringend benötigte Einstellungen von qualifizierten Personal möglich bleiben und die zukünftige Beamtenversorgung zugleich transparent und periodengerecht ausgestaltet wird. Als Vorbild für eine solche Regelung käme etwa Artikel 95 – Kreditaufnahme, Übernahme von Gewährschaften – des Freistaates Sachsen in Betracht, in dessen Absatz 7 das Land zur zweckgebundenen auskömmlichen Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche künftiger Versorgungsempfänger auf Versorgung und Beihilfe nach Versorgungsfalleintritt verpflichtet wird.

2. zu Artikel 2

Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes

Wichtig ist, dass die Versorgungsrücklage des Landes – gespeist aus der Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus und somit als Eigenanteil der Beamten und Versorgungsempfänger aufgefasst – nach wie vor sicher durch das Land angelegt und eine langfristige Sicherung für die verdienten Pensionsleistungen im Landesdienst gewährleistet wird.

Angesichts des lange voraussehbaren Anstiegs der Pensionsausgaben in den kommenden Jahren wurden Maßnahmen ergriffen mit dem Ziel, langfristig Rücklagen aufzubauen, für die die Beamtinnen und Beamten des Landes wiederholt Opfer bringen mussten, etwa auch durch Besoldungsnullrunden.

Nun erhält nach wiederholt missbräuchlichem Umgang mit dem angesparten Kapital das Vertrauen der Beamtinnen und Beamten auf die Versorgungsvorsorge einen Dämpfer.

Unsere Mitgliedschaft empfindet das teils als Ankündigung einer Besoldung und Versorgung allein nach Kassenlage, die – bundesverfassungsgerichtlich klargestellt – unzulässig ist.

Gefordert wird ein transparentes, dauerhaft tragfähiges und auskömmliches Konzept zur Sicherung von Versorgungsleistungen in Form einer zumindest teilkapitalgedeckten, zweckgebundenen Rücklage mit regelmäßigen Zuführungen zum Ausbau in ausreichender und angemessener Höhe.

zu § 10 a Abs. 2 LBeamtVG

Bisher gab es einen Beirat zur „Kanter-Rücklage“ mit je einem Mitglied der Dachgewerkschaften dbb und DGB (§ 3 a Abs. 9 LFinFG).

Da die Versorgungsrücklage als Sondervermögen beim Landesamt für Finanzen fortgeführt werden soll, fordern wir die Beibehaltung des Beirates.

Das Sondervermögen gewinnt künftig noch an Bedeutung. In diesem Sondervermögen sind die bei früheren Besoldungserhöhungen einbehaltenen, eigenanteiligen 0,2 Prozent enthalten, weshalb unsere Mitglieder sensibel sind, was Informationen und Überwachungsfunktionen anbetrifft.

Der Beirat wirkt einer von vielen Mitglieder befürchteten Zweckentfremdung des Vermögens entgegen, erhöht die Transparenz und stärkt durch seine Existenz das dringend verbesserungswürdige Vertrauen in die Versorgungsvorsorge des Landes.

zu § 10 a Abs. 4 LBeamtVG

Die Entwurfsbestimmung gestaltet den Zuführungsrahmen offen und bindet ihn an Haushaltsmaßgaben.

Da die Beamten und Versorgungsempfänger kehrseitig zur Verwendung von Haushaltsmitteln in einer Rücklage eine – im Gegensatz zu den eigenanteiligen 0,2-Prozent-Einbehaltungen vergangener Linearanpassungen indirekte – Inanspruchnahme durch Sparmaßnahmen zulasten des öffentlichen Dienstes sehen, wird besonderer Wert darauf gelegt, dass ein solches Gegenrechnen vor dem Hintergrund des Alimentationsprinzips nicht erfolgen darf.

Durch die Eigenentschuldung infolge der Fondsauflösung und die günstige Einnahmensituation des Landes dürften Haushaltsspielräume entstanden sein und entstehen, die deutlich gesteigerte Zuführungen an das Sondervermögen möglich erscheinen lassen.

In der Rücklage wirken Zeiten der Minderzuführung noch nach.

Deshalb halten wir eine laufende starke Aufstockung des Sondervermögens angesichts der demografischen Entwicklung für dringend angezeigt. Angebracht wären regelmäßige Zuführungen.

zu § 10 a Abs. 5 LBeamtVG

Die Zweckbindung des Sondervermögens ist für uns ein besonders wichtiger Aspekt.

Zur wirkungsvollen Einschränkung des politischen und gesetzgeberischen Zugriffs auf die von vielen Mitgliedern als „eigenes Geld“ verstandene Rücklage schlagen wir deshalb die verfassungsrechtliche Verankerung des Zweckbindungsgedankens vor (Punkt B. 1.).

3. zu Artikel 3

Änderung des Kommunal-Versorgungsrücklagegesetzes

Die Kommunalgewerkschaft komba rheinland-pfalz im dbb begrüßt die weitere Anwendung des bisherigen LFinFG in Bezug auf die Versorgungsrücklage gemäß § 3 a LFinFG im Geltungsbereich des Kommunal-Versorgungsrücklagegesetzes und stellt fest:

Für Kommunen, die nicht Mitglied einer kommunalen Versorgungskasse sind (Kommunen mit 50 000 oder mehr Einwohnern) gilt durch das Kommunal-Versorgungsrücklagengesetz, dass die aufgrund der „Kantner-Rücklage“ angesparten Summen einem jeweiligen kommunalen „Sondervermögen Versorgungsrücklage“ zuzuführen sind und ausschließlich für Versorgungsaufwendungen verwendet werden dürfen.

Soweit Kommunen Mitglieder von kommunalen Versorgungskassen sind, wird eine solche Versorgungsrücklage deshalb nicht angelegt, weil die Pensionsleistungen durch die Zahlung von Umlagen der Mitglieds-Kommunen an die Versorgungskassen finanziert werden.

Deshalb dürfen die auf diesem Wege angesparten Mittel bis zum letzten Cent nur und ausschließlich für Versorgungszahlungen verwendet werden.

C. Schluss

Der dbb rheinland-pfalz setzt sich nach wie vor für eine die Versorgungsverpflichtungen des Landes finanziell abfedernde, auf echten Werten beruhende, wirklich kapitalgedeckte, zweckgebundene und nicht zweckfremd verwendbare Rücklage ein, die für jeden Beamten von Anfang an geschaffen wird.

Mit dem § 3 c LFinFG-Fonds gab es keine echte kapitalgedeckte Vorsorge für künftige Versorgungsverpflichtungen, ohne Fonds gibt es sie laut Entwurf im Wesentlichen auch nicht. Bildhaft: Der vorher schon leere Tresor wird laut Gesetzentwurf nur abgebaut – bis auf die § 3 a LFinFG-Mittel.

Dafür, dass die Versorgungsverpflichtungen künftig hauptsächlich allein aus dem laufenden Haushalt bestritten werden sollen, dürfen die Beamtinnen, Beamten, Versorgungsempfängerinnen, -empfänger und überhaupt der öffentliche Landesdienst an sich nicht auf Umwegen in Haftung genommen werden.

Die Landesversorgungsrücklage als Sondervermögen hat das Potential zum Ausbau als Finanzierungsfondsalternative, die unbedingt genutzt werden sollte, am besten verfassungsverankert.

Der dbb rheinland-pfalz bittet um Berücksichtigung der vorstehenden Anmerkungen, Forderungen und Vorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

