



Innenausschuss
A-Drs. 16(4)598 H

Stellungnahme
für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
zum Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit von
beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften
am 13. Mai 2009

Die Frage der Mitnahmefähigkeit beamtenrechtlicher Versorgungsanwartschaften war zwar bereits im Zusammenhang des Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) im Fokus des Interesses, hat jedoch zunächst keine Regelung gefunden. Der Deutsche Bundestag hat deshalb in seiner Sitzung am 12. November 2008 in einer dem Gesetzesbeschluss beigefügten Entschließung die Bundesregierung aufgefordert, „zur Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften ein Regelungskonzept vorzulegen, das Gegenstand einer Sachverständigenanhörung sein kann, um die gesetzliche Regelung noch in dieser Wahlperiode zu ermöglichen.“ Dieser Bericht liegt mit der BT-Drs. 16/12036 vom 19. Februar vor. Er ist Grundlage der Stellungnahme, wobei davon ausgegangen wird, dass die über die grundlegende Entscheidung, eine Verbesserung der „Mitnahme“ von Anwartschaften aus dem öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem für freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheidende Personen herbeizuführen, weitgehend politischer Konsens besteht.

Allerdings erlaube ich mir zwei grundsätzliche Vorbemerkungen zu dem Bericht der Bundesregierung. Einmal wird kein „Regelungskonzept“ im eigentlichen Sinne vorgelegt. Es werden vielmehr unterschiedliche Regelungsalternativen angesprochen. Offenbar wird das Modell eines „Altersgeldes“, also eines am Versorgungsrecht angelehnten Anspruchs eigener Art, favorisiert; zumindest nimmt die Auseinandersetzung mit einem solchen Anspruch den größten Raum im Bericht

ein. Aber auch insoweit geht es doch eher um ein erstes Abstecken des Regelungsrahmens, der vermeintlichen Grenzen sowie dem Aufzeigen von Regelungsbedarfen in den betroffenen Rechtsbereichen. Bei alle dem zeigen sich – zum Zweiten - die Ausführungen insgesamt als von einer großen Zurückhaltung geprägt. Schon die Alternative, alles beim jetzigen Zustand der Nachversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu belassen, liegt jenseits des Berichtsauftrags. Und die Vorschläge zur Ausgestaltung des „Altersgeldes“ sind deutlich von der Motivation geprägt, die Förderung von Durchlässigkeit und Mobilität aus Furcht vor funktionsbeeinträchtigender Abwanderung qualifizierte Beamter in die Wirtschaft (vgl. etwa deutlich S. 4 re. SP.) eher restriktiv zu modellieren. Belastbare Einschätzungen dazu, wie viele Bedienstete bei attraktiverer Gestaltung der Mitnahme von Versorgungsanswartschaften den Weg in die Privatwirtschaft oder ins Ausland wählen werden, finden sich indes nicht. Ein vergleichender Blick auf den Bereich der Angestellten im öffentlichen Dienst, die ja unter Mitnahme ihres Anspruchs auf Zusatzversorgung einen solchen Wechsel wählen können, wäre vielleicht erhellend gewesen. Eine solche Prognose wäre auch für die Bewertung der absehbaren Finanzbelastungen hilfreich; dieser Aspekt hat bisher stets mit dazu geführt, von einer Regelung der Mitnahme abzusehen.

Der Bericht der Bundesregierung beschreibt zunächst die bekannten wirtschaftlichen Nachteile, die der Beamte bei freiwilligem Ausscheiden in Kauf nehmen muss. Er ist zunächst im Vergleich mit den Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes insofern im Nachteil, weil er zwar in der GRV nachversichert wird, er jedoch den Verlust der in der Versorgung der Beamten („bifunktionales System“) ebenfalls enthaltenen Zusatzsicherung hinnehmen muss. Aber auch in Bezug auf die Regelalterssicherung ist er jedenfalls in höheren Besoldungsgruppen insoweit benachteiligt, als die Nachversicherung in der GRV durch die Beitragsbemessungsgrenze (§ 159, § 160, § 228a SGB VI - Anlage 2 und 2 a SGB VI) gekappt ist. Hinzu kommt, was ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass das Niveau der gesetzlichen Rente aufgrund der seit Beginn dieses Jahrhunderts zur Sicherung der Beitragssatzstabilität vorgenommen Reformen deutlich sinkt. Einer OECD-Studie zufolge werden die derzeitigen Berufseinsteiger in Deutschland im Alter lediglich

knapp 40 Prozent ihres Bruttoverdienstes erhalten. Bei besser Verdienenden beträgt das künftige Rentenniveau nur noch 30 Prozent. Der Ausgleich der „Rentenlücke“ erfolgt bekanntlich über die Förderung privater und betrieblicher Altersvorsorgemodelle. Die Nachversicherung in der GRV kann mithin von vornherein noch nicht einmal die Regelalterssicherung auf einem angemessenen verdienstbezogenen Niveau sichern.

Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird im Bericht sodann festgestellt, dass trotz dieser nachteiligen Situation auch das Festhalten am gegenwärtigen System der Nachversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung durchaus noch als verfassungsgemäß erscheint. Dies ist hier als nicht näher zu diskutierende verfassungsrechtliche Basis der Erörterung hinzunehmen. Es geht also nicht um die verfassungsrechtliche Betrachtung einer Notwendigkeit zur Rechtsänderung. Denn das Verfassungsrecht entscheidet weder über „die Frage, ob eine zusätzliche Altersversorgung für auf ihren Antrag hin entlassene Beamte sinnvoll wäre“, noch über die Frage, ob der Gesetzgeber im verfassungsrechtlichen Rahmen „die „zweckmäßigste“, „vernünftigste“ oder „gerechteste“ wählt (BVerfG DVBl 2000, 1117). Allerdings sollte gerade dies das Ziel des Gesetzgebers sein. Vorliegend geht es also allein um Fragen der rechtlichen Ausformung einer rechtspolitisch für sinnvoll erachteten günstigeren Gestaltung der Alterssicherung wechselwilliger Bundesbeamten.

Ausgangspunkt der Überlegungen müssen diejenigen Gesichtspunkte sein, die es vernünftig und zweckmäßig erscheinen lassen, die Altersversorgung für freiwillig in die Privatwirtschaft oder ins Ausland wechselnde Beamte zu verbessern.

Bereits 2004 enthält das Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“, das nach dem Koalitionsvertrag vom November 2005 bei den Überlegungen zur Gestaltung eines modernen öffentlichen Diensts einbezogen werden soll, folgende Aussage (Pkt. 6.1.):

„Das beamtenrechtliche Versorgungssystem hindert den Personalaustausch zwischen öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft. Beamtinnen und Beamte müssen beim Wechsel in die Wirtschaft und dem damit verbundenen Wechsel in ein anderes Altersversorgungssystem Nachteile in der Al-

tersversorgung hinnehmen. Zur Förderung der Mobilität zwischen privatem und öffentlichem Bereich soll sichergestellt werden, dass die durch Arbeitszeiten im Beamtenverhältnis erworbenen Versorgungsansprüche bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis ungeschmälert mitgenommen werden können. Statt der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung werden die bis dahin erworbenen Versorgungsansprüche mit Erreichen der für Beamtinnen und Beamten geltenden gesetzlichen Altersgrenze gewährt.“

Das DNeuG nennt sodann ebenfalls die Mobilität und Flexibilität der Beamten als Zielstellung, erleichtert indes nur den Weg von der Privatwirtschaft in Richtung öffentlicher Dienst mit einigen Regelungen zur Erleichterung und attraktiveren Gestaltung des Eintritts berufserfahrener Personen in ein Beamtenverhältnis des Bundes. Dieser eingleisige Ansatz wurde dann auch im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Entwurf des DNeuG am 12. 3. 2008 fast durchweg kritisiert und insbesondere auch von der Mehrheit des Bundestages als unbefriedigend empfunden. Denn genau dies führte zu der gesetzesbegleitenden Entschließung mit Aufforderung zur Vorlage des hier behandelten Berichts der Bundesregierung. In der Begründung zu dieser Entschließung heißt es:

„Im Gegensatz dazu (scil. dem erleichterten Wechsel von der Wirtschaft in den Beamtendienst) ist ein Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis vor Erreichen der Altersgrenze zwar rechtlich möglich, aber unverändert mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden und scheidet deshalb in der Praxis als Möglichkeit oft aus. Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten verlieren bei einer Entlassung ihre Versorgungsansprüche und werden lediglich in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert. Im Gegensatz dazu verfügen die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes sowohl über Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung als auch über solche aus der Zusatzversorgung. Diese sind wie die betrieblichen Altersversorgungen der Privatwirtschaft inzwischen schon nach kurzer Zeit unverfallbar. Tarifbeschäftigte können deshalb ohne Nachteile hinsichtlich ihrer Versorgung den Arbeitgeber wechseln, während das geltende Beamtenversorgungsrecht diese Möglichkeit nicht eröffnet. Damit ist der Beamtenstatus nicht attraktiv genug für Personen, die ihre berufliche Mobilität aus unterschiedlichen Gründen nicht verlieren wollen. Deshalb sollen Anwartschaften auf Beamtenversorgung grundsätzlich in gleicher Weise geschützt werden wie Betriebsrentenanwartschaften der Tarifbeschäftigten. Zu diesem Zweck soll die Mitnahmefähigkeit der Bundesbeamtenversorgung gewährleistet werden.“

Aus diesen, wohl den politischen Konsens dokumentierenden Zitaten, die um tendenziell entsprechende Stellungnahmen zu Dienstrechtsreformen auf Länder-

ebene (etwa Sachsen oder Baden-Württemberg) ergänzt werden könnten, lassen sich folgende grundsätzliche Aspekte als Motive für eine Regelung zur Mitnahmefähigkeit von Versorgungsansprüchen extrahieren:

Zielstellung ist die Förderung des Personalaustausches zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung als ein Faktor zur Qualitätssteigerung einer modernen Verwaltung. Effizientes Nutzen des Sachverstandes aus der Privatwirtschaft durch wechselseitige Impulse und Synergieeffekte lassen sich nur erreichen, wenn auch den Personen, die sich für eine Beamtenlaufbahn entscheiden wollen, zukünftig eine hinreichende Sicherung ihrer beruflichen Mobilität garantiert wird.

Eine solche berufliche Mobilität und Flexibilität kann nur gewährleistet werden, wenn die während der Dienstzeit erworbenen Anwartschaften auf eine angemessene Versorgung bei einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis nicht zum großen Teil verfallen. Dies gilt nicht nur für Beamte, die in die Privatwirtschaft wechseln wollen; insofern ist die Perspektive des Berichts zu einseitig und verkürzt. Es gilt vor allem auch für qualifizierte Kräfte, die in ein öffentliches Dienstverhältnis wechseln wollen. Solange sich eine solche Entscheidung als Einbahnstraße ohne – wirtschaftlich zumutbare - Möglichkeit der Umkehr darstellt, zeigt sich das Beamtenverhältnis innerhalb eines zunehmend auf Mobilität angelegten Arbeitsmarktes weniger attraktiv.

Zudem geht es auch um die Frage der Gerechtigkeit. Verfassungsrechtlich lässt sich die Ungleichbehandlung zwischen Beamten und Tarifangestellten im öffentlichen Dienst zwar – nach Ansicht des BVerfG – über Art. 33 Abs. 5 GG legitimieren. Angesichts der in der Praxis sich immer mehr annähernden Tätigkeitsfelder der beiden Gruppen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, angesichts des auch für Tarifangestellte weitreichenden tariflichen Bestandschutzes der Dienstverhältnisse und angesichts des Umstandes, dass die Zusatzversorgung für Tarifangestellte (ursprünglich) eine am Versorgungsrecht orientierte Alterssicherung anstrebte und ab der Umstellung 2002 jedenfalls immer noch eine regelmäßig unverfallbare betriebsrentenartige Zusatzversorgung garantiert, erscheint die zentral auf das beamtenrechtliche Lebenszeitprinzip rekurrierende Benachteiligung

gung bei der Mitnahme von Versorgungsansprüchen jedenfalls rechtspolitisch kaum überzeugungskräftig.

Aspekte, die für eine Einschränkung der Mitnahme von Versorgungsansprüchen sprechen könnten, sind die damit verbundenen erhöhten Finanzlasten des Bundes und die Sicherung eines hinreichenden Bestandes an qualifizierten Beamten als unabdingbares Kernstück einer funktionierenden Bundesverwaltung. Hierzu ist bereits erwähnt worden, dass jegliche Prognosen dazu fehlen, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen mit einer verstärkten Abwanderung in die Privatwirtschaft zu rechnen wäre, wenn eine verlustfreie Mitnahme von Versorgungsansprüchen garantiert würde. Belastbare Einschätzungen liegen auch mir nicht vor, doch erscheint mir die zwischen den Zeilen des Berichts immer wieder durchschimmernde Furcht davor, dass sensible Beamtenstellen (IT-Sektor, spezialisierte technische Bereiche, Führungskräfte, Militär) von einer Verwaisung bedroht wären, nicht überzeugend. Dies hieße doch, dass all diese Stellen im öffentlichen Dienst ihre einzige oder doch maßgebliche Attraktivität aus der Beamtenversorgung bezögen. Um den öffentlichen Dienst wäre es dann schlecht bestellt – so ist es aber m.E. nicht. Bei all denjenigen, und dies dürfte die überwiegende Mehrheit sein, die den Weg in den öffentlichen Dienst gerade wegen der damit spezifisch verbundenen Tätigkeit in Verantwortung für das Gemeinwesen gewählt haben und sich gerade in einer durch das Lebenszeitprinzip mit einer Unabhängigkeit versehenen und gesicherten Position für den Staat engagieren, wird die Mitnahmefähigkeit ihrer Altersversorgung von untergeordneter Bedeutung sein. Deshalb wird die Abwanderung in die Privatwirtschaft ein aller Voraussicht nach wohl eher auf Einzelfälle bezogener Sachverhalt sein.

Wahrscheinlich trifft die Annahme des Berichts zu, dass vor allem Beamte in spezialisierten Tätigkeitsbereichen oder mit Führungskompetenzen den Kreis der Personen bilden, der potentiell auch interessant für die Aufgabenerfüllung in privaten Unternehmen ist. Es geht also – grob skizziert - um Beamte mit besonderer Kreativkraft und Risikobereitschaft, die für einen Wechsel prädestiniert sind. Ein Wechsel solcher Personen kann zu herben Verlusten führen. Mir scheint es allerdings von vorneherein verfehlt, dem Wettbewerb um „kreative Köpfe“ entgegen

zu wollen, in dem eine faktische Abschottung des eigenen Personals betrieben wird. Wie bereits angedeutet, wird dies mittelbar dazu führen, dass der öffentliche Dienst zunehmend Schwierigkeiten bekommt, überhaupt zunächst „kreative Köpfe“ zu rekrutieren. Ein Wettbewerb, wenn man ihn den will, ist eben notwendig ein nach beiden Seiten offener Prozess. Und schließlich: Es geht nicht darum, besondere Anreize für einen Wechsel zu schaffen, sondern darum, einen möglicherweise aufgrund unterschiedlichster Motivationsgründe beabsichtigten Wechsel nicht faktisch durch „Androhung“ erheblicher wirtschaftlicher Nachteile zu verhindern.

Vor dem Hintergrund all dieser Überlegungen sollen nun die angedeuteten Vorschläge des Berichts der Bundesregierung einer auf dem jetzigen Stand der Vorbereitung und Diskussion nur möglichen ersten Bewertung unterzogen werden.

Der Weg über eine zusätzliche Nachversicherung in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) erscheint als wenig überzeugende Lösung. Wenn über eine Mitnahme von Versorgungsanwartschaften nachgedacht wird, dann sollte eine konsistente rechtliche Lösung gewählt werden, die eine Aufspaltung in verschiedenen Altersversorgungssysteme (GRV, VBL), die noch dazu anderen Berechnungsmodellen folgen, vermeidet. Eine (anteilig) der Beamtenversorgung entsprechende Sicherung des Versorgungsniveaus ist mit solchem Modell, wenn überhaupt, nur schwerlich zu erreichen, seitdem die Zusatzversorgung ihre Zielorientierung einer beamtenähnlichen Gesamtversorgung aufgegeben hat. Sie hat an Stelle des bisherigen Versorgungssystem ein Betriebsrentensystem (Punktemodell) gesetzt, bei dem Leistungen zugesagt werden, die sich ergeben, wenn vier Prozent des Einkommens vom Arbeitgeber in ein kapitalgedecktes System eingezahlt und verzinst werden würden. Die Zusatzversorgung ist mittlerweile eine eigenständige Komponente der Alterssicherung, die unabhängig von externen Bezugssystemen agiert. Die nach einem Punktemodell ermittelte Betriebsrente tritt zur Grundversorgung nach der GRV hinzu und entwickelt sich davon losgelöst. Bereits die im Bericht nur vage angedeuteten Berechnungsbeispiele, die zudem noch auf die unterschiedlichen Modelle im Abrechnungssystem West und Ost abzustimmen wären zeigen die Kompliziertheit auf. Wenn zudem noch

davon ausgegangen wird, dass auf den wechselnden Beamten ein nicht unerheblicher Eigenanteil an den Kosten der Nachversicherung zukommen soll (was mir indes nicht zwingend erscheint), zeigt sich dieses Modell für die hier verfolgte Zielstellung kaum geeignet. Zudem liegt es nicht in der Macht des Bundesgesetzgebers, besondere Modelle einer Nachversicherung innerhalb der VBL zu regeln. Denn die Rechtsgrundlagen werden von den Tarifparteien vereinbart. Gleichzeitig ergäbe sich dadurch aber auch die Abhängigkeit einer in diesem Modell ins Auge gefassten „Mitnahme“ von Versorgungsanwartschaften von den satzunggebenden Partner der VBL. Letztlich würde also auch das System der Zusatzversorgung selbst durch Regelungsnotwendigkeiten unnötig belastet, die originäre mit diesem System nichts zu tun haben.

Während der 7. Legislaturperiode hatte die Bundesregierung schon einmal im Rahmen des Entwurfes eines Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung den Vorschlag unterbreitet, Beamte, Richter und Berufssoldaten bei unversorgtem Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis bei einer Zusatzversorgungseinrichtung nachzuversichern (vgl. BT-Dr. 7/1281, S. 15, §§ 14 ff. u. Stellungnahme des Bundesrats auf S. 52 f.). Dies ist damals u.a. auch deshalb nicht Gesetz geworden, weil die den Dienstherrn treffenden finanziellen Belastungen nach Ansicht des Bundesrates nicht nachvollziehbar in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag der Zusatzrenten standen. Letztlich zeigte sich damals bereits, dass sich eine Kompatibilität der Systeme der Beamtenversorgung mit einer annähernd vergleichbaren kombinierten Gesamtversorgung aus GRV und Zusatzversorgung entsprechend den für die Tarifbeschäftigten geltenden Regelungen nur schwierig darstellen lässt. Auch wurde damals bereits gesehen, dass etwaige Streitigkeiten in das Verhältnis zwischen dem anspruchsberechtigten ehemaligen Beamten und Träger der Zusatzversorgung verlagert werden, obwohl sie der Sache nach mit dem ehemaligen Dienstherrn zu verhandeln sein sollten.

Ebenfalls nicht zielführend erscheint der Weg über eine Kapitalisierung der während der Beamtenzeit erworbenen Anwartschaft und der Auszahlung eines entsprechenden Einmalbetrages bei Beendigung des Dienstverhältnisses. Im Bericht wird dazu eine Wertermittlung in Anlehnung an eine VBL-Betriebsrente ins

Auge gefasst, also 4 v.H. des Zusatzversorgungspflichtigen Entgeltes. Die Bemessung ist offenbar orientiert an den Belastungen für eine Nachversicherung in der freiwilligen Versicherung der VBL, die dort zu einer Anwartschaft wie bei einer Pflichtversicherung führen können. Abgesehen davon, dass die so gewonnene Größe zunächst einmal in das Verhältnis zu dem Wert einer erworbenen Beamtenversorgung gesetzt werden müsste, bestehen gegenüber einer Kapitalisierung des Anspruchs grundsätzliche Bedenken. Nicht ohne Grund ist bei allen Altersvorsorgesystemen die Erstattung von Beiträgen bzw. die Abfindung von Anwartschaften nur in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen vorgesehen. Die Gefahr eines ad hoc-Verbrauches des ausgezahlten Kapitalbetrages ist latent stets vorhanden und würde dazu führen, dass eine ausreichende Altersversorgung aufs Spiel gesetzt wird. Dies kann nicht im öffentlichen Interesse liegen. Zudem könnte mit der Aussicht auf die unmittelbare Auszahlung eines nach längerer Dienstzeit nicht unerheblichen Kapitalbetrages ein ebenfalls nicht erwünschter Anreiz gesetzt werden, gerade deshalb den öffentlichen Dienst zu verlassen.

Deutlich zu favorisieren ist deshalb eine Regelung, welche eine „echte“ Mitnahme von Versorgungsanwartschaften ermöglicht. Zu schaffen wäre ein einheitlicher, unmittelbar gegen den ehemaligen Dienstherrn gerichteter Anspruch auf Altersversorgung aus dem ehemaligen Beamtenverhältnis. Die bisherige Nachversicherung in der GRV entfielen und die Rentenversicherung würde damit zugleich von an sich versicherungsfremden Lasten befreit. Ein solcher Anspruch wäre grundsätzlich als eigenständige, unabhängige Komponente der Alterssicherung auszugestalten, die neben anderweitig erworbene Alterssicherungsbezüge träte.

Auf Basis des überwiegend vertretenen Verständnisses zur Art. 33 Abs. 5 GG und nach den Grundstrukturen des Beamtenrechts kann sich ein so gestalteter Anspruch rechtlich nicht als ein anteilig geminderter beamtenrechtlicher Ruhegehaltsanspruch darstellen, weil ein dafür vorausgesetztes Beamtenverhältnis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erreichens der Altersgrenze nicht mehr besteht; eine Ableitung aus dem Alimentationsprinzip kommt danach nicht in Betracht. Es wäre vielmehr ein eigenständiger, gegen den ehemaligen Dienstherrn gerichteter

öffentlich-rechtlicher Anspruch zu schaffen, der seinen Ursprung in dem zeitweiligen Beamtenverhältnis hat und sich seinem maßgeblichen Inhalt und Umfang nach an der während des Beamtenverhältnisses erdienten Versorgungsanwartschaft orientiert. Einen i.w.S. vergleichbaren Charakter ist dem Anspruch des Ausgleichsberechtigten zum Ende der Ehezeit nach § 2 Bundesversorgungsteilungsgesetz (BVerSTG) iVm § 10 VersAusglG eigen, wenn es um eine versorgungsrechtliche interne Teilung der beamtenversorgungsrechtlichen Anwartschaft des Ausgleichspflichtigen geht. Im Bericht der Bundesregierung wird von einem Anspruch auf Altersgeld gesprochen, um auch begrifflich den Unterschied zur beamtenrechtlichen Versorgung im eigentlichen Sinne zu verdeutlichen.

Ein solcher Anspruch auf Altersgeld ist derart auszugestalten, dass die eingangs skizzierten Ziele der „Mitnahme“ erreicht werden können. Dies verlangt eine grundsätzliche Ausrichtung an dem versorgungsrechtlichen Anspruch. Abweichungen müssten sich sachlich rechtfertigen.

Grundsätzliche Voraussetzung eines Anspruchs auf Altersgeld wäre vor diesem Hintergrund ein Beamtenverhältnis aus Lebenszeit. Systemgerecht erscheint zudem, wenn als Voraussetzung an eine Wartezeit von 60 Monaten angeknüpft wird, wie es im Bericht hinreichend begründet wird. Es müsste ein Antrag auf Entlassung gestellt werden, der indes, auch insoweit ist dem Bericht zu folgen, dann nicht zu einem Altersgeldanspruch führen kann, wenn er in Ansehung eines bestehenden gesetzlichen Entlassungsgrundes oder einer zu erwartenden disziplinarischen Entfernung aus dem Dienst gestellt wird.

Wenn im Weiteren die Auffassung vertreten wird, dass auch die versorgungsrechtlichen Regelungen zum Erlöschen der Bezüge umfassend entsprechend anzuwenden seien, kann dem so pauschal nicht gefolgt werden. Systemgerecht erscheint mir zwar die entsprechende Anwendung des § 59 Abs. 1 Nr. 1 BVerStG (iVm § 41 BBG), der den Tatbestand einer während des Beamtenverhältnisses begangenen Straftat erfasst. Nr. 2 hingegen bezieht sich auf Straftaten nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Der Erlöschenstatbestand korrespondiert mit den nachwirkenden Pflichten von Ruhestandsbeamten (§ 77 Abs. 2 BBG, § 2

Abs.1 Nr. 2 BDG), geht also von dem mit dem Lebenszeitprinzip des Beamtenstatus verbundenen Rechtsstellung aus, die bei einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis in den hier relevanten Fällen nicht gegeben ist.

Der Bericht will den Altersgeldanspruch daran knüpfen, dass der Dienstherr dem Antrag auf Entlassung nicht aus „zwingenden dienstlichen Gründen“ widerspricht. Sollte der Beamte dennoch auf eine Entlassung bestehen, gebietet § 33 BBG zwar, dem spätestens nach drei Monaten nachzukommen. Dann aber soll der Altersgeldanspruch entfallen und nur eine Nachversicherung in der GRV vorgenommen werden. Diese Differenzierung wird mit dem Lebenszeitprinzip gerechtfertigt, was indes nicht einzuleuchten vermag. Der Altersgeldanspruch selbst steht, wie der Nachversicherungsanspruch in der GRV, als eine von Art. 33 Abs. 5 GG nicht geforderte Leistung außerhalb der beamtenrechtlichen Dogmatik, so dass mit dem Lebenszeitprinzip nicht argumentiert werden kann. Ein über § 33 BBG hinausgehender Zustimmungsvorbehalt für ein Altersgeld müsste also eigenständig begründet werden. Insoweit lassen sich legitimierende Sachverhalte vorstellen. So etwa, wenn in einem besonders gelagerten Fall der Beamte eine für das Funktionieren der Verwaltungseinheit unabdingbare Schlüsselstellung einnimmt und dort nicht innerhalb von drei Monaten für eine adäquate Ersatzkraft gesorgt werden kann. Oder wenn der Beamte kurz nach einer kostspieligen Aus- oder Weiterbildung den Dienst quittieren will. Solche oder vergleichbare Sachverhalte müssten dann aber hinreichend bestimmt als Ausnahmen positiviert werden, weil ansonsten, bei einem generalklauselartig formulierten Zustimmungsvorbehalt, der Anspruch auf Altersgeld unterlaufen werden könnte.

Zur Berechnung des Altersgeldes verweist der Bericht auf die erdienten Bestandteile einer beamtenrechtlichen Versorgung, deren Berechnung „grundsätzlich“ nach den versorgungsrechtlichen Regelungen zu erfolgen habe. Entscheidend sind daher die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus dem letzten Amt, das der Beamte mindestens zwei Jahre innehatte, und die ruhegehaltsfähige Dienstzeit. Soweit hiermit eine entsprechende Heranziehung der §§ 14 Abs. 1, 5 und 6 ff. BVersG gemeint ist, könnte dem Bericht zugestimmt werden. Die Formulierung, wonach nur „reine“ Dienstzeiten berücksichtigt werden könnten, müsste indes

noch konkreter in Beziehung zu den maßgeblichen Bestimmungen des Versorgungsrechts gesetzt werden; ansonsten ist der Begriff ein wenig kryptisch.

Zum Umfang der Leistungen des Altersgeldes kann den im Bericht unter Punkt IV. 6. unterbreiteten Vorstellungen im Wesentlichen zugestimmt werden. Wie der Versorgungsanspruch sollte der Altersgeldanspruch mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder aber bei Eintritt der „Erwerbsunfähigkeit“ entstehen. Zuzustimmen ist auch der Feststellungswirkung einer Entscheidung über den Eintritt der „Erwerbsfähigkeit“ durch den Träger des für den ehemaligen Beamten nun zuständigen Versorgungssystems. Regelungsbedürftig zeigt sich aber der Fall, dass der ehemalige Beamte etwa als Selbständiger keinem Versorgungssystem angehört. Dann müsste der ehemalige Dienstherr eine „Erwerbsunfähigkeit“ feststellen, wobei die Kriterien des § 43 SGB VI Anwendung finden sollten, weil die unmittelbare Heranziehung des § 44 BBG mit den Maßgaben zur Dienstunfähigkeit für nicht mehr im Beamtenverhältnis befindliche Personen nicht ganz sachgerecht erscheint. In diesem Rahmen wäre auch zu entscheiden, ob es auf eine teilweise Erwerbsminderung oder auf eine volle Erwerbsminderung iSd Rentenrechts ankommen soll. Der im Bericht gebrauchte Begriff der Erwerbsunfähigkeit, der nach früherem Recht in Abgrenzung zur Berufsunfähigkeit Anwendung fand, deutet wohl auf die zweite Alternative hin. Hierfür spricht auch der zumindest wertungsmäßig mögliche Rekurs auf die im Beamtenrecht übliche Differenzierung zwischen (voller) Dienstunfähigkeit und begrenzter Dienstfähigkeit (§ 45 BBG).

Systemgerecht erscheint es, den Anspruch auf Altersgeld in seiner Höhe nicht nach den Grundsätzen der beamtenrechtlichen Mindestversorgung zu unterfangen. Bei einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis kann eine solche Garantie, die originär im Alimentationsgrundsatz fußt, nicht begründet werden. Der Betreffende kann nur Anspruch auf die während seiner Beamtenzeit tatsächlich „erdiente“ Versorgungshöhe haben.

Der erworbene Anspruch auf Altersgeld sollte an der Dynamisierung entsprechend den Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes teilnehmen; hierbei

geht es um eine notwendige Werterhaltung. Ob zukünftige Änderungen im Versorgungsrecht auf das Altersgeld übertragen werden sollen, hat jeweils der Änderungsgesetzgeber zu entscheiden. Eine generelle Vorfeldfestlegung kann insoweit nicht sinnvoll sein.

Der Bericht stellt die Frage, ob die versorgungsrechtlichen Ruhens-, Anrechnungs- und Kürzungsbestimmungen entsprechend auf das Altersgeld übertragen werden sollen. Angesprochen sind die Regelungen der §§ 53 – 55 BVersG. Ziel dieser Vorschriften ist es, eine sozialpolitisch nicht gewünschte „Übersorgung aus öffentlichen Kassen“ zu verhindern. Formuliert wird im Bericht die Zielsetzung sicherzustellen, „das versorgungsrechtliche Anrechnungsvorschriften nicht durch Entlassung aus dem Dienstverhältnis umgangen werden können“.

Die entsprechende Heranziehung des § 53 BVersG zur Anrechnung von Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen in der Zeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze auf den Altersgeldanspruch lässt sich unter der genannten sozialpolitischen Zielstellung vertreten. Altersgeld soll für den freiwillig ausgeschiedenen Beamten keinen festen Einkommensbestandteil neben einem durch Arbeit erzielten regulären Einkommen sichern. Ohne eine Anrechnung würde ein nicht gewollter Anreiz zum Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis gegeben. Auch gegenüber der entsprechenden Heranziehung des § 54 BVersG ist m.E. prima facie keine durchgreifender Einwand zu erheben.

Schwieriger zu beantworten ist die im Bericht gar nicht angesprochene Frage, ob auch § 55 BVersG zur entsprechenden Anwendung gelangen sollte und Renten und Bezüge aus Versorgungswerken auf das Altersgeld anzurechnen wären. Dies kann dazu führen, dass in Fällen eines relativ frühen Ausscheidens aus dem Beamtenverhältnis, etwa nach 10 – 15 Jahren, das Altersgeld durch einen danach erworbenen Anspruch aus der gesetzlichen Rentenversicherung vollkommen „aufgesogen“ wird. Der Betroffene stünde sich dann schlechter als im Fall einer Nachversicherung in der bisherigen Form, die zumindest rentensteigernd wirkt. Die unbesehene Heranziehung des § 55 BVersG kann deshalb zu Wertungswidersprüchen mit dem Konzept des Altersgeldes führen. Die Vorschrift ist

in Perspektive auf den Beamten auf Lebenszeit, der regelmäßig nur vor dem Eintritt in ein langjähriges Beamtenverhältnis Anwartschaften auf eine gesetzliche Altersrente erworben hat und passt deshalb auf Fälle des Altersgeld nicht, bei dem es hauptsächlich um den umgekehrten Fall geht. Auch bei einem vergleichenden Blick auf die Zusatzversorgung der VBL, die entsprechende Anrechnungsregeln nicht kennt, muss bei Altersgeld grundsätzlich anrechnungsfrei im Hinblick auf die nach dem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis erworbenen Rentenansprüche bleiben. Denkbar erscheint aber eine (anteilige) Anrechnung iSd § 55 BVersG im Blick auf vor dem Eintritt in das Beamtenverhältnis erworbene Rentenansprüche, um unerwünschte sozialpolitische Effekte und Abwanderungsanreize zu vermeiden.

Der Bericht reklamiert sodann lediglich Entscheidungsbedarf in der Frage, ob auch eine dem Versorgungsrecht entsprechendes Hinterbliebengeld geleistet werden soll. Ohne hier auf Details eines Regelungsmodells eingehen zu können, muss dies grundsätzlich befürwortet werden. Die Versorgungszusage für die Familie ist zentraler Bestandteil jedes Alterssicherungssystems. Ohne eine solche Versorgung wäre das gesamte Modell des Altersgeldes derart entwertet, dass es sein ihm zugedachte Funktion nicht mehr oder doch nur noch für Alleinstehende erfüllen könnte.

Eine äußerst schwierig zu beantwortenden, dennoch aber zentrale Frage ist die „Mitnahme“ des Beihilfeanspruchs. Unbestreitbar geht es dabei um eine wichtige mit der Versorgung verbundene Unterstützungsleistung, deren völliger Wegfall das Altersgeld ebenfalls nicht unerheblich entwerten würde. Allerdings fällt bereits die rechtliche Konstruktion einer Mitnahmemöglichkeit schwer. Hierzu soll im Rahmen der Anhörung Stellung bezogen werden.