

Für ein demografiefestes, leistungsorientiertes und diskriminierungsfreies Versorgungsrecht

Der Verband der Rechtspfleger unterstützt das Ziel einer demografiefesten, diskriminierungsfreien und leistungsorientierten Beamtenversorgung. Deshalb begrüßt der Verband der Rechtspfleger die Ausweitung eines flexiblen Eintritts in den Ruhestand ebenso wie das Wiederaufgreifen der Altersteilzeit und den Abbau bestehender Diskriminierungen im Versorgungsrecht. Allerdings lässt der Entwurf mit der fehlenden Mitnahmefähigkeit erdienter Versorgungsanwartschaften und der weitgehenden Anrechnung von Renten auf die Beamtenversorgung zentrale Probleme der Beamtenversorgung ungelöst. Damit bleibt eine Chance ungenutzt, die so oft proklamierte und aus vielen Gründen notwendige Durchlässigkeit zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft zu realisieren. Hier fordert der Verband der Rechtspfleger, das Niedersächsische Beamtenversorgungsrecht zukunftsorientiert weiterzuentwickeln, die Altersversorgungssysteme durch ein fakultatives Altersgeld zu trennen und auf die Anrechnung der Renten zu verzichten.

A. Trennung der Altersversorgungssysteme

Der Verlust der Gesamtversorgung durch die Nachversicherung nur in der gesetzlichen Rentenversicherung stellt ein praktisch bedeutsames Hindernis für einen größeren Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und der Privatwirtschaft dar, das dem Leistungsprinzip abträglich ist. Eine zusätzliche Nachversicherung in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) kommt aber nicht in Betracht, da weder ein arbeits- noch ein beamtenrechtlicher Nachversicherungsanspruch gegeben ist (BAG, Urt. v. 20.03.2001, ZTR 2001, 371 [juris: Rnn. 14, 19]).

Um diesem Problem abzuhelpfen, fordert der Verband der Rechtspfleger die Einführung eines Wahlrechts zwischen einem Altersgeld in Höhe der erdienten Versor-

gungsansprüche und der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, die sich im Einzelfall als günstiger erweisen kann. Diese Trennung der Altersversorgungssysteme führt dazu, dass auf eine Anrechnung der Renten insgesamt verzichtet und § 55 NBeamtVG gestrichen werden kann.

Darüber hinaus können im Wesentlichen die §§84ff des Entwurfs des Dienstrechtsreformgesetzes des Landes Baden-Württemberg vom 20.07.2010 (LT-Drs. 14/6694) dienen.

B. Zu den Vorschriften des Gesetzentwurfs im Einzelnen

1. Zu Art. 1 § 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 1 NBeamtVG)

Der Verband der Rechtspfleger begrüßt die versorgungsrechtliche Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaften als zeitgemäße Beendigung einer Ungleichbehandlung, für die keine Rechtfertigung bestand, weil sowohl Ehe als auch Lebenspartnerschaft die rechtlich verbindliche Übernahme einer umfassenden Verantwortung füreinander verlangen (BVerfGE 124, 199 [juris: Rn. 102]).

2. Zu Art. 1 § 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs (§ 6 NBeamtVG)

Der Verband der Rechtspfleger begrüßt den Wegfall der Quotelung der Ausbildungszeiten bei Freistellungen von mehr als 12 Monaten durch Nichtübernahme des § 6 I 4 BeamtVG 2006 sowie die Abschaffung des Mindestalters für die Anrechnung von Ausbildungszeiten durch Nichtübernahme des § 6 I 2 Nr. 1 BeamtVG 2006. Mit diesen Maßnahmen werden Diskriminierungen wegen des Geschlechts bzw. des Alters beseitigt und wichtige Vorgaben der Rechtsprechung für eine familienfreundliche Personalpolitik umgesetzt (Kümmel, § 1 Rnn. 5a, 71a; EuGH ZBR 2004, 246; BVerwG IÖD 2010, 125; VGH Kassel IÖD 2009, 54).

3. Zu Art. 1 § 1 Nr. 14 des Gesetzentwurfs (§ 14 NBeamtVG)

Der Verband der Rechtspfleger fordert die Beibehaltung des vollendeten 63. Lebensjahres als Altersgrenze für ein abschlagsfreies Ruhegehalt sowie die Abschaffung der Versorgungsabschläge für den Fall der Dienstunfähigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 27.09.2005 festgestellt, dass der Gesetzgeber mit der Absenkung des Versorgungshöchstsatzes von 75 Prozent auf 71,75 Prozent die Grenzen der angemessenen Alimentation noch nicht überschritten hat. (BVerfGE 114 258 [juris: Rn. 137]). Mit der Erhöhung der Versorgungsabschläge geht der Gesetzgeber einen Schritt weiter und zu weit. Ein Versorgungsabschlag von 18 Prozent für Schwerbehinderte, die auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden, ist mit dem Alimentationsprinzip nicht mehr vereinbar. Zu diesem Ergebnis kommt übrigens auch der Entwurf eines Baden-Württembergischen Dienstrechtsreformgesetz vom 20.07.2010 (LT-Drs. 14/6694, S. 701).

Zwar ist der Gesetzgeber zu typisierender Betrachtung befugt und damit zu der Annahme berechtigt, das Prinzip der angemessenen Alimentation sei trotz Absenkung gewahrt, weil ältere Beamte einen geringeren Bedarf haben. Gerade für die Fallgruppen der Schwerbehinderung und der Dienstunfähigkeit ohne Dienstunfall trägt diese Annahme aber allein aufgrund der enormen Pflege- und Heilbehandlungskosten regelmäßig nur eingeschränkt oder überhaupt nicht. Daher ist die Altersgrenze für Schwerbehinderte, die auf Antrag in den Ruhestand versetzt werden, bei der Vollendung des 63. Lebensjahres zu belassen und die Einbeziehung Dienstunfähiger in den Versorgungsabschlag gänzlich zu streichen.

Soweit im letzteren Fall die eigentliche Motivation für die Einbeziehung in den Versorgungsabschlag die Annahme gewesen sein sollte, in vielen Fällen werde aus Gefälligkeit Dienstunfähigkeit attestiert, der man nur über die "Motivation" des Beamten beikommen könne, war dies ohnehin ein gegenüber den tatsächlich Dienstunfähigen der Fürsorge Hohn sprechender und insgesamt falscher Weg. Zwar ist anzuerken-

nen, dass der Anteil der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit in den Ländern von 42,4 Prozent im Jahr 1993 auf 21,7 Prozent im Jahr 2006 stetig gesunken ist (Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 08.04.2009, S. 231). Es stellt sich aber die Frage, ob eine Verschärfung der amtsärztlichen Begutachtung gegenüber der für Einzelschicksale blinden generalisierenden Betrachtung nicht das mildere und gleich geeignete Mittel darstellt.

4. Zu Art. 2 Nr. 10 des Gesetzentwurfs (§ 63 NBG)

Die Wiedereinführung der Altersteilzeit wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings ist das Blockmodell für eine altersgerechte Personalpolitik beizubehalten und der Umfang der Altersteilzeit für einen fairen Ausgleich aller Interessen auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu beschränken.

a) Absage an verkappten Stellenabbau und Beibehaltung des Blockmodells

Der Verband der Rechtspfleger fordert die Beibehaltung des fakultativen Blockmodells als eine unter mehreren notwendigen Antwort auf den demografischen Wandel: eine nicht rein fiskalisch motivierte altersgerechte Personalpolitik verlangt eine Spreizung der Altersabgänge und damit möglichst umfangreiche Alternativen des Ruhestandseintritts.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Blockmodell zwingend ausgeschlossen wird. Das Argument, das Blockmodell stünde im Widerspruch zu der beabsichtigten Verlängerung der Lebensarbeitszeit, vermag jedenfalls nicht zu überzeugen (S. 118 der Begründung). Denn das Gesetz verfolgt ohnehin gegenläufige Ziele, indem einerseits der Überalterung durch ein Vorziehen der Antragsgrenze entgegengewirkt werden soll, gleichzeitig aber ein Hinausschieben des Ruhestandes auf das 70. Lebensjahr ermöglicht und finanziell gefördert wird. Hierin liegt ein gerade mit Blick auf die angeblich angestrebte ausgewogene Altersstruktur fatales Ungleichgewicht der Anreize: denn der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand ist durch den ungebremsten

Versorgungsabschlag von maximal 25,2 Prozent finanziell ungleich weniger attraktiv als die Kombination aus Altersteilzeit und hinausgeschobenem Ruhestand. Damit aber wird der Überalterung nicht entgegengewirkt - sie wird gefördert. Und zwar zu Lasten sowohl der Jüngeren als auch des Nachwuchses. Anders jedenfalls kann der Hinweis kaum interpretiert werden, dem Haushalt entstünden durch diese Regelung keinerlei Mehrkosten, die nicht durch personalwirtschaftliche Maßnahmen wie verzögerte Wiederbesetzungen und Beförderungen ausgeglichen werden könnten (S. 66 der Begründung). Soweit also zu vermuten ist, dass sich hinter dem Etikett der altersgerechten Personalpolitik lediglich ein Programm zum Stellenabbau verbirgt, weil die frei werdenden Stellenteile vollständig zur Finanzierung der Altersteilzeit gesperrt werden, ist dem entschieden zu widersprechen. Eine nicht rein fiskalisch motivierte, altersgerechte Personalpolitik mit dem Ziel einer ausgewogenen Altersstruktur verlangt eine Streckung der Altersabgänge, zu der das Blockmodell gerade nicht im Widerspruch steht.

Um Fehlanreize zu vermeiden wäre allenfalls zu überlegen, die finanziellen Privilegierungen der Altersteilzeit zwischen Block- und Teilzeitmodell abzuschichten, etwa dergestalt, dass zwar beide Modelle an der erhöhten Anrechnung nach § 6 I 3 NBeamtVG teilnehmen, der Altersteilzeitzuschlag aber nur für das Teilzeitmodell gewährt wird.

b) Obligatorisch hälftige Altersteilzeit - Ausschluss der unterhälftigen Altersteilzeit nicht nur für Richterinnen und Richter

Der Verband der Rechtspfleger fordert, den Umfang der Altersteilzeit aus organisatorischen Gründen auf die Hälfte der regelmäßigen Altersteilzeit festzulegen.

Unterhälftige Teilzeit macht Arbeitsplatzteilung praktisch unmöglich und stellt die Behörden regelmäßig vor die Wahl zwischen den Interessen der Bediensteten und der Bürgerfreundlichkeit. Die Familienförderung mag diese Nachteile rechtfertigen, die Altersteilzeit aufgrund milderer Mittel eindeutig nicht. Zur Vermeidung dieser

Nachteile ist der Altersteilzeitanteil auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit festzulegen. Dass regelmäßige Arbeitszeit der Bezugsrahmen sein muss, ist für die Richterinnen und Richter bereits Bestandteil des Entwurfs, weil die unterhälftige Teilzeit im Richterdienst insbesondere bei der Heranziehung zum Bereitschaftsdienst zu praktischen und bei der Besetzung der Spruchkörper zu rechtlichen Schwierigkeiten führe. Dem ist sicher zuzustimmen. Allerdings leisten auch nicht-richterliche Bedienstete Bereitschaftsdienst. Die Anzahl der Köpfe, mit denen eine Serviceeinheit besetzt werden kann, mag zwar rechtlich unbegrenzt sein. Tatsächlich ist sie es nicht. Da durchgreifende sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung mithin nicht ersichtlich sind, ist eine einheitliche Regelung herbeizuführen. Insofern bietet sich an, die Teilzeitquote auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit festzulegen und die Folgeregelungen (Zuschlagshöhe und Anrechnungsfaktor) entsprechend anzupassen.