

Zu einigen Verfassungsproblemen bei Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst

Zwei renommierte Arbeitsrechtler (U. Preis/ F. Temming) haben sich bereits 2003 mit der Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst befasst und verfassungsrechtliche Probleme der Neuregelungen angedeutet.

Zum damaligen Zeitpunkt der Veröffentlichung der Aufsätze begannen gerade die Vorbereitungen für die ersten Klagen von rentenfernen Versicherten gegen ihre jeweilige zuständige Zusatzversorgungskasse. Dabei stand im Fokus der Betrachtung die Frage nach der Rechtmäßigkeit der pauschalisierenden Anwendung der „Nährungsrente“, also der fiktiv auf das 65. LJ hochgerechneten gesetzlichen Rente. Vielen Betroffenen, aber auch Anwälten und Richtern unterlief jedoch damals der Gedankenfehler, die Nährungsrente mit der zum 31.12.2001 ermittelten Anwartschaft (quasi als Momentaufnahme) auf die gesetzliche Rente zu vergleichen, statt die auf das vollendete 65. LJ hochgerechnete gesetzliche Rente zugrunde zu legen. Auch die Regelungen zu den Kindererziehungszeiten spielten damals bei einigen Klagen eine gewisse Rolle.

Es erschien den Autoren U. Preis und F. Temming bereits 2003 fraglich, ob einige Regelungen der Zusatzversorgung den Bedingungen von Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (Gleichheitsgrundsatz) genügen

Tiefergehende Betrachtungen zur Verfassungsmäßigkeit von § 18 BetrAVG n.F. mit seinen Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst wurden in den Aufsätzen leider nicht angestellt. Auch lagen 2003 noch keine veröffentlichten Gutachten/Studien (z.B.: <http://www.startgutschriften-arge.de>, Button: Studien) vor, die belegen, dass insbesondere eine grosse Zahl langdienender, rentenferner Alleinstehender ganz erhebliche gleichheitswidrige Nachteile durch die Übergangsregelungen (Startgutschriften) der neuen Zusatzversorgungssatzung erleiden.

Den Aufsätzen der Arbeitsrechtler ist zumindest (zum damaligen Zeitpunkt) eine gewisse kritisch distanzierte Sicht im Hinblick auf die Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst zu entnehmen. Ob sie eine argumentative Stütze für (rentenferne) Betroffene sein kann, sei dahingestellt.

Die Tarifparteien haben die lange Zeit nach den einschlägigen Urteilen vor den Landgerichten, Oberlandesgerichten, dem BGH leider nicht genutzt, eigene konstruktive und gerechte Vorschläge zu erarbeiten und zur Diskussion vorzulegen, die der berechtigten Kritik der Betroffenen und auch der Gerichte ausreichend Rechnung tragen. VBL und das Bundesministerium des Inneren (BMI) haben tatenlos zugesehen. Diesen Institutionen geht es meines Erachtens vorwiegend um die Finanzierungsaspekte der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Da werden wohl Gerechtigkeitslücken aus finanzpolitischen Gründen in Kauf genommen.

So bleibt es dem Bundesverfassungsgericht überlassen, in Deutschland höchststrichterlich eine richtungsweisende Entscheidung herbeizuführen. Danach bleibt für Klagen nur noch der EuGH.

Abschrift aus:

Richardi, R., Reichold, H. (Hrsg.), Altersgrenzen und Alterssicherung im Arbeitsrecht, München 2003, S. 247-274

Auszüge aus dem Aufsatz: Ulrich Preis, Filipe Temming: „Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst“

Zitatanfang:

*II. Übersicht über die reformierte Altersvorsorge
3. Übergangsregelungen, §§ 75 ff. VBL-Satzung*

b) Alt -Anwartschaften von rentennahen Jahrgängen

Die Berechnung der Alt-Anwartschaften für rentennahe Jahrgänge stellt nicht nur eine Gesamtversorgung zum Stichtag 31.Dezember 2001 auf, sondern rechnet insbesondere diese auch noch bis zum 63. Lebensjahr bei gleichem Entgelt hoch. Angerechnet werden neben der individuell bestimmbaren Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur noch diejenigen Leistungen, die der Arbeitnehmer nach dem neuen Punktemodell noch erreichen kann. Das ist nur recht und billig. Durch die Hochrechnung fällt die Startgutschrift der rentennahen Jahrgänge durchweg höher aus als diejenige der übrigen Anwartschaftsberechtigten. Insgesamt trägt diese Regelung dem erhöhten Vertrauensschutz Rechnung und erfüllt damit die Anforderungen des BAG, die er an den Schutz rentennaher Jahrgänge stellt.

c) Alt-Anwartschaften rentenferner Jahrgänge

Die Ermittlung der Startgutschrift für die rentenfernen Jahrgänge erfolgt hingegen nur nach dem steuerlich zulässigen Näherungsverfahren. Damit werden im Vergleich zu den rentennahen Jahrgängen die erdienten Alt-Anwartschaften anders berechnet. Durch den pauschalierenden Ansatz kann es im Einzelfall zu gewissen finanziellen Benachteiligungen kommen. Es fragt sich daher, ob diese Berechnung nicht gegen Art.3 Abs. 1 GG verstößt.

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz liegt allgemein vor, wenn im wesentlichen gleichliegende Sachverhalte ohne sachlich einleuchtenden Grund unterschiedlich behandelt werden. Dies wird in Rechtsprechung und Literatur als „Willkür“ bezeichnet, ohne dass damit ein subjektiver Schuldvorwurf verbunden wäre. Entscheidend ist allein die objektive Sach- und Rechtslage. Eine Ungleichbehandlung ist damit zunächst gegeben, wenn eine Personengruppe in einer bestimmten Weise, durch Eingriff oder Leistung, in Teilhabe oder Verfahren, rechtlich behandelt wird, eine andere Personengruppe in einer bestimmten anderen Weise rechtlich behandelt wird und beide Personengruppen unter einen gemeinsamen, weitere Personengruppen ausschließenden Oberbegriff gefasst werden können.

Der gemeinsame Bezugspunkt ist, dass es sich bei beiden Arbeitnehmergruppen jeweils um Anwartschaftsträger handelt. Die beiden Gruppen werden auch unterschiedlich behandelt, da die Startgutschrift hier individuell (rentennahe Jahrgang) dort pauschaliert (rentenferner Jahrgang) berechnet wird.

Diese Ungleichbehandlung müsste sachlich gerechtfertigt sein. Ein möglicher Rechtfertigungsgrund könnte gerade die Schutzbedürftigkeit rentennaher Jahrgänge sein. In diesem Zusammenhang gilt es noch darauf hinzuweisen, dass sich der erhöhte Schutz der

rentennahen Jahrgänge nur darauf richtet, eine der Gesamtversorgung entsprechende oder fast annähernde Zusatzrente zu bekommen. Das erhöhte schutzwürdige Vertrauen bezieht sich gerade auf die Tatsache, ab und trotz Geltung des neuen, verschlechternden Betriebsrentenrechts bis zum Renteneintritt weiterhin so behandelt zu werden, als ob eine Gesamtversorgungszusage bestünde. Dies ist durch die Hochrechnung ihrer Ansprüche nach dem Stichtag bis zur Vollendung ihres 63. Lebensjahres geschehen. Doch abgesehen davon genießen aber im Rahmen der Drei-Stufen-Lehre rentennahe genauso wie rentenferne Jahrgänge den gleichen Bestandsschutz ihrer Alt-Anwartschaften. Denn: Erdient ist erdient. Das Vertrauen beider Gruppen ist in diesem Fall gleich schützenswert. Die Berechnung von Alt-Anwartschaften danach zu differenzieren, ob sie von einem rentennahen oder –fernen Jahrgang stammen, ist daher kein tauglicher Rechtfertigungsgrund.

Ein weiterer möglicher Rechtfertigungsgrund könnte der unzumutbare Verwaltungsaufwand sein, die Alt-Anwartschaften der rentenfernen Pflichtversicherten ebenfalls individuell bis zum Stichtag 31. Dezember 2001 zu berechnen und einigen Arbeitnehmern deswegen finanzielle Abschlüsse zuzumuten. Dieser Grund wird jedenfalls von den Zusatzversorgungswerken angeführt. Durch die neue Betriebsrente müssen diese neben dem laufenden Geschäft ca.600.000 Startgutschriften für die rentennahen Jahrgänge ermitteln, ca.4,8 Millionen Startgutschriften für rentenferne Jahrgänge berechnen, ca.3,8 Millionen Startgutschriften für beitragsfrei Versicherte feststellen und ca.1,6 Millionen Bestandsrenten umstellen. Ohne Zweifel zieht der Wechsel des Betriebsrentensystems einen gehörigen Verwaltungsaufwand nach sich.

Das BVerfG erkennt die grundsätzliche Möglichkeit an, bei der Regelung von Massenerscheinungen den Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität für dort auftretende Ungleichbehandlung als Rechtfertigungsgrund aufzuführen. Dies setzt aber voraus, dass bei einer Gleichbehandlung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstehen würden, die nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden könnten. Wird für den Bereich des Sozialrechts eine Personengruppe von einer anderen Gruppe gewährten rechtlichen Begünstigungen ausgeschlossen, so hängt es wesentlich vom Gewicht der Folgen dieses Ausschlusses ab, welche Bedeutung dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität bei der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zukommt. Gründe der Verwaltungspraktikabilität können in einem solchen Fall die Vorenthaltung einer Vergünstigung nur tragen, wenn der Verwaltungsaufwand schlechthin in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zum angestrebten Ziel der Erfassung der potenziell Versicherungspflichtigen steht.

Die Rechtsprechung des BAG ist dem Einwand der Verwaltungspraktikabilität noch ablehnender eingestellt. Es hat erkannt, dass das Interesse des Arbeitgebers, von zusätzlichen finanziellen Belastungen und Verwaltungsaufwand verschont zu bleiben, regelmäßig keinen Vorrang gegenüber dem Interesse der benachteiligten Arbeitnehmer an der uneingeschränkten Beachtung des Gleichheitssatzes genießt. Die zugrunde liegenden, für die Arbeitgeber durchaus finanzintensiven Urteile betrafen den gleichheitswidrigen Ausschluss von unterhältig beschäftigten Teilzeitkräften, denen das BAG wegen der Verfassungswidrigkeit der Ausschlussklauseln im Versorgungstarifvertrag sogar rückwirkend eine Zusatzversorgungsrente zusprach. Die Grundsätze dieser Rechtsprechung lassen sich auf die Art und Weise der Berechnung der Anwartschaften übertragen. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass es gem. § 79 IV VBL-Satzung dem Arbeitnehmer und nicht der VBL obliegt, die Rentenauskunft des zuständigen Rentenversicherungsträgers zu beschaffen. Das Mehr an Verwaltungsaufwand liegt also zunächst beim zuständigen Rentenversicherungsträger und nicht bei der VBL; ein Anspruch auf Rentenauskunft besteht

gem § 109 I 2 SGB VI schon jetzt und ist vom Gesetzgeber sogar noch ausgebaut worden (§109 SGB VI in der Fassung ab dem 1. Januar 2004). Der Mehraufwand bei der Zusatzversorgungseinrichtung liegt nur noch in der individuellen Ermittlung des gesamtversorgungsfähigen Entgelts und der gesamtversorgungsfähigen Zeit. Doch die Daten und hierfür benötigte EDV sind bereits vorhanden. Von erheblichen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten, so wie sie das BVerfG fordert, kann nach unserer Auffassung daher keine Rede sein, zumal sie ja primär nicht den Zusatzversorgungsträger treffen. Daher ist auch kein Grund ersichtlich, in einer folgenorientierten Betrachtung der Verwaltungspraktikabilität einen Vorrang zum grundsätzlich unbedingten Bestandsschutz bereits erdienter Anwartschaften zu geben. Denn auch rentenferne Jahrgänge haben einen Anspruch auf optimale Berechnung ihrer in das neue Punktemodell zu transferierenden Anrechte.

Im Ergebnis lässt sich die Ungleichbehandlung damit auch nicht mit dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand der Zusatzversorgungswerke rechtfertigen. § 79 I VBL-Satzung ist deshalb nach unserer Auffassung verfassungswidrig. Bei Verfassungsverstößen gegen den Gleichheitssatz ist bei der Rechtsfolge zu differenzieren: Die eine Personengruppe kann ebenso wie die andere, die andere kann ebenso wie die eine, und beide können auf neue dritte Weise behandelt werden. Es hätte sich also angeboten, die rentenfernen den rentennahen Jahrgängen gleichzustellen - natürlich nur was ihre Berechnung der Alt-Anwartschaften betrifft. Das heißt, auch rentenferne Jahrgänge hätten sich um eine Rentenauskunft nach Kontklärung beim zuständigen Rentenversicherungsträger bemühen müssen, anderenfalls wird nach § 18 II BetrAVG verfahren. Ähnlich konzipiert ist § 2 V 2 BetrAVG, der dem Arbeitnehmer ein Wahlrecht zwischen einer individuellen Berechnung oder dem pauschalierten Näherungsverfahren lässt.

Fraglich ist allerdings nun, ob die Gerichte befugt sind, die sich aus der Verfassungswidrigkeit ergebende Regelungslücke zu schließen, oder ob es nicht vielmehr nur den Tarifparteien obliegt, den verfassungsgemäßen Zustand wiederherzustellen.

Auch tarifvertragliche Regelungen sind einer ergänzenden Auslegung zugänglich. Die Richter dürfen zwar grundsätzlich nicht in den verfassungsrechtlich abgesicherten Rechtssetzungsbereich der Tarifvertragsparteien eingreifen, Art.9 Abs. 3 GG. Eine ergänzende Tarifvertragsauslegung durch die Gerichte für Arbeitssachen scheidet deshalb dort aus, wo die Tarifvertragsparteien bewusst eine Regelung unterlassen haben. Anders verhält es sich bei einer unbewussten Regelungslücke. Hier ist zu beachten, dass es dem Gebot der Gerechtigkeit widerspräche, einer Partei, die keine Verantwortung für die Mängel eines Tarifvertrages zu tragen hat, eine Entscheidung entsprechend dem Sinn und Zweck der tariflichen Regelung vorzuenthalten. Eine unbewusste tarifliche Regelungslücke muss deshalb von den Gerichten durch eine ergänzende Auslegung geschlossen werden, wenn sich unter Berücksichtigung von Treu und Glauben ausreichende Anhaltspunkte für den mutmaßlichen Willen der Tarifvertragsparteien ergeben. Fehlt es hieran, kommt eine Lückenschließung nur dann in Betracht, wenn eine bestimmte Regelung nach objektiver Betrachtung zwingend geboten ist. Gibt es bei tatsächlicher und rechtlicher Betrachtung mehrere Möglichkeiten, eine festgestellte Tariflücke zu schließen, bedarf es einer Entscheidung der Tarifvertragsparteien. Die Gerichte für Arbeitssachen sind hiervon ausgeschlossen.

Das BAG hat allerdings im Falle eines Versorgungstarifvertrages- sozusagen als Rückausnahme von dem oben dargelegten Regel-Ausnahme-Prinzip - erkannt, dass auch planmäßige Regelungslücken ausnahmsweise durch das Gericht aufgefüllt werden können.

In jenem zu entscheidenden Fall hatte das verfassungswidrige Fehlen einer Besitzstandsregelung zu einer Regelungslücke geführt, die - obwohl beabsichtigt - durch den Senat geschlossen werden musste, weil nur so die Verletzung von Art.3 Abs. 1 GG beseitigt und der konkrete Rechtsstreit entschieden werden konnte: „[Der Senat] muss aus den denkbaren Regelungsmöglichkeiten... diejenige auswählen, die dem Regelungssystem des unstrittenen Versorgungstarifvertrags am nächsten kommt und keine ergänzende oder zweckändernde rechtspolitische Entscheidung erforderlich macht. . . . Es geht nicht darum, aus mehreren denkbaren Möglichkeiten nur aus Billigkeitsgründen auszuwählen, vielmehr ist im Wege der Lückenschließung die sonst unvermeidliche Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG zu beseitigen. Bei einer solchen Fallgestaltung ist die systemkonforme Ergänzung des Tarifvertrages der einzig gangbare und die Tarifautonomie am wenigsten berührende Lösungsweg“.

Auch bei der Verfassungswidrigkeit von Parlamentsgesetzen ist anerkannt, dass das BVerfG nur in engen Ausnahmefällen die einer Personengruppe gleichheitswidrig vorenthaltene Begünstigung im Wege der ergänzenden Auslegung auf diese ausdehnen darf. Dies folgt aus dem Gewaltenteilungs- und dem Demokratieprinzip. Ein Ausnahmefall ist im Sozialrecht anerkannt, wenn ein Verfassungsauftrag besteht, der Gesetzgeber ein komplexes Regelungssystem geschaffen hat, er erkennbar daran festhalten will und das Regelungssystem nur dann konsequent und stimmig bleibt, wenn die Begünstigung auf die übersehene Gruppe ausgedehnt wird. Ist dies der Fall, darf diese Ausdehnung auch durch das BVerfG erfolgen.

Selbst wenn man die Berechnungsmethode für die Anrechte von rentenfernen Jahrgängen als abschließend betrachtet - wofür im Ergebnis vieles spricht - wäre es doch gerechtfertigt, hier die gerade erwähnte Rückausnahme eingreifen zu lassen. Die Gerichte könnten also das Versorgungswerk verpflichten, die Anwartschaften eines Pflichtversicherten eines rentenfernen Jahrganges individuell zu berechnen, so er denn seine Rentenauskunft eigenständig beigebracht und vorweisen kann.

...

Die Übergangsregelung für die rentennahen Jahrgänge wird den Anforderungen der Drei-Stufen-Theorie des BAG gerecht. Hingegen ist dies bei der Berechnung der Alt-Anwartschaften für die rentenfernen Jahrgänge nicht der Fall. Durch den Ausschluss der Möglichkeit, ihre Anwartschaften ebenfalls individuell zu berechnen, verstößt § 79 I VBL-Satzung gegen Art.3 Abs.1 GG. Die Differenzierung nach dem Kriterium „rentennaher oder rentenferner Jahrgang“ ist in diesem Zusammenhang sachlich ebenso wenig gerechtfertigt wie nach dem Kriterium „unzumutbarer Verwaltungsaufwand“.

....

Zitatende

Es sei auch verwiesen auf den Aufsatz:

Ulrich Preis, Filipe Temming: Verfassungsrechtliche Probleme der neuen betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst“, ZTR 6/2003, S. 262 – 268

Beide Aufsätze liegen komplett vor.