

Friedmar Fischer / Werner Siepe
Standpunkt:
Entscheidungsträger 1: Der lange Arm der VBL

04.07.2011

Vorbemerkung

Die **VBL (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder)** als mit Abstand größte Zusatzversorgungseinrichtung ist Teil der ausführenden Gewalt und als Bundesoberbehörde direkt dem BMF (Bundesministerium der Finanzen) unterstellt. Sie ist nicht Gesetzgeber, aber an der Entstehung und Umsetzung des umstrittenen § 18 BetrAVG in vielfacher Weise beteiligt.

Sowohl die BGH-Urteile ([Az. IV ZR 74/06](#)) vom 14.11.2007 und vom 29.9.2010 ([Az. IV ZR 99/09](#)) als auch die Neuregelung der Startgutschriften für rentenferne Pflichtversicherte und beitragsfrei Versicherte laut Tarifeinigung vom 30.5.2011 beziehen sich letztlich auf den § 18 Abs. BetrAVG n.F., der am 1.1.2001 in Kraft getreten ist und ursprünglich nur eine Sonderregelung für aus dem öffentlichen Dienst ausgeschiedene Arbeitnehmer darstellen sollte.

Die Berechnungsformel nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG ist von der Startgutschriften-Arge (<http://www.startgutschriften-arge.de>) mehrfach als **Fallenstellerparagraf** bezeichnet worden, weil sie insgesamt 7 systematische Fehler aufweist (siehe u.a. Studie¹ „Der Fallenstellerparagraf – Warum § 18 des Betriebsrentengesetzes verfassungswidrig ist“, Standpunkt² „Pro und contra § 18 BetrAVG“, Essay³ „Akteure rund um den § 18“, Dossier⁴ „Die Fehler des Gesetzgebers“). Zu den insgesamt aufgezeigten 7 Fehlern gehört auch der **pauschale Anteilssatz von 2,25 % pro Pflichtversicherungsjahr**, der laut BGH rentenferne Pflichtversicherte und beitragsfrei Versicherte mit längeren Ausbildungszeiten benachteiligt und daher verfassungswidrig ist.

Eine ganz besondere Bedeutung erhielt der § 18 Abs. 2 BetrAVG aber erst durch seine Anwendung bei der Berechnung der Rentenanwartschaften zum 31.12.2001 (Startgutschriften) für rentenferne Pflichtversicherte (ab Jahrgang 1947).

¹ http://www.startgutschriften-arge.de/6/studie_fallenstellerparagraf.pdf

(Februar 2009)

² http://www.startgutschriften-arge.de/3/SP_Pro_Contra_Paragraf_18_BETRAVG.pdf

(November 2009)

³ http://www.startgutschriften-arge.de/4/Essay_Akteure_rund_um_Paragraf_18.pdf

(September 2009)

⁴ http://www.startgutschriften-arge.de/5/Dossier_Fehler_Gesetzgeber.pdf

(Februar 2009)

Der „Fallenstellerparagraf“ 18 des Betriebsrentengesetzes ist eine Geschichte mit Irrungen und Wirrungen, die bis heute anhalten. Da die VBL am Entscheidungsprozess immer mit beteiligt war, kommt ihr dabei eine dominierende Rolle zu. Ihr langer Arm reicht bis in die Tarifparteien, Bundesministerien und den Gesetzgeber hinein, wie anhand der folgenden drei Fehlentscheidungen verdeutlicht wird.

1. **Fehlentscheidung:** Die Fehler des Gesetzgebers im Dezember 2000

Zur Vorgeschichte: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erklärte im Urteil vom 15.7.1998 ([Az. 1 BvR 1554/89](#))⁵ den alten § 18 des Betriebsrentengesetzes für verfassungswidrig und forderte den Gesetzgeber zur Neuregelung bis zum Ende des Jahres 2000 auf. Verfassungswidrig sei laut BVerfG der Pauschalsatz von 0,4 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts pro Pflichtversicherungsjahr, da dieser insbesondere Spitzenverdiener benachteiligen würde und im Widerspruch zu § 2 BetrAVG stünde.

Die damalige Bundesregierung unter Gerhard Schröder beschloss am 19.10.2000 den Entwurf des neuen § 18 und leitete den Entwurf am 20.10.2000 weiter an den Bundestag. Am 29.9.2000 hatte der Bundesrat zum Gesetzentwurf Stellung genommen.

Erstaunlicherweise war der Entwurf zum § 18 der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) bereits am 14.8.2000 bekannt, da sie im **Grundsatzpapier „Zukunft der Zusatzversorgung“** direkt auf diesen Entwurf Bezug nahm. Es spricht viel dafür, dass die VBL bei der Abfassung des neuen § 18 Pate gestanden hat.

Federführend für den Entwurf zum neuen § 18 war das Bundesinnenministerium (siehe [BT-Drucksache 14/4363](#))⁶ unter dem damaligen Bundesinnenminister Otto Schily. Die damalige Staatssekretärin und ehemalige Bundesjustizministerin **Brigitte Zypries** war in den Jahren 1998 bis 2002 nach eigenen Angaben schwerpunktmäßig auch mit den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst befasst.

Der am 21.12.2000 von Bundestag sowie Bundesrat verabschiedete und ab 1.1.2001 in Kraft getretene § 18 BetrAVG n.F. betrifft laut Originaltext nur aus dem öffentlichen Dienst ausgeschiedene Arbeitnehmer. Laut BGH-Urteil vom 29.9.2010 ([Az. IV ZR 99/09](#)) sind die Rentenanwartschaften zum 31.12.2001 für am 1.1.2002 beitragsfrei Versicherte unverbindlich, da diese bei längeren Ausbildungszeiten benachteiligt seien. Insgesamt sind von diesem Urteil rund 4 Millionen beitragsfrei Versicherte betroffen.

⁵ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs19980715_1bvr155489.html

⁶ <http://dip.bundestag.de/btd/14/043/1404363.pdf>

Bereits im Urteil des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 22.9.2005 ([Az. 12 U 99/04](#))⁷ wurden 6 Berechnungsfaktoren des § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG bei der Ermittlung der Rentenanwartschaften zum 31.12.2001 für rentenferne Pflichtversicherte kritisiert. Der Bundesgerichtshof hat dann am 14.11.2007 ([Az. IV ZR 74/06](#)) nur einen dieser Faktoren, und zwar den für Rentenferne mit längeren Ausbildungszeiten zu niedrigen jährlichen Anteilssatz von 2,25 % der sog. Voll-Leistung, als Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG angesehen und damit die Rentenanwartschaften per 31.12.2001 (Startgutschriften) bei rentenfernen Pflichtversicherten für unwirksam erklärt.

Der größte Fehler des Gesetzgebers bestand darin, auf die frühere **Mindestversorgungsrente in Höhe von 0,4 %** des gesamtversorgungsfähigen Entgelts pro Pflichtversicherungsjahr (sog. qualifizierte Versorgungsrente im früheren Gesamtversorgungssystem) im neuen § 18 BetrAVG ganz zu verzichten und dadurch in Kauf zu nehmen, dass der **Formelbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG** für beim Ausstieg alleinstehende ehemalige Pflichtversicherte auf bis zu 0,14 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts absinken konnte. Dieser systematische Fehler kann auch nicht durch den **Mindestbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 BetrAVG** (sog. einfache Versorgungsrente im früheren Gesamtversorgungssystem) geheilt werden, da dieser Mindestbetrag mit steigender Anzahl der bis zum Ausstieg erreichten Pflichtversicherungsjahre ebenfalls deutlich bis auf 0,2 % sinkt. Auch bei „nur“ 20 erreichten Pflichtversicherungsjahren bis zum Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst geht der Mindestbetrag nicht über 0,3 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts pro Jahr hinaus.

2. Fehlentscheidung: Die Fehler der Tarifparteien am 13.11.2001

Die Tarifparteien haben am 13.11.2001 die Grundentscheidung getroffen, den zunächst nur für ausgeschiedene Beschäftigte gedachten und gerade erst zum 1.1.2001 eingeführten § 18 des Betriebsrentengesetzes auch zur Berechnung der Rentenanwartschaft (Startgutschrift) per 31.12.2001 für rentenferne Pflichtversicherte zu nutzen. Somit wird die Anwendung von § 18 BetrAVG um diese rund 4,2 Millionen Rentenfernen (ab Jahrgang 1947) erweitert.

Im Juli 2001 erfolgte seitens der VBL an die von den Tarifparteien eingerichtete Expertengruppe der Hinweis, dass der **neue § 18 für die Berechnung der rentenfernen Startgutschriften einschlägig** sei (siehe OLG-Urteil vom 22.9.2005 [Az. 12 U 99/04](#)). Die Tarifparteien setzten diesen **Hinweis der VBL** dann im Altvorsorgeplan vom 13.11.2001 und im Altersvorsorgetarifvertrag vom 1.4.2002 um. **Percy Bischoff**, Volljurist und als Beauftragter für den Haushalt direkt dem Präsidenten der VBL zugeordnet, hat

⁷ http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=5697

die Tarifverhandlungen zur Neuordnung der Zusatzversorgung begleitet. Deutlicher kann der Einfluss der VBL auf die damalige Regelung der rentenfernen Startgutschriften wohl kaum sein.

Besonders benachteiligt wurden nun die am 31.12.2001 alleinstehenden Rentenfernen, da sie in aller Regel eine Startgutschrift in Höhe von deutlich unter 0,3 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts pro Pflichtversicherungsjahr erhielten. Der Formelbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG liegt beispielsweise für alle gesamtversorgungsfähigen Entgelte zwischen 2.000 und 4.800 € unter diesen 0,3 %. Meist wurde der bis auf 0,14 % bei gesamtversorgungsfähigen Entgelten zwischen 3.000 und 3.200 € absinkende Formelbetrag zumindest vom Mindestbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 BetrAVG oder der neu eingeführte Mindeststartgutschrift nach § 9 Abs. 3 ATV (7,36 € für jedes volle Pflichtversicherungsjahr bei mindestens 20 Pflichtversicherungsjahren bis zum 31.12.2001) übertroffen, so dass die Startgutschrift für alleinstehende Rentenferne nicht ins Bodenlose fiel.

Bemerkenswert ist eine kritische Stellungnahme der VBL auf ihrer Homepage zum Urteil des OLG Karlsruhe vom 22.9.2005: *„Nicht nachvollziehbar ist ferner die Vermutung des Oberlandesgerichts, dass die Tarifvertragsparteien anders als bei den rentennahen Jahrgängen und Bestandsrentnern die finanziellen Konsequenzen eines „erhöhten Besitzstandsschutzes“ für die rentenfernen Jahrgänge nicht in ihre Überlegungen einbezogen hätten. Gerade die Entscheidung der Tarifvertragsparteien, angesichts der finanziellen Situation nur den besonders schützenswerten Personengruppen einen über die Anwartschaft nach § 18 Abs. 2 BetrAVG hinausgehenden Besitzschutz zu gewähren, zeigt, dass sich die Tarifvertragsparteien sehr wohl mit dieser Frage auseinandergesetzt haben“* .

Die VBL stützt somit die Position der Tarifparteien, dass ein über § 18 Abs. 2 BetrAVG hinausgehender „**Besitzstandsschutz**“ nur für die besonders schützenswerte Personengruppe der rentennahen Jahrgänge nötig gewesen sei.

3. Fehlentscheidung: Die Fehler der Tarifparteien am 30.5.2011

Die bereits mit der Verabschiedung des § 18 BetrAVG durch den Gesetzgeber im Dezember 2000 (siehe 1. Fehlentscheidung) und der Verwendung der Berechnungsformel nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG auch für die Startgutschrift-Berechnung bei rentenfernen Pflichtversicherten (siehe 2. Fehlentscheidung) erfolgten Fehleinschätzungen haben sich mit der **Tarifeinigung am 30.5.2011** fortgesetzt, an der auch die VBL beteiligt war.

Das von der TdL (Tarifgemeinschaft deutscher Länder) vorgeschlagene und von allen anderen Tarifparteien letztlich akzeptierte **Vergleichsmodell** zwischen § 2 und § 18 BetrAVG lässt den Formelbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 1

BetrAVG zunächst unangetastet. Nur wenn die Abweichung zwischen den Versorgungssätzen nach § 2 Abs. 2 BetrAVG und § 18 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG mehr als 7,5 Prozentpunkte beträgt, kann es überhaupt einen Zuschlag auf die bisherige Startgutschrift geben. Selbst wenn diese notwendige Bedingung für einen Zuschlag erfüllt wäre, nützt dies nahezu keinem alleinstehenden rentenfernen Pflichtversicherten, da der evtl. erhöhte Formelbetrag fast immer noch unter dem Mindestbetrag nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 BetrAVG bzw. der Mindeststartgutschrift nach § 9 Abs. 3 ATV bleibt.

Zudem werden sowohl alle Rentenfernen, die am 31.12.2010 das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (also alle Jahrgänge ab 1961), als auch alle Rentenfernen mit einem Einstieg bis zum 25. Lebensjahr in den öffentlichen Dienst (also mit mindestens 40 erreichbaren Pflichtversicherungsjahren) kategorisch von einem Zuschlag ausgeschlossen.

Diese Einschränkungen sorgen dafür, dass nur ca. 15 % der Rentenfernen einen Zuschlag auf ihre bisherige Startgutschrift erhalten. Auch viele Rentenferne mit längeren Ausbildungszeiten werden vom Zuschlag ausgeschlossen.

Ob neben der TdL auch die VBL dieses Vergleichsmodell einschließlich der finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Rentenfernen favorisiert hat, ist nicht bekannt. Nach den Kommentaren der VBL-Juristen Norbert Wein und Matthias Konrad zum BGH-Urteil vom 14.11.2007 ist dies eigentlich nicht zu erwarten.

Organe der VBL

Vorstandsvorsitzender und **Präsident der VBL** ist seit dem 1.4.2002 **Wolf R. Thiel** (Jahrgang 1946), der am 1.4.2007 für 5 weitere Jahre vom Bundesfinanzministerium bestätigt wurde. Thiel ist Volljurist und war von 1978 bis 2002 im Bundesinnenministerium tätig, zuletzt als Ministerialrat und Leiter der Arbeitsgruppe Tarifrecht im öffentlichen Dienst. Von Wolf R. Thiel unterzeichnete Schreiben des Bundesinnenministeriums zu Fragen der Zusatzversorgung von teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern aus den Jahren 1995 und 1996 belegen, dass Thiel spätestens seit Mitte der 90er Jahre mit dem Thema Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst befasst war. Als hauptamtliches VBL-Vorstandsmitglied ist Thiel vom Bundesinnenministerium „zur Dienstleistung bei der Anstalt beurlaubt“ und bleibt weiterhin „Bediensteter der an der Anstalt beteiligten Verwaltungen“.

Der **Vorstand** der VBL besteht aus 17 Mitgliedern, darunter 8 Versichertenvertretern, die nach Vorschlag der Gewerkschaften vom Verwaltungsrat in den Vorstand berufen werden.

Der **Verwaltungsrat** ist oberstes Organ der VBL und besteht aus 38 Mitgliedern, paritätisch zusammengesetzt aus den Vertretern der Arbeitgeber

und den von der Gewerkschaftsseite vorgeschlagenen Versichertenvertretern. Der Verwaltungsrat wird durch eine Doppelspitze geleitet. Seit dem 23.11.2007 hat der niedersächsische Finanzminister und TdL-Vorsitzende **Hartmut Möllring** den Vorsitz für die Arbeitgeberseite inne. Auf Versicherten- und damit Arbeitnehmerseite ist **Kurt Martin** (Jahrgang 1946), der damalige Verhandlungsführer von ver.di bei der Reform der Zusatzversorgung im November 2001, seit 1.3.2007 Vorsitzender des Verwaltungsrats. Der Vorsitz wechselt jeweils im Jahresrhythmus.

(Internetquelle des vorliegenden Dokuments:

http://www.startgutschriften-arge.de/3/SP_ET_1_VBL.pdf)