

Dr. Friedmar Fischer und Werner Siepe

Kostensparnis statt Schutz vor sozialer Härte

Vorbemerkungen

Bekanntlich gehört der Versorgungsausgleich nach Scheidungen zu einem der schwierigsten Rechtsgebiete. Dies gilt auch nach dem Inkrafttreten des **Versorgungsausgleichsgesetzes (VersAusglG)**¹ ab 1.9.2009.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun am 06.05.2014 (**Az. 1 BvL 9/12** und **1 BvR 1145/13**)² entschieden, dass die gesetzlichen Regelungen in **§§ 32, 33 und 37 VersAusglG** über die **Vermeidung von Härten für den ausgleichsverpflichteten Ex-Ehegatten** nicht für die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst gelten sollen. Nach Auffassung von sieben Verfassungsrichtern ist der Ausschluss der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes nicht verfassungswidrig. Im Sondervotum des Verfassungsrichters Dr. Gaier wird jedoch eine abweichende Meinung vertreten.

Mit 7:1 Stimmen ging die Entscheidung zu Gunsten der beklagten Zusatzversorgungskassen (KVBW als Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versorgungsverbandes Baden-Württemberg sowie VBL als Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) aus, aber zu Ungunsten der klagenden Zusatzrentner (mit Kürzung ihrer Zusatzversorgung wegen Versorgungsausgleichs trotz zusätzlicher Unterhaltszahlung bzw. trotz Todes der ausgleichsberechtigten³ Ex-Ehefrau vor Ablauf von drei Jahren nach Beginn ihrer eigenen Rente).

Zwei Fälle sind bei den nur für Regelsicherungssysteme wie beispielsweise der gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Härteregelungen für ausgleichsverpflichtete Ex-Ehegatten zu unterscheiden:

1. **Fall:** keine Kürzung der gesetzlichen Rente in Höhe des Unterhaltsanspruchs, wenn Unterhalt an den ausgleichsberechtigten Ex-Ehegatten gezahlt wird (sog. nahehelicher Unterhalt, siehe **§ 33 VersAusglG** und **BVerfG-Urteil 1 BvL 9/12**)
2. **Fall:** keine Kürzung der gesetzlichen Rente nach Tod des ausgleichsberechtigten Ehegatten, wenn dieser seine Rente noch nicht bzw. nicht länger als drei Jahre bezogen hat (sog. Vorversterben, siehe **§ 37 VersAusglG** und **BVerfG-Urteil 1 BvR 1145/13**).

Diese Härtefallregelungen gelten aber nach der Reform des Versorgungsausgleichs und auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht für die Zusatzrente. Dort soll das Prinzip gelten: „**Einmal gekürzt – immer gekürzt**“. Ein paar kritische Anmerkungen zu den beiden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts seien daher erlaubt.

¹ <http://www.gesetze-im-internet.de/versausglg/>

² http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20140506_1bvl000912.html

³ Bei der Ehescheidung wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Partner während der Ehe geprüft. Der wirtschaftlich stärkere Partner (Zahlungspflichtiger = **Ausgleichsverpflichteter**) wird zum Ausgleich an den wirtschaftlich schwächeren Partner (Zahlungsempfänger = **Ausgleichsberechtigter**) verpflichtet.

Kritik anhand der Systematik von Alterssicherungssystemen

Die vor Verabschiedung des **VersAusglG** geltenden **Härteregelnungen beim Versorgungsausgleich** (keine Kürzung bei Zahlung von Unterhalt oder bei Tod des ausgleichsberechtigten Ex-Ehegatten vor Ablauf von drei Jahren mit eigener Rente) galten auch für Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.

Dies war und ist auch heute aus Sicht der Systematik von Alterssicherungssystemen logisch nachvollziehbar. Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes ist eine Pflichtversicherung für Angestellte im öffentlichen Dienst und zugleich eine Zusatzsicherung zur gesetzlichen Rentenversicherung, die als Pflichtversicherung für alle sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer eine Grundversorgung darstellt. Somit besteht die **Gesamtversorgung** eines ehemaligen Angestellten des öffentlichen Dienstes aus der Grundversorgung (gesetzliche Rente) und der Zusatzversorgung (Zusatzrente) und stellt somit eine Einheit dar.

Nach **§ 32 VersAusglG** sollen aber ab 1.9.2009 die speziellen Härteregelnungen in **§§ 33 und 38 VersAusglG** nur noch für „Regelsicherungssysteme“ gelten und nicht mehr für die „ergänzende Altersvorsorge“, zu der nun auch die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes gezählt wird.

In **§ 32 VersAusglG** werden abschließend fünf **Regelsicherungssysteme mit öffentlich-rechtlichen Versorgungsträgern** (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung, Alterssicherung der Landwirte, Versorgungssystem der Abgeordneten sowie Regierungsmitglieder im Bund und in den Ländern) aufgezählt.

Es ist überhaupt nicht schlüssig, warum ausgerechnet die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst mit öffentlich-rechtlichen Versorgungsträgern in **§ 32 VersAusglG** ausgeklammert wird. Dieser Ausschluss steht in völligem Widerspruch zu den von der jeweiligen Bundesregierung alle vier Jahre neu aufgelegten Versorgungs- und Alterssicherungsberichten, in denen die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes als Zusatzsicherung und als öffentlich finanziertes Alterssicherungssystem neben der Beamtenversorgung in besonderem Maße gewürdigt wird.

Im **Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung**⁴ (dort **Übersicht I.3**) werden die Alterssicherungssysteme anschaulich gegenübergestellt:

Alterssicherungssysteme im Vergleich

Sicherungsfunktion	Angestellte und Arbeiter		Beamtinnen u. Beamte, Richterinnen u. Richter sowie Berufssoldatinnen u. Berufssoldaten
	Privatwirtschaft	Öffentlicher Dienst	
Regelsicherung (1. Säule)	Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung		Beamtenversorgung
Zusatzsicherung (2. Säule)	Betriebsrente	Zusatzversorgung (VBL/kommunale Zusatzversorgungskassen)	
Private Altersvorsorge (3. Säule)	Eigenverantwortliche Altersvorsorge		

Nur die **gesetzliche Rentenversicherung** und die **Beamtenversorgung** sind danach Regelsicherungssysteme im engeren Sinne. Das Besondere bei der Beamtenversorgung ist ihre Bifunktionalität, da sie Regel- und Zusatzsicherung in sich vereinigt. Somit sind

⁴ <http://dip.bundestag.de/btd/17/135/1713590.pdf>

Härtere Regelungen beim Versorgungsausgleich von geschiedenen Beamten nicht teilbar. Was für den Teil der Regelsicherung gilt, hat auch für ihren Teil der fiktiven Zusatzsicherung zu gelten.

Die **Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst**, wie sie von den öffentlich-rechtlichen Versorgungsträgern der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) und den kommunalen bzw. kirchlichen Zusatzversorgungskassen (ZVK) durchgeführt wird, deckt zwar nur die Zusatzsicherung als 2. Säule der Altersversorgung ab. Da sie aber zusammen mit der Regelsicherung bzw. Grundversorgung über die gesetzliche Rentenversicherung eine Gesamtversorgung für die Angestellten des öffentlichen Dienstes leisten soll, müssen für sie die gleichen Härtere Regelungen im Versorgungsausgleich wie in der Beamtenversorgung gelten.

Schließlich stehen sich schon aus historischer Sicht bis heute zwei Altersversorgungssysteme im öffentlichen Dienst gegenüber – einerseits die Beamtenversorgung für die Pensionäre und ehemaligen Beamten, andererseits die aus gesetzlicher Rente und Zusatzrente bestehende Gesamtversorgung für die Rentner und ehemaligen Angestellten des öffentlichen Dienstes. Systembezogen annähernd gleichwertige Versorgungsregelungen, wozu auch der Versorgungsausgleich zählt, sollten daher eine Selbstverständlichkeit sein.

Im Teil A des **Alterssicherungsberichts der Bundesregierung 2012**⁵ werden im Übrigen nur **öffentlich finanzierte Alterssicherungssysteme** dargestellt, zu denen fraglos auch die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zählt, aber beispielsweise nicht die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft oder die private Altersvorsorge (zum Beispiel Riester-Rente).

Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes unterscheidet sich von der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und der privaten Altersvorsorge durch zwei spezifische Merkmale: **Pflichtversicherung** und **öffentlich-rechtliche Trägerschaft** mit Aufsicht durch ein Landes- oder Bundesministerium. Beispielsweise übt das Bundesfinanzministerium die Aufsicht über die VBL aus.

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Zusatzversorgungskassen (VBL sowie kommunale und kirchliche ZVK) zwar als Träger in öffentlich-rechtlicher Form an. Dennoch zählt es die „*stärker ökonomisch orientierte*“ Zusatzversorgung nicht zu den „*stärker sozial geprägten Regelsicherungssystemen*“ (siehe Tz. 76). Die Zusatzversorgung sei „**ökonomisch auf Kostenvermeidung**“ bedacht (siehe Tz. 75).

Damit lassen die sieben Verfassungsrichter die Katze aus dem Sack. In einem Regelsicherungssystem wie der gesetzlichen Rentenversicherung soll das Sozial- und Solidarprinzip gelten, in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes jedoch nicht, weil diese stärker auf Kostenersparnis ausgerichtet sei.

Offensichtlich gilt dort das Prinzip: Kostenersparnis ist wichtiger als der Schutz vor Härten für bestimmte Betroffene wie beispielsweise ausgleichspflichtige Zusatzrentner, die zusätzlich zur Kürzung ihrer Zusatzrente auch noch Unterhalt zahlen müssen (siehe **1. Fall**) oder ihre gekürzte Zusatzrente auch im Falle eines „Vorversterbens“ ihres ausgleichsberechtigten Ex-Ehegatten in Kauf nehmen müssen (siehe **2. Fall**).

⁵ http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht_2012.pdf?__blob=publicationFile

Sondervotum des Verfassungsrichters Dr. Gaier

Gleich zu Anfang des Sondervotums heißt es in aller Deutlichkeit: „**Die Entscheidung zeigt, dass nicht jede für sich genommene stringente juristische Argumentation vor sozialer Härte schützen kann**“ (Tz. 79). Laut Verfassungsrichter Dr. Gaier gibt es keinen hinreichenden Sachgrund für eine Differenzierung der Härteregelungen bei den Alterssicherungssystemen, sondern nur eine „*vermeintliche Verschiedenartigkeit verschiedener Systeme*“ (Tz. 90). Beide Versorgungssysteme, also Regel- und Zusatzversorgungssystem, dienen „*ein und demselben Ziel, eine ausreichende Altersversorgung breiter Bevölkerungskreise sicherzustellen*“ (Tz. 90). Dieser Sicht kann nur voll zugestimmt werden.

Dr. Gaier sieht in **§ 37 VersAusglG** (keine Kürzung der Versorgung des ausgleichsverpflichteten Ex-Ehegatten beim „Vorversterben“ des ausgleichsberechtigten Ex-Ehegatten vor Ablauf von drei Jahren mit eigener Rente) eine wesentliche und in **§ 33 VersAusglG** (keine Kürzung der Versorgung des ausgleichsverpflichteten Ex-Ehegatten bis zur Höhe der Unterhaltszahlungen an den ausgleichsberechtigten Ex-Ehegatten) sogar eine „**geradezu existentielle Härteregelung**“, die nach seiner Ansicht nicht zur Disposition des Gesetzgebers gestellt werden könne (Tz. 91).

Wenn der Gesetzgeber aber die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes beispielsweise von der Härteregelungen nach **§§ 37 VersAusglG** ausschließt, wird von den Betroffenen ein „**sinnloses Opfer**“ verlangt, weil der Nachteil des Ausgleichsverpflichteten in diesem Fall nicht mehr durch einen Vorteil des Ausgleichsberechtigten ausgeglichen werden kann (Tz. 83). Die finanziellen Auswirkungen manifestieren sich „*in Form ersparter Leistungen*“ bei der jeweiligen Zusatzversorgungskasse (Tz. 84).

Dr. Gaier kritisiert die „**Rigorosität**“, wie sie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck kommt und in den geschilderten Fallkonstellationen „**unzumutbare, ja bisweilen geradezu dysfunktionale Folgen**“ nach sich zieht (Tz. 86).

Eine Hoffnung drückt Verfassungsrichter Dr. Gaier ganz am Ende seines Sondervotums aus: „**Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber die Gefahr von Altersarmut für nicht wenige Betroffene erkennt...**“ (Tz. 91). Dem ist nichts hinzuzufügen.

Gesetzgeber und Bundesregierung sind gefordert

Da das Bundesverfassungsgericht den Ausschluss der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes von den in **§§ 33, 34 und 37 VersAusglG** aufgeführten Härteregelungen nicht für verfassungswidrig angesehen hat, ist nun der Gesetzgeber aufgerufen, dies zu ändern.

Es darf nicht sein, dass die Kostenersparnis für Zusatzversorgungskassen über den Schutz vor sozialer Härte gestellt wird.

Dass die Zusatzrente in den beiden genannten Fällen weiterhin gekürzt werden soll, während dies bei der gesetzlichen Rente oder der Beamtenpension nicht geschieht, ist nicht einsichtig.

Schlussbemerkungen

Die Regelungen im Versorgungsausgleichsgesetz und das dazu ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts reihen sich leider ein in weitere Maßnahmen, die für eine schleichende Demontage der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst sorgen.

Beispielsweise soll die ab 1.7.2014 in Kraft tretende abschlagsfreie gesetzliche Rente ab 63 Jahren nach 45 Versicherungsjahren nicht auf die betriebliche Altersversorgung und damit auch nicht auf die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes übertragen werden (siehe Änderung von § 2 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz des Betriebsrentengesetzes laut Artikel 3 zum **RV-Leistungsverbesserungsgesetz**⁶).

Also wird beispielsweise für Angestellte des öffentlichen Dienstes des Jahrgangs 1952, die in 2015 nach 45 Versicherungsjahren in der gesetzlichen Rentenversicherung und nach 45 Pflichtversicherungsjahren in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes mit 63 Jahren in Rente gehen, folgender Gegensatz gelten: „**Abschlagsfreie gesetzliche Rente ja, aber Zusatzrente mit 9 Prozent Abschlag**“.

Die Schlechterstellung der künftigen Zusatzrentner soll sich nach dem Willen der öffentlichen Arbeitgeber (BMI, TdL, VKA) in Zukunft noch fortsetzen, indem das Leistungsniveau der Zusatzrente weiter gekürzt wird (siehe Standpunkt von Fischer/Siepe „Streit um die geplante Kürzung der Zusatzrente“ vom 02.06.2014)⁷.

Leistungsverbesserungen für bestimmte Gruppen bei der gesetzlichen Rente einerseits und Leistungsverschlechterungen bei der Zusatzrente im öffentlichen Dienst – wie passt dies zusammen?

Ganz offensichtlich dominiert bei den öffentlichen Arbeitgebern und den Zusatzversorgungseinrichtungen (insbesondere bei der VBL) das Kostendenken.

Obwohl wie in der umlagefinanzierten Zusatzversorgung im Tarifgebiet der VBL West sehr hohe Vermögen angesammelt wurden und künftig keine finanzielle Durststrecke zu befürchten ist, sollen die Zusatzrenten weiter gekürzt werden.

Nur im Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen (keine Härteregeln für ausgleichsverpflichtete Zusatzrentner, keine abschlagsfreie Zusatzrente ab 63 Jahren nach 45 Pflichtversicherungsjahren, aber Kürzung der Zusatzrente für alle noch aktiv Pflichtversicherten und künftigen Zusatzrentner) wird der tiefere Sinn erkennbar:

Es sollen auf der Seite der Zusatzversorgungskassen Kosten gespart werden - koste es, was es wolle, also auch auf Kosten der Pflichtversicherten und Zusatzrentner.

Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, wird die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes immer mehr zu einer „**Versorgung zweiter Klasse**“. Außer dem Gesetzgeber und der Bundesregierung sind vor allem die Gewerkschaften (ver.di, GEW, dbb tarifunion) gefordert, dieser negativen Tendenz Einhalt zu gebieten.

Wiernsheim und Erkrath, 16.06.2014
Dr. Friedmar Fischer

Werner Siepe

(Internetquelle des vorliegenden Dokuments:

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

⁶ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/009/1800909.pdf>

⁷ http://www.startgutschriften-arge.de/3/SP_Kuerzung_Zusatzrente.pdf