

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen

A) Problem

1. Der Bayerische Versorgungsverband hat die Aufgabe, die Aufwendungen seiner Mitglieder – vor allem Gemeinden unter 100.000 Einwohner, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände – für beamtenrechtliche Versorgungsleistungen im Umlageverfahren gegenseitig auszugleichen.
2. Die Sparkassen in Bayern sind – mit Ausnahme der Stadtparkasse München – über ihre Träger Pflichtmitglieder im Bayerischen Versorgungsverband, weil sie versorgungsberechtigte Beamte und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten beschäftigen (Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen – VersoG). Die Sparkassen sind trotz ihrer (mittelbaren) Mitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband verpflichtet, in ihren Handelsbilanzen Pensionsrückstellungen für die bei ihnen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten zu bilden. Nach der früheren höchstrichterlichen Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit der Finanzverwaltung waren die handelsrechtlich gebotenen Rückstellungen auch steuerlich zu berücksichtigen. Der Bundesfinanzhof hat mit zwei Urteilen aus den Jahren 2006 und 2008 seine frühere Rechtsprechung geändert und entschieden, dass Mitglieder einer durch Umlagen finanzierten Versorgungskasse in ihren Steuerbilanzen keine Pensionsrückstellungen ansetzen dürfen. Aus Vertrauensschutzgründen wendet die Finanzverwaltung diese Urteile erst mit Wirkung ab 2010 an.

Ebenfalls aus Vertrauensschutzgründen lässt es die Finanzverwaltung zu, die in den Steuerbilanzen zum 31. Dezember 2009 gebildeten Rückstellungen über einen Zeitraum von 15 Jahren sukzessive aufzulösen. Damit wird zwar eine sofortige Versteuerung der bisher gebildeten Pensionsrückstellungen vermieden. Neue Pensionsrückstellungen und Zuführungen zu bestehenden Rückstellungen sind jedoch ausgeschlossen. Die Fortführung der Mitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband führt daher zu erheblichen Steuerbelastungen der bayerischen Sparkassen. Diese Steuerbelastungen werden durch den mit der Mitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband verbundenen Vorteil eines Ausgleichs der biometrischen Risiken im Umlageverfahren nicht aufgewogen.

3. Aufgabe des Bayerischen Versorgungsverbandes ist der gegenseitige Ausgleich von Versorgungslasten seiner Pflichtmitglieder und der freiwilligen Mitglieder im Umlageverfahren. Innerhalb des Kreises der juristischen Personen, die nach Art. 42 Abs. 3 VersoG als freiwillige Mitglieder aufgenommen werden können, besteht jedoch auch Bedarf nach einer weitgehenden Ausfinanzierung der Versorgungslasten aus beamtenrechtlichen Versorgungszusagen für ihre Arbeitnehmer.

Zu diesem Zweck soll die Möglichkeit geschaffen werden, ein Sondervermögen beim Versorgungsverband einzurichten, welches für diesen Kreis wahlweise anstelle der Finanzierung über den gegenseitigen Ausgleich eine nach Kapitaldeckungsgesichtspunkten ausgestaltete Finanzierung ermöglicht.

B) Lösung

1. Durch Rechtsänderung mit Wirkung vom 1. Januar 2011 soll die Pflichtmitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband von Sparkassenzweckverbänden sowie von Städten und Landkreisen bezüglich der bei den Sparkassen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmern mit Versorgungsrechten aufgehoben werden. Die bayerischen Sparkassen werden dadurch den Sparkassen außerhalb Bayerns gleichgestellt.

Durch das Ausscheiden der Sparkassen mit ihren aktiven und ehemaligen Beamten und Arbeitnehmern mit Versorgungsrechten aus dem Bayerischen Versorgungsverband haben die verbleibenden (kommunalen) Mitglieder mit keinen Mehrbelastungen zu rechnen. Sie werden auf Grund der Altersstruktur der Sparkassenmitarbeiter tendenziell eher entlastet. Die biometrischen Risiken tragen künftig die Sparkassen selbst. Die verwaltungstechnische Abwicklung kann der Bayerische Versorgungsverband für die Sparkassen jedoch im Rahmen einer Servicemitgliedschaft weiterhin übernehmen.

2. Um dem Kreis der juristischen Personen, die nach Art. 42 Abs. 3 VersoG als freiwillige Mitglieder aufgenommen werden können, auch die Ausfinanzierung der beamtenrechtlichen Versorgungszusagen ihrer Arbeitnehmer zu ermöglichen, soll die Gründung eines diesbezüglichen Sondervermögens beim Bayerischen Versorgungsverband ermöglicht werden.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Staat

1. Die Aufhebung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft der Träger der Sparkassen bezüglich der bei den Sparkassen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten führt gegenüber der bisher vom Arbeitskreis Steuerschätzung vorgenommenen Prognose zu keiner Veränderung des darin ausgewiesenen Steueraufkommens für die Gebietskörperschaften.
2. Die Ermöglichung der Gründung des neuen Sondervermögens beim Bayerischen Versorgungsverband führt zu keinen Kosten für den Staat.

Kommunen

1. Keine.

Durch das Ausscheiden der Sparkassen aus der Pflichtmitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband entstehen den verbleibenden (kommunalen) Mitgliedern des Bayerischen Versorgungsverbands keine Mehrbelastungen.

2. Die Ermöglichung der Gründung des neuen Sondervermögens beim Bayerischen Versorgungsverband führt zu keiner Kostenbelastung für die Kommunen. Das Sondervermögen wird vom sonstigen Vermögen des Versorgungsverbandes und dem Vermögen der Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden getrennt verwaltet. Es besteht keine gegenseitige Haftung für Verbindlichkeiten.

Wirtschaft und Bürger

Keine.

Die Regelungen enthalten keine Informationspflichten für Unternehmen. Eine Abschätzung nach dem Standardkosten-Modell (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 4 StRGeschO) ist daher nicht veranlasst.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen

§ 1

Das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 2008 (GVBl S. 371, BayRS 763-1-I) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden bei Art. 45 ein Komma und die Worte „Versorgungskasse und weitere Sondervermögen“ angefügt.
2. In Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 werden die Worte „mit Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden“ gestrichen.
3. Art. 40 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird das Wort „nicht“ durch die Worte „nur für die Versorgungskasse“ ersetzt.
 - b) In Satz 3 werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Worte „sowie die Versorgungskasse“ eingefügt.
4. In Art. 41 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „Landkreise und Sparkassen“ durch die Worte „und Landkreise“ ersetzt.
5. Art. 42 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden das Wort „Angestellte“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt und nach dem Wort „entsprechen“ die Worte „(Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten)“ angefügt.
 - b) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Bei der Pflichtmitgliedschaft nach Satz 1 Nrn. 1, 2 und 4 werden die bei Sparkassen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten nicht erfasst.“
 - c) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.
6. Art. 45 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden ein Komma und die Worte „Versorgungskasse und weitere Sondervermögen“ angefügt.
 - b) In Abs. 1 Satz 2 werden vor dem Wort „führen“ die Worte „sowie für Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen mit der Bezeichnung ‚Versorgungskasse‘“ eingefügt.

- c) Es wird folgender Abs. 2a eingefügt:

„(2a) Die Versorgungskasse ist eine Einrichtung mit eigenem Verwaltungsrat, in dem die der Versorgungskasse angehörenden Gruppen von Arbeitgebern angemessen vertreten sind; das Nähere regelt die Satzung.“

- d) In Abs. 7 werden nach dem Wort „gleichgestellt“ ein Semikolon und die Worte „für die Versorgungskasse gilt dies entsprechend mit der Maßgabe, dass sie keinen Sitz im Kammerrat hat“ eingefügt.

7. Art. 46 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 1 wird das Wort „Angestellten“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt und das Wort „beamtenmäßigen“ gestrichen.

- b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.

bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Dies gilt für die Mitglieder der Versorgungskasse entsprechend.“

- c) In Abs. 3 wird nach dem Wort „Versorgungsverband“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Worte „und die Versorgungskasse“ eingefügt.

8. Dem Art. 56 wird folgender Abs. 7 angefügt:

„(7) ¹Für die Versorgungskasse erlässt die Aufsichtsbehörde die erste Satzung. ²Der Geschäftsbetrieb der Versorgungskasse darf nur mit Erlaubnis der Aufsichtsbehörde aufgenommen werden.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2011 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Durch die Änderung des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) zum 1. Januar 2011 soll der Änderung der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs Rechnung getragen und eine Gleichstellung der bayerischen Sparkassen mit den Sparkassen außerhalb Bayerns herbeigeführt werden. Dazu wird die bisher für die bei den Sparkassen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmern mit Versorgungsrechten geltende Pflichtmitgliedschaft der Träger der Sparkassen im Bayerischen Versorgungsverband aufgehoben.

Durch die Befugnis zur Gründung des Sondervermögens „Versorgungskasse“ soll dem Kreis der juristischen Personen, die nach Art. 42 Abs. 3 VersoG als freiwillige Mitglieder in den Bayerischen Versorgungsverband aufgenommen werden können, auch die Ausfinanzierung der Versorgungsansprüche ihrer Arbeitnehmer mit beamtenrechtlichen Versorgungszusagen ermöglicht werden.

B) Begründung im Einzelnen

Zu § 1 Nr. 1 (Inhaltsübersicht):

Folgeänderung aus der Änderung des Art. 45 VersoG.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VersoG):

Folgeänderung aus der Änderung des Art. 45 VersoG. Da die Schaffung eines weiteren Sondervermögens ermöglicht wird, wäre es inkonsequent, in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VersoG weiterhin nur ein Sondervermögen zu nennen. Die Nennung aller Sondervermögen erscheint wiederum zu weitgehend.

Zu § 1 Nr. 3 (Art. 40 Abs. 2 VersoG):

Angesichts der beabsichtigten Ausgestaltung der Versorgungskasse nach Kapitaldeckungsgesichtspunkten bedarf der technische Geschäftsplan der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Im Übrigen unterliegt die Versorgungskasse den gleichen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wie die Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden in der Pflichtversicherung. Für die Regelungen über die Sicherheitsrücklage wird daher Satz 3 entsprechend ergänzt.

Zu § 1 Nr. 4 (Art. 41 VersoG):

Folgeänderung aus der Änderung des Art. 42 VersoG.

Zu § 1 Nr. 5 (Art. 42 VersoG):

Die Ausnahme von der Pflichtmitgliedschaft in Bezug auf die bei Sparkassen beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten für Sparkassenzweckverbände, Städte mit weniger als 100.000 Einwohnern und Landkreise hat zum Ziel, den Sparkassen einen Weg zu eröffnen, die aus der geänderten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs zur Rückstellungsfähigkeit von Pensionsverpflichtungen entstehenden Steuerbelastungen zu vermeiden und die bayerischen Sparkassen mit den Sparkassen außerhalb Bayerns gleichzustellen.

Die Versorgungsansprüche der Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten bestehen unabhängig von der Mitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband unmittelbar gegenüber den Trägern der Sparkassen. Aufgabe des Bayerischen Versorgungsverbands ist der gegenseitige Ausgleich der Aufwendungen seiner Mitglieder sowie die Erbringung von damit im Zusammenhang stehenden Dienstleistungen. Der Bayerische Versorgungsverband verfügt über kein Deckungskapital für die von seinen Mitgliedern zu erfüllenden Versorgungsverpflichtungen. Die Sparkassen haben deshalb nach § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 EGHGB sowie dem Rechnungslegungsstandard HFA 23 vom 24. April 2009 des Instituts der Wirtschaftsprüfer trotz ihrer (mittelbaren) Mitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband in ihren Handelsbilanzen (Pensions-)Rückstellungen für die von den Versorgungsberechtigten bereits erdienten, aber erst künftig fällig werdenden Versorgungsansprüche zu bilden.

Sparkassen konnten aufgrund der früheren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ungeachtet ihrer Mitgliedschaft in einer durch Umlagen finanzierten Versorgungskasse auch mit steuerlicher Wirkung Pensionsrückstellungen bilden. Mit zwei Urteilen vom 5. April 2006 und vom 8. Oktober 2008 hat der Bundesfinanzhof seine Rechtsprechung geändert. Dadurch würden für die Sparkassen neben der Dotierung der Pensionsrückstellungen in den Handelsbilanzen zusätzlich erhebliche Aufwendungen für Steuern eintreten. Auch Sparkassen außerhalb Bayerns, die ebenfalls Mitglieder in umlagefinanzierten Versorgungskassen waren, wurden aus den Umlagegemeinschaften entlassen.

Die Träger der Sparkassen sollen bezüglich ihrer in der Sparkasse beschäftigten aktiven und ehemaligen Beamten und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten aus der Pflichtmitgliedschaft entlassen werden. Für Zweckverbände, die Träger einer Sparkasse sind und nur in der Sparkasse Beamte und Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten beschäftigen, entfällt damit die Pflichtmitgliedschaft insgesamt. Ab Inkrafttreten dieser Rechtsänderung scheidet die Sparkassen aus dem Umlageverband des Bayerischen Versorgungsverbands aus, so dass die Sparkassen die biometrischen Risiken selbst tragen. Der Bayerische Versorgungsverband kann über Art. 40 Abs. 1 Satz 2 VersoG – steuerunschädlich – auch künftig im Rahmen einer so genannten „Servicemitgliedschaft“ gegen Ersatz der Verwaltungskosten die operative Verwaltung einschließlich Berechnung und Auszahlung der Versorgung im Rahmen des Erstattungsverfahrens der geleisteten Versorgungszahlungen abwickeln.

Zur Vereinheitlichung der Terminologie für den von den Vorschriften des Dritten Teils des Bayerischen Versorgungsgesetzes erfassten identischen Personenkreis wird in Satz 1 eine Legaldefinition des Begriffs „Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten“ eingefügt.

Zu § 1 Nr. 6 (Art. 45 VersoG):

Die Schaffung einer Befugnis zur Gründung des neuen Sondervermögens „Versorgungskasse“ hat zum Ziel, dem Kreis der juristischen Personen, die nach Art. 42 Abs. 3 VersoG als freiwillige Mitglieder in den Bayerischen Versorgungsverband aufgenommen werden können, auch die Ausfinanzierung der Versorgungsansprüche ihrer Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten zu ermöglichen.

Bei der Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden – ebenfalls ein Sondervermögen des Bayerischen Versorgungsverbandes – kann der Arbeitgeber zwischen dem umlagefinanzierten Abrechnungsverband I und dem kapitalgedeckten Abrechnungsverband II wählen. Mit der Einrichtung der Versorgungskasse wird auch für Arbeitnehmer mit Versorgungsrechten erstmals die Option einer Ausfinanzierung eröffnet.

Durch die Ermöglichung der Gründung des Sondervermögens wird sichergestellt, dass das Vermögen der Versorgungskasse vom sonstigen Vermögen des Versorgungsverbandes und der Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden getrennt verwaltet und nicht gegenseitig für Verbindlichkeiten haftet wird.

Die Versorgungskasse unterliegt denselben aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wie die Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden in der Pflichtversicherung mit Ausnahme der Genehmigungspflicht für den technischen Geschäftsplan (vgl. hierzu die Begründung zur Änderung des Art. 40 Abs. 2).

Die nähere Ausgestaltung des Gremiums, der Finanzierung und der Rechtsbeziehungen regelt die Satzung. Hierbei wird auch sichergestellt, dass im Insolvenzfall eines Arbeitgebers der Versorgungskasse keine Belastungen hieraus entstehen.

Zu § 1 Nr. 7 (Art. 46 VersoG):

Folgeänderung aus der Änderung des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und des Art. 45 VersoG.

Zu § 1 Nr. 8 (Art. 56 VersoG)

Die Bestimmung enthält die notwendigen Übergangsregelungen.

Zu § 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Ausscheiden der Sparkassen mit ihren aktiven und ehemaligen Beamten und Arbeitnehmern mit Versorgungsrechten aus der (mittelbaren) Pflichtmitgliedschaft im Bayerischen Versorgungsverband soll aus den oben dargestellten Gründen mit Wirkung vom 1. Januar 2011 erfolgen. Im Interesse eines einheitlichen Inkrafttretenstermins der Rechtsänderung sollen auch die Regelungen, die die Gründung einer Versorgungskasse ermöglichen, rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft treten.