

Beamtenversorgung mal wieder im Gespräch

Von Ilse Schaad und
Gesa Bruno-Latocha

Beamtenversorgung mal wieder im Gespräch

Von Ilse Schaad und Gesa Bruno-Latocha

Die Beamtenversorgung ist mal wieder ins öffentliche Gerede gekommen. Das hat zwei Gründe: Zum einen hat die Bundesregierung am 25. Mai 2005 den Dritten Versorgungsbericht vorgelegt, zum Zweiten hat sie am gleichen Tag im Bundeskabinett den Entwurf für ein „Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz“ beschlossen, mit dem die Rentenreform vom letzten Jahr „wirkungsgleich“ auf die Beamtenversorgung übertragen werden soll. Wir wollen auf beide einen genaueren Blick werfen.

Dritter Versorgungsbericht vorgelegt

Zum dritten Mal hat die Bundesregierung einen Versorgungsbericht vorgelegt. Seit Mitte der 90er Jahre ist sie hierzu einmal pro Legislaturperiode verpflichtet. Der Versorgungsbericht soll die „Belastung“ der öffentlichen Haushalte mit Ausgaben für die Altersversorgung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst aufzeigen. Der Bericht dokumentiert viele interessante Details zur Beamtenversorgung – gerade für die über 560.000 Beamtinnen und Beamten im Schuldienst, die immerhin gut 40 Prozent aller Beamten bei Bund, Ländern und Gemeinden stellen.

Der Bericht besteht aus zwei Teilen: Im ersten Teil wird die Entwicklung in der Vergangenheit dargestellt, im zweiten Teil wird die Entwicklung bis zum Jahr 2050 prognostiziert. Mit Hilfe verschiedener Modellbiografien wird gezeigt, wie weitreichend die Einschnitte durch die verschiedenen Versorgungsreformgesetze seit 1992 sind. Die neuen, zeitgleich mit dem Versorgungsbericht im Bundeskabinett beschlossenen Kürzungspläne sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Für Beamtinnen und Beamte, die eine durchgehende Berufstätigkeit ab dem 20. (bei Akademikern ab dem 25.) Lebensjahr bis zur regulären Altersgrenze vorweisen können, fällt das Ruhegehalt durch die Reformen „nur“ 6,2 bis 6,5 Prozent geringer aus. Aber schon die Abschläge, die bei Inanspruchnahme der Antragsaltergrenze (ab 63) fällig werden, lassen den Verlust auf über 13 Prozent ansteigen.

Dienstunfähige mit starken Einbußen

Richtig schmerzhaft werden die Einbußen durch die ungünstigere Berechnung der Pension bei Dienstunfähigkeit. In den gewählten



Foto: Manfred Vollmer

Wie geht es weiter mit der Beamtenversorgung? Dem Bundestag (unser Foto) liegt der 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung vor. Ende Mai hat das Kabinett den Entwurf eines „Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes“ beschlossen. Bundestag und Bundesrat müssen dazu beschließen.

Modellfällen, in denen die Beamten mit 54 oder 55 Jahren dienstunfähig werden, kumulieren sich die Verluste auf 21,5 bis zu 32 Prozent. Im Durchschnitt lagen im Jahr 2003 die monatlichen Ruhegehälter der wegen Dienstunfähigkeit pensionierten Beamtinnen und Beamten um 400 € unter denen der übrigen neu Pensionierten.

Dieser Befund wird brisant vor dem Hintergrund der Daten über Gründe und Alter derjenigen, die neu in den Ruhestand eintreten. Von den Beamtinnen und Beamten der Gebietskörperschaften, die im Berichtsjahr 2002 in den Ruhestand getreten sind, sind 30 Prozent wegen Dienstunfähigkeit ausgeschieden; davon immerhin fast zwei Fünftel vor dem 55. Lebensjahr. Allerdings ist die Streuung ganz erheblich: Während im einfachen und im mittleren Dienst – also den Gruppen mit ohnehin niedrigeren Pensionen – mehr als 80 Prozent der Frauen und fast 40 Prozent der Männer wegen Dienstunfähigkeit ausgeschieden, lagen die Werte bei Richtern und bei Hochschullehrern weit unter dem Durchschnitt.

Besonderheiten im Schuldienst

Im Schuldienst lag der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig Pensionierten bei 41 Prozent und damit weit höher als sonst in vergleichbaren Ämtern. Von diesen Frühpensionierten hatten mehr als die Hälfte die Dia-

gnose „psychische und andere Verhaltensstörungen“. Auffällige Unterschiede zeigen sich zwischen Männern und Frauen (letztere weisen höhere Frühpensionierungsraten auf) sowie zwischen gehobenem und höherem Dienst (in letzterem lag der Anteil niedriger). In der Tabelle sind einige Werte für den Schuldienst zusammengefasst.

[Tabelle 1 einfügen]

Interpretationsbedürftig ist die Entwicklung der Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit in den Jahren 2000 bis 2002. Nach extrem hohen Werten im Jahr 2000 (dem letzten Jahr ohne Abschläge beim vorzeitigen Ruhestand) sind die Zahlen nämlich in allen Bereichen stark zurückgegangen (zu den Werten für den Schuldienst siehe Tabelle).

Hier liest der Bericht einen „Erfolg der Politik der vergangenen Jahre“ heraus: In dem Rückgang zeige sich, dass die Abschläge zu weniger Frühpensionierungen führten. Das ist zynisch: Statt für bessere Arbeitsbedingungen im Schuldienst zu sorgen, straft man die gesundheitlich angeschlagenen Kolleginnen und Kollegen finanziell ab. Es muss aber bezweifelt werden, dass der Rückgang von Dauer ist, denn durch Abstrafen wird kein Kollege gesünder. Mittelfristig dürfte sich die Zahl der wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig Pensionierten daher wieder dem langjährigen Mittel angleichen.

Frauen haben niedrigere Pensionen

Anteile der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit im Schuldienst

| | im Jahr 2000 | | im Jahr 2001 | | im Jahr 2002 | |
|------------------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|
| | Männer | Frauen | Männer | Frauen | Männer | Frauen |
| höherer Dienst | 47,2 | 57,0 | 37,4 | 55,7 | 25,0 | 40,0 |
| gehobener Dienst | 63,9 | 72,2 | 51,4 | 66,3 | 38,4 | 53,5 |

Tabelle 1

Ehemalige Beamtinnen beziehen im Schnitt deutlich geringere Ruhegehälter als ihre männlichen Kollegen. Der Durchschnittswert bei westdeutschen Pensionären aus dem Schuldienst lag im Januar 2003 bei 3.290 € im höheren und 2.740 € im gehobenen Dienst. Die entsprechenden Werte bei den Frauen lagen bei 2.870 € im höheren Dienst und 2.340 € im gehobenen Dienst.

Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich eine erhebliche Streuung (die leider nicht nach Männern und Frauen getrennt ausgewiesen ist): Rund 1,7 Prozent der pensionierten Lehrkräfte beziehen eine Pension von unter 1.500 €, weitere 18 Prozent zwischen 1.500 € und 2.000 €. Auf der anderen Seite stehen immerhin rund ein Viertel der pensionierten Lehrkräfte, die monatlich über 3.500 € brutto erhalten.

Auffällig niedrig fielen die durchschnittlichen Pensionen in den neuen Ländern aus. Insgesamt gab es aber am 1. Januar 2003 in den neuen Ländern nur 5.300 Pensionäre, darunter nur rund 100 aus dem Schuldienst. Auch ist die Streuung, die hinter den niedrigen Durchschnittswerten steht, extrem groß: Rund ein Siebtel bezog eine Pension von über 3.500 €, rund ein Fünftel dagegen unter 1.000 € im Monat. Hierzu muss man ergänzen, dass DDR-Dienstzeiten nicht für die Pension zählen, die Betroffenen für diese Zeit aber meist zusätzlich eine - deutlich niedrigere - Rente beziehen.

Bundesländer werden von ihrer Vergangenheit eingeholt

Der zweite Berichtsteil, der die Entwicklung der Versorgungsausgaben bis in das Jahr 2050 fortschreibt, wird erfahrungsgemäß in der Öffentlichkeit weit stärker wahrgenommen. Die Zahl der zukünftigen Pensionäre lässt sich dabei für die nächsten 10 bis 20 Jahre relativ präzise vorausberechnen. Dazu muss man nur die heutigen Beamtinnen und Beamten nehmen und ein paar Annahmen über den Anteil vorzeitiger Pensionierungen treffen. Am Altersaufbau der aktiven Beamtinnen und Beamten lässt sich das Einstellungsverhalten der vergangenen Jahrzehnte ablesen (siehe Grafik 1).

Die Länder haben Anfang der 70er Jahre im Bildungsbereich massiv Personal eingestellt. Deshalb beschäftigen sie heute besonders viele Beamtinnen und Beamte der Geburts-

jahrgänge 1949 bis 1954. Dagegen entspricht der Altersaufbau der Beamten bei Bund und Kommunen eher dem der Gesamtbevölkerung.

[Grafik 1 einfügen]

Langfristige Prognosen nicht überinterpretieren

Zur Berechnung der längerfristigen Versorgungsausgaben muss man Annahmen über die Wiederbesetzung freiwerdender Stellen machen. Hier arbeitet der Versorgungsbericht mit der völlig unplausiblen Annahme, jede freiwerdende Stelle werde wiederbesetzt. Das verzerrt die ausgewiesenen Versorgungsausgaben für die Zeit nach 2030 ganz erheblich nach oben.

Wie bei Prognosen üblich werden im Versorgungsbericht verschiedene Varianten mit verschiedenen Annahmen hochgerechnet. Besonders sensibel reagieren langfristige Prognosen immer auf Veränderungen in den angenommenen Wachstumsraten (z.B. Besoldungsanpassungen).

Mit solchen Zahlen lässt sich gut Angst machen, da den meisten Menschen das Gefühl dafür fehlt, wie sich nominale Größen selbst bei geringen Veränderungsraten über längere Zeiträume entwickeln (1.000 € in heutigen Werten werden in 30 Jahren bei 1,5 % Inflation zu 1.540 € und bei 2,5 % Inflation zu 2.046 €). Für eine rationale Bewertung eignet sich daher nur die sog. „Nullvariante“, bei der alle Geldgrößen konstant gesetzt werden. An dieser Vorberechnung lässt sich direkt die Ausweitung des Bildungsbereichs sowie der Ausbau der Polizei- und Vollzugsdienste Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre ablesen (Grafik 2).

[Grafik 2 einfügen]

Länder dürfen sich nicht aus der Verantwortung stehlen

Die westdeutschen Länder haben in der ersten Hälfte der 70er Jahre vor allem im Bildungsbereich massiv Personal aufgebaut. Dieser Prozess war gesellschaftlich gewünscht und wird zu Recht bis heute von niemandem ernsthaft in Frage gestellt. Im blinden Vertrauen auf zukünftiges Wachstum wurden den Beschäftigten Zusagen für ihre Altersversorgung gemacht, ohne dafür rechtzeitig Rücklagen zu bilden. Das ist von den Gewerkschaften immer wieder kritisiert worden.

Schrittweise Kürzung der versorgungsfähigen Studienzeiten

| Zeitpunkt der Versetzung in den Ruhestand vor dem ... | Verminderung der berücksichtigungsfähigen Hochschulausbildung in ... Tagen |
|---|--|
| 1.02.2006 | 5 |
| 1.03.2006 | 10 |
| 1.04.2006 | 15 |
| 1.05.2006 | 20 |
| usw. ... | |
| 1.11.2009 | 230 |
| 1.12.2009 | 235 |
| ab 1.01.2009 | 240 |

Tabelle 2

In den nächsten Jahrzehnten werden diese Zusagen fällig. Aufgrund der Struktur ihrer Beschäftigten trifft dies die Länder besonders früh und besonders heftig – und die Länder suchen besonders eifrig nach Möglichkeiten, sich aus der Verantwortung zu stehlen. Statt sich öffentlich zu den Fehlern der Vergangenheit zu bekennen und zugleich zu ihrer Fürsorgepflicht für die ehemaligen Beschäftigten zu stehen, wird gerne der Eindruck erweckt, nur die überzogenen Ansprüche der Pensionäre seien an der Misere schuld. Zu einer Versachlichung der Debatte sind zuvorderst Fakten gefragt. Richtig genutzt kann der Versorgungsbericht dabei durchaus hilfreich sein.

Wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform

Schon bei der Verabschiedung der Rentenreform hatte der Bundestag in einer Entschließung die „wirkungsgleiche“ Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung angekündigt. Mit der Rentenreform 2004 wurde die Rentenformel, mit der die jährlichen Rentenanpassungen berechnet werden, um zwei weitere Faktoren ergänzt. Beide Ergänzungen folgen der Logik, „automatisch“ stabilisierend auf den Beitragssatz zu wirken.

Zum einen richtet sich – vereinfacht gesprochen – die Rentenanpassung nicht mehr nach dem Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer, sondern nach dem versicherungspflichtigen Einkommen. Das klingt nach Spitzfindigkeit, bewirkt aber z.B. bei steigender Arbeitslosigkeit eine Dämpfung des Ren-



Quelle: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung



Quelle: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung

tenanstiegs, da für Arbeitslose weniger Beiträge gezahlt werden.

Der bekanntere der beiden Faktoren ist der sog. Nachhaltigkeitsfaktor. In ihm schlägt sich – ebenfalls vereinfacht ausgedrückt – das Verhältnis der Rentnerzahl zur Zahl der Versicherten nieder. Auch im Nachhaltigkeitsfaktor schlägt sich also nicht nur die Demografie nieder, sondern auch die Arbeitsmarktentwicklung.

Die weiteren Änderungen durch die Rentenreform 2004 betrafen schwerpunktmäßig die vorzeitige Rente bei Arbeitslosigkeit. Dies ist in der Beamtenversorgung zum Glück kein Problem. Außerdem wird die rentenrechtliche Anerkennung von Zeiten der schulischen Ausbildung schrittweise auf Null reduziert. Bis dahin waren – nach mehrfachen Kürzungen in den 90er Jahren – noch bis zu drei Jahre mit bis zu $\frac{1}{2}$ eines Durchschnittsverdienstes bewertet worden, d.h. der maximale Verlust an Rente beläuft sich auf gut 58 %.

Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – Entwurf beschlossen

Für die „wirkungsgleiche“ Übertragung der Rentenreform auf das anders konstruierte System der Beamtenversorgung bedient sich der Gesetzgeber des Kürzungsmechanismus, der bereits bei der „wirkungsgleichen“ Übertragung der Rentenreform 2001 entwickelt wurde: Jedes Mal, wenn es eine Anpassung der Versorgungsbezüge gibt, wird der Versorgungsbezug nach Vollzug der Anpassung mit einem im Gesetz abgedruckten Faktor multipliziert (siehe Tabelle 2). Dadurch fällt die Anpassung geringer aus als ohne den Faktor. Nach der achten Anpassung erhalten dann alle Versorgungsempfänger einen neuen Bescheid, in dem ihre Versorgung mit einem niedrigeren Versorgungssatz neu festgesetzt wird. Um die zusätzlichen Absenkungen umzusetzen, mussten also nur die Faktoren im Gesetz ab der fünften bis zu achten Anpassung etwas herabgesetzt werden.

[Tabelle 2 einfügen]

Schwieriger zu lösen war die Frage, wie stark die zusätzlichen Absenkungen ausfallen müssen, um als „wirkungsgleich“ durchzugehen. Durch die Konstruktion der Rentenabsenkung über automatisch wirkende Faktoren weiß man heute noch nicht, wie sich die Faktoren in kommenden Jahren entwickeln werden. Keiner weiß also, wie stark die Renten im Endeffekt tatsächlich abgesenkt werden. Selbst die Renten-Nullrunde im Jahr 2005 war im Jahr 2004 noch nicht vorhergesagt worden; sie ist Folge der praktisch nicht vorhandenen Lohnsteigerungen im Vorjahr.

Ursprünglich wollte das Ministerium auf der Grundlage der unsicheren Prognosen für die Rentenentwicklung dennoch die Absenkungsschritte bis zum Jahr 2030 ins Gesetz schreiben – mit einem Höchstversorgungssatz von rd. 66 Prozent als Endergebnis. Nicht zuletzt auf Drängen des DGB wurden nun nur die nächsten vier Absenkungsschritte von jeweils rd. 0,18 Prozent festgeschrieben – und auch diese treten jeweils erst ein, wenn es mal wieder eine allgemeine Anpassung der Bezüge gibt (was derzeit nicht in Sicht ist). Danach wird überprüft, wie stark die Rente abgesenkt wurde, und gegebenenfalls „nachjustiert“.

Für die Betroffenen stärker spürbar wird die Kürzung der versorgungsfähigen Studienzeiten. Hier war die Übertragung nicht so einfach. Die Hochschulzeiten wie in der Rentenversicherung ganz zu streichen, kommt bei der Beamtenversorgung schon aus systematischen Gründen nicht in Frage, weil die klassischen Laufbahnbeamten bereits während des Fachhochschulstudiums Beamte auf Probe sind. Außerdem „bringen“ drei Jahre Hochschule in der Beamtenversorgung je nach Endgehalt zwei- bis dreihundert Euro im Monat, während sie in der Rente maximal gut 58,- € wert waren.

Der Gesetzentwurf sieht nun eine Kürzung der versorgungsfähigen Studienzeiten an allgemeinbildenden Hochschulen (also außerhalb des Beamtenverhältnisses) um insgesamt 240 Tage vor. Daraus ergibt sich eine Minderung der Versorgung in Höhe von etwas mehr als einem Prozent des Endgehalts ($\frac{3}{4}$ Jahr mal 1,77825 %). Die Kürzung wird ab Februar 2006 schrittweise für die jeweils frisch Pensionierten eingeführt (siehe Tabelle 3).

Realisierungschancen vor der Bundestags-Neuwahl

Grundsätzlich waren sich alle im Bundestag vertretenen Parteien und auch die Bundesländer einig, dass die „wirkungsgleiche Übertragung“ kommen soll. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist jedoch eine weitere Maßnahme enthalten, die die Zustimmung im Bundesrat derzeit unsicher macht: Die Dienstherren müssen die gesamten Einsparungen aus der Absenkung des Versorgungsniveaus der Versorgungsrücklage zuführen. Bisher (seit 2001) mussten sie nur die Hälfte der Einsparungen einzahlen. Diesen Teil des Gesetzentwurfs hat die GEW ebenso wie die übrigen DGB-Gewerkschaften ausdrücklich begrüßt.

Für den Bundesfinanzminister ist das ein vergleichsweise kleines Opfer: Beim Bund machen die Versorgungsausgaben nur einen kleinen Teil der Ausgaben aus, und Zuführungen zur Versorgungsrücklage erhöhen das Defizit nach den Maastricht-Kriterien nicht (weil den Ausgaben ein Vermögenszuwachs gegenübersteht). Die Bundesländer hingegen, die im Westen anteilig wesentlich mehr für die Versorgung aufwenden müssen (siehe oben), hatten sich von der erneuten Versorgungsreform Einsparungen erhofft. Nun müssten sie aber effektiv mehr Geld aus den laufenden Haushalten für Zuführungen zur Versorgungsrücklage aufwenden.

In einer Presseverlautbarung appellierte der noch amtierende Bundesinnenminister Schily (SPD) nach dem zustimmenden Beschluss des Kabinetts am 25. Mai dann auch an die Bundesländer, das als eilbedürftig eingestufte Gesetzesvorhaben trotz der überproportionalen Belastung für die Länderhaushalte zu unterstützen. Dies gilt jedoch keineswegs als sicher. Neben großen Bedenken auf Grund der finanziellen Belastungen wegen der vollen Zuführung zur Versorgungsrücklage gibt es durchaus auch verfassungsrechtliche und systematische Bedenken bezüglich der Kumulation von Kürzungsmaßnahmen und der beabsichtigten Nichtberücksichti-

gung der laufbahnrechtlich notwendigen Hochschulausbildungszeiten.

Kommt es nicht zu einer schnellen Einigung, würde auch dieses Gesetz der „Diskontinuität“ anheim fallen: Alle Gesetzesvorhaben, die bis zur letzten Sitzung des Bundestages nicht abschließend beraten sind, „verfallen“ – mit der Folge, dass bei einer Wiederauflage das gesamte Gesetzgebungsverfahren neu zu beginnen ist.

Auch wenn jetzt das Ergebnis in dieser Runde offen ist – die Kürzungen werden so oder so ähnlich auf jeden Fall kommen. Der Grundkonsens, dass auch weiterhin die Verschlechterungen aus einem System auf das andere übertragen werden, wird wohl – zum Nachteil aller Statusgruppen – weiter bestehen.

Der Diskontinuität unterfallen könnte dann auch die als aktuelle Ergänzung des Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes geregelte Übertragung der Einmalzahlungen von jeweils 300 € für die Bundesbeamtinnen und –beamten entsprechend dem Tarifergebnis 2005.

Tabelle 1:
Anteile der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit im Schuldienst im Jahr 2000

| Männer | Frauen | im Jahr 2001 | |
|------------------|--------|--------------|------|
| Männer | Frauen | im Jahr 2002 | |
| höherer Dienst | 47,2 | 57,0 | 37,4 |
| 55,7 | 25,0 | 40,0 | |
| gehobener Dienst | | 63,9 | 72,2 |
| 51,4 | 66,3 | 38,4 | 53,5 |

Tabelle 2: Anpassungsfaktoren nach Versorgungsänderungsgesetz 2001 (links) und Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz (rechts)

Tabelle 3: Schrittweise Kürzung der versorgungsfähigen Studienzeiten

Grafik 1:

Quelle: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung

Grafik 2:

Quelle: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung