

III. Teil: Länderinitiativen

Erste Erfahrungen des Landes Baden-Württemberg mit der Trennung der Alterssicherungssysteme im Rahmen der Dienstrechtsreform

Thilo Haug, Versorgungsreferent für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Ich bin dazu eingeladen worden, über die Trennung der Systeme zu berichten, die in Baden-Württemberg erstmals eingeführt worden ist. Das mache ich sehr gerne. Es lässt sich vielleicht mit den Worten des ehemaligen Innenministers, Herrn Rech, sagen, dass Baden-Württemberg insoweit eine Vorreiterrolle spielt. Da hat er recht, weil Baden-Württemberg tatsächlich das einzige Bundesland ist, welches die Trennung der Systeme bislang eingeführt hat. Es gibt natürlich auch Überlegungen anderer Länder, nachzuziehen bzw. gleichzuziehen, mit eventuellen Modifikationen.

Nichtsdestotrotz waren wir nicht diejenigen, die erstmals diese Überlegungen hatten, sondern es existierten schon auf Bundesebene und auch auf Landesebene im Vorfeld weitreichende Gedanken hierzu. Der Bund macht sich auch jetzt noch Gedanken darüber, ob er diese Trennung einführen wird. Umgesetzt worden ist die Trennung der Systeme derzeit aber nur in Baden-Württemberg.

Es erforderte eine ziemlich lange Vorlaufzeit. Es begann, als die Föderalismusreform I im Jahre 2006 die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Beamtenbesoldung und der Beamtenversorgung auf die Länder übertragen hat. Seit damals, insbesondere auf Drängen auch des ehemaligen Ministerpräsidenten Herrn Oettinger, wurden Gedanken darüber angestellt, wie die Trennung der Systeme zu vollziehen sei. Konkret wurde es allerdings erst im Jahre 2009 und umgesetzt zum 01. Januar 2011 im Rahmen der Dienstrechtsreform – dort im Dienstrechtsreformgesetz, das umfassend das Beamtenrecht für das Land Baden-Württemberg neu regelte.

Die Trennung der Systeme hatte zwei Motive: Einerseits sollte die Flexibilität zwischen dem Beamtentum und der freien Wirtschaft gefördert werden. Man wollte insoweit das Land Baden-Württemberg und das Beamtentum selbst attraktiver für einen Einstieg machen, aber auch den Wechsel von dort in die freie Wirtschaft und zurück erleichtern. Hier fällt der Begriff der Portabilität, wobei ich es für Baden-Württemberg lieber bei dem Begriff der Trennung der Systeme belasse, und ich erkläre sofort, warum es so heißen soll. Gleichwohl fällt der Begriff der Portabilität deshalb, weil, und das ist der Sinn der Trennung der Systeme, die Anwartschaften, die verdient worden sind, jeweils aus dem vorherigen Alterssystem in das neue Alterssystem mitgenommen werden sollen. Allerdings bedeutet das nicht, dass eine Geldsumme in das neue Alterssystem hineinfließt, sondern es soll der Anspruch, der einmal verdient ist, erhalten bleiben.

Dieser Anspruch hat im Land Baden-Württemberg, und so auch bei den gleichlaufenden Überlegungen beim Bund, den Titel „Altersgeld“ erhalten. Dies ist ein neuer Begriff, den es vorher in diesem Sinne nicht gab. Der Anspruch auf dieses Altersgeld soll bei einem Wechsel aus dem Beamtentum heraus erhalten bleiben.

Damals, als angedacht war, dieses Altersgeld in Baden-Württemberg einzuführen, waren gewisse Probleme damit verbunden, die es zunächst abzuklären galt. Die Probleme waren so-

wohl verfassungsrechtlicher Art, als auch die Konkurrenz zur gesetzlichen Sozialversicherung betreffend. Das Land Baden-Württemberg stand hierfür in Verbindung mit dem Justizministerium, welches die Verfassungsgemäßheit des Planvorhabens überprüfte, insbesondere auch im Hinblick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die in der Verfassung verankert sind. Wir hatten uns gleichzeitig mit der Rentenversicherung Bund in Verbindung gesetzt. Es stellte sich die Frage, ob das Altersgeld in Konkurrenz zu einer Nachversicherung stehe. Die Rentenversicherung Bund erklärte, dass das Altersgeld so zu sehen sei wie eine unverfallbare Versorgungsanwartschaft, insoweit also keine Nachversicherung gesetzlich durchzuführen sei. Prämisse hierbei war, dass das Bundesrecht unangetastet bleibe und nur das Landesrecht im Zuge der Dienstrechtsreform verändert werde.

Ich möchte kurz über den Inhalt dieser Trennung der Systeme berichten, wie es aktuell in Baden-Württemberg ausgestaltet ist. Es ist in gar nicht vielen Paragraphen untergebracht, nämlich 14 oder 15 im Landesbeamtenversorgungsgesetz. Voraussetzung für ein Altersgeld ist, dass ein Beamter auf Antrag freiwillig aus dem Beamtendienst ausscheidet. In einem solchen Entlassungsfall wurde bislang, und so auch noch in allen anderen Bundesländern, bei der gesetzlichen Sozialversicherung nachversichert. Neu ist, dass nun die Nachversicherung wegfällt, wenn die weiteren Voraussetzungen vorliegen, und eine Anwartschaft auf sogenanntes Altersgeld besteht. Die weiteren Voraussetzungen sind – und hier sind wir konform mit der gesetzlichen Sozialversicherung: Es muss eine fünfjährige Wartezeit erfüllt sein, bevor man freiwillig ohne Nachversicherung ausscheiden darf. Zudem darf kein Aufschubgrund vorliegen.

Auf dieses Altersgeld besteht seit dem 01.01.2011 ein Anspruch. Das heißt, jemand, der erstmals in ein Beamtenverhältnis beim Land Baden-Württemberg ab diesem Zeitpunkt eintritt, wird, wenn er einen Antrag auf Entlassung stellt, automatisch mit einem Altersgeldanspruch bedacht. In diesem Zusammenhang wurde ein Wahlrecht diskutiert und dann auch normiert. Der Beamte, der ausscheidet, kann nunmehr auf das Altersgeld verzichten und wird dann natürlich zwingend in der gesetzlichen Sozialversicherung oder aber in einem anderen Alterssystem nachzuversichern sein.

Auch für sogenannte Alt-Beamte, das heißt Beamte, die bereits zum 01.01.2011 in einem Beamtenverhältnis zum Land Baden-Württemberg standen oder stehen, besteht die Möglichkeit, Altersgeld zu erlangen, allerdings hier nur auf Antrag. Der Antrag muss schriftlich gestellt werden, vor der Entlassung eingereicht und auch nicht widerrufen werden. Damit habe ich auch schon den Entstehenszeitpunkt des Anspruchs genannt: mit Beendigung des Beamtenverhältnisses ist der Altersgeldanspruch entstanden. Er kommt allerdings erst mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze von derzeit 67 Jahren zur Auszahlung. Vorher ruht der Anspruch, nimmt aber im Gleichklang mit den Versorgungsansprüchen an den dynamisierten Anpassungen teil. Das heißt, immer wenn ein Besoldungsversorgungsanpassungsgesetz erlassen wird, wie derzeit aktuell im Lande Baden-Württemberg, wird dieser Altersgeldanspruch erhöht bzw. angepasst.

Die Berechnung des Altersgeldanspruchs vollzieht sich ähnlich wie die Berechnung des Versorgungsanspruches. Auf einen Grundnenner gebracht ist es relativ einfach zu berechnen: Es werden die altersgeldfähige Dienstzeit und die altersgeldfähigen Dienstbezüge multipliziert. Das ergibt jährlich einen Faktor von 1,793, gleichlaufend wie beim Versorgungsbezug. Aufgrund dieser einfachen Multiplikation des Faktors mit den Dienstjahren erhält man als Produkt den späteren Anspruch, der zur Auszahlung kommt.

Es gibt aber gewisse spezifische Unterschiede zwischen Versorgungsbezug und Altersgeld. Die Trennung der Systeme soll bewirken, dass jeweils nur das im jeweiligen Alterssicherungssystem erdiente Altersgeld bzw. Ruhegehalt zur Auszahlung kommt. Dies spiegelt sich in der Anerkennung der Vordienstzeiten wider. So wurden vor der Dienstrechtsreform gewisse Vordienstzeiten bei den Versorgungsanwartschaften anerkannt; beim Altersgeld kommt dies nicht mehr zum Tragen. Dort werden Vordienstzeiten nicht angerechnet, sondern es werden die Vordienstzeiten, sei es Ausbildung oder sei es ein privates Angestelltenverhältnis vor Beamteneintritt, nur noch bei der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt. Anders beim Versorgungsanspruch. Auch dort will man durch die Trennung der Systeme erreichen, dass jeweils nur erdiente Vordienstzeiten anerkannt werden; allerdings sind infolge des Alimentationsgrundsatzes Zeiten, die nicht in der gesetzlichen Versicherung versichert werden, sei es zum Beispiel aufgrund der fehlenden Wartezeit, beim Beamten in der Versorgungsanwartschaft mit zu berücksichtigen.

Ein weiterer Unterschied zwischen Versorgung und Altersgeld besteht darin, dass das Altersgeld keinen Anspruch auf ein Mindestaltersgeld kennt. Der Beamte erlangt, zumindest in Baden-Württemberg ein Mindestruhegehalt, also einen Versorgungsanspruch, in Höhe von 35 Prozent, wenn er nach zehn Jahren aus dem Beamtentum ausscheidet. Beim Altersgeld gibt es diesen aufgrund des fehlenden Alimentationsprinzips nicht.

Das bedeutet, der große Unterschied zwischen dem Altersgeld und dem Versorgungsanspruch besteht darin, dass die Vorzeiten unterschiedlich anzurechnen sind bzw. beim Altersgeld überhaupt nicht anzurechnen sind. Das bedeutet auch, dass Hochschulausbildungszeiten beim Altersgeld nicht zur Anrechnung kommen und infolgedessen das Altersgeld auch nicht erhöhen. Anders wieder beim Versorgungsanspruch: dort werden sie berücksichtigt, wenn auch nach neuem Recht gekürzt im Vergleich zum bisherigen Recht. Für Baden-Württemberg hatten wir berechnet, wie hoch die Verringerung der berücksichtigungsfähigen Hochschulzeit ausfallen muss, um auf den gleichen Anspruch zu kommen wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung. In Baden-Württemberg werden daher jetzt nur noch 855 Tage Hochschulausbildungszeiten angerechnet, und dies auch nur, wenn die Zeiten nicht bereits in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert wurden.

Die Trennung führt weiter dazu, dass, entgegen der bisherigen Rechtslage, keine Anrechnung von Renten mehr erfolgt. Das heißt, geht ein Beamter mit Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand bzw. wird er in den Ruhestand aufgrund Dienstunfähigkeit versetzt und erhält dieser neben seinen Versorgungsbezügen eine gesetzliche Rente, dann wurde diese früher angerechnet, das sogenannte Ruhen der Versorgungsbezüge. Dies ist jetzt nicht mehr der Fall. Die Trennung wird strikt vollzogen; das heißt, es erfolgt keine Anrechnung der Rente, weder auf das Altersgeld noch auf den Versorgungsbezug. Das kann zu Vor-, aber auch zu Nachteilen führen. Vorteil ist, der ausscheidende Beamte, der gleichzeitig eine Rente bekommt, braucht jetzt keine Deckelung nach oben mehr hinzunehmen, sondern kann somit mehr als vorher in seinem Geldbeutel monatlich verbuchen. Nachteil ist, dass die mangelnde Berücksichtigung von Vordienstzeiten zumindest bei den Versorgungsbezügen zu einem geringeren monatlichen Einkommen führen kann.

Es gibt zudem noch eine Sonderregelung, die Ihren Bereich betrifft, nämlich die wissenschaftlichen Kräfte. Baden-Württemberg hat im Anhörungsverfahren zum Gesetzgebungsverfahren auf Wunsch und Initiative eines anderen Ressorts aufgenommen, dass die Trennung der Systeme im Bereich der Wissenschaft etwas zurückgenommen wird. Dies betrifft den Bereich der Vordienstzeiten von wissenschaftlich qualifizierten Kräften. Hier erkennen wir Vordienstzeiten in gewissem Umfang an. Warum? Baden-Württemberg wollte fachlich spezifisch qualifi-

zierten Fachkräften weiterhin die Möglichkeit geben, einen Anreiz in einem Wechsel zum Land Baden-Württemberg zu sehen. Deshalb werden diese Zeiten weiterhin anerkannt, allerdings lediglich beim Ruhegeld, nicht jedoch beim Altersgeld. Für die Berücksichtigung müssen gewisse Voraussetzungen gegeben sein: es muss sich um eine besonders spezialisierte und fachlich besonders geeignete Kraft handeln. Die konkreten Maßstäbe werden derzeit noch ressortübergreifend ausgearbeitet. Darüber hinaus ist ein wirtschaftlicher und auch ein Qualifikationsvorteil für das Land Baden-Württemberg zu fordern. Das ist ein eher unbestimmter Rechtsbegriff, der mit einer Ermessensentscheidung belegt ist. Hierzu soll ressortübergreifend zusammengearbeitet werden, um die einzelnen Kriterien zu definieren, damit einzelne personelle Vorschläge, die seitens der Universitäten eingehen, entsprechend gewürdigt werden können.

Das Altersgeld selbst unterliegt - entgegen dem Vorschlag, den der Bund für seinen Bereich machte - keinem Zustimmungsvorbehalt. Das heißt, jeder hat das Recht bzw. seit dem 01.01.2011 ist es in Baden-Württemberg verpflichtend, dieses Altersgeld auszuzahlen. Man wollte den Anspruch nicht zusätzlich von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, sondern es sollte die Flexibilität gefördert, die Mobilität erhalten werden, sodass ein Wechsel und auch Mischbiografien in Baden-Württemberg verstärkt und gehäuft möglich sind. Das führt dazu, dass neben dem Altersgeld eine Rente ohne Anrechnung gewährt werden kann, so wie auch eine Rente neben dem Versorgungsbezug ohne Anrechnung bezogen werden kann.

Um über erste Erfahrungen aus Baden-Württemberg zu berichten, ist es derzeit noch etwas früh. Daher lassen sich die Zahlen, die ich gleich vermitteln will, nicht als repräsentativ sehen. Es gibt derzeit in Baden-Württemberg insgesamt 24 Fälle von Altersgeldansprüchen, zumindest auf Landesebene. Ich kann nur für die Landesebene sprechen, für die Kommunalebene darf ich aber erwähnen, dass es dort bereits einen Zahlfall gibt, also einen Fall, in dem Altersgeld bereits bezogen wird. Allerdings betrifft dieser Fall die Hinterbliebenen eines Altersgeldempfängers. Im Bereich des Altersgeldes gibt es ein Hinterbliebenengeld entsprechend der Witwenrente bei den Versorgungsbezügen. Es gibt aber 24 Beamte, die bereits Altersgeld beantragt haben, das heißt Beamte, die sich freiwillig haben entlassen lassen und Altersgeld beantragt haben. In der Folge ergeht ein Bescheid seitens des Landesamts für Besoldung und Versorgung, der das Altersgeld festsetzt.

Diese 24 Fälle sind sehr unterschiedlich gelagert. Sie betreffen beinahe jede Besoldungsgruppe. 11 Fälle sind im mittleren und gehobenen Dienst angesiedelt, 13 Fälle im höheren Dienst. Es gibt also eine breite Spanne. Die 24 Fälle haben im Durchschnitt einen aktuellen Anspruch auf Altersgeld in Höhe von 918 Euro monatlich. Diesem monatlichen Anspruch liegen durchschnittlich altersgeldfähige Dienstzeiten von 13 Jahren zugrunde.

Diese ersten Zahlen entsprechen den Erwartungen, die wir im Vorfeld pauschal und schätzungsweise zugrunde gelegt haben. Aufgrund mangelnder Berechnungsgrundlagen waren alle angenommenen Werte damals zu typisieren und pauschalieren. Wir gingen hierzu von einem sogenannten Eck-Beamten aus, einem Beamten also, der der Besoldungsgruppe A 12 angehört und nach zehn Jahren Dienstzeit aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet. Anhand dieses Beamten wurde überschlägig eine Kostenberechnung erstellt. Die zuvor genannten Zahlen spiegeln beinahe genau dieses Bild wider, allerdings liegt die tatsächliche Dienstzeit etwas höher, 13 Jahre im Durchschnitt. Von den 24 Fällen, für die bereits Altersgeld festgesetzt wurde, können zwei Fälle als sogenannte Ausreißer bezeichnet werden, weil diese beiden Fälle über 30 Jahre Dienstzeit haben. Sie ziehen den Schnitt natürlich nach oben, aber es ist davon auszugehen, dass es sich bei ungefähr zehn Jahren Dienstzeit im Durchschnitt einpendeln könnte.

Derzeit haben wir ungefähr 90 Anfragen von Beamten hinsichtlich Altersgeld, überwiegend von solchen Beamten, die im nächsten Jahr oder Ende dieses Jahres beabsichtigen, eventuell einen Entlassungsantrag zu stellen. Auch diese Zahlen können nicht repräsentativ gesehen werden, weil anzunehmen ist, dass viele zunächst abgewartet haben, bis das Gesetz zum 01.01.2011 in Kraft war. Es ist daher noch zu sehen, was zukünftig passiert, aber ich denke, dass man bereits sagen kann, dass die Befürchtungen, die zu Beginn der Einführung der Trennung der Systeme geäußert wurden, nämlich eine große Migrationsbewegung aus dem Beamtenverhältnis heraus in die Wirtschaft werde stattfinden, wohl nicht eintreten wird bzw. zumindest derzeit nicht eingetreten ist. Gleichwohl ist auszuführen, dass von den 24 Fällen, in denen Altersgeld bereits festgesetzt worden ist, ein relativ großer Teil aus dem Wissensbereich stammt. 24 Prozent aller Fälle sind es hier, die Altersgeld beantragt haben.

Vielleicht noch eine Erwähnung zum Schluss. Wir erhalten derzeit auf Ministeriumsebene jede Menge Anfragen, darunter auch solche aus anderen Bundesländern. Ich darf insoweit auch erwähnen, dass zur Zeit ein Referentenentwurf in Niedersachsen geplant ist. Dort soll allerdings das System etwas anders aussehen, soweit ich bisher von Kollegen dort gehört habe. In Baden-Württemberg haben wir die strikte Trennung der Systeme gerade dadurch, dass Vordienstzeiten beim Altersgeld nicht anerkannt werden. Niedersachsen plant wohl, Vordienstzeiten auch für das Altersgeld anzuerkennen. Das bedeutet, die Mitnahme von Versorgungsanswartschaften ist möglich. Auch beim Bund werden weiterhin Überlegungen bezüglich der Trennung der Systeme angestellt. In Bayern wird ebenfalls darüber nachgedacht, ein ähnliches System einzuführen.