

Personal im öffentlichen Dienst

Alwin Baus

Versorgungsempfänger des Landes am 1. Januar 2002

Einleitung

Die Personalkosten stellen in den öffentlichen Haushalten eine der gewichtigsten Ausgabepositionen dar, bei Ländern und Kommunen ist es sogar die größte. Forderungen nach Ausgabekürzungen, wie sie vor allem in Zeiten sinkender Steuereinnahmen wie jetzt verstärkt gestellt werden, betreffen deshalb immer auch den Personalbereich und verlangen einen Stellenabbau, der als einzige Möglichkeit gesehen wird, Einsparungen zu erzielen.

Dass zu den Personalaufwendungen für den öffentlichen Dienst auch die Versorgungsbezüge für ehemalige Beamte und deren Hinterbliebene gehören, bleibt bei der allgemeinen Diskussion zu diesem Thema oft unberücksichtigt. Dabei ist diese Ausgabenkategorie schon lange nicht mehr von einer zu vernachlässigenden Größenordnung. Das Saarland zahlte im Jahr 2001 neben 1,2 Mrd. DM an Dienstbezügen für seine aktiven Beamten (einschließlich Richter, Minister etc.) noch 581 Mio. DM an Versorgungsbezügen.

Im politischen Raum führte die zunehmende Brisanz der Versorgungslasten u.a. dazu, dass die Bundesregierung Anfang der neunziger Jahre zur Vorlage eines Versorgungsberichtes zu Beginn jeder Wahlperiode verpflichtet wurde, der neben der aktuellen Situationsbeschreibung auch eine Prognose der künftigen Entwicklung enthalten sollte. Ende 1996 wurde der erste Bericht vorgelegt, der zwischenzeitlich auch schon Konsequenzen u.a. in Form von Änderungen im Versorgungsrecht gezeigt hat.

1. Methodische Vorbemerkungen

Anders als Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst steht der Beamte "zu seinem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis)"¹⁾. Neben speziellen Pflichten leiten sich daraus für ihn auch besondere Rechte ab. So hat der Dienstherr "im Rahmen des

Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl des Beamten und seiner Familie, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen"²⁾. Die entsprechenden Regelungen sind u.a. grundlegend im Bundesbesoldungsgesetz (für aktive Beamte) bzw. im Beamtenversorgungsgesetz (für Ruhestandsbeamte) niedergelegt.

Beamte sind nicht rentenversichert; auch ihre Versorgungsbezüge werden daher i.d.R. direkt aus dem laufenden Haushalt ihres Dienstherrn gezahlt. Drei Arten von Versorgungsbezügen sind zu unterscheiden:

- das Ruhegehalt für ehemalige Beamte und Beamtinnen;
- das Witwen-/Witwergeld für Ehegatten/-innen von verstorbenen Beamten/-innen;
- das Waisengeld für Kinder (Halb- und Vollwaisen) von verstorbenen Beamten/-innen.

Die Höhe des Ruhegehaltes hängt ab von der zuletzt erreichten Besoldungsstufe und der zurückgelegten Dienstzeit. Letztere bestimmt den sogenannten Ruhegehaltssatz, der angibt, wie hoch - ausgedrückt als Prozentsatz - das Ruhegehalt im Vergleich zu den letzten Aktivbezügen ist. Die Hinterbliebenenversorgung, also Witwen-/Witwergeld und Waisengeld, wird von dem so ermittelten Ruhegehalt anteilmäßig abgeleitet.

Um die erforderlichen Daten für den oben erwähnten Versorgungsbericht der Bundesregierung bereitstellen zu können, musste die Versorgungsempfängerstatistik, die bis dato jährlich nur wenige zusammengefasste Angaben geliefert hatte, um- und erheblich ausgebaut werden. Basierend auf dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2 119) wird sie seit Anfang 1994 als Individualerhebung mit umfangreichem Merkmalskatalog durchgeführt. Die für die Zahlbarmachung der Bezüge zuständigen Stellen liefern die benötigten Daten maschinell an die statistischen Ämter, wo diese plausibilisiert und aufbereitet werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Erhebung zum 1. Januar dieses Jahres für die Versorgungsempfänger aus dem unmittelbaren Dienst³⁾ des Saarlandes kurz dargestellt.

1) Siehe § 2 Saarländisches Beamtengesetz (SBG) vom 11. Juli 1962 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Dezember 1996 (Amtsbl. 1997 S. 301), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. März 2002 (Amtsbl. S. 931). 2) Siehe § 94 SBG. 3) D.h., die Person, aus deren Dienstverhältnis sich der Versorgungsanspruch herleitet (= der Versorgungsurheber), war zuvor im unmittelbaren Landesdienst, also bei Behörden, Gerichten, rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Unternehmen des Landes, tätig. Auch die sog. Versorgungsempfänger nach G131, das sind nach dem 2. Weltkrieg nicht wiederverwendete ehemalige Beamte, Soldaten usw. sowie deren Hinterbliebenen, werden hier nachgewiesen; im Saarland waren dies am 1. Januar 2002 insgesamt 527 Personen.

2. Ergebnisse

Mehrheitlich Ruhegehaltsempfänger

Das Saarland zahlte im Januar 2002 insgesamt an 10 958 Personen Versorgungsbezüge nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen. Mehrheitlich, in 7 044 bzw. fast zwei Drittel der Fälle, handelte es sich um Ruhegehaltszahlungen an ehemalige Beamte und Beamtinnen. Die Hinterbliebenenversorgung erstreckte sich hauptsächlich - 3 555 Fälle - auf die Ehegatten verstorbener Beamter, die Witwen-/Witwergeld erhielten. Im Vergleich dazu waren die 359 Waisengeldzahlungen nur von untergeordneter Bedeutung.

sehr gegensätzliche Geschlechterproportionen bei den beiden wichtigsten Versorgungsarten: während Ruhegehalt zu mehr als drei Viertel an Männer gezahlt wird, erhalten Hinterbliebenenversorgung als Ehegatte fast ausschließlich Frauen.

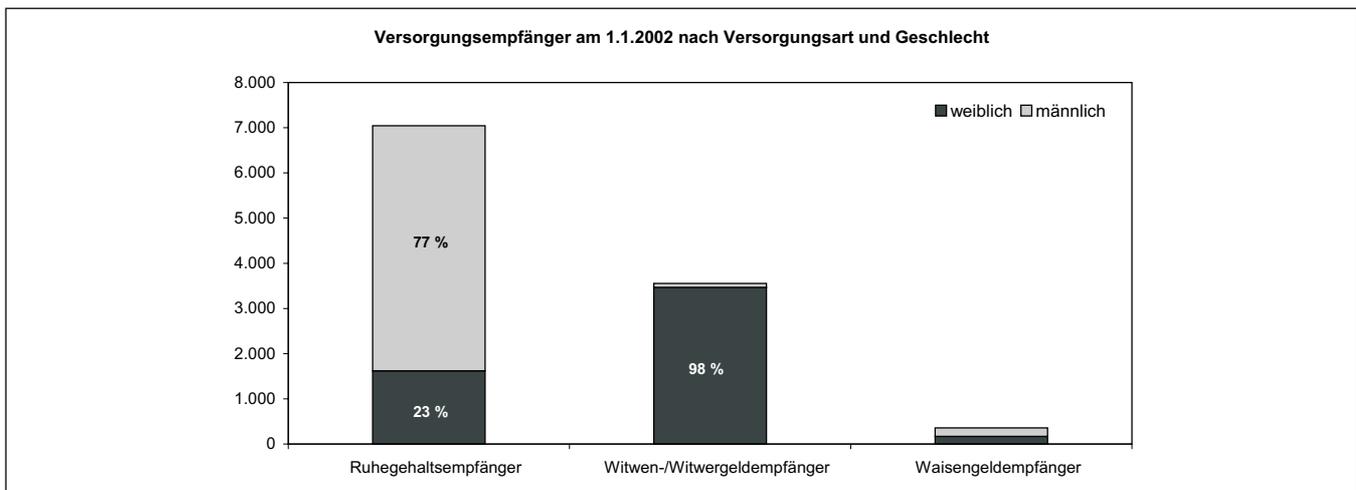
Es ist dies zum einen eine Konsequenz der deutlichen Unterrepräsentanz von Frauen in der Beamtenschaft, die in den vergangenen Jahrzehnten zwar deutlich abgebaut, aber immer noch nicht beseitigt werden konnte⁴). Während jedenfalls künftig mit einem höheren Anteil weiblicher Ruhegehaltsempfänger zu rechnen ist, steht nicht zu erwarten, dass sich damit auch die Geschlechterrelation bei der Hinterbliebenenversorgung zu Gunsten der Männer wesentlich verschieben wird.



Hinterbliebene überwiegend Witwen

Insgesamt befinden sich unter den Versorgungsempfängern annähernd gleich viele Frauen (48 %) wie Männer. Hinter dieser scheinbaren Ausgewogenheit verbergen sich allerdings

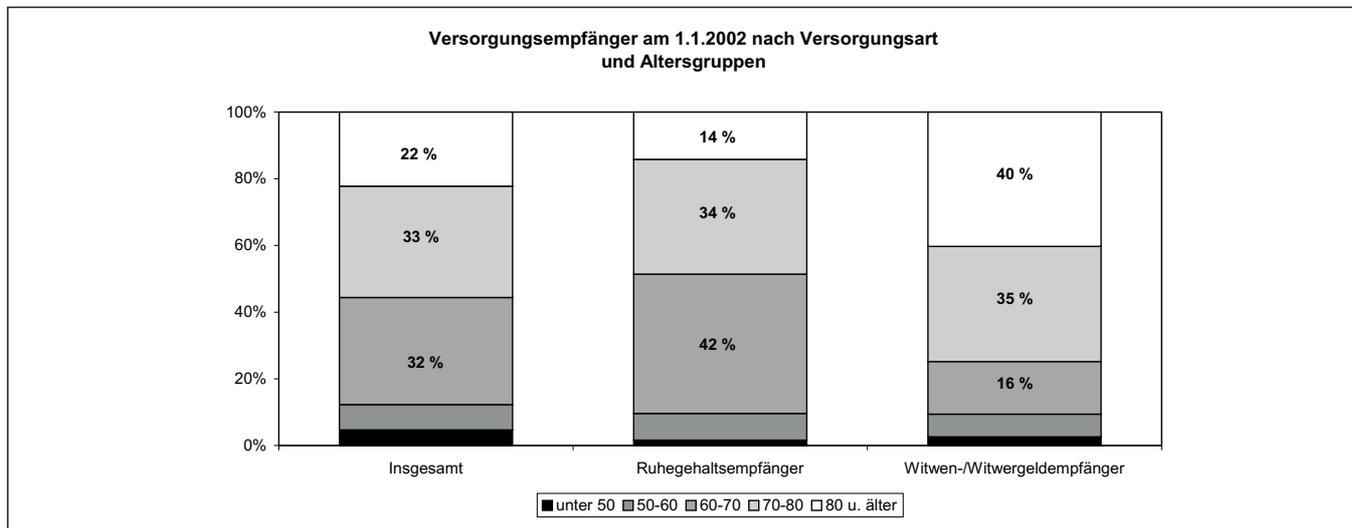
Denn dafür müsste sich auch der zweite Verursachungsfaktor ändern, nämlich dass Frauen eine höhere Lebenserwartung als Männer haben und alleine schon deswegen ihre - zudem meist älteren - Ehepartner überleben.



4) Nach der Personalstandstatistik 2000 lag der Frauenanteil unter den Beamten im unmittelbaren Landesdienst bei 34 % und war damit deutlich niedriger als bei Angestellten und Arbeitern. Siehe: A. Baus: Alters- und Geschlechtsstruktur des Landespersonals, in: Statistik-Journal 9/2001.

Ruhegehaltsempfänger unter 70, Witwen über 75 Jahre alt
 Das Durchschnittsalter der Versorgungsempfänger liegt bei 70 Jahren. Aus dem obigen Kontext heraus erscheint nicht überraschend, dass die weiblichen Versorgungsempfänger mit 72 Jahren im Schnitt fast vier Jahre älter sind als die männlichen.

fänger gehören dem Altersintervall von 60 bis 70 Jahren an. Für die hinterbliebenen Ehegatten errechnet sich ein Altersmittelwert von 75,3 Jahren, wobei die - wenigen - Witwer im Schnitt fast 11 Jahre jünger sind als die Witwen. Von diesen sind die meisten bereits über 80 Jahre alt.

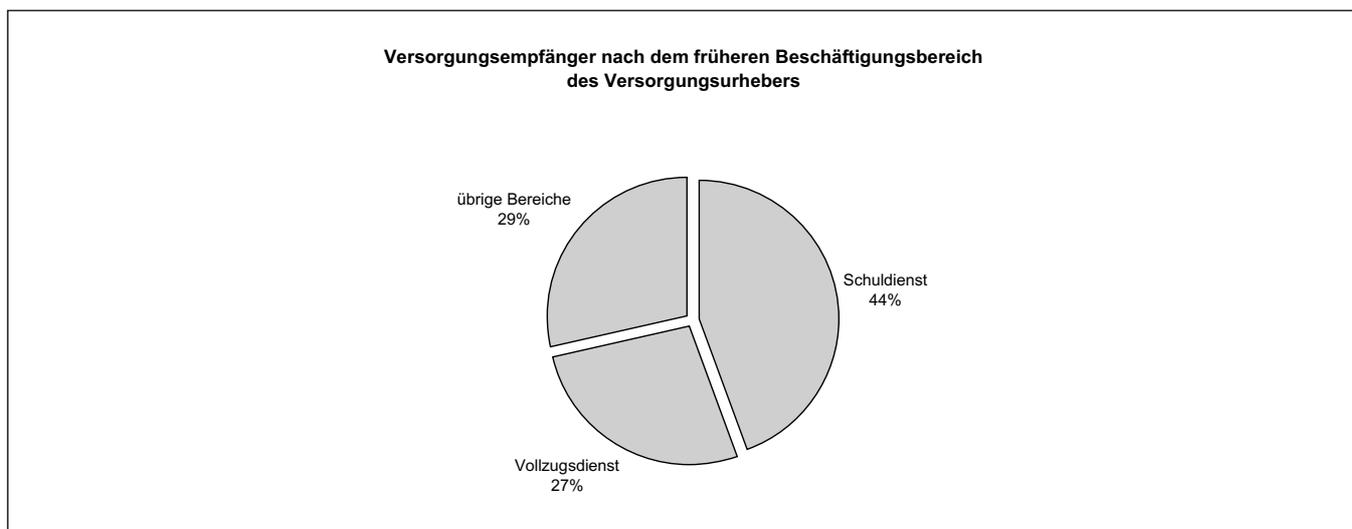


Lediglich weniger als 5 % aller Versorgungsempfänger sind jünger als 50 Jahre, wobei es sich mehrheitlich (rund 60 %) um Kinder mit Waisengeldbezügen handelt. Bis zur Grenze von 60 Jahren steigt der Anteil auf ein Achtel an. Die beiden Altersjahrzehnte zwischen 60 und 70 Jahren bzw. zwischen 70 und 80 Jahren sind mit jeweils rund einem Drittel am stärksten besetzt. Älter sind noch etwas mehr als ein Fünftel der Versorgungsempfänger.

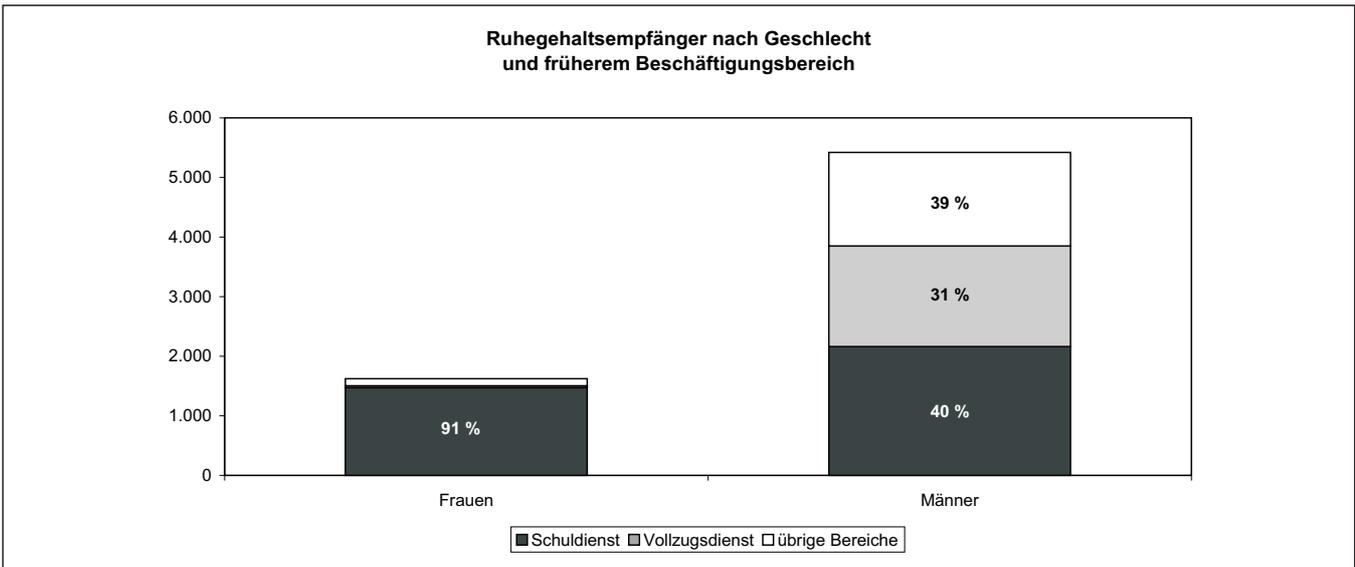
Bei den Ruhegehaltsempfängern liegt das Durchschnittsalter bei 69,6 Jahren, wobei zwischen Frauen und Männern kaum ein Unterschied besteht. Die meisten Ruhegehaltsemp-

Vor allem aus dem Schuldienst

Eine für die Ermittlung der Versorgung nicht unmittelbar relevante, aber für die von den politischen Entscheidungsträgern geforderten Analysen und Prognosen sehr wichtige Information stellt der ehemalige Tätigkeitsbereich dar. Diese Angabe bezieht sich auf den sogenannten Versorgungsurheber, der nur im Falle von Ruhegehalt mit dem -empfänger identisch ist. Hinterbliebene erhalten dagegen Versorgung nicht aufgrund eigener, selbst erworbener Ansprüche, sondern aufgrund abgeleiteter Ansprüche. Bei der Auswertung der Tätigkeitsbereiche⁵⁾ zeigt sich eine Konzentration auf zwei Aufgabengebiete,



5) Soweit ein verstorbener Beamter Ehegatten und unterhaltspflichtige Kinder hinterlässt, wird er mehrfach als Versorgungsurheber berücksichtigt; da die Zahl von Waisengeldbeziehern vergleichsweise gering ist, dürften die dadurch möglichen Verzerrungen, hier wie bei ähnlichen Auswertungen, aber kaum ins Gewicht fallen.



den Schul- und den Vollzugsdienst. Auch aktuell bilden diese beiden Bereiche immer noch die Schwerpunkte des Beamten-einsatzes im Landesdienst.

Hinsichtlich des Schuldienstes galt - und gilt - dies vor allem für die Beamtinnen, wie die Betrachtung nur der Ruhegehaltsempfänger offenbart: über 90 % der ehemaligen Beamtinnen war an Schulen tätig gewesen. Bei den Männern ist die Dominanz dieses Aufgabenbereichs deutlich weniger ausgeprägt; ein Drittel von ihnen war daneben im Vollzugsdienst bzw. fast 30 % in anderen Gebieten beschäftigt gewesen.

Gehobener Dienst stark vertreten

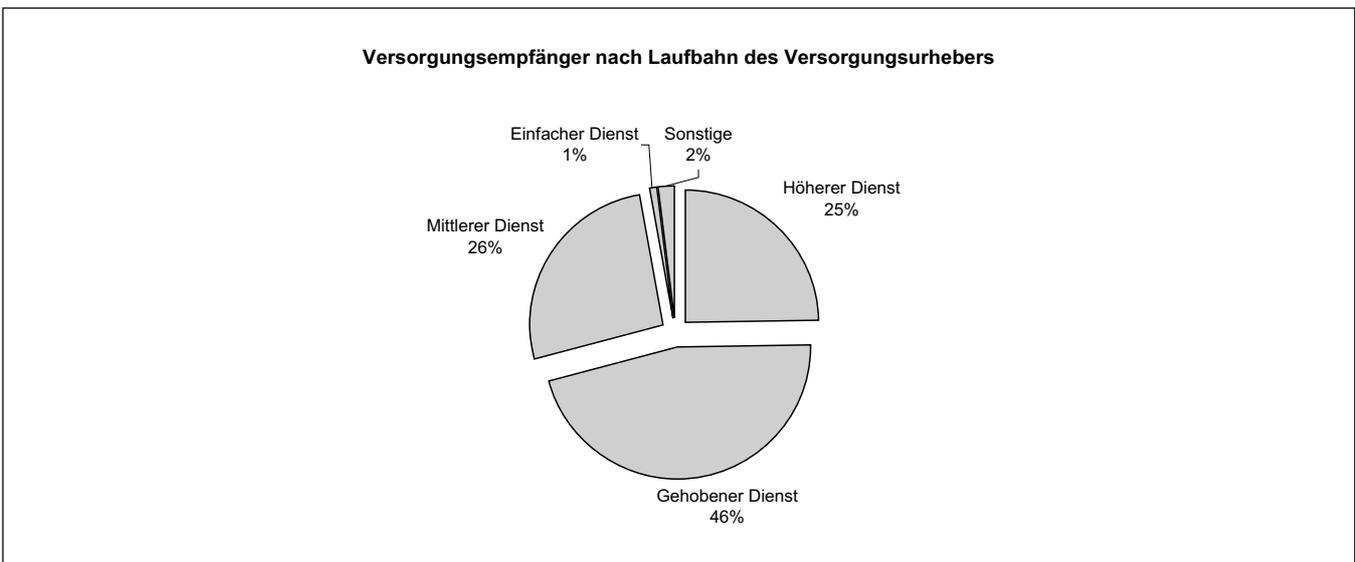
Ebenfalls weniger wichtig für die Berechnung der Bezüge als für Analysezwecke, ist die Angabe der Laufbahnzugehörigkeit des Versorgungsurhebers. Hierbei zeigt sich mit 46 % ein klares Übergewicht der Beamten des gehobenen Dienstes. An-

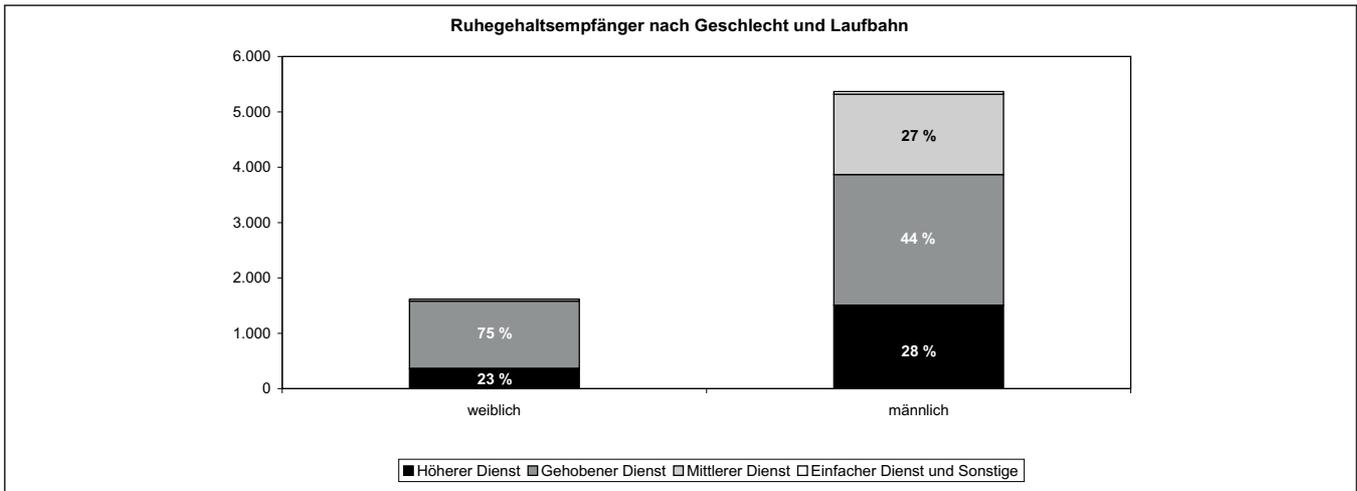
gehörige des höheren und mittleren Dienstes sind mit einem Anteil von jeweils rund einem Viertel gleich stark vertreten, während andere Laufbahnen kaum eine Rolle spielen.

Unter den Ruhegehaltsempfängern steigt der Anteil des gehobenen Dienstes sogar auf über die Hälfte an, was wiederum bedingt ist durch eine entsprechende Konzentration bei den ehemaligen Beamtinnen, die zu drei Viertel dieser Laufbahngruppe angehören. Für sie lässt sich aus der Kombination mit dem früheren Tätigkeitsbereich schlussfolgern, dass es sich bei ihnen ganz überwiegend um ehemalige Lehrerinnen handeln dürfte, die an Grund- und Hauptschulen tätig waren.

Ruhegehaltssatz im Schnitt bei 71,5%

Wie eingangs erwähnt, entscheidet neben der Besoldungsgruppe der erreichte Ruhegehaltssatz über die Höhe der Bezüge, sowohl direkt für das Ruhegehalt als auch davon abge-





leitet für das Witwen-/Witwer- und Waisengeld. Der durchschnittliche Ruhegehaltssatz für die Versorgungsurheber lag insgesamt bei 71,5 %, wobei eine laufbahnmäßige Staffelung zu beobachten ist, die von im Mittel 73,6 % im höheren bis zu 67,1% im einfachen Dienst reicht. Für die Ruhegehaltsempfänger ergibt sich - in ähnlicher laufbahnmäßiger Abstufung - ein mittlerer Satz von 72,4%, wobei der Wert für die ehemaligen Beamtinnen nur bei 69,9% liegt.

Große Unterschiede in der Höhe der Bezüge

Die durchschnittlichen Versorgungsbezüge im Januar 2002 lagen bei 2 134 EURO. Dabei existieren große Unterschiede je nach der Art der Versorgung: beim Ruhegehalt ergibt sich ein Mittelwert von 2 618 EURO, für das Witwen-/Witwergeld von 1 357 EURO und für das Waisengeld von 330 EURO.

Das höhere Grundgehalt in Verbindung mit den erwähnten höheren Ruhegehaltssätzen führt dazu, dass - immer in der Mittelwertbetrachtung - die Unterschiede in der Bezügehöhe zwischen oberen und unteren Laufbahnen verstärkt hervortreten.

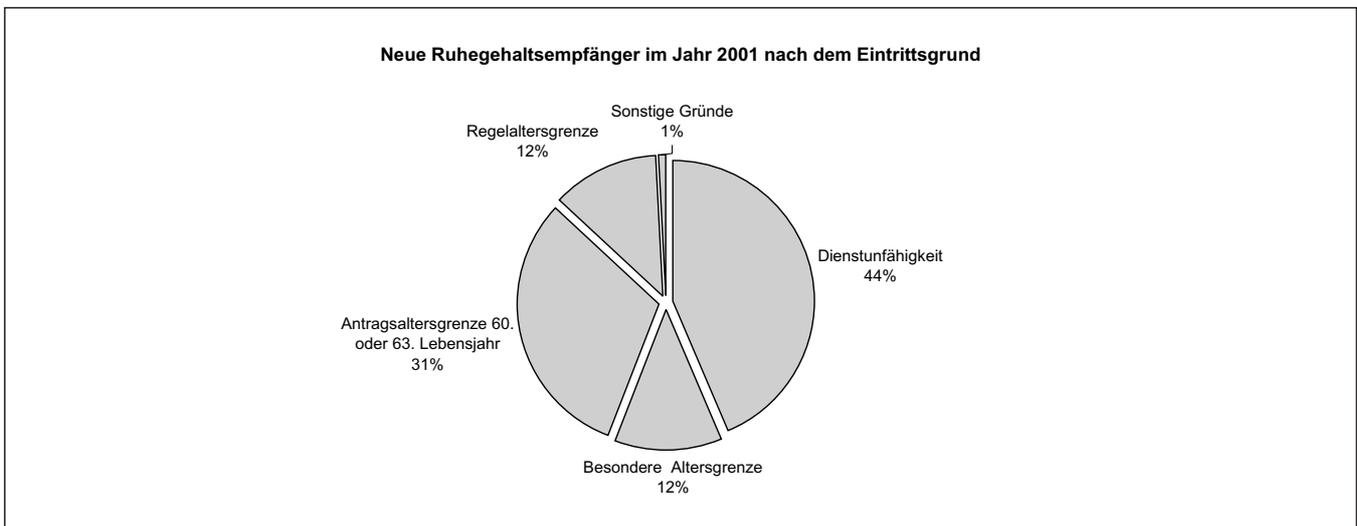
Die ehemaligen Beamtinnen erhalten - aus den oben angesprochenen Gründen - im Schnitt deutlich geringere Ruhegehälter als ihre männlichen Kollegen; bei der Hinterbliebenenversorgung von Ehegatten ist es deshalb umgekehrt; hier erhalten die Witwen i.d.R. höhere Beträge als die Witwer.

Durchschnittliche Bezüge nach Art und Laufbahnzugehörigkeit im Januar 2002

Versorgungsart	Ins-gesamt	Höherer	Ge-hobener	Mittlerer	Ein-facher
		Dienst			
	EUR				
Versorgungsbezüge	2 134	2 998	2 162	1 362	892
- Ruhegehalt	2 618	3 482	2 517	1 810	1 190
- Witwen-/Witwergeld	1 357	2 114	1 426	924	636

2001 Dienstunfähigkeit häufigster Eintrittsgrund

Im Rahmen der Versorgungsempfängerstatistik wird bei Neuzugängen auch nach dem Eintrittsgrund für den Versorgungsfall gefragt. Interessant ist dies insbesondere für die neuen



Ruhegehaltsempfänger, wobei die Ergebnisse für ein Jahr allerdings nicht ohne weiteres als repräsentativ angesehen werden können⁶⁾.

Die meisten der 540 Beamten und Beamtinnen, die im Laufe des Jahres 2001 aus dem Dienst ausschieden, mussten wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden, wobei knapp die Hälfte (46 %) von ihnen mindestens 60 Jahre alt war. Nur jeder achte ging mit dem Regelalter 65 oder älter in Ruhestand, während fast ein Drittel auf Antrag vorher gehen konnte bzw. für 12 % besondere Altersgrenzen galten.

3. Schlussbemerkung

So wie - wenn auch häufig unausgesprochen - jede Prognose als bedingt anzusehen ist, hängen auch die Ergebnisse der

Modellrechnungen zur Versorgungsentwicklung neben objektiven Fakten von mehr oder minder willkürlich gesetzten Annahmen ab. Es handelt sich einerseits um die unterstellte Entwicklung allgemeiner Größen wie der gesamtwirtschaftlichen Leistung oder der Lebenserwartung, andererseits um fachspezifische Annahmen wie etwa zur Häufigkeit eines Ausscheidens vor Erreichen der Regelaltersgrenze oder zu erwartenden Versorgungsanpassungen. Unterschiedliche Parametersetzungen hierfür führen zu bzw. erklären im wesentlichen unterschiedliche Ergebnisse, wobei die einzelnen Autoren immer gleich mehrere Varianten und Szenarien präsentieren. Allen vorliegenden Modellrechnungen ist aber gemein, dass sie ein kräftiges Ansteigen der Versorgungsausgaben für die kommenden Jahre voraussagen.

⁶⁾ Die Ergebnisse sind einerseits grundsätzlich zufällig bestimmt, werden andererseits aber auch etwa durch erfolgte oder sich abzeichnende Gesetzesänderungen gezielt beeinflusst.