Versorgungsempfänger des Landes

Stand und Entwicklung

Von Alwin Baus

Die Versorgungsausgaben für ehemalige Beamte und deren Familie belasten zunehmend die öffentlichen Kassen und dabei insbesondere die Haushalte der Bundesländer. Da für die Beamtenpensionen keine Rücklagen gebildet wurden, müssen sie aus den aktuellen Einnahmen des ehemaligen Dienstherrn bestritten werden. Mehr noch als beim aktiven Personal sind die Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung dieser Ausgabenkategorie begrenzt. Denn die wesentlichen Bestimmungsfaktoren wurden in der Vergangenheit gesetzt und Änderungsmaßnahmen im Versorgungsrecht zeigen erst auf längere Sicht Wirkung. Über Stand und Entwicklung der Versorgungsempfänger des Saarlandes informiert der nachfolgende Artikel.

Einleitung

Hoher Personalkostenanteil

Die Tätigkeitsbereiche von Bund, Ländern und Kommunen bilden den Kern des öffentlichen Dienstes. Dabei beschäftigen die Länder von den drei Gebietskörperschaftsebenen mit Abstand das meiste Personal, da ihnen im föderalistischen System die besonders personalintensiven Aufgabenbereiche, u. a. Schulen und Polizei, zugewiesen sind. Der Personalkostenanteil in den Länderhaushalten ist dementsprechend hoch, wofür nicht nur die Ausgaben für das aktive Personal, sondern in zunehmendem Maße auch die Versorgungszahlungen für die Ruhestandsbeamten und ihre Angehörigen verantwortlich sind. Denn anders als die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft oder auch die Tarifbeschäftigten – vormals Angestellte und Arbeiter – im öffentlichen Dienst unterliegen Beamte keiner Rentenversicherungspflicht, sondern erhalten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst ihre (Alters-)Bezüge aus den Kassen des ehemaligen Dienstherrn. Die so entstehenden Versorgungsansprüche lasten insbesondere auf den Ländern.

Zur Abschätzung der zu erwartenden künftigen Versorgungsleistungen war die Bundesregierung Anfang der 1990er Jahre zur regelmäßigen Erstellung eines „Versorgungsberichtes“ verpflichtet worden[1]. Zu Beginn jeder Wahlperiode sollte ein solcher Bericht für den gesamten öffentlichen Dienst nicht nur eine Bestandsaufnahme liefern, sondern mit Hilfe von Modellrechnungen auch eine längerfristige Prognose erlauben. Um die notwendigen Datengrundlagen zu schaffen, war damals u. a. die amtliche Versorgungsempfängerstatistik erheblich ausgeweitet worden. 1996 erschien der erste, auf Daten der Versorgungsempfängerstatistik 1994 fußende Versorgungsbericht. Darin aufgezeigte Fehlentwicklungen und die prognostizierten Ausgabenanstiege

[1] Artikel 17 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamVGÄndG) vom 18.12.1989 (BGBL. I S. 2218)

alarmierten die Politik und führten zeitnah zu einer Reihe restriktiver Anpassungen im Beamtenversorgungsrecht.

Beamtenrecht jetzt Ländersache

Im Rahmen der Föderalismusreform (Stufe I) wurde 2006 die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aufgehoben, von der er zuvor u. a. durch den Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes Gebrauch gemacht hatte; die Regelung von Besoldung, Versorgung und Dienstrecht der Landesbeamten fällt nun in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Als Nebenwirkung dieser Änderung ist seitdem in den Versorgungsberichten der Bundesregierung der Länderbereich ausgeklammert und gibt es in der Folge keine aktuellen – bzw. zumindest keine nach einheitlichen Vorgaben erstellten und daher vergleichbaren – Versorgungsberichte mehr für die Bundesländer.

Im Nachfolgenden sollen für das Saarland anhand der Statistikergebnisse eine aktuelle Bestandsaufnahme der Versorgungsempfänger des Landes vorgenommen und Entwicklungen aufgezeigt werden.

Beamtenversorgung und Versorgungsempfängerstatistik

Der Beschäftigung von Beamten erfolgt auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, das den Arbeitgeber, den Dienstherrn, zur Fürsorge für den Beamten und seine Familie auch nach Beendigung des aktiven Dienstverhältnisses verpflichtet. Dies schließt die Zahlung von Versorgungsbezügen in Form von

- Ruhegehalt an ehemalige Beamte und Beamtinnen,
- Witwen-/Witwergeld an Ehegatten/-innen verstorbener Beamter/-innen, sowie
- Waisengeld an Kinder (Halb- und Vollwaisen) verstorbener Beamter/-innen

ein.

Die Höhe der Versorgungsbezüge richtet sich nach der erreichten Besoldungsstufe und der Dauer der Dienstzeit. Die Anzahl der Dienstjahre multipliziert mit einem gesetzlich fixierten Faktor ergibt den individuellen Ruhegehaltssatz, ausgedrückt in Prozent[2]. Angelegt auf die zuletzt erhaltenen Aktivbezüge errechnet sich das Ruhegehalt; die Versorgungsbezüge für die Hinterbliebenen werden vom Ruhegehalt anteilig abgeleitet.

Umfangreiche Angaben aus Statistik

Die Versorgungsempfängerstatistik wird in ihrer derzeitigen Form – d. h. als jährliche Individualerhebung mit einem umfangreichen Merkmalskatalog zum Stichtag 1. Januar – seit 1994 durchgeführt. Die erfragten Angaben beziehen sich zum einen auf den „Versorgungsurheber", d. h., den Beamten, der den Versorgungsanspruch begründete, und zum anderen auf den Bezieher der Versorgungsbezüge. Nur bei Zahlung von Ruhegehalt ist hier Personaleinheit gegeben. Neben unmittelbar mit der Höhe der Versorgungsbezüge zusammenhängenden Angaben – beispielsweise Besoldungsgruppe und Ruhegehaltsatz – wird auch nach dem ehemaligen Tätigkeitsbereich gefragt. Zusätzlich zu den Daten für den Bestand an Versorgungsempfängern zum Erhebungsstichtag werden weitergehende Angaben für die innerhalb der letzten 12 Monate neu hinzugekommenen oder abgegangenen Versorgungsfälle erhoben[3]. Die Meldung der benötigten Daten an die Statistik erfolgt durch die für die Zahlbarmachung der Bezüge zuständigen Stellen; im Saarland ist dies für Versorgungs-

[2] Der erreichbare Höchstruhegehaltssatz wurde stufenweise von 75 Prozent auf 71,75 Prozent gesenkt
[3] Stichtag der Versorgungsempfängerstatistik ist zwar jährlich der 1. Januar; die Angaben, insbesondere für Zu- und Abgänge, beziehen sich aber auf das vorangegangene Jahr, d.h.: Berichtsjahr = Statistikjahr – 1.

empfänger des Landes die Zentrale Besoldungsstelle (ZBS).

Langfristige Entwicklung

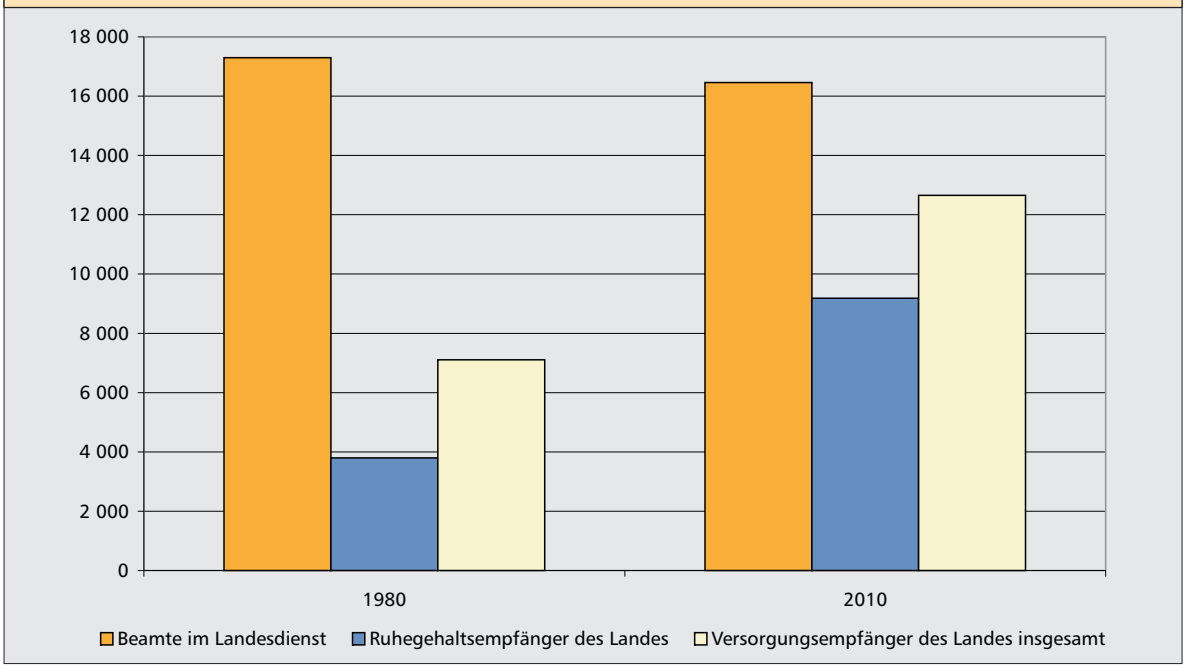
Beamtenzahl rückläufig

Die Gegenüberstellung der Zahl der Ruhestandsbeamten und der Beamten im aktiven Dienst veranschaulicht die zunehmende haushaltsmäßige Relevanz des Themas Versorgung. Mitte 1980 standen nach der Personalstandstatistik 17 299 Beamte[4] im unmittelbaren Dienst des Saarlandes. Im gleichen Jahr erhielten laut Versorgungsempfängerstatistik 3 799 ehemalige Beamte Ruhestandsbezüge aus der Landeskasse, das Verhältnis zwischen beiden Gruppen betrug demnach 4,6 zu 1. Dreißig Jahre später ist die Zahl der Beamten im Landesdienst auf unter 16 500 gesunken, während die Anzahl der Ruhegehaltsempfänger auf fast 9 200 angestiegen ist. D. h. während sich die Beamtenzahl im aktiven Dienst um fünf Prozent verringert hat, ist die Zahl der Ruheständler auf das fast Zweieinhalbfache angestiegen; die Relation zwischen beiden Gruppen ist dadurch auf nur noch 1,8:1 gefallen. Die Zahl der Versorgungsempfänger des Landes insgesamt hat im betrachteten Zeitraum um 78 Prozent von 7 104 auf 12 653 zugenommen; damit verbunden war ein Anstieg der entsprechenden Ausgaben von 194 Mio. DM (=99,3 Mio. €) im Haushaltsjahr 1980 auf 403,7 Mio. € im Jahr 2010[5].

Starker Anstieg der Versorgungsempfänger

Da erst mit der neu konzipierten Statistik ab 1994 detaillierte Einzelangaben für die Versorgungsempfänger zur Verfügung stehen, wurde für die nachfolgenden Ausführungen der Betrachtungszeitraum 1995 - 2010 zugrunde gelegt. Dabei zeigt sich zunächst, dass es in den letzten 15 Jahren zu einem

S 1 Eckdaten 1980 und 2010



[4] Beamte und Richter.

[5] Aufgrund von Änderungen in der Organisationsstruktur der Landesverwaltung sind die Personalausgaben laut Haushaltsplan 2010 nur eingeschränkt mit denen des Jahres 1980 vergleichbar; die Quotenberechnung (Versorgungsausgaben / Personalausgaben insgesamt) würde deshalb zu verzerrten Ergebnissen führen und unterbleibt daher an dieser Stelle.

T 1 Versorgungsempfänger nach Art der Versorgung 1995-2010

Jahr	Versorgungs-empfänger insgesamt	davon Empfänger von				
		Ruhe-gehalt	Witwen-/ Witwer-geld	Halb-waisen-geld	Voll-waisen-geld	sonstige Versorgungs-leistungen
1995	9 021	5 700	2 846	278	83	114
2000	10 090	6 605	3 038	246	91	110
2005	11 506	7 997	3 078	224	100	107
2010	12 653	9 183	3 105	168	92	105

beschleunigten Anstieg gekommen ist: von 1980 - 1995 hat die Zahl der Versorgungsempfänger des Landes insgesamt um 27 Prozent und die der Ruhegehaltsempfänger um 50 Prozent zugenommen; von 1995 - 2010 ergeben sich dagegen Steigerungsraten von 40 bzw. 61 Prozent.

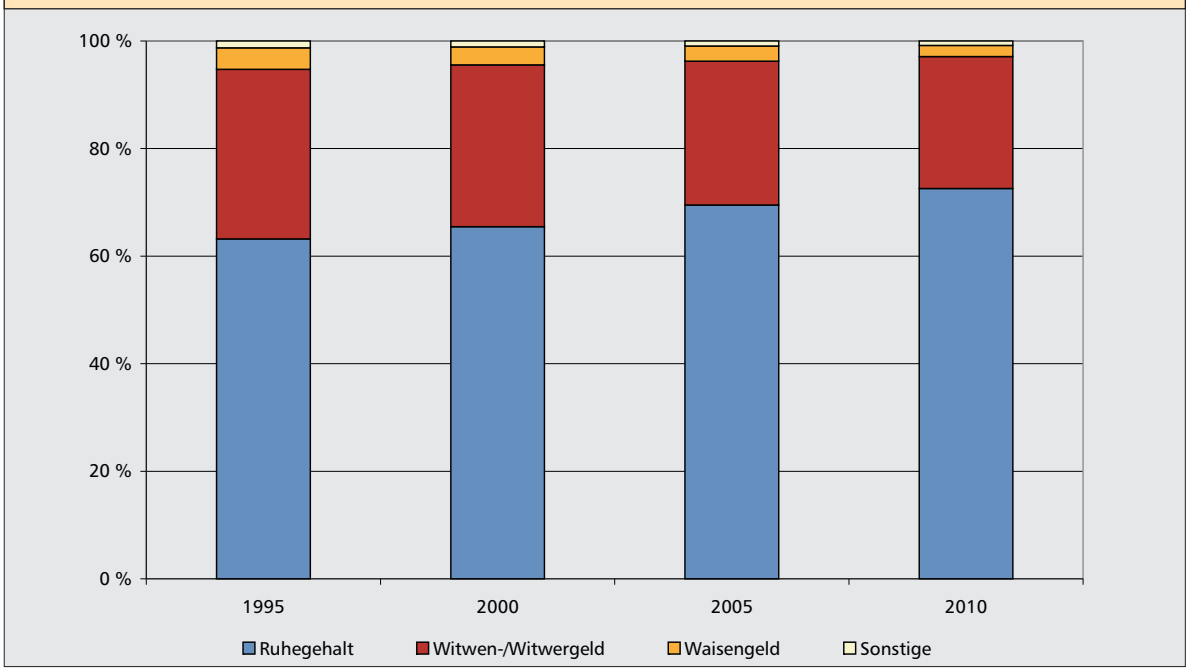
Empfänger von Ruhegehalt überwiegen

Bezug von Ruhegehalt am häufigsten

Der Großteil der Versorgungsempfänger erhält Ruhegehalt als Ruhestandsbeamter; der Anteil dieser Versorgungsart nimmt stetig zu, von etwas über 63 Prozent im Jahr 1995 ist er auf fast 73 Prozent im Jahr 2010 angestiegen. Im Gegenzug hat das Gewicht der Hinterbliebenenversorgung deutlich abgenommen: der Anteil der Empfänger von Witwen-/Witwergeld ist während der betrachteten 15 Jahre von fast einem Drittel auf unter ein Viertel zurückgegangen und bei den Waisengeldempfängern fand eine Halbierung des Prozentsatzes auf nur noch 2 Prozent statt.

1995 war die Geschlechtsverteilung unter den Versorgungsempfängern nahezu ausgewogen, die Männer lagen mit einem Anteil von 52,4 Prozent nur leicht vorn; mitt-

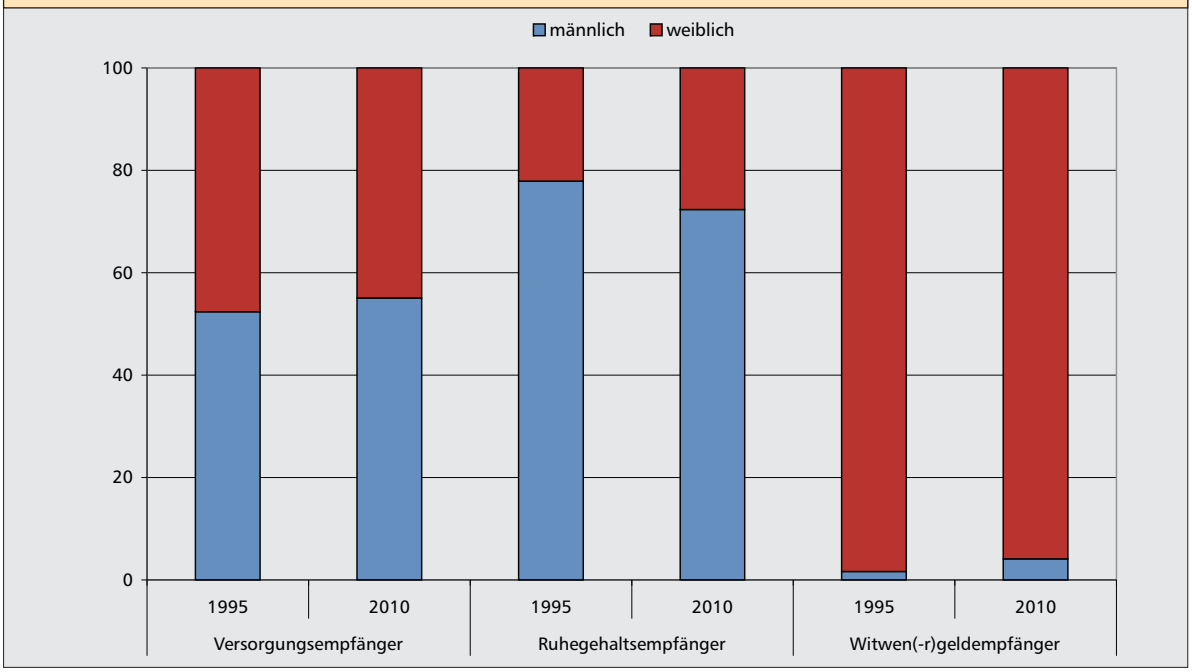
S 2 Versorgungsempfänger nach Art der Versorgung



lerweile haben sie ihren Vorsprung auf 55,1 Prozent vergrößert. Weitaus einseitigere Geschlechterproportionen offenbaren sich jedoch bei der Unterscheidung nach den einzelnen Versorgungsarten:

nen zu dem Versorgungsurheber, also zu dem Beamten, der durch seinen Dienst den Anspruch begründet hat. Dazu gehört auch die grobe Angabe von dessen ehemaligem Tätigkeitsbereich.

S 3 Versorgungsempfänger nach Geschlecht 1995 und 2010



Hinterbliebenenversorgung für Frauen

Unter den Ruhegehaltsempfängern herrscht immer noch eine ausgeprägte Dominanz der Männer vor; immerhin ist ihr Anteil in den letzten 15 Jahren aber von fast 78 auf 72,3 Prozent zurückgegangen. D. h. umgekehrt, dass der Frauenanteil 2010 zumindest auf klar über ein Viertel angestiegen ist. Eine noch krassere Ungleichverteilung zeigt sich bei der Versorgung der hinterbliebenen Ehepartner: 1995 handelte es sich zu 99 Prozent um Witwen ehemaliger Beamter und auch 2010 sind es immer noch zu 96 Prozent Frauen, die diese Art von Versorgung beziehen.

Vor allem ehemalige Lehrerinnen und Lehrer

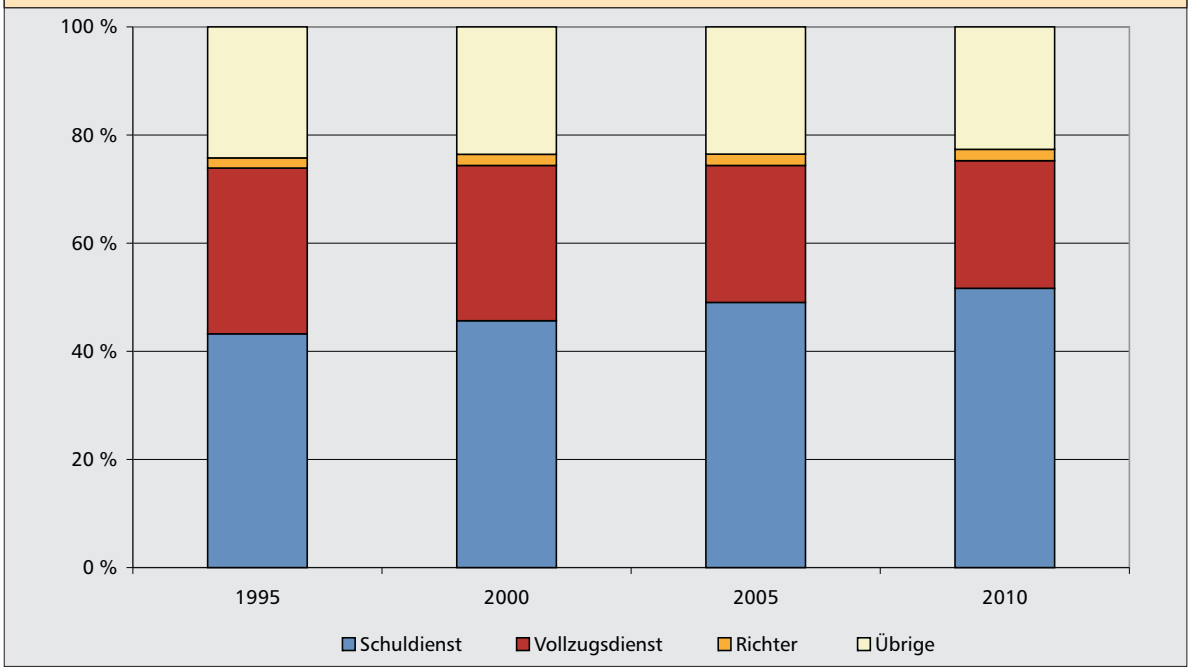
Der Statistikdatensatz für jeden Versorgungsempfänger enthält auch Informatio-

Schulbereich stark vertreten

Die meisten heutigen Beamten im Ruhestand bzw. Versorgungsurheber waren an Schulen eingesetzt, waren also Lehrerinnen und Lehrer. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums lag der Anteil des Schulbereichs bereits bei 43,2 Prozent, nun ist er sogar auf über die Hälfte (51,6 %) angestiegen. Entsprechend rückläufig waren die Anteile der anderen Bereiche, insbesondere der des Vollzugsdienstes, der von über 30 Prozent auf unter ein Viertel (23,6 %) zurückging. Der Anteil aller übrigen Bereiche sank von 24,2 auf 22,6 Prozent.

Eine geschlechtsspezifische Betrachtung der ehemaligen Tätigkeitsbereiche der Ruhestandsbeamten zeigt sehr unterschiedliche Einsatzmuster von Männern und Frauen.

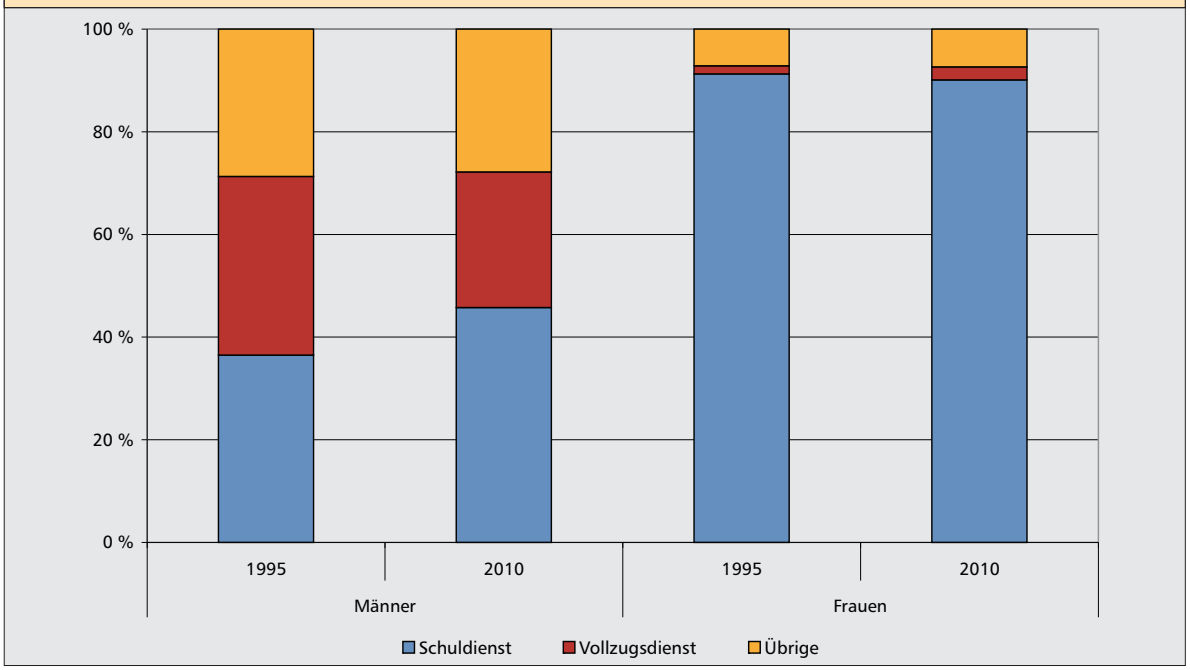
S 4 Versorgungsurheber nach ehemaligem Tätigkeitsbereich



Frauen im Lehrerberuf

Bei den ehemaligen Beamtinnen dominiert eindeutig der Schuldienst: mehr als neun von 10 waren als Lehrkraft tätig gewesen und diese Konzentration auf nur einen Bereich hat zwischen 1995 (mit 91,3 %) und 2010 (mit 90,1 %) nur unwesentlich abgenommen. Deutlich weniger einseitig und mit mehr Veränderung stellt sich die Tätig-

S 5 Ruhegehaltsempfänger nach Geschlecht und ehemaligem Tätigkeitsbereich



keitsverteilung bei den Männern dar. Die ehemaligen Lehrer stellen zwar auch hier die größte Gruppe dar, aber 1995 lagen die Anteile von Schul- und Vollzugsdienst bei ihnen mit 36,5 bzw. 34,8 Prozent noch dicht beieinander. Erst danach ist der Lehreranteil auf fast 46 Prozent angestiegen, während der der Vollzugsbeamten auf 26,4 Prozent gefallen ist. Für die sonstigen Bereiche ist ein vergleichsweise stabiler Anteil um die 28 Prozent zu verzeichnen.

Meistens gehobener Dienst

Die Stellenplanstruktur der beiden Haupttätigkeitsbereiche bestimmt maßgeblich die Verteilung der Versorgungsurheber nach Laufbahngruppen.

Obere Laufbahngruppen nehmen zu

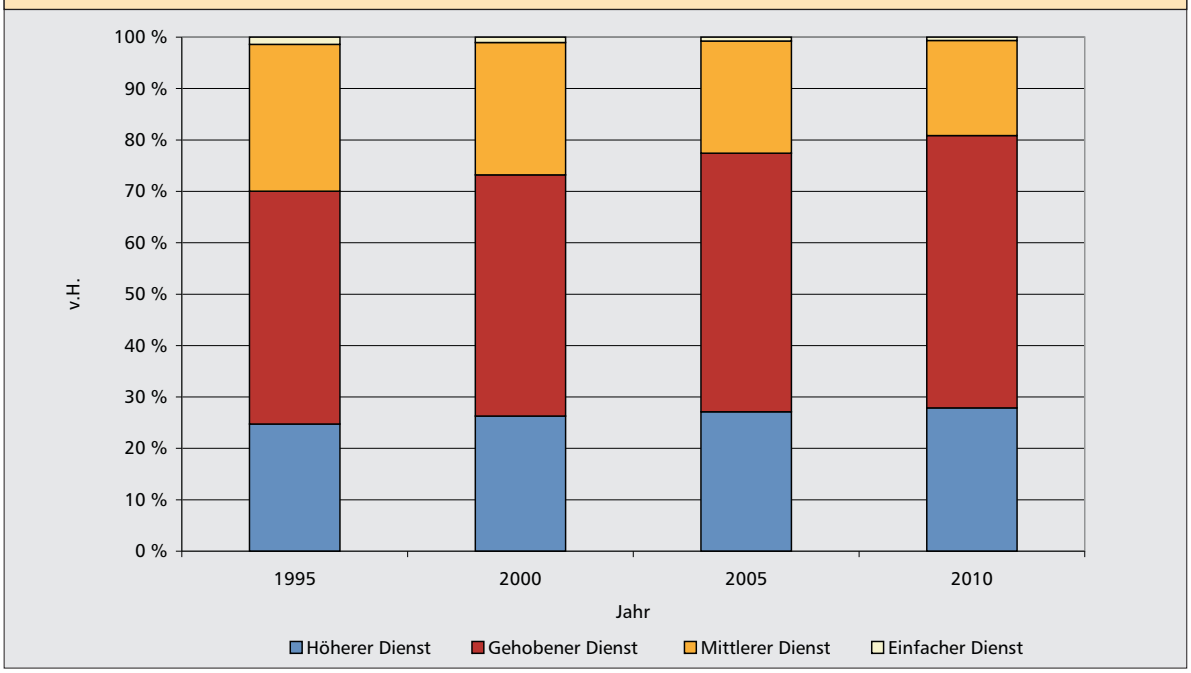
Über den ganzen Beobachtungszeitraum dominierend zeigt sich die Laufbahnzugehörigkeit zum gehobenen Dienst; der entsprechende Prozentsatz hat sich stetig von 45,3 Prozent im Jahr 1995 auf nun 53 Prozent erhöht. Leicht auf über ein Viertel (27,9 %) angestiegen ist auch der Anteil des höheren Dienstes, wohingegen bei der Zugehörigkeit zum mittleren Dienst ein deutlicher Rückgang – von 28,6 auf 18,5 Prozent – eingetreten ist. Nahezu im Verschwinden begriffen sind Versorgungsurheber aus dem einfachen Dienstes, 2010 lag der Anteilswert bei unter einem Prozent.

Immer mehr über 70-jährige

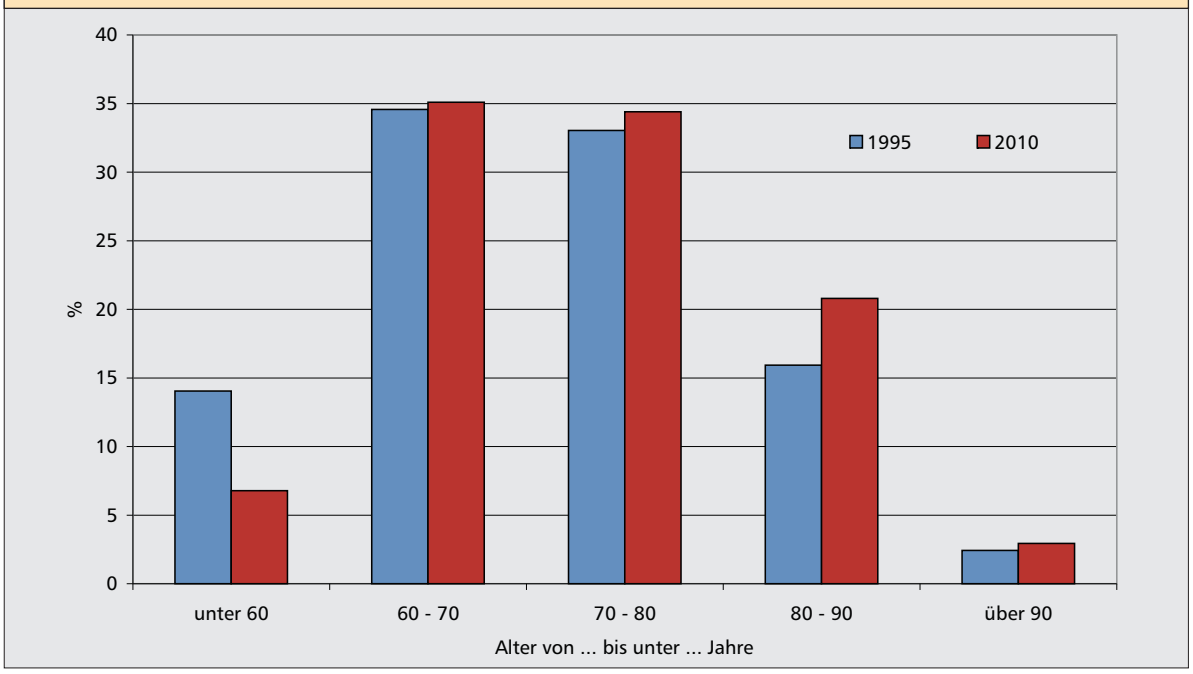
Empfänger immer älter

Die Altersverteilung der Bezieher von Versorgungsbezügen zeigt eine Konzentration auf die beiden Zehnjahresintervalle zwischen 60 und 70 bzw. zwischen 70 und 80. In dieser Hinsicht haben im Zeitraum 1995 - 2010 kaum Veränderungen stattgefunden, jeweils etwas mehr als ein Drittel der Versorgungsempfänger gehören diesen Altersjahrzehnten an. In den Altersbereichen unter 60 und über 80 haben dagegen in den vergangenen 15 Jahren markantere Verschiebungen zugunsten der „Älteren“ stattgefunden.

S 6 Versorgungsurheber nach Laufbahngruppen



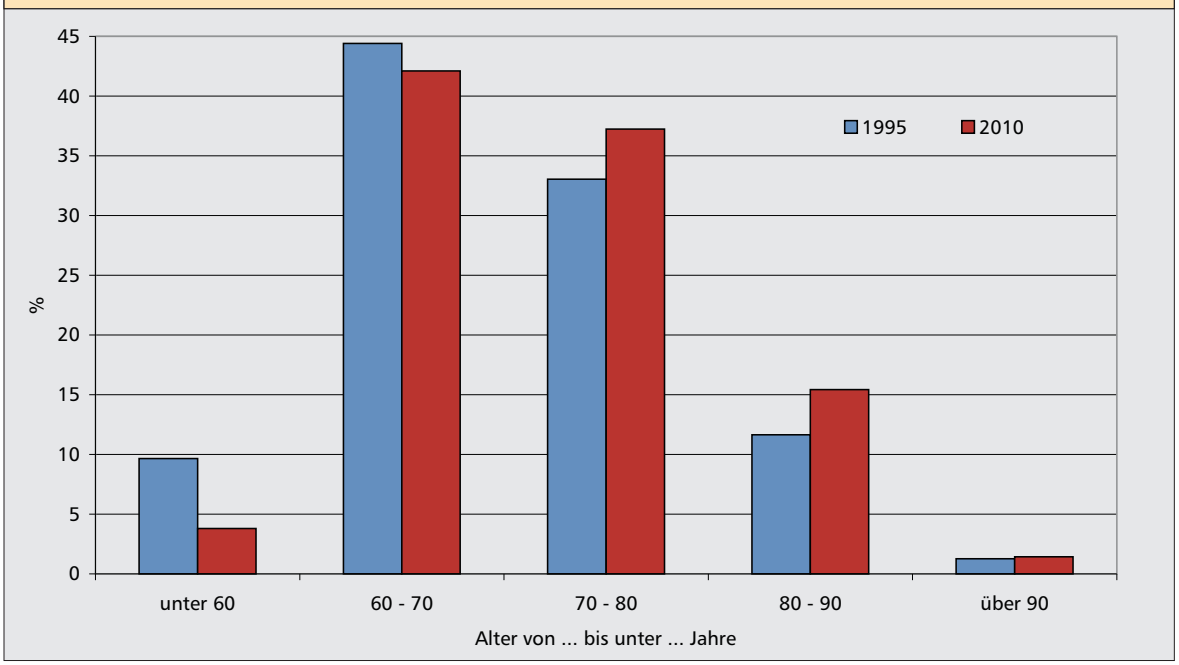
S 7 Altersstruktur der Versorgungsempfänger 1995 und 2010



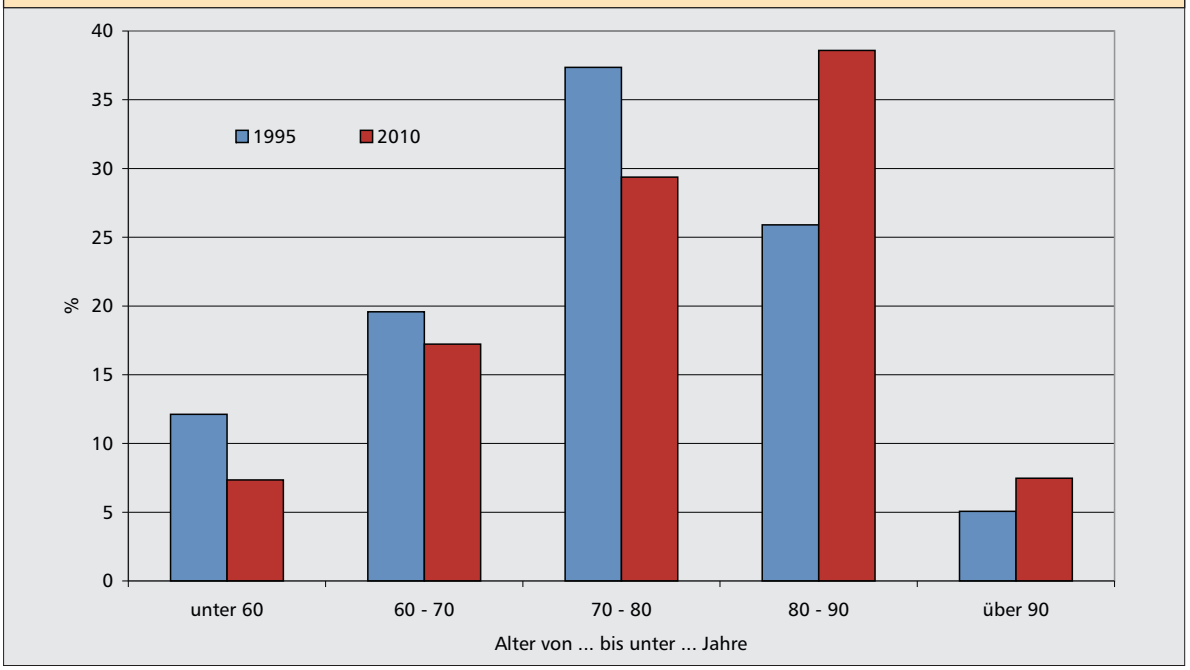
Bei der Betrachtung nur der Ruhegehaltsempfänger zeigt sich insgesamt ein deutlicheres nach Rechtsrücken auf der Altersskala.

Das gilt insbesondere auch für die beiden mittleren Jahrzehnte, denen zusammen über drei Viertel der Ruhestandsbeamten angehören.

S 8 Altersstruktur der Ruhegehaltsempfänger 1995 und 2010



S 9 Altersstruktur der Witwen(-r)geldempfänger 1995 und 2010



Witwen meist über 80

Die stärksten Verschiebungen zeigen sich in der Altersstruktur der – überwiegend weiblichen – Bezieher von Hinterbliebenenversorgung als Ehegattin bzw. Ehegatte eines verstorbenen Beamten oder einer verstorbenen Beamtin. Das Altersjahrzehnt zwischen 80 und 90 verzeichnet hier mittlerweile die höchste Besetzungszahl (38,6 %), während 15 Jahre zuvor nur ein Viertel in dieses Intervall fiel.

Ruhestandseintritt erfolgt später

Ziel der nach dem 1. Versorgungsbericht vorgenommenen rechtlichen Anpassungen war u. a., den Anteil der Fälle von vorzeitigem Ruhestandseintritt zurückzuführen und das tatsächliche Eintrittsalter verstärkt den Regelaltersgrenzen anzunähern. Anhand der in der Versorgungsempfängerstatistik erhobenen Angaben für die im abgelaufenen Jahr hinzugekommenen neuen Ruhegehaltsempfänger[6] wird dies nachfolgend für die ausgewählten Jahre stichprobenartig untersucht.

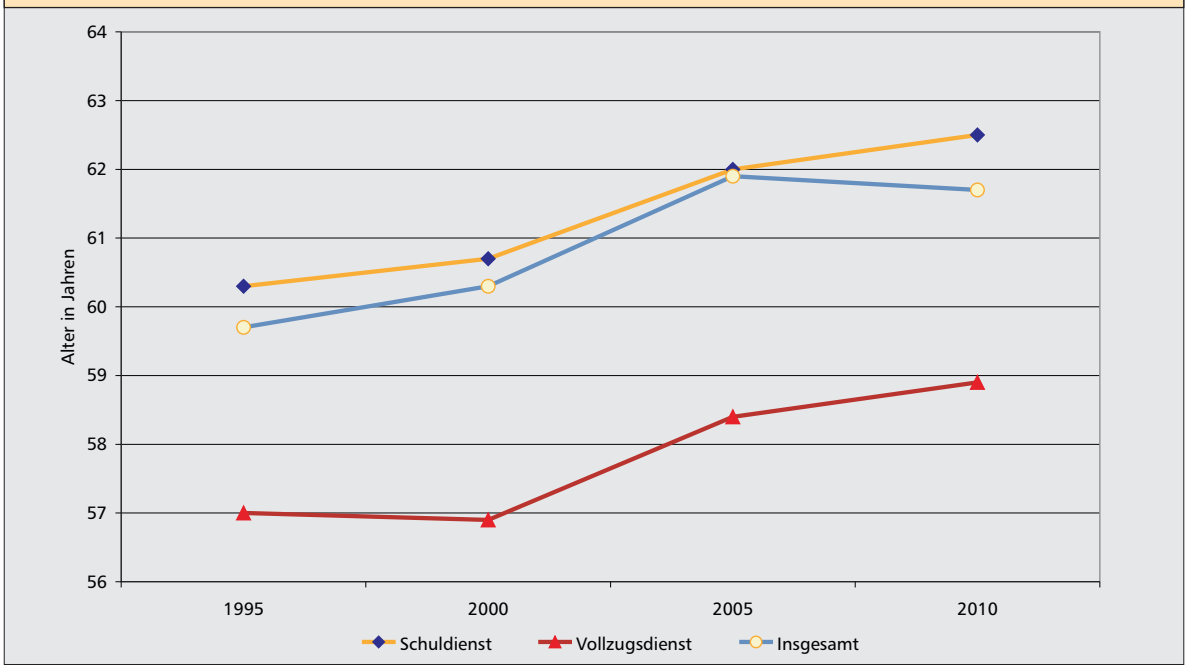
Zumindest hinsichtlich der Erhöhung des Durchschnittsalters bei Ruhestandseintritt scheinen die für die ausgewählten Jahre berechneten Daten den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen klar zu bestätigen.

Eintrittsalter steigt an

Über alle Tätigkeitsfelder gerechnet, ist das durchschnittliche Alter bei Ruhestandseintritt von unter 60 im Jahr 1995 auf fast 62 im Jahr 2010 angestiegen. Auch in den gesondert ausgewiesenen Dienstbereichen Schul- und Vollzugsdienst, ist diese Alterserhöhung um rd. 2 Jahre festzustellen. Unabhängig davon gilt in der Regel, je höher die Laufbahngruppe, umso höher das Durchschnittsalter bei Ruhestandseintritt. 2010 lag es im höheren Dienst bei über 63 (63,3) Jahre, im gehobenen bei 61,5 und im mittleren Dienst bei knapp unter 60 (59,6) Jahre.

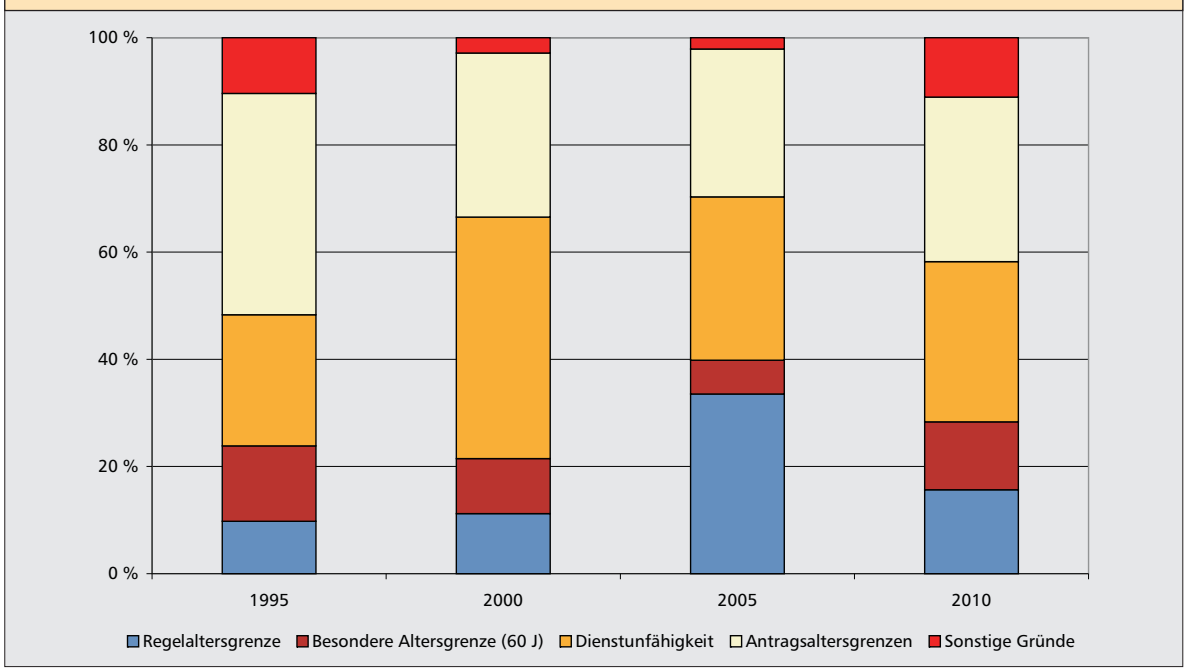
[6] Es handelt sich im Saarland um rd. 500 Fälle jährlich

S 10 Durchschnittsalter bei Ruhestandseintritt



Bei der Betrachtung der Gründe für den Eintritt in den Ruhestand in den ausgewählten Jahren sind zwar deutliche Verschiebungen, aber auf den ersten Blick nicht unbedingt die Entwicklung, wie sie durch die versorgungsrechtlichen Anpassungsmaßnahmen beabsichtigt war, abzulesen.

S 11 Zugänge an Ruhegehaltsempfängern nach Eintrittsgrund



Versorgungsrechtsänderungen greifen

So dürfte eine Erklärung für den hohen Anteilswert (45 %) des Eintrittgrundes „Dienstunfähigkeit" im Jahr 2000 sein, dass – als Reaktion auf das baldige Inkrafttreten der neuen, restriktiveren Regelungen – diese vorher noch von besonders vielen aus dem potentiell betroffenen Personenkreis beantragt worden ist. 2005 und 2010 war „Dienstunfähigkeit" jeweils nur noch in rd. 30 Prozent der Fälle der Grund für den Ruhestandseintritt. Ergänzend ist festzustellen, dass auch bei Dienstunfähigkeit das Durchschnittsalter der Betroffenen stetig angestiegen ist: Lag es 1995 noch bei 54 Jahren, war es 2010 fast 5 Jahre höher (58,8) und ist im Schulbereich sogar von 55 auf über 61 Jahre (61,4) angestiegen.

Im Jahr 2005 spricht der kräftige Anteilszuwachs (auf 33 %) der Ruhestandsbeamten, die erst mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze ausschieden, für einen diesbezüglichen Maßnahmenerfolg. Der niedrige Wert im Jahr 2010 (15,4 %) scheint dem dann jedoch zu widersprechen. Nähere Untersuchungen legen derzeit allerdings nahe, dass 2010 ein Ausnahmejahr[7] darstellt. Denn im ganzen Zeitraum 2005-2009 lag der Anteilswert für „Regelaltersgrenze" relativ konstant bei rd. 30 Prozent.

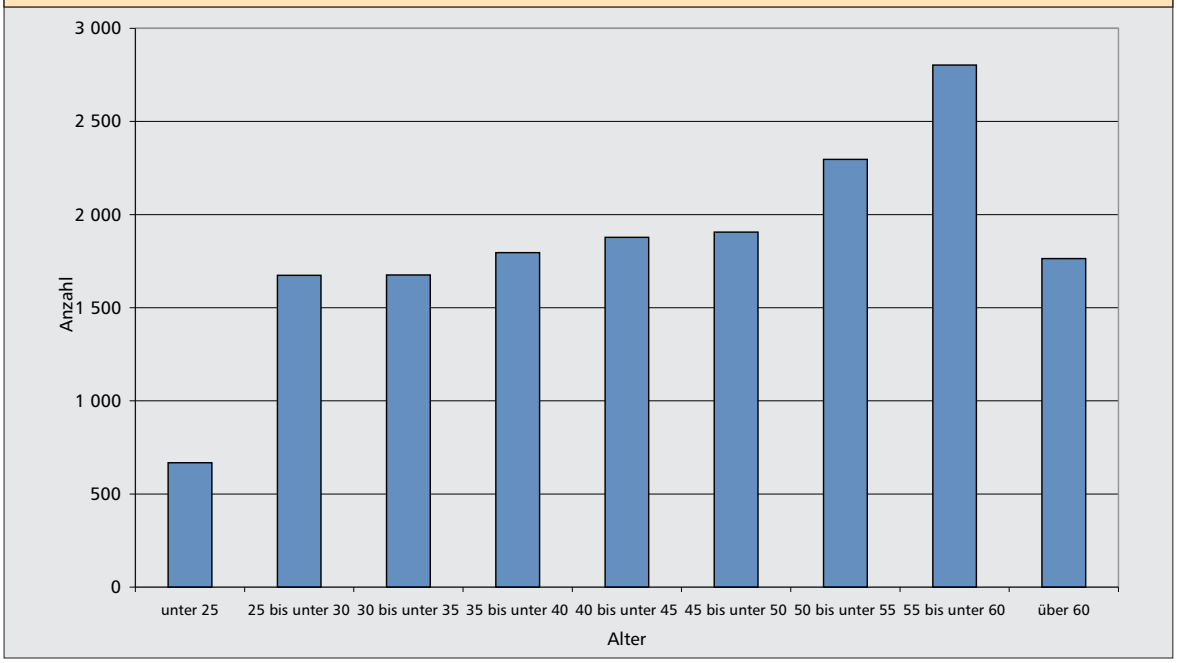
Ruhegehaltssatz muss noch sinken

Ruhegehaltssatz über 70 Prozent

Von der eingangs erwähnten Absenkung des Versorgungsniveaus auf maximal 71,75 Prozent werden nicht nur die künftigen Versorgungsempfänger betroffen sein. Sie wird sukzessive, in acht Stufen, auch für die „Altfälle" umgesetzt; gekoppelt an die allgemeinen Besoldungserhöhungen wird die letzte Stufe im Saarland 2012 erreicht.

r durchschnittliche Ruhegehaltssatz liegt bislang noch über dem neuen Höchstsatz,

S 12 Altersstruktur der Landesbeamten am 30.6.10



[7] Zeitreihenanalytisch spricht man von „Ausreißern", wenn einzelne Werte extrem nach oben oder unten von der langfristigen Entwicklung abweichen. Am aktuellen Rand, wie im vorliegenden Fall, kann die Identifikation als „Ausreißer" daher nur als vorläufig gelten.

er hat sich von 1995 bis 2010 nur geringfügig auf 72,4 Prozent verringert.

Ausblick

Tendenz steigend

Die Haushaltsbelastung durch die Pensionszahlungen an ehemalige Beamte und ihre Angehörigen wird noch weiter zunehmen. Ableiten lässt sich diese Tendenzaussage aus der Betrachtung der Altersstruktur der aktiven Beamten, die einen Ausblick auf die zu erwartenden Zugänge an Ruhegehaltsempfängern ermöglicht.

Mitte 2010 waren 42 Prozent der Landesbeamten im Saarland bereits 50 Jahre alt oder älter, sodass davon auszugehen ist, dass die Zahl der Ruhegehaltsempfänger in den nächsten Jahren mindestens mit dem gleichen Tempo wie bisher weiter ansteigen wird.

T 2 Durchschnittlicher Ruhegehaltssatz der Ruhegehaltsempfänger

Jahr	%
1995	72,88
2000	72,64
2005	72,41
2010	72,40