

TITEL/ALTERSSICHERUNG

Beamtenversorgung: Kürzung diktiert

von Hans-Joachim Adams und Wolfgang Dicke

"Der eiserne Otto" titelte das in Düsseldorf erscheinende Handelsblatt Mitte Juli. Porträtiert wurde aber nicht etwa Reichskanzler Otto Graf von Bismarck, sondern Bundesinnenminister Otto Schily. Der "Eiserne" hat die Aufgabe, die im März verabschiedete Rentenstrukturreform auf das Beamtenversorgungsrecht "wirkungsgleich" zu übertragen, und Schilys Schmiede hat ganze Arbeit geleistet. Seine Botschaft an aktive Beamte und Versorgungsempfänger ist hart und kalt: Die Versorgung nimmt ab.

Mittlerweile liegt der Gesetzentwurf zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und anderer Gesetze vor. Das Gesetzgebungsverfahren soll so zügig durchgezogen werden, dass das Änderungsgesetz noch in 2001 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden kann.

So wirkt die "Schily-Formel"

Die Anpassung der Versorgung wird in der Zeit von 2003 bis 2010 nicht mehr zu 100 Prozent der Besoldungsanpassung erfolgen, sondern schrittweise auf 95 Prozent gekürzt.

Das Ruhegehalt für künftige Versorgungsempfänger ab dem 1. Januar 2003 wird über eine schrittweise Absenkung der jährlichen Steigerungsrate des Ruhegehaltssatzes bis zum Jahr 2010 um fünf Prozent gegenüber dem jetzigen Niveau gekürzt.

Schilys "Kürzungs-Kompensation" beinhaltet die Aussetzung des 0,2-prozentigen Versorgungsabschlags bis zum Jahr 2010.

Die Witwen/Witwerversorgung wird auf 55 Prozent des zustehenden Ruhegehaltes verringert; Übergangsregelungen sind vorgesehen.

Wenig hilfreiche Sprachakrobatik Beim Treffen des Geschäftsführenden Bundesvorstandes der GdP mit der Spitze des Bundesinnenministeriums am 28. Juni 2001 in Berlin war die Beamtenversorgung Thema Nr. 1. Wenige Tage zuvor waren in den Medien erste Meldungen über die entsprechenden Pläne aus dem Bundesinnenministerium erschienen, allesamt aber noch so nebulös, dass das ohnehin vereinbarte Treffen natürlich genutzt wurde, um sich vom Minister die Absichten erläutern zu lassen.

Dass Deutsch nicht immer gleich Deutsch ist, erfuhren die Gewerkschafter schnell: Der GdP-Vorsitzende Konrad Freiberg warf den Fehde-Handschuh in den Ring: "Eine Kürzung der Versorgung lehnt die GdP ab". "Das ist keine Kürzung, das ist eine Abflachung des Anstiegs der Versorgung", konterte Bundesinnenminister Otto Schily. Der unterschiedliche Sprachgebrauch machte unmissverständlich die gegensätzlichen Positionen zu dem Thema deutlich.

Wirkungsgleiche Übertragung

Otto Schily erklärte: "Ich kann nicht anders, weil ich vom Gesetzgeber gezwungen bin, die Rentenreform wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen."

Hierzu gäbe es zwei Möglichkeiten: Entweder die Versorgungsrücklage aufzustocken oder eine fünfprozentige Reduzierung des Höchstruhegehaltssatzes vorzunehmen. Über die Gründe seiner Entscheidung für letzteren Vorschlag wollte Schily die Gewerkschafter nicht lange im Unklaren lassen: "Ich halte das im Sinne der Beamten für positiv, weil sie damit an der staatlichen Förderung der privaten Vorsorge genauso teilnehmen können wie die Rentner." Genau deshalb ist der Minister entschlossen, die Änderung im Beamtenversorgungsrecht bis zum Jahresende 2001 durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Er betonte zugleich, dass bei der von ihm angestrebten Lösung die Versorgungsrücklage zwischen 2003 und 2010 ausgesetzt wird. Nach Ansicht der GdP ist dies eine Mogelpackung. Eigentlich als "Entlastung" etikettiert, erhalten die aktiven Beamten die dringende Empfehlung, eine private, kapitalgedeckte Altersvorsorge zu treffen. Ein erster Systembruch innerhalb der bisherigen Beamtenversorgung.

"Abflachung des Zuwachses"

Die Mitglieder des Geschäftsführenden GdP-Bundesvorstandes wiesen eindringlich darauf hin, dass die Altersversorgung für alle Menschen ein sehr sensibles Thema sei, daher die Unruhe unter den GdP-Mitgliedern bereits nach den ersten Meldungen in den Medien beträchtlich sei: "Sie wollen keine Kürzung ihrer Versorgung!", wiederholte Freiberg. Genau an diesem Punkt begann der "Sprachunterricht" des Ministers unter Assistenz der Staatssekretäre Fritz Rudolf Körper und Claus-Henning Schapper sowie der Experten des Ministeriums: "Schon bei der öffentlichen Debatte um die Rentenreform war es falsch, von Kürzungen zu reden. Es geht um die Abflachung des Zuwachses. Genau so ist es bei der Versorgung."

Schily äußerte sogar Verständnis für die Ablehnung der Pläne durch die GdP, wies aber auf die angespannte Haushaltslage von Bund und Ländern hin, die, von den anderen Gründen für die Änderung der Beamtenversorgung abgesehen, eine solche Maßnahme erforderlich mache. Immerhin bekräftigte er, dass an eine Änderung der besonderen Altersgrenze u.a. für den Polizeivollzugsdienst nicht gedacht werde. "Jede Seite weiß nun genau, wie die Position des jeweils anderen ist", bilanzierte GdP-Vorsitzender Konrad Freiberg, und eines sei auch dem Bundesinnenminister klar, die GdP leiste Widerstand.

Kürzungskeule abwehren

Die GdP macht mit dem DGB und dessen öD-Gewerkschaften gemeinsame Sache; Schilys Kürzungskeule muss abgewehrt werden. Die Argumente des Bundesinnenministers laufen indes auf eine Entlastung der Länderhaushalte hinaus. Bis 2010 würde dies etwa 10 Mrd. DM ausmachen. Beamte und Versorgungsempfänger haben in den letzten Jahren durch die Dienstrechtsreform und die Versorgungsreform 1998 aber bereits ausreichende Vorleistungen erbracht. Allein die Versorgungsrücklage hat die Beamten und Versorgungsempfänger schon hinreichend gebeutelt. Nun erfahren vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamte schmerzlich die diktierten Kürzungen ihrer Versorgung durch die Abschlagsregelung. Statt abzuwarten, bis der zweite Versorgungsbericht die Belastungen der Beamten und Versorgungsempfänger durch die dienstrechtlichen Maßnahmen seit 1991 aufzeigt, hat Schily - unter dem Deckmantel der "sozialen Symmetrie" - den Beamten und Versorgungsempfängern einseitig ein weiteres Sonderopfer auferlegt, wohl wissend, dass die Rentenversicherung nur die Grundsicherung der Altersvorsorge umfasst, die Beamtenversorgung jedoch als

bifunktionales, zweiseitiges Alterssicherungssystem Grund- und Zusatzsicherung in einem beinhaltet. Dabei haben GdP und DGB darauf vertraut, dass im Zusammenhang mit dem verbesserten Beteiligungsverfahren in einem Dialog nach Lösungen gesucht wird, um die zugegebenermaßen schwierige demographische Entwicklung auch für den Beamtenbereich zu bewältigen. So stünde es dem Gesetzgeber gut zu Gesicht, wenn er die Versorgungsrücklage zu einer förderungsfähigen kapitalgedeckten Versorgungskasse ausbauen würde. Nicht individualrechtliche, sondern kollektivrechtliche Lösungen sollen doch nach dem Willen des Gesetzgebers bei der Rentenstrukturreform Vorrang haben. Warum also nicht auch im Beamtenbereich. Im Übrigen muss mit den DGB-Gewerkschaften in einen ernsthaften Dialog getreten werden, ob nicht für zukünftige Beamtenverhältnisse eine beitragsgestützte Altersvorsorge geschaffen werden muss. Der GdP-Bundesvorstand hatte einen solchen Vorschlag bereits bei den Beratungen über den Entwurf eines Versorgungsreformgesetzes 1998 in die Diskussion gebracht.

Von der "Riester-Rente" zur "Schily-Formel"

Nachdem die Rentenreformgesetze (Altersvermögens-, Altersvermögensergänzungsgesetz, Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrechts) verabschiedet worden waren, kam die Bundesregierung in Zugzwang. Die rot/grüne Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 sieht vor, Rentenrecht und Beamtenversorgung im Einklang fortzuentwickeln. Kernbegriff: "wirkungsgleiche Übertragung".

Funktionieren sollte dies einerseits über die Entlastung der öffentlichen Versorgungshaushalte analog den Einsparungen bei den Rentenversicherungsträgern, andererseits sollten sich vergleichbare Auswirkungen auf die Geldbörsen der Beamten, Versorgungsempfängern, Arbeitnehmer und Rentner ergeben.

Konkret mussten also die Änderungen der Rentenanpassungsformel, der Aufbau einer steuerlich geförderten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge, die vorgesehene Beitragsentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung, die Änderung des Hinterbliebenenrechts sowie die verbesserten Leistungen bei der Kindererziehung im Beamtenversorgungsrecht nachgezeichnet werden. Zugleich durften die Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz, wonach der Dienstherr dem Alimentationsprinzip verpflichtet ist und den amtsangemessenen Unterhalt des Beamten und seiner Familie während der aktiven Zeit und im Ruhestand sicherstellt, nicht unter den Tisch fallen.

Referentenentwurf

Bundesinnenminister Schily hat mit seinem Anfang Juli 2001 vorgelegten Entwurf eines Versorgungsänderungsgesetzes 2001 nun erste Fakten geschaffen; seine Vorstellungen einer wirkungsgleichen Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung beinhalten einen gebremsten Anstieg der Versorgung, das Aussetzen der Versorgungsrücklage, Zuschüsse zur privaten Altersvorsorge und die Anpassung der Hinterbliebenenversorgung.

Schwieriges Terrain

Wie die "Schily-Formel" konkret zusammengesetzt ist, erläutert die detaillierte Beschreibung der einzelnen Bausteine; auch für Fachleute bedeutet dies einen Ausflug auf schwieriges Terrain: Durch Änderung des § 14 Beamtenversorgungsgesetz wird der jährliche Steigerungsfaktor des

Ruhegehaltssatzes von bisher 1,875 v.H. auf 1,78125 v.H. herabgesetzt. Dies führt nach 40 ruhegehaltstfähigen Dienstjahren zu einem Höchstruhegehaltssatz von 71,25 v.H. Das entspräche einer Kürzung um fünf Prozent gegenüber dem bestehendem Niveau.

Als Übergangsmaßnahme (§ 69 f Beamt-VG) ist vorgesehen, dass für Versorgungsfälle, die ab 1. Januar 2003 eintreten, der Steigerungssatz sich bei jeder Anpassung der Versorgungsbezüge gemäß § 70 BeamtVG um 0,625 v.H. reduziert. Demzufolge fällt die Steigerungsrate des Ruhegehaltssatzes bei einer Versorgungsanpassung in 2003 pro ruhegehaltstfähigem Dienstjahr auf 1,86328 v.H., entsprechend in 2004 auf 1,85156 v.H., bis sie dann nach der achten Anpassung der Versorgungsbezüge den Wert von 1,78125 v.H. erreicht hat.

Am 31. Dezember 1991 vorhandene Beamte

Für am 31. Dezember 1991 vorhandene Beamte erfolgt die Kürzung des Versorgungsniveaus um insgesamt 5 Prozent dergestalt, dass der nach Übergangsrecht gemäß § 85 BeamtVG errechnete Ruhegehaltssatz bei jeder Anpassung der Versorgungsbezüge ab dem 1. Januar 2003 in gleichen Schritten durch einen Vervielfältigungsfaktor korrigiert wird. Bei einer Versorgungsanpassung in 2003 beträgt der Korrekturfaktor des ermittelten Ruhegehaltssatzes 0,99375, entsprechend fällt er in 2004 auf 0,98750 und erreicht dann nach der achten Versorgungsanpassung den Wert von 0,95 (§ 85 Abs. 11 BeamtVG); im Ergebnis führt dies dann zu einer Kürzung des Versorgungsniveaus um fünf Prozent.

Bestehende Versorgungsfälle

Versorgungsfälle, die vor dem 1. Januar 2003 eingetreten sind, werden ebenfalls in die fünfprozentige Kürzung des Versorgungsniveaus einbezogen. Bei jeder Anpassung der Versorgungsbezüge soll das ermittelte Ruhegehalt gemäß bestehendem Ruhegehaltssatz im Versorgungsbescheid in gleichen Schritten durch einen Vervielfältigungsfaktor korrigiert werden. Bei einer Versorgungsanpassung in 2003 ist ein Korrekturfaktor von 0,99375 vorgesehen, entsprechend in 2004 von 0,98750, um dann ab der achten Anpassung die Zielgröße von 0,95 zu erreichen. Von der fünfprozentigen Kürzung bleibt die Mindestversorgung unberührt.

Versorgungsrücklage

Mit der Absenkung des Versorgungsniveaus ist eine Änderung des § 14 a Bundesbesoldungsgesetz verbunden. Danach wird für acht allgemeine Anpassungen von Besoldung und Versorgung ab dem 1. Januar 2003 die seit 1999 einbehaltene Versorgungsrücklage ausgesetzt. Die bisherigen Zuführungen zur Versorgungsrücklage von 0,6 v.H. (einschließlich der Anpassung zum 1. Januar 2002) bleiben erhalten. Ab 2011 ist dann der weitere Aufbau der Versorgungsrücklage von jeweils 0,2 v.H. vorgesehen, bis dann das Besoldungs und Versorgungsniveau gegenüber dem Ursprungswert 1998 um 3 v.H. abgesenkt ist.

Private Vorsorge

Den aktiven Beamten wird empfohlen, private Vorsorge zu treffen. Sie werden in die gesetzliche Förderung einer privaten Vorsorge ab dem 1. Januar 2002 analog den rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern einbezogen. Die entsprechenden Rechtsregelungen sind im jetzt vorgelegten Referentenentwurf noch nicht festgelegt worden.

Hinterbliebenversorgung

Witwen und Witwer sollen auf fünf Prozent der Versorgungsbezüge (§ 20 Abs. 1 BeamtVG) verzichten. Entsprechend dem Rentenrecht wird die Hinterbliebenenversorgung von bisher 60 v.H. auf 55 v.H. abgesenkt, wenn die Ehe nach dem 31. Dezember 2001 geschlossen wurde und mindestens ein Ehegatte vor dem 2. Januar 1962 geboren ist bzw. die Ehe vor dem 1. Januar 2002 geschlossen wurde und beide Ehegatten nach dem 1. Januar 1962 geboren wurden. Beibehalten wird die bisherige Regelung für diejenigen Ehen, die vor dem 1. Januar 2002 geschlossen worden und mindestens ein Ehegatte vor dem 1. Januar 1962 geboren ist.

Kindererziehungszuschlag

Zeiten der Kindererziehung wirken sich positiv auf das Ruhegehalt aus. Für Erziehungszeiten nach dem 31. Dezember 1991 geborener Kinder gibt es einen Kindererziehungszuschlag. Die Kindererziehungszeit beginnt nach Ablauf des Monats der Geburt eines Kindes und endet nach 36 Kalendermonaten. Die Höhe des Kindererziehungszuschlags entspricht den rentenrechtlichen Bestimmungen.

Für das Jahr 2001 weist der aktuelle Rentenwert für einen Anrechnungszeitraum von 36 Monaten einen Betrag von 148,47 Mark in den alten Ländern und 129,40 Mark in den neuen Ländern auf. Zustehendes Ruhegehalt plus Kindererziehungszuschlag dürfen aber die Höchstgrenze nicht überschreiten, die sich unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze als Höchstrente in der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt (§ 50 a Abs. 5 BeamtVG).

Werden mehrere nach dem 31. Dezember 1991 geborene Kinder erzogen und während dieser Erziehungszeiten kein Dienst geleistet, erhöht sich das Ruhegehalt bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres um einen Kindererziehungsergänzungszuschlag (§ 50 b BeamtVG). Bei einem Anspruchszeitraum von 72 Monaten beträgt der Zuschlag entsprechend dem aktuellen Rentenwert für das Jahr 2001 95,10 Mark im Westen, im Osten sind es 86,37 Mark. Auch beim Kindererziehungsergänzungszuschlag ist die Höchstgrenzenregelung zu beachten.

Kinderzuschlag bei Hinterbliebenenversorgung

Hinterbliebene erhalten unter der Voraussetzung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten einen Kinderzuschlag. Dieser beträgt für einen Anspruchszeitraum von 36 Monaten für das erste Kind, auf der Basis des aktuellen Rentenwertes 2001, 99,01 Mark in den alten Ländern und 86,29 Mark in den neuen Ländern, für jedes weitere Kind 49,51 Mark (West) und 43,15 Mark (Ost). Bei kürzerer Inanspruchnahme der Erziehungszeit wird der Zuschlag anteilig gewährt. Auch beim Kinderzuschlag sind die Höchstgrenzenregelung wie beim Kindererziehungszuschlag zu beachten. In die Kinderzuschlagsregelung sind nur diejenigen einbezogen, die von der Absenkung der Witwen-/Witwerversorgung auf 55 v.H. betroffen sind.

Pflege- und Kinderpflegeergänzungszuschlag

Hat ein Beamter einen Pflegebedürftigen mindestens 14 Stunden wöchentlich in seiner häuslichen Umgebung gepflegt, und resultiert daraus kein Anspruch an die gesetzliche Rentenversicherung, gibt es für die Zeit der Pflege einen Pflegezuschlag. Die Höhe des Pflegezuschlags ergibt sich aus den entsprechenden Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung in Verbindung mit der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Hat ein Beamter ein pflegebedürftiges Kind bis zu dessen Vollendung des 18. Lebensjahres gepflegt, erhält er einen Kinderpflegeergänzungszuschlag, sofern keine rentenrechtlichen Ansprüche entstanden sind. Der Kinderpflegeergänzungszuschlag schließt die Gewährung eines Kindererziehungsergänzungszuschlags aus. Die Höhe des Kinderpflegeergänzungszuschlags leitet sich ab von den entsprechenden rentenrechtlichen Bestimmungen. Zu beachten sind die Höchstgrenzen entsprechend der Kindererziehungszuschlagsbestimmungen. Kindererziehungs-, Kindererziehungsergänzungszuschlag sowie Pflege- und Kinderpflegeergänzungszuschlag können vorübergehend als Sozialzuschläge gewährt werden (§ 50 e BeamtVG), wenn der Beamte vor Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand tritt und die Voraussetzungen für eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt sind.

Weitere Änderungen

Verschärft werden die Anrechnungsvorschriften des § 55 BeamtVG. Demnächst werden auch Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung in die Höchstgrenzenregelung einbezogen.

Verbessert wird die Unfallfürsorge. Wie im Rentenrecht erhält ein während der Schwangerschaft durch einen Dienstunfall der Beamtin geschädigtes Kind einen eigenständigen Anspruch auf Unfallfürsorgeleistungen.

Auch für die Hinterbliebenenversorgung gilt zukünftig, dass die Gewährung von Witwen- / Witwergeld die Ableistung einer fünfjährigen Dienstzeit voraussetzt; diese Regelung gilt jedoch nicht für die Fälle eines Dienstunfalls.

Die bestehende Bestimmung über die Fortzahlung der Zulage für den Dienst zu ungünstigen Zeiten bei vorübergehender Dienstunfähigkeit aufgrund eines qualifizierten Dienstunfalls soll in die Erschwerniszulagenverordnung als neuer § 4 a aufgenommen werden.

(aus DEUTSCHE POLIZEI 8/2001)