

Beratende Äußerung gemäß
§ 88 Abs. 2 LHO

Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts

Übersandt an

- Niedersächsischen Landtag
- Niedersächsische Staatskanzlei
- Niedersächsisches Finanzministerium
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration

Nachrichtlich

- übrige Ministerien

Hildesheim, 05.09.2008

Az.: 2.1-036-037/3-06



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen	3
1.	Gegenstand der beratenden Äußerung	3
2.	Konsolidierung des Personalhaushalts als unabdingbare Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung.....	4
II.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	5
III.	Anpassung des Beamtenrechts an veränderte gesellschaftliche und demografische Rahmenbedingungen	7
1.	Änderungen beim Familienzuschlag.....	7
2.	Konzeptionelle Überlegungen zur Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten und zum Eintritt in den Ruhestand	10
3.	Altersteilzeit	16
4.	Das ungelöste Problem der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit.....	17
IV.	Haushaltswirksame Maßnahmen im Besoldungs- und Versorgungsrecht.....	20
1.	Novellierung der Vorschriften über die Bestimmung des Besoldungsdienstalters	20
2.	Reduzierung von Vordienstzeiten bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit.....	21
3.	Ausgleichszahlung nach § 48 BeamtVG	23
4.	Streichung der Ruhegehaltfähigkeit nachversicherter Beschäftigungszeiten im Beamtenverhältnis	24
V.	Probezeit und Voraussetzungen der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.....	25
VI.	Deregulierung des Zulagen- und Vergütungswesens.....	26

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Prognose des NLBV über die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben
Anlage 2	Schätzung der erzielbaren Einsparungen durch Streichung des Familienzuschlags der Stufe 1 bei Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern
Anlage 3	Berechnung der Haushaltsentlastungen durch Verlängerung der Lebensarbeitszeit
Anlage 4	Übersicht über die in den Jahren 2004 bis 2006 gezahlten Altersteilzeitzuschläge
Anlage 5	Prognose der langfristigen Haushaltsentlastungen nach Novellierung der Vorschriften über die Bestimmung des Besoldungsdienstalters

I. Vorbemerkungen

1. Gegenstand der beratenden Äußerung

Die Föderalismusreform im Jahr 2006¹ änderte die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Beamtenrechts. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes nunmehr unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht nur zu regeln, sondern auch fortzuentwickeln. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG beschränkt die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts². Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamtinnen und Landesbeamten besteht nicht mehr. Das nach Maßgabe des früheren Art. 74 a GG erlassene Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) und Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) gelten zwar zunächst als Bundesrecht fort³. Diese Gesetze können jedoch ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzt werden⁴.

Die vorliegende beratende Äußerung gibt Auskunft über nach Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts bestehende Möglichkeiten, durch Reform des Beamtenrechts nachhaltige Einsparungen im Personalhaushalt des Landes zu erzielen. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) will mit seiner beratenden Äußerung die Landesregierung in ihrem Ziel unterstützen, in den Jahren ab 2010 einen dauerhaften Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen⁵ und finanzpolitische Handlungsspielräume zu gewinnen. Darüber hinaus weist der LRH auch auf dienstrechtliche Regelungsbereiche hin, die aus seiner Sicht der Deregulierung bedürfen.

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034)

² Der Bund hat von seiner Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des allgemeinen Beamtenrechts Gebrauch gemacht und im Juni 2008 das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) erlassen (BGBl. I S. 1010). Das BeamStG tritt zum 01.04.2009 als unmittelbar geltendes Bundesrecht in Kraft.

³ Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG

⁴ Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG

⁵ Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mittelfristige Planung 2007 bis 2011, S. 13

Die beratende Äußerung beruht zum Teil auf Prüfungen zu dienstrechtlichen Themen, die in den Jahresberichten des LRH veröffentlicht wurden⁶. Außerdem fließen in sie Ergebnisse örtlicher Erhebungen im Niedersächsischen Finanzministerium, im Niedersächsischen Ministerium für Inneres, Sport und Integration sowie erbetene Stellungnahmen dieser Ressorts ein. Die durch den LRH unterbreiteten Änderungsvorschläge im Bereich des öffentlichen Dienstrechts lassen die große Bandbreite der Thematik mit ihren vielfältigen Verknüpfungen und Sachzusammenhängen erkennen. Deshalb kann die beratende Äußerung nicht alle Handlungsoptionen aufzeigen. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2. Konsolidierung des Personalhaushalts als unabdingbare Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung

Der LRH hat in seinem diesjährigen Jahresbericht⁷ für die nächsten Haushaltsjahre einen strukturellen Handlungsbedarf von jeweils etwa 1 Mrd. € ermittelt, der durch nachhaltige Einsparungen auszugleichen ist.

Die zurzeit mit mehr als 10 Mrd. € zu beziffernden Ausgaben für das aktive Personal und die Versorgung der pensionierten Beamtinnen, Beamten und ihrer Hinterbliebenen bilden den größten Kostenfaktor des Landeshaushalts. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist es deshalb erforderlich, durch Kürzungen im Personalhaushalt einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des strukturellen Handlungsbedarfs zu erwirtschaften.

Nach der Mittelfristigen Planung 2007 bis 2011 ist bei den Personalkosten im Planungszeitraum ein Zuwachs in Höhe von 849 Mio. € zu erwarten, der wesentlich mit dem Anstieg der Versorgungsausgaben zusammenhängt. Diese Entwicklung wird sich bis zum Jahr 2026 fortsetzen. In seiner aktuellen Prognose geht das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung davon aus, dass die Zahl der Versorgungsempfänger bis zum vorgenannten Zeitpunkt nochmals

⁶ LT-Drs. 15/180, S. 130 (*Rehabilitation vor Versorgung*); LT-Drs. 15/1050, S. 160 (*Die Personalkostenfalle - Anmerkungen zur Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2004 bis 2007*); LT-Drs. 15/1050, S. 165 (*Kosten und Nutzen der Altersteilzeit*); LT-Drs. 15/1900, S. 51 (*Kosten der Teilzeitbeschäftigung*); LT-Drs. 15/2830, S. 19 (*Personalkostensenkung mit Augenmaß: Anmerkungen zum personalwirtschaftlichen Konzept der Landesregierung*)

⁷ Jahresbericht des LRH 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, S. 6 (*Konsolidierung muss wieder Vorrang haben*), LT-Drs. 16/190

um ca. 35.000 Berechtigte zunehmen wird (**Anlage 1**). Im Vergleichszeitraum werden sich die vom Land zu finanzierenden Versorgungsausgaben nach heutigen Preisen um annähernd 1 Mrd. € erhöhen⁸.

Nach Auffassung des LRH ist die Konsolidierung des Personalhaushalts unabdingbare Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung. Sie erfordert neben einer konsequenten Fortführung des Personalabbaus in allen Zweigen der Landesverwaltung kostensenkende Maßnahmen durch Änderung dienstrechtlicher Regelungen.

Die Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Land die notwendigen Maßnahmen in eigener Zuständigkeit umsetzen kann.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- Die historische Begründung für den Familienzuschlag der Stufe 1 - so genannter Verheiratetenzuschlag - ist auf Grund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen entfallen. Der LRH empfiehlt, diesen Zuschlag abzuschaffen. Nach vollständiger Umsetzung der Maßnahme könnte das Land seine Personalausgaben um 117 Mio. € pro Jahr verringern (**III.1**).
- Die demografische Entwicklung erfordert nach Auffassung des LRH zwingend Maßnahmen, um die Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten zu verlängern. Er schlägt deshalb vor, die Altersgrenze wie für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte schrittweise auf das vollendete 67. Lebensjahr zu erhöhen, die so genannte Antragsaltersgrenze unter Berücksichtigung der individuellen Lebensarbeitszeit zu flexibilisieren und einen Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Altersgrenze einzuführen. Allein die Anhebung der Altersgrenze würde den Personalhaushalt langfristig um ca. 65 Mio. € entlasten (**III.2**).
- Der LRH regt an, die Regelungen über die Altersteilzeit nicht über den 31.12.2009 hinaus zu verlängern. Bei Beibehaltung der im Zusammenhang mit der Altersteilzeit erlassenen Bewirtschaftungsaufgaben könnten die Perso-

⁸ einschließlich der Aufwendungen für die Beihilfe

nalausgaben nach Wegfall der noch zu zahlenden Altersteilzeitzuschläge um 70 Mio. € per annum gesenkt werden **(III.3)**.

- Die Zahl der aus gesundheitlichen Gründen frühpensionierten Lehrkräfte ist seit Jahren auf einem unverändert hohen Niveau. Die wegen der demografischen Entwicklung und aus haushaltswirtschaftlicher Sicht auch bei dieser Beamtengruppe gebotene Verlängerung der Lebensarbeitszeit muss mit einer Reform der Lehrerausbildung und umfassenden Präventionsmaßnahmen zur Lehrergesundheit einhergehen **(III.4)**.
- Die Vorschriften über die Festsetzung des Besoldungsdienstalters begünstigen Beamtinnen und Beamte, die erst in einem höheren Lebensalter in das Beamtenverhältnis berufen werden. Durch Novellierung dieser Vorschriften könnte das Land seine Personalausgaben langfristig um 82 Mio. € per annum senken **(IV.1)**.
- Der LRH empfiehlt, Vordienstzeiten aus rentenversicherungspflichtigen Beschäftigungen nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit im Rahmen der Beamtenversorgung zu berücksichtigen und für neu einzustellende Beamtinnen und Beamte die bisherigen Regelungen über die versorgungsrechtliche Anerkennung von Zeiten einer Hochschulausbildung zu streichen **(IV.2)**.
- Der LRH schlägt vor, die Ausgleichszahlung nach § 48 BeamtVG ersatzlos abzuschaffen und durch Änderung des § 6 Abs.1 Satz 1 BeamtVG die Ruhegehaltfähigkeit nachversicherter Beschäftigungszeiten im Beamtenverhältnis zu streichen **(IV.3., 4)**.
- Der LRH regt an, für niedersächsische Beamtinnen und Beamte vor Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit eine fünfjährige Probezeit vorzusehen **(V.)**.
- Der LRH empfiehlt die Bildung einer ressortübergreifenden Projektgruppe zur Überprüfung des Zulagen- und Vergütungswesens **(VI.)**.

III. Anpassung des Beamtenrechts an veränderte gesellschaftliche und demografische Rahmenbedingungen

1. Änderungen beim Familienzuschlag

Beamtinnen und Beamte haben nach Maßgabe der §§ 39, 40 BBesG Anspruch auf Zahlung eines Familienzuschlags. Er wird nicht nur für Beamtinnen und Beamte mit Kindern gewährt. Der Familienzuschlag der Stufe 1⁹ steht vielmehr auch kinderlosen verheirateten oder verwitweten Beamtinnen und Beamten zu¹⁰. Bei pensionierten Beamtinnen und Beamten und ihren Hinterbliebenen gehört der Familienzuschlag der Stufe 1 ebenfalls zur Bemessungsgrundlage der ruhegehaltfähigen Versorgungsbezüge¹¹.

Die Bemessung eines Teils der Besoldung nach dem Familienstand der Beamtin oder des Beamten beruht auf dem Alimentationsprinzip, das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehört. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹² folgt aus dem Alimentationsprinzip, dass die Beamtenbesoldung und -versorgung einen grundsätzlich lebenslangen, angemessenen Unterhalt zu gewährleisten habe, der dem Dienstrang, der Verantwortung des Amtes, der Bedeutung des Berufsbeamtentums, den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sowie dem allgemeinen Lebensstandard entsprechen müsse. Im Übrigen sei sicherzustellen, dass Beamte der gleichen Besoldungsstufe ohne Rücksicht auf die Größe ihrer Familie sich annähernd das Gleiche leisten können müssten¹³. Denn das Alimentationsprinzip gebiete auch die Gewährung eines angemessenen Unterhalts für die zum Hausstand der Beamtin oder des Beamten zählenden Familienangehörigen¹⁴.

Die Gewährung familienstandsbezogener Bezügebestandteile steht unbeschadet der verfassungsrechtlichen Fundierung des Alimentationsprinzips und der sich

⁹ § 40 Abs. 1 BBesG

¹⁰ Daneben haben geschiedene Beamte Anspruch auf den Familienzuschlag, wenn sie unterhaltspflichtig sind (§ 40 Abs. 1 Nr. 3 BBesG). Gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 4 BBesG erhalten darüber hinaus auch unverheiratete Beamte den Familienzuschlag der Stufe 1, wenn sie eine andere Person in ihre Wohnung aufgenommen haben und ihr Unterhalt gewähren, weil sie gesetzlich oder sittlich dazu verpflichtet sind oder aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen ihrer Hilfe bedürfen.

¹¹ §§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 20, 24 BeamtVG. Hinsichtlich der sachlichen Voraussetzungen der Berücksichtigung des Familienzuschlags der Stufe 1 bei den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen verweist § 50 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG auf die besoldungsrechtlichen Vorschriften.

¹² z. B. BVerfGE 44, 249 (263, 265); BVerfG NJW 1999, 1013 (1014); BVerfG DÖD 2002, 25

¹³ BVerfGE 44, 249 (267 f.); BVerfGE 81, 363 (376 f.); BVerfGE 99, 300 (315 f.)

¹⁴ BVerfGE 29, 1 (9); BVerfGE 70, 69 (82)

daraus ergebenden Beschränkungen für eine umfassende Reform des Besoldungs- und Versorgungsrechts in einem Spannungsverhältnis zu dem für eine moderne Verwaltung gebotenen Erfordernis einer Bezahlung ausschließlich nach Funktion und Leistung. Deshalb sieht das neue Tarifrecht des Bundes (TVÖD) und der Länder (TV-L) die Zahlung von familienbezogenen Bestandteilen (Ehegatten-/Kinderanteile) zum Entgelt nicht mehr vor.

Eine von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzte Kommission¹⁵ bewertet die Dominanz des Alimentationprinzips bei der Beamtenbesoldung wie folgt:

„Die Berücksichtigung von Alter, Familienstand und Kinderzahl bei der Bezahlung ... ist anderen Entgeltsystemen fremd und führt in manchen Fällen zu schwer vermittelbaren Ergebnissen. Der Ausgleich der ‚Familienlasten‘ muss über gesetzliche Regelungen geschehen, die unabhängig vom öffentlichen Dienst gelten; ein darüber hinaus gehender spezieller Bedarf gerade öffentlich Beschäftigter ist nicht zu erkennen.“

Der LRH hält die Bewertung für schlüssig. Folgerungen hieraus können jedoch nur im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip gezogen werden. Im Rahmen dieser Rechtsprechung hat das Gericht entschieden, dass die Berücksichtigung der Kinderzahl bei der Besoldung Inhalt der geschuldeten Alimentation ist¹⁶. Hiernach wäre die Streichung des Familienzuschlags der Stufe 2 und weiterer Stufen für Beamtinnen und Beamte mit Kindern, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht, auch nach Novellierung des Art. 33 Abs. 5 GG wegen Verletzung des Alimentationsprinzips unzulässig. Eine vergleichbare Folgerung kann nicht für den Familienzuschlag der Stufe 1 gelten, da die Stufe keine kinderbezogenen Gehaltsbestandteile enthält. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidung des Gesetzgebers, den Familienzuschlag der Stufe 1 verheirateten Beamtinnen oder Beamten ohne Rücksicht auf Eigenmittel des Ehegatten zu gewähren, lediglich als nicht sachwidrig und realitätsfern angesehen¹⁷.

Der LRH regt an, den **Familienzuschlag der Stufe 1 abzuschaffen**.

¹⁵ Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission zur Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft, Düsseldorf 2003, S. 137

¹⁶ BVerfGE 99, 300 (317)

¹⁷ BVerfG, 2 BvR 1413/06 vom 12.9.2007, Absatz-Nr. 14, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070912_2bvr141306.html

Dem Familienzuschlag der Stufe 1, der früher als Bestandteil des Ortszuschlags gezahlt wurde¹⁸, liegt ein traditionelles Familienbild mit dem verheirateten Beamten als Alleinverdiener zugrunde, dessen Ehefrau nicht berufstätig ist und sich ausschließlich um den Haushalt kümmert. Dieses Leitbild entspricht nicht mehr der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Im Jahr 2004 betrug die Quote der aktiv erwerbstätigen deutschen Frauen mit Kindern 66,4 v. H. der Gesamtgruppe¹⁹. Bei kinderlosen Frauen war die Erwerbstätigenquote mit 78,7 v. H. sogar noch höher²⁰. Die durch den Familienzuschlag der Stufe 1 alimentierte klassische Beamtenfamilie stellt in der heutigen Zeit mit hin eher die Ausnahme als die Regel dar.

Der Familienzuschlag der Stufe 1 beträgt 103,26 € für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 und 108,44 € für die übrigen Besoldungsgruppen²¹.

Nach einer Auswertung von Bezügedaten durch das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung lag die Summe der an Beamtinnen und Beamte im aktiven Dienst gezahlten Familienzuschläge der Stufe 1 im Jahr 2006 bei ca. 87 Mio. €. Die in den Versorgungsbezügen der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten enthaltenen Familienzuschläge der Stufe 1 werden in den Bezügedaten nicht gesondert ausgewiesen. Nach einer Schätzung des LRH, deren Grundlagen in **Anlage 2** dargestellt sind, beträgt der Anteil des Familienzuschlags der Stufe 1 an den vom Land gezahlten Beamtenpensionen rd. 30 Mio. € per annum, sodass Gesamtausgaben in jährlicher Höhe von 117 Mio. € zugrunde zu legen sind.

Um Härten für die betroffenen Beamtinnen, Beamten und Versorgungsempfänger zu mildern, kommt in Betracht, den Familienzuschlag der Stufe 1 während einer Übergangsphase mit künftigen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zu verrechnen und ihn sukzessive abzuschmelzen²².

¹⁸ Wegen der Einzelheiten wird auf Kümmel/Pohl, Bundesbesoldungsrecht, Loseblattsammlung (Stand: Juni 2007), § 39 BBesG, Rdnr. 3, verwiesen.

¹⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Gender Datenreport 2005, Abbildung 5.7. Die Quote bezieht sich auf die Gruppe der 25- bis 54-jährigen deutschen Frauen.

²⁰ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, a. a. O. (19)

²¹ Anlage 5 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes in der Fassung des Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 vom 15.12.2006 (Nds. GVBl. S. 597)

²² Ein sofortiger Wegfall des im Wege der Besitzstandswahrung gezahlten Betrags sollte in den Fällen erfolgen, bei denen die Anspruchsberechtigung nach § 40 Abs. 1 BBesG entfällt.

Bei Neueinstellungen sollte kein Familienzuschlag der Stufe 1 mehr gezahlt werden).

Durch Streichung des Familienzuschlags der Stufe 1 könnte das Land seine **Personalausgaben dauerhaft um 117 Mio. € pro Jahr verringern.**

2. Konzeptionelle Überlegungen zur Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten und zum Eintritt in den Ruhestand

Beamtinnen und Beamte treten nach der im Niedersächsischen Beamtengesetz (NBG) statuierten allgemeinen Altersgrenze²³ grundsätzlich mit Vollendung des 65. Lebensjahrs in den Ruhestand, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Daneben bestehen besondere Altersgrenzen für Professorinnen und Professoren sowie Leitungskräfte der Hochschulen (Pensionierung mit Vollendung des 68. Lebensjahrs)²⁴, Beamtinnen und Beamte im Polizeivollzugsdienst (Eintritt in den Ruhestand in Abhängigkeit vom Geburtsjahrgang und der dienstlichen Verwendung mit Vollendung des 62., 61. oder 60. Lebensjahrs)²⁵ sowie für Beamtinnen und Beamte des Feuerwehreinsatzdienstes und des mittleren allgemeinen Justizvollzugsdienstes (Versetzung in den Ruhestand mit Vollendung des 60. Lebensjahrs)²⁶. Beamtinnen und Beamte, für die die allgemeine Altersgrenze gilt, können darüber hinaus auf Antrag bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahrs und bei Schwerbehinderung mit Vollendung des 60. Lebensjahrs pensioniert werden (Antragsaltersgrenze)²⁷.

Das durchschnittliche Ruhestandseintrittsalter der Beamtinnen und Beamten wird durch die gesetzlichen Regel- und Antragsaltersgrenzen, aber auch durch andere Faktoren wie z. B. die Zahl der Frühpensionierungen oder Vorruhestandsmodelle beeinflusst.

Im Jahr 2007 wurden nur 26 v. H. der niedersächsischen Beamtinnen und Beamten mit Vollendung des 65. Lebensjahrs pensioniert, während der überwiegende Teil zu einem früheren Zeitpunkt in den Ruhestand trat²⁸:

²³ § 51 Abs.1 NBG

²⁴ §§ 27 Abs. 2 Satz 4, 38 Abs. 7 Satz 4, 39 Abs. 1 NHG

²⁵ § 228 NBG

²⁶ §§ 230 Abs. 1 Satz 1, 230 a NBG

²⁷ § 57 NBG

²⁸ Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Statistische Monatshefte, 3/2008, S. 152

Arten der Versorgungszugänge 2007 (in v. H.)

Dienstunfähigkeit	21 v. H.
Besondere Altersgrenze	9 v. H.
Antragsaltersgrenze	38 v. H.
Allgemeine Altersgrenze (65 Jahre)	26 v. H.
Sonstige Pensionierungsgründe	6 v. H.

Die Übersicht zeigt, dass Pensionierungen mit Vollendung des 65. Lebensjahrs, die nach dem Beamtenrecht für die Mehrheit der Beamtinnen und Beamten die Regel sein sollen, nicht mit dem tatsächlichen Zurruhe-setzungsverhalten übereinstimmen.

Im Jahr 2002 traten sogar nur knapp 18 v. H. der Beamtinnen und Beamten der Länder mit Vollendung der allgemeinen Altersgrenze in den Ruhestand²⁹, in den Jahren davor war die Quote noch geringer. Der im Vergleich zu den Vorjahren festzustellende Anstieg der Pensionierungen mit Erreichen der allgemeinen Altersgrenze im Jahr 2007 ist nicht auf eine insgesamt längere Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten, sondern vor allem darauf zurückzuführen, dass diese verstärkt die Altersteilzeit in Form des Blockmodells³⁰ in Anspruch genommen haben und erst nach Beendigung der mehrjährigen Ausgleichsphase mit Vollendung des 65. Lebensjahrs in den Ruhestand versetzt wurden³¹.

Das faktische Pensionseintrittsalter der Beamtinnen und Beamten, das deutlich unter der allgemeinen Altersgrenze liegt, belastet den Landeshaushalt wegen der Doppelbelastung mit Versorgungsbezügen und Aktivenbezügen der Ersatzkräfte. Die künftige demografische Entwicklung, die sich in Niedersachsen nach derzeitigen Prognosen durch einen Rückgang der Bevölkerung von gegenwärtig ca. 8,0 Mio. auf rd. 6,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2050 und - wie auch im übrigen Bundesgebiet - durch deutliche Alterung der Bevölkerung auswirken wird, würde die fiskalischen Folgen einer zu geringen Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten weiter verschärfen.

²⁹ Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, Mai 2005, S. 51

³⁰ § 80 b Abs. 2 NBG

³¹ vgl. Versorgungsbericht a. a. O. (29)

Die vom Niedersächsischen Landtag zum demografischen Wandel eingesetzte Enquete-Kommission weist in ihrem Bericht³² auf signifikante Änderungen im Altersaufbau der niedersächsischen Bevölkerung hin, die in der nachstehenden Übersicht dargestellt sind:

Altersgruppen	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	(in Mio.)					
00 bis 19 Jahre	1,70	1,57	1,34	1,23	1,13	1,02
20 bis 39 Jahre	2,01	1,82	1,75	1,61	1,44	1,33
40 bis 59 Jahre	2,28	2,45	2,24	1,80	1,75	1,62
60 bis 79 Jahre	1,63	1,67	1,80	2,14	1,95	1,61
über 80 Jahre	0,37	0,43	0,58	0,61	0,76	0,98

Der sich ändernde Altersaufbau der Bevölkerung in Niedersachsen erfordert insbesondere aus folgenden Gründen eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch der Beamtinnen und Beamten:

- Die künftige demografische Entwicklung ist durch einen starken Zuwachs der Altersgruppe der über 60-jährigen gekennzeichnet, die bislang nur eine Erwerbsbeteiligung von 31 v. H. (Gruppe der 60- bis 64-jährigen) und 2,3 v. H. (Gruppe der 65- bis 69-jährigen) haben³³. Wegen des Rückgangs der jüngeren Altersgruppen, die heute den Löwenanteil der Erwerbsbeteiligten stellen, muss diese Gruppe im Interesse eines angemessenen Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung an deren Stelle treten. Um diesen Anteil auch im Jahr 2050 auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, müsste das Pensions-/Renteneintrittsalter rechnerisch sogar bis zu diesem Zeitpunkt entsprechend dem Anstieg des Durchschnittsalters der niedersächsischen Bevölkerung, mithin um knapp acht Jahre erhöht werden³⁴.
- Verlängerte Lebensarbeitszeiten sind überdies zwangsläufige Folgen der zunehmenden durchschnittlichen Lebenserwartung von zurzeit 77 auf ungefähr

³² Niedersächsischer Landtag 15. Wahlperiode, Bericht der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel - Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover 2007, S. 59 - LT-Drs. 15/3900 -

³³ Enquete-Kommission a. a. O. (32), S. 126

³⁴ Wegen der Entwicklung des Durchschnittsalters der niedersächsischen Bevölkerung vgl. Enquete-Kommission a. a. O. (Fn. 32), S. 58. Hiernach erhöht sich das Durchschnittsalter von 42,1 Jahren im Basisjahr 2005 auf 49,7 Jahre im Jahr 2050.

83 Jahre im Jahr 2050³⁵ und des Fehlens einer ausreichenden Zahl jüngerer Erwerbstätiger, die als Beitragszahler der gesetzlichen Sozialversicherung und Steuerzahler eine Finanzierung der Alterssicherungssysteme auf ihrem gegenwärtigen Niveau sicherstellen könnten.

- Die erhebliche Verringerung der Zahl jüngerer Menschen, die dem Arbeitsmarkt als Berufseinsteiger zur Verfügung stehen, verschlechtert die Chancen der Landesverwaltung, im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen. Eine Erhöhung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit kann die sich aus dem Mangel an Nachwuchskräften ergebenden Probleme reduzieren.

Angesichts der demografischen Entwicklung hält es der LRH für unabweisbar, die Pensionsaltersgrenzen der Beamtinnen und Beamten anzuheben.

Durch das *Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherungen* (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) vom 20.04.2007³⁶ hat der Bundesgesetzgeber diesen Schritt für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vollzogen und die Regelaltersgrenze für Geburtsjahrgänge ab 1964 auf das vollendete 67. Lebensjahr angehoben³⁷. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Geburtsjahrgänge 1947 bis 1963 wird das bisherige Renteneintrittsalter durch eine Übergangsregelung schrittweise angehoben³⁸.

Da sich die Folgen der demografischen Entwicklung als gesamtgesellschaftliches Phänomen auf alle Erwerbstätigen unbeschadet der Art ihres Beschäftigungsstatus auswirken, plant der Bund ausweislich seines Entwurfs für ein Dienstrechtsneuordnungsgesetz³⁹, für seine Beamtinnen und Beamte die allgemeine Pensionsaltersgrenze schrittweise auf das vollendete 67. Lebensjahr anzuheben⁴⁰.

³⁵ vgl. Miegel, Die deformierte Gesellschaft, 4. Auflage 2002, S. 18

³⁶ BGBl. I S. 554

³⁷ § 35 Satz 2 SGB VI in der Fassung des Art. 1 Nr. 8 RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz

³⁸ § 235 SGB VI in der Fassung des Art. 1 Nr. 56 RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. Das Renteneintrittsalter von 65 Jahren erhöht sich für Arbeitnehmer des Geburtsjahrgangs 1947 um einen Monat, für den Geburtsjahrgang 1948 um zwei Monate usw. Für die Geburtsjahrgänge ab 1958 erhöht sich das Renteneintrittsalter um jeweils zwei Monate.

³⁹ BT-Drs. 16/7076

⁴⁰ § 51 Bundesbeamtengesetz in der Fassung des Entwurfs eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes

Der LRH regt an, die **allgemeine Pensionsaltersgrenze** auch für niedersächsische Beamtinnen und Beamte auf das **vollendete 67. Lebensjahr anzuheben** und für die Geburtenjahrgänge 1947 bis 1963 eine schrittweise Erhöhung des Pensionseintrittsalters nach dem Vorbild des RV-Rentenaltersanpassungsgesetzes vorzusehen.

Im Bereich des **Polizeivollzugsdienstes** wurde die besondere Pensionsaltersgrenze von ursprünglich 60 Jahren bereits auf 62 Jahre für die Beamtinnen und Beamten erhöht, die nach dem 31.12.1949 geboren sind⁴¹. Der LRH empfiehlt, die für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte geltende, erhöhte Altersgrenze auch für Beamtinnen und Beamte des **Feuerwehreinsatzdienstes**⁴² sowie des **mittleren allgemeinen Justizvollzugsdienstes** einzuführen, die bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahrs in den Ruhestand treten. Die in den vorgenannten Laufbahnen auftretenden Belastungen sind vergleichbar, sodass kein sachlicher Grund erkennbar ist, unterschiedliche Altersgrenzen vorzusehen.

Um eine effektive Verlängerung der Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten zu erreichen, reicht die Anhebung der Pensionsaltersgrenzen allein nicht aus. Mehr als ein Drittel der Beamtinnen und Beamten lassen sich im Rahmen der so genannten Antragsaltersgrenze mit Vollendung des 63. Lebensjahrs oder als Schwerbehinderte mit Vollendung des 60. Lebensjahrs in den Ruhestand versetzen. Diese Quote konnte auch nicht durch Einführung des Versorgungsabschlags⁴³ gesenkt werden.

Der LRH regt an, die **bisherigen Antragsaltersgrenzen abzuschaffen**. Dadurch wird verhindert, dass Beamtinnen und Beamte, die erst in einem höheren Lebensalter (z. B. nach Studium und Referendariat) eine Berufstätigkeit aufgenommen haben, trotz geringer Lebensarbeitszeit in den vorgezogenen Ruhestand treten können.

⁴¹ § 228 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NBG

⁴² Das Land unterhält keinen Feuerwehreinsatzdienst, ihm obliegt aber die Gesetzgebungskompetenz für diesen Personenkreis.

⁴³ Nach § 14 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz vermindert sich das Ruhegehalt um 3,6 v. H. für jedes Jahr, um das der Beamte unter anderem vor Ablauf des Monats, in dem er die für ihn geltende Altersgrenze erreicht, in den Ruhestand versetzt wird. Bei schwerbehinderten Beamten wird das Ruhegehalt bei Versetzung in den Ruhestand vor Vollendung des 63. Lebensjahrs gekürzt. Der Versorgungsabschlag darf insgesamt 10,8 v. H. nicht übersteigen.

Als Alternative zu den bisherigen, starren Antragsaltersgrenzen schlägt der LRH vor, **flexible Antragsaltersgrenzen** einzuführen, die auf die Lebensarbeitszeit abstellen und nach einer Dienstzeit von z. B. 42 Jahren eine Versetzung in den vorgezogenen Ruhestand zulassen.

Die maximal erzielbare Versorgung der Beamtinnen und Beamten setzt unter anderem eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 40 Jahren voraus⁴⁴. Sofern Beamtinnen und Beamte 42 Jahre berufstätig sind und davon zwei Jahre ohne Erwerb zusätzlicher Versorgungsanwartschaften arbeiten, ist es im Hinblick auf die quantitative Lebensarbeitsleistung vertretbar, sie auf Antrag vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand zu versetzen.

Der Vorteil einer flexiblen Antragsaltersgrenze liegt darin, dass eine lange Lebensarbeitszeit unabhängig von starren Altersgrenzen durch die Option auf einen vorgezogenen Ruhestand honoriert wird.

Der LRH empfiehlt, auch für **schwerbehinderte Beamtinnen und Beamte** eine flexible Antragsaltersgrenze einzuführen und eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand nach einer Berufstätigkeit von grundsätzlich 40 Jahren zu ermöglichen.

Die demografische Entwicklung bedingt schließlich, dass das Land die Bereitschaft von Beamtinnen und Beamten fördern muss, über die gesetzliche Altersgrenze hinaus weiter zu arbeiten. Der LRH schlägt deshalb vor, dass bei Beamtinnen und Beamten auf ihren Wunsch die **Altersgrenze um bis zu drei Jahre hinausgeschoben** werden kann. Der LRH empfiehlt, den Grundtatbestand über ein Hinausschieben der Altersgrenze wie folgt zu normieren:

„Der Eintritt in den Ruhestand kann auf Antrag der Beamtin oder des Beamten um bis zu drei Jahre hinausgeschoben werden, wenn zu erwarten ist, dass sie oder er auch nach Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze weiterhin den Anforderungen des übertragenen Amtes in fachlicher und gesundheitlicher Hinsicht gewachsen sein wird und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.“

Die Anhebung der Altersgrenze wird den **Personalhaushalt** schrittweise entlasten. Die langfristig erzielbaren Einsparungen liegen im zweistelligen Millionenbereich. Dies ergibt sich aus einer Modellrechnung des LRH (**Anlage 3**), mit der

⁴⁴ § 14 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG

anhand aktueller Bezügedaten die haushaltswirtschaftlichen Wirkungen einer sofortigen Anhebung der allgemeinen Altersgrenze auf das vollendete 67. Lebensjahr ermittelt wurden. Hiernach könnten allein durch diese Maßnahme die Ausgaben für die Beamtenversorgung mindestens um ca. **65 Mio. € pro Jahr** gesenkt werden. Die Modellrechnung berücksichtigt nicht die Sparpotenziale, die sich aus der Einführung einer flexiblen Antragsaltersgrenze und der Möglichkeit auf Hinausschieben der Altersgrenze ergeben könnten. Da die vom LRH vorgeschlagene flexible Antragsaltersgrenze eine lange Lebensarbeitszeit honoriert, würde voraussichtlich die Zahl der sie in Anspruch nehmenden Beamtinnen und Beamten des höheren Dienstes einschließlich der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes, die nach Studium und Referendariat erst zu einem späteren Zeitpunkt eine Berufstätigkeit aufnehmen, deutlich zurückgehen. Dies wiederum würde die Bezugsdauer von Ruhegehalt verkürzen und die diesbezüglichen Ausgaben des Landes senken.

3. Altersteilzeit

Beamtinnen und Beamte können gemäß § 80 b NBG auf Antrag, der sich auf die Zeit bis zum Beginn des Ruhestands erstrecken muss, eine altersabhängige Teilzeitbeschäftigung mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit oder - bei Teilzeitkräften - mit der Hälfte der zuletzt festgesetzten Arbeitszeit in Anspruch nehmen. Regelform der Altersteilzeit ist das Blockmodell. Die während der Gesamtdauer der Altersteilzeit zu erbringende Dienstleistung ist so zu verteilen, dass sie in der ersten Hälfte der Altersteilzeit vorab geleistet und die Beamtin oder der Beamte anschließend bis zur Pensionierung vom Dienst freigestellt wird.

Beamtinnen und Beamte in Altersteilzeit erhalten trotz um die Hälfte reduzierter Arbeitszeit 83 v. H. ihrer früheren Nettobezüge. Ihnen steht nach Maßgabe der Altersteilzeitzuschlagsverordnung ein entsprechender Zuschlag zu den Dienstbezügen einer Teilzeitkraft zu. Außerdem gelten Zeiten einer Altersteilzeit nicht entsprechend der tatsächlich geleisteten, um die Hälfte verringerten Arbeitszeit, sondern zu 9/10 als ruhegehaltfähige Dienstzeit⁴⁵.

Nach den Feststellungen des LRH erhöhen sich die Personalkosten für Beamtinnen und Beamte in Altersteilzeit um mindestens 30 v. H. im Vergleich zu status-

⁴⁵ § 6 Abs.1 Satz 3, 2. Halbsatz BeamtVG

gleichen Vollzeitkräften⁴⁶. Bei Beamtinnen und Beamten, die von einer Teilzeitbeschäftigung in die Altersteilzeit wechseln, steigen die Personalkosten noch stärker an, weil sie trotz einer Wochenarbeitszeit von z. B. nur zehn Stunden Anspruch auf die volle Beihilfe haben.

Die Altersteilzeit stellt das mit Abstand kostenintensivste Beschäftigungsverhältnis dar. Sie belastet den Personalhaushalt erheblich. Ausweislich einer vom Niedersächsischen Finanzministerium gefertigten Übersicht (**Anlage 4**) zahlte das Land allein an Altersteilzeitzuschlägen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 jeweils rd. 70 Mio. €

Die Altersteilzeit für niedersächsische Beamtinnen und Beamte ist nur noch zulässig, wenn sie vor dem 01.01.2010 beginnt. Bei Verzicht auf die zurzeit diskutierte Fortführung der Altersteilzeit werden die Ausgaben des Landes für die Altersteilzeitzuschläge schrittweise entfallen.

Der LRH hält es für geboten, die **Regelungen über die Altersteilzeit der Beamtinnen und Beamten nicht zu verlängern**. Im Hinblick auf die Kosten und angesichts der demografischen Entwicklung ist es nicht vertretbar, Beamtinnen und Beamten einen Vorruhestand durch Altersteilzeit zu ermöglichen. Ihre Fortführung würde überdies die auf Erhöhung der Lebensarbeitszeit abzielenden Maßnahmen unterlaufen.

Bei Beibehaltung der im Zusammenhang mit der Altersteilzeit erlassenen Bewirtschaftungsaufgaben könnten die **Personalausgaben** nach Wegfall der noch zu zahlenden Altersteilzeitzuschläge dauerhaft um **70 Mio. € per annum** verringert werden.

4. **Das ungelöste Problem der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit**

Im Jahr 2007 wurden nur 26 v. H. der niedersächsischen Beamtinnen und Beamten mit Vollendung des 65. Lebensjahrs pensioniert, während der überwiegende Teil zu einem früheren Zeitpunkt in den Ruhestand trat⁴⁷.

⁴⁶ Prüfungsmittteilung zu Kosten und Nutzen der Altersteilzeit vom 18.12.2003, S. 9 - Az. 2.1-03102.3/3-03 -

⁴⁷ Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Statistische Monatshefte, 3/2008, S. 152

Von krankheitsbedingten Frühpensionierungen sind insbesondere Lehrkräfte betroffen. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2007 betrug die Zahl der aus diesem Grund in den vorzeitigen Ruhestand tretenden Lehrerinnen und Lehrer 755 Personen jährlich. Im Vergleichszeitraum bildeten sie mit einer Quote von knapp 74 v. H. die größte Gruppe der aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig pensionierten Beamtinnen und Beamten.

Frühpensionierungen von Lehrkräften beruhen in knapp zwei Dritteln der Fälle auf psychischen Erkrankungen⁴⁸ wie Depressionen, Erschöpfungssyndromen, Anpassungs- und Angststörungen⁴⁹. Untersuchungen zeigen, dass wegen der Schwere der festgestellten Krankheitsbilder eine Reaktivierung auch nach Durchführung therapeutischer Maßnahmen oftmals nicht möglich ist⁵⁰. Außerdem können Lehrkräfte auf Grund ihrer spezifischen Ausbildung in anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung nur begrenzt eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die im Rahmen der Dienstrechtsreform-Gesetzgebung⁵¹ zur Stärkung des Grundsatzes Rehabilitation und Weiterverwendung vor Versorgung eingeführten Regelungen⁵² in der Praxis nur unzureichend genutzt werden, um Frühpensionierungen von Lehrkräften zu vermeiden. Die Dringlichkeit des insoweit festgestellten Handlungsbedarfs dürfte sich bei Abschaffung der Altersteilzeitregelungen noch verstärken, da in diesem Fall mit vermehrten Frühpensionierungen zu rechnen ist.

Frühpensionierte Lehrerinnen und Lehrer belasten den Landeshaushalt spürbar. Das Land muss in jedem Jahr allein für die Neuzugänge von durchschnittlich 755 frühpensionierten Lehrkräften **zusätzliche Versorgungsbezüge in Höhe von rd. 17 Mio. € per annum** entrichten⁵³.

⁴⁸ Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, Mai 2005, S. 51

⁴⁹ Weber/Weltle, Frühinvalidität im Lehrerberuf: Sozial- und arbeitsmedizinische Aspekte, in: Deutsches Ärzteblatt 2004, S. 851 (856)

⁵⁰ Weber/Weltle, a. a. O. (49)

⁵¹ vgl. hierzu Kümmel, Beamtenrecht, Loseblattsammlung (Stand: November 2002), vor § 1 NBG, Rdnrn. 31 ff.

⁵² vgl. insbesondere § 55 Abs. 4 NBG

⁵³ Es handelt sich um eine Schätzung mit folgenden Berechnungsgrundlagen: 755 Lehrkräfte x 46.343 € (kapitelspezifischer Durchschnittssatz 0710 - 0720 im Jahr 2007) x 55 v. H. (angenommener Ruhegehaltssatz) - Versorgungsabschlag (10,8 v. H.) = **17,17 Mio. €**

Die hohe Frühpensionierungsquote bei Lehrerinnen und Lehrern ist unter anderem auf Mängel der Ausbildung und unzureichende Präventionsmaßnahmen zur Lehrergesundheit zurückzuführen. Die vom Niedersächsischen Landtag zum demografischen Wandel eingesetzte Enquete-Kommission beschreibt diese Defizite wie folgt⁵⁴:

„Nicht alle Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen sind den wachsenden Bildungsanforderungen sowie den Anforderungen, die sich aus zunehmender Interkulturalität und wachsenden sozialen Spannungen ergeben, gewachsen. Die Ursachen werden unter anderem darin gesehen, dass Lehrer erst relativ spät in ihrem Studium den Schulalltag praktisch erleben und sich so auch erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt ihres Studiums auf die psychischen Anforderungen des Lehrerberufs einstellen können, in der Ausbildung Theorie und Praxis zu wenig verzahnt sind, zu viel Systematik und zu wenig problemorientiertes Wissen vermittelt wird, Lehrerfortbildung nicht konsequent genug betrieben wird und viele Lehrer daher auf dem Wissensstand ihres Studiums stehen bleiben, wodurch neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Techniken nur sehr verzögert Einzug in den Schulalltag finden.“

Die aus demografischen und haushaltswirtschaftlichen Gründen auch bei Lehrkräften alternativlose Verlängerung der Lebensarbeitszeit muss aus den vorgenannten Gründen mit einer Reform der Lehrerausbildung und umfassenden Präventionsmaßnahmen einhergehen⁵⁵.

Der LRH empfiehlt deshalb die Einrichtung einer Sachverständigenkommission zur **Reform der Lehrerausbildung** sowie zur Erstellung eines **Gesamtkonzepts für präventive Maßnahmen im Bereich der Lehrergesundheit**. Darüber hinaus regt der LRH an, eine interministerielle Arbeitsgruppe zu bilden, die alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für dienstunfähige Lehrkräfte prüft und Konzepte für die erforderlichen Umschulungsmaßnahmen entwickelt.

⁵⁴ Enquete-Kommission, a. a. O. (Fn. 32), S. 277

⁵⁵ vgl. Weber/Weltle, a. a. O. (49). Als Präventionsmaßnahmen kommen beispielsweise in Betracht: Systematische Durchführung von Supervisionen und kollegialen Praxisberatungen, Implementierung von Mentorenschaften für Lehrkräfte mit psychischen Problemen, Einführung von Beratungshotlines und Gesundheitssprechstunden, Kursangebote zur Stressbewältigung, zum Konfliktmanagement und zu berufsbedingten Gesundheitsrisiken sowie regelmäßige arbeitsmedizinische/psychologische Betreuung aller Lehrkräfte.

IV. Haushaltswirksame Maßnahmen im Besoldungs- und Versorgungsrecht

1. Novellierung der Vorschriften über die Bestimmung des Besoldungsdienstalters

Beamtinnen und Beamte der Besoldungsordnung A erhalten ein Grundgehalt, das nach Stufen bemessen wird⁵⁶. Die Gehaltsunterschiede innerhalb der Stufen der einzelnen Besoldungsgruppen sind erheblich. Die Differenz zwischen der in der Besoldungstabelle der Besoldungsordnung A ausgewiesenen Grund- und Endstufenstufengehälter beträgt beispielsweise bei einer Inspektorin oder einem Inspektor knapp 640 €⁵⁷ und bei einer Regierungsrätin oder einem Regierungsrat ca. 1.070 €⁵⁸.

Bei Einstellung der Beamtin oder des Beamten wird das für die Höhe des Grundgehalts unter anderem maßgebliche Besoldungsdienstalter gemäß § 28 BBesG festgesetzt. Das Besoldungsdienstalter beginnt nach dem Lebensaltersprinzip mit Vollendung des 21. Lebensjahrs (Regel-Besoldungsdienstalter)⁵⁹. Beamtinnen und Beamte, die erst nach Vollendung des 21., aber vor Vollendung des 31. Lebensjahrs eingestellt werden, sind jedoch besoldungsrechtlich so zu behandeln, als ob das Beamtenverhältnis bereits zu Beginn des Regel-Besoldungsdienstalters begründet worden wäre. Dies bedeutet, dass ihre Bezüge nicht nach der Grundstufe zu bemessen sind, sondern ihnen Gehalt aus einer höheren Stufe zu zahlen ist.

Für nach Vollendung des 31. Lebensjahrs eingestellte Beamtinnen und Beamte wird der Beginn des Besoldungsdienstalters nur teilweise hinausgeschoben und zwar um ein Viertel der Zeit bis zum vollendeten 35. Lebensjahr und um die Hälfte der weiteren Zeit⁶⁰. Bei Beamtinnen und Beamten in Laufbahnen mit einem Eingangsamte der Besoldungsgruppen A 13 oder A 14 tritt an die Stelle des 31. das 35. Lebensjahr⁶¹. Hiernach ist beispielsweise ein mit 33 Jahren in das Beamtenverhältnis berufener Regierungsrat besoldungsrechtlich so einzustufen, als ob er mit 21 Jahren in die Dienste der jeweiligen Körperschaft getreten wäre.

⁵⁶ § 27 Abs. 1 Satz 1 BBesG

⁵⁷ Differenz zwischen Stufen 11 und 2 der Besoldungstabelle der Besoldungsordnung A in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 vom 15.12.2006 (Nds. GVBl. S. 597)

⁵⁸ Differenz zwischen Stufen 12 und 3

⁵⁹ § 28 Abs. 1 BBesG

⁶⁰ § 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG

⁶¹ § 28 Abs. 2 Satz 2 BBesG

Bei älteren Beamtinnen und Beamten, die vor Eintritt in den öffentlichen Dienst beispielsweise ihre Kinder oder pflegebedürftige nahe Angehörige betreut haben, sind darüber hinaus nachteilige Regelungen über ein teilweises Hinausschieben des Beginns des Besoldungsdienstalters aus sozialen Gründen nicht anzuwenden⁶².

Die übermäßige Privilegierung des Lebensalters bei der Festsetzung des Besoldungsdienstalters steht in einem Spannungsverhältnis zu einem leistungsgerechten Bezahlungssystem.

Der LRH regt an, die **Vorschriften über die Festsetzung des Besoldungsdienstalters für neu einzustellende Beamtinnen und Beamte zu novellieren**. Für die Bemessung des Grundgehalts sollte grundsätzlich der Einstellungszeitpunkt maßgeblich sein.

Die haushaltswirtschaftlichen Wirkungen einer Novellierung des § 28 BBesG sind nicht exakt zu beziffern. Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung kann anhand der zur Verfügung stehenden Bezügedaten keine Auskunft darüber geben, in welchem Umfang (Fallzahlen, Anrechnungsjahre) und aus welchen Gründen das Besoldungsdienstalter der Beamtinnen und Beamten auf Anrechnung von Vorzeiten beruht. Auf Basis einer vorsichtigen Prognose, dass neu einzustellende Beamtinnen und Beamte des gehobenen und höheren Dienstes nach einer Rechtsänderung durchschnittlich um eine Stufe niedriger besoldet würden, ergäbe sich jedoch **langfristig ein jährliches Einsparvolumen von 82 Mio. €**. Wegen der Einzelheiten wird auf **Anlage 5** verwiesen.

2. **Reduzierung von Vordienstzeiten bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit**

Die Beamtinnen und Beamten zustehende Pension bemisst sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen⁶³. Nach dem Beamtenversorgungsgesetz zählen zur ruhegehaltfähigen Dienstzeit auch Ausbildungen oder Tätigkeiten, die vor Begründung des Beamtenverhältnisses ausgeübt wurden. Diese sind ganz oder teilweise selbst dann als ruhegehaltfähige

⁶² § 28 Abs. 3 BBesG

⁶³ §§ 5, 14 Abs. 1 BeamtVG

Dienstzeit zu berücksichtigen, wenn sie sich in anderen Alterssicherungssystemen, z. B. in der gesetzlichen Rentenversicherung, anwartschaftsbegründend oder -erhöhend auswirken. Beamtinnen und Beamte, die während ihres Arbeitslebens verschiedene Alterssicherungssystemen angehört haben, können trotz der in das Beamtenversorgungsrecht zur Vermeidung von Doppelversorgungen eingeführten Ruhens- und Anrechnungsvorschriften im Einzelfall, zum Beispiel durch pauschal bemessene Höchstgrenzen nach § 55 Abs. 2 BeamtVG, eine höhere Versorgung als Nur-Beamte erhalten.

Bei den außerhalb des Beamtenverhältnisses berücksichtigungsfähigen Dienstzeiten handelt es sich im Wesentlichen um⁶⁴

- für die Ernennung als Beamter vorgeschriebene Ausbildungs- und Studienzeiten,
- nichtberufsmäßige Wehrdienstzeiten sowie
- im öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft ausgeübte Tätigkeiten, die zur Ernennung geführt haben oder aus sonstigen Gründen als für den Beamtenberuf förderliche Vordienstzeiten gelten.

Die systemgerechte Anrechnung von Vordienstzeiten wird seit einigen Jahren unter dem Stichwort *Trennung der Systeme*⁶⁴ diskutiert. Beschäftigungszeiten sollen hiernach mit dem Ziel, die Alterssicherungssysteme zu entflechten, nur von dem Alterssicherungssystem bedient werden, in dem sie auch abgeleistet werden.

Nach der Rechtsprechung ist die Berücksichtigung von Vordienstzeiten bei der Beamtenversorgung kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Der Gesetzgeber darf die für die Bemessung der Versorgungsbezüge maßgebenden Regelungen auch zum Nachteil der Beamtinnen und Beamten ändern, wenn dies unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerechtfertigt erscheint und eine amtsangemessene Versorgung gewahrt bleibt. Zudem kann sich der Dienstherr von seiner Alimentationspflicht dadurch entlasten, dass er Versorgungsberechtigte auf Leistungen aus anderen öffentlichen Kassen verweist⁶⁵.

⁶⁴ §§ 12, 9, 10, 11 BeamtVG

⁶⁵ BVerwG ZBR 2001, 201; BVerwG ZBR 2007, 321

Der LRH schlägt vor, in einem ersten Schritt zur Trennung der Systeme **Vordienstzeiten aus rentenversicherungspflichtigen Beschäftigungen nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit im Rahmen der Beamtenversorgung zu berücksichtigen**, sofern die allgemeine Wartezeit für Leistungen aus anderen Alterssicherungssystemen erfüllt ist.

Darüber hinaus regt der LRH an, **für neu einzustellende Beamtinnen und Beamte Zeiten einer Hochschulausbildung nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit anzuerkennen**.

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG kann unter anderem eine Hochschulausbildung bis zu drei Jahren als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden⁶⁶. Nach Auffassung des LRH ist die Streichung dieser Regelung für neu einzustellende Beamtinnen und Beamte insbesondere im Hinblick auf veränderte demografische Rahmenbedingungen geboten. Sie ist für diese Beamtengruppe auch zumutbar, weil sich durch die vorgeschlagene Verlängerung der Lebensarbeitszeit Kürzungen der bei der Versorgung anrechenbaren Studienzeiten im Wesentlichen ausgleichen werden.

Eine Prognose über die aus der Reduzierung von Vordienstzeiten zu generierenden Einsparungen ist nicht möglich. Eine derartige Prognose setzt umfassende Erhebungen über Art, Dauer und Auswirkungen von Vordienstzeiten auf die Versorgungsbezüge niedersächsischer Beamtinnen und Beamten voraus.

3. Ausgleichszahlung nach § 48 BeamtVG

Vollzugsbeamtinnen und -beamte der Polizei, des Feuerwehreinsatzdienstes sowie des mittleren Justizvollzugsdienstes, für die eine besondere Altersgrenze gilt, erhalten nach § 48 BeamtVG mit Eintritt in den Ruhestand eine Ausgleichszahlung in Höhe des Fünffachen der letzten Dienstbezüge, höchstens jedoch 4.091 €. Die Zahlung soll finanzielle Nachteile pauschal abgelden, die sich daraus ergeben, dass Vollzugsbeamtinnen und -beamte anstelle der Dienstbezüge einige Jahre früher Ruhegehalt beziehen.

⁶⁶ § 12 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG

Die Ausgaben des Landes für die Ausgleichszahlung betragen in den Jahren 2002 bis 2006 zwischen 1,3 Mio. € und 1,7 Mio. €. Hiervon entfielen ca. 86 v. H. auf den Polizeivollzugsbereich.

Ein aus dem Alimentationsprinzip ableitbarer Anspruch, wonach Beamtinnen und Beamte, die wegen einer für ihre Laufbahn festgelegten besonderen Altersgrenze früher in den Ruhestand treten, ein Nachteilsausgleich zu gewähren sei, besteht nicht⁶⁷. Im Hinblick auf die bei einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit oder bei Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze anfallenden Versorgungsabschläge von bis zu 10,8 v. H. des Ruhegehalts sowie unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren erfolgten Verbesserungen des Laufbahn- und Besoldungsgefüges ist es nicht mehr gerechtfertigt, an der Ausgleichszahlung festzuhalten.

Der LRH empfiehlt deshalb, **die Ausgleichszahlung gemäß § 48 BeamtVG ersatzlos abzuschaffen.**

4. Streichung der Ruhegehaltfähigkeit nachversicherter Beschäftigungszeiten im Beamtenverhältnis

Nach § 6 Abs.1 Satz 1 BeamtVG ist die Dienstzeit ruhegehaltfähig, die der Beamte vom Tag seiner ersten Berufung in das Beamtenverhältnis an im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn im Beamtenverhältnis zurückgelegt hat. Hiernach sind auch die Zeiten eines nachversicherter, früheren Beamtenverhältnisses ruhegehaltfähig, obwohl der Dienstherr für diesen Zeitraum die vollen Versicherungsbeiträge⁶⁸ an den Rentenversicherer geleistet hat. Soweit in nachversicherter Fällen die rentenrechtliche Wartezeit erfüllt ist, wirkt sich das frühere Beamtenverhältnis sowohl rentensteigernd als auch erhöhend auf die Beamtenversorgung aus.

Der LRH schlägt unter dem Gesichtspunkt der *Trennung der Systeme* vor, auch die **Zeit eines nachversicherter Beamtenverhältnisses nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit zu berücksichtigen, sofern die rentenrechtliche Wartezeit erfüllt ist.**

⁶⁷ BVerwG ZBR 1979, 372

⁶⁸ Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile

V. Probezeit und Voraussetzungen der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit

Das ab 01.04.2009 als unmittelbar geltendes Bundesrecht in Kraft tretende Beamtenstatusgesetz⁶⁹ schreibt in seinem § 10 vor, dass die Ernennung zur Beamtin oder zum Beamten auf Lebenszeit zulässig ist, wenn die Beamtin oder der Beamte sich in einer Probezeit von mindestens sechs Monaten und höchstens fünf Jahren bewährt hat. Die zurzeit noch vorgeschriebene Mindestaltersgrenze für die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit - Vollendung des 27. Lebensjahrs - wird künftig entfallen.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Integration sieht in seinem Entwurf eines *Gesetzes zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts*⁷⁰ eine regelmäßige Probezeit für alle Laufbahngruppen von drei Jahren vor⁷¹.

Eine nur dreijährige Probezeit würde dazu führen, dass das Durchschnittsalter der in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufenen Nachwuchskräfte deutlich sinkt. So wären etwa Nachwuchskräfte des mittleren Dienstes, die mit 16 Jahren in den zweijährigen Vorbereitungsdienst eintreten, im Alter von 21 Jahren zu Beamten auf Lebenszeit zu ernennen. Beamtinnen und Beamte des gehobenen Dienstes, die ab 2011 nach der 12. Klasse mit 18 Jahren das Abitur erwerben und danach den dreijährigen Vorbereitungsdienst ableisten, wären im Alter von 24 Jahren in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu berufen.

Die Beispiele zeigen, dass durch Wegfall der Mindestaltersgrenze in Verbindung mit einer nur dreijährigen Probezeit viele Nachwuchskräfte im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt den Status einer Beamtin oder eines Beamten auf Lebenszeit erlangen würden.

Ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit begründet für den Dienstherrn in jedem Ernennungsfall dauerhafte Alimentationspflichten im Gesamtumfang von deutlich mehr als 1 Mio. €. Auf Grund der besonderen Rechtstellung der Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit sind andererseits die Möglichkeiten des Dienstherrn, Schlecht- und Minderleistungen unterhalb der Schwelle disziplinarischen

⁶⁹ siehe auch Fn. 2

⁷⁰ Az. : 15.2-03102/1.048 (Stand: 11.06.2008)

⁷¹ § 19 Abs. 2 Satz 1 NBGE

Fehlverhaltens zu sanktionieren oder auf häufige krankheitsbedingte Fehlzeiten unterhalb der Schwelle der Dienstunfähigkeit zu reagieren, begrenzt.

Der Prognose, ob Nachwuchskräfte nach einer Ernennung auf Lebenszeit voraussichtlich dauerhaft das Anforderungsprofil ihrer Laufbahn erfüllen werden, kommt deshalb aus Kostengründen und im Interesse der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung besondere Bedeutung zu. Bei jüngeren Beamtinnen und Beamten ist eine derartige Prognose schwieriger, weil ihre berufsbezogene Persönlichkeitsentwicklung noch nicht abgeschlossen und aus diesem Grund das Risiko von Fehlbeurteilungen größer ist. Eine längere Probezeit kann dieses Risiko verringern, weil sie die Möglichkeiten des Dienstherrn verbessert, Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Nachwuchskräfte umfassender zu beurteilen.

Der LRH schlägt vor, **für niedersächsische Beamtinnen und Beamte vor Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit eine fünfjährige Probezeit vorzusehen.**

VI. Deregulierung des Zulagen- und Vergütungswesens

Zulagen und Vergütungen sind dem Grunde nach in den §§ 42 bis 51, 72 und 78 BBesG geregelt. Die Einzelheiten ergeben sich aus den so genannten Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B sowie aus den Fußnoten zu den nach Bundes- oder Landesrecht ausgewiesenen Besoldungsgruppen.

Nach einer Aufstellung des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung für das Haushaltsjahr 2005 sind im dortigen Bezügeverfahren 190 Zulagen- und Vergütungsarten erfasst. Die diesbezüglichen Ausgaben des Landes betragen in dem vorgenannten Zeitraum rd. 99 Mio. €. Daneben zahlt das Land noch weitere Zulagen und Vergütungen an Beamtinnen und Beamte in insgesamt unbekannter Höhe. So erhalten beispielsweise Beamtinnen und Beamte im Vollstreckungsaußendienst der Steuerverwaltung eine besondere Entschädigung mit einem Gesamtvolumen von ca. 250.000 € pro Jahr⁷². Ein vollständiger Überblick über Art und Umfang der gezahlten Zulagen und Vergütungen besteht nicht.

⁷² Die Entschädigung wird von den Finanzämtern unmittelbar aus Kapitel 04 06 Titel 459 04-5 angewiesen.

Das Zulagen- und Vergütungswesen stößt seit Jahrzehnten auf Kritik. Sie richtet sich gegen die Unübersichtlichkeit dieses Bereichs und die sich mit der Gewährung von Zulagen und Vergütungen für einzelne Beamtengruppen ergebenden Besoldungsvorteile. Die Kritik ist nach Auffassung des LRH berechtigt. Die an Beamtinnen und Beamte gezahlten Zulagen und Vergütungen beruhen nicht auf einem homogenen, in sich schlüssigen Regelungskonzept, sondern häufig auf an Einzelfällen orientierten Entscheidungen des Gesetzgebers. Zudem waren insbesondere Zulagen vielfach der besoldungspolitische Kompromiss, einen Teilausgleich bei einigen Beamtengruppen dafür zu schaffen, dass andere Beamtengruppen um eine volle Besoldungsgruppe höhergestuft wurden⁷³. Zu nennen ist beispielsweise die Einführung einer allgemeinen Stellenzulage für den gehobenen und Eingangssämter des höheren Dienstes als Folge der besoldungsrechtlichen Höherstufung von Lehrkräften an Grund-, Haupt-, Real- und berufsbildenden Schulen. Darüber hinaus wurde nach erfolgter Einführung bestimmter Zulagen und Vergütungen nicht geprüft, ob sie im Hinblick auf ihren ursprünglichen Zweck auch weiterhin gerechtfertigt sind.

Die gebotene Deregulierung dieses Bereichs erfordert eine systematische Überprüfung aller Zulagen und Vergütungen unter folgenden Aspekten:

- Bestehen die für die Einführung der Zulage oder Vergütung maßgeblichen Gründe noch fort oder sind sie inzwischen weggefallen?
- Werden mit der Zulage oder Vergütung besondere Funktionen, Leistungen oder Belastungen abgegolten, die nicht vom Grundgehalt des übertragenen statusrechtlichen Amtes erfasst sind?
- Handelt es sich bei den einer Beamtengruppe gewährten Zulagen oder Vergütungen um einen Ausgleich für Tätigkeiten oder Erschwernisse, die hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs bei anderen Beamtengruppen mit vergleichbaren statusrechtlichen Ämtern nicht vorkommen?
- Ist die gezahlte Zulage oder Vergütung in Bezug auf Art und Umfang der besonderen Funktionen, Leistungen oder Belastungen der Höhe nach angemessen?

⁷³ Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Loseblattsammlung (Stand: Juni 2007), § 42 BBesG, Anm. 3 b)

- Besteht bei einzelnen Beamtengruppen eine Kumulation von Zulagen und Vergütungen, die zu unverhältnismäßigen Besoldungsvorteilen führt?

Der LRH empfiehlt die **Bildung einer ressortübergreifenden Projektgruppe zur Überprüfung des Zulagen- und Vergütungswesens**. Neben einer Bestandsaufnahme sollte die Gruppe auch Vorschläge für eine Rechtsvereinfachung und Einsparpotenziale bei Zulagen und Vergütungen unterbreiten.

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e

D r . K i e l