

19. Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten - so noch zeitgemäß?

Im Interesse der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein sollte die Nachversicherung kostengünstiger gestaltet werden.

Die Landesregierung sollte prüfen, Rechtsreferendare künftig rentenversicherungspflichtig zu beschäftigen.

Die Einführung eines Altersgeldes für Beamtinnen und Beamte könnte die Mobilität und Attraktivität des öffentlichen Dienstes stärken. Die Landesregierung sollte für derartige Überlegungen offen sein.

19.1 Nachversicherung - wer und warum?

Richter, Beamte und andere Bedienstete haben einen Versorgungsanspruch gegen ihren Dienstherrn (Pension). Scheiden sie vor Erreichen einer Altersgrenze aus dem Dienst aus, verlieren sie diesen Pensionsanspruch. Sie werden dann für die abgeleistete Dienstzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nachversichert.¹ In der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (VBL) werden sie - anders als Tarifbeschäftigte - nicht ergänzend abgesichert.

Prüfungen einiger Rechnungshöfe hatten erhebliche Defizite bei der Nachversicherung aufgezeigt.² Der LRH hat deshalb die Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung geprüft.

19.2 Wer bearbeitet die Nachversicherungsfälle?

Seit 1997 werden die Nachversicherungsfälle zentral bearbeitet. Zuständig ist das Finanzverwaltungsamt. Diese organisatorische Entscheidung, die auf eine Empfehlung des LRH zurückgeht, hat sich bewährt. Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung führten in den letzten Jahren zu keinen Beanstandungen. Auch der LRH hat bei seiner aktuellen Prüfung keine nennenswerten fachlichen Fehler festgestellt. Allerdings hat er den geprüften Stellen Hinweise insbesondere organisatorischer Art gegeben.

¹ § 8 Abs. 2 SGB VI, Sozialgesetzbuch Sechstes Buch - Gesetzliche Rentenversicherung - i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.02.2002, BGBl. I S. 754, 1404, 3384, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19.10.2013, BGBl. I S. 3836.

² Baden-Württemberg: Denkschrift 2006, Nr. II.4. Bayern: Jahresbericht 2002, TNr. 16. Bremen: Jahresbericht 2009 Land, TNr. 322 bis 367. Hamburg: Jahresbericht 2006, Tz. 70 bis 86. Niedersachsen: Jahresbericht 2000, Abschn. V. Nr. 28. Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 2005, Nr. 12. Sachsen-Anhalt: Jahresbericht 2007, Teil 1 Abschn. B Tz. 2. Schleswig-Holstein: Bemerkungen 1995, Nr. 10.

19.3 **Wie häufig wird nachversichert, wer wird nachversichert und wie teuer ist dies?**

2008 bis 2011 hat das Land insgesamt 2.491 Bedienstete nachversichert und hierfür 24,7 Mio. € aufgewendet. Dies sind fast 10 T€ pro Fall. Die Hauptgruppe der Nachversicherungsfälle stellen mit 69 % Referendare und Lehramtsanwärter.

19.4 **Wann ist nachzuversichern?**

Die Nachversicherung ist unverzüglich nach Ausscheiden von Bediensteten durchzuführen. Der fällige Nachversicherungsbeitrag ist innerhalb von 3 Monaten zu entrichten.

Die Nachversicherung kann bis zu 2 Jahre aufgeschoben werden. Dazu muss beim Ausscheiden vorzusehen sein, dass die Bediensteten innerhalb dieses Zeitraums erneut versicherungsfrei beschäftigt werden.

2008 bis 2011 wurde die Nachversicherung in insgesamt 2.504 Fällen aufgeschoben. 45 % entfallen auf Referendare und Lehramtsanwärter.

19.5 **Nachversicherungsrecht ändern?**

Eine einmal durchgeführte Nachversicherung kann grundsätzlich nicht rückabgewickelt werden. Auch dann nicht, wenn der ehemalige Beamte innerhalb von 2 Jahren nach seinem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis wieder versicherungsfrei beschäftigt wird. Eine Lösung wäre, die Nachversicherungsfrist von 3 Monaten (vgl. Tz. 19.4) auf 2 Jahre zu verlängern. Alternativ sollten in einem derartigen Fall die Beiträge zurückgezahlt werden. Bereits jetzt wird bei Soldaten auf Zeit so verfahren.¹

Eine Rückzahlung sollte auch vorgesehen werden, wenn der ehemalige Beamte bei einer erneuten Berufung in ein Beamtenverhältnis die Mindestversicherungszeit von 5 Jahren noch nicht erfüllt hat.² In diesem Fall stehen den Nachversicherungsbeiträgen keine Leistungen der GRV gegenüber. Es ist nicht sachgerecht, den Rentenversicherungsträgern diese Mittel zu belassen.

Der LRH hat das Finanzministerium aufgefordert, entsprechende Initiativen zu ergreifen. Mit dem **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung (Sozialministerium)** lehnt das **Finanzministerium** dies ab. Wegen des Umlageprinzips sei die GRV darauf angewiesen,

¹ § 185 Abs. 2a SGB VI.

² § 50 SGB VI.

Beiträge zügig zu erheben. Würden ihr die Nachversicherungsbeiträge erst nach 2 Jahren zufließen, würde sich dies ungünstig auf die Finanzsituation der GRV auswirken. Das sei aus sozialpolitischer Sicht nicht vertretbar. Rein fiskalische Interessen der Länder seien für eine Verlängerung der Nachversicherungsfrist nicht ausreichend. Darüber hinaus gewähre eine zeitnahe Nachversicherung Rechtssicherheit. Dieser Gesichtspunkt sollte bei der Abwägung zwischen den Interessen der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst und der gesetzlichen Rentenversicherung Vorrang genießen.

Auch eine Rückzahlung halten **Sozialministerium** und **Finanzministerium** nicht für geboten. Den Bediensteten sei es möglich, mit einer freiwilligen Beitragszahlung die allgemeine Wartezeit für einen Anspruch auf Regelaltersrente zu erfüllen.

Aus Sicht des **LRH** wird im Ergebnis die GRV auf Kosten des Landes subventioniert.

19.6 **Rechtsreferendare nachversichern oder rentenversicherungspflichtig beschäftigen?**

Rechtsreferendare werden in Schleswig-Holstein in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis ausgebildet. Dies ist - mit Ausnahme von Thüringen - in allen anderen Bundesländern auch so. Die vom Land gezahlte Unterhaltsbeihilfe von monatlich 1.073 € unterliegt der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherungspflicht. Von der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht sind die Rechtsreferendare befreit, weil ihnen den beamtenrechtlichen Vorschriften entsprechend Versorgungsanwartschaften gewährleistet sind.¹ Scheiden sie aus dem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis aus, sind sie in der GRV nachzuversichern.

2008 bis 2011 war dies in insgesamt 1.222 Fällen erforderlich. Hierfür wandte das Land mehr als 5,8 Mio. € auf. In der gleichen Zeit wurde für nur 67 Rechtsreferendare die Nachversicherung aufgeschoben. Angesichts dieser Zahlen sollten Rechtsreferendare schon von Beginn an rentenversicherungspflichtig beschäftigt werden. Zum einen würde der Verwaltungsaufwand für mehr als 300 Nachversicherungsfälle pro Kalenderjahr entfallen. Zum anderen müsste das Land nur den Arbeitgeberanteil für die gesetzliche Rentenversicherung bezahlen.

Die **Landesregierung** will an dem bisherigen Verfahren festhalten. Die Nachversicherung der Rechtsreferendare sei für das Land finanziell am

¹ § 1 Abs. 2 der Landesverordnung über die Unterhaltsbeihilfe an Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare vom 14.11.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 649.

günstigsten. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung hat sie jedoch nicht vorgelegt.

Der Vorschlag des LRH führe im Übrigen zu einer faktischen Kürzung der Unterhaltsbeihilfe. Das könne zu Problemen bei der Gewinnung von juristischen Nachwuchskräften führen.

Der **LRH** teilt diese Vermutung nicht: Ob sich Rechtsreferendare später für eine juristische Tätigkeit in Schleswig-Holstein entscheiden, dürfte von den angebotenen beruflichen Perspektiven, nicht aber von der Höhe der Unterhaltsbeihilfe im Referendariat abhängen.

Im Übrigen könnten sich durch den eingesparten Verwaltungsaufwand finanzielle Spielräume ergeben, die Unterhaltsbeihilfe maßvoll zu erhöhen. Ob und in welcher Höhe dies möglich wäre, ist durch eine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung nachzuweisen.

19.7 **Freiwilliges Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis: Pension mitnehmen?**

Der Bund¹, Baden-Württemberg², Niedersachsen³ und Hessen⁴ ermöglichen Bediensteten, die freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, ihre erdiente Pension mitzunehmen. Diese Bediensteten erhalten bei Erreichen einer Altersgrenze ein Altersgeld. Die sofortige Nachversicherung entfällt. Änderungen im Nachversicherungsrecht (vgl. Tz. 19.5) wären entbehrlich. Eine Nachversicherung wird nur noch in wenigen Fällen erforderlich: z. B. bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis wegen eines Dienstvergehens oder wenn Wartezeiten nicht erfüllt sind.

Das **Finanzministerium** lehnt die Mitnahmefähigkeit von Pensionsansprüchen ab. Dieses Modell sei im Vergleich zur Nachversicherung für das Land finanziell ungünstig. Zudem drohe *„der Verlust hochqualifizierter Kräfte ... und möglicherweise ein Besoldungswettlauf mit der Privatwirtschaft, den die öffentliche Hand aufgrund begrenzter Haushaltsmittel nicht gewinnen“* könne.

¹ Gesetz über die Gewährung eines Altersgeldes für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten (Altersgeldgesetz - AltGG) vom 28.08.2013, BGBl. 2013 I S. 3386.

² Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010, GBl. 2010, S. 793, mit späteren Änderungen, Dritter Teil Trennung der Alterssicherungssysteme.

³ Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 06.12.2012, Nds. GVBl. 2012 S. 518.

⁴ Art. 3 des 2. Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen vom 27.05.2013, GVBl. 2013 S. 218 (312), Hessisches Beamtenversorgungsgesetz, Siebter Teil Altersgeld.

Darüber hinaus spreche die hohe haushaltsmäßige Belastung dagegen, ein Altersgeld einzuführen. Das Finanzministerium verweist hierzu auf überschlägige Berechnungen des Bundes. Es legt jedoch nicht dar, wie hoch die Kosten für das Land tatsächlich wären.

Der **LRH** weist auf folgende Aspekte hin, die für eine Neuordnung sprechen:

- Der demografische Wandel und der absehbare Wettbewerb um qualifizierte Kräfte zwingen zu neuen Lösungen. Mit einer Altersgeldregelung dürfte das Beamtenverhältnis auch für diejenigen qualifizierten (Nachwuchs-)Kräfte attraktiv werden, die sich bisher eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst nicht vorstellen konnten. Eine angemessen lange Mindestdienstzeit stellt sicher, dass Dienstzeit und Altersgeldanspruch in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Und: Je mehr Länder eine Altersgeldregelung einführen, desto größer wird die Konkurrenzsituation für Schleswig-Holstein werden.
- Die Nachversicherung wird als Mobilitätshemmnis angesehen. Mit der Neuregelung des Landesbeamtenrechts im Jahre 2009 wollte die Landesregierung die Mobilität jedoch gerade stärken. Der Wechsel zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft sollte erleichtert werden. Die Erfahrungen sollten in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung einfließen.¹
- Bedienstete, die freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, sollten bessergestellt werden als diejenigen, die aufgrund eines Straf- oder Disziplinarverfahrens ausscheiden.
- Der erforderliche Personalabbau könnte unterstützt werden.

Das **Finanzministerium** regt an, vor einer Entscheidung die Evaluation des Altersgeldgesetzes des Bundes abzuwarten. Die Bundesregierung müsse bis zum 31.12.2016 dem Bundestag über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes berichten.

Dem stimmt der **LRH** zu. Er erwartet, dass die Landesregierung die Gelegenheit zu gegebener Zeit wieder aufgreift. Sie sollte dann die finanziellen Auswirkungen des Altersgeldes konkret berechnen.

¹ Landtagsdrucksache 16/2306, S. 136.