

17. Altersteilzeit - ohne Not verteuert

Die Landesregierung hat sich die Altersteilzeit was kosten lassen. Von 1998 bis 2007 leistete sie Mehrausgaben von 41 Mio. € Sie unterließ es dabei, Personal in nennenswertem Umfang abzubauen.

Der LRH fordert, Altersteilzeit künftig nur noch dann zu gewähren, wenn dies für das Land wirtschaftlich ist.

17.1 Wie geht Altersteilzeit?

Seit 1998 können Tarifbeschäftigte des Landes in der Sonderform der Altersteilzeit arbeiten. Das Altersteilzeitgesetz¹ regelt die Grundlagen. Der Tarifvertrag Altersteilzeit enthält speziellere Regelungen.

Altersteilzeit kann ab vollendetem 55. Lebensjahr vereinbart werden. Für die Altersteilzeit gibt es zwei Modelle: Im Teilzeitmodell wird die Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum der Altersteilzeit auf die Hälfte der bisherigen Arbeitszeit reduziert. Im Blockmodell arbeiten die Tarifbeschäftigten in der ersten Hälfte der Altersteilzeit mit ihrer bisherigen Arbeitszeit weiter. Sie werden dann in der zweiten Hälfte freigestellt. Das auf die Hälfte reduzierte Entgelt stockt das Land auf 83 % der letzten Nettobezüge auf. Außerdem trägt es die zusätzlichen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage von 90 % des bisherigen Entgelts. Die Bundesagentur für Arbeit erstattet den Aufstockungsbetrag für einen Zeitraum von 6 Jahren, wenn aus Anlass der Altersteilzeit ein arbeitsloser Arbeitnehmer eingestellt oder ein Auszubildender übernommen wird.

Seit 1999 sieht das Landesbeamtengesetz² entsprechende Regelungen für Beamte vor. Die Bewilligung von Altersteilzeit setzte die Landesregierung für die Zeit vom 06.06.2001 bis 31.12.2003 aus. Sie ließ jedoch Ausnahmen zu.

Der Landtag verlängerte die bis zum 31.12.2009 befristete Altersteilzeitregelung im März 2009 bis zum 31.12.2012. Die Konditionen wurden jedoch für die Beamtinnen und Beamten verschlechtert.³ Die Landesregierung hatte ihre Erfahrungen mit der Inanspruchnahme und den Auswirkungen

¹ Altersteilzeitgesetz vom 23.07.1996, BGBl. I S. 1078, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises vom 28.03.2009, BGBl. I S. 634.

² Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.09.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

³ § 88a Abs. 3 Landesbeamtengesetz - alt -, § 63 Landesbeamtengesetz.

der Altersteilzeit vorher nicht evaluiert. Der LRH empfahl, vor der Verlängerung die Erkenntnisse aus dieser Prüfung abzuwarten. Dem folgte die Landesregierung nicht.¹

17.2 Was soll Altersteilzeit bewirken?

Die Altersteilzeit sollte sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zwecken dienen. Älteren Bediensteten sollte ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht werden. Die freiwerdenden Stellen sollten vorrangig für Arbeitslose und Auszubildende genutzt werden.

Ab dem 01.01.2004 wurde im Beamtenbereich das Ziel geändert: Nunmehr sollten Personalüberhänge abgebaut und der Landeshaushalt entlastet werden.

17.3 Wie wird Altersteilzeit genutzt?

Bis zum 31.12.2007 erfüllten mehr als 25.700 Bedienstete im Landesbereich (ohne Landtag und LRH) die Voraussetzungen der Altersteilzeit:

Altersteilzeit von 1998 bis 2007				
Laufbahngruppe *	Beamte		Tarifbeschäftigte	
	berechtigt	bewilligt	berechtigt	vereinbart
Einfacher Dienst	51	4	553	38
Mittlerer Dienst	1.514	162	3.451	795
Gehobener Dienst	11.637	896	1.613	419
Höherer Dienst	6.452	675	463	82
Insgesamt	19.654	1.737	6.080	1.334

* Ab 01.04.2009: einfacher und mittlerer Dienst = Laufbahngruppe 1, gehobener und höherer Dienst = Laufbahngruppe 2.

9 % der berechtigten Beamten und sogar 22 % der infrage kommenden Tarifbeschäftigten haben sich für Altersteilzeit entschieden. Auffällig ist die hohe Anzahl der Beamten des gehobenen und höheren Dienstes, die in Altersteilzeit sind. Dabei handelt es sich überwiegend um Lehrkräfte (946 = 54 %). Im Tarifbereich haben vorrangig Bedienstete des mittleren und gehobenen Dienstes Altersteilzeit vereinbart.

Grundsätzlich sind die Bediensteten in der Wahl des Arbeitszeitmodells frei. Die Wahl wirkt sich weder auf die Höhe der Besoldung bzw. des Entgelts noch auf den Beginn der Versorgung bzw. Rente aus.

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 10.4.

Nahezu alle entschieden sich für die Altersteilzeit im Blockmodell. Der dadurch entstehende „vorgezogene Ruhestand“ ist für die Bediensteten attraktiver als der gleitende Übergang in den Ruhestand durch das Teilzeitmodell.

Bis zum 30.04.2008 endeten von den 1.737 Altersteilzeitfällen im Beamtenbereich 1.210 und von den 1.334 im Tarifbereich 585.

Das passierte mit den Stellen			
	Beamte	Tarifbeschäftigte	Insgesamt
Wegfall	31	97	128
Wiederbesetzung	1.177	372	1.549
<i>davon:</i>			
<i>nach Ende der ATZ</i>			
<i>(Nachbesetzung)</i>	207	70	277
<i>vor Ende der ATZ</i>			
<i>(Doppelbesetzung)</i>	902	269	1.171
<i>nicht bekannt</i>	68	33	101
Weder Wegfall noch Wiederbesetzung	2	116	118
Insgesamt	1.210	585	1.795

Insgesamt sind nur 128 Stellen nach beendeter Altersteilzeit weggefallen. Dies sind im Beamtenbereich weniger als 3 % und im Tarifbereich weniger als 17 % der durch Altersteilzeit freigewordenen Stellen.

Demgegenüber haben die Ressorts 1.549 Stellen wiederbesetzt. In mehr als 75 % der Fälle geschah dies bereits vor dem Ende der Altersteilzeit, sodass es zu einer Doppelbesetzung kam.

Damit hat die Landesregierung die Altersteilzeit bislang nicht dazu genutzt, Personal in nennenswertem Umfang abzubauen.

17.4 **Was macht Altersteilzeit so teuer?**

Wesentlich für die Antwort ist, was mit dem Arbeitsplatz geschieht. Bei den beendeten Fällen hat der LRH folgende Konstellationen vorgefunden:

- Die Stelle fiel weg (I),
- die Stelle wurde nachbesetzt (II) oder
- die Stelle wurde doppelt besetzt (III).

Für diese Konstellationen hat der LRH die Höhe der Personalausgaben ermittelt. Außerdem hat er berechnet, wie hoch die Personalausgaben gewesen wären, hätte der Bedienstete mit dem bisherigen Beschäfti-

gungsumfang bis zu seinem regulären Ausscheiden gearbeitet. Die Ergebnisse hat der LRH gegenübergestellt. Der Saldo weist die durch die Altersteilzeit verursachten fiktiven Mehr- bzw. Minderkosten aus.

Danach ergibt sich Folgendes:

Mehr- bzw. Minderausgaben für Altersteilzeit von 1998 bis 2007 in €		
	Beamte	Tarifbeschäftigte
Konstellation I	-2.285.568	-4.889.479
Konstellation II	-11.083.714	-2.782.870
Konstellation III	55.386.566	6.569.029
<i>darunter Schulbereich</i>	<i>46.407.336</i>	<i>1.807.365</i>
Insgesamt	42.017.284	- 1.103.320

Für die Altersteilzeit sind von 1998 bis 2007 Mehrausgaben von fast 41 Mio. € angefallen.

Damit war die Altersteilzeit für das Land Schleswig-Holstein insgesamt nicht wirtschaftlich. Sie war es nur in den Fällen, in denen die Ressorts ganz oder zumindest während der Altersteilzeit auf die Wiederbesetzung verzichteten.

Ein anderer Aspekt für die Wirtschaftlichkeit ist die Dauer der bewilligten Altersteilzeit. Langlaufende Altersteilzeitverhältnisse treiben die Ausgaben in die Höhe. Ab dem 55. Lebensjahr ist Altersteilzeit zwar vereinbar; einen Rechtsanspruch haben jedoch nur Tarifbeschäftigte ab dem vollendeten 60. Lebensjahr¹. Wäre allen Bediensteten Altersteilzeit erst ab 60 gewährt worden, wären die Personalausgaben um 47 Mio. € geringer ausgefallen.

17.5 **Der LRH fordert: Altersteilzeit künftig nur bei Personalabbau**

Mit der Altersteilzeit sollte den Bediensteten auch ein gleitender Übergang in den Ruhestand ermöglicht werden. Dieser Zweck wurde nicht erreicht. Nur 1 % der Beamten und 7 % der Tarifbeschäftigten in Altersteilzeit entschieden sich für das Teilzeitmodell. Alle anderen nutzten die Altersteilzeit, um vorzeitig aus dem aktiven Erwerbsleben auszuscheiden.

Die durch Altersteilzeit frei gewordene Arbeitskapazität sollte durch Neueinstellungen gedeckt werden. Dieses arbeitsmarktpolitisch motivierte Ziel wurde nur zeitversetzt erreicht. Denn beim Blockmodell wurden Ersatzkräf-

¹ § 2 Abs. 2 Tarifvertrag Altersteilzeit.

te erst mit Beginn der Freistellungsphase benötigt. Demnach hat die Altersteilzeit die mit ihrer Einführung verfolgten Ziele verfehlt.

Bereits Ende der 90er Jahre stand es schlecht um den Haushalt des Landes. Warum vor diesem Hintergrund das kostenträchtige Instrument Altersteilzeit überhaupt eingeführt wurde, ist unverständlich. Die Landesregierung hat die finanziellen Folgen nicht ausreichend berücksichtigt. Wenn dann auch noch die gesteckten Ziele nicht erreicht werden, muss man von einer teuren Fehlentscheidung sprechen.

2001 versuchte die Landesregierung diesen Fehler zu korrigieren. Im Beamtenbereich wurde die Bewilligung von Altersteilzeit ausgesetzt. Nur noch Schwerbehinderten und in Personalabbaubereichen durfte Altersteilzeit bewilligt werden. 2004 wurde zwar die Altersteilzeit wieder eingeführt. Frei werdende Stellen durften jedoch nur mit bereits beim Land beschäftigten Personen nachbesetzt werden. Damit rückte der Aspekt des Personalabbaus in den Vordergrund, wenn auch spät. So sind im Betrachtungszeitraum lediglich 19 % der durch Altersteilzeit freigewordenen Stellen weggefallen. Ein Personalabbau in größerem Umfang wäre wünschenswert und angesichts der katastrophalen Haushaltslage auch erforderlich gewesen.

Altersteilzeit ist für das Land mit einem zusätzlichen finanziellen Aufwand verbunden. Der Mehraufwand belief sich auf über 41 Mio. € Im Schulbereich fielen sogar Mehrausgaben von über 48 Mio. € an, ohne dass damit auch nur **eine** zusätzliche Unterrichtsstunde finanziert worden wäre.

Den Mehraufwand haben die Ressorts aus ihren Personalausgabenbudgets erwirtschaftet. Dass ihnen dies möglich war, zeigt einmal mehr: Die Budgets sind zu großzügig bemessen.¹

Die finanziellen Nachteile der Altersteilzeit wurden durch die langen Laufzeiten der Altersteilzeitverhältnisse noch verstärkt. Wäre Altersteilzeit grundsätzlich erst ab dem 60. Lebensjahr bewilligt worden, wären die Personalausgaben um mehr als 47 Mio. € geringer ausgefallen.

Die Landesregierung hat das Instrument der Altersteilzeit unwirtschaftlich umgesetzt: Nur in wenigen Fällen fielen frei gewordene Stellen weg. Außerdem waren die Laufzeiten der Altersteilzeitfälle zu lang. Ein positives Ergebnis war so nicht zu erreichen. Die Landesregierung hätte Personalausgaben in Millionenhöhe vermeiden können.

¹ Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 14.3, S. 138.

Die Landesregierung hat im Koalitionsvertrag einen umfassenden Stellenabbau bis 2020 vereinbart. Um den notwendigen Personalabbau zu unterstützen oder gar zu beschleunigen, scheint Altersteilzeit geeignet zu sein. Die eingeräumten Konditionen waren für viele Bedienstete finanziell attraktiv. Ob die ab dem 01.04.2009 geltende Regelung im Beamtenbereich gleichermaßen angenommen wird, bleibt abzuwarten.

Der LRH fordert, Altersteilzeit künftig nur noch dann zu gewähren, wenn dies für das Land wirtschaftlich ist. Etwas anderes kann sich Schleswig-Holstein nicht leisten. Daher muss es künftig jede durch Altersteilzeit freiwerdende Stelle einsparen. Altersteilzeit ist erst ab dem 60. Lebensjahr zu ermöglichen. Wegen des erforderlichen Personalabbaus sollte die Altersteilzeit auf das Blockmodell beschränkt werden. Nur so lassen sich auch zeitnah Sachkosten einsparen.

Das **Finanzministerium** beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf den Aspekt Personalabbau. Es pflichtet dem LRH bei, dass Altersteilzeit das Ziel der Landesregierung unterstützen könne, Personalüberhänge abzubauen. Bis 2020 sollen etwa 10 % der Personalstellen des Landes eingespart werden. Dies werde zwar zu einem erheblichen Teil durch die natürliche Fluktuation in den Ressorts zu bewältigen sein. Allerdings werde die natürliche Fluktuation insbesondere bis 2015 den Personalbudgets nicht in allen Geschäftsbereichen die nötigen Korridore eröffnen. Vor allem hier sei Altersteilzeit neben weiteren personalwirtschaftlichen Maßnahmen in Betracht zu ziehen, den Personalabbau zu unterstützen.