

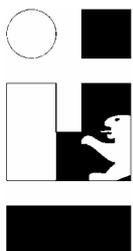
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 4

Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter



Rechnungshof Baden-Württemberg

II. Allgemeines und Organisation

4 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter

Für die Nachversicherung von ausgeschiedenen Richtern, Beamten und Rechtsreferendaren in der gesetzlichen Rentenversicherung hat das Land von 2002 bis 2004 jährlich durchschnittlich 41 Mio. € aufgewendet. Der Vollzug der Nachversicherung durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung ist verbesserungsfähig. Durch Verzögerungen im Verfahren entstanden vermeidbare Ausgaben.

Würde das materielle Recht dahin geändert, dass die Nachversicherung erst zwei Jahre nach Eintritt des Nachversicherungsfalles durchzuführen ist, könnte das Land jährlich rund 1 Mio. € einsparen.

1 Allgemeines

Wenn Richter, Beamte oder andere Bedienstete, für die eine Anwartschaft auf Versorgung gegeben ist, aus dem Dienst des Landes ohne Anspruch auf Versorgung ausscheiden, sind sie vom Land in der gesetzlichen Rentenversicherung für die abgeleistete Dienstzeit nachzuversichern (§ 8 Abs. 2 Sozialgesetzbuch - Sechstes Buch - SGB VI). Neben den Beamten, die aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, um in eine versicherungspflichtige Tätigkeit zu wechseln, sind von dieser Regelung am häufigsten Lehramtsanwärter, Rechts- und Studienreferendare betroffen, die nach dem Bestehen ihrer Prüfung aus dem Landesdienst ausscheiden.

Nimmt der ausgeschiedene Bedienstete danach eine rentenversicherungspflichtige Tätigkeit (z. B. als Angestellter) auf, so wird der nachversicherte Zeitraum als Beitragszeit für die Rentenberechnung berücksichtigt. Kehrt der ausgeschiedene Bedienstete dagegen ins Beamtenverhältnis zurück (z. B. als Lehrer), so werden die nachversicherten Zeiten gleichwohl versorgungserhöhend berücksichtigt; Rentenansprüche entstehen in diesem Falle jedoch regelmäßig nicht, weil diese Beamten die im Rentenrecht vorgeschriebenen Mindestversicherungszeiten normalerweise nicht erreichen. In diesem Fall führt die Zahlung des Landes an die Rentenversicherung wirtschaftlich nicht zu einer Gegenleistung, sie dient allein der Verbesserung der Finanzlage der Rentenversicherung.

Für die Durchführung der Nachversicherung ist in Baden-Württemberg das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) zuständig. Die Nachversicherung hat nach den einschlägigen rentenrechtlichen Bestimmungen unverzüglich zu erfolgen. Wird dabei ein Zeitraum von drei Monaten nach dem Ausscheiden des Bediensteten überschritten, so erheben die zuständigen Rentenversicherungsträger Säumniszuschläge in Höhe von 1 % des rückständigen Betrages für jeden angefangenen Monat. Die Dreimonatsfrist haben die Rentenversicherungsträger als angemessen festgesetzt.

Die Nachversicherung kann vom LBV aufgeschoben werden, wenn alsbald nach dem Ausscheiden feststeht oder wahrscheinlich ist, dass innerhalb von zwei Jahren eine andere versicherungsfreie Beschäftigung (z. B. als Beamter) aufgenommen und der Nachversicherungszeitraum bei der Versorgungsanwartschaft aus dieser neuen Beschäftigung berücksichtigt wird. Ergibt sich nachträglich, dass kein Aufschubgrund vorliegt, ist die Nachversicherung unverzüglich nachzuholen.

Nach Beendigung des versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisses prüft das LBV anhand der von den ausgeschiedenen Personen abgegebenen Erklärung zur Nachversicherung, ob die Voraussetzungen für eine Nachversicherung oder einen Aufschub gegeben sind.

Die Berechnung der Nachversicherungsbeiträge erfolgt nach § 181 Abs. 1 SGB VI nach den Vorschriften, die im Zeitpunkt der Zahlung der Beiträge für versicherungspflichtige Beschäftigte gelten. Durch diese dynamische Regelung soll sichergestellt werden, dass der Beitragsberechnung generell der aktuelle, d. h., der im Zeitpunkt der Zahlung der Beiträge gültige Beitragssatz sowie die sonstigen Rechengrößen zugrunde gelegt werden.

Die Ausgaben für die Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter des Landes in den Jahren 2002 bis 2004 sind in der Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1

Ausgaben für gezahlte Nachversicherungsbeiträge in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004

Jahr	Nachversicherungsbeiträge	Zahl der Nachversicherungsfälle	Kosten je Nachversicherungsfall
2002	42,7 Mio. €	3.632	11.757 €
2003	43,3 Mio. €	4.104	10.551 €
2004	38,6 Mio. €	3.456	11.169 €
Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004	41,5 Mio. €	3.731	11.123 €

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Stuttgart hat die Praxis der Nachversicherung durch das LBV im Jahr 2005 geprüft - Gegenstand der Prüfung waren die Nachversicherungsfälle der Jahre 2002 bis 2003.

2 Ergebnisse der Prüfung

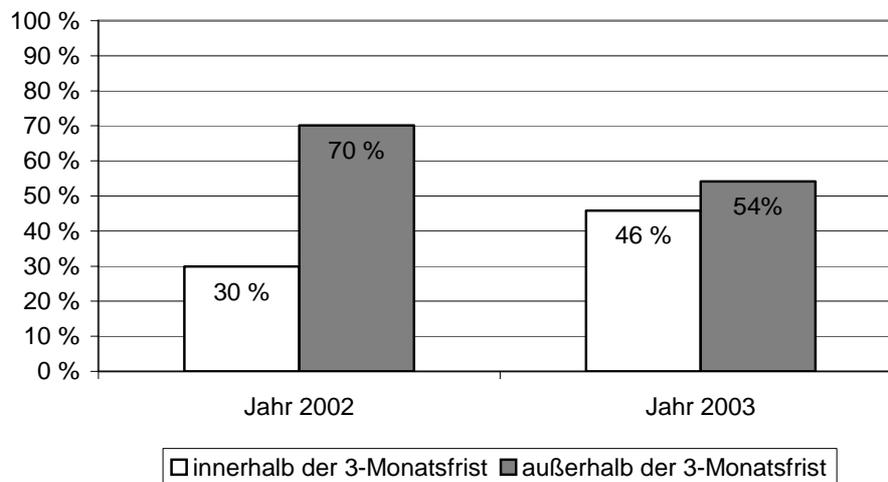
2.1 Säumniszuschläge

In vielen Fällen wurden die Nachversicherungsbeiträge nicht rechtzeitig innerhalb der Dreimonatsfrist nach dem Ausscheiden aus der Beschäftigung abgeführt, sodass Säumniszuschläge bezahlt werden mussten.

Das LBV hat die Bearbeitungsdauer im Prüfungszeitraum zwar verbessern können, gleichwohl wurden im Jahr 2003 immer noch mehr als die Hälfte der Fälle erst nach Ablauf der Dreimonatsfrist erledigt.

Schaubild

Bearbeitungsdauer: Ausscheiddatum-Zahlungsfreigabe



Aus den Säumnisfällen des Jahres 2003 ergaben sich Säumniszahlungen in Höhe von 237.000 €, die im Jahre 2004 von der Rentenversicherung erhoben und vom Land bezahlt wurden.

Eine Prüfung der Säumnisursachen im Einzelfall hat ergeben, dass diese Säumnisfälle z. T. auf eine zu langsame Bearbeitung der Fälle durch das LBV zurückgehen. Insbesondere wurden die für die Beurteilung der Fälle notwendigen Erklärungen der ausgeschiedenen Bediensteten zu spät erhoben; eine Erinnerung der Betroffenen an die Abgabe der Erklärung erfolgte manchmal erst kurz vor Ablauf der von den Rentenversicherungsträgern gesetzten Frist.

Zum Teil liegt die Ursache der Säumnis aber auch darin, dass die Dreimonatsfrist objektiv zu kurz bemessen ist. Das gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen es um künftige Lehrer geht, über deren Einstellung unter Umständen erst mehrere Monate nach Ablegung der Prüfung entschieden wird.

Schließlich fehlen dem LBV in vielen Fällen auch die notwendigen Informationen der personalverwaltenden Stellen über beabsichtigte oder mögliche Neueinstellungen. Die Erklärungen der ausgeschiedenen Bediensteten sind nicht immer hilfreich, um eine zeitnahe Entscheidung über Aufschub oder Nachversicherung zu ermöglichen.

Nachdem die Rentenversicherungsträger seit 2003 für nicht zeitgerecht abgewickelte Nachversicherungen Säumniszuschläge erheben, haben diese Säumnisfälle finanzielle Auswirkungen für den Landeshaushalt.

2.2 Nachversicherung von Bediensteten, die wieder ins Beamtenverhältnis eintreten

Die Prüfung hat weiterhin ergeben, dass in erheblichem Umfang Personen nachversichert wurden, die nach ihrem Ausscheiden alsbald wieder in den Landesdienst eingestellt wurden.

Übersicht 2

Ausgaben für Nachversicherungsbeiträge für später wieder eingetretene Bedienstete in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004

Jahr	Zahl der nachversicherten Personen	Davon innerhalb von 2 Jahren wieder in ein Beamtenverhältnis berufen		Zuvor entrichtete Nachversicherungsbeiträge für die wieder in ein Beamtenverhältnis berufenen Personen
		absolut	in %	
2002	3.632	274	7,5	1,1 Mio. €
2003	4.104	328	8,0	1,3 Mio. €

In den Jahren 2002 und 2003 wurden mithin für innerhalb von zwei Jahren nach ihrem Ausscheiden wieder in ein Beamtenverhältnis berufene Personen Nachversicherungsbeiträge in Höhe von 2,4 Mio. € geleistet, die sich auf die Renten- oder Versorgungsanswartschaften der Nachversicherten nicht auswirken, aber den Landeshaushalt belastet haben.

Die Ursachen für diese vermeidbaren Ausgaben liegen teilweise darin, dass innerhalb des Bearbeitungszeitraums objektiv nicht ermessen werden konnte, ob die Voraussetzungen für einen Aufschub vorliegen, sowie darin, dass bei den ausgeschiedenen Bediensteten und den Einstellungsbehörden keine zeitnahen und belastbaren Informationen erhoben wurden, ob ein Wiedereintritt des ausgeschiedenen Bediensteten ins Beamtenverhältnis beabsichtigt ist.

So hat die Prüfung allein 111 Fälle ergeben, in denen eine Nachversicherung ohne die entsprechende Erklärung des Betroffenen durchgeführt wurde.

Außerdem ist den Betroffenen die Tragweite der Erklärung, die sie gegenüber dem LBV abgegeben haben, offenkundig in vielen Fällen unklar geblieben, sodass es zu unrichtigen Angaben gekommen ist, die für das Land die aufgezeigten finanziellen Konsequenzen nach sich ziehen.

In einigen Fällen ist der Nachversicherung aus nicht nachvollziehbaren Gründen der Vorzug vor der Erteilung einer Aufschubbescheinigung gegeben worden. Die Gründe, wie es zur Entscheidung über die Nachversicherung kam, wurden vom LBV nicht dokumentiert.

2.3 Mängel in der Arbeitsweise des Landesamts für Besoldung und Versorgung

Das LBV hat zur Durchführung und zum Aufschub der Nachversicherung Arbeitsanweisungen erstellt.

Dennoch bereitet die Bearbeitung der „Erklärungen zur Nachversicherung“ durch die nachzuversichernden Bediensteten in der täglichen Praxis große Schwierigkeiten.

Die ordnungsgemäße Erfüllung der mit der Nachversicherung zusammenhängenden Aufgaben hängt maßgeblich von den Angaben des Nachzuversichernden in der Erklärung zur Nachversicherung sowie von der Zusammenarbeit mit den personalverwaltenden Stellen ab. Aufgrund unvollständiger oder widersprüchlicher Angaben der nachzuversichernden Bediensteten sowie der subjektiven Bewertungen durch die jeweiligen Bearbeiter wird oft bei gleich gelagerten Sachverhalten unterschiedlich verfahren.

Das beim LBV vorgesehene Verfahren zur Durchführung der Nachversicherung ist nach alledem noch verbesserungsfähig.

3 Vorschläge des Rechnungshofs bei gegebener Rechtslage

Der RH hat dem LBV Hinweise für eine Verbesserung des Nachversicherungsverfahrens gegeben und insbesondere angeregt,

- die den Bearbeitern zur Verfügung stehenden Arbeitshilfen zu verbessern,
- Mitarbeiterschulungen durchzuführen,
- die Bearbeitungsfristen und die Fristen zur Erinnerung der Betroffenen an die Abgabe der Erklärungen DV-gestützt zu überwachen und
- Verknüpfungen mit bereits gespeicherten Besoldungsdaten vorzunehmen.

Die Schulverwaltung muss künftig sicherstellen, dass das LBV über die beabsichtigten Neueinstellungen von Lehrern so rechtzeitig unterrichtet wird, dass eine Nachversicherung unterbleibt. Bei Bewerbern, die auf einer Nachrückliste für Beamtenstellen geführt werden, sollte regelmäßig eine Aufschubbescheinigung erteilt werden. Ähnliches gilt für Juristen, die sich nach dem Zweiten Staatsexamen um eine Verwendung im öffentlichen Dienst bemühen.

Soweit dies im Einzelfall rechtlich möglich ist, sollte bei wieder eingestellten Beamten der Aufschubgrund nachträglich mit dem Ziel der Rückerstattung der Nachversicherungsbeiträge geltend gemacht werden. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen ohne Erklärung des Betroffenen nachversichert wurde.

Mit der Deutschen Rentenversicherung sollte im Rahmen des geltenden Rechts eine Vereinbarung angestrebt werden, dass Säumniszuschläge künftig frühestens nach Ablauf von sechs Monaten ab Eintritt der Fälligkeit erhoben werden, sodass eine längere Bearbeitungszeit zur Klärung des weiteren Berufsweges der nachzuversichernden Personen zur Verfügung steht.

4 Notwendige gesetzliche Neuregelungen

Die bestehende Gesetzeslage ist aus den dargestellten Gründen unbefriedigend und für das Land finanziell nachteilig. Sie führt zu einem Verwaltungsverfahren, das (wegen der notwendigen Prognoseentscheidung und der mangelhaften Auskünfte der Beteiligten) fehleranfällig und in der vorgegebenen Zeit nur schwer sachgerecht zu erledigen ist.

4.1 Trennung der Systeme

Die weitestgehende Lösung dieses Problems wäre durch eine vollständige Trennung der Versorgungssysteme zu erreichen, bei der Versorgungsansprüche und Rentenansprüche unabhängig voneinander erworben und geltend gemacht werden können. Eine Notwendigkeit, ausscheidende Bedienstete nachzuversichern, bestünde dann je nach Ausgestaltung der Trennung nicht mehr. Der RH hält auch vor diesem Hintergrund die derzeit laufenden Bemühungen um die Trennung der Versorgungssysteme für richtig.

Mit dieser grundlegenden Reform entfielen nicht nur weitgehend das fehleranfällige Verwaltungsverfahren, dem Land bliebe auch der Aufwand von etwa 40 Mio. € jährlich für die Nachversicherung ausscheidender Bediensteter erspart. Denkbar ist allerdings je nach Ausgestaltung des neuen Rechts, dass im Gegenzug Versorgungsansprüche der ausgeschiedenen Bediensteten entstehen und bestehen bleiben, sodass die Einsparung per saldo unter 40 Mio. € bliebe.

4.2 Änderungen im Recht der Nachversicherung

Soweit Nachversicherungen auch in Zukunft durchgeführt werden müssen, schlägt der RH folgende Modifikationen der geltenden Rechtslage vor:

Angestrebt werden sollte, dass Nachversicherungsbeiträge für Bedienstete kraft Gesetzes erst zwei Jahre nach ihrem Ausscheiden fällig werden, sofern sie nicht ausdrücklich erklären, nicht mehr in den öffentlichen Dienst zurückkehren zu wollen. Damit könnte gleichzeitig auf das arbeitsaufwendige Aufschubverfahren verzichtet werden.

Die Rentenversicherungsträger sollten unabhängig davon, wann der Bedienstete ins Beamtenverhältnis zurückkehrt, verpflichtet werden, erstattete Nachversicherungsbeiträge für Personen zurückzuzahlen, wenn diese zum Zeitpunkt der erneuten Berufung in ein Beamtenverhältnis die für den Anspruch auf Regelaltersrente erforderliche Wartezeit von fünf Jahren noch nicht erfüllt haben.

Selbst wenn es in absehbarer Zukunft zu einer Trennung der Versorgungssysteme kommt, werden aber für eine Übergangszeit noch Nachversicherungen durchzuführen sein. Die vorgeschlagenen Änderungen des materiellen Rechts sollten deshalb unabhängig von den Bemühungen um eine Reform der Versorgungssysteme angestrebt werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM macht geltend, die Prüfung des RH habe zwar die Praxis des LBV in den Jahren 2002 und 2003 zutreffend wiedergegeben, mittlerweile seien jedoch zahlreiche Verbesserungen der Verfahrensabläufe erfolgt, sodass das Bild, das der RH zeichne, nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspreche.

Insbesondere seien die Verfahren mittlerweile so weit beschleunigt worden, dass es im Regelfall nicht mehr zur Entrichtung von Säumniszuschlägen komme. Es würden derzeit weitere Optimierungsmöglichkeiten geprüft, die ein weiteres Hinausschieben der Fälligkeitszeitpunkte überflüssig machen würden. In Fällen, in denen zu Unrecht entrichtete Beiträge zurückgefordert werden können, werde von dieser Möglichkeit konsequent Gebrauch gemacht.

Den vom RH vorgeschlagenen Gesetzesänderungen tritt das FM mit der Begründung entgegen, durch ein Hinausschieben der Fälligkeitszeitpunkte würde das Land gegenüber anderen Beitragsschuldnern ungerechtfertigt privilegiert und die finanzielle Situation der Rentenversicherung weiter verschlechtert, was letztlich zu weiteren Beitragssatzerhöhungen führen müsse. Außerdem werde der Rentenversicherung für die Dauer der Schwebezeit das Risiko des Eintritts eines Versicherungsfalles zugemutet, ohne dass dafür ein Entgelt geleistet worden sei.

LBV und FM hätten - alternativ zu den Vorschlägen des RH - andere juristische Maßnahmen ergriffen, um Säumniszuschlagsforderungen auf der Grundlage des geltenden Rechts entgegenzutreten. So werde mittlerweile in geeigneten Fällen konsequent die Einrede der Verjährung oder der Verwirkung der Säumniszuschläge erhoben und zur Durchsetzung dieser Einreden auch der Rechtsweg beschritten.

Die vom RH befürwortete Trennung der Systeme würde neben den vom RH angestrebten Einsparungen von Nachversicherungsbeiträgen auch zu neuen oder höheren Versorgungsansprüchen führen, die per saldo schwerer wiegen könnten als diese Einsparungen. Das FM weist darauf hin, dass durch die bevorstehende Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Versorgungsrecht auf die Länder eine Trennung der Systeme weit schwieriger zu verwirklichen wäre als in der Vergangenheit.

6 Schlussbemerkung

Der RH hält an seinen Vorschlägen fest, die im Wesentlichen auf einer im Jahr 2005 durchgeführten Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Stuttgart beruhen.

Die vom LBV im Zuge dieser Prüfung ergriffenen Maßnahmen zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens und zur besseren Wahrnehmung der Rechte des Landes, die zur Vermeidung unnötiger Säumniszuschläge beitragen, bewertet der RH positiv. Das FM selbst räumt in seiner Stellungnahme ein, dass weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen und derzeit diskutiert werden.

Unbefriedigend und für das Land finanziell nachteilig ist nach wie vor die Situation bei der Nachversicherung von Lehramtsanwärtern, Rechts- und Studienreferendaren, die ihr Zweites Staatsexamen abgelegt haben. Die Entscheidung über deren weiteren Berufsweg erfolgt häufig zu einem Zeitpunkt, in dem die Nachversicherungsbeiträge bereits überfällig sind. Hier würde ein generelles Hinausschieben der Fälligkeit der Nachversicherung auf zwei Jahre zu sachgerechten Entscheidungen beitragen, unnötigen Verwaltungsaufwand ersparen und die Rentenversicherung im Ergebnis nur in jenen Fällen belasten, in denen ihr nach geltendem Recht Beiträge zufließen, ohne dass diesen Beiträgen Leistungen der Rentenversicherung gegenüberstehen.

Es ist nicht sachgerecht, die finanziellen Engpässe der Rentenversicherung dadurch zu verbessern, dass Bund, Länder und Kommunen aus Steuergeldern Beiträge entrichten, denen keine Leistungen der Versicherungsträger gegenüberstehen.

Das Hinausschieben der Fälligkeit der Nachversicherungsbeiträge durch eine entsprechende Änderung des materiellen Rechts ist daher sinnvoll und geboten und wird auch von Rechnungshöfen anderer Bundesländer vorgeschlagen.

Die Trennung der Altersversorgungssysteme hätte über die Einsparung der Nachversicherungsbeiträge hinaus weitreichende günstige finanzielle Wirkungen (etwa durch die Nichtanrechnung von Versicherungszeiten auf die beamtenrechtliche Versorgung), die die vom FM im Einzelfall befürchteten Mehrausgaben mehr als aufwiegen.