

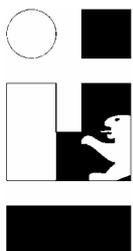
Auszug aus

Denkschrift 2006

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

Beitrag Nr. 5

Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge



Rechnungshof Baden-Württemberg

Wegen nicht mitgeteilter Rentenbezüge durch die Versorgungsberechtigten und der deshalb unterbliebenen Anrechnung auf die Versorgungsbezüge zahlte das Landesamt für Besoldung und Versorgung seit 1982 insgesamt 1,8 Mio. € zu viel aus. Eine Korrektur der überprüften Zahlfälle für die Zukunft erbringt jährliche Einsparungen von rund 244.000 €. Der Rechnungshof empfiehlt, die Versorgungsdaten regelmäßig mit den Rentendaten abzugleichen.

1 Ausgangslage

Ein Beamter, der aus Altersgründen oder wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand tritt, erhält von seinem letzten Dienstherrn Versorgungsbezüge, deren Höhe bundeseinheitlich im Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) geregelt ist. Das Gesetz geht dabei vom Grundsatz der einheitlichen Versorgung aus, d. h., dass neben den im aktiven Beamtendienst verbrachten Zeiten auch andere Beschäftigungszeiten versorgungserhöhend berücksichtigt werden. Im Gegenzug werden die Renten, die ein Beamter aus anderen öffentlichen Kassen bezieht, angerechnet, wenn der Ruhestandsbeamte durch die Kumulation von Versorgungsanspruch und Rente die vom Gesetz bestimmte Höchstgrenze, die sich aus dem Alimentationsprinzip ergibt, überschreitet (§ 55 BeamtVG).

Durch diese Rentenrechnung soll auch verhindert werden, dass ein Beamter, der neben seinen Versorgungsbezügen eine Rente bezieht, sich dadurch besser stellt als ein Beamter, der sein gesamtes Berufsleben im Beamtenverhältnis verbracht und daher lediglich Anspruch auf ein Ruhegehalt hat. Als Renten im Sinne des § 55 BeamtVG gelten solche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes, aus der gesetzlichen Unfallversicherung und unter bestimmten Voraussetzungen auch Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung oder einer befreienden Lebensversicherung.

Außer Ansatz bleibt der Rentenbetrag, der auf freiwilligen Beiträgen oder einer Höherversicherung beruht. Anrechnungsfrei ist bei Ruhestandsbeamten der Bezug einer Hinterbliebenenrente aus einer Beschäftigung oder Tätigkeit des Ehegatten sowie bei Witwen, Witwern und Waisen der Bezug einer Rente aufgrund einer eigenen Beschäftigung oder Tätigkeit.

Zuständig für die Anrechnung der Renten von Versorgungsempfängern des Landes ist allein das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV). Damit das LBV die Bezüge korrekt festsetzen kann, sind die Versorgungsberechtigten verpflichtet, den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen (§ 62 Abs. 2 BeamtVG). Auf diese Anzeigepflicht werden die Versorgungsberechtigten regelmäßig in einer Anlage zum Bescheid über die Festsetzung der Versorgungsbezüge hingewiesen.

Wenn im Einzelfall eine Rente entgegen der Regelung des § 55 BeamtVG nicht angerechnet wird, kommt es zu Überzahlungen, die vom Versorgungsberechtigten zurückzahlen sind. Er kann sich dabei regelmäßig nicht darauf berufen, er habe keine Kenntnis von dem Mangel des rechtlichen Grundes gehabt, denn die Zahlung der Versorgungsbezüge steht unter dem gesetzesimmanenten Vorbehalt der Kürzung wegen rückwirkender Gewährung oder nachträglichen Bekanntwerdens anzurechnender anderweitiger Bezüge.

Soweit der Versorgungsberechtigte die Anzeige bewusst und in der Absicht der Täuschung unterlässt oder in dieser Absicht unrichtige Angaben macht, kann er wegen Betrugs strafrechtlich verfolgt werden. Bei schuldhafter Verletzung der Anzeigepflicht droht dem Versorgungsberechtigten der teilweise oder vollständige Entzug der Versorgungsbezüge auf Zeit oder auf Dauer.

Bei der Untersuchung zeigte sich, dass ein Teil der Versorgungsberechtigten aus unterschiedlichen Gründen mit den ihnen obliegenden Erklärungspflichten überfordert war und ist. Dies gilt insbesondere für die Hinterbliebenen, die mit den Feinheiten des Beamtenrechts regelmäßig nicht vertraut sind. Ein Teil der fehlerhaften Anzeigen beruhten mithin eher auf Unkenntnis als auf dem Bestreben, sich durch die Nichtanzeige einen ungerechtfertigten Vermögensvorteil zu verschaffen.

2 Zweck und Ergebnis der Prüfung

Der RH hat im Jahr 2005 die Einhaltung der Anzeigepflicht durch die Versorgungsberechtigten und den Vollzug der gesetzlichen Anrechnungsvorschriften des BeamtVG durch das LBV geprüft. Grundlage der Prüfung war ein Datenabgleich zwischen den beim LBV vorgehaltenen Versorgungsdaten und den bei den Rentenversicherungsträgern vorgehaltenen Rentendaten. Rechtsgrundlage dafür ist § 69 Abs. 5 Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch, der die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ermächtigt, einen solchen Datenabgleich durchzuführen.

Dabei hat sich ergeben, dass die Ruhensregelung des § 55 BeamtVG bei 20.910 Versorgungsempfängern angewendet wird; das sind 25,5 % der insgesamt 82.050 Versorgungsempfänger des Landes.

In 264 Fällen war dem LBV der Bezug einer Rente nicht bekannt; davon fielen 18 Fälle nicht unter die Regelung des § 55 BeamtVG. In 56 Fällen wurde eine mögliche Rentenanrechnung durch das LBV aktuell bearbeitet. Die eigentliche Fehlerquote beträgt mithin weniger als 1 %.

Zudem hat sich gezeigt, dass das beim LBV praktizierte manuelle Verfahren zur Überprüfung der Angaben der Versorgungsberechtigten und zur Ermittlung der anzurechnenden Renten mit einem enormen Zeit- und Personalaufwand verbunden ist.

2.1 Nichtanzeige von Rentenbezügen

190 Versorgungsberechtigte haben nach dem Ergebnis der Prüfung dem LBV den Bezug einer Rente nicht angezeigt. In 134 Fällen führte dies zur Feststellung eines anrechenbaren Rentenbezugs und damit zu einer Überzahlung. In 56 Fällen wurde die Höchstgrenze nach § 55 Abs. 2 BeamtVG nicht erreicht, sodass es letzten Endes nicht zu einer Anrechnung kommt. Gleichwohl wären die Versorgungsempfänger auch in diesen Fällen verpflichtet gewesen, den Rentenbezug anzuzeigen.

2.2 Überzahlungen durch nicht angezeigten Rentenbezug

Durch den nicht angezeigten Rentenbezug wurden nach den bisher vorliegenden Ergebnissen in der Vergangenheit insgesamt 1,8 Mio. € Versorgungsbezüge zu viel gezahlt. In einigen Fällen reichen die Überzahlungen bis in das Jahr 1982 zurück. Als Überzahlungen wurden hierbei im Einzelfall Beträge bis hin zu 84.000 € festgestellt. Im Durchschnitt belaufen sich die Überzahlungen auf rd. 13.000 € je Anrechnungsfall.

Die überzahlten Versorgungsbezüge werden vom LBV nunmehr zurückgefordert; zumeist geschieht dies durch Aufrechnung mit aktuell fälligen Bezügen.

2.3 Korrektur laufender Zahlfälle

Im Zuge der Untersuchung wurden die Versorgungszahlungen in den genannten 134 Fällen auch für die Zukunft berichtigt. Hierbei verminderten sich im Einzelfall die Versorgungsbezüge um monatliche Anrechnungsbeträge bis zu 800 €. Die Korrekturen der festgestellten Zahlfälle führen zu laufenden Einsparungen in Höhe von jährlich insgesamt rd. 244.000 €

2.4 Optimierungsbedarf beim Landesamt für Besoldung und Versorgung

Im Rahmen der Untersuchung ergaben sich neben der Hauptfehlerquelle, dem nicht angezeigten Rentenbezug durch die Versorgungsberechtigten, einige wenige typische Fehler bei der Sachbearbeitung von Anrechnungsfällen durch das LBV. Der RH hat dem LBV entsprechende Hinweise zur weiteren Optimierung der Bearbeitung gegeben.

3 Empfehlungen des Rechnungshofs

Dem LBV sollte (gerade im Hinblick auf die steigende Zahl von Versorgungsfällen in den nächsten Jahren) ein geeignetes zusätzliches Arbeitsmittel zur möglichst lückenlosen Ermittlung und Überprüfung von nicht oder unrichtig angezeigten Rentenzahlungen und somit zur korrekten Festsetzung der Versorgungsbezüge zur Verfügung stehen.

Zur Sicherstellung der vollständigen und richtigen Übermittlung von Rentenzahlungen und des Vollzugs der gesetzlichen Anrechnungsvorschriften schlägt der RH vor, die Daten der Versorgungsberechtigten des Landes durch das LBV zukünftig im Wege eines automatisierten Verfahrens mit den Renten gewährenden Stellen abzugleichen.

Die derzeitige Rechtslage lässt einen automatisierten Datenabgleich durch das LBV allerdings noch nicht zu. Das Land sollte die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen oder auf den Erlass entsprechender bundesrechtlicher Normen hinwirken.

Solche Datenabgleiche werden in anderen Bereichen, in denen Berechtigte Leistungen aus mehreren öffentlichen Kassen beziehen, bereits erfolgreich angewendet. In diesem Zusammenhang sind die Verordnung über den automatisierten Datenabgleich bei Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Regelungen zur Durchführung eines Datenabgleichs bei der Gewährung von BAföG und die Regelungen des Datenabgleichs im Wohngeldgesetz zu nennen.

4 Trennung der Versorgungssysteme

Die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung sind zwei eigenständige, unterschiedliche Systeme für die Versorgung im Alter. Diese beiden Versorgungssysteme sind nicht so abgestimmt, dass die zeitlich aufeinander folgende Zugehörigkeit zu beiden Systemen keine höhere Versorgung ergibt als die lebenslange Zugehörigkeit zu nur einem der beiden Systeme. Zudem werden teilweise dieselben Zeiten sowohl für den Erwerb einer Rentenanswartschaft als auch einer Versorgungsanswartschaft berücksichtigt.

Durch das bisher geltende Prinzip der Einheitsversorgung wird ein erheblicher Aufwand verursacht, der dann entsteht, wenn Leistungen aus beiden Systemen nacheinander oder nebeneinander erworben werden. Dies gilt für das hier dargestellte System der Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge ebenso wie für die Nachversicherung von ausscheidenden Beamten.

Seit längerer Zeit sind deshalb Bestrebungen im Gange, eine Trennung der Versorgungssysteme bei der Ermittlung der Altersversorgungsbezüge zu erreichen. Diese Trennung der Systeme würde beide Ansprüche unabhängig voneinander entstehen lassen, die Berücksichtigung von Beschäftigungszeiten außerhalb des Beamtenverhältnisses bei der Festsetzung der Versorgung entfielen ebenso wie die Anrechnung von Renten oder die aufwendige Nachversicherung ausscheidender Beamter.

Außerdem behindert die gegenwärtige Ausgestaltung der Beamtenversorgung und der anderen Alterssicherungssysteme den Personalaustausch zwischen öffentlicher Verwaltung und freier Wirtschaft. Beamtinnen und Beamte müssen beim Wechsel in die Wirtschaft und dem damit verbundenen Wechsel in ein anderes Altersversorgungssystem Nachteile in der Altersversorgung hinnehmen; ein Wechsel aus der Wirtschaft in das Beamtenverhältnis ist wegen der damit verbundenen versorgungsrechtlichen Konsequenzen in fortgeschrittenem Alter regelmäßig nicht mehr möglich.

Auch dieses Problem würde durch die Trennung der Versorgungssysteme entschärft.

Der RH hält deshalb die aktuellen Reformüberlegungen zur Trennung der Systeme für sachgerecht. Dadurch können in ganz erheblichem Umfang Haushaltsmittel eingespart und der Aufwand für die Anrechnung zusammentreffender Einkünfte sowie für die Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung in nennenswertem Umfang vermindert werden.

Für eine Übergangszeit würde es allerdings in den Altfällen bei den bisherigen Regelungen verbleiben, sodass die unter Pkt. 3 ausgesprochene Empfehlung auch im Falle einer Trennung der Systeme zunächst realisiert werden müsste.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM unterstützt die Bemühungen des RH, die Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge zu verbessern. Es sagt zu, dass das LBV die vom RH gegebenen Hinweise zur weiteren Optimierung der Bearbeitung beachten wird.

Die Empfehlung des RH zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für einen automatisierten Datenabgleich wird vom FM geprüft. Allerdings ließen die durch die Föderalismusreform zu erwartenden Rechtsänderungen eine Realisierung in absehbarer Zeit eher unwahrscheinlich erscheinen; insbesondere liefen etwaige Bundesratsinitiativen (z. B. zur Änderung des § 62 BeamtVG) ins Leere.

Das FM teilt die Auffassung des RH, dass Abstimmungsprobleme beim Bezug von Leistungen aus verschiedenen Alterssicherungssystemen bei einer völligen Trennung der Systeme vermieden werden könnten. Es gibt aber zu bedenken, dass dieser Ansatz einen grundlegenden Paradigmenwechsel darstellt und eine Vielzahl anderer Probleme mit sich bringe. Auf Bundesebene seien Reformbemühungen in der Vergangenheit stets am Widerstand des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gescheitert. Vor dem Hintergrund der kommenden Übertragung des Versorgungsrechts in die Zuständigkeit der Länder erscheine eine solche Lösung noch schwieriger. Es sei fraglich, inwieweit ein Land für sich eine Trennung der Systeme verwirklichen könne, denn im Interesse der Mobilität und Flexibilität der Beamten erscheine eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern auf diesem Gebiet unerlässlich, um Dienstherren übergreifende Lebenssachverhalte auch in Zukunft sachgerecht lösen zu können.

Das FM sieht deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine konkrete Verwirklichungschance für eine Trennung der Systeme; selbst bei ihrer Verwirklichung werde es aus Gründen des Bestandsschutzes noch über Jahre hinaus zahlreiche Altfälle mit den bekannten Anrechnungsproblemen geben.