

Auszug aus

Denkschrift 2014

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Teilung von Versorgungslasten bei
Dienstherrenwechsel



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Teilung von Versorgungslasten bei Dienstherrenwechsel

Das Land hat in mehr als 60 Fällen frühere Dienstherren nicht an den Pensionsausgaben beteiligt. Eine Korrektur der überprüften Zahlfälle führt zu Einnahmen von mehr als 13 Mio. Euro. Mindestens weitere 2 Mio. Euro können nicht geltend gemacht werden, da die Zustimmung vom abgebenden Dienstherrn vor dem Wechsel nicht eingeholt wurde.

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen

Beamte im Ruhestand erhalten ihre vollen Versorgungsbezüge von ihrem letzten Dienstherrn. Dies gilt auch, wenn sie ihre Dienstzeit bei unterschiedlichen Dienstherren verbrachten.

1.1.1 Länderübergreifende Dienstherrenwechsel

Nach den bis Ende 2010 geltenden Regelungen (§ 107b Beamtenversorgungsgesetz) erhielt der letzte Dienstherr für die bei früheren Dienstherren verbrachten Dienstzeiten einen Teil der laufenden Versorgungsbezüge erstattet. Die Höhe der finanziellen Beteiligung wurde erst festgesetzt, nachdem der Beamte in den Ruhestand getreten war.

Im Zuge der Föderalismusreform I ist ein finanzielles Abgeltungsmodell entwickelt worden, welches bereits beim Wechsel des Dienstherrn wirksam wird.

Seit 01.01.2011 gilt für Dienstherrenwechsel zwischen Bund, Ländern oder sonstigen öffentlichen Körperschaften der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag¹. Danach zahlt der abgebende Dienstherr für die bei ihm erdiente Versorgungsanwartschaft dem aufnehmenden Dienstherrn sofort eine einmalige, pauschalierte Abfindung. Dafür trägt dieser im späteren Ruhestand die gesamten Versorgungsausgaben.

1.1.2 Landesinterne Dienstherrenwechsel

Die Regelungen für landesinterne Dienstherrenwechsel (etwa Kommune zum Land) im Landesbeamtenversorgungsgesetz (§§ 78 ff.) entsprechen denen des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags.

¹ Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) vom 15.06.2010, GBl. 2010, S. 417.

1.2 Zustimmungserfordernis des abgebenden Dienstherrn zur Versorgungslastenteilung

Eine Verteilung der Versorgungslasten findet grundsätzlich statt, wenn der abgebende Dienstherr dem Dienstherrnwechsel ausdrücklich zugestimmt hat. Die personalverwaltende Stelle hat die Zustimmung vor dem Wechsel beim abgebenden Dienstherrn einzuholen.

Die Erklärung kann sich auch konkludent aus der dienstlichen Maßnahme wie der Versetzungsverfügung ergeben, mit der der Dienstherrnwechsel vollzogen wird.

1.2.1 Länderübergreifende Dienstherrnwechsel

Der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag sieht in § 3 Abs. 3 zudem für einzelne Fallgestaltungen eine Zustimmungsfiktion vor. Danach gilt die Zustimmung als erteilt, „wenn Professorinnen und Professoren beim abgebenden Dienstherrn eine Dienstzeit von drei Jahren abgeleistet haben“. Sollten noch keine drei Jahre bei dem abgebenden Dienstherrn geleistet worden sein, bedarf es weiter der ausdrücklichen Zustimmung.

Die zweite Zustimmungsfiktion betrifft Beamtinnen und Beamte auf Zeit oder Soldatinnen und Soldaten auf Zeit, die mit Ablauf ihrer Dienst- oder Amtszeit bei einem neuen Dienstherrn eintreten.

Schließlich gilt die Zustimmung als erteilt, „wenn eine Wahl Voraussetzung für die Begründung des Beamtenverhältnisses ist“.

Für den Wechsel von Wissenschaftlern bestand in der Vergangenheit eine pragmatische Vorgehensweise. Die Zustimmung zur Teilung der Versorgungslasten im Sinne des Beamtenversorgungsgesetzes sollte als erteilt gelten, wenn sich das zuständige Ministerium nicht ausdrücklich gegen die Berufung aussprach.

1.2.2 Landesinterne Dienstherrnwechsel

Wie der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag sieht auch das Landesrecht für bestimmte Fälle eine gesetzliche Zustimmungsfiktion vor. Diese gilt beispielsweise für kommunale Wahlbeamte, die vor ihrer Wahl im Landesdienst waren. Auch für ihre unmittelbare Rückkehr in den Landesdienst nach Ablauf ihrer kommunalen Amtszeit gilt die Zustimmung als erteilt.

1.3 Geltendmachung der Versorgungslastenteilung

Wechselt ein Beamter von einem anderen Dienstherrn zum Land, müssen die personalverwaltenden Dienststellen dem Landesamt für Besoldung und Versorgung entsprechende Informationen über die Versorgungslastenteilung übermitteln. Dies geschieht elektronisch über das landeseinheitliche Personalverwaltungssystem DIPSY oder in Papierform. Aufgrund dieser Informa-

tionen macht das Landesamt die Ansprüche gegenüber früheren Dienstherrn geltend.

1.4 Prüfungen der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hatte bei Prüfungen im Landesamt für Besoldung und Versorgung mehrere Sachverhalte festgestellt, in denen die Versorgungslastenteilung fehlerhaft war. Daraufhin wurden typische Fallgruppen beim Landesamt überprüft. Untersucht wurden insgesamt 1.765 Fälle. Betroffen waren sowohl Fälle nach der früheren bundesrechtlichen Regelung als auch nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag. Beleuchtet wurde ebenfalls, wie die personalverwaltenden Dienststellen ihre Aufgabe in diesem Bereich wahrgenommen haben.

Derzeit wechseln mehr Beamte vom Land Baden-Württemberg zu anderen Dienstherrn als umgekehrt. Bezogen auf 2011 und 2012 beträgt der „Abwanderungs-Saldo“ 111 Landesbeamte. 50 davon betreffen Dienstherrnwechsel zu Kommunen im Land.

Der Bundesrechnungshof und mehrere Landesrechnungshöfe prüfen ebenfalls diese Thematik. Daraus könnten sich auch Forderungen gegen Baden-Württemberg ergeben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Versäumnisse von personalverwaltenden Dienststellen

2.1.1 Einverständnis nicht eingeholt

Bei der Prüfung hat die Finanzkontrolle festgestellt, dass in sieben Fällen die personalverwaltenden Stellen das erforderliche Einverständnis des abgebenden Dienstherrn nicht eingeholt haben. Diese Versäumnisse haben zu einem Einnahmefall von 1,5 Mio. Euro geführt.

2.1.2 Zustimmung des abgebenden Dienstherrn nicht weitergeleitet

In 15 Fällen wurde versäumt, die Zustimmung dem Landesamt für Besoldung und Versorgung mitzuteilen. Ein solches Versäumnis entstand vor allem dadurch, dass die Personaldaten unvollständig oder fehlerhaft im landeseinheitlichen Personalverwaltungssystem DIPSY erfasst wurden. In diesen Fällen hätte das Land im Versorgungsfall die gesamten Versorgungsausgaben allein tragen müssen.

2.1.3 Falsche Angaben an das Landesamt für Besoldung und Versorgung mitgeteilt

Beim Wissenschaftsministerium stellte sich in 17 Fällen heraus, dass die dem Landesamt für Besoldung und Versorgung mitgeteilten Angaben zur Versorgungslastenteilung teilweise falsch waren. Auf Anfrage des Landesamts teilte die personalverwaltende Stelle des Ministeriums für einige Personalfälle zunächst mit, dass mit den früheren Dienstherrn keine Vereinbarungen über die Teilung der Versorgungslasten getroffen worden seien. Bei der Prüfung durch die Finanzkontrolle stellte sich heraus, dass in einigen der fraglichen Fälle eine ausdrückliche Zustimmung in den Akten der Fachabteilung des Ministeriums vorlag. In anderen Fällen hätte das Ministerium die Zustimmung nach der im Wissenschaftsbereich geltenden Festlegung unterstellen können.

Das Landesamt hat inzwischen in diesen Fällen die Teilung der Versorgungslasten veranlasst. Hierdurch fließen dem Land Einnahmen von 4,5 Mio. Euro zu.

2.2 Versäumnisse beim Landesamt für Besoldung und Versorgung

2.2.1 Ansprüche gegen frühere Dienstherrn nicht geltend gemacht

Trotz der vorliegenden Zustimmung des jeweils abgebenden Dienstherrn hat das Landesamt in 46 Fällen die Teilung der Versorgungslasten nicht geltend gemacht. Die Aufarbeitung der festgestellten Sachverhalte führt zu Einnahmen von 8,9 Mio. Euro.

2.2.2 Ansprüche verspätet geltend gemacht und Zahlungseingang nicht überwacht

Außerdem waren Mängel in der Bearbeitung von 63 Personalfällen festzustellen, in denen es um die Teilung von Versorgungslasten geht. Zu beanstanden war insbesondere, dass

- wegen fehlerhafter Dateneingaben und wegen mangelhafter Vorgangsbearbeitung Ansprüche aus der Teilung von Versorgungslasten nicht geltend gemacht wurden;
- Erstattungsansprüche aus der Versorgungslastenteilung wegen verspäteter Geltendmachung teilweise verjährt waren;
- die Bearbeitung der geltend zu machenden Abfindungszahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag in Einzelfällen bis zu 30 Monaten dauerte;
- der fristgerechte Zahlungseingang von geltend gemachten Abfindungen teilweise nicht überwacht wurde und deshalb Verjährung drohte.

2.3 Zustimmung von kommunalen Dienstherrn beim Wechsel in eine politische Beamtenstellung im Land nicht eingeholt

Bei ihrer Prüfung ist die Finanzkontrolle auch auf drei Fälle gestoßen, in denen kommunale Wahlbeamte innerhalb ihrer Amtszeit zu politischen Beamten des Landes ernannt wurden. Durch die Ernennung zu politischen Beamten endete das bestehende Beamtenverhältnis zur Kommune kraft Gesetzes.

In den genannten Fällen waren keine Zustimmungen zur Versorgungslastenteilung eingeholt worden. Deshalb konnte das Landesamt für Besoldung und Versorgung mögliche Ansprüche gegenüber früheren Dienstherrn von 1,1 Mio. Euro nicht geltend machen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus der Summe der drei Abfindungen. Die Höhe der jeweiligen Abfindung berechnet sich aus den Bezügen, der Dienstzeit in Monaten und einem Bemessungssatz, der vom jeweiligen Lebensalter abhängig ist. Die zuständigen Ministerien erklärten, wegen Besonderheiten aus dem Status und der Berufung von politischen Beamten hätten sie die Zustimmung des abgebenden Dienstherrn nicht eingeholt.

Es sind keine nachvollziehbaren Gründe ersichtlich, bei politischen Beamten auf eine mögliche Teilung der Versorgungslasten aus politischen Erwägungen zu verzichten. Vor allem bei langjähriger Dauer des früheren Dienstverhältnisses ist es nicht sachgerecht, dass der letzte Dienstherr die volle Versorgung allein trägt.

Eine den kommunalen Wahlbeamten vergleichbare Interessenlage könnte bei politischen Beamten vorliegen. Daher ist naheliegend, eine entsprechende Zustimmungsfiktion für diesen Personenkreis sowohl im Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag für länderübergreifende als auch im Landesrecht für landesinterne Dienstherrnwechsel vorzusehen.

Das Versorgungslastenverteilungsgesetz Nordrhein-Westfalen² sieht bei landesinternen Dienstherrnwechseln in allen Fällen eine Versorgungslastenteilung vor. Ein hierzu ergangener Runderlass des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen zur Durchführung des Versorgungslastenverteilungsgesetzes³ regelt zu landesinternen Dienstherrnwechseln: Eine Versorgungslastenteilung findet auch dann statt, wenn der abgebende Dienstherr ausdrücklich seine Zustimmung zur Übernahme verweigert.

² Gesetz zur Verteilung der Versorgungslasten (Versorgungslastenverteilungsgesetz - VLVG) vom 18.11.2008, in GV. NRW. S. 706.

³ Runderlass des Finanzministeriums - B 3000 - 26 - IV C 1 - vom 26.07.2010 zur Durchführung des Gesetzes zur Verteilung der Versorgungslasten (Versorgungslastenverteilungsgesetz - VLVG) vom 18.11.2008, Nr. 2.1.

3 Empfehlungen

3.1 Zustimmung des abgebenden Dienstherrn konsequent einholen

Die personalverwaltenden Dienststellen müssen die landesrechtlichen Vorschriften sowie den Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag bei Dienstherrnwechseln besser beachten. Sie müssen sich konsequent um die Zustimmung des abgebenden Dienstherrn zur Teilung der Versorgungslast bemühen. Vorgänge mit Versorgungslastenteilung müssen sorgfältig bearbeitet und der sachgerechte Datenfluss zum Landesamt für Besoldung und Versorgung sichergestellt werden.

Aufgrund der Prüfung hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft die Ressorts mit Schreiben vom Februar 2014 hierzu bereits aufgefordert.

3.2 Bearbeitung beim Landesamt für Besoldung und Versorgung optimieren

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung muss Sachverhalte, bei denen eine Teilung der Versorgungslast möglich ist, vollständig und zeitnah bearbeiten. Hierzu ist sicherzustellen, dass die interne Datenübermittlung zur Geltendmachung finanzieller Ansprüche reibungslos funktioniert. Mit Blick auf die Größenordnung der Ansprüche aus der Teilung von Versorgungslasten muss die Bearbeitung beschleunigt werden. Außerdem müssen geltend gemachte Ansprüche konsequent eingefordert und die Überwachung des Zahlungseingangs deutlich verbessert werden. Das Landesamt muss hierzu die Möglichkeiten einer weiteren informationstechnischen Unterstützung besser nutzen.

3.3 Weitere Zustimmungsfiktionen zur Verteilung von Versorgungslasten einführen

3.3.1 Zustimmungsfiktion im Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag erweitern

Für politische Beamte sollte eine Zustimmungsfiktion in § 3 Abs. 3 des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags für länderübergreifende Dienstherrnwechsel eingeführt werden.

3.3.2 Versorgungslasten bei landesinternen Dienstherrnwechseln generell teilen

Bei landesinternen Dienstherrnwechseln sollten die Versorgungslasten generell geteilt werden.

Zumindest sollte geprüft werden, in § 79 Abs. 2 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes bei landesinternen Dienstherrnwechseln für politische Beamte eine Zustimmungsfiktion einzuführen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat in Abstimmung mit dem Staatsministerium, dem Kultusministerium und dem Sozialministerium Stellung genommen. Das Wissenschaftsministerium hat keine Einwendungen geltend gemacht.

4.1 Aufarbeiten der Rückstände

Das Ministerium teilt mit, von den zum Zeitpunkt der Prüfung noch offenen Erstattungsansprüchen von 8,9 Mio. Euro seien im April 2014 lediglich noch 2,7 Mio. Euro offen. Es seien also mittlerweile Forderungen von 6,2 Mio. Euro realisiert worden. Bei einem weiteren bereits geltend gemachten Erstattungsbetrag von 0,9 Mio. Euro stehe der Zahlungseingang noch aus. Da die restlichen Erstattungsansprüche ebenfalls noch geltend gemacht werden könnten, werde dem Land Baden-Württemberg diesbezüglich kein Schaden entstehen.

Im Raum könnte lediglich eine eventuell verjährte Forderung von 35.659,80 Euro stehen. In dem betroffenen Fall gehe es um einen Erstattungsanspruch nach § 107b des Beamtenversorgungsgesetzes (alte Fassung), bei dem die Bearbeiter bislang von einer dreijährigen Verjährungsfrist ausgingen. Jedoch werde in einem derzeit anhängigen Verfahren zwischen zwei anderen Ländern darüber gestritten, ob in solchen Fällen die dreijährige oder vielmehr die dreißigjährige Verjährungsfrist Anwendung findet. Diese Entscheidung bleibe abzuwarten.

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung arbeite die Rückstände momentan auf. Da bei der Neuorganisation des Landesamts ein neues Versorgungsfestsetzungsreferat eingerichtet und die personelle Situation im Bereich der Versorgungslastenteilung verbessert worden sei, würden Rückstände in Zukunft vermieden.

Bei zwei der genannten drei Einzelfälle, in denen Beamte in eine politische Beamtenstellung im Land gewechselt sind, werde zwischenzeitlich mit den abgebenden Dienstherrn zu klären versucht, ob möglicherweise eine konkludente Zustimmung zur Versorgungslastenteilung vorliegt. Sollte dies der Fall sein, könnte eine Versorgungslastenteilung zugunsten des Landes eventuell noch nachgeholt werden.

4.2 Weitere Zustimmungsfiktionen zur Teilung von Versorgungslasten

Zur Empfehlung des Rechnungshofs, weitere Zustimmungsfiktionen einzuführen, bedürfe es einer entsprechenden politischen Willensbildung bei den Ländern und dem Bund (hinsichtlich des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags) und im Land (hinsichtlich des Landesbeamtenversorgungsgesetzes).

Für eine Zustimmungsfiktion für politische Beamte spreche, dass damit das Land Baden-Württemberg als aufnehmender Dienstherr keine Versorgungs-

lasten für Zeiten tragen müsse, die den abgebenden Dienstherrn zugutekommen. Auch würde dadurch das Verfahren vereinfacht.

Dagegen spreche, dass die abgebenden Dienstherrn dann keine sachlichen Gründe mehr anbringen könnten, die einer Übernahme entgegenstehen (z. B. die Unabkömmlichkeit des Beamten oder eine Mangelsituation beim bisherigen Dienstherrn in der Laufbahn oder dem Aufgabengebiet des Beamten). Zudem würde dadurch der "Geist des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags" tangiert. Er habe zum Ziel, dem abgebenden Dienstherrn einen gewissen Handlungsspielraum einzuräumen. Letztlich solle dieser vor „feindlichen Übernahmen“ geschützt werden. Diese Rechte stünden dem abgebenden Dienstherrn nicht uneingeschränkt zu, da die Verweigerung der Zustimmung nur aus dienstlichen Gründen möglich ist. Der abgebende Dienstherr müsse den Abgabezeitpunkt jedoch mit beeinflussen können. Ziel des Staatsvertrags sei, eine einvernehmliche Einigung über den Dienstherrnwechsel zu erreichen.

Das Ministerium weist darauf hin, dass Nordrhein-Westfalen die Regelungen zur Versorgungslastenteilung bei landesinternen Dienstherrnwechseln überprüfen wolle und im Rahmen der Modernisierung des Dienstrechts eine verwaltungsökonomische Lösung anstrebe (siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/4103).

Die Landesregierung Baden-Württemberg werde unter Abwägung der oben genannten Argumente prüfen, ob eine rein landesrechtliche Lösung in Betracht kommt.

Hinsichtlich einer möglichen Bund-Länder-übergreifenden Regelung habe Anfang April 2014 bereits ein erster Meinungsaustausch bei der Sitzung des Arbeitskreises für Versorgungsfragen in Bonn stattgefunden.