



Informationen zum Öffentlichen Dienst

# Das Image des Öffentlichen Dienstes

**Vorurteile**  
**Fakten**

**Juli 2003**





	Seite
<b>A. Wahrnehmung des Öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit</b>	<b>4</b>
<b>B. Vorurteile und Fakten</b>	<b>5</b>
1. Dienstleistungsorientierung	5
Vorurteil: „Der Öffentliche Dienst ist nicht dienstleistungsorientiert.“	5
2. Personalbestand und Arbeitsbelastung	7
Vorurteil: „Im Öffentlichen Dienst wird wenig gearbeitet“	7
3. Flexibilität und Leistungsorientierung des Öffentlichen Dienstes	9
Vorurteil: „Das Berufsbeamtentum verhindert personalwirtschaftliche Flexibilität“	9
Vorurteil: „Lebenszeitverbeamtung und Leistungsorientierung des Öffentlichen Dienstes schließen sich aus.“	11
4. Krankheitsbedingte Fehlzeiten	13
Vorurteil: „Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind überdurchschnittlich häufig krank.“	13
5. Ruhestand und Beamtenversorgung	15
Vorurteil: „Beamte können besonders früh in den Ruhestand gehen.“	15
Vorurteil: „Die Pensionen der Beamten sind im Vergleich zu den Renten zu hoch.“	18
Vorurteil: „Versorgungsempfänger bekommen Weihnachtsgeld, Rentner nicht!“	22
Vorurteil: „Beamte zahlen keine Beiträge zu ihren Pensionen!“	24
6. Personalkosten	27
Vorurteil: „Beamte kosten mehr als Angestellte.“	27

## A. Wahrnehmung des Öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit

Die Leistungen der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes werden in der Öffentlichkeit immer wieder kritisch dargestellt. Leistungsbereitschaft und Flexibilität werden in Frage gestellt. Die Kritik, der öffentliche Dienst – insbesondere der Beamtenbereich – verursache zu hohe Kosten, die der Bürger mit seinen Steuergeldern finanzieren müsse, bricht ebenso wenig ab wie die öffentliche Diskussion über die so genannten Beamtenprivilegien wie Unkündbarkeit und Frühpensionierungsmöglichkeiten. Eine Ursache für das Image des Öffentlichen Dienstes liegt dabei sicherlich darin, dass der Staat zu einem großen Teil Aufgaben wahrnimmt, die für den Bürger belastend wirken. **Das Bild des Öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit steht jedoch im Widerspruch zu seinen tatsächlichen Leistungen. Auch das Bild von der Rechtsstellung des Beamten ist völlig verzerrt.**

Außer Frage steht, dass auch die Öffentliche Verwaltung sich den geänderten gesamtgesellschaftlichen Anforderungen stellen muss. Daher wurde in den vergangenen Jahren das Ziel eines effizienten und schlanken Staates in Bayern konsequent verfolgt. Gleichzeitig wurde der Bürgerservice in vielen Verwaltungsbereichen deutlich verstärkt. Diese Entwicklungen werden jedoch von der Öffentlichkeit oft zu wenig wahrgenommen. Die Bedeutung des öffentlichen Dienstes als wichtiger Faktor des heutigen Wirtschafts- und Soziallebens, der zu einem großen Teil in den Leistungen der Mitarbeiter

seine Grundlage findet, wurde zuletzt angesichts der Aufbauhilfe in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung anerkannt.

## B. Vorurteile und Fakten

Die folgenden Fakten sollen die in der Öffentlichkeit bestehenden Vorurteile – auch im Verhältnis zur Situation in der Privatwirtschaft – relativieren.

### **1. Dienstleistungsorientierung**

#### **Vorurteil:**

**„Der Öffentliche Dienst ist nicht dienstleistungsorientiert.“**

Richtig ist, dass

bereits seit Jahren die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung voran getrieben wird. Dabei erfreut sich das staatliche Serviceangebot beim einzelnen Bürger immer größerer Beliebtheit.

Beispielhaft können hier insbesondere folgende Maßnahme genannt werden:

- In den Finanzämtern wurden „Servicezentren“ eingerichtet, die mit entsprechend geschulten, sozial kompetenten und erfahre-

nen Mitarbeitern besetzt sind. Bei Kundenbefragungen ergab sich eine sehr positive Resonanz.

- Im Rahmen von „Kundenbefragungen“ können Bürger Aussagen darüber treffen, inwieweit sie mit ihrer Behörde zufrieden sind. So hat zum Beispiel die Schlösserverwaltung 1999 in allen Objekten eine umfassende Kundenbefragung durchgeführt. Entsprechend gute Beurteilungen stärken dabei die Motivation der Beschäftigten. Kritische Anmerkungen werden zum Anlass für Verbesserungen genommen.
- Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung steht jedem Bürger für - überwiegend kostenlose - Anfragen offen. Über 500 Veröffentlichungen, die meisten davon in jährlichem Turnus, werden auf Bestellung zugesandt, können jedoch auch in der Vertriebsstelle des Landesamtes erworben werden. In der Bibliothek des Landesamtes - eine der größten und ältesten im deutschsprachigen Raum - können sie von jedem Bürger eingesehen werden. Informationen über aktuelle Statistikergebnisse, Querschnittsveröffentlichungen (z.B. das Statistische Jahrbuch für Bayern oder Daten für jede Gemeinde Bayerns) stehen jedem Bürger im Internet offen.
- Dass Projekt E-Government wird konsequent vorangetrieben. Mittlerweile sind über 50 Anwendungen bereitgestellt. Der Online-Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu den Behörden soll noch weiter ausgebaut werden. Anträge sollen per e-mail gestellt werden können. Im Rahmen der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) verfolgt Bayern das Ziel, die Abgabe der Steuererklärungen bürgerfreundlicher zu gestalten. So können be-

reits Steuererklärungsdaten via Internet zwischen den Bürgern und der Finanzverwaltung übermittelt werden. Zudem wird derzeit die elektronische Lohnsteuerkarte entwickelt.

- Der Online-Zugang zu den bei den Amtsgerichten elektronisch geführten Grundbüchern und öffentlichen Registern wird weiter ausgebaut. Schon heute nutzen rund 950 Notare, Kreditinstitute, Versorgungsunternehmen und sonstige potentielle Grundbucheinsichtnehmer die Möglichkeiten des Online-Zugangs zum EDV-Grundbuch.

## **2. Personalbestand und Arbeitsbelastung**

### **Vorurteil:**

### **„Im Öffentlichen Dienst wird wenig gearbeitet“**

Richtig ist, dass

- trotz ständigen Aufgabenzuwachses im staatlichen Bereich ein konsequenter Stellenabbau betrieben wird
- bei bayerischen Beamten bereits vor Jahren die 40 Stunden-Woche (im Gegensatz zur Situation bei vielen Angestellten in der Wirtschaft) wieder eingeführt wurde.

Aufgabenzuwachs und Stellenabbau führen zu einer deutlichen Arbeitsverdichtung.

Der Bayerische Landtag hat mit der Aufnahme der Artikel 6a und 6b in das Haushaltsgesetz einen Stellenabbau von 9.330 Stellen im Zeitraum 1993 bis 2007 festgelegt. Darüber hinaus hat die Staats-

regierung einen weiteren Stellenabbau im Rahmen der Verlängerung der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche in Höhe von 600 Stellen (in den Jahren 1994 und 1995) sowie im Rahmen des 20-Punkte-Aktionsprogramms in Höhe von rund 2.700 Stellen beschlossen.

Insgesamt ist somit eine Reduzierung des Stellenbestandes um rund 12.600 Stellen in den Jahren 1993 bis 2008 vorgesehen. Bis einschließlich 2002 wurden bereits 8.200 Stellen abgebaut. Dies sind in etwa 65 Prozent der angestrebten Stellenzahl.

Dabei dient der Stellenabbau der Verschlinkung der Verwaltung. Nicht nur Unternehmen, auch staatliche Verwaltungen stehen heute im Wettbewerb. Eine leistungsfähige, effizient und sparsam arbeitende Verwaltung ist ein positiver Standortfaktor von erheblichem Gewicht, „Weniger Staat“ ein zentrales Thema unserer Zeit. Auch aus finanzieller Sicht erweist sich der Stellenabbau als zwingend notwendig, um die - unter anderem wegen der überproportionalen Versorgungslasten in den nächsten Jahren - ohnehin ansteigende Personalausgabenquote abzufedern.

Soweit in den vergangenen Jahren neue Stellen ausgebracht wurden, betraf dies nur Bereiche, in denen der Staat auf neue Aufgaben reagieren musste, bei denen ein Ausgleich nicht durch eine Erhöhung der Arbeitsbelastung der Beschäftigten möglich war. So wurden beispielsweise an den Schulen im Hinblick auf die steigenden Schülerzahlen und bei den Hochschulen zur Sicherung des Wissenschafts- und Innovationsstandortes Bayern neue Stellen ausgewiesen. Zusätzlich wurden die Universitäten und Fachhochschulen noch mit Sonderprogrammen gefördert. Zur Bewältigung der BSE-



Krise wurden im Rahmen der Schaffung des neuen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz rd. 550 Stellen ausgebracht. Weiterhin wurden im Rahmen der Sicherheitsinitiative rund 890 neue Stellen bereitgestellt.

Aufgrund der Verlängerung der Wochenstundenzahl bei Beamten auf 40 Stunden musste der Zuwachs an staatlichen Aufgaben nicht durch die Ausbringung neuer Stellen ausgeglichen werden, sondern es konnten Stellen reduziert werden. In der Privatwirtschaft stellt die 40 Stunden Woche dagegen nicht die Regel dar.

Vor diesem Hintergrund ist der Vorwurf, der öffentliche Dienst sei überbesetzt und es herrsche eine geringe Arbeitsbelastung, nicht sachgerecht.

### **3. Flexibilität und Leistungsorientierung des Öffentlichen Dienstes**

#### **Vorurteil:**

**„Das Berufsbeamtentum verhindert personalwirtschaftliche Flexibilität“**

Richtig ist, dass

sich das Beamtenrecht als personalwirtschaftlich flexibler als das Arbeitsrecht erweist, da es zielgerichtet den Erfordernissen einer sich wandelnden Gesellschaft angepasst werden kann.

Beamtenverhältnisse erweisen sich als personalwirtschaftlich flexibler als Arbeitsverhältnisse. Diese Flexibilität beruht insbesondere darauf, dass

- Rechte und Pflichten der Beamten gemeinwohlorientiert durch Gesetz geregelt werden, während bei Tarifverhandlungen überwiegend die Individualinteressen der Vertragsparteien im Vordergrund stehen.
- das Beamtenrecht dem Dienstherrn ein weitergehendes Direktionsrecht als das Arbeitsrecht gibt. Abordnungen, Versetzungen und Umsetzungen stellen sicher, dass das Personal dort eingesetzt werden kann, wo es benötigt wird. Zudem ist ein Beamter vielseitiger verwendbar als ein Arbeitnehmer, da es bei Arbeitnehmern unter Umständen Änderungskündigungen bedarf, um sie bedarfsbezogen einsetzen zu können.
- das Grundgesetz dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Interesse der Allgemeinheit lässt. Gesamtpolitisch und gesellschaftspolitisch erforderliche Änderungen des Beamtenrechts – wie zum Beispiel Teilzeitarbeit, Verlängerung der Wochen- oder Lebensarbeitszeit, Führungspositionen auf Zeit, leistungsbezogene Elemente in der Besoldung – sind möglich, um das Beamtenrecht den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anzupassen.

**Vorurteil:****„Lebenszeitverbeamtung und Leistungsorientierung des Öffentlichen Dienstes schließen sich aus.“**

Die Lebenszeitverbeamtung bietet gegenüber Beschäftigungsverhältnissen in der Privatwirtschaft den Vorteil der Unkündbarkeit. In der Öffentlichkeit wird die Lebenszeitverbeamtung als ungerechtfertigtes „Privileg“ der Beamten angesehen, das der Leistungsorientierung zuwiderlaufe, da keine Sanktionsmöglichkeiten für schlechte Leistungen von Beamten bestünden.

Richtig ist, dass

sowohl auf besonders gute Leistungen als auch auf Schlechtleistung von Beamten reagiert werden kann. Der Ausbau der Leistungsorientierung im Öffentlichen Dienst bleibt weiterhin eines der zentralen Reformvorhaben.

Die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes erfüllen ihre Aufgaben zuverlässig und sorgfältig. Doch werden Reaktionsmöglichkeiten auf Schlechtleistungen im Einzelfall durch die Lebenszeitverbeamtung nicht ausgeschlossen.

Erbringt ein Beamter schuldhaft minderwertige Leistungen, so verletzt er damit seine in Art. 64 des Bayerischen Beamtengesetzes umschriebenen Dienstpflichten und kann mit disziplinarrechtlichen Maßnahmen, die von einem Verweis über Geldbuße und Gehaltskürzung bis hin zur Entfernung aus dem Dienst bei besonders schwerwiegenden Dienstpflichtverletzungen reichen können, belangt werden.

Hinzu tritt, dass die Verbeamtung auf Lebenszeit erst vorgenommen wird, sofern sich der Beamte in der vorangehenden Probezeit bewährt hat. Bei deutlich unterdurchschnittlichen Leistungen wird daher eine Lebenszeitverbeamtung erst gar nicht vorgenommen, sondern es besteht die Möglichkeit der Entlassung aus dem Probebeamtenverhältnis (ohne Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens). Die Probezeit von Beamten ist dabei deutlich länger als die bei Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft im Regelfall vereinbarte (so beträgt die Probezeit für einen Beamten des höheren Dienstes grundsätzlich 3 Jahre).

Ebenso werden bestimmte Führungspositionen zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit (Art. 32a BayBG) oder auf Probe (Art. 32b BayBG) übertragen. Bestätigen sich die in die Leistungen des Beamten gesetzten Erwartungen in dieser „Erprobungszeit“ nicht, fällt der Beamte in sein ursprüngliches Amt zurück.

Auch Einstellungen und Beförderungen von Beamten richten sich nach dem im Beamtenrecht geltenden Leistungsgrundsatz: Dieser bestimmt, dass sowohl Einstellungen als auch Beförderungen nur nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vorgenommen werden dürfen. Dementsprechend sehen die in den einzelnen Geschäftsbereichen geltenden Richtlinien Beförderungen vorrangig nach der Leistung vor.

Ebenso wie Reaktionsmöglichkeiten auf Schlechtleistungen bestehen, gibt es Möglichkeiten, besonders herausragende Leistungen zu honorieren: Bayern hat von der Möglichkeit, Leistungsbestandteile in die Besoldung einzuführen, als erstes Land Gebrauch gemacht,

so dass bei herausragenden Leistungen Leistungsprämien und –zulagen gewährt werden können.

#### 4. Krankheitsbedingte Fehlzeiten

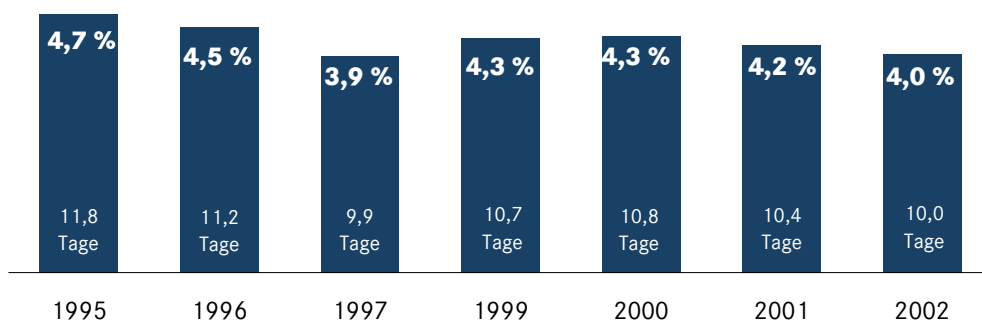
##### **Vorurteil:**

**„Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind überdurchschnittlich häufig krank.“**

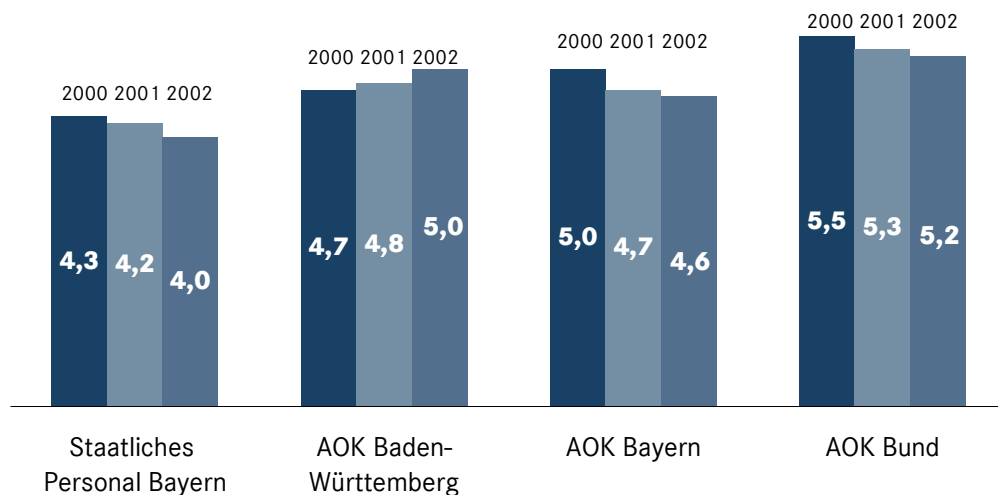
Richtig ist,

dass die Fehlzeitenquote der Beschäftigten des Freistaats Bayern deutlich unter der Fehlzeitenquote in der Privatwirtschaft liegt.

Seit 1995 werden die krankheitsbedingten Fehlzeiten der Beschäftigten des Freistaates Bayern in einer jährlichen Statistik erhoben und ausgewertet. Die durchschnittlichen Fehltage bewegten sich in diesem Zeitraum zwischen 9,9 und 11,8 Tagen, wobei ein allgemein rückläufiger Trend festzustellen ist. Mit nur 10,0 Fehltagen im Jahr 2002 liegt die Quote damit bei 4,0 Prozent.



Bei einem Vergleich mit Zahlen der Privatwirtschaft heben sich die durchschnittlichen Fehlzeiten der staatlichen Beschäftigten von den Zahlen der Krankenkassen für das gesamte Bundesgebiet sehr positiv ab.



Quellen: AOK Baden Württemberg, AOK Bayern

Die krankheitsbedingten Fehlzeiten des staatlichen Personals in Bayern sind im Vergleich zu den beiden Vorjahren leicht gesunken und liegen mit nur 4 Prozent deutlich unter den Zahlen der Ortskrankenkassen. Tatsächlich dürfte die Quote bei den Krankenversicherungen noch höher sein, weil hier – anders als bei den Beamten – Fehltage ohne Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung nicht erfasst sind (zum Beispiel kurzzeitige Erkrankungen ohne Arztbesuch). Im Rückblick auf die vergangenen Jahre sind die Fehlzeiten leicht rückläufig.

Die Beschäftigten des Freistaates Bayern stehen damit hinsichtlich der Fehlzeiten deutlich besser da, als dies in Presse- und Medienberichten für den gesamten öffentlichen Dienst regelmäßig zum Ausdruck kommt. Die Dienststellen des Freistaates Bayern brauchen

mit durchschnittlich 10,0 Krankheitstagen den Vergleich mit den Unternehmen der Wirtschaft nicht zu scheuen.

In dem Fehlzeitverhalten des staatlichen Personals spiegelt sich damit nicht nur die starke Identifikation mit den übertragenen Aufgaben wider, sondern es zeigt auch die hohe Motivation der bayerischen Staatsbediensteten.

## **5. Ruhestand und Beamtenversorgung**

### **Vorurteil:**

**„Beamte können besonders früh in den Ruhestand gehen.“**

Richtig ist, dass die Ruhestandsversetzungsmöglichkeiten von Beamten sich nicht günstiger darstellen als die Renteneintrittszeitpunkte bei Angestellten, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind.

### **Regulärer Ruhestandseintritt**

Ein Beamter tritt mit Vollendung des 65. Lebensjahres kraft Gesetzes in den Ruhestand. Dem Ruhestandseintrittsalter bei Beamten entspricht bei Angestellten, die in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind, der Zeitpunkt des Erwerbs eines Anspruchs auf die Regelaltersrente. Auch dieser entsteht mit Vollendung des 65. Lebensjahres.

### **Vorzeitiger Ruhestandeintritt**

Nach den beamtenrechtlichen Vorschriften ergibt sich die Möglichkeit einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung auf Antrag mit Vollendung des 64. Lebensjahres (für schwerbehinderte Beamte mit Vollendung des 60. Lebensjahres). Diese Antragsaltersgrenze wurde zum 1. Januar 2003 vom vollendeten 63. Lebensjahr auf das vollendete 64. Lebensjahr angehoben, um der demographischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Unverzichtbare Voraussetzung für die Vorruhestandsversetzung ist, dass dienstliche Belange nicht entgegenstehen. In der Regel ist die vorzeitige Ruhestandsversetzung mit Abschlägen in der Versorgung verbunden.

Auch nach den sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften im SGB VI bestehen umfangreiche Möglichkeiten, Altersrenten vor Vollendung des 65. Lebensjahres in Anspruch zu nehmen. Diese finden zum Teil keine Entsprechung bei den Ruhestandsversetzungsmöglichkeiten für Beamte.

Die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente für langjährig Versicherte besteht für nach dem 31. Dezember 1947 geborene Versicherte mit Vollendung des 62. Lebensjahres, sofern die Mindestwartezeit von 35 Jahren erfüllt ist (Sonderregelung für die Geburtsmonate Januar 1948 bis Oktober 1949). Wird die Altersrente für langjährig Versicherte vorzeitig – also vor Vollendung des 65. Lebensjahres – in Anspruch genommen, so ist dies mit einer Minderung der Rentenhöhe verbunden, die den Versorgungsabschlägen bei vorzeitigen Ruhestandsversetzungen von Beamten entspricht.



Für schwerbehinderte Menschen besteht die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente mit Vollendung des 60. Lebensjahres, also zum gleichen Zeitpunkt, zu dem ein schwerbehinderter Beamter auf Antrag in den Ruhestand treten kann.

Für Versicherte, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind, besteht zusätzlich ein Anspruch auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit nach Vollendung des 60. Lebensjahres. Für Beamte findet sich hierzu keine Entsprechung. Vielmehr wurde die Kombinationsmöglichkeit von Altersteilzeit und Antragsruhestand, sofern nicht weitere schwerwiegende Gründe vorliegen, durch Gesetz vom 22. Dezember 2000 ausgeschlossen.

Anspruch auf die Altersrente für Frauen besteht für Versicherte, wenn sie vor dem 1. Januar 1952 geboren sind und das 60. Lebensjahr vollendet haben sowie die sonstigen Voraussetzungen erfüllen. Auch hier besteht für Beamtinnen keine vergleichbare Ruhestandsmöglichkeit.

### **Zusätzliche private Vorruhestandsmodelle in der Privatwirtschaft**

Hinzu treten in großen Betrieben der Privatwirtschaft zahlreiche Modelle, nach denen Mitarbeiter schon vor Erreichen des Rentenalters gegen entsprechende Abfindungen die aktive Arbeitsphase beenden.

**Vorurteil:**

**„Die Pensionen der Beamten sind im Vergleich zu den Renten zu hoch.“**

Vor dem Hintergrund, dass die durchschnittliche Pension im Jahr 2002 2.665 Euro, die durchschnittliche Rente dagegen nur 973 Euro betrug, wird der Vorwurf erhoben, dass die Pensionen der Beamten zu hoch seien.

Richtig ist, dass

diese Zahlen nicht miteinander vergleichbar sind. Es wird nämlich außer Acht gelassen, dass

- die Versorgungsempfänger nur ihre Versorgungsbezüge erhalten, viele Rentner dagegen neben ihrer gesetzlichen Rente auch noch Leistungen aus einer betrieblichen Altersversorgung beziehen (die bei Beamten in der Versorgung mit enthalten ist).
- die Pensionen bis auf einen geringen Freibetrag voll zu versteuern sind, während bei den Renten bislang nur der Ertragsanteil von 27 Prozent versteuert werden muss (Bemessungsgrundlage, entspricht nicht dem individuellen Steuersatz).
- aus den Pensionen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden müssen, die bei dem oben genannten (Rentenzahl-) Betrag bereits abgezogen sind.
- die Absenkungen der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Rentenreformen der letzten Jahre alle wirkungsgleich in der Versorgung der Beamten nachvollzogen wurden und zum Teil sogar noch darüber hinausgingen.

- Rentner und Versorgungsempfänger als soziale Gruppen nicht vergleichbar sind: von den Versorgungsempfängern in Bayern besitzen rund 75 Prozent einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss, wobei sie während ihrer aktiven Dienstzeit auch entsprechend eingesetzt wurden; bei der gesetzlichen Rentenversicherung liegt der Anteil weit unter 15 Prozent.

## **Leistungen**

Die Alterssicherung in Deutschland lässt sich im Wesentlichen drei Systemgruppen zuordnen; es wird deshalb auch als „Drei-Säulen-System“ bezeichnet. Die erste Säule sind die öffentlich-rechtlichen Pflichtsysteme, das ist in erster Linie die gesetzliche Rentenversicherung, die zweite Säule die betriebliche Altersversorgung und die dritte Säule die private Altersvorsorge. Eine betriebliche Altersversorgung gibt es für die Beamten nicht. Die Beamtenversorgung vereint deshalb die ersten beiden Säulen, so genannte Bifunktionalität der Versorgung. Die Möglichkeiten der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge stehen den Beamten ab dem Jahr 2002 als Ausgleich für die stufenweise Senkung des Versorgungsniveaus um 4,33 Prozent offen.

## **Durchschnittliche Höhe der Leistungen**

Das durchschnittliche Ruhegehalt betrug im Jahr 2002 rund 2.665 Euro, der durchschnittliche Rentenzahlbetrag im Jahr 2001

dagegen lediglich 973 Euro<sup>1</sup> (jeweils Männer). Der Unterschied zwischen den beiden Systemen mag auf den ersten Blick hoch erscheinen, relativiert sich aber bei Einbeziehung folgender Fakten:

Bei einer Gegenüberstellung der Leistungen aus der Beamtenversorgung mit denen der gesetzlichen Rentenversicherung müssen aus Gründen der Bifunktionalität der Versorgung immer die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung miteinbezogen werden. Bei einem ausschließlich auf die gesetzliche Rentenversicherung reduzierten Vergleich liegt die durchschnittliche Beamtenversorgung zwangsläufig deutlich über der durchschnittlichen Rente. Angaben über die Höhe der durchschnittlichen Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung liegen unter anderem auf Grund der vielfältigen Modelle nicht vor, so dass ein „bereinigter“ Vergleich nicht möglich ist.

Die Beamten des Freistaates Bayern verfügen auf Grund der gestellten Anforderungen zu etwa 75 Prozent über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss. In der gesetzlichen Rentenversicherung liegt der Anteil der Akademiker an den Rentenempfängern weit unter diesem Wert, da überhaupt nur 13,9 Prozent der Erwerbstätigen in Bayern einen entsprechenden beruflichen Ausbildungsabschluss aufweisen<sup>2</sup>. Durch das damit zwangsläufig verbundene höhere Niveau der durchschnittlichen Dienstbezüge erklärt sich auch die höhere Durchschnittsversorgung. Es dürfte unstrittig sein, dass die in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Akademiker Ren-

---

<sup>1</sup> Quelle: Rentenversicherungsbericht 2002 der Bundesregierung, Übersicht A3, nach Abzug des Eigenbeitrags zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner.

<sup>2</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch für Bayern 2002, Kapitel VIII Erwerbstätigkeit Tabelle 11 Erwerbstätige im April 2001 nach Altersgruppen, allgemeinbildendem Schulabschluss und beruflichem Ausbildungsabschluss

ten beziehen, die deutlich über der allgemeinen Durchschnittsrente liegen.

Beim durchschnittlichen Ruhegehalt handelt es sich um einen Bruttobetrag, von dem im Gegensatz zum durchschnittlichen Rentenzahlbetrag die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung noch nicht abgezogen sind. Für die private Kranken- und Pflegeversicherung sind je nach Familienstand und eventuell mitzuversichernden Ehegatten zur Zeit Beiträge zwischen 200 und 400 Euro pro Monat anzusetzen.

### **Steuerliche Behandlung**

Die Versorgungsbezüge unterliegen bis auf den Arbeitnehmer- und dem Versorgungsfreibetrag in vollem Umfang der Besteuerung. Die Renten sind dagegen nur mit dem relativ niedrigen Ertragsanteil steuerpflichtig. Dieser liegt bei einer Altersrente nach vollendetem 65. Lebensjahr bei 27 Prozent. Unter dem Strich bedeutet dies, dass in der Masse der Fälle auf Renten keine Steuern zu entrichten sind. Das Bundesverfassungsgericht hat die Ungleichbehandlung in der Besteuerung von Versorgungsbezügen und Renten mit Urteil vom 6. März 2002 (Az. 2 BvL 17/99) für verfassungswidrig erklärt. Insofern ist von einer jahrelangen und verfassungswidrigen Schlechterstellung der Versorgungsempfänger auszugehen.

**Vorurteil:**

**„Versorgungsempfänger bekommen Weihnachtsgeld, Rentner nicht!“**

Die Versorgungsempfänger erhalten einen 13. Monatsbezug und die Rentenempfänger ihre Rente nur 12-mal im Jahr. Dem ersten Anschein nach stellt die Gewährung der Jahressonderzuwendung an die Versorgungsempfänger eine Besserstellung gegenüber den Rentnern dar.

Richtig ist, dass

- es sich dabei nur um unterschiedliche Berechnungs- und Auszahlungsmodalitäten handelt, weil im Ergebnis sowohl bei den Pensionen als auch bei den Renten das während der aktiven Berufszeit gezahlte „Weihnachtsgeld“ in die Bemessungsgrundlage der Altersbezüge einfließt,
- die Versorgungsempfänger dadurch nicht besser gestellt werden, da sie bis zum Ende des Jahres warten müssen, während die Rentner bereits monatlich 1/12 ihrer auf das „Weihnachtsgeld“ entfallenden Rente ausgezahlt bekommen.

Die unterschiedliche Behandlung der Versorgungsempfänger und der Rentner erklärt sich ausschließlich durch die unterschiedliche Berechnungsweise der Bezüge. Die Höhe einer Rente richtet sich nach der Höhe der während der gesamten Versicherungszeit durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen (Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit). Dies bedeutet, dass bei der Bemessung der monatlichen Rente über die erhobenen Beiträge grundsätzlich alle beitragspflichtigen Einnahmen, also auch Weihnachtsgeldern, Urlaubsgeldern usw. berücksichtigt werden, die

der Rentenempfänger im Laufe seines Berufslebens erhalten hat. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass mit jedem der zwölf Mal im Jahr geleisteten Rentenbeträge ein anteiliger Betrag dieser 13. Monatsgehälter ausgezahlt wird.

Die Beamtenversorgung berechnet sich nach anderen Kriterien. Danach bemisst sich das Ruhegehalt nach der geleisteten Dienstzeit und nach den bei Eintritt in den Ruhestand zustehenden monatlichen Dienstbezügen. Dementsprechend enthält das monatliche Ruhegehalt auch keine Anteile der im Laufe des Berufslebens erhaltenen Sonderzuwendungen. Zum Ausgleich erhalten die Versorgungsempfänger deshalb jeweils im Monat Dezember einen 13. Monatsbezug als Sonderzuwendung. Von einer Besserstellung gegenüber den Rentnern kann also nicht die Rede sein. Außerdem ist die Sonderzuwendung bereits jetzt auf den Stand des Monats Dezember 1993 „eingefroren“, während die in der Rente enthaltenen Anteile der 13. Monatsbezüge über die Anpassung des aktuellen Rentenwertes weiterhin erhöht werden. Ab dem Jahr 2004 ist beabsichtigt, die Sonderzuwendung für Ruhestandsbeamte der Besoldungsgruppen bis A 11 auf 60 Prozent, für solche der übrigen Besoldungsgruppen auf 56 Prozent abzusenken.

**Vorurteil:**

**„Beamte zahlen keine Beiträge zu ihren Pensionen!“**

Beamte müssen während ihrer aktiven Dienstzeit keine eigenen Beiträge wie Arbeitnehmer abführen. Die Versorgungslasten werden aus dem Haushalt der öffentlichen Dienstherrn und damit im Wesentlichen aus Steuermitteln finanziert.

Richtig ist, dass

- sich Beamte über Einkommensverzichte an der Finanzierung der Versorgungslasten beteiligen, da
- sie eine geringere Brutto-Besoldung als vergleichbare Arbeitnehmer erhalten, weil die Rentenversicherungsfreiheit schon seit 1957 durch Abstriche bei der Besoldung berücksichtigt wird und
- sie seit 1999 eine geringere Anpassung an die allgemeine Entwicklung der Löhne und Gehälter akzeptieren müssen, weil die ersparten Bezügeaufwendungen in eine Versorgungsrücklage abgeführt werden.

Die Finanzierungsformen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung sind völlig unterschiedlich ausgestaltet.

**Beitragsfreiheit der Beamten**

Die gesetzliche Rentenversicherung wird über ein Umlageverfahren zu rund 75 Prozent aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und zu 24 Prozent aus dem Bundeszuschuss finanziert. Die



restlichen Einnahmen setzen sich aus Vermögenserträgen und sonstigen Einnahmen zusammen.

Die Kosten für die Versorgung der staatlichen Beamten werden dagegen ausschließlich aus dem laufenden Haushalt des Freistaates Bayern getragen. Die fehlende Beitragsfinanzierung der Beamtenversorgung, die im Übrigen verfassungsrechtlich unzulässig wäre, bedeutet aber nicht, dass sich die Beamten wirtschaftlich gesehen nicht an der Finanzierung der Versorgungslasten beteiligen würden. Die Beamten erhalten vielmehr während ihrer aktiven Dienstzeit Bruttogehälter, die vom Gesetzgeber so bemessen sind, als wären vom Dienstherrn entsprechende Abzüge für die spätere Versorgung einbehalten worden. Diese rechnerische Berücksichtigung eines fiktiven Beitrages der Beamten für die Altersversorgung ergibt sich eindeutig aus den Gesetzesmaterialien zum Bundesbesoldungsgesetz aus dem Jahr 1957. Damals wurden die Dienstbezüge der Beamten in einer Höhe festgelegt, die den Gehältern vergleichbarer Arbeitnehmer nach Abzug der Rentenversicherungsbeiträge entsprachen. Folglich ist die Versorgung seit damals ohne zusätzliche Beiträge bei der Bemessung der Beamtenbesoldung berücksichtigt worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 6. März 2002 (Az. 2 BvL 17/99) bestätigt. Darin wird ausdrücklich festgestellt, dass die Beamten durch entsprechend geringere Bruttobezüge selbst etwas für ihre künftige Versorgung beitragen. Wörtlich heißt es: „In Höhe des nicht verfügbaren Anteils in Gestalt der Versorgungsanwartschaft sind deshalb beide Vergleichsgruppen (Anm.: Versorgungs- und Rentenempfänger) in der Zeit ihrer aktiven

Erwerbstätigkeit wirtschaftlich mit den Aufwendungen für den Aufbau eines Versorgungsanspruchs für Alter und Invalidität belastet.“

### **Versorgungsrücklage**

Um die Finanzierung der Versorgungslasten angesichts der demographischen Entwicklung langfristig sicherstellen zu können, wurde mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 die Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus 3 Prozent im Gleichklang mit einer geplanten Rentenreform geregelt. Im Gegensatz zur Absenkung des Versorgungsniveaus wurde die Rentenreform in der nächsten Legislaturperiode ausgesetzt. Die Absenkung erfolgt in gleichmäßigen Schritten von 0,2 Prozentpunkten, um die der Anpassungssatz bei Bezügeerhöhungen vermindert wird. Die darauf entfallenden Einsparungen werden einem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zugeführt, das zweckgebunden ausschließlich für die Finanzierung der Versorgungslasten ab dem Jahr 2018 verwendet werden darf.

Zwischenzeitlich wurde mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 zur inhaltsgleichen Übertragung der Rentenreform eine nochmalige Absenkung des Versorgungsniveaus um 4,33 Prozent beschlossen. So werden die Versorgungsbezüge bei den nächsten acht auf den 31. Dezember 2002 folgenden Bezügeanpassungen um jeweils rund 0,54 Prozent abgesenkt. Die vorstehende Verminderung der Bezügeanpassungen um 0,2 Prozentpunkte wird während dieser Zeit ausgesetzt. Die Hälfte der Einsparungen wird wiederum dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zugeführt.

Die Versorgungsbezüge werden durch die vorgenannten Maßnahmen ungleich stärker abgesenkt als die Renten durch die Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die überproportionale Benachteiligung der Versorgungsempfänger wird noch deutlicher, wenn die Ungleichheit der Maßnahmen hervorgehoben wird. In der Beamtenversorgung ist die gesamte Alterssicherung davon betroffen und in der allgemeinen Alterssicherung nur der auf die gesetzliche Rentenversicherung entfallende Teil; Leistungen der betrieblichen Altersversorgung nehmen an den Absenkungen nicht teil.

## 6. Personalkosten

### **Vorurteil: „Beamte kosten mehr als Angestellte.“**

Die in der öffentlichen Diskussion wiederholt erhobene Forderung, Beamte nur noch in Kernbereichen der Eingriffsverwaltung (Polizei, Justiz, Steuerverwaltung) einzusetzen, wird oft damit begründet, dass der Einsatz von Angestellten für den Staat billiger sei.

Richtig ist, dass

- Angestellte bis zu 9,7 Prozent Mehrkosten gegenüber vergleichbaren Beamten verursachen, im Wesentlichen weil der Dienstherr Versorgungslasten nicht vorfinanziert (Ergebnis einer Untersuchung des Finanzministeriums aus dem Jahr 1995),
- Bezügeanpassungen vom Gesetzgeber ohne Bindung an Tarifabschlüsse „einseitig“ festgesetzt werden (so allein seit 1990 zeitliche Verschiebungen der Anpassungszeitpunkte um 22 Monate; in höheren Einkommensgruppen 34 Monate),

- selbst bei Kostenneutralität die Besonderheiten des Berufsbeamtentums in einer Abwägung berücksichtigt werden müssen, wie zum Beispiel flexiblere Verwendungsmöglichkeiten, fehlendes Streikrecht und so weiter...

Vor dem Hintergrund der steigenden Versorgungslasten wird immer wieder die Forderung erhoben, Beamte in Zukunft nur noch in den Kernbereichen der hoheitlichen Verwaltung (Polizei, Justiz und Finanzen) einzusetzen und in den nichthoheitlichen Bereichen ausschließlich Angestellte zu beschäftigen. Dadurch soll langfristig eine Zurückführung der Versorgungslasten und somit eine Entlastung der öffentlichen Haushalte erreicht werden.

Zur Beantwortung der damit verbundenen Frage, welche finanziellen Aufwendungen für den Dienstherrn bei der Beschäftigung von Beamten oder von Angestellten günstiger sind, wurde vom Bayer. Staatsministerium der Finanzen für den Bereich des Freistaates Bayern ein entsprechender Kostenvergleich durchgeführt (Vergleich der Personalausgaben bei der Beschäftigung von Beamten und von Angestellten, Februar 1995). In dem Kostenvergleich wurden alle anfallenden Personalausgaben für die Beamten und Angestellten in den ausgewählten Tätigkeitsfeldern nach der Kapitalwertmethode vergleichbar gemacht, das heißt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungen wurden auf den Gegenwartswert diskontiert. Als Ergebnis des Kostenvergleichs bleibt festzuhalten, dass die finanziellen Aufwendungen des Staates beim Einsatz von Angestellten auch unter Berücksichtigung der Versorgungsleistungen höher sind als beim Einsatz von Beamten. Maßgebend für die höheren Kosten sind insbesondere folgende Gründe:

Für die Alterssicherung der Angestellten muss der Staat während der aktiven Zeit Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie die VBL-Umlage aufbringen. Für die Beamten fallen während der aktiven Zeit keine entsprechenden Zahlungen an.

Die Ausgaben für die Versorgung der Beamten fallen erst nach dem Eintritt des Versorgungsfalles an, also rund 30 bis 40 Jahre nach der Einstellung in den öffentlichen Dienst. Die Versorgungsausgaben haben daher einen wesentlich geringeren Gegenwartswert als die Mehrausgaben für die Angestellten während der aktiven Zeit.

Der finanzielle Mehraufwand bei der Beschäftigung von Angestellten lag je nach Tätigkeitsfeld und Lebensbild zwischen 1,2 Prozent und 9,5 Prozent. Die finanziellen Vorteile bei der Beschäftigung von Beamten werden noch deutlicher, wenn zusätzlich verschiedene gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Das gilt insbesondere für

- den Tod aktiver Beamter ohne Hinterbliebene (weil in solchen Fällen keine - laufenden - Versorgungsleistungen anfallen, während bei Angestellten die erbrachten Rentenbeiträge und VBL-Umlagen für den Staat verloren sind)
- die Steuermehreinnahmen bei der Beschäftigung von Beamten (weil die Versorgungsbezüge bis auf einen geringen Freibetrag voll steuerpflichtig sind und die Renten dagegen nur mit dem Ertragsanteil - 27 Prozent bei Regelaltersrente ab dem 65. Lebensjahr - mit der Folge, dass in der Regel keine Steuer anfällt)
- den Bundeszuschuss zur Finanzierung der Renten, der aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht wird und im Jahr 2001 rund

24 Prozent der Gesamteinnahmen ausgemacht hat (weil ohne Bundeszuschuss der Beitragssatz zur Rentenversicherung - langfristig gesehen - angehoben werden müsste; dabei ist jedoch anzumerken, dass versicherungsfremde Leistungen herauszurechnen wären, deren Anteil an den Rentenausgaben sich aber nicht aus dem Rentenversicherungsbericht 2002 bestimmen lässt).

Diese Broschüre wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt.  
Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch  
nicht übernommen werden.

Herausgeber Bayerisches Staatsministerium der Finanzen  
Abteilung Personal und Öffentliches Dienstrecht  
Odeonsplatz 4  
80539 München  
[www.stmf.bayern.de](http://www.stmf.bayern.de)

Stand Juli 2003

v01