

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Evaluation des Altersgeldgesetzes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Teil 1 Vorbemerkung zum Bericht der Prognos AG	5
I. Einleitung	5
II. Altersgeldgesetz und Berichtspflicht	5
1. Wesentlicher Inhalt und Ziel des Altersgeldgesetzes	5
2. Gesetzliche Berichtspflicht aus § 17 AltGG.....	5
III. Gesetzgebungsauftrag und -verfahren	5
1. Berichtsauftrag in der 16. Legislaturperiode	5
2. Gesetzgebungsverfahren in der 17. Legislaturperiode.....	6
a) Vorarbeiten zum Gesetzentwurf	6
b) Gesetzentwurf und parlamentarisches Verfahren im Bundestag	6
c) Vermittlungsausschuss	7
IV. Auftragsausschreibung und Vorgehensweise bei Evaluation	7
1. Öffentliche Ausschreibung und Auftragsvergabe an Prognos AG	7
2. Anforderungen in Leistungsbeschreibung	7
a) Quantitative Ermittlung aller Altersgeldfälle und Altersgeldauskünfte	7
b) Qualitative Untersuchung	8
c) Fiskalische Aspekte	8
3. Vorgehen und Zusammenarbeit mit Prognos AG.....	8
V. Wesentliche Ergebnisse der Evaluation	9
1. Personalpolitische und finanzielle Auswirkungen.....	9
a) Auswirkungen auf den Personalbestand	9

	Seite
b) Vergleich mit Kosten der Nachversicherung.....	9
c) Annahmen zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung	10
d) Praxisbewertung der Ausbildungskostenerstattung	10
2. Nebenfolgen und Akzeptanz.....	10
VI. Rechtliche Bewertung des Altersgeldgesetzes in der geltenden Fassung.....	10
1. Pauschaler Abschlag in Höhe von 15 Prozent	10
a) Höhe des Altersgelds	10
b) EuGH-Verfahren Rs. C-187/15 („Pöpperl“).....	11
c) Bewertung.....	11
2. Wartezeit von sieben Jahren	11
3. Höhe des Altersgelds im Vergleich zur Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.....	12
VII. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	12
VIII. Beteiligung der Spitzenverbände.....	13
Teil 2 Bericht der Prognos AG über die Evaluation des Altersgeldgesetzes	14
A. Gesamtbewertung des Altersgeldgesetzes (AltGG)	14
B. Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation.....	16
C. Gutachten der Prognos AG.....	18
I. Ziele, Methoden und Vorgehen	18
1. Zentrale Fragestellungen	18
a) Deskriptive Analyse der Inanspruchnahme des Altersgelds.....	18
b) Bewertung des AltGG	18
2. Daten- und Methodengrundlagen der Evaluation.....	19
a) Quantitative Datenerfassung zur Inanspruchnahme des Altersgelds	19
b) Qualitative Befragung von Personalverantwortlichen der Dienststellen, Versorgungsstellen, Spitzenverbänden sowie Bediensteten.....	21
c) Modellrechnungen zu fiskalischen Effekten des AltGG	23
II. Inanspruchnahme des Altersgelds und Auskunftsanträge	24
1. Umfang und Struktur der Inanspruchnahme des Altersgelds	24
a) Gesamtzahl und Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen	24
b) Zeitliche Entwicklung der Altersgeldfestsetzungen	24
c) Struktur der Altersgeldfestsetzungen.....	26
d) Struktur der Entlassungen auf eigenen Antrag	36

	Seite
2. Umfang und Struktur der Auskunftsanträge.....	38
a) Anzahl und Häufigkeit der Auskunftsanträge	38
b) Zeitliche Entwicklung der Auskunftsanträge	39
c) Struktur der Auskunftsanträge.....	40
d) Bearbeitungszeit	41
3. Zusammenfassung und Einordnung der quantitativen Ergebnisse zur Inanspruchnahme des Altersgelds.....	41
III. Administration, Prozesse, Zuständigkeiten.....	43
1. Transparenz der Regelung	43
2. Qualität der Regelungsumsetzung	43
3. Einsatz von IT-Software	44
4. Bearbeitungsqualität	45
IV. Wirkungen des AltGG.....	46
1. Personalpolitische/-strategische Wirkungen.....	46
a) Beitrag zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Beamtenstandes durch Stärkung der Arbeitgeberattraktivität bei potenziell interessierten (jungen) Arbeitskräften	46
b) Erleichterung des Wechsels von Bundesbeamten in die Privatwirtschaft.....	46
c) Erleichterung einer einvernehmlichen Personalfreisetzung.....	47
d) Konformität des Beamtenversorgungsgesetzes und Soldatenversorgungsgesetzes mit Art. 45 AEUV.....	47
e) Weitere personalpolitische und -strategische Wirkungen des Altersgelds.....	47
f) Bewertung personalstrategischer Nutzwert insgesamt	48
2. Wirkungen und Bedeutung des AltGG bei den Bediensteten.....	48
a) Motive für die Stellung eines Auskunfts-/Entlassungsantrages.....	49
b) Bedeutung des Altersgelds bei der Entscheidung für eine Entlassung.....	50
c) Zufriedenheit mit der Umsetzung des AltGG.....	51
d) Bewertung des AltGG	52
V. Fiskalische Auswirkungen	53
1. Methodik und Annahmen	53
a) Methodik.....	53
b) Annahmen.....	53
2. Ergebnisse.....	57
a) Altersgeldverpflichtungen	57
b) Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung in der GRV.....	59
c) Kosten des AltGG.....	59

	Seite
D. Abbildungsverzeichnis	60
E. Tabellenverzeichnis	62
F. Anhänge	63
I. Zielsystem der AltGG-Evaluation	64
II. Datentabellen zur quantitativen Befragung (Inanspruchnahme)	71

Teil 1 Vorbemerkung zum Bericht der Prognos AG

I. Einleitung

Die Bundesregierung berichtet hiermit gem. § 17 des Altersgeldgesetzes (AltGG) dem Deutschen Bundestag über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes. Zur Erfüllung der Berichtspflicht wurde der Evaluationsauftrag durch das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) öffentlich ausgeschrieben und an einen externen Dienstleister vergeben. Den Zuschlag erhielt die Prognos AG, die ihren Bericht zum 30. September 2016 an das Bundesministerium des Innern (BMI) übermittelt hat. Mit der folgenden Vorbemerkung und dem Bericht der Prognos AG kommt die Bundesregierung dem gesetzlichen Evaluationsauftrag nach.

In diesem Teil 1 wird ausgehend von einer kurzen Beschreibung des Inhalts des Altersgeldgesetzes und der Berichtspflicht (dazu II.) der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens dargestellt (dazu III.). Sodann werden der Ablauf der Evaluation beschrieben (dazu IV.) und die wesentlichen Ergebnisse dargestellt (dazu V.). Anschließend an eine rechtliche Bewertung (dazu VI.) erfolgt eine Gesamtbetrachtung und Zusammenfassung (dazu VII.). Teil 2 bildet der Bericht der Prognos AG über die Evaluierung des Altersgeldgesetzes, der in ungekürzter Form den Bericht des beauftragten Gutachters wiedergibt.

II. Altersgeldgesetz und Berichtspflicht

1. Wesentlicher Inhalt und Ziel des Altersgeldgesetzes

Das Altersgeldgesetz vom 28. August 2013 ist am 4. September 2013 in Kraft getreten.¹ Mit dem Gesetz wird für freiwillig vorzeitig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten (nachfolgend Bedienstete) ein Anspruch auf die Gewährung von Altersgeld gegen den vormaligen Dienstherrn gewährt. Hauptziel des Altersgeldgesetzes ist, die Mobilität und Flexibilität der Bediensteten zu erhöhen und den Austausch mit der Wirtschaft zu fördern, indem die mit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) verbundenen wirtschaftlichen Nachteile abgebaut werden.²

Bis zum Inkrafttreten des Altersgeldgesetzes waren freiwillig ausgeschiedene Bedienstete vom vormaligen Dienstherrn obligatorisch in der GRV nachzuversichern. Durch die Nachversicherung werden sie so gestellt, als habe für die Zeit im Beamten- bzw. Richter- oder Soldatenverhältnis eine Rentenversicherungspflicht bestanden. Eine ergänzende Absicherung in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder – VBL) findet nicht statt. Damit sind in aller Regel wirtschaftliche Einbußen verbunden.

2. Gesetzliche Berichtspflicht aus § 17 AltGG

Der Berichtsauftrag ergibt sich unmittelbar aus dem Altersgeldgesetz. Danach hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2016 über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes zu berichten (§ 17 AltGG). Nach der Begründung der Evaluierungsklausel ist das Altersgeld hinsichtlich seiner Auswirkungen auf den Personalbestand und auf die Budgets der einzelnen Ressorts zu überprüfen.³ Dabei sollen die in diesem Zeitraum aufgrund der eingesparten Nachversicherungsbeiträge den für die künftigen Altersgeldansprüche entstehenden Kosten gegenüber gestellt und die Annahmen zum Erfüllungsaufwand überprüft werden. Schließlich soll eine Praxisbewertung der im Zusammenhang mit dem Altersgeldgesetz vorgenommenen Ausbildungskostenerstattungen durchgeführt werden.

III. Gesetzgebungsauftrag und -verfahren

1. Berichtsauftrag in der 16. Legislaturperiode

Im November 2008 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit einem Entschließungsantrag im Rahmen der Beschlussfassung zum Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) auf, über die Mitnahmefähigkeit

¹ BGBl. I S. 3386.

² Siehe Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten, BT-Drs. 17/12479, S. 11.

³ Siehe Begründung zum Altersgeldgesetz, BT-Drs. 17/12479, S. 17.

von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften zu berichten.⁴ Die Bundesregierung kam dieser Forderung nach und leitete dem Deutschen Bundestag fristgerecht zum 31. Januar 2009 den „Bericht zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften“ zu.

In dem Bericht hat die Bundesregierung verschiedene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten dargestellt, wie die durch die Nachversicherung in der GRV entstehenden wirtschaftlichen Nachteile beim freiwilligen Ausscheiden aus dem Beamten- bzw. Richter- oder Soldatenverhältnis ausgeglichen werden könnten.⁵ Als Möglichkeiten zur Ergänzung der Alterssicherung durch die Nachversicherung in der GRV wurden dabei neben der Mitnahme von Versorgungsanwartschaften (sog. Portabilität) eine Nachversicherung bei der VBL sowie die Zahlung eines einmaligen Kapitalbetrags als Abfindung diskutiert.

Der Bericht der Bundesregierung wurde an den Innenausschuss überwiesen. Nach einer Anhörung im Innenausschuss wurde die Initiative zur Portabilität von Versorgungsanwartschaften in der 16. Legislaturperiode nicht weiter verfolgt.

2. Gesetzgebungsverfahren in der 17. Legislaturperiode

a) Vorarbeiten zum Gesetzentwurf

Ausgangspunkt des Gesetzgebungsverfahrens war ein Eckpunktepapier der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP aus Mai 2012. Darin wurde die Einführung der Portabilität von Versorgungsanwartschaften als ein „Modell zum Einstieg in die öffentliche Verwaltung“ gefordert. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs um Fachkräfte wurde die Möglichkeit, den öffentlichen Dienst nach Jahren der Zugehörigkeit ohne Einbußen bei der Altersversorgung verlassen zu können, als positives Entscheidungskriterium für den Einstieg gewertet.

Gegen die beiden anderen im Bericht über die Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften diskutierten Modelle sprachen vor allem wirtschaftliche Gesichtspunkte. Bei der Zahlung einer einmaligen Abfindung hätte der vom Bund aufzuwendende Kapitalbetrag aus steuerlichen Gründen fast doppelt so hoch sein müssen wie der Betrag, der zur Alterssicherung der Betroffenen erforderlich wäre. Zudem wäre die Berechnung der Höhe des Betrags maßgeblich von dem zugrunde zulegenden Rechnungszins abhängig. Schließlich wäre mit der Kapitalabfindung nicht gewährleistet, dass diese ausreichend wäre für eine Alterssicherung, die mindestens die gleiche Qualität hat, wie die aus einer Nachversicherung erwachsende Rentenanwartschaft (vergleichbare Höhe, laufende Zahlung, Dynamisierung, Absicherung des Todesfalls durch Leistung an Hinterbliebene).

Gegen die Nachversicherung in der VBL sprachen ebenfalls die damit verbundenen Kosten für den Bund. Um den ausscheidenden Bediensteten Rentenanwartschaften zu verschaffen, die geeignet wären, die durch den Verlust der Versorgungsanwartschaften erlittenen wirtschaftlichen Einbußen ausreichend auszugleichen, wären hohe finanzielle Aufwendungen seitens des Bundes erforderlich. Diese Aufwendungen wären zusätzlich zu den Aufwendungen für die Nachversicherung in der GRV zu tätigen. Zudem wären flankierend Änderungen des Einkommenssteuerrechts erforderlich.

Im Januar 2013 baten die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP das BMI, bis Mitte Februar 2013 im Wege einer Formulierungshilfe einen abgestimmten Gesetzentwurf zu übermitteln, um das Gesetzgebungsverfahren noch in der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags abschließen zu können. Die Eckpunkte zur Portabilität der Versorgungsanwartschaften sahen vor, dass ein Altersgeld in Form eines eigenständigen Alterssicherungssystems eingeführt werden sollte. Anspruchsberechtigt sollten aktuelle wie künftig einzustellende Bedienstete sein. Das Altersgeld sollte in gleicher Form dynamisiert werden wie die Beamtenversorgung, einen Abschlag in Höhe von 15 Prozent im Vergleich zur Versorgung beinhalten und eine Mindeststandzeit von sieben Jahren erfordern. Zudem sollte ein Hinterbliebenenaltersgeld gewährt werden. Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sollte es evaluiert werden.

b) Gesetzentwurf und parlamentarisches Verfahren im Bundestag

Basierend auf den Eckpunkten der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP erarbeitete die Bundesregierung einen Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten. Der Gesetzentwurf wurde noch im Februar 2013 in der erbetenen Form als Formulierungshilfe dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

⁴ Siehe Beschlussempfehlung des Innenausschusses BT-Drs. 16/10850, S. 7 sowie BT-PIPr. 16/168, S. 19901.

⁵ BT-Drs. 16/12036.

Am 14. März 2013 wurde der Gesetzentwurf in Erster Lesung im Deutschen Bundestag beraten und dem federführenden Innenausschuss überwiesen.⁶ In der Debatte wurde die Einführung des Altersgelds mit dem Ziel, mehr Mobilität und Flexibilität zu schaffen, von Abgeordneten aller Fraktionen grundsätzlich begrüßt. Am 18. März 2013 fand eine öffentliche Anhörung im Innenausschuss statt, in der der Entwurf des Altersgeldgesetzes zusammen mit anderen beamtenrechtlichen Vorlagen von Sachverständigen bewertet wurde. Auch die Sachverständigen befürworteten die Einführung eines Altersgelds.⁷

Am 17. April 2013 beriet der Innenausschuss den Gesetzentwurf abschließend und empfahl die Annahme.⁸ Die Zweite und Dritte Lesung fanden am 18. April 2013 statt.⁹ Der Empfehlung des Innenausschusses folgend wurde das Altersgeldgesetz unverändert vom Deutschen Bundestag beschlossen.¹⁰

c) Vermittlungsausschuss

Am 24. Mai 2013 empfahl der Finanzausschuss des Bundesrats auf Antrag des Landes Rheinland-Pfalz, die Einberufung des Vermittlungsausschusses zu verlangen.¹¹ Der Antrag zielte auf die Beschränkung der Ruhevorschriften und Regelungen zur Verteilung der Versorgungslasten auf die Dienstherren im Bundesbereich. Der Bundesrat stimmte mit der Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses.¹² Nach der Verhandlung im Vermittlungsausschuss empfahl dieser am 26. Juni 2013, der Forderung des Bundesrats nachzukommen. Der Deutsche Bundestag folgte der Empfehlung am 27. Juni 2013.¹³ Der Bundesrat legte keinen Einspruch ein.¹⁴ Das Altersgeldgesetz ist mit den vom Bundesrat beantragten Änderungen am 4. September 2013 in Kraft getreten.

IV. Auftragsausschreibung und Vorgehensweise bei Evaluation

1. Öffentliche Ausschreibung und Auftragsvergabe an Prognos AG

Der Auftrag zur Evaluierung des Altersgeldgesetzes wurde im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung im Sommer 2015 durch das BeschA vergeben. Der Vertrag mit der Prognos AG wurde mit der Zuschlagserteilung durch das BeschA im Oktober 2015 geschlossen. Der Evaluationsbericht war zum 30. September 2016 dem BMI vorzulegen.

2. Anforderungen in Leistungsbeschreibung

Um entsprechend der Evaluierungsklausel in § 17 AltGG über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes berichten zu können, sollte die Untersuchung aus drei Teilen bestehen:

a) Quantitative Ermittlung aller Altersgeldfälle und Altersgeldauskünfte

Der erste Teil sollte aus einer quantitativen Ermittlung aller Altersgeldfälle und aller Altersgeldauskünfte bestehen. Zudem sollten Informationen zur Ausbildungskostenerstattung gewonnen werden, die bei den durch das Gesetz verursachten Gesamtkosten zu berücksichtigen sind. Die Schwierigkeit bei der Erfassung der Altersgeldfälle ergab sich daraus, dass es aufgrund der Personalhoheit der obersten Bundesbehörden auf Bundesebene keine zentrale personalführende oder altersgeldfestsetzende Stelle gibt, bei der Informationen über alle Bundesbehörden abrufbar wären.

Zur Durchführung der quantitativen Ermittlung hatte das BMI daher bereits im Oktober 2013 einen selbstkonzipierten Erfassungsbogen an alle obersten Dienstbehörden verschickt. Dabei wurde darum gebeten, alle Fälle im Zeitraum vom 4. September 2013 bis zum 30. April 2016 nachzuhalten und an das zuständige Fachreferat zu melden. Die Erfassungsbögen waren vom Auftragnehmer auszuwerten.

⁶ BT-PIPr. 17/228, S. 28507 ff.

⁷ Siehe Protokoll Innenausschuss Nr. 17/98.

⁸ Siehe BT-Drs. 17/13132, S. 5.

⁹ BT-PIPr. 17/234 TOP 15.

¹⁰ Siehe BT-PIPr. 17/234, S. 29312 D - 29313 A.

¹¹ Siehe Ausschussempfehlungen BR-Drs. 354/1/13.

¹² Siehe BR-PIPr. 910, S. 308 C.

¹³ Siehe BT-PIPr. 17/234, S. 31946 C.

¹⁴ BR-PIPr. 912, S. 377.

b) Qualitative Untersuchung

Im Rahmen der qualitativen Untersuchung sollte der Auftragnehmer die Personalstellen betroffener Behörden und (ehemalige) Bedienstete befragen. Dabei sollten Informationen über die Motive und Interessen der unterschiedlichen Bediensteten sowie Erfahrungen und Schwierigkeiten der betroffenen Behörden bei der Durchführung des Altersgeldgesetzes gewonnen werden. Der Auftragnehmer sollte die Fragebögen entwickeln und die Befragungen durchführen. Die Auswahl der Behörden sollte in Absprache mit dem BMI erfolgen.

c) Fiskalische Aspekte

Im dritten Teil sollten die fiskalischen Aspekte der Einführung des Altersgeldes überprüft werden. Dabei sollten umfangreiche Informationen über die finanziellen Auswirkungen der Einführung des Altersgeldgesetzes ermittelt werden. Der Schwerpunkt des dritten Teils sollte in dem Vergleich der Kosten des Altersgeldes einerseits und den fiktiven Kosten der alternativ durchführbaren Nachversicherung in der GRV andererseits bestehen. Zudem sollten Erkenntnisse über die durch das Altersgeld verursachten Verwaltungskosten gewonnen werden.

3. Vorgehen und Zusammenarbeit mit Prognos AG

Kurz nach Erteilung des Zuschlags fand im November 2015 die Kick-Off-Sitzung mit Vertretern der Prognos AG und des BMI in Berlin statt. Im Rahmen der Sitzung stellte die Prognos AG das Konzept für die Durchführung der einzelnen Teile der Evaluation vor. Das BMI gab Hintergrundinformationen zum Gesetzgebungsverfahren und das weitere Vorgehen wurde besprochen. Anschließend wurden die bis dahin gesammelten Erfassungsbögen an die Prognos AG übermittelt, die unmittelbar mit der Auswertung begann.

Im Dezember 2015 fand eine Besprechung mit Vertretern des Bundesrechnungshofs (BRH), der Prognos AG und des BMI statt. Der BRH hatte seinerseits Interesse, die fiskalischen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes zu untersuchen, und im Rahmen eines Prüfvorhabens zur Einstellung im Beförderungsamts stichprobenartig die Inanspruchnahme von Altersgeld bei Gesprächen in Behörden abgefragt. Das Treffen diente dem Informations- und Erfahrungsaustausch. Zudem sollte geklärt werden, ob es neben der Abfrage bei den Personalstellen noch weitere Möglichkeiten gab, die Altersgeldfälle zu erfassen. Nach Ansicht des BRH bestanden solche Möglichkeiten nicht.

Ebenfalls im Dezember 2015 kontaktierte das BMI erneut alle obersten Dienstbehörden mit der Bitte, die Erfassungsbögen für die schon abgeschlossenen Zeiträume zum 31. Januar 2016 zu übermitteln. Zudem wurde um die Mitteilung von Kontaktpersonen für die Befragungen durch die Prognos AG gebeten. In der Folge wurden die Erfassungsbögen aller obersten Dienstbehörden über das BMI an die Prognos AG weitergeleitet und dort ausgewertet. Waren die Angaben nicht plausibel, nahm die Prognos AG direkt Kontakt zur betreffenden Personalstelle auf und führte eine Klärung herbei. Die Zusammenarbeit mit den Personalstellen der obersten Dienstbehörden lief reibungslos und es kann von einer vollständigen Erfassung aller Altersgeld-Fälle im Evaluierungszeitraum ausgegangen werden.¹⁵

Im März 2016 fand die Besprechung zur Vorbereitung der qualitativen Untersuchung mit Vertretern der Prognos AG und des BMI statt. Dabei wurden die zu befragenden Personalstellen festgelegt, das Fragenprogramm abgestimmt und das weitere Vorgehen geklärt. In der Folge führten die Mitarbeiter der Prognos AG insgesamt 28 Interviews. Neun Interviews wurden mit Personal- und Versorgungsstellen, vier mit regelmäßig bei gesetzgeberischen Aktivitäten im Dienstrecht beteiligten Spitzenverbänden sowie 15 Interviews mit Bediensteten geführt. Die Gespräche fanden in der Zeit von Mai bis August 2016 statt.

Im April 2016 fand die Vorbesprechung für die Konzeption der Modellrechnung zum Vergleich der Kosten des Altersgeldes und der fiktiven Kosten der Nachversicherung in der GRV statt. Soweit möglich wurden die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen mit denen des Sechsten Versorgungsberichts der Bundesregierung¹⁶ abgestimmt. Die Berechnungen wurden von der Prognos AG parallel zu den Interviews im Sommer 2016 durchgeführt.

Im September 2016 präsentierten Vertreter der Prognos AG den Entwurf des Schlussberichts im BMI in Berlin. Zum 30. September 2016 wurde der Schlussbericht von der Prognos AG an das BMI übermittelt. Die gesamte Zusammenarbeit mit der Prognos AG verlief sehr erfreulich und professionell.

¹⁵ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.1.2.a).

¹⁶ Der Sechste Versorgungsbericht der Bundesregierung wird zeitgleich mit diesem Bericht erstellt.

V. Wesentliche Ergebnisse der Evaluation

Im Rahmen der Evaluation wurden neben den in § 17 AltGG und seiner Begründung vorgegebenen Kriterien auch Nebenfolgen (positive und negative) und die Akzeptanz des Altersgelds untersucht.¹⁷

1. Personalpolitische und finanzielle Auswirkungen

a) Auswirkungen auf den Personalbestand

Insgesamt haben im Evaluationszeitraum 281 Personen Altersgeld beantragt. Das entspricht etwa 105 Fällen pro Jahr bzw. 0,33 Fällen je 1.000 Bediensteten pro Jahr. Überdurchschnittlich häufig wird Altersgeld von Angehörigen höherer Laufbahngruppen, von Bediensteten mit niedrigeren Besoldungsstufen innerhalb der Laufbahngruppen, von weiblichen Bediensteten sowie von Bediensteten im Alter unter 41 Jahren in Anspruch genommen.¹⁸ Rund ein Viertel der auf eigenen Antrag entlassenen Bediensteten ließ sich trotz bestehenden Anspruchs auf Altersgeld in der GRV nachversichern und verzichtete auf die Geltendmachung des Anspruchs.¹⁹

Die personalpolitischen und -strategischen Wirkungen des Altersgelds werden von den Dienststellen als gering bewertet. Als maßgebliche und durchweg positiv bewertete Wirkung des Altersgelds wird in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Situation der betroffenen Bediensteten gesehen.²⁰

Impulswirkungen hinsichtlich häufigerer Wechsel in die Privatwirtschaft wurden ebenso wenig festgestellt wie eine Zunahme von Abwerbungen.²¹ Die Ergebnisse der Befragungen der Dienststellen geben auch keine Hinweise darauf, dass das Altersgeld als Personalabbauinstrument eingesetzt wird.²² Eine durch das Altersgeld bedingte Attraktivitätssteigerung des Beamtenstandes wird von den Personalstellen bei der Gewinnung von Hochqualifizierten bzw. Spitzenbeamten für möglich gehalten, konnte aber nicht verifiziert werden.²³

Etwa zwei Drittel der befragten ehemaligen Bediensteten gaben an, dass das Altersgeld ihre Entscheidung, den Bundesdienst zu verlassen, nicht beeinflusst habe. Dagegen hätte ein Drittel der Befragten ohne das Altersgeld (wahrscheinlich) von einer Entlassung aus dem Dienst abgesehen.²⁴

b) Vergleich mit Kosten der Nachversicherung

Nach der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Modellrechnung entstehen dem Bund durch das Altersgeld zukünftige Zahlungsverpflichtungen mit einem Barwert²⁵ von durchschnittlich 260 000 Euro je Altersgeldfall.²⁶ Diesen Zahlungsverpflichtungen stehen durch den Wegfall der Nachversicherung Minderausgaben im laufenden Haushalt von 110 000 Euro je Altersgeldfall gegenüber. Die durchschnittlichen Mehrausgaben des Bundes durch das Altersgeldgesetz belaufen sich damit auf 150 000 Euro je Altersgeldfall bzw. bei einer unterstellten durchschnittlichen Anzahl von jährlich 105 neuen Altersgeldfällen auf insgesamt 15,8 Mio. Euro pro Jahr.²⁷

Von der Überprüfung der Auswirkungen auf die Budgets der einzelnen Ressorts wurde aufgrund der geringen Inanspruchnahme des Altersgelds abgesehen.

¹⁷ Vgl. zu diesen Prüfkriterien die vom Ausschuss der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre für Bürokratieabbau am 23. Januar 2013 beschlossene „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“, S. 2.

¹⁸ Zur Struktur der Inanspruchnahme siehe unten Teil 2, Kapitel C.II.

¹⁹ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.II.1.d).

²⁰ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.a). Siehe zur Bewertung des personalstrategischen Nutzwerts insgesamt Teil 2, Kapitel C.IV.1.f).

²¹ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.b).

²² Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.c).

²³ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.a).

²⁴ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.2.b).

²⁵ Der Barwert ist eine rechnerische Größe und weist aus, welcher Betrag zum Zeitpunkt der Entlassung eines Bediensteten am Kapitalmarkt angelegt werden müsste, um damit sämtliche Altersgeld-Ansprüche finanzieren zu können. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der zugrunde gelegte Rechnungszins. Entsprechend der Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 wurde bei der Berechnung der Kosten des Altersgelds ein Zinssatz von 2,65% zugrunde gelegt. Zu methodischen Hinweisen zur Vergleichbarkeit von Nachversicherungsbetrag und Barwert der Altersgeld-Leistung siehe unten Siehe unten Teil 2, Kapitel C.V.2.a).

²⁶ Zu den weiteren Annahmen für die Modellrechnung siehe unten Siehe unten Teil 2, Kapitel C.V.1.b).

²⁷ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.V. Die durch das Altersgeld verursachten Mehrkosten entsprechen damit den im Gesetzentwurf prognostizierten Kosten in Höhe von 15 Mio. Euro

c) Annahmen zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die administrative Umsetzung wird insgesamt als unproblematisch bewertet. Das notwendige Wissen und die erforderlichen Ressourcen sind vorhanden.²⁸

Der administrative Aufwand wird sowohl für die Erstellung von Erstfestsetzungen als auch für die Bearbeitung von Auskunftsanträgen sowie die Festsetzung der Altersgeldbezüge bei Eintritt in den Ruhestand auf etwa ein bis zwei Personentage geschätzt. Die Durchführung des Altersgelds verursacht damit einen administrativen Mehraufwand im Vergleich zur Nachversicherung in der GRV. Dies gilt insbesondere deshalb, weil nach § 7 Absatz 5 AltGG die Höhe des Altersgelds nicht geringer sein darf als die Höhe des Rentenanspruchs, der sich ergeben hätte, wenn der Altersgeldberechtigte für die Zeit der versicherungsfreien Beschäftigung in der GRV nachversichert worden wäre. Es muss also in jedem Fall eine Vergleichsberechnung durchgeführt werden.

Erheblich reduzieren ließe sich der Aufwand durch den Einsatz eines PVS-Moduls, das gleichzeitig eine zentrale Administration der Altersgeldangelegenheiten ermöglicht.²⁹

d) Praxisbewertung der Ausbildungskostenerstattung

Eine differenzierte Auswertung der Ausbildungskostenerstattung konnte nicht durchgeführt werden. Aufgrund der äußerst geringen Anzahl gemeldeter Fälle wurde davon im Rahmen der Evaluierung abgesehen.

2. Nebenfolgen und Akzeptanz

Über die in § 17 AltGG und seiner Begründung ausdrücklich bestimmten Kriterien hinaus wurden im Rahmen der Evaluation auch Nebenfolgen und die Akzeptanz des Altersgeldgesetzes geprüft.³⁰ Dabei hat sich herausgestellt, dass die Dienststellen, Bediensteten und Spitzenverbände das Altersgeldgesetz insgesamt positiv beurteilen.³¹ Sowohl die Gestaltung der Altersgeldregelungen als auch die Höhe der Altersgeldbezüge werden als angemessen empfunden.

Eine nicht intendierte Nebenfolge zeichnet sich in familienpolitischer Hinsicht ab. Die überproportional häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Frauen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Mütter nach familienbedingten Beurlaubungs- und Erziehungszeiten nicht in den Beamtendienst zurückkehren. Mehrere befragte Dienststellen äußerten, dass Entlassungsanträge häufig nach längeren Abwesenheiten aus dem Dienst gestellt werden.³²

VI. Rechtliche Bewertung des Altersgeldgesetzes in der geltenden Fassung

Das Altersgeld des Bundes ist nach den Grundsätzen des Beamtenversorgungsrechts konzipiert. Die Altersgeldregelungen enthalten jedoch Beschränkungen, um keinen übermäßigen Anreiz zu schaffen, den Bundesdienst vorzeitig zu verlassen.³³

1. Pauschaler Abschlag in Höhe von 15 Prozent

a) Höhe des Altersgelds

Die Höhe des Anspruchs auf Altersgeld errechnet sich nach § 7 Absatz 1 AltGG aus der altersgeldfähigen Dienstzeit und den altersgeldfähigen Dienstbezügen. Das Altersgeld beinhaltet jedoch einen pauschalen Abschlag in Höhe von 15 Prozent im Vergleich zur Beamtenversorgung. Dieser Abschlag ist vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache „Pöpperl“ zu bewerten.

²⁸ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.III.2.

²⁹ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.III.3.

³⁰ Vgl. zu diesen Prüfkriterien die vom Ausschuss der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre für Bürokratieabbau am 23. Januar 2013 beschlossene „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“, S. 2.

³¹ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.a).

³² Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.2.a).

³³ Vgl. Begründung zum Altersgeldgesetz, BT-Drs. 17/12479, S. 11.

b) EuGH-Verfahren Rs. C-187/15 („Pöpperl“)

Das Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf hat mit Beschluss vom 16. April 2015 dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob es mit der unionsrechtlich gewährleisteten Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Artikel 45 AEUV vereinbar ist, „wenn eine in einem Mitgliedstaat verbeamtete Person ihre Anwartschaften auf Ruhegehalt (Versorgungsbezüge) aus dem Beamtenverhältnis verliert, weil sie zwecks Aufnahme einer neuen Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis entlassen wurde, wenn das nationale Recht gleichzeitig vorsieht, dass diese Person unter Zugrundelegung der im Beamtenverhältnis erreichten Bruttobezüge in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert wird, wobei die daraus folgenden Rentenansprüche niedriger als die verlorenen Ruhegehaltsanwartschaften sind“.³⁴

Ausgangspunkt des Verfahrens war das freiwillige Ausscheiden eines in Nordrhein-Westfalen verbeamteten Lehrers (Herr Pöpperl) aus dem Landesdienst mit dem Ziel, in Österreich eine neue Tätigkeit als Lehrer aufzunehmen. Herr Pöpperl klagte gegen die Nachversicherung in der GRV, weil die daraus resultierenden Rentenansprüche deutlich niedriger gewesen wären als die verlorenen Ruhegehaltsanwartschaften. Nordrhein-Westfalen hat bislang im Gegensatz zum Bund und sechs Ländern kein Altersgeld eingeführt. Die Rechtslage bei freiwilligem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis in NRW entspricht der des Bundes vor Inkrafttreten des Altersgeldgesetzes.

Der EuGH bejahte in seinem Urteil vom 13. Juli 2016 einen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Artikel 45 AEUV durch den Verlust der Ansprüche auf Ruhegehalt aus der Beamtenversorgung, wenn die aus der Nachversicherung in der GRV resultierenden Altersrentenansprüche niedriger sind als die Ruhegehaltsansprüche.³⁵ Das Ziel, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen, insbesondere indem die Treue der Beamten zu ihrem Dienstherrn und damit personelle Kontinuität gefördert werde, könne allenfalls dann geeignet sein, den Verlust eines Teils der Versorgungsansprüche zu rechtfertigen, wenn dieses Ziel in „kohärenter und systematischer Weise“ verfolgt werde.³⁶ Dagegen spreche in der dem Fall zugrundeliegenden Konstellation allerdings, dass ein Dienstherrnwechsel innerhalb Deutschlands möglich sei, „ohne in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert zu werden, was [dem Beamten] somit ermöglicht, Ansprüche auf ein Ruhegehalt zu erwerben, das höher ist als die Altersrente nach der gesetzlichen Rentenversicherung, und die jenen vergleichbar sind, die [der Beamte] bei seinem ursprünglichen Dienstherrn erworben hatte“.³⁷ Zudem verwies der EuGH darauf, „dass nach dem Recht einiger Länder ehemalige Beamte, die aus dem öffentlichen Dienst dieser Länder ausgeschieden sind, ihre Beamtenversorgungsansprüche behalten können“.³⁸

c) Bewertung

Nach Ansicht der Bundesregierung genügt das Altersgeldgesetz den Vorgaben des EuGH. Denn letztlich fordert dieser für freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheidende Bedienstete eine in der Höhe der beamtenrechtlichen Versorgung „vergleichbare“ Alterssicherung. Nach Ansicht der Bundesregierung hat der Bund mit dem Altersgeld eine solche der Beamtenversorgung „vergleichbare“ Alterssicherung geschaffen. Der pauschale Abschlag in Höhe von 15 Prozent steht dem nicht entgegen. Denn erstens bedeutet „vergleichbar“ nicht „identisch“ und zweitens verweist der EuGH nicht nur auf die in manchen Bundesländern bestehenden Altersgeldregelungen, sondern auch auf die finanziellen Folgen für die Bediensteten, die ein Dienstherrnwechsel innerhalb Deutschlands mit sich bringen kann. Dienstherrnwechsel innerhalb Deutschlands können aber je nach Bundesland und Besoldungsgruppe auch mit finanziellen Einbußen bei der Besoldung und der Versorgung verbunden sein.

2. Wartezeit von sieben Jahren

Im Hinblick auf die siebenjährige Wartezeit ist festzuhalten, dass diese auch nach Abschluss der Evaluation als angemessen erscheint. Sie dient einerseits dazu, den beruflichen Wechsel zu ermöglichen, andererseits aber die Nachteile für den Dienstherrn zu beschränken. Mit dem Erfordernis, fünf der sieben Jahre im Dienst des Bundes zurückzulegen, wird sichergestellt, dass der Dienstherr über einen vertretbaren Zeitraum an der Arbeitskraft der Bediensteten partizipiert, bevor ein Anspruch auf Altersgeld entsteht.³⁹

³⁴ VG Düsseldorf, Vorlagebeschluss v. 16.04.2015, Az. 23 K 6871/13.

³⁵ EuGH, Urteil v. 13.07.2016, Rs. C-187/15 (Pöpperl), Rn. 41.

³⁶ EuGH, Urteil v. 13.07.2016, Rs. C-187/15 (Pöpperl), Rn. 32 f.

³⁷ EuGH, Urteil v. 13.07.2016, Rs. C-187/15 (Pöpperl), Rn. 36.

³⁸ EuGH, Urteil v. 13.07.2016, Rs. C-187/15 (Pöpperl), Rn. 40.

³⁹ Siehe BT-Drs. 17/12479, S. 13.

3. Höhe des Altersgelds im Vergleich zur Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung

Gemäß § 7 Absatz 5 AltGG darf die Höhe des Altersgelds und des Hinterbliebenenaltersgelds nicht geringer sein als die Höhe des Rentenanspruchs, der sich ergeben hätte, wenn der Altersgeldberechtigte für die Zeit der versicherungsfreien Beschäftigung in der GRV nachversichert worden wäre.⁴⁰ Damit wird verhindert, dass der optionale Alterssicherungsanspruch Altersgeld geringer ist als der obligatorische Grundversorgungsanspruch der gesetzlichen Rente als erster Säule der Alterssicherung. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Altersgeld nicht geringer ausfällt als die Rentenanwartschaften, die sich aus einer fingierten Nachversicherung der altersgeldfähigen Dienstzeit in der GRV ergeben würden und die Betroffenen allein auf Grund ihrer Entscheidung für das Altersgeld später ggf. auf Leistungen nach dem SGB XII angewiesen sind.⁴¹ Der Vergleich der beiden Werte erfolgt dabei bezogen auf den Nachversicherungszeitraum und das ohne Anwendung von Ruhensvorschriften zustehende Altersgeld.

Es sind aber Konstellationen denkbar, in denen der Altersgeldanspruch geringer ausfällt als die Höhe des Rentenanspruchs, der sich ergeben hätte, wenn der Altersgeldberechtigte für die Zeit der versicherungsfreien Beschäftigung in der GRV nachversichert worden wäre.⁴² Geschildert wurde im Rahmen der Evaluation die Situation einer längerfristigen Beurlaubung ohne Dienstbezüge bei gleichzeitiger Beschäftigung im Rahmen eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses mit relativ hohem Gehalt und damit verbundenem Erwerb von relativ hohen Rentenanwartschaften (sog. In-Sich-Beurlaubungen).

Entgegen der von der zitierten Dienstbehörde geäußerten Vermutung handelt es sich hierbei aber nicht um eine „Regelungslücke“. In besonderen Einzelfällen kann sich durch Kumulation von bereits erworbenen Rentenanwartschaften und Nachversicherungsansprüchen eine höhere Alterssicherung ergeben als bei einer Wahl des Altersgelds. Da entsprechende Konstellationen, in denen die Nachversicherung vorteilhafter ist für den Beamten, nicht unmöglich erschienen, wurde das Altersgeld seinerzeit durch den Gesetzgeber bewusst als Wahlrecht ausgestaltet.

VII. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

Mit dem Altersgeldgesetz wurde ein weiteres, eigenständiges Alterssicherungssystem geschaffen, das durch den Abbau von wirtschaftlichen Nachteilen beim freiwilligen Ausscheiden aus dem Bundesdienst zu mehr Mobilität und Flexibilität führen soll. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass das Altersgeldgesetz im Evaluationszeitraum nicht zu einer signifikanten Steigerung der Wechsel zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst geführt hat.

Dennoch wird das Altersgeldgesetz sowohl hinsichtlich seiner grundsätzlichen Wirkungen als auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltungen von Dienststellen, Bediensteten und Spitzenverbänden insgesamt positiv bewertet. Darüber hinaus ist positiv zu bewerten, dass der von Kritikern befürchtete Exodus und der Verlust von gut ausgebildeten Fachkräften (sog. Brain Drain) ausgeblieben ist.

Insofern ist als sehr positiv hervorzuheben, dass die Evaluation gezeigt hat, dass die Bediensteten des Bundes offenbar grundsätzlich keine Veranlassung sehen, freiwillig aus dem Dienst auszuschcheiden.

Die im Rahmen der Modellrechnung ermittelten zusätzlich durch das Altersgeld entstehenden Kosten entsprechen mit 15,8 Mio. Euro jährlich den im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens prognostizierten Kosten. Zu beachten ist dabei, dass die Kosten des Altersgelds auf einer Barwertberechnung beruhen. Der zu Grunde gelegte Diskontierungszinssatz ist bei solchen Berechnungen von überragender Bedeutung.

Das Altersgeldgesetz entspricht den Anforderungen der unionsrechtlichen Freiheitsgewährleistungen. Es verstößt nicht gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Artikel 45 AEUV. Denn das Altersgeld ist eine der Beamtenversorgung „vergleichbare“ Alterssicherung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.

Kritisiert wird in den Dienststellen teilweise, dass das Altersgeld die Erosion des traditionellen, auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnisses bedeute, womit tendenziell sogar eine Gefahr für die Attraktivität des Beamtendienstes bestehe. Auf der anderen Seite wird die Notwendigkeit der Modernisierung gesehen und das Altersgeld als Baustein eines modernen und zeitgemäßen Beamtendienstes bewertet.⁴³

⁴⁰ Die Regelung entspricht § 18 Absatz 9 des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG).

⁴¹ Siehe BT-Drs. 17/12479, S. 15.

⁴² Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.2.b).

⁴³ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.IV.1.f).

Kritisch ist der relativ kurze Berichtszeitraum von drei Jahren und knapp vier Monaten ab Inkrafttreten des Altersgeldgesetzes bis zum Ablauf der Berichtspflicht an den Deutschen Bundestag zu bewerten. Durch die gesetzliche Berichtsfrist zum 31. Dezember 2016 war es notwendig, den Evaluationszeitraum von vornherein auf die Zeit vom 4. September 2013 bis zum 30. April 2016 zu begrenzen. Er betrug damit lediglich zwei Jahre und knapp acht Monate. Ohne diese zeitliche Begrenzung wäre eine fundierte Auswertung und Berichterstellung sowie fristgerechte Übermittlung an den Deutschen Bundestag nicht möglich gewesen. Der Berichtszeitraum ist daher sehr knapp bemessen. In der Regel soll eine Evaluation drei bis fünf Jahre nach Inkrafttreten eines Regelungsvorhabens durchgeführt werden.⁴⁴ Bei der Festlegung einer gesetzlichen Berichtspflicht sollte ein angemessener Zeitraum zur Durchführung der Evaluation und Berichterstellung berücksichtigt werden. Allerdings bestehen anhand der bisherigen Entwicklungen keine Anzeichen, dass die Anzahl der freiwilligen Entlassungen und der Altersgeldfälle zukünftig ansteigen wird.⁴⁵

VIII. Beteiligung der Spitzenverbände

Den gemäß § 118 BBG bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligenden Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften wurde vor Fertigstellung des Berichtsentwurfs Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. dbb Beamtenbund und Tarifunion, Deutscher Gewerkschaftsbund und Deutscher Bundeswehr-Verband äußerten den Wunsch, das Altersgeldgesetz in einigen Jahren erneut evaluieren zu lassen. Der Berichtszeitraum sei zu kurz gewesen, um Aussagen über langfristige Wirkungen treffen zu können.

⁴⁴ Vgl. zu diesen Prüfkriterien die vom Ausschuss der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre für Bürokratieabbau am 23. Januar 2013 beschlossene „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“, S. 3.

⁴⁵ Siehe unten Teil 2, Kapitel C.II.3.

Teil 2 Bericht der Prognos AG über die Evaluation des Altersgeldgesetzes⁴⁶

A. Gesamtbewertung des Altersgeldgesetzes (AltGG)

Angestoßen durch verschiedene langfristige übergeordnete Entwicklungen – sogenannte Megatrends – befinden sich Arbeitswelt und Arbeitsmarkt in Deutschland in einem tiefgreifenden Wandel, der sich in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen wird. Zu den sich wechselseitig verstärkenden und beschleunigenden Kräften gehören neben der demografischen Entwicklung und dem sektoralen Strukturwandel die Globalisierung – als Sammelbegriff für die ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Aspekte weltweiter Vernetzung – sowie der technologische Fortschritt. Als wesentliche Auswirkungen auf Arbeitswelt und Arbeitsmarkt sind die folgenden Entwicklungen zu nennen:

- Aufgrund der globalisierungsbedingten Beschleunigung der Innovations- und Produktzyklen wird sich die „Halbwertszeit des Fachwissens“ verkürzen. Arbeitsverhältnisse und -formen verlieren an Stabilität. Kontinuierliche Erwerbsbiografien werden in der Folge weiter zurückgehen und mehrfache Arbeitgeber- und Tätigkeitswechsel zur gesellschaftlichen Normalität werden.
- Die demografische Entwicklung, vor allem die zunehmende Alterung der deutschen Bevölkerung, und der mit ihr verbundene Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen zu einer Verknappung von Arbeits- und Fachkräften. Um dem entgegenzuwirken wird eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Verkürzung der Ausbildungsdauern, frühere Berufseintritte, den Abbau von Vorruhestandsmöglichkeiten sowie die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters notwendig.
- Beide Effekte zusammen machen das passgenaue Matching von nachgefragten und angebotenen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt zu einer zentralen Herausforderung. Für Arbeitgeber wird die Gewinnung und Bindung qualifizierter Arbeitskräfte schwieriger. Im Zuge dessen steigt nicht nur die Bedeutung der Attraktivität der Arbeitsbedingungen, auch eine lebensphasenorientierte Personalpolitik wird immer wichtiger.

Für den öffentlichen Dienst mit seiner ausgeprägten Beschäftigungssicherheit und den Beamtendienst mit dem Lebenszeitprinzip im Besonderen sind vor diesem Hintergrund ambivalente Auswirkungen zu erwarten. Einerseits wird vor dem Hintergrund zunehmender Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt das Angebot verlässlicher Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst weiterhin attraktiv bleiben. Andererseits steigt die Gefahr, dass in dem Maße, in dem häufigere Arbeitsplatzwechsel zur gesellschaftlichen Normalität werden, die feste Bindung an einen Arbeitgeber zurückgeht und die Attraktivität insbesondere des auf Lebenszeit angelegten Beamtendienstes sinkt.

Das zum 4. September 2013 in Kraft getretene Altersgeldgesetz (AltGG) erscheint durch die Erleichterung eines Wechsels aus dem Beamten-, Richter- und Berufssoldatendienstverhältnis in die Privatwirtschaft grundsätzlich geeignet, einer möglichen Schmälerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu begegnen.

Als zentrale Wirkung des AltGG wurde in der Evaluation eine in der Regel erfolgende Verbesserung der Altersvorsorge bei freiwillig entlassenen Bediensteten gegenüber der zuvor verbindlichen Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung festgestellt. Bei den Motiven für eine freiwillige Entlassung aus dem Beamten- und Soldatendienst zeigt sich eine ausgeprägte Heterogenität. Als typische Motivlage bei ehemaligen Bediensteten in Tätigkeiten mit erheblichen Auswirkungen auf das Privatleben – insbesondere Berufssoldatinnen – ist der Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Privatleben allgemein erkennbar. Mithin zeigt das AltGG Wirkungen, die weiteren, im Gesetzgebungsprozess nicht intendierten Zielsetzungen der Bundesregierung entsprechen.

Empirisch belastbare Hinweise auf – aus Sicht der Bundesverwaltung positive wie negative – personalstrategische oder personalpolitische Wirkungen des Altersgeldes konnten in der Evaluation nicht festgestellt werden. Zu berücksichtigen ist, dass der in der Evaluation beobachtbare Zeitraum mit knapp drei Jahren ab Inkrafttreten des AltGG möglicherweise zu kurz für eine messbare Entfaltung von – z. T. indirekten – Wirkungen angesetzt wurde.

⁴⁶ Bericht der Prognos AG über die Evaluierung des Gesetzes über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten vom 28. August 2013 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern.

Eine besondere Relevanz hat das AltGG durch ein nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgtes Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Arbeitnehmerfreizügigkeit erhalten. Das AltGG ist vorbehaltlich einer ggf. erforderlichen Justierung einzelner Regelungsbestandteile geeignet, die Konformität von Beamtenversorgungsgesetz und Soldatenversorgungsgesetz mit der Rechtsprechung des EuGH zu gewährleisten.

Aus einer ordnungspolitischen Perspektive ist in diesem Kontext zu bemerken, dass mit dem Wegfall einer verpflichtenden Übertragung der in einem Alterssicherungssystem erworbenen Ansprüche in ein anderes bestehendes Alterssicherungssystem durch das AltGG eine Inkonsistenz weitgehend beseitigt worden ist.

Die fiskalischen Netto-Kosten des AltGG belaufen sich nach den Ergebnissen der Evaluation auf einen Betrag von 15,8 Mio. Euro pro Jahr. Hinweise auf eine erhebliche Zu- oder Abnahme dieser jährlichen Kosten in der Zukunft bestehen nicht. Bei einer Wirtschaftlichkeitsbewertung des AltGG ist neben den – insgesamt gering ausgeprägten – Nutzeneffekten für die Bundesverwaltung die sich durch die EuGH-Rechtsprechung ergebende Notwendigkeit für eine entsprechende Regelung zu berücksichtigen.

Negative bzw. für die Bundesverwaltung nachteilige Wirkungen des AltGG wurden im Rahmen der Evaluation nicht festgestellt. Eine befürchtete Zunahme der Abwerbung qualifizierten Personals ist nicht erfolgt. Die administrative Umsetzung des AltGG zieht über die für Einführungsphasen typischen Herausforderungen hinaus keine wesentlichen Probleme und Mehraufwände nach sich.

Hinweise auf bestehende Weiterentwicklungsbedarfe und -möglichkeiten des AltGG haben sich im Rahmen der Evaluation nicht ergeben. Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte, dass die insgesamt verhaltene Impulswirkung des AltGG durch eine Modifikation von Regelungsbestandteilen beeinflusst werden könnte.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation

Inanspruchnahme des Altersgelds

Die Häufigkeit der Inanspruchnahme des Altersgelds ist mit bislang durchschnittlich 105 Altersgeldfällen pro Jahr bzw. 0,33 Fällen je 1.000 Bedienstete insgesamt gering. Eine Impulswirkung durch das Altersgeld im Sinne eines häufigeren Wechsels von Bediensteten in die Privatwirtschaft ist nicht feststellbar. Ebenso wenig ist durch das Altersgeld eine deutliche Zunahme von Abwerbungen durch die Privatwirtschaft erfolgt. Bei der Entscheidung für eine freiwillige Entlassung aus dem Bundesdienst ist das Altersgeld überwiegend von nachrangiger Bedeutung. Vielmehr zeigt sich hier eine große Heterogenität der Motive bei der Beantragung der Entlassungen.

Es gibt keine Hinweise, dass die insgesamt geringe Inanspruchnahme des Altersgelds maßgeblich auf die Gestaltung der Regelung bzw. spezifische Regelungsbestandteile zurückzuführen ist, durch denen Bediensteten Nachteile bei der Altersvorsorge gegenüber einer Weiterbeschäftigung im Bundesdienst entstehen. Ebenso wenig ergeben sich Anhaltspunkte, dass die administrative Umsetzung oder etwaige Defizite bei der Kommunikation der Altersgeldregelung eine Inanspruchnahme erschweren oder behindern. Die insgesamt geringe Häufigkeit der Inanspruchnahme des Altersgelds ist daher in erster Linie auf eine offensichtlich generell nur wenig verbreitete Neigung unter Bundesbediensteten zurückzuführen, den Bundesdienst zu verlassen. Als ein – mit den Ruhestandsbezügen nicht unmittelbar zusammenhängender – finanzieller Grund gegen eine Entlassung ist der Wegfall der Beihilfe zur privaten Krankenversicherung sowie der ggf. bestehenden Mitversicherungsmöglichkeit und Beihilfeberechtigung von Angehörigen im Falle einer Beendigung des Dienstverhältnisses zu sehen.

Wirkungen des Altersgelds

Im Rahmen der Evaluation konnten keine empirisch belastbaren Hinweise auf – positive wie negative – personalstrategische oder personalpolitische Wirkungen des Altersgelds für die Bundesverwaltung festgestellt werden. Eine auf das Altersgeld zurückzuführende – allerdings auf Einzelfälle beschränkte – Attraktivitätssteigerung des Beamtendienstes insbesondere für erfahrene Fach- bzw. Führungskräfte wird seitens der Personalverantwortlichen bzw. Versorgungsstellen der Bundesverwaltung für möglich gehalten. Fragen zu Regelungen bei einem künftigen Arbeitgeberwechsel, zu der Altersvorsorge und spezifisch zur Altersvorsorge bei einem möglichen späteren Arbeitgeberwechsel werden seitens der Personalverantwortlichen und auch der Bediensteten als im Rahmen von Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst jedoch insgesamt als wenig relevant bewertet. Eine verstärkte Kommunikation der Altersgeldregelung wird daher nicht als wirksam betrachtet.

Die zentrale Wirkung des Altersgelds besteht gemäß den Ergebnissen der Evaluation in einer in der Regel gegenüber der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfolgenden Verbesserung der Altersvorsorge der entlassenen Bediensteten. Die Gestaltung der Altersgeldregelung und die Höhe der Altersgeldbezüge werden dabei insgesamt als angemessen bewertet. Das Altersgeldgesetz (AltGG) wird daher von Seiten der Dienststellen, Bediensteten und Gewerkschaften bzw. Berufs- oder Personalverbänden insgesamt positiv beurteilt.

Im Rahmen der Evaluation ergaben sich Hinweise, dass in spezifischen Fällen eine Nachversicherung für die entlassenen Bediensteten günstiger als die Beantragung des Altersgelds sein kann. Zutreffen kann dies auf Fälle, in denen während Beurlaubungs- oder Entleihungszeiten vergleichsweise hohe Ansprüche in der GRV erworben worden sind. Zusammen mit weiteren, mit der individuellen Lebensplanung verbundenen Gründen, kann dies erklären, weshalb etwa ein Viertel der entlassenen Bediensteten mit grundsätzlichem Altersgeldanspruch sich für die Nachversicherung entscheiden.

Administrative Umsetzung der Altersgeldregelung

Die Administration des Altersgelds umfasst zwei zeitlich voneinander getrennte Phasen: Zum einen die Phase der Altersgeldfestsetzungen bei Entlassungen sowie der Bearbeitung der Auskunftsanträge, zum anderen die Phase der Auszahlung der Altersgeldbezüge, wenn die ausgeschiedenen Bediensteten ihren tatsächlichen Renteneintritt vollziehen. Aufgrund der wenigen Jahre seit Inkrafttreten des AltGG konnten zu der zweiten Phase im Rahmen der Evaluation keine empirischen Erkenntnisse gewonnen werden.

Die inhaltliche und fachliche Qualität der Altersgeldfestsetzungen und Auskunftsanträge wird in aller Regel als unproblematisch bewertet. Die betroffenen Stellen der Personalverwaltung verfügen über das erforderliche

Know-how und die notwendigen Ressourcen. Im Rahmen der Evaluation wurde lediglich ein Fall eines – letztlich unbegründeten – inhaltlichen Einspruchs gegen eine Altersgeldfestsetzung gemeldet. Als Einzelfall wurde zudem auf Unklarheiten und Unsicherheiten bei der Anrechnung von Beurlaubungszeiten hingewiesen. Die Bearbeitung der Auskunftsanträge erfolgte in 70 Prozent der Fälle innerhalb von zwei Monaten, in über 90 Prozent der Fälle innerhalb von höchstens drei Monaten. Von den Bediensteten werden Bearbeitungsdauer und inhaltliche Qualität der Auskunftsanträge wie auch der Altersgeldfestsetzungen bis auf wenige Ausnahmen als gut bewertet.

Die Zuständigkeiten der Bearbeitung der Altersgeldfestsetzungen und Auskunftsanträge sind in der Bundesverwaltung allerdings bislang nicht durchgängig festgelegt. Die Bundesfinanzverwaltung übernimmt bislang im Rahmen der Amtshilfe die Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten für die Ressorts, die die Altersgeldfestsetzungen und Auskunftserteilungen nicht selbst durchführen. Bis auf eine Ausnahme ist hierbei noch keine formale Aufgabenübertragung erfolgt, so dass die Bescheiderstellung mit entsprechendem Mehraufwand weiterhin von den jeweiligen Ressorts vorgenommen wird.

Ungeklärte Zuständigkeiten bei der Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten bestanden übergangsweise im Bereich des BMI, weshalb für Bedienstete aus diesem Ressort zeitweilig keine Bearbeitungen – auch nicht im Wege der Amtshilfe durch die Bundesfinanzverwaltung – erfolgt sind.

Die umfassende Regelung der Zuständigkeiten und formale Aufgabenübertragung wird derzeit zwischen den betreffenden Ressorts abgestimmt. Zudem erfolgt die Entwicklung eines auf dem elektronischen Personalverwaltungssystem-Programm (PVS) der Firma SAP aufbauenden Moduls für die Bearbeitung des Altersgelds.

Administrativer Aufwand

Der personelle Aufwand für die Erstellung von Erstfestsetzungen des Altersgeldanspruchs bzw. für die Bearbeitung von Auskunftsanträgen wird von den Dienststellen auf etwa ein bis zwei Personentage geschätzt. Für die Festsetzung der Altersgeldbezüge bei Eintritt in den Ruhestand wird ein Aufwand in vergleichbarem Umfang erwartet. Aufgrund der Pflicht zur Durchführung einer Vergleichsberechnung entsteht dieser personelle Aufwand zusätzlich zu der Berechnung der Nachversicherung in der GRV. Mit dem Einsatz eines PVS-Moduls für die Bearbeitung von Altersgeldangelegenheiten, das ebenfalls eine zentrale Bearbeitung innerhalb der Bundesverwaltung unterstützt, ließe sich der benötigte Personalaufwand für die Altersgeldadministration noch weiter reduzieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch insbesondere eine systematische Pflege der Daten der Personalakten in das PVS-Modul.

Fiskalische Auswirkungen

Nach der im Rahmen der Evaluation auf Grundlage der erhobenen Daten zur Inanspruchnahme des Altersgelds durchgeführten Modellrechnung belaufen sich für das Referenzjahr 2013 die aus dem AltGG für den Bund entstehenden zukünftigen Zahlungsverpflichtungen im Barwert auf einen Betrag von durchschnittlich 260 000 Euro je Altersgeldfall. Diesen im Rahmen der Modellierung errechneten zukünftigen Zahlungsverpflichtungen stehen durch den Wegfall der Nachversicherung Minderausgaben im laufenden Haushalt von 110 000 Euro je Altersgeldfall gegenüber. Die durchschnittlichen Mehrausgaben des Bundes durch das AltGG belaufen sich damit auf 150 000 Euro je Altersgeldfall bzw. bei einer unterstellten durchschnittlichen Anzahl von jährlich 105 neuen Altersgeldfällen auf insgesamt 15,8 Mio. Euro pro Jahr.⁴⁷

⁴⁷ Es gilt die methodischen Hinweise zur Vergleichbarkeit von Nachversicherungsbetrag und Barwert der Altersgeld-Leistung in Teil 2, Kapitel C V.2.a) zu beachten.

C. Gutachten der Prognos AG

I. Ziele, Methoden und Vorgehen

Die Bundesregierung ist nach § 17 AltGG verpflichtet, dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2016 über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes (AltGG) zu berichten. Zur Gewinnung einer empirischen Grundlage ist die Prognos AG vom Bundesministerium des Innern mit der Durchführung einer Evaluation beauftragt worden, deren Ergebnisse in dem vorliegenden Untersuchungsbericht dargestellt sind. Die zentralen Fragestellungen der Evaluation sind zum einen die Analyse der Inanspruchnahme des Altersgelds und zum anderen die Bewertung des AltGG nach unterschiedlichen Kriterien. Evaluationsmethoden sind eine quantitative Datenerfassung, qualitative Befragungen und Modellrechnungen.

1. Zentrale Fragestellungen

Zentrale, im Rahmen der Evaluation zu beantwortende Fragestellungen sind zum einen die Analyse der Inanspruchnahme des Altersgelds und zum anderen die Bewertung des AltGG hinsichtlich unterschiedlicher Kriterien.

a) Deskriptive Analyse der Inanspruchnahme des Altersgelds

Die deskriptive Analyse der Inanspruchnahme der Altersgeld-Regelung erfüllt im Rahmen des Evaluationsauftrags eine zweifache Funktion. Zum einen stellt sie mit der erstmaligen Ermittlung der Inanspruchnahme des AltGG für sich selbst ein Ergebnis des Evaluationsauftrags dar. Zum anderen bildet sie eine der Datengrundlagen für die nachvollziehbare Bewertung der Wirkungen des AltGG.

Zentrale Regelungen zur Inanspruchnahme des Altersgelds

Altersgeld wird Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit, die nach § 33 des Bundesbeamtengesetzes entlassen worden sind, Richterinnen und Richtern auf Lebenszeit, die nach § 21 Absatz 2 Nr. 4 des Deutschen Richtergesetzes entlassen worden sind, und Berufssoldatinnen und -soldaten, die nach § 46 Absatz 3 des Soldatengesetzes entlassen worden sind, gewährt, wenn zum Zeitpunkt der Entlassung zwingende dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und sie vor Beendigung des Dienstverhältnisses eine Erklärung gegenüber dem Dienstherrn abgegeben haben, anstelle der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) das Altersgeld in Anspruch nehmen zu wollen.

Ein Anspruch auf Altersgeld und auf Hinterbliebenenaltersgeld besteht, wenn eine altersgeldfähige Dienstzeit nach § 6 Absatz 1 bis 4 von mindestens sieben Jahren, davon wenigstens fünf Jahre im Bundesdienst, zurückgelegt worden ist. Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung sind dabei in vollem Umfang zu berücksichtigen.

b) Bewertung des AltGG

Für die umfassende Bewertung des AltGG wurden die im Folgenden dargestellten vier Dimensionen berücksichtigt. Zur Konkretisierung und Operationalisierung der Zielsetzungen wurde ein differenziertes Zielsystem entwickelt und mit dem BMI abgestimmt, welches im Anhang des Berichts beigefügt ist.

Wirkungen des AltGG: Hier stehen auf der einen Seite die personalpolitischen und personalstrategischen Wirkungen und auf der anderen Seite die Wirkung der Regelung für Bedienstete im Fokus.

Hinsichtlich der *personalpolitischen und -strategischen Wirkungen* ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Beamtendienstes der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt durch Stärkung der Attraktivität bei potenziell interessierten jungen qualifizierten Arbeitskräften (Relevanz, Bekanntheit, Attraktivitätssteigerung)
- Erleichterung des Wechsels von Beamten des Bundes in die Privatwirtschaft (Vermeidung eines Know-how-Verlusts, Abbau von Hürden für einvernehmliche Entlassungen)
- Weitere personalstrategische Wirkungen (explorativ)
- Personalstrategischer Nutzwert des AltGG für die Bundesverwaltung

Hinsichtlich der *Wirkung für entlassene Bedienstete* ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- Wirkung auf die Altersvorsorge der Bediensteten (Besserstellung gegenüber Nachversicherung, weitere Wirkungen)
- Vermeidung von Benachteiligungen / Gerechtigkeit (gleiche Inanspruchnahmemöglichkeiten, gerechte Behandlung)
- Weitere Wirkungen der Altersgeldregelung auf Bedienstete (explorativ)

Prozessqualität des AltGG: Hier steht die Frage nach der *Praktikabilität* und der *Umsetzungsqualität* der Altersgeld-Regelung im Fokus. Es ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- Transparenz der Regelung (Informationsangebote, Bekanntheit)
- Prozessqualität der Umsetzung (geregelt und transparente Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Anträge, Gewährleistung der zur Bearbeitung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen)
- Effizienz der Umsetzung (Ressortvereinbarungen und Einsatz eines SAP-HR-Moduls, zeitnahe Auskunftserteilung bei Auskunftsanträgen, Prozesskosten und Kosteneffizienz der Bearbeitung im Vergleich zur Nachversicherung)
- Bearbeitungsqualität (Verständlichkeit und Bedienstetenorientiertheit der Auskünfte, fachliche Korrektheit der Auskünfte bzw. Festsetzungen)

Zudem ergeben sich zwei weitere Evaluationsschritte:

Fiskalische Kosten des AltGG: Auf Grundlage einer Modellrechnung sollen die *fiskalischen Kosten* der Altersgeld-Leistungen quantifiziert sowie die *fiskalischen Mehrkosten* der Altersgeld-Leistungen gegenüber der Nachversicherung ermittelt werden.

Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung: Abschließend soll das *Verhältnis von Nutzwert und Kosten* (Mehrkosten durch Leistungen und Verwaltungsaufwand) des AltGG ermittelt werden.

2. Daten- und Methodengrundlagen der Evaluation

Die Datengrundlagen der Evaluation bilden die quantitative Erfassung der Daten zur Inanspruchnahme des Altersgelds, qualitative Befragungen und Modellrechnungen.

a) Quantitative Datenerfassung zur Inanspruchnahme des Altersgelds

In Kapitel C II des vorliegenden Evaluationsberichts der Prognos AG werden die Ergebnisse der quantitativen Erfassung zur Inanspruchnahme des Altersgelds seit Einführung der Regelung im September 2013 dargestellt.

Die quantitative Erfassung der Daten zur Inanspruchnahme des Altersgelds erfolgte über einen vom Referat D4 des BMI (bereits vor Beauftragung der Prognos AG) entworfenen *Erfassungsbogen*. Mit Hilfe dieses Erfassungsbogens wurden die folgenden Angaben jeweils separat für sechs Zeiträume (4. September bis 31. Dezember 2013, 1. und 2. Halbjahr 2014, 1. und 2. Halbjahr 2015, 1. Januar bis 30. April 2016) und alle Laufbahngruppen (höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst) erhoben:

- Entlassungen auf eigenen Antrag (Anzahl)
- Nachversicherung trotz Anspruch auf Altersgeld (Anzahl)
- Nichterfüllung der Wartezeit (Anzahl)
- Auskunftsanträge (Anzahl)
- Dauer der Bearbeitung von Auskunftsanträgen (< 1 Monat, 1-2 Monate, 2-3 Monate und > 3 Monate)
- Zurückgezahlte Ausbildungsvergütung (Anzahl gesamt, nach § 49 Absatz 4 SG und § 41 BLV)
- Summe der fiktiven Nachversicherungsbeträge (Eurobetrag)

Die Anzahl der Personen, die Altersgeld in Anspruch genommen haben, wurde im Erfassungsbogen nicht direkt abgefragt. Sie ergibt sich jedoch indirekt aus der Differenz zwischen der Zahl aller Personen, die sich auf eigenen Antrag entlassen ließen, und der Zahl der Personen, die sich entweder trotz Altersgeldanspruch nachversichern ließen oder die Wartezeit nicht erfüllten.

Für die Altersgeld-Fälle wurden zudem *personenbezogene Daten* abgefragt, die aufgrund der Fragebogenstruktur sowohl dem jeweiligen Bezugszeitraum als auch der jeweiligen Laufbahngruppe zuordenbar sind:

- Alter (< 31 Jahre, 31 bis 64 Jahre in Jahresschritten, > 64 Jahre)
- Geschlecht (männlich, weiblich)
- Besoldungsgruppe (A4 bis A16, B1 bis B11)
- Dienstzeit (7 bis 10 Jahre, 11 bis 15 Jahre, 16 bis 20 Jahre, ... > 35 Jahre)

Der Erfassungsbogen wurde bereits am 14. Oktober 2013, d. h. kurz nach Einführung des AltGG, mit einem Begleitschreiben des Referat D4 des BMI an die obersten Dienstbehörden auf Bundesebene verschickt. Die obersten Dienstbehörden wurden in diesem Schreiben darum gebeten, die zuständigen Personalstellen aller Behörden in ihrem Bereich über die Datenerfassung zu informieren und sie zur Erfassung der Daten (gesondert für das Halbjahr des Berichtszeitraums und innerhalb eines Halbjahres getrennt nach Laufbahngruppen) aufzufordern. Das BMF, das BMAS und das BMVI wurden zusätzlich dazu aufgefordert, den Erfassungsbogen und das Begleitschreiben an die Postnachfolgeunternehmen, die Sozialversicherungsträger und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) weiterzuleiten. Die ausgefüllten Erfassungsbögen sollten auf Wunsch des BMI halbjährlich oder alternativ gesammelt bis spätestens 30. Juni 2016 an das BMI, Referat D4, geschickt werden.

Unmittelbar nach der Beauftragung der Prognos AG mit der Evaluierung des AltGG wurde am 18. November 2015 ein weiteres Schreiben des Referats D4 des BMI an die obersten Dienstbehörden verschickt. Darin wurden die Meldefristen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 auf den 31. Januar 2016 und für den Zeitraum bis zum 30. April 2016 auf den 31. Mai 2016 vorverlegt.⁴⁸ Zudem wurden die Behörden dazu aufgefordert, dem Referat D4 des BMI für die Durchführung der Evaluation eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner zu nennen. Es wurde außerdem angekündigt, dass die Prognos AG zeitnah mit ausgewählten Behörden in Kontakt treten wird, um Informationen abzufragen und die Bereitschaft zu Interviews zu erkunden.

Sowohl nach Ablauf der ersten Meldefrist als auch nach Ablauf der finalen Meldefrist wurden die eingegangenen Fragebögen von der Prognos AG jeweils auf ihre Vollständigkeit und Plausibilität hin überprüft. Hatten Behörden bis zur Frist keine Daten bzw. keine Fehlanzeige gemeldet, wurden diese telefonisch vom Referat D4 des BMI kontaktiert und zur zeitnahen Nachlieferung der Daten aufgefordert. Waren die gemeldeten Daten unvollständig oder nicht plausibel, wurden die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei den Behörden telefonisch von der Prognos AG kontaktiert und um die Korrektur der Angaben gebeten.

Unter Anwendung des beschriebenen Vorgehens konnten alle relevanten Daten wie geplant rechtzeitig erhoben und ausgewertet werden. Von einer Auswertung der erfassten Daten zu den zurückgezahlten Ausbildungsvergütungen⁴⁹ (zu wenige Angaben) und zu den fiktiven Nachversicherungsbeträgen in der GRV (Entscheidung für die Modellierung der Daten) wurde in Abstimmung mit dem BMI abgesehen. Die Kosten der Nachversicherungsbeträge wurden stattdessen im Rahmen der Modellrechnung zu den fiskalischen Auswirkungen simuliert, wobei die Angaben aus den Erhebungsbögen wo verwendbar zur Plausibilisierung herangezogen wurden (siehe Teil 2, Kapitel C V).

Zu Beginn der Evaluation haben sich der Auftraggeber und die Prognos AG gemeinsam darüber informiert, ob es mögliche alternative Datenquellen hinsichtlich der Inanspruchnahme des Altersgelds gibt. Hintergrund war es den Umfang und die Qualität der verfügbaren Daten zu optimieren. Nach eingehender Prüfung der Datenlage, u. a. im Rahmen eines Gesprächs mit Verantwortlichen des Bundesrechnungshofs am 8. Dezember 2015 in Bonn, wurde jedoch festgestellt, dass es keine alternativen Datenquellen zur Inanspruchnahme des Altersgelds auf Bundesebene gibt. Entsprechend bilden die über den Erfassungsbogen des BMI erfassten Daten die alleinige und – aufgrund der vollständigen Erfassung – solide Grundlage für die Analyse der Inanspruchnahme des Altersgelds.

Zur Einordnung der erfassten Daten der Bundesbehörden wurde beim Statistischen Bundesamt eine Auswertung zur Gesamtzahl der Bundesbeamtinnen und -beamten, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten in Auftrag gegeben. Die Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen wurden in

⁴⁸ Ziel war es im Hinblick auf den Evaluationsbericht zu gewährleisten, dass die Daten der Prognos AG rechtzeitig zur Verfügung stehen. Zusätzlich versendete das Referat D4 des BMI kurz vor Ablauf der finalen Frist noch einmal eine Erinnerungsmail an die obersten Dienstbehörden.

⁴⁹ Die relevanten Regelungen zur Ausbildungsvergütung sind in § 41 Bundeslaufbahnverordnung (Erstattung der Kosten einer Aufstiegsausbildung für Beamtinnen und Beamte), § 12 Bundespolizeibeamtengesetz (Erstattung der Kosten eines Studiums) und § 49 Soldatengesetz (Folgen der Entlassung und des Verlustes der Rechtsstellung eines Berufssoldaten) zu finden.

Absprache mit der Prognos AG und dem BMI gesondert ausgewiesen. Es liegen Informationen für den Stichtag 30.06.2014 vor für Beamtinnen/Beamte und Richterinnen/Richter⁵⁰ und Berufssoldatinnen/-soldaten (ohne Zeitsoldatinnen/-soldaten) sowie (nachrichtlich) Beamtinnen/Beamte der Postnachfolgeunternehmen im Bundesdienst nach:⁵¹

- Laufbahn-, Altersgruppen und Geschlecht
- Einstufungen und Geschlecht

Eine Auswertung nach Dienstalter war von Seiten des Statistischen Bundesamtes nicht möglich.

Alle im folgenden Evaluationsbericht dargestellten Auswertungen, die auf der Erfassung des BMI und der Auswertung des Statistischen Bundesamtes basieren, werden zur Wahrung der Anonymität gemäß der Datenschutzbestimmungen aggregiert ausgewiesen. Auf die differenzierte Darstellung der Daten einzelner Ressorts und Dienstbehörden wird aus dem gleichen Grund verzichtet.

Die erhobene Datengrundlage zur Inanspruchnahme des Altersgeldes ist als sehr zuverlässig zu bewerten. Grund ist zum einen, dass tatsächlich eine lückenlose Vollerhebung realisiert werden konnte. Zudem weisen die Daten im Vergleich der erfassten Zeiträume eine konsistente Struktur hinsichtlich der Gesamtzahl und der erfassten personenbezogenen Merkmale wie z.B. Alter, Geschlecht oder Laufbahngruppe auf. Es kann daher weitestgehend ausgeschlossen werden, dass die Datengrundlage durch einmalige Ereignisse maßgeblich verzerrt worden ist.

b) Qualitative Befragung von Personalverantwortlichen der Dienststellen, Versorgungsstellen, Spitzenverbänden sowie Bediensteten

Das Kapitel C III des vorliegenden Evaluationsberichts fasst die im Rahmen der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse zur Administration, zu den Prozessen und Zuständigkeiten rund um das AltGG zusammen. In Kapitel C IV werden zudem die Ergebnisse zu den Wirkungen des AltGG dargestellt. Die zentrale Quelle für diese beiden Berichtskapitel sind die Befragungen der Personalverantwortlichen und Versorgungsstellen, der Spitzenverbände und der Bediensteten.

Für die Befragung der Personengruppen wurden auf Basis der ersten beiden Kategorien des in Kapitel C I.1.b) vorgestellten Bewertungssystems (1. Wirkungen des AltGG und 2. Prozessqualität des AltGG) Gesprächsleitfäden entwickelt. Je nach Personengruppe haben die Leitfäden unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte (*Tabelle 1*):

Tabelle 1: Inhaltliche Schwerpunkte nach befragter Personengruppe

	Wirkungen		Prozessqualität
	personalpolitisch/ -strategisch	für Bedienstete	
Personalverantwortliche in den Dienststellen	x		x
Versorgungsstellen			x
Spitzenverbände	x	x	
Bedienstete		x	x

Quelle: Prognos AG 2016

⁵⁰ Ohne Bezieher/-innen von Amtsgehalt und Beamtenanwärter/-innen.

⁵¹ Zur Wahrung des Datenschutzes wurde in der beigefügten Tabelle das Verfahren einer 5er-Rundung angewendet. Das Statistische Bundesamt weist darauf hin, dass eine solch differenzierte Betrachtung der Berufssoldatinnen/-soldaten nicht standardmäßig veröffentlicht wird. Entsprechend ist hier ein besonderer Schutz der Daten zu beachten.

Die *Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner* in den Dienst- und Versorgungsstellen erfolgte auf Basis der quantitativen Daten zur Inanspruchnahme, die zum 1. März 2016 vorlagen, und in enger Abstimmung mit dem Referat D4 des BMI. Von besonderem Interesse waren:

- Behörden mit überdurchschnittlich vielen Altersgeld-Fällen und Auskunftsanträgen
- Behörden in ausgeprägter Arbeitskräfte-Konkurrenz mit der Privatwirtschaft (Indiz: hohe Anzahl an freiwilligen Entlassungen)
- Dienststellen mit Interesse an der Auflösung von Dienstverhältnissen (z. B. wegen personeller Überkapazitäten)
- Behörden mit überdurchschnittlicher, durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Bearbeitungsdauer der Auskunftsanträge

Die regelmäßig bei gesetzgeberischen Maßnahmen im Dienstrecht beteiligten Spitzenverbände wurden in Absprache mit Referat D4 des BMI einbezogen.

Die genannten Kriterien bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in den Dienst- und Versorgungsstellen spielten auch bei der Auswahl der Bediensteten eine zentrale Rolle. Für die Interviews in Frage kamen grundsätzlich:

- Bedienstete mit Altersgeld-Inanspruchnahme,
- Bedienstete mit Nachversicherung trotz Altersgeld-Anspruch oder
- Bedienstete mit Auskunftsanträgen, die bislang keinen Antrag auf freiwillige Entlassung gestellt haben.

Um eine angemessene Bandbreite typischer Interessenlagen, Motive und Erfahrungen zu erhalten, wurde bei der Auswahl der Bediensteten zudem ihr Geschlecht und ihr (ehemaliger) Dienstbereich berücksichtigt.⁵²

Die *Kontaktaufnahme mit den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern* durch die Prognos AG verlief je nach Personengruppe unterschiedlich. Die Kontaktaufnahme mit:

- Den Personalverantwortlichen in den Dienststellen und den Verantwortlichen in den Versorgungsstellen erfolgte per Anschreiben des Referats D4 des BMI und anschließend durch die Prognos AG telefonisch über die im Rahmen der Datenerfassung genannten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Teilweise konnten die Gespräche direkt mit den bereits bekannten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern geführt werden, teilweise erfolgte eine Weiterleitung an geeignete Kolleginnen und Kollegen innerhalb der Behörde bzw. innerhalb des Geschäftsbereichs.
- Den Spitzenverbänden erfolgte per Anschreiben des Referats D4 des BMI und telefonisch durch die Prognos AG direkt über die mit dem BMI abgestimmten Kontaktpersonen.
- Den Bediensteten erfolgte über ein Anschreiben des Referats D4 des BMI an die ausgewählten Behörden, das meist im Rahmen der Terminierung der Gespräche mit den Personalverantwortlichen mit der Bitte um Weiterleitung an die Bediensteten übermittelt wurde. Um die Anonymität der Bediensteten zu wahren, konnten sich diese bei vorhandener Bereitschaft zu einem Interview selbständig an die Prognos AG wenden.

Die Gespräche mit den Personalverantwortlichen in den Dienststellen und den Versorgungsstellen sowie den Spitzenverbänden fanden i. d. R. bei den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern vor Ort statt. Die Bediensteten-Interviews erfolgten hingegen ausschließlich telefonisch. Die Befragungen mit den unterschiedlichen Personengruppen erfolgten zeitgleich. Die Gespräche starteten im Mai 2016 und waren Mitte August 2016 abgeschlossen.

Insgesamt wurden von Prognos 28 Interviews geführt, darunter:

- 9 Interviews mit Dienst- und Versorgungsstellen, namentlich:
 - Bundespolizei (Geschäftsbereich des BMI)
 - BMF, Hauptzollamt München, Deutsche Telekom AG, Service-Center Dresden, Standort Löbau
 - Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr (BAPersBw im Geschäftsbereich des BMVg)

⁵² Das Alter, die Laufbahngruppe und die Besoldungsstufe der (ehemals) Bediensteten wurde dagegen aufgrund der geringen Zahl der in Frage kommenden Personen bei der Auswahl nicht berücksichtigt.

- BMBF
 - Deutsche Bundesbank
 - Bundesagentur für Arbeit
 - 4 Interviews mit Spitzenverbänden, namentlich:
 - Deutscher Bundeswehrverband (DBwV)
 - Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
 - dbb beamtenbund und tarifunion
 - Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
- Der Deutsche Richterbund (DRB) und der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB) wurden von der Prognos AG für Gespräche angefragt, signalisierten jedoch, dass ihrerseits kein Gesprächsbedarf besteht (u. a., weil sie bzw. ihre Mitglieder bisher nicht vom AltGG betroffen waren).
- 15 Interviews mit Bediensteten. Diese sind bzw. waren bei den folgenden Bundesbehörden beschäftigt (Zugehörigkeit der Behörden zu Geschäftsbereich und Anzahl der geführten Interviews in Klammern):
 - Bundespolizei (BMI, 1)
 - BaFin (BMF, 1)
 - BMVg (5)
 - Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BMAS, 1)
 - Deutsche Bundesbank (1)
 - BMBF (1)
 - Bundesagentur für Arbeit (Sozialversicherungsträger, 3)
 - Knappschaft Bahn See (Sozialversicherungsträger, 1)
 - Unfallversicherung Bund und Bahn (Sozialversicherungsträger, 1)

Von den 15 befragten Bediensteten waren fünf weiblich. Zwei der 15 Befragten haben sich gegen eine freiwillige Entlassung entschieden. Von den 13 Befragten, die sich für eine freiwillige Entlassung entschieden haben, haben elf das Altersgeld in Anspruch genommen. Von den zwei übrigen Befragten hat einer die Wartezeit nicht erfüllt und einer hat sich bewusst gegen das Altersgeld entschieden.

c) Modellrechnungen zu fiskalischen Effekten des AltGG

Im Rahmen des Evaluationsberichts sollen sowohl die Kosten des Altersgelds als auch die Kosten der Nachversicherung bei der GRV modelliert werden. Zudem sollen die fiskalischen Gesamtkosten der Regelung berechnet werden. Die Methodik der Modellrechnungen wird direkt in Kapitel C V beschrieben.

II. Inanspruchnahme des Altersgelds und Auskunftsanträge

Im Evaluationszeitraum – d. h. zwischen Inkrafttreten des AltGG zum 4. September 2013 bis zum April 2016 – erfolgten insgesamt 281 bzw. jährlich durchschnittlich 105 Altersgeldfestsetzungen. Die Anzahl der Altersgeldfestsetzungen ist in den betrachteten Halbjahren mit Ausnahme der ersten Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes weitgehend konstant geblieben, so dass sich keine Hinweise auf eine in Zukunft steigende Inanspruchnahme ergeben. Das Altersgeld wird überdurchschnittlich häufig von Angehörigen höherer Laufbahngruppen, von Bediensteten mit niedrigeren Besoldungsstufen innerhalb der Laufbahngruppen, von weiblichen Bediensteten sowie von Bediensteten im Alter von unter 41 Jahren in Anspruch genommen.

Im Evaluationszeitraum wurden insgesamt 370 bzw. jährlich durchschnittlich 139 Auskunftsanträge gestellt. Die Anzahl der Auskunftsanträge ist zwischen September 2013 und April 2016 leicht gestiegen. Auskunftsanträge wurden überdurchschnittlich häufig von Angehörigen des höheren Dienstes gestellt. Über 90 Prozent wurden innerhalb von drei Monaten bearbeitet.

1. Umfang und Struktur der Inanspruchnahme des Altersgelds

Mit Inkrafttreten des AltGG wurde vom BMI ein Erhebungsbogen zur systematischen Erfassung der Altersgeldfälle entwickelt und an die Ressorts verteilt, der zwischen September 2013 und April 2016 für etwa halbjährliche Zeiträume ausgefüllt wurde. Die Auswertung dieser Erhebungsbögen bildet die Datengrundlage der im Folgenden ausgeführten quantitativen Darstellungen zur Inanspruchnahme des Bundesaltersgelds.⁵³

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Auswertung der Daten, die im Rahmen der quantitativen Ermittlung der Altersgeldfestsetzungen und Auskunftsanträge gewonnen wurden, für alle Bediensteten sowie differenziert nach Beamtinnen und Beamten, Berufssoldatinnen und -soldaten sowie Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen dargestellt.⁵⁴

Eine differenzierte Auswertung der Altersgeldfestsetzungen, bei denen eine Rückzahlung der Ausbildungsvergütung erfolgte, wurde nicht durchgeführt. Grund hierfür ist die äußerst geringe gemeldete Anzahl entsprechender Fälle⁵⁵, die darauf hindeutet, dass sich Rückzahlungsansprüche der Ausbildungsvergütung und Altersgeldfestsetzungen in der Praxis weitestgehend ausschließen.

a) Gesamtzahl und Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen

Zwischen September 2013 und April 2016 erfolgten im Bundesdienst *insgesamt 281 bzw. jährlich durchschnittlich 105 Altersgeldfestsetzungen*. Damit stellte weniger als eine Person je 1.000 Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten (0,88 je 1.000 Bedienstete) im Evaluationszeitraum einen Antrag auf Altersgeld. Pro Jahr gerechnet liegt die Inanspruchnahme-Quote damit bei 0,33 Bediensteten je 1.000 Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Berufssoldatinnen und -soldaten.

Im Land Baden-Württemberg, in dem seit dem Jahr 2011 eine Altersgeld-Regelung in Kraft ist, liegt die jährliche Inanspruchnahme-Quote mit 0,50 Bediensteten je 1.000 Bedienstete etwas höher, aber insgesamt in einer vergleichbaren Größenordnung.⁵⁶

Insgesamt stellten in dem für die Evaluation des Altersgelds berücksichtigten Zeitraum 1.080 Bundesbedienstete einen Antrag auf Entlassung aus dem Dienstverhältnis als Beamte, Richter oder Berufssoldaten. Hiervon erfüllten 690 Bedienstete (63,9 Prozent) – und damit eine deutliche Mehrheit – nicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Altersgeldbezug.

b) Zeitliche Entwicklung der Altersgeldfestsetzungen

Die Zahl der Altersgeldfestsetzungen ist mit Ausnahme der ersten vier Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes im Zeitverlauf *weitgehend konstant geblieben*. Zwischen Januar 2014 und April 2016 erfolgten durchschnittlich

⁵³ Die Datentabellen zur quantitativen Befragung sind im Anhang zu finden.

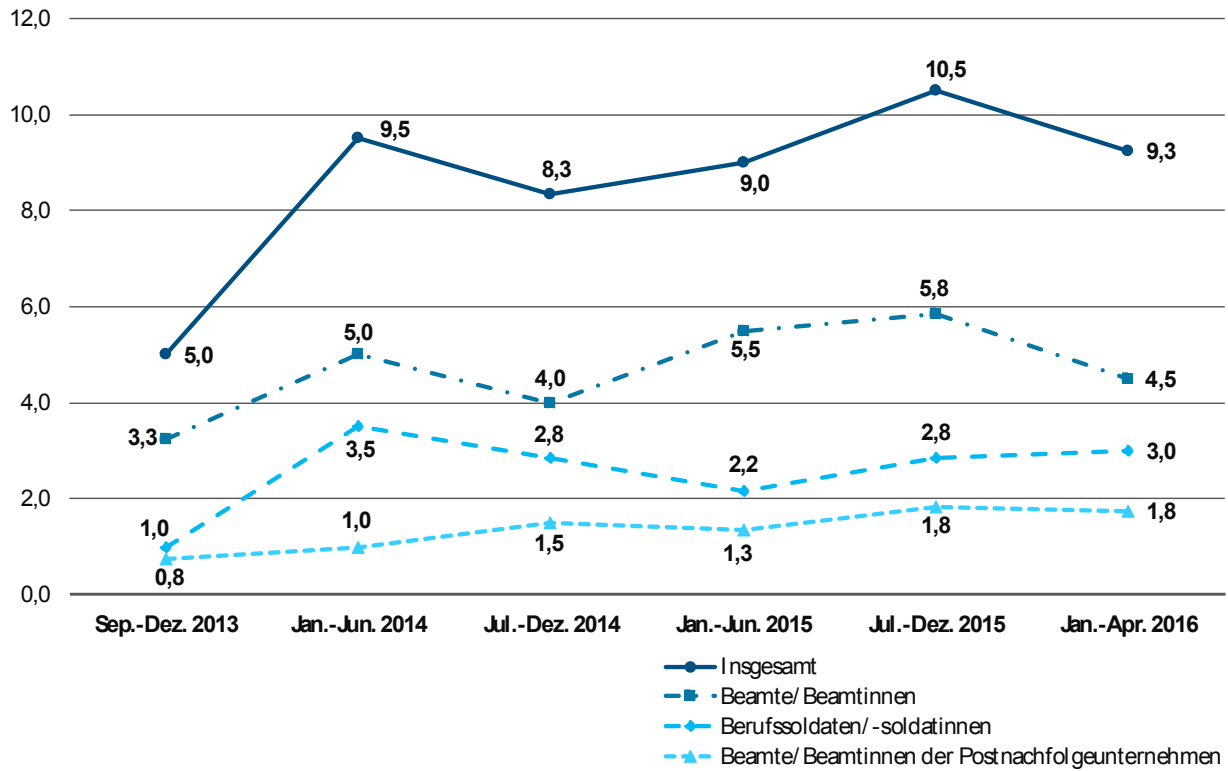
⁵⁴ Für Richterinnen und Richter erfolgten im Evaluationszeitraum keine Altersgeldfestsetzungen.

⁵⁵ In lediglich drei Erfassungsbögen wurden gleichzeitig Altersgeldfestsetzungen als auch Rückzahlungen von Ausbildungsvergütungen gemeldet. Eine exakte Zuordnung der Rückzahlungen und Rückzahlungsbeträgen zu Altersgeldfällen war hierbei aufgrund des – zur Einhaltung des Datenschutzes anonymisierten – Erhebungsdesigns nicht möglich.

⁵⁶ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2015, S. 55. Für die weiteren Bundesländer, in denen eine Altersgeldregelung in Kraft getreten ist, liegen bislang keine Daten zur Inanspruchnahme vor.

lich zwischen acht und elf Altersgeldfestsetzungen pro Monat (Abbildung 1). Für einen zukünftigen Anstieg der Anträge ergeben sich damit keine Anhaltspunkte.

Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum (durchschnittliche Anzahl pro Monat)



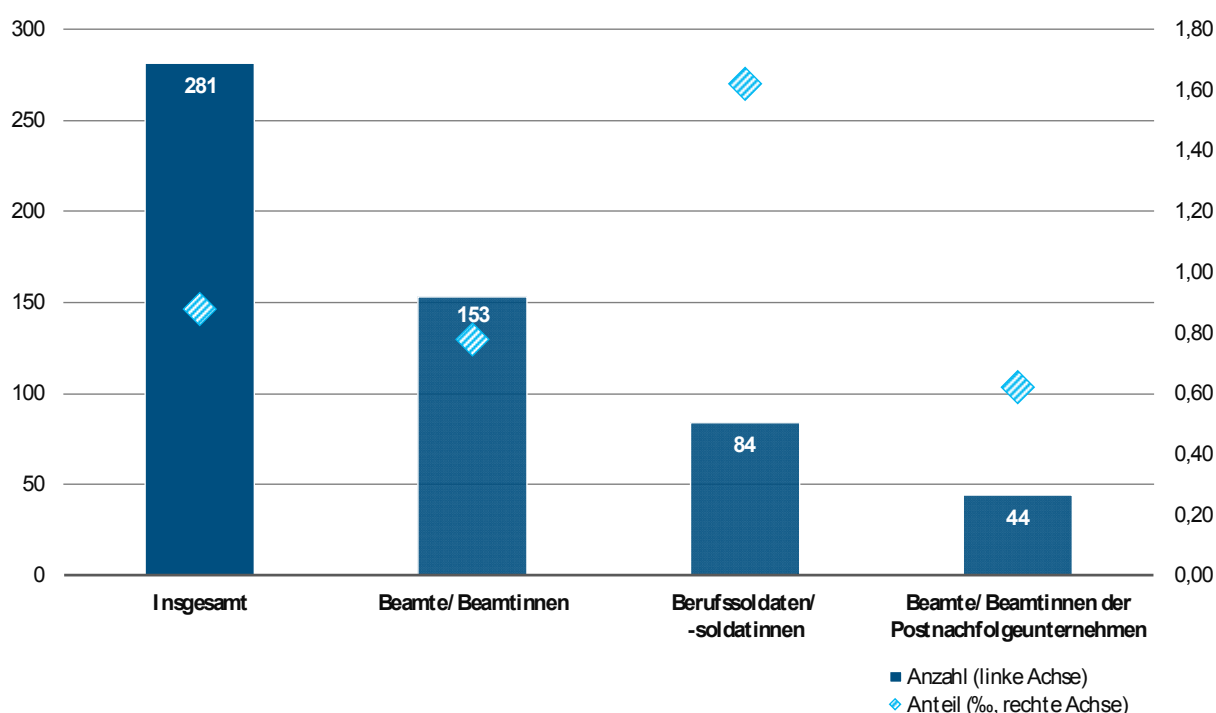
Quelle: Prognos AG 2016

c) Struktur der Altersgeldfestsetzungen

Die meisten Altersgeldfestsetzungen erfolgten in der Gruppe der Beamtinnen und Beamten (153), gefolgt von Berufssoldatinnen und -soldaten (84) sowie von Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen (44). Für Richterinnen oder Richter erfolgten im Untersuchungszeitraum keine Altersgeldfestsetzungen.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Bundesbediensteten in der jeweiligen Teilgruppe nutzten Berufssoldatinnen und -soldaten das Altersgeld mit einer Quote von 1,62 je 1.000 häufiger als die beiden anderen Bediensteten-Gruppen (0,78 bzw. 0,62 je 1.000 Bedienstete, Abbildung 2).⁵⁷

Abbildung 2: Gesamtzahl und Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum (Anzahl und Inanspruchnahme je 1.000 Bedienstete)



Quelle: Prognos AG 2016

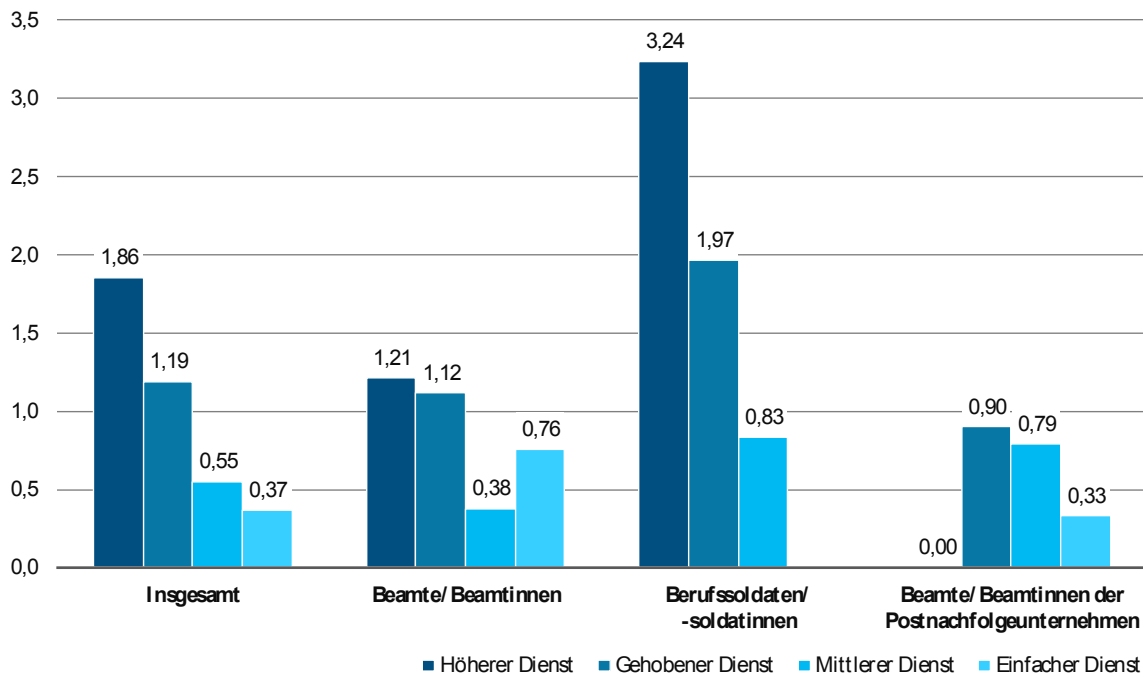
Altersgeldfestsetzungen nach Laufbahngruppe und Dienstbereich bzw. Dienstverhältnis

Die meisten der 281 dokumentierten Altersgeldfestsetzungen erfolgten für Bedienstete im gehobenen Dienst (118), gefolgt vom mittleren Dienst (85) und vom höheren Dienst (67). Innerhalb des einfachen Dienstes erfolgten lediglich 11 Altersgeldfestsetzungen.

Bei Berücksichtigung der Personalstruktur der Bundesbediensteten zeigt sich, dass das Altersgeld am häufigsten von Bediensteten des höheren Dienstes erfolgreich beantragt (1,86 Fälle je 1.000 Bedienstete), gefolgt vom gehobenen Dienst mit 1,19 Fällen je 1.000 Bedienstete. Im mittleren Dienst und im einfachen Dienst wird das Altersgeld dagegen deutlich seltener beantragt (0,55 bzw. 0,37 Fälle je 1.000 Bedienstete, Abbildung 3).

⁵⁷ Der Großteil der Altersgeldfestsetzungen erfolgte in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien der Verteidigung, der Finanzen und des Innern sowie bei der Deutschen Bundesbank und der Bundesagentur für Arbeit. Vergleichsweise häufig wurde das Altersgeld von Bediensteten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Verwaltung des Deutschen Bundestages, der Bundesbank und im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen beansprucht.

Abbildung 3: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Laufbahngruppe (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Laufbahngruppe)



Quelle: Prognos AG 2016

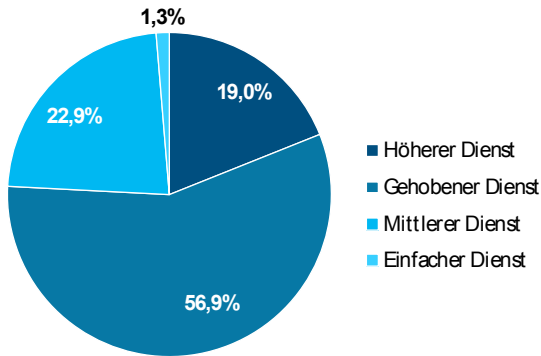
Die im Verhältnis zur Zahl der Bediensteten besonders häufigen Altersgeldfestsetzungen im höheren Dienst sind maßgeblich auf Berufssoldaten und -soldatinnen zurückzuführen. Bei den Beamtinnen und Beamten wird das Altersgeld im höheren Dienst zwar ebenfalls überdurchschnittlich häufig, aber nur geringfügig häufiger als im gehobenen Dienst in Anspruch genommen. Für den Bereich der Postnachfolgeunternehmen ist bislang kein Altersgeld-Fall im höheren Dienst dokumentiert, wobei die Anzahl und der Anteil der Beamtinnen und Beamten dieser Laufbahngruppe bei den Postnachfolgeunternehmen äußerst gering ist.⁵⁸

⁵⁸ Bei den Postnachfolgeunternehmen waren zum 30. Juni 2014 insgesamt 415 Beamtinnen und Beamte im höheren Dienst tätig, was einem Anteil von 0,6 Prozent der Beamtinnen und Beamten in diesem Bereich entspricht (Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung 2016).

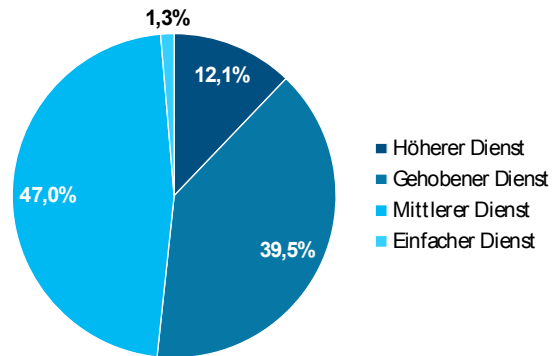
Die Struktur der Altersgeldfestsetzungen nach Laufbahngruppen im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt ist für die drei betrachteten Dienstbereiche in Abbildung 4 differenziert ausgewiesen.

Abbildung 4: Verteilung der Altersgeldfestsetzungen nach Laufbahngruppen und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt

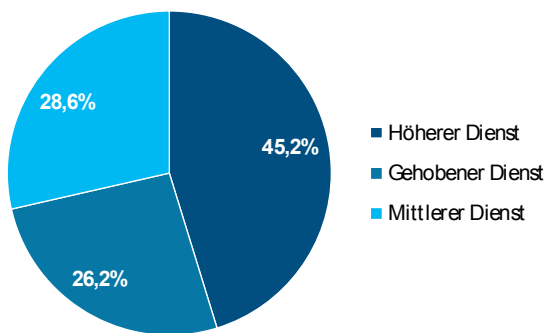
Altersgeldfälle unter Beamten/ Beamtinnen



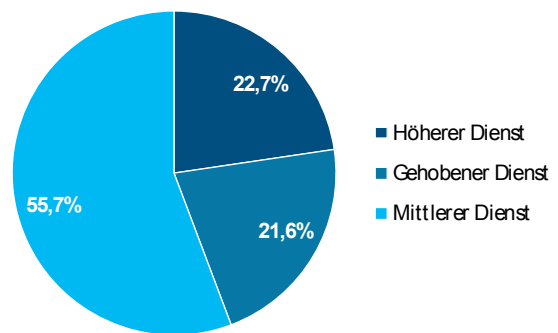
Sämtliche Beamte/ Beamtinnen und Richter/ -innen



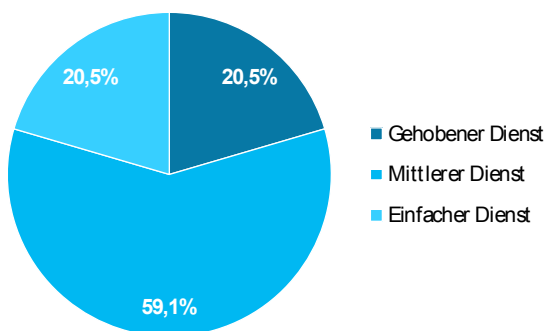
Altersgeldfälle unter Berufssoldaten/ -soldatinnen



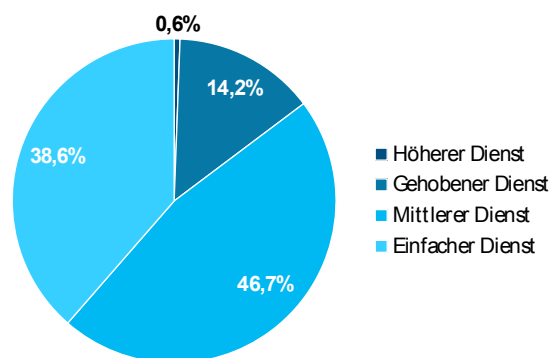
Sämtliche Berufssoldaten/ -soldatinnen



Altersgeldfälle unter Beamten/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen



Sämtliche Beamte/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen

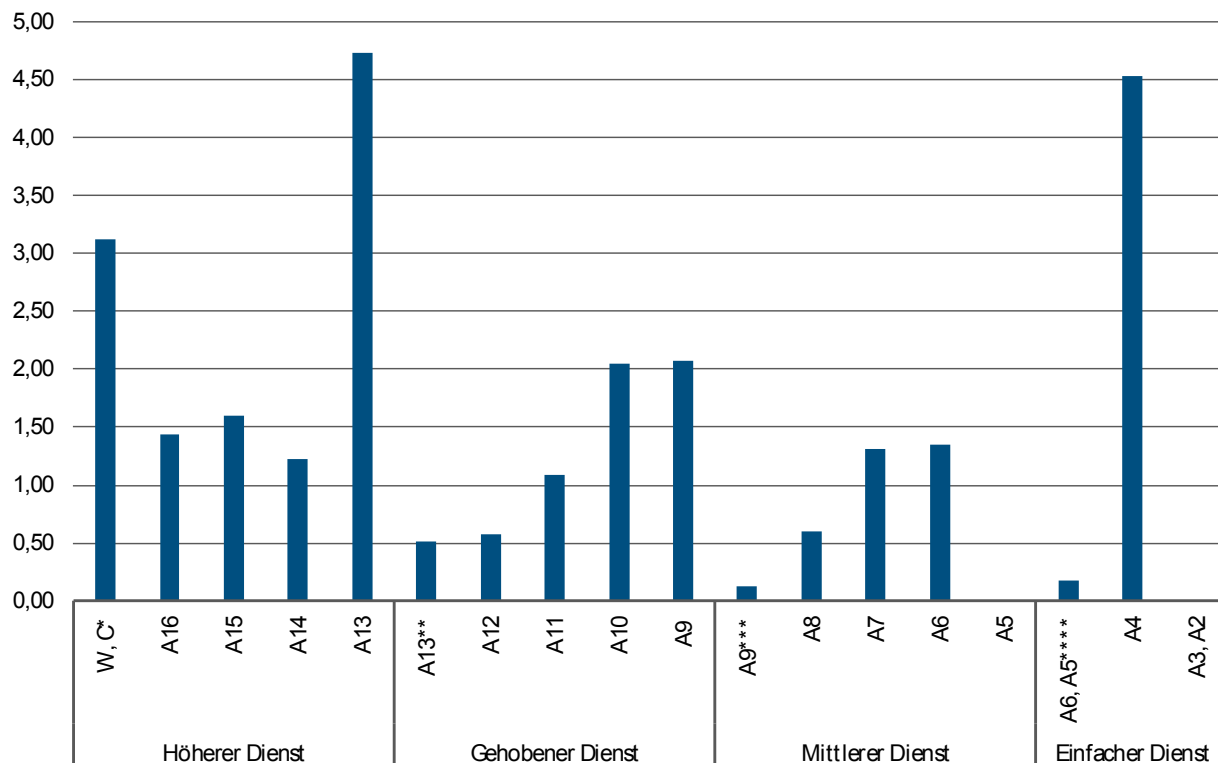


Quelle: Prognos AG 2016

Altersgeldfestsetzungen nach Besoldungsgruppe

Das Altersgeld wird vergleichsweise häufig von Bediensteten genutzt, die innerhalb der einzelnen Laufbahngruppen niedrigere Besoldungsämter bekleiden bzw. bei denen innerhalb der Laufbahngruppe niedrigere Besoldungsämter ruhegehaltfähig sind.⁵⁹ Mit steigender Besoldungsstufe nimmt die Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen innerhalb der einzelnen Laufbahngruppen in der Tendenz ab. Im höheren Dienst zeigt sich diese Tendenz – abgesehen vom Eingangsamt A 13 – nicht durchgängig (Abbildung 5).

Abbildung 5: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Besoldungsgruppen (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Besoldungsgruppe)



* W3 - W1, C4 - C1.

** A13"S" + Z, A 13 "S".

*** A9"S" + Z, A9"S".

**** A6"S", A5"S".

Quelle: Prognos AG 2016

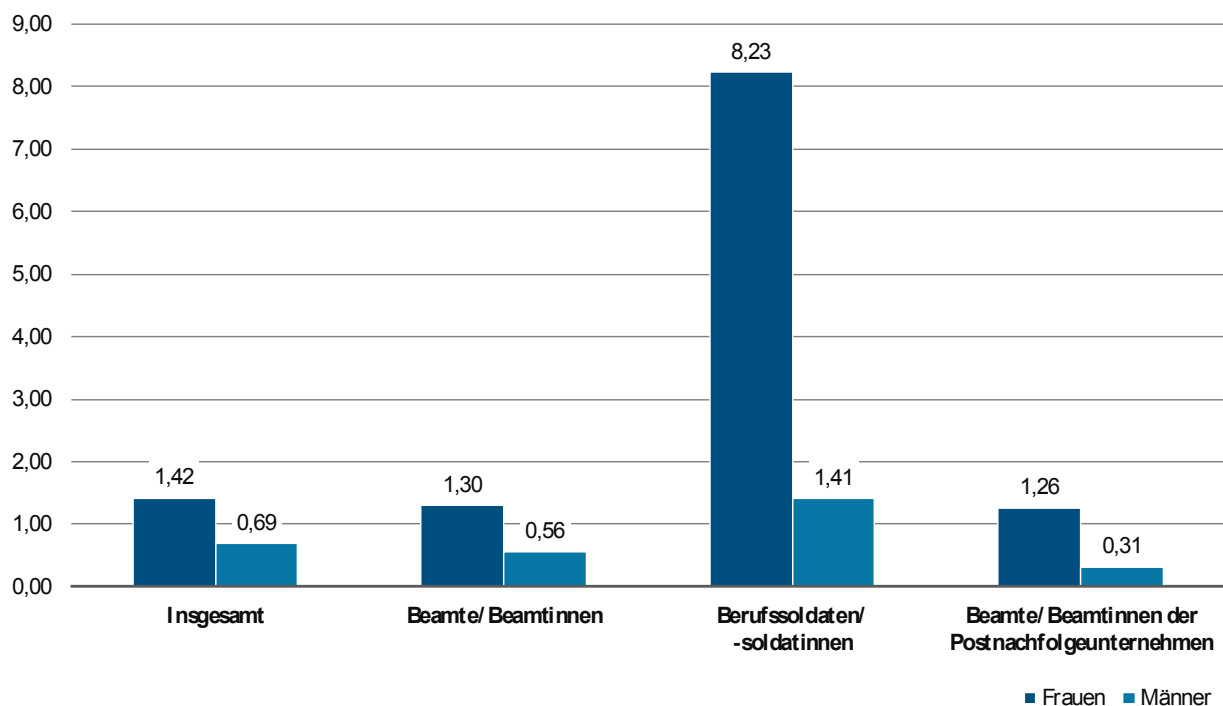
⁵⁹ Gemäß § 5 Absatz 3 AltGG und § 5 Absatz 3 Beamtenversorgungsgesetz sind bei Bediensteten, die ihre Dienstbezüge vor der Entlassung nicht mindestens zwei Jahre erhalten, nur die Bezüge des vorher bekleideten Amtes ruhegehaltfähig.

Altersgeldfestsetzungen nach Geschlecht

Mit 117 von 281 Altersgeldfestsetzungen sind im Evaluationszeitraum 41,6 Prozent der Festsetzungen auf Frauen entfallen. Unter Berücksichtigung des Frauenanteils an den Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Berufssoldatinnen und -soldaten insgesamt von 25,7 Prozent beantragen Frauen rund doppelt so häufig Altersgeld wie Männer: Im Evaluationszeitraum erfolgten für 1,42 Frauen je 1.000 weibliche Bedienstete Altersgeldfestsetzungen, aber lediglich für 0,69 Männer je 1.000 männliche Bedienstete.

Die überproportional hohe Inanspruchnahme des Altersgelds zeigt sich dabei durchgängig in allen drei betrachteten Bedienstetengruppen. Insbesondere in der Gruppe der Berufssoldatinnen und -soldaten wurde das Altersgeld von Frauen erheblich häufiger als von Männern genutzt (Abbildung 6).

Abbildung 6: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Geschlecht (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete des jeweiligen Geschlechts)

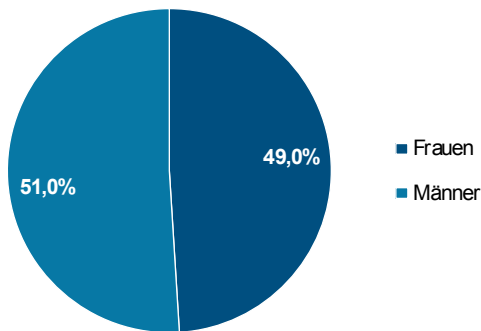


Quelle: Prognos AG 2016

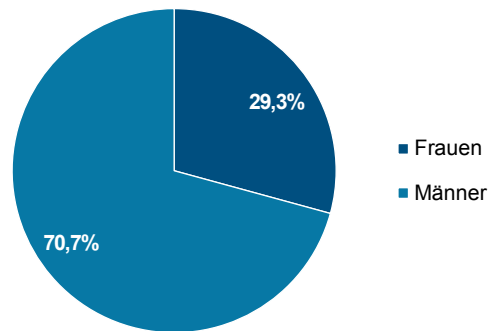
Die geschlechtsspezifische Inanspruchnahme des Altersgelds ist im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt für die drei betrachteten Dienstbereiche in der folgenden Abbildung 7 differenziert ausgewiesen.

Abbildung 7: Verteilung der Altersgeldfestsetzungen nach Geschlecht und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt

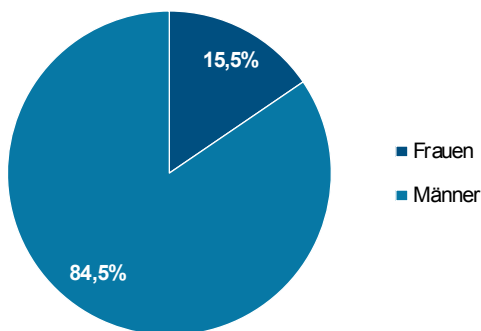
Altersgeldfälle unter Beamten/ Beamtinnen



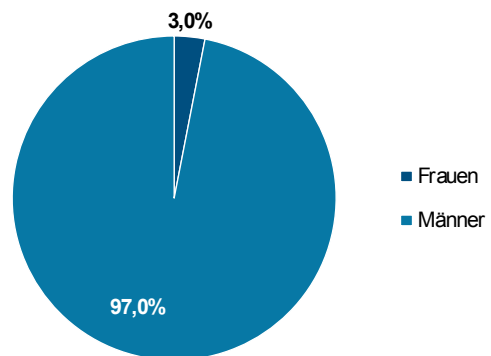
Sämtliche Beamte/ Beamtinnen und Richter/ -innen



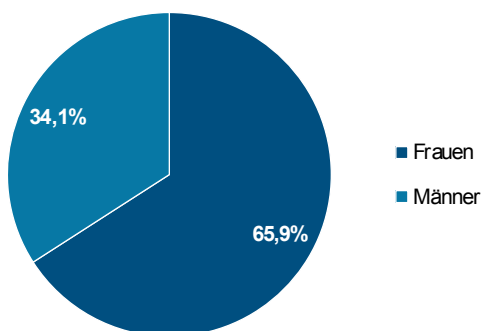
Altersgeldfälle unter Berufssoldaten/ -soldatinnen



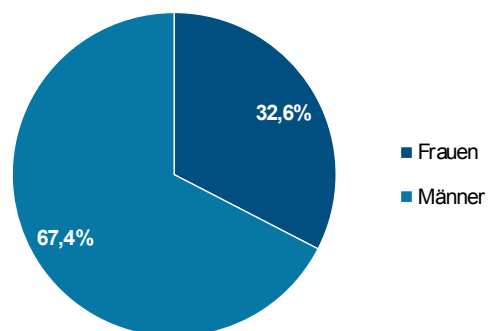
Sämtliche Berufssoldaten/ -soldatinnen



Altersgeldfälle unter Beamten/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen



Sämtliche Beamte/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen

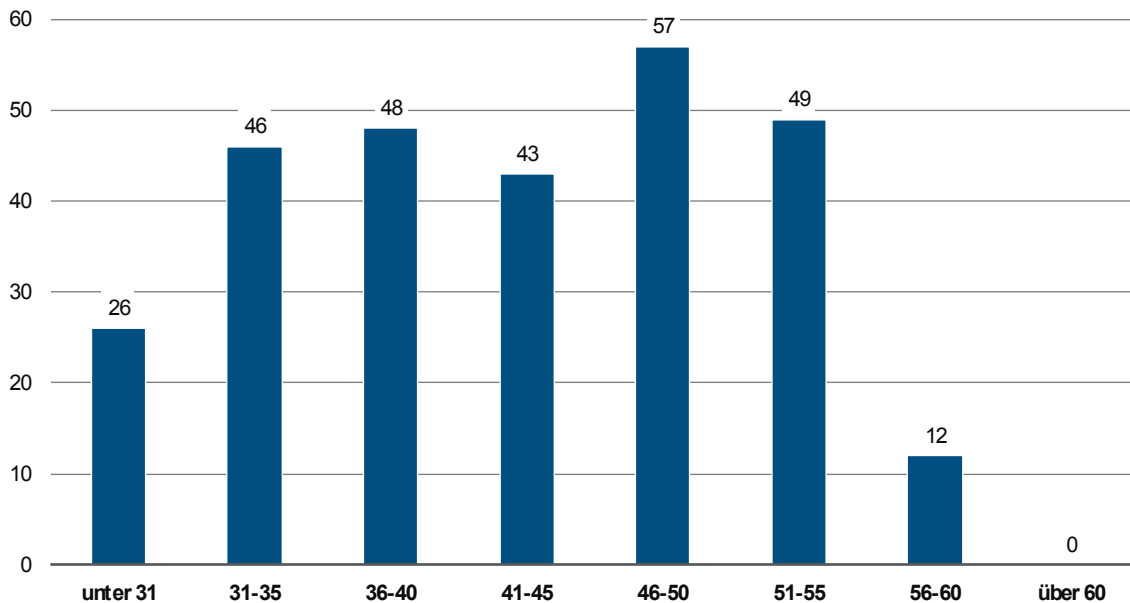


Quelle: Prognos AG 2016

Altersgeldfestsetzungen nach der Altersgruppe der Bediensteten

Bei den Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum zeigt sich für die Altersgruppen zwischen 31 und 55 Jahren eine recht gleichmäßige Verteilung. Auf die Altersgruppen, in denen jeweils fünf Altersjahrgänge zusammengefasst sind, entfielen jeweils zwischen 43 und 57 Altersgeldfestsetzungen. Ab einem Alter von 56 Jahren geht die Inanspruchnahme stark zurück, für Bedienstete über 60 Jahre ist kein einziger Altersgeldfall dokumentiert (*Abbildung 8*).

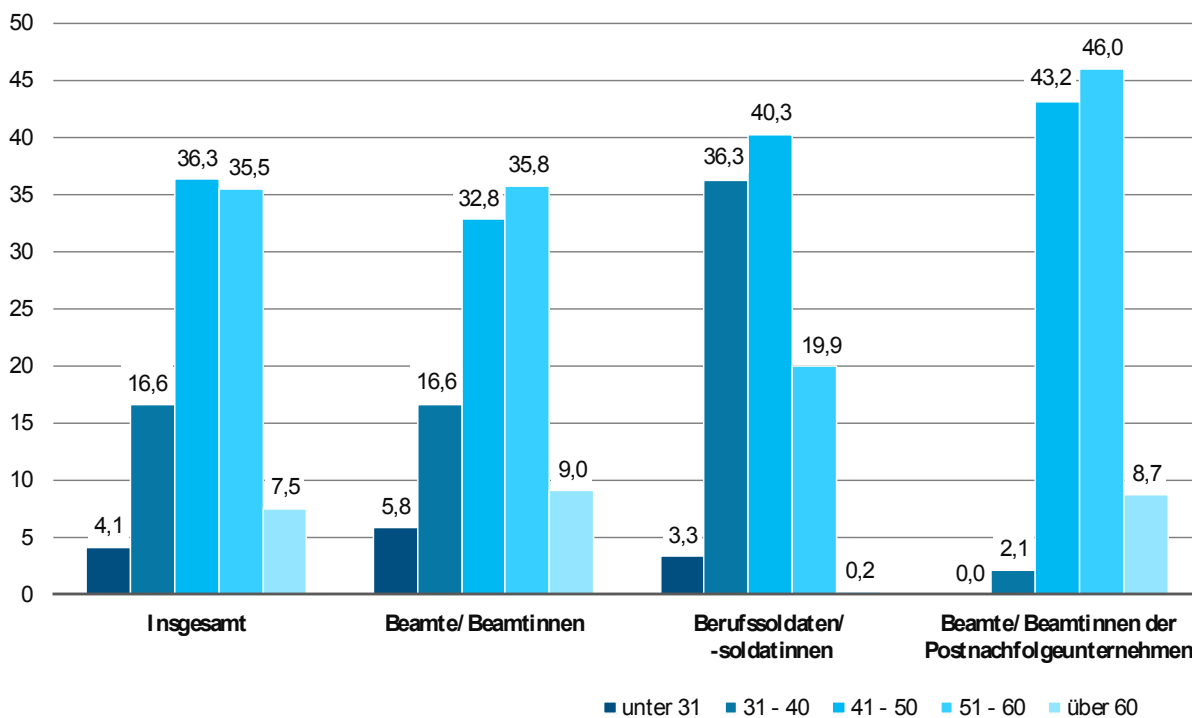
Abbildung 8: Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Altersgruppen



Quelle: Prognos AG 2016

Berücksichtigt werden muss bei der Betrachtung der Verteilung der absoluten Anzahl der Altersgeldfälle auf die Altersgruppen die Altersstruktur der Bediensteten des Bundes, innerhalb der Altersjahrgänge ab 40 Jahren gegenüber jüngeren Bediensteten erheblich überproportional vertreten sind. Gegenüber der Altersstruktur der Bediensteten insgesamt sind bei den Berufssoldatinnen und -soldaten Bedienstete im Alter zwischen 31 und 40 Jahren erheblich häufiger vertreten, Bedienstete über 50 Jahre dagegen deutlich seltener. Bei den Postnachfolgeunternehmen sind dagegen historisch bedingt nahezu keine Beamtinnen und Beamten unter 40 Jahre tätig (Abbildung 9).

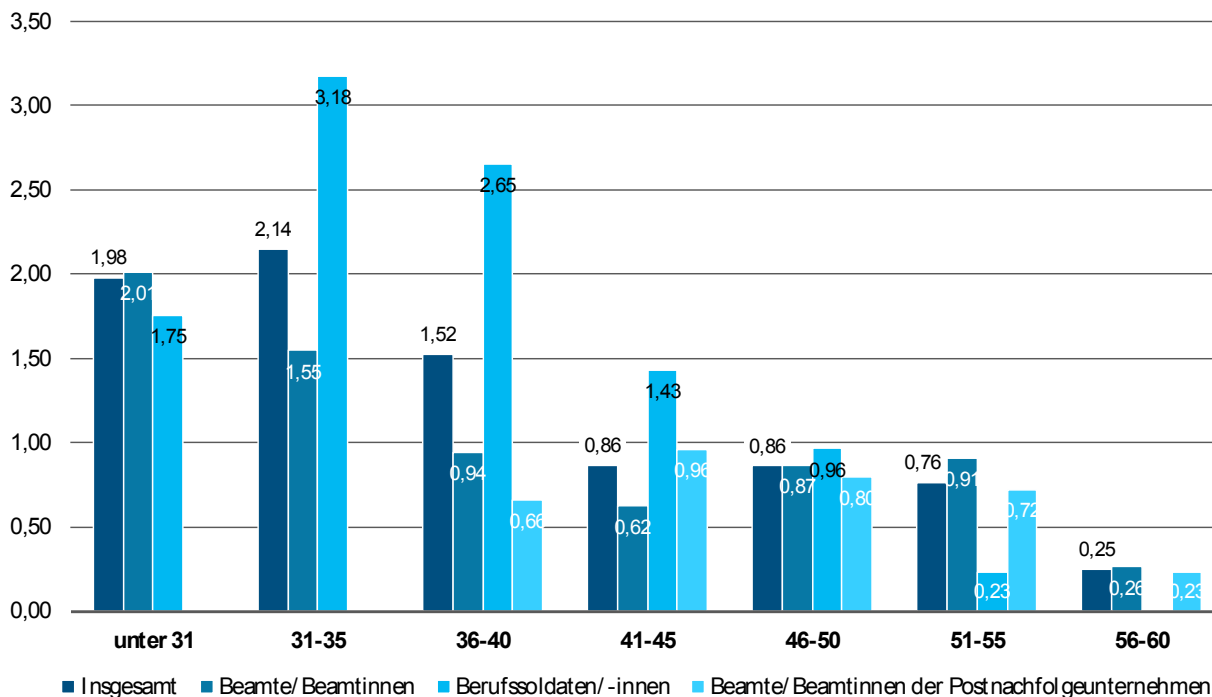
Abbildung 9: Altersstruktur der Bundesbediensteten im Beamtenverhältnis oder Berufssoldatendienst am 30.06.2014 (Anteile in Prozent der jeweiligen Dienstbereiche)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Im Verhältnis zu den Bediensteten der jeweiligen Altersgruppen wird Altersgeld am häufigsten von Bediensteten im Alter zwischen 31 und 35 Jahren in Anspruch genommen. Mit weiter zunehmendem Alter geht die Häufigkeit der Inanspruchnahme deutlich zurück (Abbildung 10). Die Altersgeldregelung ist damit offenbar vor allem für Bedienstete unter 40 Jahren attraktiv.

Abbildung 10: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Altersgruppen (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Altersgruppe)



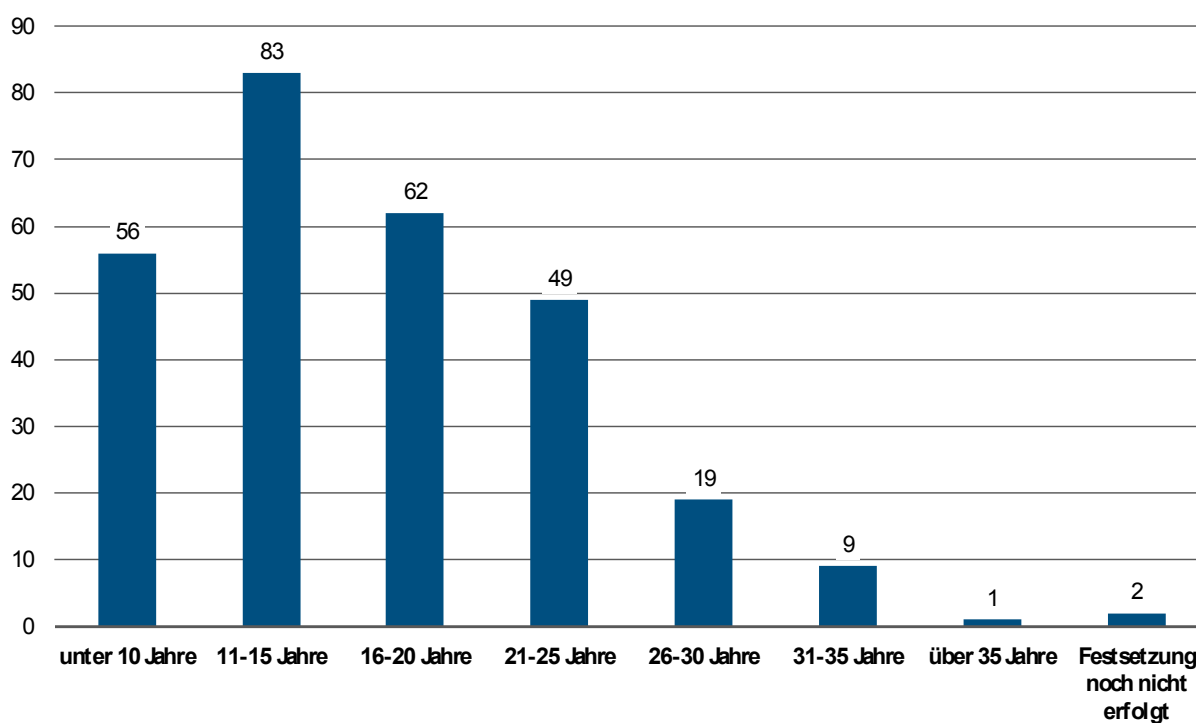
Quelle: Prognos AG 2016

Die Unterschiede bei der Häufigkeit der Altersgeld-Inanspruchnahme zwischen den Dienstbereichen werden daher durch die dienstbereichsspezifischen Altersstrukturen verstärkt. Bei den Berufssoldatinnen und -soldaten liegt die Häufigkeit der Inanspruchnahme bei den 31 bis 40-Jährigen erheblich höher als bei den übrigen Bediensteten. Gleichzeitig ist diese Altersgruppe bei den Berufssoldatinnen und -soldaten in der Altersstruktur auch deutlich stärker vertreten als in den anderen Dienstbereichen. Die insgesamt geringe Häufigkeit der Inanspruchnahme des Altersgelds durch Beamtinnen und Beamte der Postnachfolgeunternehmen ist zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, dass hier nahezu keine Bediensteten der jüngeren Altersgruppen tätig sind, für die das Altersgeld in besonderer Weise attraktiv ist.

Altersgeldfestsetzungen nach Dienstzeit

Rund die Hälfte der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum erfolgten für Bedienstete mit einer (altersgeldfähigen) Dienstzeit von maximal 15 Jahren (139 von 281), weitere 40 Prozent für Bedienstete mit einer Dienstzeit zwischen 16 und 25 Jahren. Altersgeldanträge von Bediensteten mit über 25-jährigen Dienstzeiten bilden damit die Ausnahme (*Abbildung 11*).⁶⁰

Abbildung 11: Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach altersgeldfähiger Dienstzeit



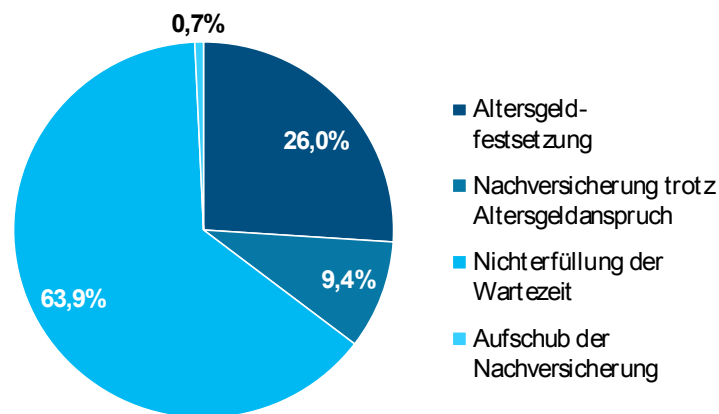
Quelle: Prognos AG 2016

⁶⁰ Für die Erstellung des Evaluationsberichts standen keine Statistiken der Bundesbediensteten nach Dienstzeiten zur Verfügung. Eine vergleichende Betrachtung der Dienstzeiten der Altersgeld inanspruchnehmenden Bediensteten und der Bediensteten insgesamt konnte daher nicht durchgeführt werden.

d) Struktur der Entlassungen auf eigenen Antrag

Von den 1.080 Bediensteten, die sich im Evaluationszeitraum auf eigenen Antrag entlassen ließen, nahm etwas mehr als ein Viertel (26,0 Prozent) das Altersgeld in Anspruch. Knapp zwei Drittel erfüllten die für die Altersgeldberechtigung erforderliche Dienstzeit nicht.⁶¹ Beinahe jede zehnte auf eigenen Antrag entlassene Person ließ sich trotz Altersgeldanspruch in der GRV nachversichern. Damit verzichtete rund ein Viertel der auf eigenen Antrag entlassenen Bediensteten mit grundsätzlichem Anspruch auf Altersgeld auf die Geltendmachung dieses Anspruchs (Abbildung 12).

Abbildung 12: Struktur der Entlassungen auf eigenen Antrag

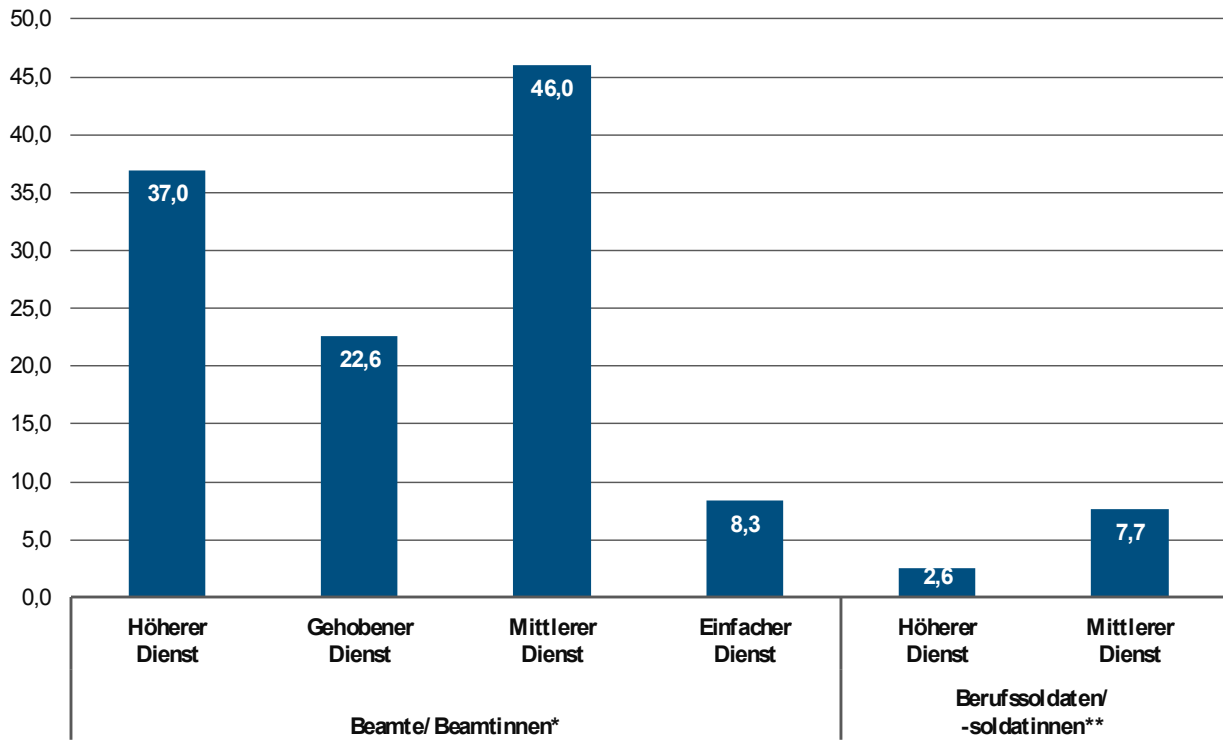


Quelle: Prognos AG 2016

⁶¹ Im Evaluationszeitraum wurden 690 Bedienstete auf eigenen Antrag entlassen ohne die für einen Altersgeldanspruch erforderliche Dienstzeit geleistet zu haben. Nahezu sämtliche dieser Entlassenen (96 %) waren als Beamtinnen und Beamte außerhalb der Postnachfolgeunternehmen tätig. Der geringe Anteil der Soldatinnen und Soldaten an dieser Gruppe ist darauf zurückzuführen, dass diese im Regelfall vor dem Antritt eines Berufssoldatenverhältnisses als Soldaten auf Zeit dienen. Bei den Postnachfolgeunternehmen werden seit dem Jahr 1995 keine Beamtinnen und Beamten mehr eingestellt, weshalb die Bedienstete hier in der Regel die für den Altersgeldanspruch erforderliche Dienstzeit bereits geleistet haben.

Die Differenzierung nach Bediensteten- und Laufbahngruppe zeigt, dass sich Beamtinnen und Beamte deutlich häufiger trotz Altersgeldanspruch in der GRV nachversichern ließen als Berufssoldatinnen und -soldaten. Innerhalb der Gruppe der Beamtinnen und Beamten betraf dies insbesondere Angehörige des mittleren sowie höheren Dienstes (Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteil der Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch an allen altersgeldberechtigten Bediensteten mit eigenem Entlassungsantrag nach Laufbahngruppen (Prozent)



* Einschließlich Beamte/Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen.

** Im gehobenen und einfachen Dienst erfolgten im Evaluationszeitraum bei Berufssoldaten/-innen keine Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch.

Quelle: Prognos AG 2016

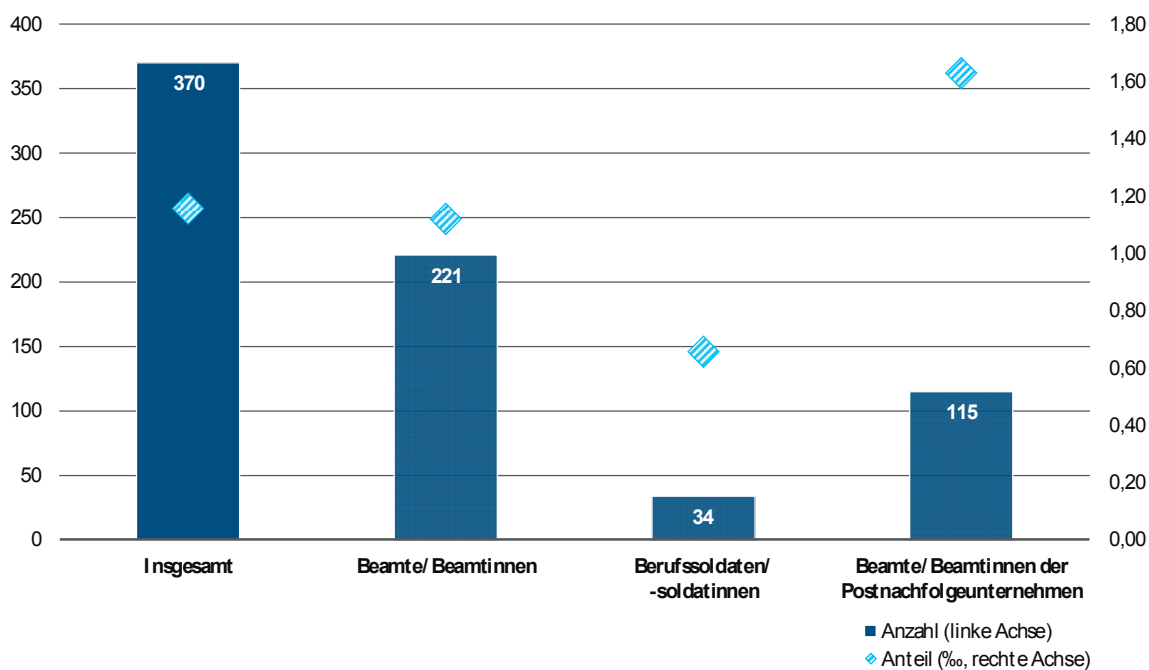
2. Umfang und Struktur der Auskunftsanträge

a) Anzahl und Häufigkeit der Auskunftsanträge

Zwischen September 2013 und April 2016 stellten *insgesamt* 370 bzw. *jährlich durchschnittlich* 139 Bundesbedienstete einen Auskunftsantrag. Je 1.000 Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten ergibt dies im Evaluationszeitraum jeweils gut eine antragstellende Person (1,16 Anträge je 1.000 Bedienstete).

Die meisten Auskunftsanträge entfielen mit einer Anzahl von 221 auf Beamtinnen und Beamte. Daneben stellten 115 Beamtinnen und Beamte der Postnachfolgeunternehmen sowie 34 Berufssoldatinnen und -soldaten einen Auskunftsantrag. Die Häufigkeit der Antragstellung war bei Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen deutlich höher (1,63 Anträge je 1.000 Bedienstete) als bei Berufssoldatinnen und -soldaten (0,66 Anträge je 1.000 Bedienstete, Abbildung 14).⁶²

Abbildung 14: Gesamtzahl und Häufigkeit der Auskunftsanträge im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich (Anzahl und Anträge je 1.000 Bedienstete des jeweiligen Dienstbereichs)



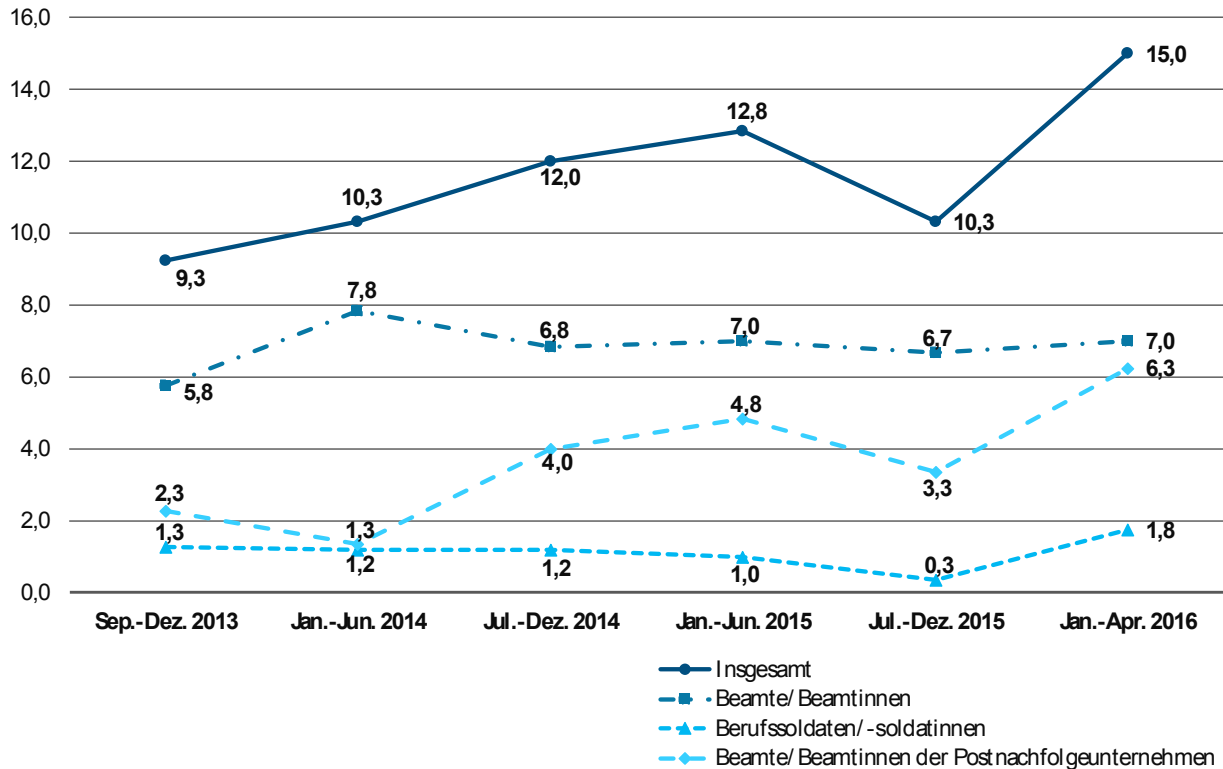
Quelle: Prognos AG 2016

⁶² Absolut betrachtet wurde der Großteil der Auskunftsanträge von Bediensteten in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien der Finanzen und der Verteidigung sowie bei der Bundesbank, der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundeseisenbahnvermögen gestellt. Relativ betrachtet handelte es sich vergleichsweise häufig um Bedienstete in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien für Bildung und Forschung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie in der Verwaltung des Deutschen Bundestages und bei der Deutschen Bundesbank.

b) Zeitliche Entwicklung der Auskunftsanträge

Die Anzahl der Auskunftsanträge, die durchschnittlich pro Monat gestellt wurden, ist zwischen September 2013 und April 2016 leicht gestiegen. Dieser Anstieg ist überwiegend auf den Anstieg in der Gruppe der Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen zurückzuführen. In den anderen beiden Gruppen blieb die durchschnittliche Anzahl der Auskunftsanträge pro Monat auf einem relativ konstanten Niveau (Abbildung 15).

Abbildung 15: Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Auskunftsanträge im Evaluationszeitraum (durchschnittliche Zahl pro Monat)



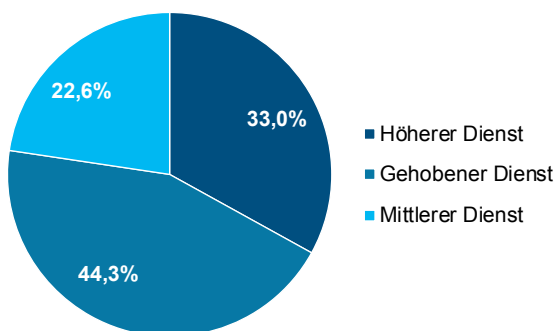
Quelle: Prognos AG 2016

c) Struktur der Auskunftsanträge

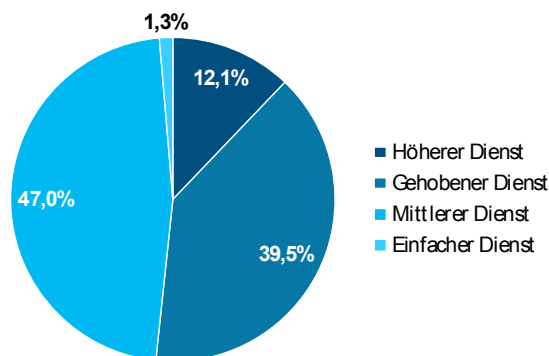
In der Gruppe der Beamtinnen und Beamte sowie in der Gruppe der Berufssoldatinnen und -soldaten stellten Angehörige des höheren Dienstes überdurchschnittlich häufig und Angehörige des mittleren Dienstes überdurchschnittlich selten einen Auskunftsantrag. In der Gruppe der Beamtinnen und Beamten der Postnachfolgeunternehmen stellten Angehörige des einfachen Dienstes überdurchschnittlich selten einen Auskunftsantrag (Abbildung 16).

Abbildung 16: Verteilung der Auskunftsanträge nach Laufbahngruppe und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt

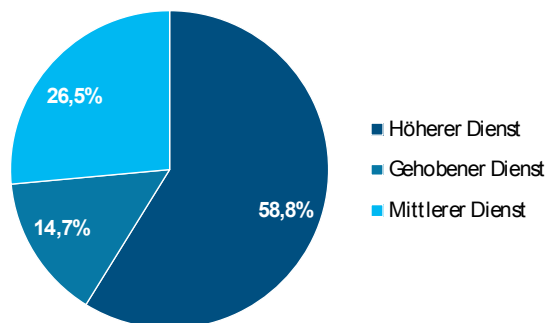
Auskunftsanträge unter Beamten/ Beamtinnen



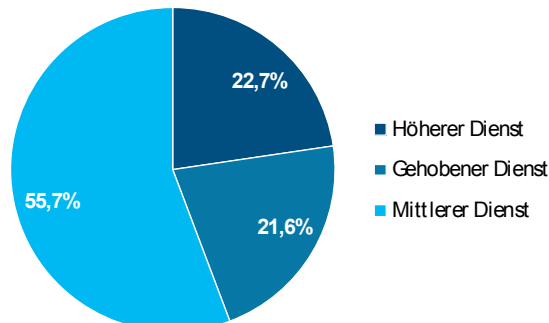
Sämtliche Beamte/ Beamtinnen und Richter/-innen



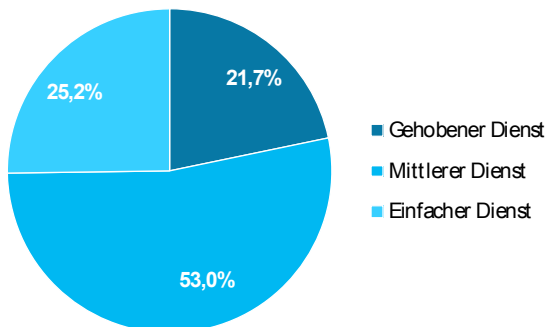
Auskunftsanträge unter Berufssoldaten/-soldatinnen



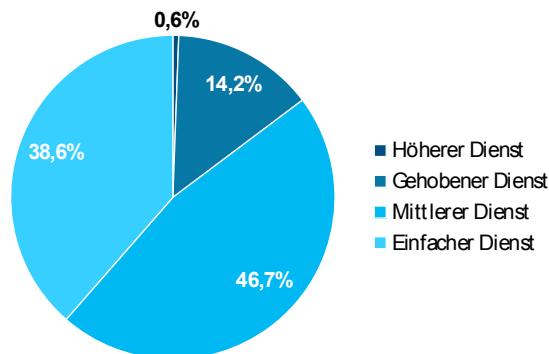
Sämtliche Berufssoldaten/-soldatinnen



Auskunftsanträge unter Beamten/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen



Sämtliche Beamte/ Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen

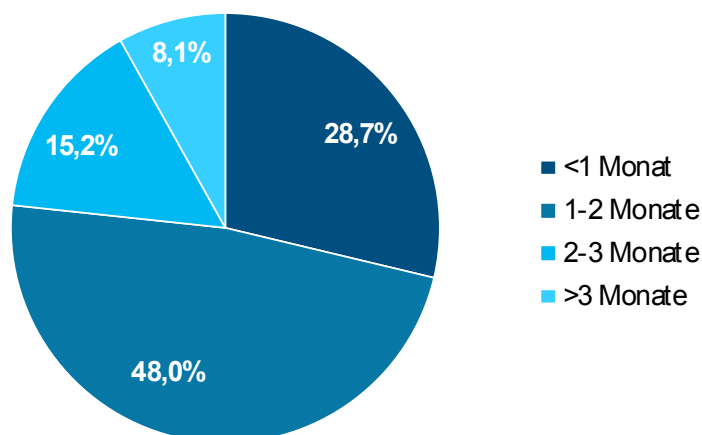


Quelle: Prognos AG 2016

d) Bearbeitungszeit

Über 70 Prozent der Auskunftsanträge wurden innerhalb von zwei Monaten, über 90 Prozent innerhalb von drei Monaten bearbeitet. Bei rund acht Prozent erstreckte sich die Bearbeitungszeit auf mehr als drei Monate (Abbildung 17).

Abbildung 17: Auskunftsanträge nach Bearbeitungsdauer



Quelle: Prognos AG 2016

3. Zusammenfassung und Einordnung der quantitativen Ergebnisse zur Inanspruchnahme des Altersgelds

Mit einer Inanspruchnahmehäufigkeit von jährlich 0,33 Altersgeldfällen je 1.000 Bedienstete (Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten) wird die Möglichkeit zum Altersgeldbezug insgesamt nur in geringem Umfang wahrgenommen. Unter den Bediensteten, die auf eigenen Antrag aus ihrem Dienstverhältnis entlassen werden, stellen Bedienstete mit grundsätzlichem Anspruch auf Altersgeld mit einem Anteil von 36 Prozent die Minderheit. Bei der Mehrzahl der freiwillig entlassenen Bediensteten werden die Anspruchsvoraussetzungen für das Altersgeld aufgrund einer zu kurzen Dienstzeit nicht erfüllt.

Das Altersgeld hat damit zu keiner merklichen Zunahme der Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst des Bundes geführt. Anhand der bisherigen Entwicklungen bestehen keine Anzeichen, dass die Anzahl der freiwilligen Entlassungen und der Altersgeldfälle zukünftig ansteigen wird.

Die Inanspruchnahme des Altersgelds durch Bedienstete des Bundes liegt in einer vergleichbaren Größenordnung wie die Inanspruchnahme des Altersgelds des Landes Baden-Württemberg (0,5 Altersgeldfälle je 1.000 Bedienstete). Es ergeben sich daher keine Anhaltspunkte, dass spezifische Regelungsbestandteile (insbesondere die in Baden-Württemberg nicht bestehende Regelung eines Abschlags von 15 Prozent auf die Höhe der Altersgeldbezüge) die Attraktivität des Altersgelds des Bundes maßgeblich mindern.

Als Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahmehäufigkeit des Altersgelds zeigen sich das Alter, das Geschlecht, der Dienstbereich und die Laufbahngruppe der Bediensteten.

Beim Alter zeigt sich, dass das Altersgeld am häufigsten von Bediensteten unter 35 Jahren beantragt wird. Mit weiter zunehmendem Alter geht die Inanspruchnahmehäufigkeit stark zurück. Als Grund hierfür ist zu vermuten, dass berufliche Neuorientierungen generell eher in früheren als in späteren Phasen der Erwerbsbiographie in Angriff genommen werden. Für einen vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben wird die Altersgeldregelung dagegen offensichtlich nicht genutzt.

Beim Geschlecht zeigt sich eine stark überproportional häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Frauen. Weibliche Bedienstete nehmen das Altersgeld gemessen an ihrem Anteil an den Bediensteten doppelt so häufig in Anspruch wie männliche Bedienstete. Offensichtlich passt die Altersgeld-Möglichkeit in besonderem Maße zu spezifisch weiblichen (Erwerbs-)Biografien.

Bei den Dienstbereichen zeigt sich eine besonders häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Berufssoldatinnen und -soldaten. Offensichtlich ist hier der Wunsch zur beruflichen Neuorientierung bei Bediensteten nach Erfüllen der für den Anspruch auf Altersgeld vorausgesetzten mindestens siebenjährigen Dienstzeit verbreiteter als in den anderen Dienstbereichen. Die bei der Gesamtbetrachtung häufigere Inanspruchnahme des Altersgelds durch Beamtinnen und Beamte außerhalb der Postnachfolgeunternehmen gegenüber bei den Postnachfolgeunternehmen tätigen Beamtinnen und Beamten ist im Wesentlichen auf die unterschiedliche Altersstruktur der Bediensteten sowie auf die unterschiedliche Verbreitung der Laufbahngruppen in diesen Bereichen zurückzuführen. Eine überdurchschnittlich häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Beamtinnen und Beamte der Postnachfolgeunternehmen zeigt sich dabei auch bei einer um diese Einflussfaktoren bereinigten Betrachtung nicht.

Bei den Laufbahngruppen ergeben die Analysen, dass das Altersgeld häufiger von Bediensteten im höheren Dienst und im gehobenen Dienst als von Bediensteten in den niedrigeren Laufbahnen in Anspruch genommen wird. Ein möglicher Grund hierfür sind die für Bedienstete der niedrigeren Laufbahnen qualifikationsbedingt geringeren Chancen auf eine Verbesserung der Verdienstsituation bei einer beruflichen Neuorientierung. Der besonders hohe Anteil an Altersgeldfällen innerhalb des höheren Dienstes bei Berufssoldatinnen und -soldaten ist dadurch erklärbar, dass in diesem Dienstbereich Aufstiege über Laufbahngruppengrenzen hinweg erheblich stärker als bei Beamtinnen und Beamten vorgesehen und verbreitet sind. Da über 60 Prozent der Altersgeld beantragenden Berufssoldatinnen und -soldaten eine altersgeldfähige Dienstzeit von über 15 Jahren geleistet haben⁶³, ist davon auszugehen, dass hiervon ein größerer Teil in dieser Zeit ein dem höheren Dienst zuzuordnendes Besoldungsamt erreicht hat.

⁶³ Vgl. Tabelle A6 im Anhang.

III. Administration, Prozesse, Zuständigkeiten

Das Altersgeld ist bei den betroffenen Beamten bekannt und es stehen ihnen interne Informationen und Ansprechpartner zur Verfügung. Eine aktive Bewerbung der Regelungen zum Altersgeld erfolgt jedoch nicht. Zur Regelungsumsetzung liegen den entsprechenden Dienststellen die zur Bearbeitung erforderlichen fachlichen Kompetenzen und zeitlichen Ressourcen vor. Die Bearbeitung der Auskunftsbescheide erfolgt mit der erforderlichen Qualität. Allerdings sind die Zuständigkeiten in der Praxis noch nicht vollumfänglich festgelegt. Unklarheiten gab es übergangsweise im Bereich des BMI. Zur Unterstützung der Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten wird noch kein spezifisches Altersgeld-Modul der Versorgungsadministration eingesetzt.

Im Nachgang zur quantitativen Erhebung wurden insgesamt neun leitfadengestützte Fachgespräche mit Dienst- und Versorgungsstellen sowie vier leitfadengestützte Fachgespräche mit Spitzenverbänden geführt, um qualitative Einschätzungen zu Administration, Prozesse und Zuständigkeiten zu erfassen.

1. Transparenz der Regelung

Die Regelungen zum Altersgeld sind bei den betroffenen Beamten bekannt

Die betroffenen Personen, für die das Altersgeld auch relevant ist, sind in der Regel informiert. Mit Blick auf die gesamte Bundesverwaltung wird die Bekanntheit des Altersgelds überwiegend eher gering eingeschätzt.

Es erfolgt keine aktive Bewerbung der Regelungen zum Altersgeld

Eine direkte Bewerbung des Altersgelds bzw. eine aktive Förderung der Bekanntheit der Regelungen zum Altersgeld erfolgt nicht. Dies wird zum einen darauf zurückgeführt, dass arbeitgeberseitig kein vordringliches Interesse bestehe, aktiv auf ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beamtendienst hinzuweisen. Zum anderen betreffe die Altersgeldregelung nur einen geringen Prozentsatz der Personalkräfte, so dass im Falle einer aktiven Bewerbung damit zu rechnen sei, dass entsprechende Mitteilungen von Teilen der Bediensteten falsch verstanden werden, was zu einem erheblichen Klärungsaufwand führen würde.

Interne Informationen und Ansprechpartner stehen zur Verfügung

Informationen zu den Regelungen des Altersgelds werden für die Bediensteten in der Regel intern vorgehalten bspw. im Rahmen von entsprechenden Merkblättern oder Einträgen im Intranet.

Als Ansprechpartner für Rückfragen agieren neben den Personalstellen auch die Versorgungsstellen sowie auch die Gewerkschaften bzw. Personalverbände. Einschätzungen, dass sich einzelne Beamte mit Altersgeld-Fragen nur mit Vorbehalten an die Personalstelle wenden möchten (z. B. Befürchtungen mit Blick auf die weitere Karriere), wurden nicht getroffen. Als Grund wurde hier vor allem gesehen, dass sich die betroffenen Beamten unabhängig von der Altersgeldregelung aus anderen Gründen für eine Entlassung entscheiden und sich an die Personalstelle wenden.

2. Qualität der Regelungsumsetzung

Die Zuständigkeiten der Altersgeldangelegenheiten sind in der Praxis noch nicht vollumfänglich festgelegt

Entsprechend den Regelungen des AltGG obliegt die Festsetzung der altersgeldfähigen Dienstzeit und der altersgeldfähigen Dienstbezüge (§ 10 Absatz 1 AltGG), die Festsetzung des Alters- und Hinterbliebenenaltersgelds nach Antragseingang sowie die Auskunftserteilung zum Anspruch auf das Altersgeld (§ 10 Absatz 7 AltGG) der jeweiligen obersten Dienstbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle.

In der Praxis sind die Zuständigkeiten jedoch für die Mehrzahl der obersten Dienstbehörden noch nicht formal festgelegt bzw. nicht geklärt. Dies betrifft insbesondere die Bearbeitung des Altersgelds im Wege der Amtshilfe durch die Bundesfinanzverwaltung. So hat das Bundesministerium der Finanzen Anfang 2014 denjenigen Ressorts, für die es bereits die Erstfestsetzung der Versorgung übernahm, angeboten, auch die Bearbeitung der Altersgeldangelegenheit durch das Service-Center Dresden, Standort Löbau zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund übernahm dieses seit 2014 im Wege der Amtshilfe die Bearbeitung des Altersgelds für folgende Ressorts:

- BMI
- BMWi
- BMJV
- BMUB
- BMG
- BMEL
- BKM

Eine formale Aufgabenübertragung an die Bundesfinanzverwaltung ist noch nicht erfolgt, so dass das Service-Center Dresden, Standort Löbau für diese Ressorts die Berechnung der Auskunftsansprüche übernimmt und diese an das jeweilige Ressort schickt. Die Bescheiderstellung erfolgt somit noch durch das entsprechende Ressort.

Demgegenüber bestehen zwischen dem BMF und bestimmten Ressorts bereits Ressortvereinbarungen über die Durchführung des AltGG. Mit dem BMVg wurde die Vereinbarung getroffen, dass die Altersgeldangelegenheiten durch die für das BMVg im Bereich der Versorgung zuständigen Service-Center Düsseldorf und Service-Center Stuttgart übernommen werden.

Eine weitere Ressortvereinbarung wurde zwischen dem BMF und dem Auswärtigen Amt vereinbart. So haben die Generalzolldirektionen seit 2016 für das Auswärtige Amt die Erstfestsetzung der Versorgung und in diesem Zusammenhang das Service-Center Dresden, Standort Löbau die Zuständigkeit für das Altersgeld für den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts übernommen.

Zuständigkeiten im Bereich des BMI mittlerweile geklärt

Im Rahmen der qualitativen Erhebung wurde darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit zur Bearbeitung des Altersgelds im Bereich des BMI nach Verabschiedung des AltGG bis zum August 2016 ungeklärt geblieben war und eine entsprechende Bearbeitung der Altersgeldanträge nicht erfolgte.

Im August 2016 wurde vom BMI mitgeteilt, dass die Zuständigkeit mit dem BMF geklärt werden konnten und das BMF fortan die Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten für das BMI durchführt.

Die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen liegen vor

Die zur Bearbeitung erforderlichen fachlichen Kompetenzen und zeitlichen Ressourcen liegen in den entsprechenden Dienststellen vor. Der geschätzte Aufwand zur Berechnung des Altersgeldanspruchs und Erstellung der Altersgeldauskunft liegt zwischen einem und zwei Tage Arbeitstage.⁶⁴ Dieser liegt damit schätzungsweise auf einem ähnlichen Niveau wie der Aufwand für die Bearbeitung und Berechnung der Nachversicherung. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Berechnung des Altersgeldanspruchs im Falle des Renteneintritts des Altersgeldberechtigten auf einem ähnlichen Niveau liegen wird.

Als Aufwandstreiber wurde die Zusammenstellung der notwendigen Unterlagen genannt, sollten die durch die verantwortliche Personalstelle weitergeleiteten Dokumente und Unterlagen nicht vollständig sein.

Mehrheitlich und insbesondere von Dienststellen mit geringen Fallzahlen wurde zudem die Einschätzung getroffen, dass die Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten einen verhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand benötige, da diese kein Regelgeschäft darstellen und somit jeder neue Fall eine entsprechende Einarbeitungszeit benötige.

3. Einsatz von IT-Software

Es erfolgt noch kein Einsatz eines spezifischen Altersgeld-Moduls für die Versorgungsadministration

Das AltGG setzte als neues Gesetz auf das Beamtenversorgungsgesetz auf. Die Versorgungsadministration erfolgt im Wesentlichen über den Einsatz des PersonalVerwaltungsSystems (PVS) der Firma SAP. Momentan erfolgt jedoch noch kein Einsatz eines entsprechenden PVS-Moduls für die Bearbeitung von Altersgeldangelegenheiten. Einzelne Teilelemente eines PVS-Moduls für die Bearbeitung des Altersgelds wurden bereits entwickelt, jedoch ist die vollständige Entwicklung eines entsprechenden Moduls noch nicht abgeschlossen.

⁶⁴ Die Angaben sind Schätzungen der Gesprächspartner. Im Rahmen der Evaluation erfolgte keine detaillierte Aufgabenerhebung bzw. Prozessanalyse.

Für die Bearbeitung von Altersgeldfällen wird daher aussagegemäß entweder das Programm RGB eingesetzt oder es erfolgt die Berechnung auf Basis entsprechender eigens erstellter Formblätter. Da das Programm RGB nicht mit PVS verknüpft ist, müssen die Daten für jeden zu prüfenden Fall separat manuell eingegeben werden.

Mit dem Einsatz eines PVS-Moduls für die Bearbeitung des Altersgelds sollte es technisch möglich sein, die benötigten Daten aus dem PVS direkt herauszuziehen, vorausgesetzt sie sind entsprechend hinterlegt. In Fällen, in denen die Bearbeitung des Altersgelds durch die Bundesfinanzverwaltung für andere Ressorts erfolgt, könnte – wie bereits im Bereich der Versorgungsadministration – der ressortübergreifende Zugriff auf die benötigten Personaldaten durch die Gewährung spezifischer Zugriffsrechte ermöglicht werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass eine Übernahme und die Zuständigkeiten zur Bearbeitung der Altersgeldangelegenheiten formal geregelt wurden. Der Einsatz eines PVS-Moduls, das gleichzeitig eine zentrale Administration der Altersgeldangelegenheiten ermöglicht, würde dazu beitragen, die Bearbeitungszeit erheblich zu reduzieren. Denn die Altersgeldberechnungen sind vom Aufwand und der Vorgehensweise mit den Versorgungsfestsetzungen vergleichbar.

4. Bearbeitungsqualität

Die Bearbeitung der Auskunftsbesc heide erfolgt mit der entsprechenden Qualität

Die Auskünfte werden überwiegend als für die Bediensteten verständlich und nachvollziehbar eingeschätzt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass nach der Bescheiderstellung in der Regel nur vereinzelt Rückfragen zu den Auskünften zum Altersgeldanspruch erfolgen. Diese können bspw. Nachfragen zu den berücksichtigten Besoldungsstufen umfassen oder auch generelle Fragen zu weiteren Regelungen wie der Frage nach etwaigen Höchstgrenzen weiterer Zuverdienste.

Dass Bescheide rechtlich angefochten wurden, erfolgte aussagegemäß bisher nur in einem Fall. Die Anfechtung stellte sich jedoch als rechtlich unbegründet dar.

IV. Wirkungen des AltGG

Die personalpolitischen und – strategischen Wirkungen des Altersgelds sind insgesamt als eher gering einzuschätzen. Eine Impulswirkung durch das Altersgeld im Sinne eines häufigeren Wechsels von Bediensteten in die Privatwirtschaft ist nicht feststellbar. Ebenso wenig ist durch das Altersgeld eine deutliche Zunahme von Abwerbungen durch die Privatwirtschaft erfolgt. Bei der Entscheidung für eine freiwillige Entlassung aus dem Bundesdienst ist das Altersgeld überwiegend von nachrangiger Bedeutung. Vielmehr zeigt sich hier eine große Heterogenität der Motive bei der Beantragung der Entlassungen. Die Qualität des Informationsangebotes, sowie die administrative Abwicklung des AltGG werden von den Antragsstellenden überwiegend als zufriedenstellend bewertet.

1. Personalpolitische/-strategische Wirkungen

Die leitfadengestützten Fachgespräche mit den Personalstellen sowie den Spitzenverbänden wurden genutzt, um neben den Einschätzungen zur Administration, Prozesse, Zuständigkeiten (siehe Teil 2, Kapitel C III) qualitative Einschätzungen zu den personalpolitischen und personalstrategischen Wirkungen der Altersgeldregelung zu erfassen.

Insgesamt werden die personalpolitischen und -strategischen Wirkungen des Altersgelds als gering bewertet. Die maßgeblichen – und durchweg positiv bewerteten – Wirkungen des Altersgelds werden bei der Verbesserung der Situation der betroffenen Bediensteten selbst gesehen. Da gleichzeitig keine negativen Wirkungen des Altersgelds auftreten, wird die Altersgeldregelung überwiegend begrüßt.

a) Beitrag zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Beamtendienstes durch Stärkung der Arbeitgeberattraktivität bei potenziell interessierten (jungen) Arbeitskräften

Keine Attraktivitätssteigerung durch das Altersgeld

Im Rahmen der Fachgespräche wurde seitens der Dienststellen nahezu durchgängig die Einschätzung geäußert, dass eine öffentlichkeitswirksame Darstellung der Altersgeldregelung für Berufseinsteiger weder erfolgt noch vorgesehen ist. Die Regelungen zum Altersgeld seien bei Berufseinsteigern auch kaum bekannt. Generell werden die Möglichkeiten eines späteren Berufswechsels als auch Regelungen zur Altersvorsorge als nicht relevant für die Praxis der Einstellungsgespräche bezeichnet.

Ausschlaggebende Motive für die Entscheidung für den Beamtendienst sind nach Erfahrungen der Personalstellen vielmehr die Arbeitsplatzsicherheit bzw. das Lebenszeitprinzip und die damit verbundene (Versorgungs-) Sicherheit sowie die im Vergleich zur Privatwirtschaft guten Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Überlegungen zu einem Berufswechsel sowie Fragen der Altersvorsorge gewinnen nach Einschätzung der Dienststellen erst zu einem späteren Zeitpunkt in der Erwerbsbiografie an Bedeutung. Insofern wird der Ansatz einer stärkeren Kommunikation der Altersgeld-Möglichkeit zur Bewerbung des Beamtendienstes bei Berufseinsteigern überwiegend als wenig zielführend bewertet.

Gestützt werden diese Einschätzungen durch die Aussagen der überwiegenden Mehrheit der im Rahmen der Evaluation befragten Bediensteten, bei denen Überlegungen bezüglich eines späteren Berufswechsels beim Einstieg in das Dienstverhältnis keine Rolle gespielt hätten.

Eine Möglichkeit einer attraktivitätssteigernden Wirkung der Altersgeldregelung wird von den Dienststellen bei der Gewinnung von Hochqualifizierten bzw. von Spitzenbeamten – allerdings auf Einzelfälle beschränkt – gesehen. Von konkreten Hinweisen oder Erfahrungen auf einen merkbaren Beitrag des AltGG bei der Personalgewinnung konnte keine der befragten Dienststellen berichten.

b) Erleichterung des Wechsels von Bundesbeamten in die Privatwirtschaft

Mit dem AltGG wurde eine Erleichterung des Wechsels von Bundesbeamten in die Privatwirtschaft beabsichtigt. Im Rahmen der Evaluation wurde bei der Untersuchung und Diskussion der Zielsetzung zwischen für die Bundesverwaltung unmittelbar nützlichen und unmittelbar nachteiligen Wirkungen unterschieden. Als nachteilige Auswirkung wurde vor allem ein möglicher Know-how-Verlust der Bundesverwaltung durch eine erleichterte Abwerbung von Beamtinnen und Beamten untersucht. Als positive Wirkung wurde vor allem in den Blick genommen, inwiefern die Altersgeldregelung einvernehmliche Freisetzungen von Beamtinnen und Beamten in Bereichen mit personellen Überkapazitäten oder in den privatisierten ehemaligen staatlichen Un-

ternehmen erleichtert. Zudem wurde explorativ nach weiteren, mit personalpolitischen Zielen der Bundesverwaltung konformen Wirkungen des Altersgelds gesucht.

Das Altersgeld hat keine Abwerbungsentwicklung ausgelöst

Ein durch das Altersgeld verstärkter Abwerbungsdruck oder eine tatsächlich zunehmende Abwerbungsentwicklung wird von keiner der befragten Dienststellen festgestellt. In einigen Tätigkeitsbereichen – hierzu zählt in besonderer Weise die Finanzverwaltung – wird durchaus ein hoher und teilweise gestiegener Konkurrenz- und Abwerbungsdruck bemerkt. Das Altersgeld wird hierbei allerdings nicht als Ursache gesehen.

Insgesamt wird die Altersgeldregelung seitens der Dienststellen als nachrangiger Faktor bei der Entscheidung für den Antrag auf Entlassung aus dem Beamten- oder Soldatendienst bewertet. Im Vordergrund stehen nach Einschätzung der Dienststellen bei Anträgen auf Entlassungen in aller Regel persönliche oder berufliche Gründe. Mit dem Altersgeld ist zwar die Hürde für einen Entlassungsantrag durch die Besserstellung im Vergleich zur Nachversicherung gesenkt worden, die Regelung wird für die Bediensteten aber weitgehend als Mitnahmeeffekt ohne entscheidende Impulswirkung eingeschätzt.

Die Einschätzung eines insgesamt geringen Einflusses der Altersgeldregelung auf die Abwerbungsentwicklung wird sowohl durch die Aussagen der befragten Bediensteten (siehe Teil 2, Kapitel C IV.2) als auch durch die statistischen Auswertungen zur Inanspruchnahme des Altersgelds gestützt, aus denen keine wesentliche Zunahme der Entlassungsanträge aus dem Beamtendienst hervorgeht (siehe Teil 2, Kapitel C II).

c) Erleichterung einer einvernehmlichen Personalfreisetzung

Das Altersgeld wird nicht zur Personalfreisetzung eingesetzt

Die Ergebnisse der Befragung der Dienststellen ergeben keine Hinweise darauf, dass das Altersgeld systematisch und gezielt als ein Instrument zum Personalabbau in einzelnen Dienststellen eingesetzt, z. B. in Bereichen mit Überkapazitäten, eingesetzt wird. Ein struktureller Grund, der gegen eine entsprechende Verwendung des Altersgelds spricht, besteht darin, dass bei Freisetzungen oftmals Vorruhestandsmodelle angestrebt werden, der Anspruch auf Altersgeld aber bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze ruht.

d) Konformität des Beamtenversorgungsgesetzes und Soldatenversorgungsgesetzes mit Art. 45 AEUV

In einem Urteil vom 13. Juli 2016 hat der Europäische Gerichtshof (Erste Kammer) entschieden, dass der die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffende Art. 45 AEUV dahin auszulegen ist, „dass er einer nationalen Regelung [...] entgegensteht, nach der eine in einem Mitgliedstaat verbeamtete Person, die auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet, um eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, ihre Ansprüche auf Ruhegehalt aus der Beamtenversorgung verliert und in der GRV nachversichert wird, wobei die daraus folgenden Altersrentenansprüche niedriger als die Ruhegehaltsansprüche sind.“⁶⁵

Eine juristische Bewertung dieses Urteils ist nicht Gegenstand des Evaluationsauftrags. Dennoch soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass mit dem AltGG eine Regelung in Kraft getreten ist, die einen möglicherweise bestehenden Konflikt von Beamtenversorgungsgesetz und Soldatenversorgungsgesetz mit der aktuellen Rechtsprechung des EuGH vermeiden kann. Zu prüfen ist allerdings, inwiefern der im AltGG bestimmte obligatorische Abschlag von 15 Prozent auf die Ruhestandsbezüge in einem Widerspruch zu dem Urteil des EuGH steht, dass die Ruhegehalts- bzw. Altersrentenansprüche von freiwillig entlassenen Beamten mit jenen von Beamten vergleichbar sind, die trotz eines Dienstherrenwechsels der ruhegehaltfähigen Dienstzeit entsprechende Ruhegehaltsansprüche behalten.

e) Weitere personalpolitische und -strategische Wirkungen des Altersgelds

Die maßgebliche Wirkung des AltGG wird von den Dienststellen wie auch den Spitzenverbänden bei den betroffenen Bediensteten selbst gesehen. Hierbei werden die Wirkungen durchweg als positiv bewertet. Hervorgehoben wird die durch das Altersgeld eröffnete Möglichkeit, eine einmal für den Beamten- oder Soldatendienst getroffene Entscheidung ohne erhebliche Einbußen bei der Altersabsicherung revidieren zu können.

⁶⁵ Vgl. Rechtssache C-187/15, Dokument ECLI:EU:C:2016:550.

Eine besondere personalpolitische Relevanz für die Möglichkeit einer mit weniger Nachteilen verbundenen Entlassung wird bei Berufssoldatinnen und -soldaten gesehen, deren Dienst – und hierbei insbesondere verbreitete Standortwechsel – mit besonderen Auswirkungen auf das Privat- und Familienleben verbunden ist.

Weitere personalpolitische Wirkungen der Altersgeldregelung auf Bedienstete werden von den Gesprächspartnern nicht bemerkt. Mit Blick auf familienpolitische Zielsetzungen oder die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden andere Instrumente (z. B. die Gestaltung der Arbeitszeit) als weitaus wichtiger eingeschätzt.

Die weiterreichenden Auswirkungen des AltGG werden in den Dienststellen kontrovers diskutiert. Zum Teil wird das Altersgeld als ein Schritt hin zur Erosion des traditionellen, auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnisses und der damit verbundenen besonderen Loyalität der Bediensteten kritisiert. Eine tendenzielle Abkehr von dem Lebenszeitprinzip wird auch perspektivisch als Gefahr für die Attraktivität des Beamtendienstes gesehen. Auf der anderen Seite wird die Notwendigkeit bemerkt, den Beamtendienst an die aktuellen Anforderungen der Arbeitswelt und veränderte Biografieentwürfe anzupassen. Das Altersgeld wird in diesem Sinne als ein Baustein bewertet, um den Beamtendienst tendenziell moderner und zeitgemäßer zu gestalten.

f) Bewertung personalstrategischer Nutzwert insgesamt

Positive Bewertung für einzelnen Bediensteten – Personalstrategische Wirkungen für Bundesverwaltung als Arbeitgeber werden eher nicht gesehen

Mit Blick auf die einzelnen Bediensteten wird der personalstrategische Nutzwert positiv bewertet. So erfolgt die Entscheidung für eine freiwillige Entlassung in der Regel aus bestimmten persönlichen Gründen bzw. zur beruflichen Neuorientierung. Das AltGG wird diesbezüglich nicht als ausschlaggebend eingeschätzt, jedoch von den Ausscheidenden im Falle der finanziellen Besserstellung gerne mitgenommen.

Mit Blick auf die Bundesverwaltung als Arbeitgeber werden insgesamt geringe bis keine personalstrategischen Wirkungen gesehen. Allerdings wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass mit dem AltGG auch die Attraktivität des Berufsbeamtentums eingeschränkt wird, da die Ausrichtung auf die lebenslange Verwendung entsprechend sinkt. Allerdings sollte sich auch der Beamtendienst an die aktuellen Anforderungen der Arbeitswelt anpassen. Das Altersgeld wird daher als ein Baustein gesehen, um das Beamtentum etwas moderner oder zeitgemäßer zu gestalten.

2. Wirkungen und Bedeutung des AltGG bei den Bediensteten

Um Aufschlüsse zu den Wirkungen und der Bedeutung des Altersgelds bei Bediensteten zu gewinnen, wurden im Rahmen der Evaluation 15 leitfadengestützte qualitative Interviews mit Bediensteten geführt, die – mit oder ohne Inanspruchnahme des Altersgelds - auf eigenen Antrag aus dem Bundesdienst entlassen worden oder einen Auskunftsantrag zum Altersgeld gestellt haben, ohne letztlich ihre Entlassung zu beantragen. Die Ergebnisse der Interviews können aufgrund der geringen Anzahl nicht als repräsentativ und verallgemeinerbar für die Gesamtheit der auf eigenen Antrag entlassenen Bediensteten verstanden werden. Sie sind dennoch geeignet, einen exemplarischen Eindruck über typische Motive und Einschätzungen der Bediensteten bei der Inanspruchnahme des Altersgelds zu geben. Für die Bewertung der Wirkungen und Bedeutung des Altersgelds werden zudem wo möglich Einschätzungen der Dienststellen ergänzend hinzugezogen.

Finanzielle Besserstellung als zentrale Wirkung des Altersgelds

Fallen Bedienstete unter die Regelungen des AltGG, werden sie in der Regel bei der Altersvorsorge bessergestellt, als würden sie nachversichert. Diese Besserstellung wurde im Rahmen der Fachgespräche als zentrale Wirkung des AltGG festgestellt.

Ein maßgeblicher Einfluss der Altersgeldregelung auf die Entscheidung der Bediensteten, den Bundesdienst zu verlassen, ist für die Mehrheit der Bediensteten nicht feststellbar. Dennoch teilt eine Mehrheit der Bediensteten die Einschätzung, dass durch das Altersgeld ein Wechsel von Beamten in die Privatwirtschaft erleichtert wird.

a) Motive für die Stellung eines Auskunfts-/Entlassungsantrages*Ausgeprägte Heterogenität der Motive für eine freiwillige Entlassung*

Die Hintergründe und Motivationen für eine Entlassung aus dem Bundesdienst sind bei den befragten (ehemaligen) Bediensteten äußerst vielfältig. Eine Abwerbung durch privatwirtschaftliche Unternehmen, aber auch konkrete Möglichkeiten oder Zusagen für eine Anschlussbeschäftigung in der Privatwirtschaft lagen zum Zeitpunkt der Antragstellung nur bei einer Minderheit der Befragten vor. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die konkrete Aussicht auf einen Arbeitsplatz den Regelfall bei Entlassungen aus dem Beamtendienst darstellt.

Vergleichbar häufig wurde von den Befragten als Grund für die Entscheidung zur Entlassung der allgemeine Wunsch nach einer – zum Teil auch in fachlicher Hinsicht – beruflichen Neuorientierung ohne konkret vorliegendes Arbeitsplatzangebot genannt.

Existenz eines Arbeitsmarkts für Bundesbedienstete in der freien Wirtschaft wird von der Mehrheit bestätigt

Die Chancen, außerhalb des Bundesdienstes eine vergleichbare oder attraktivere Arbeitsstelle zu erhalten, werden von den befragten Bediensteten wie auch den Dienststellen unterschiedlich eingeschätzt. Etwa zwei Drittel der auf eigenen Antrag hin entlassenen Bediensteten gaben in den Interviews an, dass für sie in der Privatwirtschaft ein attraktiver Arbeitsmarkt existiere. Vor allem die befragten ehemaligen Berufssoldatinnen und -soldaten führten an, dass speziell in ihrem Bereich gute Chancen in der freien Wirtschaft – etwa in der Personalberatung, der Unternehmensberatung, dem Personenschutz oder der Rüstungsindustrie – vorhanden seien. Auch von den übrigen Befragten werden die Chancen, außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Arbeitsstelle zu finden, nur vereinzelt als sehr gering eingeschätzt, weil sie ihre Ausbildung als zu speziell einschätzten.

Bedeutung privater Gründe für die Entlassung aus dem Bundesdienst

Mehrere Befragte führten allerdings ausschließlich oder überwiegend private Gründe für die Entlassung aus dem Bundesdienst an. Als Beispiele wurden in den Gesprächen u. a. eine geplante Auswanderung aus Deutschland oder eine Erbschaft genannt, aufgrund der eine Notwendigkeit für eine weitere Erwerbstätigkeit nicht mehr bestehe.

Von den weiblichen Befragten wurde in mehreren Fällen die Entlassung zum Ende eines mehrjährigen familienbedingten Urlaubs zur Kindererziehung beantragt. Hierbei wurde eine Wiederaufnahme der Tätigkeit im Bundesdienst nicht angestrebt, da der berufliche Wiedereinstieg aus wirtschaftlichen Gründen nicht notwendig war oder die Aufnahme einer anderen Tätigkeit geplant wurde. Von mehreren befragten Dienststellen wurden Entlassungsanträge von Müttern zum Ende von familienbedingten Urlauben ebenfalls als typische Fälle genannt. Zu vermuten ist daher, dass die überproportional häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Frauen (siehe Teil 2, Kapitel C II) auf die Nichtrückkehr von Müttern nach – in weiblichen Erwerbsbiografien verbreiteten, in männlichen Erwerbsbiografien dagegen untypischen – längerfristigen familienbedingten Beurlaubungen zurückzuführen ist.

Die Motivation der Befragten, die sich für ein Ausscheiden aus dem Bundesdienst entschieden, ist sehr unterschiedlich. In Einzelfällen erhielten die ehemaligen Bundesbediensteten bspw. ein attraktives Angebot aus der freien Wirtschaft. Auch die berufliche Neuorientierung, ohne konkret vorliegendes Angebot, wurde mehrfach als Motivationsgrund angegeben. Private Gründe, wie bspw. eine Auswanderung oder der vorzeitige Ruhestandseintritt spielten außerdem eine Rolle. Zwei befragte Frauen gaben an, dass sie den Bundesdienst im Anschluss an den Mutterschaftsurlaub/die Erziehungszeit verlassen hatten. Im Einzelfall wurde außerdem angegeben, dass der Öffentliche Dienst als zu starr empfunden wurde oder eine Erbschaft eine weitere Berufsausübung unnötig machte.

Typische Motivlage bei ehemaligen Berufssoldaten

Eine typische Motivlage für die Entlassung lässt sich auf Grundlage der Interviews bei ehemaligen Berufssoldatinnen und -soldaten erkennen. Diese gaben in den meisten Fällen an, dass der Staatsdienst zu Gunsten einer besseren Balance zwischen Beruf und Privatleben verlassen wurde. Vor allem aufgrund häufiger und auch für die Zukunft erwarteter weiterer Versetzungen werden die negativen Auswirkungen auf das Privatleben als zu hoch bezeichnet. In besonderem Maße wurde dies von Bediensteten als Entlassungsgrund angeführt, die zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits eine Familie hatten oder die Gründung einer Familie planten, und aus

deren Sicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Soldatendienst auf Dauer nicht befriedigend zu gewährleisten sei. Die in Teil 2, Kapitel C II festgestellte gegenüber anderen Dienstbereichen überproportional häufige Inanspruchnahme des Altersgelds durch Berufssoldatinnen und -soldaten ist daher vermutlich auf die besonderen Herausforderungen bei der Vereinbarkeit zwischen Privat- bzw. Familienleben und dem Soldatendienst zusammen mit den als gut wahrgenommenen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Privatwirtschaft zurückzuführen.

b) Bedeutung des Altersgelds bei der Entscheidung für eine Entlassung

Steuerungswirkung – überwiegend geringer Einfluss des Altersgelds auf die Austrittsentscheidung

Etwa zwei Drittel der Befragten, die einen Entlassungsantrag gestellt haben, gaben in den Interviews an, dass die Altersgeld-Möglichkeit ihre Entscheidung für die Entlassung nicht beeinflusst hat und sie auch ohne die Altersgeld-Möglichkeit den Bundesdienst verlassen hätten. Obwohl das Altersgeld für diese Personengruppe keinen ausschlaggebenden Grund darstellte, wurde die Entscheidung zur Entlassung durch das Gesetz erleichtert.

Bei rund einem Drittel der Befragten hat das Altersgeld die Entscheidung für die Entlassung merkbar beeinflusst. Ohne die Altersgeldregelung hätten diese Bediensteten nach eigener Auskunft von einer Entlassung aus dem Staatsdienst (wahrscheinlich) abgesehen.

Zwei der befragten Personen, welche das Beamtenverhältnis trotz der Stellung eines Auskunftsantrages nicht aufgegeben haben, gaben übereinstimmend an, dass das vorzeitige Ausscheiden aus dem Beamtendienst für sie mit zu großen finanziellen Verlusten verbunden gewesen wäre. Als entscheidender Grund wurde hierbei neben dem generellen Abschlag auf die Ruhestandsbezüge von 15 Prozent auf den Wegfall des Beihilfeanspruches zur Privaten Krankenversicherung für die Bediensteten selbst und für ihre beihilfeberechtigten Angehörigen verwiesen.

Nachversicherung in der GRV trotz grundsätzlichem Anspruch auf Altersgeld

Durch die Altersgeldregelung werden freiwillig entlassene Bedienstete gegenüber der vormals obligatorischen Nachversicherung bei der GRV in aller Regel bessergestellt. Sichergestellt wird dies u. a. durch § 7 Absatz 5 AltGG, gemäß dem die Höhe des Altersgelds nicht geringer sein darf als die Höhe des Rentenanspruches, der sich bei einer Nachversicherung für die Zeit der versicherungsfreien Beschäftigung ergeben würde.

Nach Auskunft bzw. Einschätzung des weit überwiegenden Teils der befragten ehemaligen Bediensteten führt das Altersgeld gegenüber der Nachversicherung persönlich zu einer deutlichen Besserstellung bei der Altersvorsorge.

In den statistischen Auswertungen zur Inanspruchnahme des Altersgelds wurde festgestellt, dass dennoch etwa ein Viertel der entlassenen Bediensteten mit grundsätzlichem Altersgeldanspruch von der Beantragung des Altersgelds absehen. Im Rahmen der Gespräche mit Bediensteten und Dienststellen wurde daher dezidiert nach Konstellationen gefragt, die gegen eine Geltendmachung des Altersgeldanspruches sprechen.

Eine finanzielle Besserstellung durch die Nachversicherungsoption anstatt der Beantragung von Altersgeld kann nach den Gesprächsergebnissen dann bestehen, wenn Bedienstete während Beurlaubungs- oder Entleiherzeiten durch eine Tätigkeit Pensions- oder Rentenansprüche erworben haben. In einem Interview mit Bediensteten wurde der Fall geschildert, dass die Dienstbehörde keine verlässlichen Auskünfte zur Anrechnung der (Ansprüche aus) Beurlaubungszeiten beim Altersgeld geben konnte und daher um etwaige Nachteile auszuschließen die Nachversicherung gewählt wurde. Nach Aussage im Interview gehe die Dienstbehörde hierbei von einer Regelungslücke beim AltGG aus.

Insbesondere aus dem Bereich der Postnachfolgeunternehmen wurde von Dienststellenseite eine Besserstellung der Entlassenen durch die Nachversicherung gegenüber dem Altersgeld als nicht seltener Fall beschrieben. In der Regel sei dies der Fall, wenn Beamtinnen oder Beamte für eine Beschäftigung bei einem privatisierten (Tochter-)Unternehmen im Rahmen einer Beurlaubung ohne Bezüge vom Dienst freigestellt worden sind. Durch eine langjährige Beschäftigung bei den Privatunternehmen könnten dabei insbesondere in besser bezahlten Tätigkeiten Rentenansprüche erworben werden, welche die Altersgeldansprüche übersteigen würden.

Von den Dienststellen wurden weitere mögliche Gründe genannt, die gegen eine Inanspruchnahme des Altersgelds sprechen. Angeführt wurde dabei die feste Altersgrenze, bis zu der der Anspruch auf Altersgeld ruht, und die einen vorzeitigen Ruhestandseintritt hindere. Zudem kann sich die Nachversicherung je nach Le-

benssituation und -planung in relevanter Weise auf die Erfüllung rentenrechtlicher Wartezeiten auswirken. Weiter wurde die Vermutung geäußert, dass eine Nachversicherung – unabhängig von den finanziellen Auswirkungen – möglicherweise dem Wunsch nach einem vollständigen Abschluss mit den ehemaligen Dienstherrn entspreche. In den Interviews mit den Bediensteten ergaben sich allerdings keine Hinweise, die diese Vermutungen erhärtet hätten.

Bezüglich einer möglicherweise unzureichenden Information der Bediensteten über die Existenz der Wahlmöglichkeit zwischen Nachversicherung und Altersgeld sowie über das Altersgeld generell und seine Vorteile ergaben sich in den Gesprächen keine Anhaltspunkte. Eine unzureichende Information der Bediensteten kann damit als Grund für die Nachversicherungen trotz grundsätzlichem Altersgeldanspruch ausgeschlossen werden.

c) Zufriedenheit mit der Umsetzung des AltGG

Erstinformationen zum Altersgeld erfordern Eigeninitiative der wechselwilligen Bediensteten

Die deutliche Mehrheit der befragten Personen schätzt sowohl die Quantität als auch die Qualität des zur Verfügung stehenden Informations- und Beratungsangebotes zum AltGG als ausreichend ein. Informationen und persönliche Beratung zum Altersgeld erhielt die befragte Personengruppe dabei hauptsächlich über das Internet und über die Personalabteilung des Dienstherrn. Der im Internet abrufbare Gesetzestext wird allgemein als verständlich und informativ wahrgenommen. Die Beratung durch Gewerkschaften spielte, außer in einem Einzelfall, keine Rolle bei der Informationsbeschaffung.

In Einzelfällen wurde angemerkt, dass der Bekanntheitsgrad der Altersgeld-Möglichkeit verbessert werden könnte, z. B. durch eine stärkere Bewerbung seitens des Bundes bzw. einzelner Personalabteilungen. In einem fehlenden Informationsfluss und daraus resultierendem geringen Bekanntheitsgrad des Altersgelds vermuten die befragten Bediensteten einen möglichen Grund für die allgemein geringe Inanspruchnahme des Altersgelds auf Bundesebene. Denkbar sei aus Sicht der Befragten, dass der Dienstherr initiativ nicht ausreichend beziehungsweise gar nicht über das AltGG informiere und die Möglichkeit daher vielen Bediensteten nicht bekannt sei. Vereinzelt wird zudem das Fehlen einer kompetenten Beratungs- und Anlaufstelle kritisiert.

Auskunftsantrag – Bearbeitung und Qualität werden insgesamt positiv bewertet

Knapp zwei Drittel der Befragten stellten einen Auskunftsantrag zum Altersgeld, nachdem sie erste Informationen eingeholt hatten. Da die Mehrheit wusste, welche Stelle für die Antragsstellung verantwortlich ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Zuständigkeiten für das Altersgeld transparent geregelt sind. Zum Zeitpunkt der Antragsstellung hatte bereits der Großteil der Befragten die feste Absicht, sich aus dem Bundesdienst entlassen zu lassen, teilweise war die Entlassung schon eingereicht. In erster Linie wollten die Befragten mithilfe des Auskunftsantrages die Höhe des Altersgelds erfahren. In Einzelfällen sollte durch den Auskunftsantrag außerdem abgeklärt werden, ob überhaupt ein Anspruch auf das Altersgeld bestehe. Lediglich 2 der 15 Befragten wollten sich mithilfe des Auskunftsantrages über die Altersgeld-Möglichkeit informieren, ohne dass konkrete Entlassungsabsichten vorlagen.

Die Stellung des Auskunftsantrages wurde als sehr einfach und unkompliziert empfunden. Mit der Bearbeitungsdauer waren die meisten Befragten zufrieden. In Einzelfällen dauerte die Bearbeitung allerdings ein halbes Jahr, im Extremfall sogar 1,5 Jahre. Diese Dauer wurde als inakzeptabel eingestuft, insbesondere vor dem Hintergrund einer gegebenenfalls angestrebten beruflichen Neuorientierung. Die im Auskunftsantrag dargelegten Informationen wurden generell als verständlich, nachvollziehbar und ausreichend informativ beurteilt. Bedienstete, welche keinen Auskunftsantrag stellten, besaßen entweder keine Kenntnis von der Möglichkeit oder fühlten sich auf Grundlage der Erstinformationen bereits ausreichend informiert. Die Einholung von Informationen oder die Stellung des Auskunftsantrages sahen die Befragten, bis auf einen Einzelfall, nicht mit persönlichen Nachteilen verbunden.

Zwei Drittel der Befragten informierte sich bei der GRV nicht über die gesetzliche Nachversicherung, da durch die Vorabinformationen bereits deutlich wurde, dass das Altersgeld höher ausfallen würde als die gesetzliche Nachversicherung.

d) Bewertung des AltGG*Insgesamt positive Bewertung der Altersgeldregelung*

Das AltGG erfährt grundsätzlich eine positive Resonanz. Die deutliche finanzielle Besserstellung gegenüber der gesetzlichen Nachversicherung wird von allen Befragten positiv wahrgenommen. 12 der 15 Befragten bewerten das Altersgeld allgemein als eine faire Regelung. U. a. wurde angemerkt, dass die Bediensteten dank des Altersgelds nicht mehr ökonomisch sanktioniert werden, sondern ihre Leistung im Staatsdienst, trotz Austritt, honoriert werde. Dahingegen merkten rund ein Drittel der Befragten kritisch an, dass die Abschläge deutlich zu hoch seien. Die Wartezeit-Regelung ist für die meisten Befragten nachvollziehbar. Lediglich ein Befragter kritisierte die damit verbundene fehlende Flexibilität bei der beruflichen Mobilität. Insbesondere jüngere Bundesbedienstete streben oftmals eine berufliche Neuorientierung oder einen Standortwechsel an, was durch die Wartezeit-Regelung unterbunden werde. Eine weitere positive Wirkung des AltGG ist die daraus resultierende gestiegene Attraktivität des Bundesdienstes. Das Gesetz erhöhe aus Sicht eines Großteils der Befragten die Entwicklungsmöglichkeit, Mobilität und damit Flexibilität der Beamten und Berufssoldaten/-innen. Rund ein Viertel der Befragten ist hingegen der Meinung, dass das Altersgeld den Bundesdienst nicht attraktiver mache, da der Wechsel vom Bundesdienst in die Privatwirtschaft durch das Gesetz nicht erleichtert werde. Nachteile bei der Altersvorsorge oder Barrieren bei einem späteren Wechsel in die Privatwirtschaft, spielten bei der deutlichen Mehrheit der Befragten bei Eintritt in den Bundesdienst keine Rolle.

Gut die Hälfte der Befragten gab an, dass das Altersgeld im Kollegenkreis nie Gesprächsthema war. Wenn das AltGG im Kollegenkreis angesprochen und diskutiert wurde, erfuhr es stets eine positive Resonanz. Insbesondere die finanzielle Besserstellung gegenüber der gesetzlichen Nachversicherung hebt die Akzeptanz des Altersgelds an. Ferner wurde die erhöhte berufliche Flexibilität im Kollegenkreis und Umfeld positiv wahrgenommen.

V. Fiskalische Auswirkungen

Im vorliegenden Kapitel werden die Ergebnisse einer Modellrechnung zur Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen des AltGG für den Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 dargestellt. Insgesamt belaufen sich die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für die im Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 freiwillig aus dem Bundesdienst ausgeschiedenen Beamte, Richter und Soldaten im Barwert auf einen Betrag von 73,0 Mio. Euro oder 260 000 Euro je Altersgeldfall. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl an Altersgeldfällen der Jahre 2014 und 2015 von etwa 105 Fällen entspricht dies einer Zunahme der Altersgeldverpflichtungen im Umfang von jährlich 27,3 Mio. Euro (in Preisen von 2013). Diesen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen stehen Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung für die freiwillig aus dem Bundesdienst ausgeschiedenen Beamte, Richter und Soldaten in der GRV in Höhe von 30,9 Mio. Euro oder 110 000 Euro je Altersgeldfall gegenüber. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl von 105 Altersgeldfällen entspricht dies einer Einsparung im Bundeshaushalt von jährlich 11,6 Mio. Euro (in Preisen von 2013). Insgesamt belaufen sich die Kosten des AltGG für den Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 auf einen Betrag von 42,1 Mio. Euro oder 150 000 Euro je Altersgeldfall. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl von 105 Altersgeldfällen entspricht dies Kosten für den Bund von jährlich 15,8 Mio. Euro (in Preisen von 2013).

1. Methodik und Annahmen

a) Methodik

Die Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen des AltGG für den Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 beruhen auf einer Modellrechnung auf Einzelfallbasis. Hierzu wurden für jeden erfassten Altersgeldfall die dem Bund aus dem AltGG resultierenden Zahlungsverpflichtungen im Sinne des Barwerts der zukünftigen Altersgeldzahlungen auf Grundlage der in den Fragebögen erfassten Informationen zu

- Alter,
- Geschlecht,
- altersgeldfähiger Dienstzeit,
- Laufbahngruppe sowie
- Besoldungsgruppe

abgeschätzt.

b) Annahmen

Referenzjahr

Als Referenzjahr liegt den Modellrechnungen das Jahr 2013 zugrunde

Rechnungszins

Entsprechend der Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 wurde für die Modellrechnungen ein Rechnungszins von 2,65 Prozent unterstellt. Dies entspricht dem 7-jährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit.⁶⁶

Lebenserwartung

Im Hinblick auf die Lebenserwartung der Altersgeldbezieher wurden für die Modellrechnungen bis zum Jahr 2060 die Sterbewahrscheinlichkeiten gemäß der Basisannahme L1 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts unterstellt. Für den Zeitraum nach 2060 wurde der trendmäßige Rückgang der Sterbewahrscheinlichkeiten nach Alter und Geschlecht in die Zukunft extrapoliert.

Altersgeldfähige Dienstzeit

Die altersgeldfähige Dienstzeit wurde auf den Fragebögen in den Klassen „7 – 10 Jahre“, „11 – 15 Jahre“, „16 – 20 Jahre“, „21 – 25 Jahre“, „26 – 30 Jahre“, „31 – 35 Jahre“ und „> 35 Jahre“ erfasst.

⁶⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015.

Tabelle 2: Annahmen zur altersgeldfähigen Dienstzeit

Dienstzeit in Jahresklassen	7-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	>35
unterstellte Dienstzeit in Jahren	9	13,5	18,5	23,5	28,5	33,5	37,5

Quelle: Prognos AG 2016

Für die Modellrechnungen wurde als Dienstzeit für jeden beobachteten Fall der Durchschnitt der möglichen Dienstzeiten je Jahresklasse zugrunde gelegt, bspw. wurde bei einer Dienstzeit in der Jahresklasse „11 – 15 Jahre“ für die Berechnungen eine Dienstzeit von 13,5 Jahren unterstellt. Einen Überblick über die unterstellten Dienstzeiten je Jahresklasse findet sich in Tabelle 2.

Altersgeldfähige Dienstbezüge

Als altersgeldfähige Dienstbezüge wurde für die Modellrechnungen das Grundgehalt der erreichten Besoldungsgruppe und der unterstellten Besoldungsstufe zugrunde gelegt. Entsprechend § 5 Absatz 1 AltGG wurde das ermittelte Grundgehalt mit 0,9901 multipliziert.

Besoldungsstufe

Die Besoldungsstufe wurde auf dem Fragebogen nicht erfasst. Für die Modellrechnungen wurde jedem Fall eine Besoldungsstufe entsprechend der Laufbahngruppe und der (unterstellten) Dienstzeit zugeordnet. Die Zuordnung der Besoldungsstufe nach der altersgeldfähigen Dienstzeit beruht dabei auf den Erfahrungszeiten bis zum Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsstufe (in § 27 Absatz 3 BBG). Einen Überblick über die unterstellten Besoldungsstufen nach Laufbahngruppe und Dienstzeit findet sich in Tabelle 3.

Tabelle 3: Annahmen zur Besoldungsstufe – Dienstzeit bis zum Erreichen der Besoldungsstufe nach Laufbahngruppe, in Jahren

Laufbahngruppe	Besoldungsstufe							
	1	2	3	4	5	6	7	8
einfacher Dienst	0	2	5	8	11	14	17	20
mittlerer, gehobener und höherer Dienst	0	2	5	8	11	15	19	23

Quelle: Prognos AG 2016

Besoldungs- und Versorgungsanpassungen

Für die Jahre 2013 bis 2015 wurde für die Höhe der Dienst- und Versorgungsbezüge die jeweilige Besoldungstabelle für Beamtinnen und Beamte des Bundes zugrunde gelegt. Ab dem Jahr 2016 orientieren sich die Berechnungen an den Annahmen des 6. Versorgungsberichts des Bundes. Hierbei wurden für die Jahre 2016 und 2017 die vorgesehenen Bezügeanpassungen des Entwurfs eines Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2016/2017 (BBVAnpG 2016/2017) zugrunde gelegt. Für das Jahr 2016 wurde eine Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge von 2,4 Prozent und für das Jahr 2017 von 2,35 Prozent zugrunde gelegt. Für die Entwicklung ab dem Jahr 2018 wurde die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts entsprechend der Langfristprognose des BMWi bis zum Jahr 2050 zugrunde gelegt. Diese langfristige Projektion wurde auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung von April 2016 für die Berechnungen des 6. Versorgungsberichtes erstellt. Der Mittelwert der angewandten Bezügeanpassungen, die sich aus der BIP-Projektion ergeben, beträgt für die Jahre 2018 bis 2050 rund 2,7 Prozent. Für den Zeitraum ab dem Jahr 2050 wurde eine konstante Wachstumsrate entsprechend dem prognostizierten Wert für das Jahr 2050 unterstellt. Zusätzlich wurde berücksichtigt, dass die jährliche Anpassung der Bezüge in den Jahren 2016, 2018, 2020,

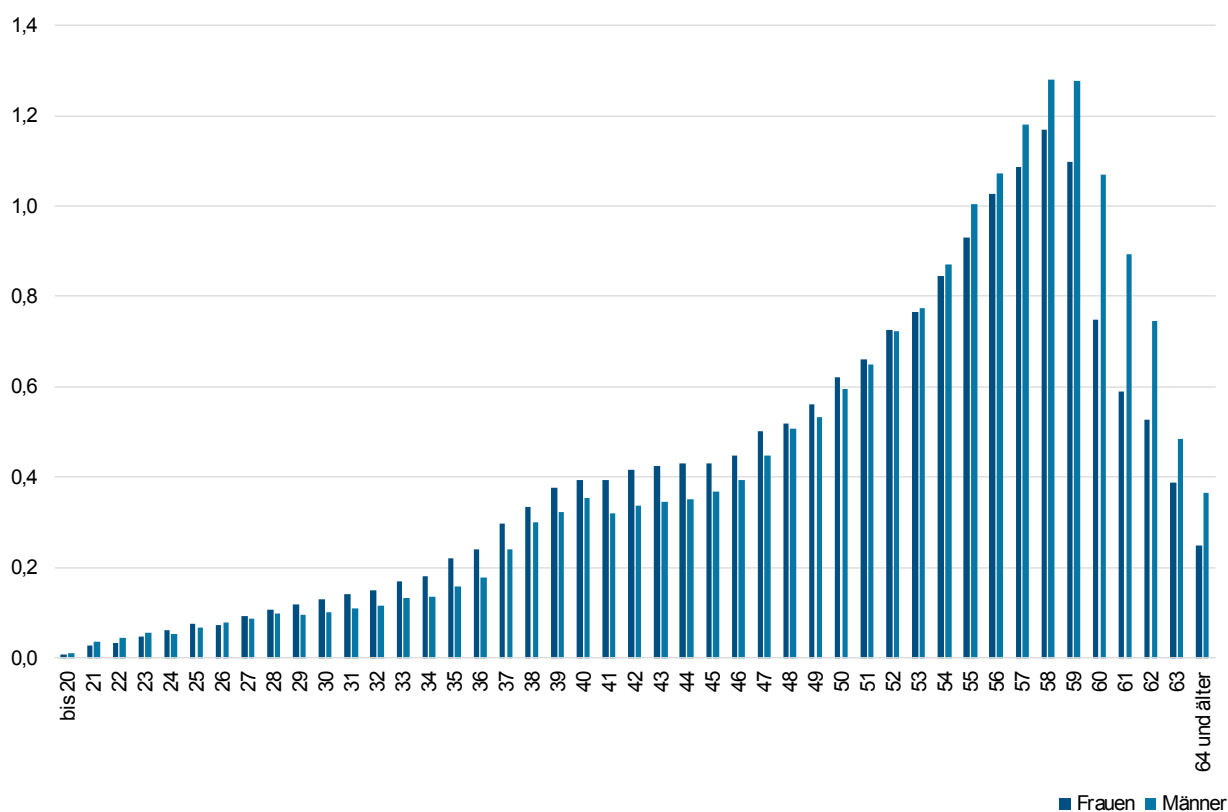
2022 und 2024 um den Beitrag zur Versorgungsrücklage des Bundes um jeweils 0,2 Prozentpunkte vermindert wird.

Ruhestandseintritt (Ende des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld)

Entsprechend § 3 Absatz 3 AltGG wurde für die Modellrechnungen unterstellt, dass der Anspruch auf Altersgeld bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze nach § 35 Satz 2 oder § 235 Absatz 2 SGB VI ruht. Hierbei wurde berücksichtigt, dass die Regelaltersgrenze im Zeitraum zwischen 2012 und 2029 von 65 auf 67 Jahre erhöht wird.

Neben dem Ende des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge des Erreichens der Regelaltersgrenze wird in den Modellrechnungen auch die Möglichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer Erwerbsminderung berücksichtigt. Nicht berücksichtigt wurde dagegen die Möglichkeit eines vorzeitigen Bezugs von Altersgeld infolge einer Schwerbehinderung.

Abbildung 18: Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer vollen Erwerbsminderung nach Alter und Geschlecht (Prozent)



Quelle: DRV, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

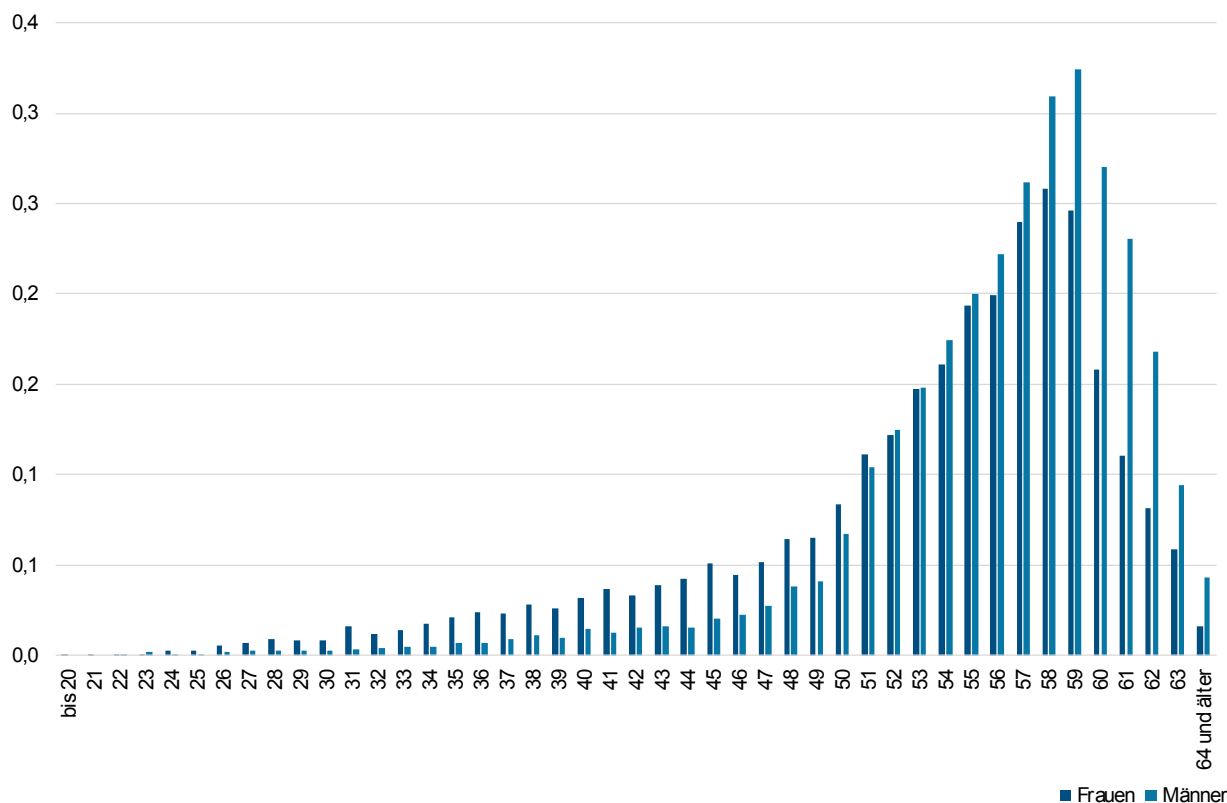
Für die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer Erwerbsminderung wurde der Anteil der Zugänge an Renten wegen Erwerbsminderung nach Alter und Geschlecht im Jahr 2014 am Bestand der Aktiv Versicherten der Deutschen Rentenversicherung (DRV) nach Alter und Geschlecht zum 31.12.2013 zugrunde gelegt (*Abbildung 18* und *Abbildung 19*). Hierbei wurde die Zahl der Zugänge an Renten wegen voller bzw. teilweiser Erwerbsminderung im Jahr 2014 gemäß Rentenzugangsstatisik 2015 der DRV⁶⁷ und der Bestand an aktiv Versicherten nach Alter und Geschlecht zum 31.12.2013 gemäß Versichertenstatistik 2013 der DRV zugrunde gelegt⁶⁸. Die so ermittelte Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer Erwerbsminderung nach

⁶⁷ Vgl. DRV (2015), Rentenzugang 2014, Berlin.

⁶⁸ Vgl. DRV (2015), Versicherte 2013, Berlin.

Alter und Geschlecht wurde für den gesamten Projektionszeitraum der Modellrechnungen als konstant angenommen.

Abbildung 19: Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer teilweise Erwerbsminderung nach Alter und Geschlecht (Prozent)



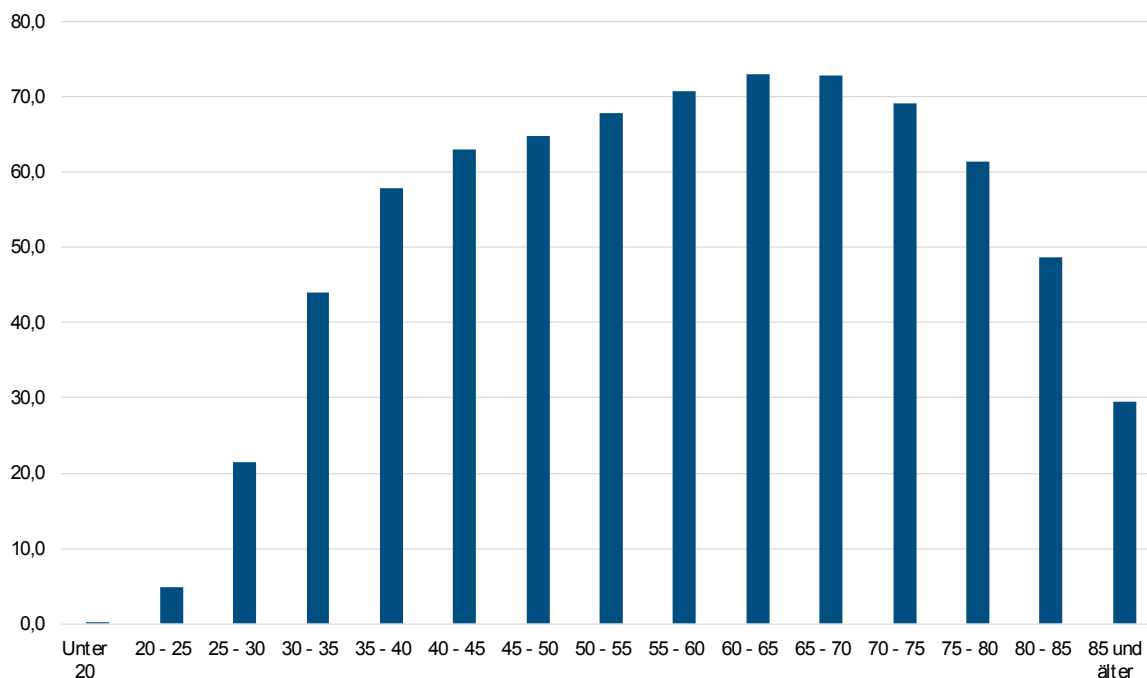
Quelle: DRV, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Neben dem vorzeitigen Ende des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer Erwerbsminderung wird in Modellrechnungen der Fall berücksichtigt, dass im Falle des Todes eines verheirateten Altersgeldberechtigten ein Anspruch auf Witwenaltersgeld entsteht. Für die Wahrscheinlichkeit eines Anspruchs auf Witwenaltersgelds wurde der Anteil der zusammen und getrennt lebenden Verheirateten nach Altersgruppen an der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe gemäß Mikrozensus 2014 zugrunde gelegt (Abbildung 20).⁶⁹ Die Wahrscheinlichkeit eines Anspruchs auf Witwenaltersgeld wurde für den gesamten Projektionszeitraum der Modellrechnungen als konstant unterstellt. Weiterhin wurde in den Modellrechnungen ein durchschnittlicher Altersunterschied zwischen Ehemännern und -frauen von 4 Jahren unterstellt.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015), Haushalte und Familien, Fachserie 1 Reihe 3, Wiesbaden.

⁷⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2013), Altersunterschied bei Paaren im Durchschnitt 4 Jahre, Pressemitteilung vom 22. Oktober 2013, Wiesbaden.

Abbildung 20: Wahrscheinlichkeit für einen Anspruch auf Witwenaltersgeld nach Alter (Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Höhe des Altersgelds und des Witwenaltersgelds

Die Höhe des Altersgelds wurde in den Modellrechnungen entsprechend § 7 AltGG ermittelt.

Gemäß § 7 Absatz 1 AltGG beträgt das Altersgeld „für jedes Jahr altersgeldfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent der altersgeldfähigen Dienstbezüge, insgesamt jedoch höchstens 71,75 Prozent, multipliziert mit 0,85“.

Für den Fall eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer Erwerbsminderung ist das nach § 7 Absatz 1 AltGG ermittelte Altersgeld für jedes Jahr, in dem das Altersgeld vor dem Monat bezogen wird, in dem die Regelaltersgrenze erreicht wird, um 3,6 Prozent, maximal jedoch um 10,8 Prozent zu kürzen (§ 7 Absatz 2 AltGG).

Für den Fall eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer teilweisen Erwerbsminderung ist das nach § 7 Absatz 1 AltGG ermittelte Altersgeld bis zum Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze mit 0,5 zu multiplizieren (§ 7 Absatz 3 AltGG).

Für den Fall von Witwenaltersgeld berechnet sich dieses, indem das nach § 7 AltGG ermittelte Altersgeld mit 0,55 multipliziert wird (§ 9 Absatz 3 AltGG).

2. Ergebnisse

a) Altersgeldverpflichtungen

Insgesamt belaufen sich die aus dem AltGG für den Bund entstehenden zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für die im Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 erfassten 281 Altersgeldfälle für das unterstellte Referenzjahr 2013 im Barwert auf einen Betrag von 73,0 Mio. Euro (Tabelle 4). Hiervon entfallen 85 Prozent oder 61,7 Mio. Euro auf die Zahlungsverpflichtungen, die dem Bund infolge des Erreichens der Regelaltersgrenze nach § 35 S. 2 oder § 235 Absatz 2 SGB VI entstehen. Etwa 15 Prozent des Gesamtbetrags oder 11,3 Mio. Euro entfallen dagegen auf die Zahlungsverpflichtungen, die dem Bund aus einem vorzeitigen Ende des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer vollen oder teilweisen Erwerbsminderung oder infolge von Witwenaltersgeld im Falle des Todes des Altersgeldberechtigten entstehen.

Tabelle 4: Altersgeldverpflichtungen, Referenzjahr 2013

	Insgesamt	je Altersgeldfall	jährlich*
	in Mio. Euro	in Euro	in Mio. Euro
Insgesamt	73,0	260.000	27,3
darunter:			
infolge des Erreichens der Regelaltersgrenze	61,7	220.000	23,1
infolge von Erwerbsminderung und Witwenaltersgeld	11,3	40.000	4,2

* Auf Grundlage von jährlich 105 Altersgeldfällen.

Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Je Altersgeldfall belaufen sich aus dem AltGG für den Bund entstehenden zukünftigen Zahlungsverpflichtungen damit auf einen Betrag von 260 000 Euro. Hiervon sind wiederum 85 Prozent oder 220 000 Euro auf die Zahlungsverpflichtungen infolge des Erreichens der Regelaltersgrenze und 15 Prozent oder 40 000 Euro auf die Zahlungsverpflichtungen infolge einer Erwerbsminderung und infolge des Witwenaltersgelds zurückzuführen. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl an Altersgeldfällen der Jahre 2014 und 2015 von etwa 105 Fällen, so ist auf dieser Grundlage mit einer Zunahme der Altersgeldverpflichtungen im Umfang von jährlich 27,3 Mio. Euro (in Preisen von 2013) zu rechnen.

Methodische Hinweise zur Vergleichbarkeit von Nachversicherungsbetrag und Barwert der Altersgeldleistung

Die Gegenüberstellung von Nachversicherungsbeträgen und berechneten Barwerten der Altersgeldleistungen stellen eine geeignete Methode zur Ermittlung der zusätzlichen Netto-Belastung des Bundeshaushalts dar. Dennoch sind diese Werte nur eingeschränkt vergleichbar, z.B. was die Höhe der individuellen Altersleistungen betrifft.

Der *Nachversicherungsbetrag* weist die für den Bundeshaushalt tatsächlich anfallenden Beträge aus, die an die gesetzliche Rentenversicherung zum rückwirkenden Erwerb von Altersvorsorgeansprüchen der Entlassenen gezahlt werden müssten. Die gesetzliche Rentenversicherung ist nach dem Umlageprinzip finanziert, d.h. dass die Rentenleistungen nicht aus Kapitalerträgen finanziert werden, sondern durch künftige Rentenversicherungsbeiträge.

Der *Barwert* stellt demgegenüber eine rechnerische Größe dar und weist aus, welcher Betrag zum Zeitpunkt der Entlassung eines Bediensteten zu gängigen Kapitalmarktkonditionen angelegt werden müsste, um damit sämtliche Altersgeld-Ansprüche finanzieren zu können. Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Barwertes besitzt – insbesondere bei wie im vorliegenden Fall langfristigen Rechnungszeiträumen – der zugrunde gelegte Zinssatz. Je höher der Zinssatz, desto niedriger fällt der Barwert und damit der erforderliche Rückstellungsbedarf aus. Würde man bei der Berechnung des Barwertes statt dem im Gutachten angesetzten Rechnungszins von 2,65 Prozent einen Zins von 3,0 Prozent heranziehen, würde sich der Barwert der Altersgeldverpflichtungen um etwa 10 Prozent verringern.

Der orientiert an der Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 für die Barwert-Berechnung angesetzte Rechnungszins von 2,65 Prozent mag mit Blick auf die aktuelle Kapitalmarktsituation hoch erscheinen. In langfristiger bzw. historischer Perspektive von mehreren Jahrzehnten ist der Ansatz als vorsichtige Setzung zu bewerten, durch welche die ermittelten Barwerte eher überschätzt als unterschätzt werden.

b) Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung in der GRV

Den zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des Bundes infolge des AltGG stehen Minderausgaben im laufenden Haushalts infolge des Wegfalls der Nachversicherung für aus dem Dienst ausscheidende Beamte in der GRV gegenüber. Für die im Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 erfassten 281 Altersgeldfälle belaufen sich die Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung in der GRV für das Referenzjahr 2013 im Barwert auf einen Betrag von 30,9 Mio. Euro (Tabelle 5).⁷¹ Je Altersgeldfall belaufen sich die Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung damit auf einen Betrag von 110 000 Euro. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl an Altersgeldfällen der Jahre 2014 und 2015 von etwa 105 Fällen ergibt sich hieraus eine jährliche Einsparung im Bundeshaushalt in Höhe von 11,6 Mio. Euro (in Preisen von 2013).

Tabelle 5: Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung in der GRV, Referenzjahr 2013

	Insgesamt	je Altersgeldfall	jährlich*
	in Mio. Euro	in Euro	in Mio. Euro
Insgesamt	30,9	110.000	11,6

* Auf Grundlage von jährlich 105 Altersgeldfällen.

Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG 2016

c) Kosten des AltGG

Stellt man den zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des Bundes infolge des AltGG die Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherungspflicht in der GRV gegenüber, so belaufen sich die Kosten des AltGG für die im Zeitraum zwischen September 2013 und April 2016 erfassten 281 Altersgeldfälle und das Referenzjahr 2013 im Barwert auf einen Betrag von 42,1 Mio. Euro (Tabelle 6). Je Altersgeldfall entspricht dies einem Betrag von 150 000 Euro. Gemessen an der durchschnittlichen Anzahl an Altersgeldfällen der Jahre 2014 und 2015 von etwa 105 Fällen ergeben sich hieraus Kosten für den Bundeshaushalt in Höhe von jährlich 15,8 Mio. Euro (in Preisen von 2013).

Tabelle 6: Minder-/Mehrausgaben (–) infolge des AltGG, Referenzjahr 2013

	Insgesamt	je Altersgeldfall	jährlich*
	in Mio. Euro	in Euro	in Mio. Euro
Altersgeldverpflichtungen	- 73,0	- 260.000	- 27,3
Wegfall der Nachversicherung	30,9	110.000	11,6
Insgesamt	- 42,1	- 150.000	- 15,8

* Auf Grundlage von jährlich 105 Altersgeldfällen.

Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG 2016

⁷¹ Als Grundlage für die Abschätzung der Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherungspflicht wurden die auf den Fragebögen erfassten fiktiven Nachversicherungsbeträge herangezogen. In denjenigen Fällen, in denen keine Angaben zur Höhe der fiktiven Nachversicherungsbeträge vorlagen, wurden diese auf Basis der ermittelten Altersgeldverpflichtungen imputiert.

D. Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum (durchschnittliche Anzahl pro Monat).....	25
Abbildung 2: Gesamtzahl und Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum (Anzahl und Inanspruchnahme je 1.000 Bedienstete)	26
Abbildung 3: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Laufbahngruppe (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Laufbahngruppe)	27
Abbildung 4: Verteilung der Altersgeldfestsetzungen nach Laufbahngruppen und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt	28
Abbildung 5: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Besoldungsgruppen (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Besoldungsgruppe)	29
Abbildung 6: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Geschlecht (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete des jeweiligen Geschlechts)	30
Abbildung 7: Verteilung der Altersgeldfestsetzungen nach Geschlecht und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt	31
Abbildung 8: Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Altersgruppen	32
Abbildung 9: Altersstruktur der Bundesbediensteten im Beamtenverhältnis oder Berufssoldatendienst am 30.06.2014 (Anteile in Prozent der jeweiligen Dienstbereiche).....	33
Abbildung 10: Häufigkeit der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich und Altersgruppen (Altersgeldfestsetzungen je 1.000 Bedienstete der jeweiligen Altersgruppe).....	34
Abbildung 11: Anzahl der Altersgeldfestsetzungen im Evaluationszeitraum nach altersgeldfähiger Dienstzeit.....	35
Abbildung 12: Struktur der Entlassungen auf eigenen Antrag	36
Abbildung 13: Anteil der Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch an allen altersgeldberechtigten Bediensteten mit eigenem Entlassungsantrag nach Laufbahngruppen (Prozent).....	37

	Seite
Abbildung 14: Gesamtzahl und Häufigkeit der Auskunftsanträge im Evaluationszeitraum nach Dienstbereich (Anzahl und Anträge je 1.000 Bedienstete des jeweiligen Dienstbereichs)	38
Abbildung 15: Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Auskunftsanträge im Evaluationszeitraum (durchschnittliche Zahl pro Monat)	39
Abbildung 16: Verteilung der Auskunftsanträge nach Laufbahngruppe und Dienstbereich im Vergleich zur Personalstruktur insgesamt	40
Abbildung 17: Auskunftsanträge nach Bearbeitungsdauer	41
Abbildung 18: Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer vollen Erwerbminderung nach Alter und Geschlecht (Prozent)	55
Abbildung 19: Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Endes des Ruhens des Anspruchs auf Altersgeld infolge einer teilweise Erwerbminderung nach Alter und Geschlecht (Prozent)	56
Abbildung 20: Wahrscheinlichkeit für einen Anspruch auf Witwenaltersgeld nach Alter (Prozent)	57

E. Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Inhaltliche Schwerpunkte nach befragter Personengruppe	21
Tabelle 2: Annahmen zur altersgeldfähigen Dienstzeit	54
Tabelle 3: Annahmen zur Besoldungsstufe – Dienstzeit bis zum Erreichen der Besoldungsstufe nach Laufbahngruppe, in Jahren	54
Tabelle 4: Altersgeldverpflichtungen, Referenzjahr 2013	58
Tabelle 5: Minderausgaben infolge des Wegfalls der Nachversicherung in der GRV, Referenzjahr 2013	59
Tabelle 6: Minder-/Meherausgaben infolge des AltGG, Referenzjahr 2013	59

F. Anhänge

I. Zielsystem der AltGG-Evaluation

mit Zuordnung der Teilfragestellungen zu den Evaluationsmethoden

Deskriptive Analyse der Inanspruchnahme

Die deskriptive Analyse der Inanspruchnahme der AltGG-Regelung erfüllt im Rahmen des Evaluationsauftrags eine zweifache Funktion:

Zum einen stellt sie mit der erstmaligen Aufbereitung der Inanspruchnahme des AltGG für sich selbst ein Evaluationsergebnis dar. Zum anderen bildet sie eine der Datengrundlagen für die nachvollziehbare Bewertung der Wirkungen des AltGG.

Bewertung des AltGG

Wirkungen des AltGG

I.a Personalpolitische / -strategische Wirkungen (Outcome)

quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
-----------------------	--------------	------------------------	-----------------

Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Beamtendienstes der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt durch Stärkung der Attraktivität bei potenziell interessierten jungen qualifizierten Arbeitskräften

I.a.1 **Einschätzung** der aktuellen und perspektivischen **Fachkräftesituation / Personalgewinnung** ✓

I.a.2 Relevanz der Altersvorsorge-Regelungen bei Berufswechsellern für Berufseinsteiger oder erfahrene Fachkräfte

I.a.2.1 ↳ **Schränken angenommene Nachteile / Barrieren allgemein** bei späteren Berufswechseln die Attraktivität des Beamtendienstes bei qualifizierten Berufseinsteigern / erfahrenen Fachkräften ein? ✓

I.a.2.2 ↳ **Schränken spezifisch mit Blick auf die Altersvorsorge angenommene Nachteile** bei späteren Berufswechseln die Attraktivität des Beamtendienstes bei qualifizierten Berufseinsteigern / erfahrenen Fachkräften ein? ✓

I.a.2.3 ↳ **Waren die bisherigen durch die Nachversicherung entstehenden Nachteile** bei der Altersvorsorge unter Berufseinsteigern bekannt? ✓

I.a.3 Bekanntheit der Altersgeld-Regelung bei qualifizierten Interessenten für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst (detailliertere Fragen hierzu nochmals bei II.1 Transparenz)

I.a.3.1 ↳ **Ist die Altersgeld-Regelung** bei Berufseinsteigern / erfahrenen Fachkräften bekannt? | ✓

I.a.3.2 ↳ **Wird die Bekanntheit** der Altersgeld-Regelung gezielt gefördert? ✓

I.a.3.3 ↳ **Wird bei der Personalakquisition** durch die Personalstellen auf die Inanspruchnahme-Möglichkeit der Altersgeld-Regelung hingewiesen? ✓

I.a Personalpolitische / -strategische Wirkungen (Outcome)	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.a.3.4 ↳ <i>Ergreift Ihre Organisation selbst Maßnahmen, um die Bekanntheit der Altersgeld-Regelung gezielt zu fördern?</i>				✓
I.a.4 Beitrag des AltGG zur Attraktivität des Beamtendienstes				
I.a.4.1 ↳ <i>Wird bei der Personalgewinnung eine attraktivitätssteigernde Wirkung des AltGG bemerkt?</i>		✓		
Erleichterung des Wechsels von Beamten des Bundes in die Privatwirtschaft soweit für die Bundesverwaltung nützlich bzw. nicht nachteilig	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.a.5 Vermeidung eines Know-how-Verlusts der Bundesverwaltung durch erleichterte Abwerbung von Beamten durch die Privatwirtschaft				
I.a.5.1 ↳ <i>Bemerken Dienststellen in spezifischen Tätigkeitsbereichen eine Arbeitsmarktkonkurrenz bzw. einen Abwerbungsdruck?</i>	✓		✓	
		<i>Dienststellen in Konkurrenz mit Priv.-Wirt.</i>	<i>Entlassene mit Wechsel in Priv.-Wirt.</i>	
I.a.5.2 ↳ <i>Erleichtert die Altersgeld-Möglichkeit eine Abwerbung von Beamten durch die Privatwirtschaft?</i>	✓		✓	✓
		<i>Dienststellen in Konkurrenz mit Priv.-Wirt.</i>		
I.a.5.3 ↳ <i>Hat die Anzahl erfolgreicher Abwerbungen qualifizierter Beamter in bestimmten Tätigkeitsbereichen im Zuge der AltGG-Regelung zugenommen? In welchem Umfang?</i>	✓			✓
		<i>Dienststellen in Konkurrenz mit Priv.-Wirt.</i>		
I.a.6 Abbau von Hürden für einvernehmliche Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis in spezifischen Fällen, z. B. in Bereichen mit personellen Überkapazitäten oder privatisierten ehemaligen staatlichen Unternehmen	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.a.6.1 ↳ <i>In welchem Umfang werden einvernehmliche Trennungen unter Anwendung der Altersgeld-Regelung vollzogen? Welche Bedeutung kommt hierbei der Altersgeldregelung zu?</i>		✓	<i>Dienststellen mit personeller Überkapazität</i>	✓
I.a.6.2 ↳ <i>Hat die Altersgeld-Regelung insgesamt einen Einfluss auf Möglichkeiten zur arbeitgeberseitig erwünschten einvernehmlichen Trennung von Beamten?</i>		✓	<i>Dienststellen mit personeller Überkapazität</i>	✓

Absicherung der Konformität des Beamtenrechts mit einer möglichen EuGH-Entscheidung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (EuGH-Verfahren „Pösserl“).					
I.a.7	Sollte der EuGH einen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit bejahen, hätte der Bund mit dem AltGG bereits eine Regelung in Kraft, die ggf. nur noch geringfügig geändert werden müsste (Fristen, Abschlüsse).	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
<i>Bewertung durch das BMI</i>					
Weitere personalstrategische Wirkungen (explorativ)					
I.a.8	Werden weitere personalpolitisch bzw. -strategisch relevante Auswirkungen der Altersgeld-Regelung auf die Bundesverwaltung beobachtet? (Perspektive Verwaltungsnutzen)	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.a.9	Wird die Altersgeldregelung von den Personalstellen in weiteren Zusammenhängen genutzt ?				
Personalstrategischer Nutzwert des AltGG für die Bundesverwaltung					
I.a.10	Welche Vor- und Nachteile besitzt die Altersgeld-Regelung insgesamt für die Personalpolitik der Bundesverwaltung?	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.a.11	(Wie) lassen sich diese Vor- und Nachteile quantifizieren ?				
I.b Wirkung (Outcome) für entlassene Bedienstete					
Wirkung auf die Altersvorsorge der Bediensteten					
I.b.1	Besserstellung bei der Altersvorsorge durch Altersgeldbezug gegenüber der Nachversicherung				
I.b.1.1	↳ <i>Wie hoch ist die Besserstellung bei Altersgeldbezug gegenüber der Nachversicherungs-Regelung? Zeigen sich Unterschiede bei spezifischen Bedienstetengruppen?</i>				
I.b.1.2	↳ <i>Gibt es Fälle und Konstellationen, in denen das Altersgeld individuell keine Besserstellung gegenüber der Nachversicherung darstellt?</i>				
I.b.1.3	↳ <i>Welche Gründe sind dafür verantwortlich, dass entlassene Bedienstete sich trotz Altersgeld-Anspruch für die Nachversicherung entscheiden?</i>				

Vermeidung von Benachteiligungen / Gerechtigkeit	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.b.2 Gleiche Inanspruchnahmemöglichkeiten der AltGG-Regelung nach individuellen Merkmalen				
I.b.2.1 ↳ Bestehen Unterschiede in der tatsächlichen Struktur der Inanspruchnahme der AltGG-Regelung (z. B. nach Geschlecht und Laufbahngruppen)?	✓			
I.b.2.2 ↳ Bestehen für spezifische Bedienstetengruppen vor dem Hintergrund persönlicher oder biografischer Hintergründe besondere Barrieren oder Möglichkeiten für die Inanspruchnahme des Altersgelds? (z. B. überproportionale Inanspruchnahme durch Frauen?)		✓ sofern Einschätzung möglich	✓	
I.b.3 Sicherstellung einer gerechten Behandlung (aus subjektiver Sicht der Bediensteten)				
I.b.3.1 ↳ Wird die Altersgeldregelung von den Bediensteten subjektiv als gerecht (im Sinne des Abbaus von Nachteilen gegenüber Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft) bewertet?		✓ sofern Einschätzung möglich	✓	
I.b.3.2 ↳ Treffen die Anspruchsvoraussetzungen und Regelungen zum Altersgeldbezug (Dienstjahre, Abschläge) bei den Bediensteten auf Akzeptanz ?		✓ sofern Einschätzung möglich	✓	
Weitere Wirkungen der Altersgeldregelung auf Bedienstete (explorativ)	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
I.b.4 Ergeben sich für die Bediensteten weitere Nutzeneffekte der Altersgeldregelung? (Welche weiteren Nutzeneffekte werden kommuniziert?)	✓	✓	✓	✓
I.b.5 Unterstützen diese Wirkungen weitere personalpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesverwaltung (z. B. die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei einem Arbeitsortwechsel eines nicht beamteten Partners)?	✓	✓	✓	✓

Prozessqualität: Praktikabilität und Umsetzungsqualität der Regelung

Transparenz der Regelung	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
II.1 Informationsangebote und Bekanntheit der AltGG-Regelung bei den Bediensteten				
II.1.1 ↳ Wie hoch ist der Bekanntheitsgrad der Altersgeld-Regelung einzuschätzen? (z. B. Einschätzung auf einer Skala von 0 bis 100)		✓		✓
II.1.2 ↳ Ist der Bekanntheitsgrad der Altersgeld-Regelung unter den Bediensteten ausreichend hoch ?		✓	✓	✓
II.1.3 ↳ Wird die Bekanntheit der Altersgeld-Regelung durch gezielte Maßnahmen gefördert bzw. sichergestellt?		✓	✓	✓
II.1.4 ↳ Welche Maßnahmen zur Förderung der Bekanntheit werden durch Ihre Organisation durchgeführt?		✓		
II.1.5 ↳ Stehen den Bediensteten Informationsangebote über die Regelungen des Altersgelds zur Verfügung?		✓	✓	✓
II.1.6 ↳ Stehen den Bediensteten Ansprech- und Auskunftsstellen zur Verfügung?		✓	✓	✓
Prozessqualität der Umsetzung				
II.2 Geregelte und transparente Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Anträge				
II.2.1 ↳ Sind die Verantwortlichkeiten bei der Bearbeitung von Auskünften und der Erstellung von Bescheiden klar definiert ?		✓		
II.2.2 ↳ Sind ggf. vorgesehene Kooperationsbeziehungen zwischen Beteiligten Personalservicestellen ausreichend geregelt ?		✓		
II.3 Gewährleistung der zur Bearbeitung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen				
II.3.1 ↳ Verfügen die zuständigen Personalstellen über die erforderlichen fachlichen Kompetenzen ?		✓		✓
II.3.2 ↳ Verfügen die zuständigen Personalstellen über die erforderlichen zeitlichen Ressourcen ?		✓		✓

Effizienz der Umsetzung	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
II.4 Ressortvereinbarungen und Einsatz eines SAP-HR-Modul				
II.4.1 ↳ Bestehen für Ihre Organisation bereits Ressortvereinbarungen mit dem BMF zur Bearbeitung der Altersgeldfälle? (Differenzierung ja/nein: Zeitpunkt, Inhalt, Gründe)		✓		
II.4.2 ↳ Werden einzelne Bearbeitungsschritte (z. B. Berechnungen) innerhalb der Antragsbearbeitung mehrfach von verschiedenen Stellen durchgeführt?		✓		
II.4.3 ↳ Muss bei mehreren Stellen identisches Know-how zur Bearbeitung aufgebaut werden?		✓		
II.4.4 ↳ Erfolgt bereits der Einsatz eines SAP-HR-Moduls für die Altersgeld Administration?		✓		
II.5. Zeitnahe Auskunftserteilung bei Auskunftsanträgen				
II.5.1 ↳ Wie lange dauert die Bearbeitung der Anträge?	✓			
II.5.2 ↳ Worauf sind überdurchschnittlich lange Bearbeitungszeiten zurückzuführen?		✓		✓
II.5.3 ↳ Ist bei Beteiligung mehrerer Stellen die unverzügliche Weitergabe und -bearbeitung gewährleistet ?		✓		
II.6 Prozesskosten und Kosteneffizienz der Bearbeitung im Vergleich zur Nachversicherung				
II.6.1 ↳ Welcher Aufwand entsteht durch die Bearbeitung je Fall (Schätzung in Personentagen)? Was sind die Aufwandstreiber ?		✓		
II.6.2 ↳ Welcher Aufwand entsteht / entstand hierzu im Vergleich für eine Nachversicherung je Fall? Was sind die Aufwandstreiber bei einer Nachversicherung?		✓		
II.6.3 ↳ Zeigen sich Unterschiede bei Aufwand und Kosten in verschiedenen Stellen / Ressorts? Worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen?		✓	vergleichende Analyse	
II.6.4 ↳ Welches Optimierungspotenzial für Aufwand und die Kosten sehen Sie im Falle von Ressortvereinbarungen der Bundesverwaltung mit dem BMF und dem Einsatz eines einheitlichen SAP-HR-Moduls ?		✓		

Bearbeitungsqualität	quantitative Erhebung	PV-Befragung	Bediensteten-Befragung	Spitzenverbände
II.7 Verständlichkeit und Bedienstetenorientiertheit der Auskünfte				
II.7.1 ↳ <i>Enthalten die Auskünfte sämtliche für die Bediensteten erforderlichen / von den Bediensteten erwarteten Informationen?</i>	✓		✓	
II.7.2 ↳ <i>Sind die Auskünfte für die Bediensteten verständlich und nachvollziehbar?</i>	✓		✓	
II.8 Sachliche Korrektheit der Auskünfte bzw. Festsetzungen				
II.8.1 ↳ <i>Wie häufig werden Bescheide angefochten? Mit welchem Erfolg? Wo sind ggf. Fehlerquellen in der Bearbeitung zu sehen?</i>	✓			✓

Informatorisch: Weitere Evaluationsschritte

Fiskalische Kosten

Ermittlung der fiskalischen Kosten der Altersgeld-Leistungen (Grundlage Modellrechnung)

Ermittlung der fiskalischen Mehrkosten der Altersgeld-Leistungen gegenüber der Nachversicherung

Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung

Ermittlung des Verhältnisses von Nutzwert und Kosten (Mehrkosten durch Leistungen und Verwaltungsaufwand) des AltGG

II. Datentabellen zur quantitativen Befragung (Inanspruchnahme)

Table A1: Altersgeldfälle, Entlassungen auf eigenen Antrag, Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch, Nichterfüllung der Wartezeit und Auskunftsanträge, 09.2013-04.2016

	Beschäftigte insgesamt	Altersgeldfälle	Entlassungen auf eigenen Antrag	Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch	Nichterfüllung der Wartezeit	Auskunftsanträge	Anteil der Altersgeldfälle (%)	Anteil der Auskunftsanträge (%)
Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	197.240	153	903	83	659	221	0,78	1,12
Berufssoldaten/-soldatinnen	51.820	84	88	3	1	34	1,62	0,66
Beamte/Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen	70.685	44	89	15	30	115	0,62	1,63
Insgesamt	319.745	281	1.080	101	690	370	0,88	1,16

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Tabelle A2: Altersgeldfälle nach Halbjahr, 09.2013-04.2016

	Sept. – Dez. 2013	Jan. – Jun. 2014	Jul. – Dez. 2014	Jan. – Jun. 2015	Jul. – Dez. 2015	Jan. – Apr. 2016
Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	13	30	24	33	35	18
Berufssoldaten/-soldatinnen	4	21	17	13	17	12
Beamte/Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen	3	6	9	8	11	7
Insgesamt	20	57	50	54	63	37

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A3: Auskunftsanträge nach Halbjahr, 09.2013-04.2016

	Sept. – Dez. 2013	Jan. – Jun. 2014	Jul. – Dez. 2014	Jan. – Jun. 2015	Jul. – Dez. 2015	Jan. – Apr. 2016
Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	23	47	41	42	40	28
Berufssoldaten/-soldatinnen	5	7	7	6	2	7
Beamte/Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen	9	8	24	29	20	25
Insgesamt	37	62	72	77	62	60

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A4: Nachversicherungen trotz Altersgeldanspruch, Altersgeldfälle und Auskunftsanträge nach Laufbahngruppen, 09.2013-04.2016

	Beschäftigte insgesamt		Nachversicherungen		Altersgeldfälle		Auskunftsanträge	
	Anzahl		Anzahl		Anzahl	Anteil an allen Beschäftigten (%)	Anzahl	Anteil an allen Beschäftigten (%)
Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen								
Höherer Dienst	23.945		17		29	1,21	73	3,05
Gehobener Dienst	77.985		26		87	1,12	98	1,26
Mittlerer Dienst	92.675		39		35	0,38	50	0,54
Einfacher Dienst	2.635		1		2	0,76	0	/
Berufssoldaten/-soldatinnen								
Höherer Dienst	11.745		1		38	3,24	20	1,70
Gehobener Dienst	11.195		0		22	1,97	5	0,45
Mittlerer Dienst	28.880		2		24	0,83	9	0,31
Einfacher Dienst	0		0		0	/	0	/
Beamte/Beamtinnen der Postnachfolgeunternehmen								
Höherer Dienst	415		0		0	/	0	/
Gehobener Dienst	10.010		2		9	0,90	25	2,50
Mittlerer Dienst	32.990		13		26	0,79	61	1,85
Einfacher Dienst	27.270		0		9	0,33	29	1,06

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen Prognos AG 2016

Tabelle A5: Altersgeldfälle nach Alter (und Laufbahngruppe), 09.2013-04.2016

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen		Berufssoldaten/-soldatinnen		Beamte/Beamtinnen der Post-nachfolgeunternehmen		Insgesamt	
	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)
Insgesamt								
unter 31 Jahre	23	2,01	3	1,75	0	/	26	1,98
31 – 35 Jahre	21	1,55	25	3,18	0	/	46	2,14
36 – 40 Jahre	18	0,94	29	2,65	1	0,66	48	1,52
41 – 45 Jahre	18	0,62	15	1,43	10	0,96	43	0,86
46 – 50 Jahre	31	0,87	10	0,96	16	0,80	57	0,86
51 – 55 Jahre	33	0,91	2	0,23	14	0,72	49	0,76
56 – 60 Jahre	9	0,26	0	0,00	3	0,23	12	0,25
über 60 Jahre	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Höherer Dienst	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	Berufssoldaten/ -soldatinnen	Beamte/Beamtinnen der Post- nachfolgeunternehmen	Insgesamt
unter 31 Jahre	1	0	0	1
	3,28	/	/	3,28
31 – 35 Jahre	2	8	0	10
	1,12	10,00	/	3,88
36 – 40 Jahre	3	15	0	18
	1,07	7,37	/	3,72
41 – 45 Jahre	4	6	0	10
	1,11	2,76	/	1,73
46 – 50 Jahre	7	7	0	14
	1,65	2,86	0,00	2,09
51 – 55 Jahre	9	2	0	11
	1,80	0,76	0,00	1,41
56 – 60 Jahre	3	0	0	3
	0,77	0,00	0,00	0,54
über 60 Jahre	0	0	0	0
	0,00	0,00	0,00	0,00
zusammen	29	38	0	67
	1,21	3,24	0,00	1,86

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	Berufssoldaten/ -soldatinnen	Beamte/Beamtinnen der Post- nachfolgeunternehmen	Insgesamt
Mittlerer Dienst				
unter 31 Jahre	4	1	0	5
31 – 35 Jahre	5	13	0	18
36 – 40 Jahre	2	4	1	7
41 – 45 Jahre	5	5	8	18
46 – 50 Jahre	8	1	6	15
51 – 55 Jahre	7	0	9	16
56 – 60 Jahre	4	0	2	6
über 60 Jahre	0	0	0	0
zusammen	35	24	26	85
	0,67	1,07	/	0,72
	0,99	2,74	/	1,84
	0,25	0,58	1,40	0,45
	0,38	0,78	1,58	0,73
	0,47	0,17	0,61	0,46
	0,40	0,00	0,95	0,51
	0,23	0,00	0,36	0,26
	0,00	/	0,00	0,00
	0,38	0,83	0,79	0,55

Einfacher Dienst	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	Berufssoldaten/ -soldatinnen	Beamte/Beamtinnen der Post- nachfolgeunternehmen	Insgesamt
unter 31 Jahre	1	0	0	1
	15,38	/	/	15,38
31 – 35 Jahre	0	0	0	0
	0,00	/	/	0,00
36 – 40 Jahre	0	0	0	0
	0,00	/	0,00	0,00
41 – 45 Jahre	1	0	2	3
	3,17	/	0,41	0,58
46 – 50 Jahre	0	0	5	5
	0,00	/	0,64	0,59
51 – 55 Jahre	0	0	2	2
	0,00	/	0,33	0,30
56 – 60 Jahre	0	0	0	0
	0,00	/	0,00	0,00
über 60 Jahre	0	0	0	0
	0,00	/	0,00	0,00
zusammen	2	0	9	11
	0,76	/	0,33	0,37

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A6: Altersgeldfälle nach Dienstzeit, 09.2013-04.2016

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	Berufssoldaten/ -soldatinnen	Beamte/Beamtinnen der Postnach- folgeunternehmen	Insgesamt
unter 7 Jahre	4	0	0	8
7 – 10 Jahre	43	7	2	104
11 – 15 Jahre	47	25	11	166
16 – 20 Jahre	25	30	7	124
21 – 25 Jahre	20	18	11	98
26 – 30 Jahre	7	3	9	38
31 – 35 Jahre	4	1	4	18
Über 35 Jahre	1	0	0	2
nicht bekannt*	2	0	0	2

* Da Festsetzung noch nicht erfolgt.

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A7: Altersgelderfälle nach Einstufung (und Laufbahngruppe), 09.2013-04.2016

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen		Berufssoldaten/ -soldatinnen		Beamte/Beamtinnen der Post- nachfolgeunternehmen		Insgesamt	
	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)
B11	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
B10	0	0,00	0	0,00	0	/	0	0,00
B9	0	0,00	0	0,00	0	/	0	0,00
B8	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
B7	0	0,00	0	0,00	0	/	0	0,00
B6	0	0,00	0	0,00	0	/	0	0,00
B5	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
B4	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
B3	1	0,77	0	0,00	0	0,00	1	0,60
B2	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
B1	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
R10 – R3	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
R2, R1	0	0,00	0	/	0	/	0	0,00
W3 – W1, C4 – C1	1	3,13	0	/	0	/	1	3,13
A16	3	1,62	1	1,11	0	0,00	4	1,43
A15	9	1,14	9	2,93	0	0,00	18	1,60
A14	10	1,39	5	1,01	0	0,00	15	1,22
A13	5	1,37	23	10,11	0	0,00	28	4,72
Höherer Dienst	29	1,21	38	3,24	0	0,00	67	1,86

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen	Berufssoldaten/ -soldatinnen	Beamte/Beamtinnen der Post- nachfolgeunternehmen	Insgesamt
A13 ^{cc} + Z, A13 ^{ss} , S ^{cc}	7	0	0	7
A12	6	2	4	12
A11	26	7	5	38
A10	32	13	0	45
A9	16	0	0	16
Gehobener Dienst	87	22	9	118
A9 ^{ss} + Z, A9 ^{ss}	3	2	2	7
A8	15	20	11	46
A7	13	1	13	27
A6	4	0	0	4
A5	0	0	0	0
A3	/	1	/	1
Mittlerer Dienst	35	24	26	85
A6 ^{ss} , A5 ^{ss}	1	0	4	5
A4	1	0	5	6
A3, A2	0	0	0	0
Einfacher Dienst	2	0	9	11

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A8: Altersfälle nach Geschlecht (und Laufbahngruppe), 09.2013-04.2016

	Beamte/Beamtinnen und Richter/-innen		Berufssoldaten/-soldatinnen		Beamte/Beamtinnen der Post-nachfolgeunternehmen		Insgesamt	
	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)	Anzahl	Häufigkeit (%)
Insgesamt								
Frauen	75	1,30	13	8,23	29	1,26	117	1,42
Männer	78	0,56	71	1,41	15	0,31	164	0,69
Höherer Dienst								
Frauen	9	1,14	8	31,37	0	0,00	17	2,06
Männer	20	1,24	30	2,61	0	0,00	50	1,80
Gehobener Dienst								
Frauen	51	1,73	4	12,90	4	1,40	59	1,80
Männer	36	0,74	18	1,65	5	0,70	59	0,89
Mittlerer Dienst								
Frauen	14	0,71	1	0,98	19	1,28	34	0,95
Männer	21	0,29	23	0,83	7	0,39	51	0,43
Einfacher Dienst								
Frauen	1	2,27	0	/	6	1,15	7	1,24
Männer	1	0,46	0	/	3	0,14	4	0,16

Quelle: Prognos AG 2016

Tabelle A9: Bearbeitungszeit der Auskunftsanträge, 09.2013-04.2016*

	Anzahl	Anteil an allen Auskunftsanträgen (%)
unter 1 Monat	106	28,7
1 – 2 Monate	177	48,0
2 – 3 Monate	56	15,2
über 3 Monate	30	8,1
Insgesamt	369	100

* In einem Fall keine Angabe der Bearbeitungszeit möglich.

Quelle: Prognos AG 2016

