
Fahlbusch, Reiner-Maria; Kadettenweg 66, 12205 Berlin; rm.fahlbusch@gmail.com
Volbracht, Andreas; Brentanostraße 68, 12163 Berlin; avol67@gmail.com
Pörksen, Sönke Harm; Liebenowzeile 20a, 12167 Berlin; harm.poerksen@t-online.de

Senator für Finanzen
Herrn Dr. Matthias Kollatz
Klosterstraße 59

10179 Berlin

04. März 2019

Nachrichtlich: Regierender Bürgermeister von Berlin, Herrn Michael Müller
Senatorin für Bildung, Jugend und Familie, Frau Sandra Scheeres

Finanzielle Auswirkungen der Verbeamtung von Lehrkräften auf den Haushalt von Berlin

Zuletzt: Meinungswandel von Frau Senatorin Sandra Scheeres

Sehr geehrter Herr Dr. Kollatz,

in der vergangenen Woche wurde im TAGESSPIEGEL darüber berichtet, dass Ihre für den Schulbereich zuständige Kollegin, Frau Sandra Scheeres, in einem Arbeitskreis der SPD ausführlich begründet hat, weshalb sie von ihrer bisherigen Auffassung abgerückt ist, Lehrkräfte in Berlin nicht mehr zu verbeamen. Im Zentrum ihrer Begründung standen die drastisch zunehmenden Schwierigkeiten, bei hohem Einstellungsbedarf für den Schuldienst in Berlin einschlägig ausgebildetes Personal zu finden. Verschärft würde das Problem durch eine zunehmende Zahl von Lehrkräften, die den Schuldienst in Berlin teilweise nach kurzer Zeit wieder in Richtung übrige Bundesländer verlassen und damit zusätzliche Lücken reißen. Für eine Revision der von Ihrer Partei seinerzeit initiierten Entscheidung, Lehrkräfte nicht mehr zu verbeamen, stehe eine Stellungnahme von Ihrer Seite zu den finanziellen Auswirkungen aus. Ihre auf Nachfrage bei der Pressestelle heute übermittelte Einschätzung, dass das Beamtensystem am Ende das teurere sei, ist für sich genommen nicht falsch, Sie beantworten damit aber nicht die Frage, welche finanziellen Auswirkungen sich für das Land Berlin aus dem Verzicht auf Verbeamtung der Lehrkräfte ergeben.

Unsere Auffassung ist nach wie vor, dass die Nicht-Verbeamtung für das Land Berlin zu teuer ist. Wir haben dies im Herbst 2016 in einem als Diskussionsbeitrag genannten ausführlichen Papier vorgerechnet, den mit dieser Frage zu befassenden Senatsverwaltungen – in erster Linie Ihrer und der Ihrer Kollegin Frau Scheeres – zugesandt, um Prüfung gebeten und eine ergebnisoffene und sachorientierte Erörterung vorgeschlagen. Wenn auch etwas zögerlich, wurde der Vorschlag von beiden genannten Senatsverwaltungen auch aufgegriffen. Ergebnis war: Von Verwaltungsseite wurden unsere Vorschläge im Grunde geteilt, überzeugende Gegenargumente gab es nicht. Ob unser Rechenwerk einer Tiefenprüfung in Ihrem Haus unterzogen wurde, wissen wir nicht. Eine entsprechende Zusage vom Frühjahr 2017 wurde kurze Zeit später mit dem Hinweis zurückgezogen, dass es sich bei der Verbeamtung von Lehrkräften um eine „politische Frage“ handle, für deren Revision derzeit kein politischer Wille vorhanden sei und deswegen für die Verwaltung auch kein Raum bestehe, sich mit dieser Frage eingehender befassen zu können. Die uns im Sommer 2017 zugeleitete schriftliche Antwort aus Ihrem Haus

bemühte überwiegend Allgemeinplätze, teilweise wurden auch nicht haltbare Behauptungen aufgestellt. Auf unsere Replik erhielten wir aus Ihrem Büro eine Antwort nach dem Muster: „*Schluss! Die Diskussion ist beendet.*“ Sie erinnern sich vielleicht.

Unbefriedigend war auch die Befassung mit unseren Überlegungen durch den Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin, in dessen Antwort Ihr Haus mit der Aussage in Anspruch genommen wurde, dass unsere Berechnungen zwar weitgehend auf plausiblen Annahmen beruhten, die zusätzlichen Kosten von Beamten bei langfristiger Erkrankung und notwendige Einzahlungen in einen Pensionsfonds aber nicht berücksichtigt seien. Unbefriedigend war die Antwort insbesondere deshalb, weil beide Einwände sich auf ausschließlich qualitativer Ebene bewegten und nicht einmal überschlägig dargestellt wurde, in welcher Weise die Kernaussagen unserer Berechnungen durch die Einwände zu modifizieren seien.

Wir gehen davon aus, dass Ihre nach den Worten Ihrer Kollegin Frau Scheeres ausstehende Stellungnahme zu den Kostenfolgen einer Rückkehr zur Verbeamtung von Lehrkräften auf einer überprüfbaren und damit diskussionsfähigen rechnerischen Grundlage aufbauen wird, wir wären sehr daran interessiert, diese Grundlage beizeiten zu erhalten, um sie mit unseren Berechnungen abgleichen zu können. Im Gegenzug stellen wir Ihnen die Ergebnisse unserer weiteren Befassung mit dem Thema zur Verfügung, die einerseits in der Aktualisierung des in 2016 vorgelegten Rechenmodells, andererseits in einer Modelbetrachtung besteht, die sich von den konkreten Daten ein Stückweit emanzipiert und sich auf die Frage fokussiert, welche grundsätzlichen Auswirkungen der Einstieg in bzw. der Ausstieg aus der Verbeamtung für ein Land hat, das diesen Weg als jeweils einzelnes geht.

Bei der als Anlage 1 beigefügten Aktualisierung des Rechenwerks aus 2016 haben wir folgende Punkte berücksichtigt:

- Arbeitgeberkosten für verbeamtete und für tarifbeschäftigte Lehrkräfte auf der Basis der Daten von 2018 nach dem Gehaltsrechner auf der Internetplattform oeffentlicher-dienst.info
- Beschränkung auf die Entgeltgruppe E 13 bzw. Besoldungsgruppe A 13 statt Mischung aus E11/E13 bzw. A12/A13
- Schätzung des für eine Verbeamtung infrage kommenden Anteils von Tarifbeschäftigten auf Basis einer linearen Fortschreibung der Daten des Schuljahres 2017/2018
- Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten von Beamten bei langfristiger Erkrankung durch einen Aufschlag von 3%
- Anpassung der Ansätze für Beihilfeaufwendungen bei Beamten und bei Versorgungsempfängern

Das Ergebnis der Aktualisierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der weitere Verzicht auf Verbeamtung von Lehrkräften belastet nach unseren Berechnungen den Haushalt des Landes Berlin in einer ähnlichen Dimension und wird ihn weiter belasten, wie wir sie vor zweieinhalb Jahren ermittelt haben. Bis Mitte des nächsten Jahrzehnts werden es nach unseren Berechnungen ca. 2,4 Milliarden EURO sein, bis zur Mitte des übernächsten Jahrzehnts rechnen wir mit 6,8 Milliarden EURO.

Aus der als Anlage 2 beigefügten modellmäßigen Betrachtung zu den grundsätzlichen finanziellen Auswirkungen einer Veränderung des Status (bspw. von Lehrkräften) können Sie entnehmen, dass es in jedem Fall für ein Land ein teures „Vergnügen“ ist, Beamte durch tarifbeschäftigte Arbeitnehmer zu ersetzen. Dabei haben wir auf der Basis aktueller Parameter zu den Arbeitgeberkosten, zu der für Lehrkräfte gültigen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe (A13/E13), einem aktiven Personalkörper von 16.500 Stellen mit 33 Alterskohorten von je 500 Vollzeitbeschäftigten und den bei einer Verbeamtung den Aktiven gegenüberstehenden 10.000 Pensionären mit 20 gleich starken Alterskohorten von gleichfalls 500 Personen ermittelt, welche

finanziellen Auswirkungen sich im Zeitablauf ergeben. Die rechnerischen Ergebnisse und die auf deren Basis erzeugte Grafik zeigen beim Ersatz von Beamten durch Tarifbeschäftigte:

- Für einen Zeitraum von 33 Jahren bleiben die Pensionen unverändert, weil die ausscheidenden Pensionäre durch die Pensionierung von Beamten größengleich ersetzt werden.
- Da die Arbeitgeberkosten für die neuen Arbeitnehmer die vergleichbaren Kosten für die Beamten übersteigen, nimmt die Gesamtbelastung für den Haushalt gleichmäßig zu.
- Wenn die letzten Beamten nach 33 Jahren ausscheiden, hat begonnen die gesamten Personalkosten zu sinken, die kumulierten Mehrkosten steigen aber weiter an, weil die danach zurückgehenden Pensionen die Mehrkosten der Tarifbeschäftigten zunächst nur teilweise kompensieren.
- Kurz vor Ende des Ausscheidens der letzten Pensionäre sinken die gesamten Personalkosten unter das Niveau, das sich vor Beginn des Ausstiegs aus der Verbeamtung als Summe aus Beamtenbezügen und Pensionen ergab. Von da an macht sich der Ausstieg aus der Verbeamtung für den Haushalt „bezahlt“.
- Wie man den rechnerischen Ergebnissen entnehmen kann, tritt eine vollständige Kompensation der Mehrbelastungen vom Beginn des Ausstiegs an gerechnet erst nach knapp 200 Jahren ein.

Der Grund für diese Entwicklung liegt auf der Hand: Durch den Statuswechsel bei der Beschäftigung des Personals vom Beamten zum Tarifbeschäftigten zahlt das Land Berlin in die Rentenkasse (Altersversorgungssystem I) ein, ohne dass für einen langen Zeitraum die Versorgungsausgaben (Altersversorgungssystem II) sinken. Bei gleichem Umfang der Zahl der Beschäftigten sind also Zahlungen für zwei Altersversorgungssysteme zu leisten. Diesen Effekt gibt es im Übrigen nur, wenn einzelne Länder sich für einen solchen Weg entscheiden. Bei Entscheidung auf gesamtstaatlicher Ebene (Bund und Länder) ließen sich solche Effekte vermeiden.

Die zuletzt beschriebene Kompensation gibt es aber nur, wenn bis dahin die Angestelltenvergütungen nicht mit dem Ziel angehoben werden, die Differenz zu den Nettobezügen der Beamten zu verringern, wie es von einigen Parteien gefordert wird. Bei vollständiger Schließung der Differenz wird es keine Kompensation geben, bei einer teilweisen wird sich der Zeitraum bis zu deren Eintreten weiter verlängern. Berücksichtigt man bei den Berechnungen aber eine auch nur geringe Verzinsung – und diese wäre u.E. bei seriöser Betrachtung geboten –, werden die später anfallenden entlastende Effekte die anfänglichen Mehrbelastungen gar nicht kompensieren, sie werden eher sogar noch weiter steigen.

In der als Anlage 3 nach demselben Muster aufgebauten Darstellung des spiegelbildlichen Falls – dem sukzessiven Ersatz von Tarifbeschäftigten durch Beamte – ergeben sich die spiegelbildlichen finanziellen Effekte. Angewendet auf die derzeitige Lage im Land Berlin wäre das Modell zu modifizieren, weil die vorhandenen Tarifbeschäftigten nicht nach Maßgabe ihres Ausscheidens durch Beamte ersetzt werden, sondern bereits bei der Rückkehr zur Verbeamtung je nach Entscheidung zum Grenzalter ein großer Anteil ‚auf einen Schlag‘ Beamte werden können. Damit sind die anfänglichen Entlastungen deutlich höher als bei dem in Anlage 3 dargestellten Fall eines schrittweisen Ersatzes von Arbeitnehmern, summiert über die Zeit ergeben sich aber keine Unterschiede.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Mit den modellmäßigen Betrachtungen in den Anlagen 2 und 3 wollen wir nur zeigen, welche Wirkungen sich grundsätzlich beim Ersatz von Tarifbeschäftigten durch Beamte bzw. im umgekehrten Fall ergeben. Die zahlenmäßigen Ergebnisse können als dimensionale Orientierung dienen, weil die Ausgangsparameter an den tatsächlichen Bedingungen ausgerichtet wurden. Zusammenfassend ergibt sich für uns:

Der Veränderung des Status einer Beschäftigtengruppe eines Landes von dem des Beamten zu dem des Tarifbeschäftigten führt unabhängig vom Zeitpunkt und von einzelnen Umständen des Wechsels zu drastischen Belastungen für den Haushalt. Der Veränderung vom Status des Tarifbeschäftigten zu dem des Beamten führt umgekehrt zu einer vergleichbaren Entlastung des Haushalts. Das Land Berlin sollte damit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten umgehend zur Verbeamtung von Lehrkräften zurückkehren

Bleiben noch einige Anmerkungen zu dem von Ihrem Hause vorgebrachten Einwand, dass in unseren Berechnungen „notwendige Einzahlungen in einen Pensionsfonds“ nicht berücksichtigt würden. Da der Einwand nicht näher operationalisiert wurde, ist unklar, was gemeint ist. Geht es um die Vorsorge für Zeiten einer Spitzenlast bei den Versorgungsausgaben, wie sie dem Versorgungsrücklagengesetz zugrunde lag oder geht es um eine grundsätzliche Umstellung des Systems der Altersversorgung von der Umlage zu einem Kapitalstock?

- Sollte es um eine Vorsorge für die Dämpfung einer auf Basis aktueller Daten neu ermittelten Spitzenlast in den nächsten Jahren gehen, dann müsste dies im Gesetz durch eine Beschreibung von Zeitraum und Höhe der Zuführung und Entnahme geschehen. In unsere Berechnungen könnten wir für diesen Zweck dann einen Betrag in Höhe der durchschnittlichen Zuführung je Stelle aufnehmen – nach den derzeitigen Daten von geplanter Zuführung und Beamtenstellen wären es knapp 1.500 Euro je Stelle. Damit würden sich die Ergebnisse unserer Berechnung zwar verändern, bis Mitte des nächsten Jahrzehnts läge die Entlastung gem. unserem Modell bei rechnerisch 2,2 statt 2,4 Mrd. Euro, bis Mitte des übernächsten Jahrzehnts bei 6,3 statt 6,8 Mrd. Euro und dies unter der Annahme, dass die Zuführung bis dahin fortgeführt wird und annahmewidrig keine Entnahme erfolgt. Unsere grundsätzliche Aussage wird dadurch nicht tangiert.
- Sollte mit dem Einwand der dauerhafte Pensionsfonds gemeint sein, dann dürfte Ihnen bekannt sein, welche Dimensionen ein solcher Kapitalstock annehmen müsste, um einen relevanten Beitrag zur Deckung der Versorgungsausgaben zu leisten, dass sich solche Dimensionen nur mit Einzahlungen in siebenstelliger Größenordnung erreichen ließen und dass dies bei der derzeitigen Haushalts- und der absehbaren Entwicklung der Finanzlage vollkommen illusorisch wäre. Wegen der bestehenden Verschuldung des Landes wäre es auch höchst unwirtschaftlich. Und schließlich wäre es auch nicht schlüssig, die Kosten einer Systemumstellung dem Status des Beamten zuzurechnen.

Sie sehen also, dass wir drangeblieben sind und selbst nach zweieinhalb Jahren die Hoffnung an einer rationalen Auseinandersetzung mit unseren Vorschlägen interessiert sind. Da die Entscheidung über die Rückkehr des Landes Berlin zur Verbeamtung von Lehrkräften neben dem vorstehend erörterten finanziellen Aspekt einen ausgeprägten fachlichen Aspekt hat und schließlich auch in die politische Auseinandersetzung hineinwirkt, haben wir uns erlaubt, eine Kopie dieses Schreiben der Senatorin für Bildung, Jugend und Familie, Frau Scheeres, und dem Regierenden Bürgermeister, Herrn Michael Müller, zur Verfügung zu stellen.

Vielleicht gibt es jetzt doch noch eine Gelegenheit für eine rationale Befassung zu dem ansonsten so besetzten Thema der Verbeamtung. Auf ein Gesprächsangebot von Ihrer Seite hoffen wir und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen

Reiner-Maria Fahlbusch

Andreas Volbracht

Sönke Harm Pörksen