

Dornbusch, Hans-Ludwig

**Article — Digitized Version**

## Privilegien im öffentlichen Dienst

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Dornbusch, Hans-Ludwig (1980) : Privilegien im öffentlichen Dienst, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 7, pp. 332-340

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135457>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Privilegien im öffentlichen Dienst

Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn

Die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte mit Personalausgaben wird seit Jahren in der Öffentlichkeit mit Besorgnis registriert. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Zunahme der Beschäftigtenzahl und die Entwicklung des Besoldungsaufwands, weniger jedoch die Zusatzleistungen im Rahmen sozialer Sicherungsmaßnahmen, die das Einkommen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nicht unwesentlich beeinflussen. Ein Grund dafür ist sicherlich darin zu sehen, daß es bislang keine Untersuchungen über das genaue Ausmaß der gesamten Sozialleistungen im öffentlichen Dienst gab. Die folgenden Ausführungen sind das Ergebnis einer erstmals umfassenden Analyse dieser Leistungen<sup>1</sup>.

---

Die Arbeitgeberbeiträge im gesamten öffentlichen Dienst – erfaßt sind die Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, die Bundesbahn und die Bundespost, die zusammen rund 95 % der öffentlichen Bediensteten beschäftigen – haben innerhalb des 13jährigen Untersuchungszeitraums von 1965 bis 1978 um knapp das Dreieinhalbfache von 16 auf 54 Mrd. DM zugenommen (vgl. Tab. 1). Dabei sind die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Beiträge für die Zusatzversicherung überdurchschnittlich gestiegen. Diese Entwicklung ist vornehmlich eine Folge gesteigerter Beitragsbemessungsgrenzen und angehobener Beitragssätze in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung für sozialversicherungspflichtige Arbeiter und Angestellte.

Die Krankenbeihilfen für Beamte entwickelten sich seit 1967 ungefähr im gleichem Maße wie die Gesamtaufwendungen der öffentlichen Arbeitgeber. Die Pensionen nahmen dagegen unterdurchschnittlich zu, so daß ihr Anteil von 64 auf 56 % schrumpfte.

Aus dem Rahmen fiel auch die Entwicklung der Entgeltfortzahlungen, deren Anteil nach der Konjunkturunterbrechung 1973 deutlich zurückging, und zwar um rund ein Drittel bis 1976; er stagniert seither – ein Zeichen

dafür, daß sich im öffentlichen Dienst wie in der Privatwirtschaft Krankmeldungen und Krankheitsdauer bei hohem Stand der Arbeitslosigkeit reduzieren.

Neben den in der Statistik als Arbeitgeberbeiträge ausgewiesenen Mitteln zur Finanzierung von Sozialleistungen für Arbeitnehmer gibt es noch mehrere Positionen im Sozialbudget, die typische Arbeitnehmerbegünstigungen darstellen, deren Finanzierung jedoch durch Zuweisungen erfolgt. Bei näherer Betrachtung stellt sich jedoch heraus, daß diese entweder vollständig oder zum Teil von den Arbeitgebern erbracht werden und damit den Arbeitgeberbeiträgen gleichstehen. Hier sind insbesondere die Familienzuschläge, Vermögensbildungsleistungen und Wohnungsfürsorgeleistungen zu nennen. Verglichen mit den als Arbeitgeberbeiträge klassifizierten Sozialleistungen im öffentlichen Dienst sind diese Zuweisungen für Staatsbedienstete wesentlich langsamer gewachsen (vgl. Tab. 2). Sie haben sich innerhalb von zwölf Jahren nicht einmal verdoppelt.

Werden die typischen Arbeitgeberbeiträge und die den Arbeitgeberbeiträgen gleichstehenden Zuweisungen zusammengefaßt (vgl. Tab. 3), bringen die öffentlichen Arbeitgeber somit gegenwärtig insgesamt rund 63 Mrd. DM zur Finanzierung der Sozialleistungen für ca. 95 % ihrer Arbeitnehmer auf. In diesem Betrag sind nicht die Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln für die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten enthalten, weil diese Mittel allen Arbeitern und Ange-

---

*Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, 38, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts „Finanzen und Steuern“ e. V. in Bonn. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der Finanz-, Haushalts- und Sozialpolitik.*

<sup>1</sup> Vgl. H.-L. Dornbusch: Sozialleistungen im öffentlichen Dienst – Entwicklung, Niveau und Begrenzungsmöglichkeiten –, Institut „Finanzen und Steuern“, Grüner Brief Nr. 194, Bonn 1980.

## SOZIALLEISTUNGEN

stellten im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in gleicher Weise zugute kommen und deshalb nicht mit Arbeitgeberbeiträgen gleichgesetzt werden können.

Von 1965 bis 1978 haben sich die Arbeitgeberleistungen im öffentlichen Dienst von 21 auf 63 Mrd. DM verdreifacht. Aus der Entwicklung der jährlichen Zuwachsraten ist zu erkennen, daß sie prozyklisch im

Konjunkturverlauf gestiegen sind. Dieser prozyklische Verlauf der Sozialleistungen im öffentlichen Dienst zeigt sich auch in der Anteilentwicklung am Bruttosozialprodukt (BSP), die durch eine relative Konstanz mit leicht steigender Tendenz gekennzeichnet ist. Gegenwärtig beträgt der Anteil rund 5 % des BSP.

Dennoch hielt sich der Anteil der Sozialleistungen im öffentlichen Dienst an den gesamten Leistungen des Sozialbudgets bis 1973 konstant bei rund 18 % und ging seither sogar stetig auf unter 16 % zurück. Demnach haben die Sozialleistungen im öffentlichen Dienst mit der allgemeinen Sozialleistungsentwicklung von Mitte der 60er Jahre bis zum Beginn des Konjunkturreinbruchs in der ersten Hälfte der 70er Jahre Schritt gehalten, danach aber weniger stark zugenommen als die gesamten Sozialleistungen. Dieser Anteilrückgang ist zwar positiv zu bewerten, läßt aber keinerlei Rückschlüsse zu auf das Niveau der Sozialleistungen. Dazu bedarf es des Vergleichs mit den entsprechenden Arbeitgeberleistungen im nicht-öffentlichen Dienst.

**Tabelle 1**

### Beiträge<sup>1</sup> der öffentlichen Arbeitgeber<sup>2</sup> zur Finanzierung der Sozialleistungen im öffentlichen Dienst nach Institutionen von 1965 bis 1978

(in Milli. DM und %)

|   | 1965         | 1970   | 1975   | 1978   |
|---|--------------|--------|--------|--------|
|   | in Milli. DM |        |        |        |
| Rentenversicherung                        | 1 386        | 2 834  | 5 752  | 6 997  |
| Krankenversicherung                       | 590          | 923    | 2 841  | 3 639  |
| Unfallversicherung <sup>3</sup>           | 259          | 324    | 806    | 1 006  |
| Arbeitsförderung                          | 95           | 244    | 552    | 1 044  |
| Pensionen                                 | 10 349       | 15 362 | 25 853 | 30 483 |
| Beihilfen                                 | 1 036        | 1 792  | 3 575  | 4 086  |
| Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst | 710          | 1 072  | 2 435  | 3 024  |
| Entgeltfortzahlung <sup>3</sup>           | 1 649        | 2 716  | 3 382  | 3 947  |
| Insgesamt                                 | 16 074       | 25 267 | 45 196 | 54 226 |
|   | in %         |        |        |        |
| Rentenversicherung                        | 8,6          | 11,2   | 12,7   | 12,9   |
| Krankenversicherung                       | 3,7          | 3,7    | 6,3    | 6,7    |
| Unfallversicherung                        | 1,6          | 1,3    | 1,8    | 1,9    |
| Arbeitsförderung                          | 0,6          | 1,0    | 1,2    | 1,9    |
| Pensionen                                 | 64,4         | 60,8   | 57,2   | 56,2   |
| Beihilfen                                 | 6,4          | 7,1    | 7,9    | 7,5    |
| Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst | 4,4          | 4,2    | 5,4    | 5,6    |
| Entgeltfortzahlung                        | 10,3         | 10,7   | 7,5    | 7,3    |
| Insgesamt <sup>4</sup>                    | 100,0        | 100,0  | 100,0  | 100,0  |

<sup>1</sup> Tatsächliche und unterstellte Beiträge. <sup>2</sup> Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Bundesbahn und Bundespost. <sup>3</sup> Wegen fehlender Angaben für Bundesbahn und Bundespost Annäherungsrechnung mit Hilfe des Beschäftigtenverhältnisses der Gebietskörperschaften und Bundesbahn plus Bundespost sowie der entsprechenden Zahlenentwicklung bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern. <sup>4</sup> Abweichungen durch Auf- und Abrunden.

Quelle n: Auskunft Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; BT-Drucks. 8/1805, Sozialbericht 1978, S. 317 f; BT-Drucks. 7/3598, Entwicklung der Besoldungs-, Vergütungs- und Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst; BT-Drucks. 8/2223, Fortschreibung der Angaben zur Entwicklung der Besoldungs-, Vergütungs- und Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst; eigene Berechnungen.

**Tabelle 2**

### Zuweisungen für typische Arbeitgeberleistungen im öffentlichen Dienst 1965 bis 1978

(in Milli. DM)

|                   | 1965  | 1970  | 1975  | 1978  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| Familienzuschläge | 4 189 | 6 003 | 6 759 | 7 284 |
| Vermögensbildung  | —     | 322   | 771   | 842   |
| Wohnungswesen     | 380   | 461   | 596   | 592   |
| Insgesamt         | 4 569 | 6 786 | 8 126 | 8 718 |

Quelle n: BT-Drucks. 7/4953, Sozialbericht 1976; BT-Drucks. 8/1805, Sozialbericht 1978; Auskunft Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; eigene Berechnungen.

### Sozialleistungsvergleich

Um die Aufwendungen der öffentlichen Arbeitgeber zur Finanzierung der Sozialleistungen für ihre Arbeitnehmer mit den Arbeitgeberleistungen im nicht-öffentlichen Dienst vergleichen zu können, sind kalkulatorische Abschläge bei den Pensionen und Beihilfen notwendig. Die Alters- und Krankenversorgung der Arbeiter und Angestellten wird nämlich nicht nur durch eigene Beiträge und Arbeitgeberbeiträge finanziert, son-

**Tabelle 3**

### Arbeitgeberleistungen aus Beiträgen und Zuweisungen zur Finanzierung der Sozialleistungen im öffentlichen Dienst von 1965 bis 1978

| Jahr | Mill. DM | Zuwachsrates % | in % der Sozialleistungen | in % des BSP <sup>1</sup> |
|------|----------|----------------|---------------------------|---------------------------|
| 1965 | 20 643   | —              | 18,3                      | 4,5                       |
| 1966 | 22 479   | 8,9            | 18,0                      | 4,6                       |
| 1967 | 23 420   | 4,2            | 17,6                      | 4,7                       |
| 1968 | 24 813   | 5,9            | 17,5                      | 4,6                       |
| 1969 | 27 899   | 12,4           | 18,2                      | 4,7                       |
| 1970 | 32 053   | 14,9           | 18,4                      | 4,7                       |
| 1971 | 36 874   | 15,0           | 18,5                      | 4,9                       |
| 1972 | 40 264   | 9,2            | 18,0                      | 4,9                       |
| 1973 | 46 053   | 14,4           | 18,2                      | 5,0                       |
| 1974 | 50 345   | 9,3            | 17,5                      | 5,1                       |
| 1975 | 53 322   | 5,9            | 16,1                      | 5,2                       |
| 1976 | 56 739   | 6,4            | 16,0                      | 5,0                       |
| 1977 | 59 773   | 5,3            | 15,8                      | 5,0                       |
| 1978 | 62 944   | 5,3            | 15,6                      | 4,9                       |

<sup>1</sup> Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.

Quelle n: Tabellen 2 und 3; BT-Drucks. 7/4953, Sozialbericht 1976; BT-Drucks. 8/1805, Sozialbericht 1978; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1980; Bonn 1979, S. 19; eigene Berechnungen.

## SOZIALLEISTUNGEN

den darüber hinaus auch durch öffentliche Zuschüsse. Die mit den Leistungen der Sozialversicherung vergleichbaren, aus den Haushalten der jeweiligen öffentlichen Körperschaft finanzierten Leistungen des beamtenrechtlichen Systems für die Alters- und Krankenversorgung der Beamten hingegen werden im Sozialbudget nahezu völlig als aus Arbeitgeberbeiträgen finanzierte Leistungen klassifiziert. Das ist zwar folgerichtig für die Spezifizierung der Finanzierungsart, beim Vergleich der Sozialleistungen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Dienst ergeben sich jedoch insofern Verzerrungen, als damit bei der Beamtenversorgung kein den öffentlichen Zuschüssen zur Renten- und Krankenversicherung entsprechender Anteil von Zuweisungen ausgewiesen ist. Zur Vermeidung dieser Verzerrungen wird deshalb für den Vergleich der sozialen Arbeitgeberleistungen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Dienst ein kalkulatorischer Abschlag bei den Pensionen und Beihilfen in Höhe des Prozentsatzes der Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung vorgenommen.

Der Vergleich zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Dienst offenbart, daß auf dem Gebiet der

Sozialleistungen ganz erhebliche Unterschiede bestehen, obwohl für den öffentlichen Bereich nur die um den kalkulatorischen Abschlag bei der Alters- und Krankenversorgung der Beamten geminderten – hier als fiktive Arbeitgeberleistungen bezeichneten – Aufwendungen einbezogen worden sind (vgl. Tab. 4, Spalten 5-7). So betragen die Arbeitgeberleistungen pro Beschäftigten im nicht-öffentlichen Dienst 1965 nur 1356 DM gegenüber 5576 DM bzw. dem Vierfachen im öffentlichen Dienst. Diese Relation hat sich allerdings seitdem ständig zugunsten der Arbeitnehmer im nicht-öffentlichen Dienst verändert. Gegenwärtig werden im öffentlichen Dienst aber immer noch mehr als doppelt so hohe Sozialleistungen gezahlt wie im nicht-öffentlichen Sektor. Im Durchschnitt erhielten die öffentlichen Bediensteten pro Kopf und Jahr 1978 rd. 14 000 DM gegenüber rd. 6000 DM pro abhängig Beschäftigten in allen anderen Bereichen der Volkswirtschaft.

Trotz der seit 1965 im nicht-öffentlichen Dienst fast doppelt so schnell wie im öffentlichen Dienst gewachsenen Sozialleistungen ist auch heute der Unterschied im Versorgungsniveau immer noch so beträchtlich, daß dringend Maßnahmen zum Abbau dieser Vorsor-

**Tabelle 4**  
**Arbeitgeberleistungen zur Finanzierung der Sozialleistungen der abhängig Beschäftigten 1965 bis 1978**

| Jahr              | Arbeitgeberleistungen insgesamt <sup>1</sup> |                                      |                           | Arbeitgeberleistungen im öffentl. Dienst <sup>2</sup> |   |                           | Arbeitgeberleist. im nichtöffentl. Dienst |                                      |                           | Spalte 10<br>in % der<br>Spalte 7 |
|-------------------|--|--------------------------------------|---------------------------|---|---|---------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
|                   | Mill. DM                                     | Anzahl der<br>Beschäftigten<br>1 000 | DM pro Be-<br>schäftigten | Mill. DM  | Anzahl der Be-<br>schäftigten <sup>3</sup><br>1 000 | DM pro Be-<br>schäftigten | Mill. DM                                  | Anzahl der<br>Beschäftigten<br>1 000 | DM pro Be-<br>schäftigten |                                   |
| 1                 | 2  | 3                                    | 4                         | 5   | 6   | 7                         | 8   | 9                                    | 10                        | 11                                |
| 1965              | 43 080                                       | 21 758                               | 1 980                     | 17 939  | 3 217   | 5 576                     | 25 141                                    | 18 541                               | 1 356                     | 24,3                              |
|                   | 47 464                                       | 21 765                               | 2 181                     | 19 581  | 3 260   | 6 006                     | 27 883                                    | 18 496                               | 1 508                     | 25,1                              |
|                   | 48 184                                       | 21 054                               | 2 289                     | 20 194  | 3 291   | 6 136                     | 27 990                                    | 17 763                               | 1 576                     | 25,7                              |
|                   | 52 840                                       | 21 183                               | 2 494                     | 21 811  | 3 261   | 6 688                     | 31 029                                    | 17 922                               | 1 731                     | 25,9                              |
| 1970              | 60 195                                       | 21 752                               | 2 767                     | 24 865  | 3 337   | 7 451                     | 35 330                                    | 18 415                               | 1 919                     | 25,8                              |
|                   | 76 171                                       | 22 246                               | 3 424                     | 29 090  | 3 455   | 8 420                     | 47 081                                    | 18 791                               | 2 506                     | 29,8                              |
|                   | 88 523                                       | 22 416                               | 3 949                     | 33 622  | 3 615   | 9 301                     | 54 901                                    | 18 801                               | 2 920                     | 31,4                              |
|                   | 99 208                                       | 22 435                               | 4 422                     | 36 536  | 3 726   | 9 806                     | 62 672                                    | 18 709                               | 3 350                     | 34,2                              |
| 1975              | 117 036                                      | 22 564                               | 5 187                     | 42 132  | 3 845   | 10 958                    | 74 904                                    | 18 719                               | 4 001                     | 36,5                              |
|                   | 127 735                                      | 22 152                               | 5 766                     | 46 036  | 3 900   | 11 804                    | 81 699                                    | 18 252                               | 4 476                     | 37,9                              |
|                   | 134 889                                      | 21 386                               | 6 304                     | 48 412  | 3 968   | 12 201                    | 86 477                                    | 17 418                               | 4 965                     | 40,7                              |
|                   | 146 370                                      | 21 288                               | 6 876                     | 51 239  | 3 966   | 12 920                    | 95 131                                    | 17 322                               | 5 492                     | 43,0                              |
| 1978 <sup>4</sup> | 156 085                                      | 21 314                               | 7 323                     | 53 781  | 4 000   | 13 445                    | 102 304                                   | 17 314                               | 5 909                     | 43,9                              |
|                   | 163 256                                      | 21 363                               | 7 642                     | 56 425  | 4 000   | 14 106                    | 106 831                                   | 17 363                               | 6 153                     | 43,6                              |

<sup>1</sup> Tatsächliche und unterstellte Arbeitgeberbeiträge zzgl. Zuweisungen für typische Arbeitgeberleistungen, abzgl. kalkulatorischer Abschlag bei Pensionen und Beihilfen in Höhe des Prozentsatzes der öffentlichen Zuschüsse zur Alters- und Krankenversorgung der Arbeiter und Angestellten. Erfaßt sind: Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitsförderung, Pensionen, Familienzuschläge, Beihilfen, Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst, Zusatzversicherung für einzelne Berufe, Entgeltfortzahlung, vertragliche und freiwillige Arbeitgeberleistungen, Vermögensbildung, Wohnungswesen; <sup>2</sup> Fiktive Arbeitgeberleistungen; Arbeitgeberleistungen abzüglich kalkulatorischer Abschlag in Höhe des Prozentsatzes der öffentlichen Zuschüsse zur Alters- und Krankenversicherung bei den Arbeitern und Angestellten; <sup>3</sup> Vollbeschäftigte und Teilzeitbeschäftigte bei den Gebietskörperschaften, den Sozialversicherungsträgern (z.T. geschätzt, soweit nicht erfaßt), der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost; ohne Soldaten und Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes; <sup>4</sup> Vorläufiges Ergebnis bzw. Schätzung.

Quellen: BT-Drucks. 7/4953, Sozialbericht 1976; BT-Drucks. 8/1805, Sozialbericht 1978; Auskunft Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, 30. Juni 1976, Stuttgart und Mainz 1978; DIW-Wochenbericht 8/79: Konjunkturelle Erholung setzt sich fort; eigene Berechnungen.

gungsunterschiede angebracht erscheinen. Da die gegenwärtige gesamtwirtschaftliche Situation – gekennzeichnet durch eine überhöhte Belastung der Volkswirtschaft mit Sozialausgaben<sup>2</sup> – einen weiteren Ausbau der Sozialleistungen für Arbeitnehmer im nicht-öffentlichen Bereich nicht zuläßt, bleibt zur Erreichung dieser Zielsetzung nur die Möglichkeit der Wachstumsbegrenzung von Sozialleistungen im öffentlichen Dienst. Dazu ist es notwendig, die Unterschiede in den Versorgungssystemen herauszuarbeiten.

Von überragender Bedeutung im Rahmen des Sozialleistungssystems sind zweifellos die Ausgaben des Staates für die Altersversorgung seiner Bediensteten. Sie machten allein fast zwei Drittel der 1978 verausgabten 63 Mrd. DM an Sozialleistungen öffentlicher Arbeitgeber aus. Von den Aufwendungen für die Altersversorgung wiederum entfielen drei Viertel bzw. 30 Mrd. DM auf die Pensionen der Beamten und ein Viertel bzw. 10 Mrd. DM auf die Arbeitgeberleistungen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst für die Arbeiter und Angestellten (vgl. Tab. 1 und 3).

#### Altersversorgungsleistungen für Beamte

Die Beamtenpension ist abhängig von den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen und der ruhegehaltfähigen Dienstzeit<sup>3</sup>. Sie beträgt bis zur Vollendung einer zehnjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit 35 % und steigt mit jedem weiteren Dienstjahr bis zum vollendeten 25. Dienstjahr um 2 % und von da ab um 1 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstsatz von 75 %<sup>4</sup>.

Wegen des degressiv gestaffelten Steigerungssatzes in der Pensionsformel können schon nach kurzer Zeit relativ hohe Ruhegehaltsansprüche erworben werden. Bereits nach 34,5 Jahren kann der Beamte das höchste Ruhegehalt erreicht haben. Eine Versorgungsbemessungsgrenze wie in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Beitragsbemessungsgrenze gibt es nicht, d. h. auch der Beamte in der höchsten Besoldungsgruppe erhält ein Ruhegehalt nach seinen zuletzt bezogenen ruhegehaltfähigen Dienstbezügen.

Der Staat garantiert seinen Beamten auch ein Mindestruhegehalt, das 65 % der jeweils ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 3 beträgt, erhöht um 35 DM. Das waren im

Jahre 1979 für den verheirateten Pensionär 1201,49 DM<sup>5</sup>. Diese Mindestversorgungsregelung gilt auch für den teilzeitbeschäftigten Beamten.

Eigene Beiträge zu seiner Altersversorgung leistet der Beamte nicht. Eine immer wieder aufgestellte Behauptung geht dahin, daß dieser Tatbestand in seiner Besoldung berücksichtigt werde. Diesbezüglich wurde jedoch bereits im Jahre 1976 in dem bekannten Gutachten der „Treuarbeit“ über den Vergleich der Versorgungssysteme festgestellt, daß sich weder Anzeichen für einen allgemeinen Rückstand der Beamtengehälter gegenüber den Bezügen der Wirtschaft erkennen noch Anhaltspunkte dafür gewinnen lassen, daß die Beamtenbezüge gegenüber den Angestelltengehältern im öffentlichen Dienst auch nur annähernd um den Betrag niedriger liegen, der dem Arbeitnehmerbeitrag der Angestellten zur gesetzlichen Rentenversicherung entspricht<sup>6</sup>.

Seit der Steuerreform 1975 ist in die Lohnstabellen eine Vorsorgepauschale zur Abdeckung der Beiträge der Arbeitnehmer an die Sozialversicherung eingearbeitet<sup>7</sup>. Obwohl Beamte keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen, kommen sie in den Genuß dieser steuermindernden Pauschale, die sich nach dem Einkommen, dem Familienstand und der Familiengröße bemißt.

Allerdings sind die Beamtenpensionen als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit im Sinne von § 19 Abs. 1 EStG der Besteuerung zu unterwerfen. Nach § 19 Abs. 2 EStG wird jedoch ein Versorgungsfreibetrag von 40 % dieser Bezüge bis maximal 4800 DM im Veranlagungszeitraum gewährt. Unter Berücksichtigung des Grundfreibetrages, der sonstigen Freibeträge und Pauschbeträge setzte die Besteuerung der Versorgungsbezüge eines verheirateten 65jährigen Pensionärs im Jahre 1979 aber erst bei einem Jahresbetrag von 18 241 DM<sup>8</sup> ein, d. h. 1520 DM monatliche Pension bleiben steuerfrei.

<sup>5</sup> Berechnet nach dem Bundesbesoldungs- und -versorgungserhöhungsgesetz 1979.

<sup>6</sup> BT-Drucks. 7/5569; Vergleich des beamtenrechtlichen Versorgungssystems mit den Versorgungssystemen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft, Gutachten der Treuarbeit, S. 62.

<sup>7</sup> § 10 c Abs. 3 und 5 EStG.

<sup>8</sup> 4800 DM Versorgungsfreibetrag nach § 18 Abs. 2 EStG, 7439 DM Grundfreibetrag nach der Splittingtabelle, 546 DM Werbungskosten-Pauschbetrag nach § 9 a Nr. 1 EStG, 480 DM Sonderausgaben-Pauschbetrag nach § 10 c Abs. 1 i. V. m. § 10 c Abs. 5 EStG, 2338 DM Vorsorge-Pauschale nach § 10 c Abs. 3 i. V. m. § 10 c Abs. 5 EStG, 400 DM Weihnachts-Freibetrag nach § 19 Abs. 3 EStG, 480 DM Arbeitnehmer-Freibetrag nach § 19 Abs. 4 EStG, 720 DM Altersfreibetrag nach § 32 Abs. 2 EStG (Ehegatte unter 65 Jahren), 1050 DM allgemeiner Tariffreibetrag nach § 32 Abs. 8 EStG.

<sup>2</sup> Vgl. Dornbusch und Schwermer: Die überhöhte Belastung der Volkswirtschaft mit Sozialausgaben, Institut „Finanzen und Steuern“, Heft 118, Bonn 1979.

<sup>3</sup> §§ 4 Abs. 3 und 5 Abs. 1 BeamtVG.

<sup>4</sup> § 14 Abs. 1 BeamtVG.

Kernstück für das Altersversorgungssystem der nicht-beamteten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ist der Begriff der „Gesamtversorgung“, der sich an der nach dem Beamtenrecht bemessenen Versorgung orientiert. Die Gesamtversorgung setzt sich zusammen aus den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzrente der öffentlich-rechtlichen Versicherungs- oder Versorgungseinrichtungen.

### Höhe der Gesamtversorgung

Die Ermittlung der Höhe der Gesamtversorgung ist eng an die entsprechende Berechnungsart im Beamtenrecht angelehnt, nur tritt an die Stelle der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und Dienstbezüge die gesamtversorgungsfähige Dienstzeit und das gesamtversorgungsfähige Entgelt.

Die Gesamtversorgung beträgt bei den der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)<sup>9</sup> angeschlossenen Arbeitnehmern bis zur Vollendung einer zehnjährigen gesamtversorgungsfähigen Dienstzeit 35 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts und steigt in den folgenden 15 Jahren um jährlich 2 % und in den folgenden weiteren Jahren um jährlich 1 % bis zum Höchstsatz von 75 % des gesamtversorgungsfähigen Entgelts<sup>10</sup>. Das gesamtversorgungsfähige Entgelt bemißt sich nach dem Durchschnittsverdienst der letzten drei Kalenderjahre vor Eintritt des Versicherungsfalles<sup>11</sup> und nicht wie bei der Beamtenpension nach den zuletzt erhaltenen Monatsbezügen.

Auch für die nicht-beamteten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ist eine Mindestversorgung vorgesehen, die sich nach den gleichen Grundsätzen bemißt wie für die Beamten, jedoch mit dem Unterschied, daß sie nicht – wie bei den Beamten – schon nach fünfjähriger Dienstzeit<sup>12</sup> gewährt wird, sondern ein 15jähriges Arbeitsverhältnis vor Eintritt des Versorgungsfalles Voraussetzung ist.

Die nicht beamteten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst haben im Gegensatz zu den Beamten eigene Beiträge für ihre Altersversorgung aufzubringen, allerdings seit dem 1. Juli 1973 nur noch zur Sicherung ihrer Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Zuvor waren sie auch mit bestimmten Prozentsätzen ihres Arbeitsentgeltes, die im Zeitablauf immer mehr reduziert wurden, an der Finanzierung ihrer Zusatzversorgung beteiligt<sup>13</sup>. Seit Mitte 1973 wird sie

ausschließlich von den Arbeitgebern getragen. Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sind je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufzubringen. Sie betragen zur Zeit 18 % der maßgebenden Bezüge bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, die alljährlich der Entwicklung der Durchschnittsentgelte angepaßt wird. Die eigenen Beiträge sind im Rahmen der Sonderausgabenregelung der §§ 10 und 10 c EStG steuerlich begünstigt.

Steuerlich gehören die Sozialversicherungsrenten und auch die Zusatzrenten zu den sogenannten Leibrenten im Sinne von § 22 Ziff. 1 a EStG und werden als solche nur mit dem pauschalierten Ertragsanteil besteuert. Die Ertragsanteile sind im Einkommensteuergesetz tabelliert und sollen die steuerliche Erfassung der Zinserträge aus dem mit eigenen Beiträgen angesammelten Kapital sicherstellen, während der Rest als nicht steuerpflichtiger Rückfluß oder Tilgungsanteil des eingezahlten Kapitals angesehen wird. Der Ertragsanteil ist relativ gering – er beträgt z. B. nach Vollendung des 65. Lebensjahres 20 % der Rente; der Tilgungsanteil ist entsprechend hoch. Darin aber wird eine steuerliche Bevorzugung der Rentner gegenüber den Pensionären gesehen, weil de facto der Tilgungsanteil nur zu einem geringen Teil auf eigener Kapitalbildung der Berechtigten beruht<sup>14</sup>. Durch die Begrenzung der Besteuerung auf den Ertragsanteil der Rente ist der ausschließlich von Leibrenten lebende Rentner normalerweise von der Steuer befreit, da z. B. bei einem verheirateten 65jährigen Rentner für 1979 eine Steuer erst anfällt, wenn seine jährlichen Einkünfte 52 445 DM<sup>15</sup> übersteigen im Unterschied zum Pensionär, dessen Versorgungsbezüge wie oben gezeigt ab 18 241 DM zu versteuern sind.

### Altersversorgung im nicht-öffentlichen Dienst

Die Altersversorgung der Arbeitnehmer im nicht-öffentlichen Dienst setzt sich zusammen aus der gesetzlichen und – soweit vorhanden – betrieblichen Altersversorgung. Die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist abhängig von den anrechnungsfähigen Versicherungsjahren, dem Steigerungssatz pro Versicherungsjahr, der persönlichen Bemessungsgrundlage des Versicherten und der allgemeinen Be-

<sup>13</sup> Vgl. dazu BT-Drucks. 7/5569, a. a. O., S. 62.

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drucks. 7/5569, a. a. O., S. 81.

<sup>15</sup> Ertragsanteil der Rente 20 % von 52 445 DM = 10 489 DM nach § 22 Abs. 1 Ziff. a EStG; abzusetzen: 200 DM Werbungskosten-Pauschbetrag nach § 9 a Nr. 3 EStG, 480 DM Sonderausgaben-Pauschbetrag nach § 10 c Abs. 1 EStG, 600 DM Vorsorge-Pauschbetrag nach § 10 c Abs. 2 EStG, 720 DM-Altersfreibetrag nach § 32 Abs. 2 EStG (Ehegatte unter 65 Jahren), 1050 DM allgemeiner Tariffreibetrag nach § 32 Abs. 8 EStG, 7439 DM Grundfreibetrag nach der Splittingtabelle.

<sup>9</sup> Zu den Regelungen der VBL im Detail vgl. Hans-Ulrich Meyer: Was ich von der Zusatzversorgung wissen muß, 3. Auflage, Köln 1973.

<sup>10</sup> §§ 32, 41 VBL-Satzung.

<sup>11</sup> §§ 34, 43 VBL-Satzung.

<sup>12</sup> § 4 Abs. 1 Nr. 1 BeamtVG.

messungsgrundlage. Im Unterschied zum degressiv gestaffelten Steigerungssatz der Altersversorgungssysteme im öffentlichen Dienst mit der Folge, daß in relativ kurzer Zeit hohe Versorgungsansprüche erworben werden, ist bei der gesetzlichen Rentenversicherung nur ein linearer Steigerungssatz von jährlich 1,5 % festgesetzt<sup>16</sup>, so daß nach 15 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren – der Mindestzeit für die Realisierung eines Versorgungsanspruchs – erst ein halb so hoher Versorgungsanspruch erworben werden kann wie im öffentlichen Dienst (22,5 % gegenüber 45 %), und zwar bezogen auf die jeweiligen Bemessungsgrundlagen.

Was die betriebliche Altersversorgung anbetrifft, so ist sie von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich<sup>17</sup>. Den neuesten statistischen Erhebungen zufolge hatten Ende 1976 zwar ca. 65 % der beschäftigten Arbeitnehmer eine betriebliche Altersversorgung, zugeflossen sind ihnen aber nur knapp 6 Mrd. DM an Versorgungsleistungen<sup>18</sup>. Das sind auf alle Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft bezogen gut 300 DM pro Kopf und Jahr. Für die Bezugsberechtigung gilt von Ausnahmen abgesehen grundsätzlich das 65. Lebensjahr; die Wartezeit beträgt in der Regel 10 Dienstjahre.

Die gesetzliche Rentenversicherung kennt keine absolute Mindestversorgung, sondern nur eine sog. Rente nach Mindesteinkommen im Versicherungszeitraum. Da eine Mindestregelung für die Versicherungszeit nicht besteht, hängt die Mindestleistung also von den anrechnungsfähigen Versicherungsjahren ab. In der betrieblichen Altersversorgung sind im Normalfall keinerlei Mindestleistungen vorgesehen.

Für die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft gelten sowohl im Hinblick auf die Beitragsbelastung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung als auch im Hinblick auf die steuerliche Behandlung dieser Anwendungen die gleichen Bedingungen wie für die nicht-beamteten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, d. h. 9 % der Arbeitsentgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze sind eigene Beiträge, und zwar steuerlich begünstigt als Sonderausgaben nach §§ 10 und 10 c EStG.

<sup>16</sup> § 1254 RVO. § 31 AVG.

<sup>17</sup> Vgl. dazu: Art und Umfang der betrieblichen Altersversorgung 1976, in: Wirtschaft und Statistik 1978, H. 10, S. 609 ff.; BT-Drucks. 8/2377, Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Durchführung des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung.

<sup>18</sup> Ohne Zuführungen zu den Rückstellungen.

## Soeben erschienen: die 2. Auflage des bewährten Nachschlagewerkes

# Handwörterbuch der Organisation (HWO)

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Erwin Grochla, Universität zu Köln, unter Mitarbeit von zahlreichen Fachgelehrten und Experten aus Wissenschaft und Praxis.  
2., völlig neu gestaltete Auflage.  
Ca. 2200 Spalten. Ln. DM 260,-.  
Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre (EdBWL), Band II.  
ISBN 3-7910-8016-4

Seit dem Erscheinen der 1. Auflage des „Handwörterbuches der Organisation (HWO)“ sind 10 Jahre vergangen. Organisationsfragen haben in Wissenschaft und Praxis zunehmend an Bedeutung gewonnen, parallel dazu verlief eine Ausweitung und Vertiefung der Organisationslehre. Dieser Entwicklung wird durch eine erweiterte und völlig

neu gestaltete Auflage des HWO Rechnung getragen. Die verhaltensbezogene Komponente wurde stärker berücksichtigt, ebenso die Frage der Datenverarbeitung und ihr Zusammenhang mit der Organisation; auch durch eine Ausweitung der internationalen Beiträge zur Organisationslehre erfuhr das HWO eine Bereicherung. Sehr verstärkt wurden praxisbezogene Beiträge, so z. B. die für die Praktiker besonders wichtige Behandlung der Organisationsformen sowie Methoden und Techniken des Organisierens. Berücksichtigt wurde auch stärker die organisationspezifische Problematik von betrieblichen Funktionsbereichen bedeutender Branchen und von Institutionen mit nicht-erwerbswirtschaftlichem Charakter.

Das HWO enthält 244 Beiträge von 205 Experten aus Wissenschaft und Praxis. Wie bei allen Bänden der „Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre“ sind die Beiträge alphabetisch angeordnet, der Verweisapparat schafft die inhaltliche Verkettung der einzelnen Beiträge, ebenso das umfangreiche Sachwort- und Personenregister.

Die 1. Auflage ist weiterhin als ungekürzte Studienausgabe lieferbar: 1969. VII Seiten, 1816 Spalten und 36 Seiten Register.

Kart. DM 70,-  
ISBN 3-7910-8004-0  
Ln. DM 85,-  
ISBN 3-7910-8014-8

*Bitte fordern Sie unseren ausführlichen Sonderprospekt an. Sie erhalten ihn kostenlos und unverbindlich.*



**C. E. Poeschel  
Stuttgart**

Postfach 529 · D-7000 Stuttgart 1

Bei der betrieblichen Altersversorgung sind eigene Beiträge der Arbeitnehmer nur möglich, wenn eine Pensionskasse als Versorgungsträger fungiert oder eine Direktversicherung besteht. In beiden Fällen aber ist diese Beitragsbeteiligung erfahrungsgemäß relativ gering. Bei den zu 85 % direkt vom Unternehmen zugesagten oder über Unterstützungskassen abgewickelten Versorgungsleistungen dürfen hingegen keine Arbeitnehmerbeiträge verlangt werden. Insgesamt sind also die durch betriebliche Altersversorgungsleistungen begünstigten Arbeitnehmer größtenteils von eigenen Beiträgen freigestellt<sup>19</sup>.

Was die Besteuerung der Renten und betrieblichen Altersversorgungsleistungen anbetrifft, so zählen die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie aus betrieblichen Pensionskassen zu den in § 22 Ziff. 1 a EStG bezeichneten Leibrenten und die direkten betrieblichen Versorgungsleistungen sowie die Leistungen aus betrieblichen Unterstützungskassen zu den in § 19 Abs. 1 EStG bezeichneten Versorgungsbezügen. Die betrieblichen Leistungen aus Direktversicherungen über Lebensversicherungen schließlich werden bei Verrentung wie Leibrenten behandelt, im Falle der Vollauszahlung bei Fälligkeit bleiben sie steuerfrei.

Während die Leibrenten nur mit dem Ertragsanteil der Besteuerung unterliegen, werden die den Versorgungsfreibetrag übersteigenden Versorgungsbezüge voll besteuert. Da die durch betriebliche Altersversorgungsleistungen begünstigten Arbeitnehmer im nicht-öffentlichen Dienst zum weit überwiegenden Teil Leistungen aus betrieblichen Unterstützungskassen beziehen bzw. eine Pensionszusage erhalten, die wie die Beamtenpension als Versorgungsbezüge gelten, und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten, die wie bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst als Leibrenten gelten, unterliegen ihre gesamten Altersversorgungsleistungen in der Regel einer Besteuerung, die der Höhe nach zwischen der von Beamten und nicht-beamten Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes liegt.

### Vergleich der Netto-Leistungen

Aufgrund der dargestellten Unterschiede im Rahmen der Altersversorgung des öffentlichen und nicht-öffentlichen Dienstes läßt sich zusammenfassend feststellen:

Die höchste Versorgungsquote, bezogen auf den zuletzt erzielten Nettoverdienst, haben die nicht-be-

amten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Bei mindestens 35 ruhegehaltfähigen Dienstjahren erhalten sie im Ruhestand eine Gesamtversorgung, die über dem zuletzt bezogenen Nettogehalt liegt<sup>20</sup>. Die praktisch steuerfreien Versorgungsbezüge eines Angestellten der Gehaltsgruppe BAT VII lagen z. B. 1977 fast 6 % über dem letzten Nettogehalt, während die zu versteuernde Beamtenpension der vergleichbaren Besoldungsstufe netto gut vier Fünftel des letzten Nettoverdienstes ausmachte<sup>21</sup>. Dabei sind jedoch die höheren Nettoeinkommen der Beamten während ihrer aktiven Dienstzeit auf Grund der Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen zu berücksichtigen. Diesen Nettoeinkommensvorteil z. B. eines Regierungsrates hat ein vergleichbarer Angestellter der Gehaltsgruppe BAT IIa bei 40jähriger Dienstzeit erst nach rund 24 Jahren Rentenbezug wieder eingeholt<sup>22</sup>.

Im Unterschied zu dieser Altersversorgung im öffentlichen Dienst, die bereits nach 35 Dienstjahren erreicht wird, erhält ein Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung bei Eintritt ins Rentenalter nach 40 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Verdienst während des gesamten Arbeitslebens nur zwei Drittel des Nettodurchschnittsverdienstes des gleichen Jahres<sup>23</sup>. Zwar kommen bei einem Teil der Arbeitnehmer der Privatwirtschaft noch betriebliche Versorgungsleistungen hinzu, die aber in der Regel bei weitem nicht einen Versorgungsgrad wie im öffentlichen Dienst bewirken. Die im nicht-öffentlichen Dienst tätigen Arbeitnehmer haben also ohne Zweifel die niedrigste Altersversorgungsquote.

Angesichts dieses Ergebnisses sind sowohl aus sozialpolitischen als auch aus haushaltspolitischen Gründen Maßnahmen zur Begrenzung der Altersversorgungsleistungen im Staatsdienst im Sinne einer Verringerung des Abstands zum Altersversorgungsgrad der nicht-öffentlichen Arbeitnehmer vorzuschlagen. Als Maßnahmen zur Begrenzung des Wachstums der Altersversorgungsleistungen im öffentlichen Dienst kämen in Betracht:

Verminderung des Steigerungssatzes der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Beamten in den ersten 10 Dienstjahren von 3,5 auf 3 % mit der Folge, daß der maximale Versorgungssatz von 75 % der ruhegehalt-

<sup>20</sup> Vgl. Ernst-Günter Winkler: Versorgungssysteme und Steuersystem, in: Versicherungswirtschaft 1972, H. 22, S. 1373 f.

<sup>21</sup> Vgl. Finanzielle Entwicklung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 1978, H. 8, S. 26.

<sup>22</sup> Vgl. o. V.: In die eigene Tasche, in: Wirtschaftswoche, 1978, H. 24, S. 27.

<sup>23</sup> Vgl. H.-L. Dornbusch: Das Leistungsniveau von AnV, ArV und KnRV, in: Die Angestelltenversicherung, 1979, H. 8/9, S. 325.

<sup>19</sup> BT-Drucks. 7/5569, a. a. O., S. 65 f.

fähigen Bezüge erst nach 40 statt nach 35 Dienstjahren erreicht wird.

□ Entsprechende Verminderung des Steigerungssatzes der gesamtversorgungsfähigen Entgelte der Arbeiter und Angestellten in den ersten 10 Dienstjahren von 3,5 auf 3 %.

□ Begrenzung der Netto-Altersversorgung der nicht-beamteten Arbeitnehmer auf 90 % des zuletzt bezogenen Netto-Arbeitseinkommens.

### **Krankenversorgungsleistungen**

Die Leistungen des Staates für die Krankenversorgung seiner Bediensteten bilden im Rahmen der Sozialleistungen öffentlicher Arbeitgeber die zweithöchste Ausgabengruppe. 1978 wurden rund 8 Mrd. DM für diese Zwecke verausgabt. Davon entfielen knapp die Hälfte auf Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung der Arbeiter und Angestellten und gut die Hälfte auf Beihilfen zur Sicherung der Krankenversorgung innerhalb des beamtenrechtlichen Systems (vgl. Tab. 1 und 3).

Während für die Arbeiter ausnahmslos und für die Angestellten bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 75 % der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung Krankenversicherungspflicht besteht, kennt das Beamtenrecht eine solche Verpflichtung nicht. Die allgemeine Fürsorgepflicht des Staates für seine Beamten und deren Angehörige, abgeleitet aus den verfassungsrechtlich verankerten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums<sup>24</sup>, beinhaltet nicht nur die Sicherung eines angemessenen lebenslangen Unterhalts, sondern auch ergänzende Hilfen bei außergewöhnlichen wirtschaftlichen Belastungen. Mit den laufenden Dienst- und Versorgungsbezügen sind die durchschnittlich zu erwartenden Aufwendungen abzudecken<sup>25</sup>, also auch die durchschnittlich zu erwartenden Krankheitsaufwendungen. Die Vergütung darüber hinausgehender Aufwendungen obliegt ebenfalls der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Bei krankheitsbedingten überdurchschnittlichen Belastungen wird deshalb Beihilfe gewährt.

Obwohl die Beihilfe auf beamtenrechtlichen Besonderheiten beruht, wird sie nicht nur den Beamten gewährt, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch den Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst. Die Regelung des Beihilfeanspruchs ist Sache der Tarifpartner<sup>26</sup>. Nach den tarifvertraglichen Vereinbarungen sind für krankenversicherungspflichtige Angestellte und Arbeiter Aufwendungen nur dann beihilfefähig, wenn die Krankenversicherung keine Leistun-

gen vorsieht oder lediglich einen Zuschuß leistet. Die beihilfefähigen Aufwendungen werden um den Zuschuß der Krankenversicherung gekürzt und müssen mehr als 30 DM betragen.

Anders hingegen ist die tarifvertragliche Beihilferegelung für krankenversicherungsfreie Angestellte, d. h. für Angestellte, deren Arbeitseinkommen über der Krankenversicherungspflichtgrenze liegt. Sie haben die Wahl, ob sie den Arbeitgeberzuschuß zum Krankenversicherungsbeitrag nach § 405 RVO in Anspruch nehmen<sup>27</sup> oder auf den Beitragszuschuß verzichten. Zahlt der Arbeitgeber einen Beitragszuschuß, besteht ein Beihilfeanspruch nur für die nicht durch Krankenversicherungsleistungen gedeckten Kosten. Bei höheren Krankenversicherungsbeiträgen als das Doppelte des Arbeitgeberzuschusses bleibt allerdings die daraus resultierende Mehrleistung der Krankenversicherung im Rahmen der Beihilfeberechnung unberücksichtigt, d. h. der Beihilfeanspruch erstreckt sich auch auf diese Mehrleistungen. Verzichtet der Angestellte jedoch auf den Beitragszuschuß des Arbeitgebers, hat er den vollen Beihilfeanspruch gemäß der für die Beamten geltenden Beihilfavorschriften.

### **Beihilfesystem**

Die Bemessung der Beihilfe ist geregelt in Nr. 13 der Beihilfavorschriften (BhV). Sie beträgt für aktive Beihilfeberechtigte bei nicht stationärer Behandlung je nach Familienstand und Anzahl der Kinder zwischen 50 und 70 % der nachgewiesenen beihilfefähigen Krankheitsaufwendungen. Für nicht mehr im Berufsleben stehende Empfänger von Versorgungsbezügen erhöht sich der Bemessungssatz um weitere 10 % und schwankt somit nach Familienstand und -größe zwischen 60 und 80 % der Aufwendungen. Der Bemessungssatz für Empfänger von Witwen- oder Witwergeld beträgt noch fünf Prozentpunkte mehr.

Bei stationärer Krankenhausbehandlung ist eine zusätzliche Erhöhung der gesamten Bemessungssätze um 15 % der Krankheitskosten vorgesehen, verbunden mit einer Höchstsatzbegrenzung von 85 %. Diese Höchstgrenze kann aber nur von nicht mehr aktiven Beihilfeberechtigten überschritten werden. Da ihnen aber in der Regel keine berücksichtigungsfähigen Kin-

<sup>24</sup> Art. 33, Abs. 5 GG.

<sup>25</sup> BVerwG 22/160 vom 7. 10. 1965.

<sup>26</sup> Die Grundsatzvereinbarung hinsichtlich der Beihilfegewährung für Angestellte ist in § 40 Bundesangestelltentarif und für Arbeiter des Bundes in § 46 des Manteltarifvertrages für Arbeiter des Bundes getroffen. Auf Basis dieser Grundsatzvereinbarung haben die Tarifpartner spezielle Beihilfe-Tarifverträge abgeschlossen. Vgl. dazu Erich Cz y b o r r a : Beihilfen ABC, 2. Auflage, Bonn 1976, S. 255 ff.

<sup>27</sup> Die Hälfte des Krankenversicherungsbeitrages, jedoch maximal die Hälfte des höchsten Pflichtbeitrages.

der mehr zuzurechnen sind, kommt im Normalfall der 85 %-Grenze keine faktische Bedeutung zu.

Besonders schutzbedürftige Personen, die z. B. wegen angeborener Leiden oder für bestimmte Krankheiten von den Leistungen ihrer Krankenversicherung ausgeschlossen sind, erhalten schließlich einen um 20 Prozentpunkte erhöhten Bemessungssatz bei ambulanter wie stationärer<sup>28</sup> Behandlung, jedoch maximal 90 % der beihilfefähigen Aufwendungen. Mit 90 % ist gleichzeitig der höchste Beihilfesatz der BhV erreicht.

### **Eigenbelastung der Beihilfeberechtigten**

Die Beihilfe ist also auch im günstigsten Fall nicht ausreichend für die Vollkostendeckung von Krankheitsaufwendungen. Es verbleibt stets ein Restrisiko, das der Beihilfeberechtigte selbst zu tragen hat. Diese Eigenleistung der Beihilfeberechtigten an den Krankheitskosten ist nach der Rechtsprechung durchaus zumutbar, weil z. B. innerhalb der Beamtenbesoldung ein Durchschnittssatz der zu erwartenden Krankheitsaufwendungen berücksichtigt wird<sup>29</sup>.

Dabei steht es jedem frei, ob er als freiwilliges Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung beiträgt, sich privat versichert oder keine Krankenversicherung abschließt. Ein Vorsorgezwang besteht nicht. Wer jedoch auf einen Krankenversicherungsschutz verzichtet, trägt auch das Risiko bezüglich der nicht durch Beihilfe gedeckten Krankheitsaufwendungen.

Im Regelfall schließt der Beihilfeberechtigte zur Deckung der von ihm selbst zu tragenden Krankheitskosten eine Privatversicherung ab, da sie am besten seinen individuellen Bedürfnissen Rechnung tragen kann. Sowohl die Beihilfen als auch die Krankenversicherungsleistungen werden unabhängig voneinander gewährt. Da die Beihilfe normalerweise die Hälfte der Krankheitskosten übersteigt und die private Krankenversicherung (PKV) in vielen Fällen mehr als die Restkosten deckt, sei es, weil die PKV nur höhere Tarife anbietet, oder sei es, weil der Versicherte höhere Tarife gewählt hat, beträgt die erstattete Summe aus Beihilfe und Krankenversicherungsleistung häufig mehr als die tatsächlich entstandenen Krankheitskosten<sup>30</sup>.

### **Beihilfegerechte Versicherungstarife**

Zur Verhinderung von Übererstattungen ist zunächst einmal daran zu denken, den privaten Krankenversicherungen zur Auflage zu machen, an die Beihilfe angepaßte Tarife anzubieten – Tarife also, wonach die Versicherungsleistungen zusammen mit der Beihilfe 100 % der Kosten nicht übersteigen –, um die grundsätzliche Voraussetzung zu schaffen, die dem Beihilfe-

berechtigten eine Vermeidung der „Übersicherung“ erst ermöglicht. Damit ist jedoch noch nicht sichergestellt, daß der Beihilfeberechtigte auch diese Versicherungsbedingungen auswählt. Wegen der völligen Freiheit bei der Wahl seiner Krankenvorsorge kann er dazu auch nicht verpflichtet werden.

Deshalb sollte gleichzeitig die 100 %-Grenze eingeführt werden, wonach die Beihilfe in der Weise begrenzt wird, daß sie zusammen mit den Versicherungsleistungen nicht mehr als 100 % der Krankheitskosten ausmacht. Eine derartige Veränderung der Beihilfavorschriften würde eine „Übersicherung“ unter dem Aspekt des „Verdienens“ an der Krankheit sinnlos werden lassen und die Beihilfeberechtigten veranlassen, freiwillig einen der Beihilfe angepaßten Krankenversicherungstarif auszuwählen.

### **Sonstige Sozialleistungen**

Für die Alters- und Krankenversorgung wendet der Staat gegenwärtig gut drei Viertel der Sozialleistungen für seine Bediensteten auf, den sonstigen Sozialleistungen öffentlicher Arbeitgeber wie insbesondere der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle, den Familienzuschlägen, den Vermögensbildungsleistungen und der Wohnungsfürsorge sind somit nicht mehr als knapp ein Viertel der Mittel zuzurechnen.

In diesen Bereichen sind gravierende Einsparungsmöglichkeiten, die sich aus einer Bevorzugung gegenüber dem nicht-öffentlichen Dienst ergeben, nicht erkennbar. Die Entgeltfortzahlung für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst entspricht der Regelung in der Privatwirtschaft. Die Vermögensbildungsleistungen sind mit 13 DM monatlichem Zuschuß pro Arbeitnehmer nicht zu hoch. Auch die Wohnungsfürsorgeaufwendungen der öffentlichen Arbeitgeber von zur Zeit jährlich 0,6 Mrd. DM können kaum beanstandet werden. Lediglich die Familienzuschläge mit immerhin gut 7 Mrd. DM bzw. mehr als 10 % der gesamten öffentlichen Arbeitgeberleistungen im Jahre 1978 könnten Ansatzpunkte für weitere Überlegungen zur Personalausgabenbegrenzung bieten. Die Familienförderung genießt jedoch zur Zeit politisch höchste Priorität. Es erscheint deshalb gegenwärtig wenig sinnvoll, Kürzungsvorschläge irgendwelcher Art auf diesem Gebiet zu machen.

<sup>28</sup> Die zusätzliche Bemessungssatzerhöhung bei stationärer Behandlung um 15 % nach Nr. 13 Abs. 7 BhV entfällt jedoch in diesem Fall.

<sup>29</sup> BVerwGE 19/10 vom 11. 6. 1964.

<sup>30</sup> Lediglich beim Zahnarzt sind gelegentlich Zuzahlungen des Beihilfeberechtigten mit PKV-Versicherung denkbar, weil für diese Leistungen nicht alle Versicherungen unbegrenzt eintreten und auch die Beihilfe begrenzt ist auf den vierfachen Satz der Gebührenordnung für Zahnärzte.