

Bomsdorf, Eckart

Article

Denkanstöße zur langfristigen Neuordnung der Alterssicherung von Beamten

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bomsdorf, Eckart (2003) : Denkanstöße zur langfristigen Neuordnung der Alterssicherung von Beamten, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 18, pp. 11-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163958>

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.

Im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel stehen alle Alterssicherungssysteme – wenn auch in unterschiedlichem Maße – auf dem Prüfstand. Ausgehend von der Voraussetzung, dass es aus mehreren Gründen nicht praktikabel ist, die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, werden Modelle entwickelt, die Pensionsansprüche von Beamten neu zu bestimmen. Grundgedanke ist es, wie in der gesetzlichen Rentenversicherung die gesamte berufliche Laufbahn bei der Festsetzung des Ruhegehalts einzubeziehen. Die Ergebnisse zeigen, dass hier Einsparungen möglich sind, die langfristig eine Größenordnung von 20% erreichen können. Die Modelle sind sozial gerecht, indem sie die Pensionsansprüche bei Empfängern niedriger Bezüge nicht nur absolut, sondern auch relativ weniger dämpfen als die höherer Bezüge. Zusammen mit anderen Maßnahmen, wie Erhöhung des Pensionsalters, langsamerer Zuwachs der Pensionsansprüche, Reduktion der Anrechnung von Ausbildungszeiten u.ä. als ruhegehaltfähig und vollständiger Abbau der 13. Pension, kann langfristig die Last der Pensionsverpflichtungen im Rahmen gehalten werden. Daneben ist zu prüfen, ob für Beamte eine betriebliche Altersversorgung angeboten wird.

Beamte in die GRV – oder?

Der aktuelle und der zu erwartende demographische Wandel in Deutschland erfordern Reformen in den Alterssicherungssystemen (vgl. u.a. Deutscher Bundestag 2002, S. 315ff.). In der öffentlichen Diskussion stehen dabei die nicht kapitalgedeckten Systeme und hier in erster Linie die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Vordergrund. Ein populärer, um nicht zu sagen populistischer Vorschlag besteht darin, alle Erwerbstätigen in die Versicherungspflicht der GRV einzubeziehen. Dieser Vorschlag übersieht, dass dann zwar kurzfristig mehr Geld in die Rentenkassen fließt, langfristig dem aber auch Leistungsverpflichtungen entgegenstehen, die die demographisch induzierten Probleme der Rentenversicherung keineswegs lösen, sondern eher verschärfen. Zudem bliebe auch die Frage, wer – falls beispielsweise die Beamten in die GRV einbezogen würden – die bereits realisierten Pensionsverpflichtungen befriedigt. Die öffentlichen Arbeitgeber können dies nicht leisten, wenn sie gleichzeitig Arbeitgeberanteile für die aktiven Beamten entrichten sollen.

Als im Jahr 2000 der Vorschlag gemacht wurde, die so genannte 13. Pension langfristig vollständig abzubauen und aus einem Teil der ersparten Beträge einen Kapitalstock aufzubauen (vgl. Bomsdorf 2000), wurde dieser Ansatz unterschiedlich aufgenommen. Wäre dieser Vorschlag

damals realisiert worden, so wäre bereits heute die Pensionslast niedriger. Gegenwärtig wird verzweifelt versucht, unter Erweiterung des seinerzeit gemachten Vorschlags auf die aktiven Beamten, die öffentlichen Haushalte zu stabilisieren, ohne dass jedoch vorgesehen ist, aus einem Teil der Einsparungen einen Kapitalstock zu bilden.

In der vergleichenden Diskussion um die gesetzliche Rente und die Beamtenpensionen wird von Kritikern der Höhe der Pensionen eines gerne völlig übersehen:¹ Der öffentliche Dienst ist der größte Arbeitgeber in Deutschland. Große Unternehmen bieten eine – oft sehr gute – betriebliche Altersvorsorge zusätzlich zur gesetzlichen Rente. Die Pension muss daher mit der Summe aus gesetzlicher Rente und betrieblicher Altersvorsorge großer Unternehmen verglichen werden (vgl. Bomsdorf und Rürup 2001, S. 9). Darauf weist auch die Tatsache hin, dass der öffentliche Dienst seinen Angestellten neben der gesetzlichen Rente eine ergänzende Altersvorsorge bietet. Unabhängig davon begründet sich die Pension ursprünglich auf dem Alimentationsprinzip, welchem das Ziel einer amtsgemäßen le-

* Prof. Dr. Eckart Bomsdorf lehrt und forscht an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

¹ So z.B. auch vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001, S. 66). Auf eine ausführliche Diskussion der Literatur zum Thema Neugestaltung der Beamtenpensionen soll hier verzichtet werden.

benslangen wirtschaftlichen Sicherstellung des Beamten und seiner Familie zugrunde liegt, und auf das hier nicht im Einzelnen eingegangen werden soll.² Gleichwohl müssen ebenfalls bei den Pensionen Maßnahmen ergriffen werden, die dem demographischen Wandel Rechnung tragen. Im Folgenden soll es nicht darum gehen, kurzfristig die Belastungen der öffentlichen Haushalte zu senken, sondern langfristig die zu erwartende Belastung zu reduzieren. Dieses Ziel muss dadurch erreicht werden, dass die Pensionsansprüche niedriger ausfallen. Dabei sollen nicht vorrangig Maßnahmen vorgeschlagen werden, die bereits bestehende Ansprüche mindern, sondern solche die zukünftige Ansprüche in geringerem Maß entstehen lassen. Einbezogen werden soll bei der Festsetzung der Pensionsansprüche gleichzeitig das in der gesetzlichen Rentenversicherung letztlich geltende Prinzip der Berücksichtigung der gesamten beruflichen Laufbahn.

Die Modelle

Die beitragsorientierten Alterssicherungssysteme wie die umlagefinanzierte GRV und die kapitalgedeckten berufsständischen Alterssicherungssysteme beruhen beide – wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung – auf dem Äquivalenzprinzip. Für die späteren Auszahlungen sind sowohl die gesamte Länge der Beitragsphase als auch die – ggf. relative – Höhe der Einzahlungen und damit das jeweilige der Beitragszahlung zugrunde liegende Gehalt von Bedeutung. Dagegen spielt es bei Festsetzung einer Beamtenpension keine Rolle, welche Besoldungsgruppen durchlaufen wurden. Entscheidend ist im Regelfall neben der ruhegehaltfähigen Dienstzeit die direkt vor der Pensionierung zustehende sich aus Besoldungsgruppe und ggf. Dienstaltersstufe ergebende Besoldung.³ Dieses Prinzip wird in den folgenden Vorschlägen durchbrochen. Die durchlaufenen Besoldungsgruppen sollen in die Berechnung der Pensionsansprüche eingehen und zu einer Neubestimmung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge führen.⁴ Unterschieden werden drei Modelle, die in differenzierter Weise die jeweilige Beamtenlaufbahn berücksichtigen. Obwohl die absolute Höhe der Pensionsansprüche die Größe ist, die die Anspruchsberechtigten interessiert, soll hier die relative Veränderung der Pensionsansprüche im Vordergrund stehen, um die relative Ersparnis gegenüber dem Istzustand unmittelbar messen zu können. Die in der jeweiligen Situation sich nach der neuen Regelung ergebenden Pensionsansprüche⁵ (PA_{neu}) werden ermittelt und durch die nach der

gegenwärtig geltenden Regelung ergebenden Ansprüche (PA_{alt}) dividiert:

Es resultiert eine Messzahl $\left(\frac{PA_{\text{neu}}}{PA_{\text{alt}}}\right)$,

aus der sofort die durch die neue Regelung sich ergebende Reduktion der Ansprüche (in %) ablesbar ist:

$$100 \cdot \frac{PA_{\text{neu}}}{PA_{\text{alt}}} - 100.$$

Die Höhe der Ansprüche bzw. der Rückgang der Ansprüche hängt von den jeweils durchlaufenen Ämtern bzw. Besoldungsgruppen ab und kann nicht allgemein angegeben werden. Im Folgenden werden zunächst die einzelnen Modelle vorgestellt und formelmäßig erfasst. Aus Gründen der einfacheren Darstellung erfolgt eine Beschränkung auf die A-Besoldung; die Einbeziehung von B-, C-, R- und W-Besoldung nach den geschilderten Prinzipien ist ohne weiteres möglich. Die im Anschluss an die Modelle vorgelegten Rechnungen zeigen beispielhaft die Auswirkungen für den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst.

Sei A_{ij} die (aktuelle) Höhe der Besoldung⁶ in der Besoldungsgruppe i nach Dienstaltersstufe j , a_{ij} die Anzahl der Jahre, die Bezüge gemäß der Besoldungsgruppe i und der Dienstaltersstufe j bezogen wurden.

$\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}$ ergibt dann die in der aktiven Zeit als Beamter zurückgelegte ruhegehaltfähige Dienstzeit in Jahren⁷, die ggf. noch um weitere Zeiten zu erhöhen ist⁸ (z.B. Wehrdienst, Ausbildungszeiten etc., vgl. BeamtVG §§ 7–13).

Die gegenwärtige der Berechnung der Pensionen zugrundeliegende Besoldung ergibt sich im Regelfall direkt aus der bei der Pensionierung mit 65 Jahren erreichten Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe.⁹ Sie berücksichtigt also nicht den Laufbahnverlauf im Einzelnen. Dies geschieht in den folgenden Modellen, bei denen im Gegensatz zur gegenwärtigen Regelung alle durchlaufenen Ämter bzw. Be-

⁶ Es erfolgt eine Beschränkung auf das Grundgehalt.

⁷ Der Einfachheit halber wird über alle Besoldungsgruppen der A-Besoldung summiert, auch wenn üblicherweise je nach Laufbahn nur ein Teil in der Praxis in Frage kommt; dies wird durch die jeweiligen Werte für die Koeffizienten a_{ij} berücksichtigt. Da die Anzahl der Dienstaltersstufen von der Besoldungsgruppe abhängt, sind die Unter- und die Obergrenze von j von i abhängig. Die b_i und c_i hängen somit von der jeweiligen Besoldungsgruppe ab. So umfasst die Besoldungsgruppe A 2 die Stufen 1 bis 7, die Besoldungsgruppe A 16 die Stufen 6 bis 12. Für die Beispielrechnungen ist die ab 1. Juli 2003 für die alten Bundesländer geltende Besoldungstabelle verwendet worden. Es soll hier unberücksichtigt bleiben, dass früher noch die Besoldungsgruppe A 1 existierte.

⁸ Für die folgenden vergleichenden Betrachtungen spielen diese Zeiten allenfalls indirekt eine Rolle.

⁹ Es wird hier davon abstrahiert, dass für bestimmte Berufsgruppen das Alter für den Beginn des Ruhestands niedriger liegt. Auch spielt es für die grundsätzliche Betrachtung keine Rolle, dass bei der gegenwärtigen Regelung ein Beamter ein Ruhegehalt nach den Bezügen des letzten Amtes nur dann erhält, wenn er dieses mindestens drei Jahre innehatte.

² Vgl. hierzu beispielsweise die Darstellung von Thieme (1992).

³ Das sind die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge.

⁴ Dieser Grundgedanke wurde bereits bei der Einführung von Pensionen für Beamte diskutiert. Er findet sich z.B. bei Jakob (1821, S. 817f.); vgl. hierzu auch Thieme (1992, S. 56ff.). Angesprochen – aber nicht explizit ausgeführt – wird er u.a. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001, S. 68).

⁵ D.h. letztlich das Ruhegehalt.

soldungsgruppen gemäß ihrem Anteil an der gesamten Dienstzeit bei der Berechnung der Pensionen berücksichtigt werden. Unterschieden wird bei den nachfolgenden Modellen danach, ob und wie die einzelnen durchlaufenen Dienstaltersstufen in die Berechnung einbezogen werden.

Modell 1 geht davon aus, dass bei der Berechnung der ruhegehaltfähigen Bezüge für jede durchlaufene Besoldungsgruppe die Bezüge der Dienstaltersstufe maßgebend sind, die am Schluss der Dienstzeit erreicht werden. Das wird im Regelfall die letzte Dienstaltersstufe sein.¹⁰

In Formeln errechnen sich dann die für die Pensionsfestsetzung relevanten ruhegehaltfähigen Bezüge wie folgt:¹¹

$$\frac{\sum_{i=2}^{16} \left(\sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} \right) \max_j A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \quad \text{Modell 1.}$$

Aus diesem fiktiven Gehalt ergibt sich nach Multiplikation mit dem persönlichen Pensionssatz die Höhe der Pension, d.h. das Ruhegehalt.

Im Gegensatz dazu würde sich das für die Pensionsfestsetzung relevante Gehalt nach der gegenwärtigen Regelung formelmäßig wie folgt darstellen:

$$A_{i^*j^*}$$

mit i^* höchste erreichte Besoldungsgruppe, j^* bei Besoldungsgruppe i^* höchste erreichte Dienstaltersstufe.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass beide Ansätze nur dann zum selben Wert führen, falls der Beamte bzw. die Beamtin die ganze Dienstzeit in einer Besoldungsgruppe geblieben ist. In diesem Fall bestimmt sich die Pension als Prozentsatz der Bezüge der zuletzt erreichten Dienstaltersstufe dieser Besoldungsgruppe.

Bei Modell 1 kann gefragt werden, warum die am Ende der Dienstzeit erreichte Dienstaltersstufe für die in jeder Besoldungsgruppe erwarteten Ansprüche maßgebend sein soll. Diesem Einwand lässt sich einfach dadurch begegnen, dass die Ansprüche, die aus jeder Besoldungsgruppe erworben werden, sich nach der in dieser Besoldungsgruppe erreichten höchsten Dienstaltersstufe bestimmen (vgl. Modell 2).

¹⁰ Ggf. ist in der jeweiligen Besoldungsgruppe eine niedrigere Dienstaltersstufe zu wählen, falls die der höchsten erreichten Besoldungsgruppe entsprechenden Stufe in der betreffenden Besoldungsgruppe nicht existiert. In der schematischen Übersicht von Tabelle 1 wird dieser Fall nicht extra dargestellt.

¹¹ Für die aktuelle Höhe der Pensionen sind die nach der jeweils aktuell gültigen Besoldungstabelle geltenden Bezüge maßgeblich, d.h. die A_{ij} geben die jeweiligen Werte im Zeitpunkt der Pensionszahlungen an, womit auch die Dynamisierung der Pensionen gewährleistet ist.

In Formeln stellen sich die aus dieser Forderung resultierenden ruhegehaltfähigen Bezüge wie folgt dar:

$$\frac{\sum_{i=2}^{16} \left(\sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} \right) A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \quad \text{Modell 2,}$$

wobei j die höchste in der Besoldungsgruppe i erreichte Dienstaltersstufe angibt.

Danach werden in dem Fall, dass mindestens zwei Besoldungsgruppen durchlaufen werden, die Ansprüche geringer ausfallen als bei Modell 1. Mit Modell 2 würde somit stärker als nach Modell 1 auf die jeweilige Laufbahn Bezug genommen.

Soll die Pension in ihrer Höhe die gesamte Laufbahn hinsichtlich Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufen widerspiegeln, so würde dies das folgende Modell 3 leisten. Zur Berechnung der Pensionsansprüche werden alle von der betreffenden Person durchlaufenen Ämter nach Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe – mit den jeweils aktuellen Gehältern – hinzugezogen:

$$\frac{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \quad \text{Modell 3.}$$

Dieses Modell berücksichtigt in vollem Umfang alle relevanten Daten. Es führt im Sinne einer die gesamte Beamtenlaufbahn einbeziehenden Bezüge zu einer gerechten Lösung, die hinsichtlich der Einbeziehung der beruflichen Laufbahn mit der GRV vergleichbar ist.

Tabelle 1 fasst noch einmal vergleichend zusammen, wie die spezifischen Laufbahnen bei den verschiedenen Modellen in die Berechnung des Ruhegehalts eingehen.¹²

Unter Berücksichtigung der eingangs gemachten Annahmen gilt

$$\frac{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \leq \frac{\sum_{i=2}^{16} \left(\sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} \right) A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \leq \frac{\sum_{i=2}^{16} \left(\sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij} \right) \max_j A_{ij}}{\sum_{i=2}^{16} \sum_{j=b_i}^{c_i} a_{ij}} \leq A_{i^*j^*}$$

¹² Gemäß der vorangehenden Darstellung erfolgt eine gewichtete Berücksichtigung der Besoldungsgruppen und Dienstaltersstufen.

Tab. 1
Prinzipien der Berechnung des Ruhegehalts nach Modell

Einbeziehung der spezifischen Laufbahn in die Berechnung des Ruhegehalts

Modell	Umfang der Einbeziehung der	
	Besoldungsgruppen	Dienstaltersstufen
geltendes Recht	nur letzterreichte	höchste insgesamt erreichte
Modell 1	alle durchlaufenen	höchste insgesamt erreichte
Modell 2	alle durchlaufenen	höchste in jeweiliger Besoldungsgruppe erreichte
Modell 3	alle durchlaufenen	alle in jeweiliger Besoldungsgruppe durchlaufenen

Diese Ungleichung zeigt, dass im Vergleich zum gegenwärtig geltenden Prinzip das dritte Modell die größten Auswirkungen auf die Höhe der Pension haben würde. Der Umfang der Reduktion der Pensionsansprüche gegenüber dem geltenden Recht lässt sich nicht allgemein, sondern nur exemplarisch darlegen. Die Auswirkungen der Modelle 1 bis 3 sollen daher im folgenden Abschnitt getrennt für den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst beispielhaft dargestellt werden

Beispiele

Die folgenden Beispielrechnungen stellen nicht typische Verläufe von Beamtenlaufbahnen in den Vordergrund, sondern sie sollen in erster Linie die verschiedenen Auswirkungen der drei Modelle skizzenhaft darlegen. Beim einfachen und beim mittleren Dienst wird für die Berechnung des Ruhegehalts der Beginn der Laufbahn bei einem Alter von 21 Jahren, beim gehobenen Dienst von 23 Jahren und beim hö-

heren Dienst von 25 Jahren angenommen.¹³ Für den regulären Eintritt in den Ruhestand wird ein Alter von 65 Jahren festgelegt, für die Berechnung des Ruhegehaltes werden die ab 1. Juli 2003 in den alten Bundesländern geltenden Grundgehälter und der Pensionshöchsatz von 71,75% der ruhegehaltfähigen Bezüge verwendet. Es werden auch Beispiele einbezogen, bei denen zum Schluss der Laufbahn ein Amt erreicht wird, dessen Besoldungsgruppe mit der des Eingangsamtes der nächst höheren Laufbahn übereinstimmt.

In den Tabellen wird zunächst angegeben, wie viele Jahre Gehalt gemäß der jeweiligen Besoldungsgruppe bezogen wird, anschließend wird durch eine Messzahl dargestellt, wie das Ruhegehalt sich gegenüber der geltenden Regelung entwickelt. Ein Wert von 90 bedeutet demnach, dass das Ruhegehalt 90% des vergleichbaren Wertes nach der gegenwärtigen Regelung beträgt. Abschließend wird das monatliche Ruhegehalt in Euro angegeben.

Die Beispiele wurden für alle Laufbahnen ähnlich und damit auch zwischen den Laufbahnen vergleichbar gestaltet. In den Tabellen werden sie nach der relativen Höhe des gemäß Modell 1 erreichten Ruhegehalts angeordnet. In Beispiel 1 werden einheitlich jeweils drei, in den Beispie-

¹³ Evtl. handelt es sich hierbei um einen fiktiven Beginn, der dadurch erreicht wird, dass Ausbildungszeiten u.ä. mit in die Berechnung einbezogen werden, wie es dem geltenden Recht entspricht. Es wird immer mit der nach der geltenden Rechtslage niedrigsten Besoldungsgruppe der Laufbahn begonnen, auch wenn das Eingangsamt der spezifischen Laufbahn u.U. einer höheren Besoldungsgruppe zuzuordnen wäre.

Tab. 2
Auswirkungen der Modelle 1 bis 3 auf das Ruhegehalt

Einfacher Dienst

Besoldungsgruppe	Beispiel 1	Beispiel 2	Beispiel 3	Beispiel 4	Beispiel 5
	Jahre in Besoldungsgruppe				
A 2	10	5	5	11	7
A 3	10	10	10	11	7
A 4	24	15	19	11	10
A 5	0	14	10	11	10
A 6	0	0	0	0	10
Modell	Ruhegehalt (relativ, geltendes Recht=100)				
Modell 1	97,21	95,76	95,43	94,35	92,36
Modell 2	96,33	94,91	94,59	93,42	91,22
Modell 3	95,22	93,80	93,47	92,43	90,52
Modell	Ruhegehalt (absolut, in Euro)				
geltendes Recht	1293,25	1341,39	1341,39	1341,39	1414,51
Modell 1	1257,19	1284,53	1280,15	1265,62	1306,51
Modell 2	1245,80	1273,14	1268,76	1253,09	1290,31
Modell 3	1231,39	1258,21	1253,84	1239,89	1280,45

len 2 bis 4 jeweils vier Besoldungsgruppen durchlaufen. Beim mittleren Dienst ist in den Beispielen 2 bis 5 das letzte erreichte Amt ein Amt der Besoldungsgruppe A 9, besoldungsmäßig dem Eingangsamt der Laufbahn des gehobenen Dienstes entsprechend. Beim einfachen und beim gehobenen Dienst enthalten erst die Beispiele 5 ein Amt, das der Eingangsstufe der nächst höheren Laufbahn entspricht. Alle Beispiele beziehen sich darauf, dass für die gesamte Beamtenlaufbahn das Ruhegehalt nach dem jeweiligen Modell festgesetzt wird. Die Tabellen 2 bis 5 sprechen weitgehend für sich, sie sollen daher im Folgenden nur kurz erläutert werden.

(1) Einfacher Dienst

Nach Modell 1 beträgt das Ruhegehalt zwischen 97,21% und 92,36% des Ruhegehaltes der gegenwärtigen Regelung (vgl. Tab. 2). Die Reduktion ist also sehr moderat. Bei Modell 3 (Beispiel 5) steigt die maximale Absenkung bis auf knapp 91/2%. Der Vergleich der absoluten Höhe der Ruhegehälter ergänzt die relativen Aussagen. Dabei ist zu beachten, dass diesen Ruhegehältern unterschiedliche berufliche Verläufe zugrunde liegen, so dass im horizontalen Vergleich nicht automatisch einem niedrigeren Prozentsatz ein niedrigeres Ruhegehalt entsprechen muss. Dies gilt jedoch innerhalb eines Beispiels für die verschiedenen Modelle, d.h. in vertikaler Betrachtung. Während nach der gegenwärtigen Regelung das monatliche Ruhegehalt 1 293,25 bis 1 414,51 € beträgt, liegt es bei den betrachteten Neuregelungen je nach Modell und Beispiel zwischen 1 231,39 und 1 306,51 €. In Beispiel 5 wird als letztes erreichtes Amt ein Amt der Besoldungsgruppe A 6, entsprechend dem Eingangsamt der Laufbahn des mittleren Dienstes, einbezogen.

(2) Mittlerer Dienst

Die Beispiele 1 bis 4 stimmen hier vom Konstruktionsprinzip mit den Beispielen 1 bis 4 vom einfachen Dienst überein (vgl. Tab. 3). Es zeigt sich folgendes Bild: Die Abschwächung der Pensionsansprüche gegenüber dem geltenden Recht fällt relativ – und damit auch absolut – stärker aus als beim einfachen Dienst. Während nach Modell 1 die maximale Abschwächung der Pensionen im einfachen Dienst bei gut 71/2% lag, ergibt sich hier ein Wert von knapp 13%, der bei Modell 3 auf fast 161/2% steigt. Das Ruhegehalt, das nach geltendem Recht zwischen 1 670,33 und 1 782,18 € liegt, reduziert sich in diesem Modell auf 1 490,16 bis 1 561,65 €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Beispiel 5 hier anders konstruiert ist als Beispiel 5 für den einfachen Dienst.

(3) Gehobener Dienst

Die Beispiele 1 bis 4 entsprechen weitgehend den Beispielen 1 bis 4 für den einfachen und den mittleren Dienst, wobei in Übereinstimmung mit dem späteren Laufbahnbeginn hier insgesamt nur 42 statt 44 Dienstjahre unterstellt werden (vgl. Tab. 4). Die Abschwächung der Pensionsansprüche verstärkt sich bei Modell 1 bis auf nahezu 171/2%, bei Modell 3 sogar auf über 23% bei Beispiel 5, in dem zum Schluss ein Amt der Besoldungsgruppe A13 erreicht wird. Nach der gegenwärtigen Regelung liegt das Ruhegehalt zwischen 2 241,93 und 2 757,59 €, nach Modell 1 ergeben sich Werte zwischen 2 076,40 und 2 277,14 € nach Modell 3 liegt das Ruhegehalt zwischen 1 929,99 und 2 120,57 €.

Tab. 3
Auswirkungen der Modelle 1 bis 3 auf das Ruhegehalt
Mittlerer Dienst

Besoldungsgruppe	Beispiel 1	Beispiel 2	Beispiel 3	Beispiel 4	Beispiel 5
	Jahre in Besoldungsgruppe				
A 6	10	5	5	11	14
A 7	10	10	10	11	15
A 8	24	15	19	11	10
A 9	0	14	10	11	5
Modell	Ruhegehalt (relativ, geltendes Recht=100)				
Modell 1	94,60	92,29	91,72	89,73	87,17
Modell 2	92,32	89,80	89,23	87,85	85,95
Modell 3	90,26	87,63	87,06	85,81	83,61
Modell	Ruhegehalt (absolut, in Euro pro Monat)				
geltendes Recht	1670,33	1782,18	1782,18	1782,18	1782,18
Modell 1	1580,13	1644,79	1634,62	1599,08	1553,56
Modell 2	1541,96	1600,41	1590,24	1565,66	1531,75
Modell 3	1507,68	1561,65	1551,49	1529,32	1490,16

Tab. 4

Auswirkungen der Modelle 1 bis 3 auf das Ruhegehalt

Gehobener Dienst

Besoldungs- gruppe	Beispiel 1	Beispiel 2	Beispiel 3	Beispiel 4	Beispiel 5
	Jahre in Besoldungsgruppe				
A 9	10	5	5	10	8
A 10	10	10	10	11	8
A 11	22	14	17	10	8
A 12	0	13	10	11	8
A 13	0	0	0	0	10
	Ruhegehalt (relativ, geltendes Recht=100)				
Modell 1	92,62	88,96	88,29	86,08	82,58
Modell 2	89,20	84,70	84,72	82,88	78,88
Modell 3	86,09	82,43	81,76	80,22	76,90
	Ruhegehalt (absolut, in Euro pro Monat)				
geltendes Recht	2241,93	2477,42	2477,42	2477,42	2757,59
Modell 1	2076,40	2204,02	2187,20	2132,47	2277,14
Modell 2	1999,73	2098,44	2098,83	2053,40	2175,30
Modell 3	1929,99	2042,21	2025,63	1987,35	2120,57

(4) Höherer Dienst

Die Steigerung der relativen Abschwächungen des Ruhegehalts gegenüber dem geltenden Recht setzt sich beim höheren Dienst fort (vgl. Tab. 5). Die relativen Reduktionen liegen leicht über den vergleichbaren Werten beim gehobenen Dienst, wobei hier darauf verzichtet wird, ein Beispiel mit Beendigung der beruflichen Laufbahn in der B-Besoldung (z.B. B 3) einzufügen. Das nach dem geltenden Recht ermittelte Ruhegehalt, das zwischen 3 456,58 und 3 854,70 € liegt, sinkt nach Modell 1 auf Werte zwischen 3 129,44 und 3 426,21 €, nach Modell 3 sogar auf Werte zwischen 2 885,81 und 3 129,20 €.

Die Ergebnisse im Laufbahnvergleich

In Abschnitt 3 wurde bereits deutlich, dass die Modelle dazu führen, dass in vergleichbaren Situationen die relativen und damit auch die absoluten Abschwächungen der Ruhegehälter für den einfachen Dienst am niedrigsten, für den höheren Dienst am höchsten sind. Dieser Nivellierungseffekt zeigt, dass die Modelle auch eine soziale Komponente enthalten. Abbildung 1 verdeutlicht dies noch einmal direkt.¹⁴ Für die dieser Abbildung zugrunde liegenden Beispiele wird unmittelbar

¹⁴ Den Abbildungen 1 bis 3 liegen jeweils dieselben Grunddaten zugrunde. In jeder Laufbahn werden vier Besoldungsgruppen durchlaufen, wobei die fiktive Anzahl der Jahre in der ersten (letzten) Besoldungsgruppe im ein-

Tab. 5

Auswirkungen der Modelle 1 bis 3 auf das Ruhegehalt

Höherer Dienst

Besoldungs- gruppe	Beispiel 1	Beispiel 2	Beispiel 3	Beispiel 4	Beispiel 5
	Jahre in Besoldungsgruppe				
A 13	10	4	5	10	13
A 14	10	9	10	10	14
A 15	20	14	15	10	9
A 16	0	13	10	10	4
Modell	Ruhegehalt (relativ, geltendes Recht=100)				
Modell 1	92,06	88,88	87,40	85,13	81,18
Modell 2	87,06	83,70	83,44	80,65	77,60
Modell 3	84,57	81,18	79,95	78,42	74,86
Modell	Ruhegehalt (absolut, in Euro pro Monat)				
geltendes Recht	3 456,58	3 854,70	3 854,70	3 854,70	3 854,70
Modell 1	3 181,99	3 426,21	3 368,89	3 281,52	3 129,44
Modell 2	3 009,31	3 226,28	3 216,21	3 108,84	2 991,24
Modell 3	2 923,39	3 129,20	3 081,78	3 022,92	2 885,81

deutlich, welche relativen Auswirkungen die einzelnen Modelle haben. Abbildung 2 erlaubt einen direkten Vergleich der absoluten Höhe der Pensionsansprüche. Die absolute Reduktion des Ruhegehalts beträgt im höheren Dienst nach Modell 3 über 900 €, im einfachen Dienst dagegen weniger als 100 €. Dass sich damit auch die relativen Abstände zwischen den Pensionsansprüchen verringern, verdeutlicht Abbildung 3. So beträgt die Pension im einfachen Dienst ursprünglich nur rund 34,8% der des höheren Dienstes, nach Modell 3 beträgt sie dann 43,3%. Beim mittleren (gehobenen) Dienst verändert sich das Ruhegeld von 46,2% (64,3%) auf 53,9% (68,9%) der Ansprüche des höheren Dienstes.

Weitere Maßnahmen

Die vorgestellten Modelle zur Berechnung der Pensionsansprüche sind langfristig wirkungsvoll, gleichwohl müssen sie von anderen Maßnahmen begleitet werden. Zudem ist bei ihrer Einführung zu prüfen, inwieweit die öffentlichen Arbeitgeber noch eine kapitalgedeckte betriebliche Altersvorsorge anbieten sollten oder ob die Möglichkeit der Riester-Rente allein reicht.¹⁵

Aus der Reihe möglicher Maßnahmen sei hier nur auf einige verwiesen:

- (1) Erhöhung des Pensionsalters von 65 auf 67 Jahre. Beispielsweise sollte ab 2011 das Pensionsalter jedes Jahr um einen Monat heraufgesetzt werden, bis es im Jahr 2034 bei 67 Jahren liegt.¹⁶
- (2) Weitgehende Beschränkung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit auf die aktive Dienstzeit. Bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Erziehungszeiten) sollten keine Zeiten, in denen der Beamte bzw. die Be-

Fortsetzung Fußnote 14:

fachen und im mittleren Dienst 5 (19) Jahre, im gehobenen Dienst 9 (13) Jahre und im höheren Dienst 12 (6) Jahre beträgt.

Für die in Tabellen 2 bis 5 dargelegten Beispiele lassen sich entsprechende Vergleiche direkt aus den Daten dieser Tabellen ziehen.

¹⁵ Ursprünglich war die Riester-Rente für die Beamten geöffnet worden, um die durch Verringerung des Pensionshöchstsatzes auf 71,75% entstehende Lücke schließen zu können.

¹⁶ Der Umfang und der Zeitplan der hier vorgeschlagenen Heraufsetzung des Pensionsalters entsprechen der bei der GRV diskutierten vergleichbaren Maßnahme.

Abb. 1

Pensionsansprüche nach Modell und Dienst (Beispiele) gemessen am geltenden Recht

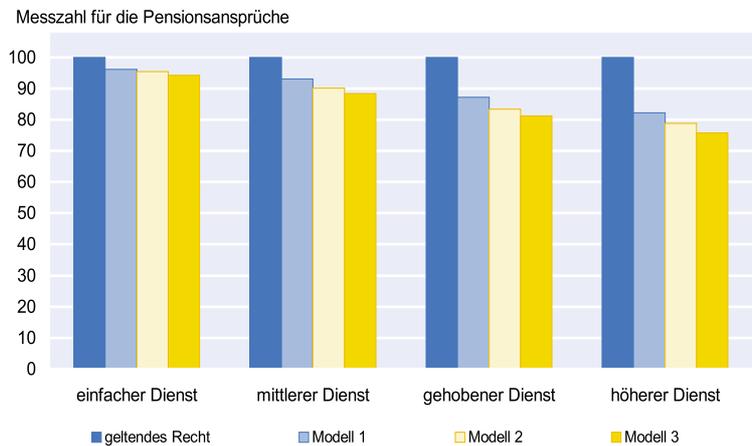


Abb. 2

Pensionsansprüche nach Modell und Dienst (Beispiele) absolut

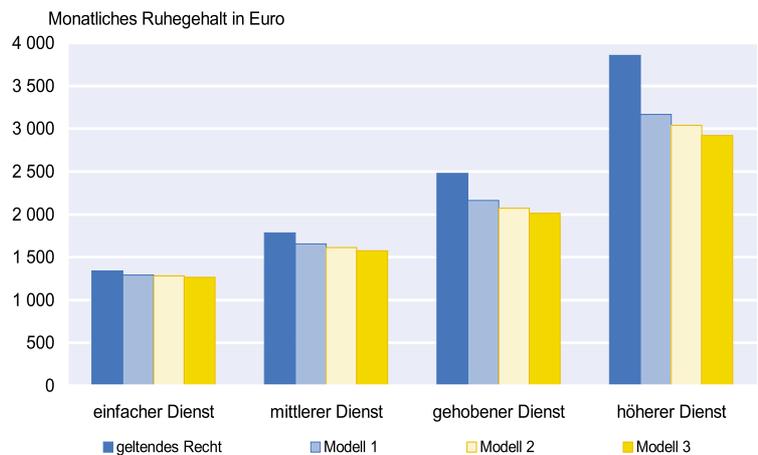
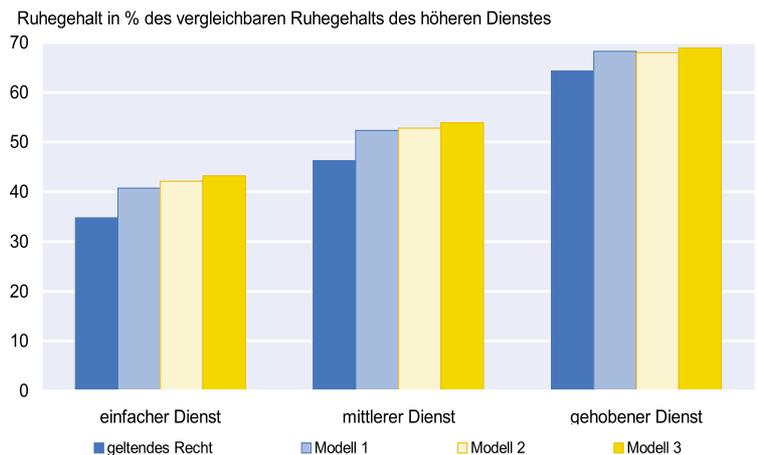


Abb. 3

Pensionsansprüche nach Modell und Dienst (Beispiele) gemessen an den Ansprüchen im höheren Dienst



amtmann nicht im öffentlichen Dienst war, als ruhegehaltfähig anerkannt werden. Auch diese Regelung könnte schrittweise eingeführt werden.

- (3) Im Zuge der Erhöhung des Pensionsalters könnte die Anzahl der notwendigen Dienstjahre bis zur Höchstpension neu festgesetzt werden.¹⁷
- (4) Die häufig als 13. Pension bezeichnete Sonderzahlung¹⁸ ist schrittweise vollständig abzubauen. Dieser bereits früher ausführlich dargelegte Vorschlag soll gleichzeitig beinhalten, dass ein großer Teil der Einsparungen in einen Vorsorgefonds fließt, der dazu dient, die Belastung der öffentlichen Haushalte in den demographisch besonders kritischen Jahren erträglicher zu machen (vgl. Bomsdorf 2000).

Auch die Umsetzung dieser Vorschläge, die alle langfristig, zum Teil bereits kurz- und mittelfristig, ihre Wirkung entfalten, könnte die öffentlichen Haushalte in geeigneter Weise entlasten.

Resümee

Die Beamtenpensionen sind auf Dauer nicht mehr in der bisherigen Höhe finanzierbar. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass das Ruhegehalt Basissicherung und Zusatzversorgung in einem darstellt, ergibt sich vor dem Hintergrund des zu erwartenden demographischen Wandels und aus der Tatsache, dass auch Beamte eine Förderung nach dem Prinzip der Riester-Rente in Anspruch nehmen können, die Notwendigkeit, zukünftig entstehende Pensionsansprüche zu senken.

Die hier vorgelegten Modelle tragen dem Rechnung. Es wäre unproblematisch, sie für alle neu einzustellenden Beamten unmittelbar einzuführen. Speziell Modell 3 würde der in der GRV geltenden Regelung der Einbeziehung der gesamten beruflichen Laufbahn bei der Ermittlung der Altersbezüge entsprechen und zugleich berücksichtigen, dass die Beamtenpensionen Basis- und Zusatzversorgung in einem sind. Für die bereits aktiven Beamten wäre es rechtlich gesehen am einfachsten, unter Erhalt der bisher erworbenen Ansprüche für zukünftige Dienstzeiten als Beamte die neue Regelung zu praktizieren. Dies würde einerseits dazu führen, dass langfristig die Ansprüche gegenüber der heutigen Regelung sinken, und andererseits dem Vertrauensschutz Rechnung tragen. Die Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Belastung der öffentlichen Haushalte im gewünschten Rahmen zu halten. Daher sind weitere Maßnahmen erforderlich. Dazu gehören in erster Li-

nie die Anhebung des gesetzlichen und des faktischen Pensionsalters verbunden mit einem späteren Erreichen der Höchstpension sowie der vollständige Abbau der 13. Pension – nicht des 13. Gehalts – verbunden mit dem Aufbau eines Vorsorgefonds. Dadurch wären sowohl die zukünftigen als auch die gegenwärtigen Pensionäre – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – an einer Stabilisierung der öffentlichen Haushalte beteiligt.¹⁹

In jedem Fall gilt, dass die Politik gefordert ist. Dabei sollte nicht ein vermeintlicher Zwang zur Übertragung von Maßnahmen in der GRV auf die Beamtenpensionen, sondern eine systemadäquate, wirkungsvolle und zugleich sozial vertretbare Anpassung der Pensionsansprüche im Vordergrund stehen.

Literatur

- Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG), Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern in der Fassung vom 16.3.1999, zuletzt geändert am 16.2.2002.
- Bomsdorf, E. (2000), »Ein Modell zur langfristigen Sicherung der Beamtenpensionen«. *Wirtschaftsdienst* 80, S. 167–171.
- Bomsdorf, E. und B. Rürup (2000), *Möglichkeiten der Übertragung von Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Systeme der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes. Arbeitspapier für die Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages*. Köln–Darmstadt.
- Deutscher Bundestag (2002), »Schlussbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«. *Zur Sache* 3/2002.
- Jakob, L. H. von (1821), *Staatsfinanzwissenschaft*. Halle.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001), *Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung*. Sonderinformation 40. Wiesbaden.
- Thiemer, B. (1992), *Das Alimentationsprinzip. Erklärungsansätze seit den Anfängen einer finanzwissenschaftlichen Theoriebildung*. Berlin.

¹⁷ Evtl. wären auch die prozentualen Abschläge bei vorzeitiger Pensionierung neu festzulegen, d.h. letztlich zunächst zu erhöhen, und dann – versicherungsmathematisch konsequent – degressiv wachsend zu gestalten.

¹⁸ Häufig nach dem Zahlungszeitpunkt auch als Weihnachtsgeld bezeichnet.

¹⁹ Dass diese Beteiligung nicht gleichgewichtig sein kann, ist allein aus Gerechtigkeitsabwägungen schon sinnvoll, da eine Riester-Rente in einem größeren Umfang von über 50-jährigen nicht mehr aufgebaut werden kann.