

**Informationsschrift  
zu Aktiv- und  
Ruhestands-Einkommen  
von Beamten und  
Beschäftigten der  
Privatwirtschaft**

(Oktober 2006)

Diese Schrift richtet sich an engagierte Bürgerinnen und Bürger, die sich um den sozialen Frieden in Deutschland sorgen und bereit sind, sich für diesen Frieden einzusetzen.



## **Gliederung**

1.0 Zielsetzung des Papiers	5
2.0 Behauptungen und Meinungen	6
3.0 Zahlen und Fakten	15
4.0 Beamtenprivilegien	21
5.0 Die Position der Beamten in der Rechtsprechung	24
6.0 Vergleich der Aktiv- und Ruhestandseinkommen von Beamten und Beschäftigten der Privatindustrie	31
6.1 Grundlagen des Vergleichs	31
6.2 Vergleich der Aktiveinkommen von Beamten und Beschäftigten der Privatwirtschaft	32
6.3 Vergleich der Ruhestandseinkommen von Pensionären und Rentnern	35
7.0 Konsequenzen	40



## 1.0 Zielsetzung des Papiers

Über Privilegien, Gehälter und Pensionen von Beamten wird seit Jahren kontrovers diskutiert. In jüngster Zeit hat sich die Diskussion verschärft. Dazu haben vor allem verschiedene Untersuchungen und Berichte beigetragen, die aufzeigen, welche ungeheure finanzielle Belastung auf den Steuerzahler auf Grund der hohen Anzahl von Beamten und den damit verbundenen Kosten für ihre Versorgung zukommt.

Das vorliegende Papier möchte objektiv und nachvollziehbar die mit den Beamten verbundene Problematik darlegen. Dies wird über verschiedene Wege versucht:

Die Behauptungen und Meinungen von Beamtenvertretern und Politikern werden sorgfältig analysiert.

Wo immer möglich werden zur Objektivierung Zahlen, Fakten und deren Quellen aufgeführt.

Die zur Zeit existierenden Vorteile der Beamten bzw. die Beamtenprivilegien werden ohne Bewertung nüchtern aufgezählt.

Da in der herrschenden Diskussion Beamtengehälter und -pensionen eine zentrale Stellung einnehmen, werden diese aufgeführt und mit den Aktiv- und Ruhestandseinkommen der Beschäftigten der Privatindustrie verglichen.

Ebenso werden Konsequenzen aufgezeigt, die es zu ziehen gilt, um der finanziellen Belastung von Bund, Ländern und Gemeinden – das heißt des Steuerzahlers – Herr zu werden.

Das vorliegende Papier möchte es also dem Leser erlauben, sich selbst an Hand der aufgeführten Fakten, Daten und Literatur ein möglichst wirklichkeitsnahes Bild zu machen.

Trotz mehrfacher Versuche ist es den Autoren leider nicht gelungen, Vertreter der Beamtenorganisationen dafür zu gewinnen, die vorliegende Studie kritisch zu lesen, um auf diese Weise mögliche Fehler oder Vorurteile auszuräumen. Die Autoren bedauern das.

## 2.0 Behauptungen und Meinungen

Beamtenvertreter verteidigen naturgemäß das Berufsbeamtentum: Heute sei dem Staat mehr Macht denn je zugewachsen, und es sei seine Aufgabe, durch eine Vielzahl von Maßnahmen für eine angemessene Gestaltung der Lebensverhältnisse zu sorgen. Machtmissbrauch und Freiheitsbeschränkung gälte es also mehr denn je zu verhindern.<sup>1</sup> Diese Argumentation ist nicht in allen Fällen nachvollziehbar, denn selbst wenn die vom Staat übernommenen Aufgaben sinnvoll waren, mussten sie nicht notwendigerweise von Beamten durchgeführt werden. In Neuseeland wurden Staatsunternehmen schon vor vielen Jahren privatisiert. In der Schweiz ist der Beamtenstatus seit dem 1. Januar 2002 auf Bundesebene abgeschafft und durch Einführung eines Gesamtvertrages im öffentlichen Dienst ersetzt worden.<sup>2</sup> Als ein Ziel seiner zweiten Amtszeit nannte Präsident George W. Bush die Abschaffung des Beamtenstandes.<sup>3</sup>

In Deutschland glauben vermutlich die wenigsten Bürger, dass die Beamten des deutschen Wetterdienstes, der Deutschen Bundesbahn oder der Deutschen Bundespost einen nennenswerten Beitrag zur Verhinderung von Machtmissbrauch geleistet haben. Viele Aufgaben, denen immer noch eine hoheitliche Natur zugesprochen wird, etwa die eines Lehrers, könnten - wie in einigen anderen Ländern auch - von nicht-beamteten Fachkräften wahrgenommen werden. Dass Kindererziehung wichtig ist, bestreitet niemand. Aber die Wichtigkeit einer Aufgabe kann nicht das alleinige Kriterium sein, nach dem der Aufgabenträger verbeamtet wird oder nicht. Andernfalls müssten Ärzte, Flugzeugpiloten, Apotheker u. a., von denen in vielen Fällen das Leben von Menschen abhängt, ebenfalls zu Beamten ernannt werden.

Eine ähnlich globale Behauptung ist die, dass dem öffentlichen Arbeitgeber durch das Grundgesetz (GG) maßgeblich Grenzen dafür vorgegeben sind, Arbeitnehmer anstelle von Beamten einzusetzen.

„Art. 30 GG enthält in Abs. 4 einen sogenannten „Funktionsvorbehalt“, innerhalb dessen Geltungsbereiches eine aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ggf. zu erwägende Abkehr von der Verwendung von Beamten - von einer Änderung des Grundgesetzes abgesehen - nicht möglich ist.“<sup>4</sup> Das ist eine sehr enge Sicht der Dinge. Art. 33 GG, Abs. 4 lautet nämlich: „Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ Also, Beamte sind in der Regel einzusetzen abhängig davon, ob eine Aufgabe als hoheitlich definiert wird. Und so heißt es denn auch auf S. 31 derselben Quelle: Den Beamten vorbehaltenen „hoheitlichen Befugnissen“ kommt weder im allgemeinen Sprachgebrauch, noch in der juristischen Fachterminologie ein fest bestimmter, klar umrissener Sinn zu.

Abgesehen davon sind einzelne Artikel des Grundgesetzes in der Vergangenheit gar nicht so selten geändert, aufgehoben, neu gefasst oder neu eingeführt worden, seit Inkrafttreten mehr als 50 mal, also ca. einmal jedes Jahr. Zudem darf man die Aufgaben von Beamten nicht so eng sehen: Schwarze Sheriffs bewachen, kontrollieren, gehen Streife, sorgen für

---

<sup>1</sup> R. L., bpv 5/2000, S. 11-13.

<sup>2</sup> Schriftliche Mitteilung des Schweizerischen Generalkonsulats vom 1.7.2004.

<sup>3</sup> Süddeutsche Zeitung vom 4.2.2005, S. 4.

<sup>4</sup> Beamte oder Arbeitnehmer. Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst, BWV Schriftenreihe, Kohlhammer 1996, S. 30.

Sicherheit, nehmen persönliche Daten auf, machen also - zumindest in Teilen - Polizeiarbeit.

Es gibt, neben den obigen Globalbehauptungen, eine Reihe von konkreten Behauptungen, die immer wieder von Beamten in Leserbriefen, Podiumsdiskussionen, Verbandsmitteilungen usw. aufgestellt werden. Eine bemerkenswerte diesbezügliche Sammlung findet sich in der Broschüre „Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel“.<sup>5</sup> Diese Broschüre enthält außer Behauptungen auch eine Reihe von Ungereimtheiten und Falschzitate, die ebenfalls typisch für die Äußerungen einiger Beamtenvertreter sind. Untypisch dagegen ist, dass sich weder der Autor dieser Broschüre, Herr Hans E. Hielscher, noch der Bundesvorsitzende des Bundes der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen, Herr Dr. Herbert Bartsch, trotz mehrfacher persönlicher Anschreiben und Bitten um Stellungnahme dazu äußern wollten.

Zu den immer wieder aufgestellten Behauptungen gehört die, dass es profunde Unterschiede zwischen den Anforderungen an den Staat und an privatwirtschaftliche Unternehmen bzw. an deren Beschäftigte gäbe: „Die politischen und gesellschaftlichen Anforderungen, die in Bezug auf Leistungssicherheit, Neutralität und Rechtsstaatlichkeit an den Staat gestellt werden, sind nicht mit denen vergleichbar, die man von einem Unternehmen verlangt.“<sup>6</sup> Es ist mit gutem Grund anzuzweifeln, dass sich etwa durch die Umwandlung der Deutschen Bundespost in die Privatunternehmen Deutsche Telekom, Deutsche Post und Postbank die Anforderungen an Leistungssicherheit, Neutralität und vor allem an Rechtsstaatlichkeit geändert haben.

Zum Standardrepertoire gehört auch das Abstreiten aller Privilegien für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst: „Es ist falsch, wenn immer wieder Behauptungen zu hören und zu lesen sind, Beamte verfügten im Gegensatz zu den Arbeitnehmern in der privaten Wirtschaft über zahlreiche Privilegien.... Weder die Beamten noch die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes verfügen über finanzielle oder sonstige Privilegien.“<sup>7</sup> Hier soll ein Verweis auf die Sicherheit des Arbeitsplatzes genügen. Angesichts von ca. fünf Millionen Arbeitslosen ist dieses Privileg von besonderer Bedeutung.

Zu den oft gehörten, aber nicht bewiesenen Behauptungen gehört auch die folgende: „Lehrer müssen Beamte sein.“<sup>8</sup> Vorschläge, Lehrer und Hochschulprofessoren nur noch wie Beschäftigte eines Privatunternehmens anzustellen, werden von einigen Beamtenvertretern als „dumm“ und „gehässig“ bezeichnet.<sup>9</sup> Hier sollte daran erinnert werden, dass die besten Schulen und Universitäten der USA Privatunternehmen mit weltweiter Reputation sind. Die erste PISA-Studie ergab, dass deutsche Schüler im internationalen Vergleich versagen: Sie können schlecht lesen, unzureichend rechnen, Probleme lösen schon gar nicht.<sup>10</sup> In PISA II sind die deutschen Schüler nur ins Mittelmaß aufgerückt.<sup>11</sup> Für diese Ergebnisse sollte die Verantwortung nicht alleine bei den Lehrern, sondern auch bei den

---

<sup>5</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen im Deutschen Beamtenbund, Mainz 2003.

<sup>6</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 3.

<sup>7</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 4.

<sup>8</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 12.

<sup>9</sup> R. Lehner, „Fehlerhaft - voreingenommen - gehässig: Dossier der „Zeit“ hetzt gegen die Beamten. Abschaffung des Beamtentums und seiner „Privilegien“ gefordert, bpv 5/2000, S. 11ff.

<sup>10</sup> Focus vom 10.12.2001, S. 60.

<sup>11</sup> Süddeutsche Zeitung vom 6.12.2004, S. 5.

Schülern und ihren Eltern gesucht werden. Eines aber machen die PISA-Ergebnisse dennoch deutlich: Verbeamtete Lehrer sind kein Garant für gute Ausbildungsergebnisse.

Es wird auch behauptet, dass durch zahlreiche Untersuchungen nachgewiesen worden wäre, dass die Beschäftigung von Beamten für den öffentlich-rechtlichen Dienstherrn bzw. Steuerzahler kostengünstiger sei als die Beschäftigung von Arbeitnehmern.<sup>12</sup>

Dazu sollte man wissen, dass in diesen Untersuchungen keineswegs die Kosten von Beamten mit denen von Beschäftigten der Privatwirtschaft, sondern mit Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes verglichen werden. Und längst nicht alle diese Studien belegen die Kostengünstigkeit des Beamteneinsatzes.<sup>13</sup> Eine Untersuchung der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft von 1994 bewertet die Ergebnisse anderer Studien sehr kritisch und stuft sie teilweise als nicht realitätsnah ein. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es günstiger ist, Angestellte zu beschäftigen. Und der Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes von 1995 belegt, dass der Einsatz von Beamten kostengünstiger ist – allerdings nur, wenn das Verhältnis der erbrachten Lebensarbeitszeit zur Versorgungszeit ausgewogen ist und vorzeitige Ruhestandsversetzungen weit vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze vermieden werden. Schließlich kommt eine Studie der Unternehmensberatungsfirma Roland Berger und Partner von 1996 zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Angestellten kostengünstiger ist. Ebenfalls aus dem Jahr 1996 ist eine Untersuchung der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Hierin wird für den Bundesdienst aufgezeigt, dass während der aktiven Dienstzeit die Personalausgaben für Beamte nur etwa 78 bis 83 Prozent der Ausgaben für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes erreichen. Dies sei nicht nur eine Folge der vom Arbeitgeber in der Zeit der aktiven Beschäftigung nur für den Arbeitnehmer zu entrichtenden Sozialbeiträge und Umlagen, sondern auch der geringeren Bruttobezüge von Beamten. Beziehe man jedoch die vom Bund aufzubringenden Ausgaben für Versorgungsempfänger in die Betrachtung mit ein, dann überstiegen in allen Laufbahngruppen die Personalausgaben für Beamte die vergleichbarer Arbeitnehmer. Nach den in der Untersuchung skizzierten Lebensbildern übertreffen sie die Ausgaben für Arbeitnehmer um etwa 15 Prozent (im einfachen Dienst) bis etwa 30 Prozent (bei weiblichen Beschäftigten des höheren Dienstes).

Insgesamt gehen viele der Untersuchungen am eigentlichen Problem vorbei. Der öffentliche Dienst hat nachweislich starke Mängel. Andernfalls bestünde kein Grund, ihn zu reformieren. Ein Abbau der Verwaltung, ein schlanker und finanzierbarer Staat, sind anzustrebende Ziele. Die Kernfrage ist also nicht, ob Beamte oder Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes kostengünstiger sind. Vielmehr geht es um die Frage, ob eine weitgehende Privatisierung bislang hoheitlicher Aufgaben bzw. ihre Wahrnehmung durch Beschäftigte der Privatwirtschaft für den öffentlichen Dienstherrn günstiger ist oder nicht.

Welche langfristigen Zahlungsverpflichtungen mit der Beschäftigung von Beamten einhergehen, sieht man an folgendem Beispiel: Zwischen 2003 und 2090 erwartet das Bundesministerium für Finanzen Ausgaben in Höhe von ca. 580 Milliarden Euro alleine für die Pensionen und Beihilfen der ehemaligen Postbeamten und deren Hinterbliebene. Der

---

<sup>12</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 14.

<sup>13</sup> Beamte oder Arbeitnehmer. Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst, BWV Schriftenreihe, Kohlhammer 1996, S. 17ff.



Zeithorizont ergibt sich aus der Lebenserwartung der Hinterbliebenen, der Witwen/r und Waisen.<sup>14</sup>

Von Seiten der Beamtenvertreter wird regelmäßig behauptet, Beamte seien seit Jahren Opfer von Sparmaßnahmen, Nullrunden und anderen finanziellen Benachteiligungen. In diesem Zusammenhang wird auch die Einführung der sogenannten Versorgungsrücklage genannt.<sup>15</sup> Beamte sollten sich nach §14a Bundesbesoldungsgesetz in den Jahren 1999 bis 2013 - also zeitlich befristet für 15 Jahre - mit 0,2 Prozent der Gehaltserhöhung an ihrer Altersvorsorge beteiligen. Beiträge etwa die Gehaltserhöhung 2,5 Prozent, so würden 0,2 Prozent abgeführt, die reale Gehaltserhöhung hätte dann 2,3 Prozent betragen. Während sich ein Beamter also mit 0,2 Prozent des Gehaltes an seinem Altersruhegeld beteiligen sollte, liegt in der gesetzlichen Rentenversicherung diese Beteiligung einschließlich Arbeitgeberanteil zur Zeit bei knapp 20 Prozent. Zudem hat die Bundesregierung am 19. September 2001 beschlossen, die Abführung des Beamtenbeitrags von 0,2 Prozent von 2003 bis 2010 auszusetzen.<sup>16</sup>

Eine Behauptung der besonderen Art rankt sich um das Stichwort ‚Eckmannvergleich‘: „... Völlig außer acht gelassen wird in der öffentlichen Diskussion, dass bereits seit 1951 die Besoldung gerade mit Rücksicht auf die Versorgung niedrig gehalten ist (BT-Drs. 1/2846 vom 19.11.1951). Der sog. Eckmannvergleich geht von Kürzungen in Höhe von 7 % aus.“<sup>17</sup>

Oder: „... seit 1951 sind die Bezüge im Hinblick auf die künftige Versorgung um 7 % niedriger gehalten (sog. Eckmannvergleich)...“ bzw. „Im Besoldungsgesetz des Jahres 1957 ist fest geschrieben, dass die Grundgehälter der Beamten um sieben Prozent als Beitrag zur Versorgung gekürzt werden.“<sup>18</sup>

Tatsächlich setzte vor mehr als einem halben Jahrhundert die Bundesregierung die Besoldung von Beamten neu fest. Dabei orientierte man sich bei der Festsetzung der Bezüge eines Beamten des einfachen Dienstes an den Löhnen von angelernten Industriearbeitern. Bei diesem Vergleichsbeamten berücksichtigte man, dass er, anders als die Industriearbeiter, keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung zu entrichten hatte: „Um einen wirklichkeitsnahen Vergleich zu ermöglichen, wurden die Bruttolöhne der Arbeiter [rechnerisch] um 7 v.H. gekürzt. Diese Kürzung umfaßt die regelmäßigen Abzüge für die Alterssicherung (Invalidenversicherung) und für die Arbeitsplatzsicherung (Arbeitslosenversicherung), weil Abzüge dieser Art bei den Beamten nicht gemacht werden.“<sup>19</sup> Hier ist also keinem Beamten die Besoldung gekürzt worden, noch hat irgendein Beamter Verzicht getrieben. Dazu das Bundesministerium des Innern: „Im Jahre 1955 betrug der Gesamtbeitrag (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) zur Rentenversicherung 11 Prozent und zur Arbeitslosenversicherung 3 Prozent – die Hälfte des Gesamtbeitrags von 14 Prozent ergibt als Arbeitnehmeranteil die bewussten 7 Prozent

---

<sup>14</sup> Schriftliche Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen vom 12.8.2003.

<sup>15</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 20.

<sup>16</sup> Mitteilung des Bundesverwaltungsamts im Internet vom 19.1.2002 unter <http://www.bva.bund.de.versorgungsruecklage>.

<sup>17</sup> OLG Post Nürnberg, 1. April 2003, Behauptungen und Tatsachen, S. 8; ähnlich der Deutsche Beamtenbund Nordrhein-Westfalen auf seiner Internetseite: <http://www.dbb-nw.de/index2.html?info/stellung/2002/versorgung0418-4.htm>.

<sup>18</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 22.

<sup>19</sup> Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 222 vom 26.11.1955, Der Besoldungsgesetzentwurf der Bundesregierung, S. 1881.

(heute beträgt bekanntlich der Gesamtbeitrag zur Rentenversicherung 19,5 Prozent und zur Arbeitslosenversicherung 6,5 Prozent – der Arbeitnehmeranteil beläuft sich also auf 13 Prozent... Insbesondere kann keine Rede davon sein, dass die Gehälter der Beamtinnen und Beamten um 7 Prozent gekürzt wurden.“<sup>20</sup>

Auf den angeblichen Verzichtleistungen im Zuge des Eckmannvergleichs beruht letztlich auch die Behauptung, Beamte finanzierten ihre Altersversorgung selbst: „Und nun zu einem Hauptvorwurf: Die angeblich fehlenden Beiträge der Beamten zu ihrer Altersversorgung. Was diese Frage angeht, so hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gerade in seiner jüngsten Entscheidung in Sachen Rentenbesteuerung vom 06. März 2002 (2 BvL 17/99) erneut klargestellt: „Bei Beamten berücksichtigt der Dienstherr bei der Gehaltszahlung die von ihm zu tragenden Versorgungslasten.“<sup>21</sup>

Diese letzte Behauptung ist deswegen nicht überzeugend, weil sich die angebliche Aussage des BVerfG nicht im Urteilstext findet. Der Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen hat auch bei folgendem Text Zitierschwierigkeiten: „In der amtlichen Begründung zum Bundesbeamtengesetz (Bundestags-Drucksache 1/2846, S. 35) heißt es: „Die Beamtenbesoldung ist gerade mit Rücksicht auf die Versorgung niedrig gehalten.“<sup>22</sup> Tatsächlich lautet der Text: „Die Höhe der Besoldung ist gerade mit Rücksicht auf die Versorgung niedrig gehalten; die Beamten sind daher nicht in der Lage, irgendwelche Beiträge zu ihrer Altersversorgung zu leisten.“ Zudem stammt der Text aus der Begründung zum Gesetz und nicht aus der *amtlichen* Begründung des Entwurfs. Der Text war, wie andere Gesetzesbegründungen auch, gedacht als Erklärung für die Parlamentarier, die den Gesetzentwurf beschließen sollten. Er hat keineswegs amtlichen Charakter.

Manchmal greifen Beamtenvertreter in Bezug auf ihre Altersversorgung zu etwas entlegenen Argumenten: „Dabei darf nicht außer Betracht bleiben, dass der Staat jährlich große Summen von (wohlgemerkt im Übrigen auch von den Beamten aufgebrachten) Steuermitteln aus dem Bundeshaushalt in die Rentenkasse überweist. Im Jahr 2002 waren es zum Beispiel 73 Milliarden Euro! Nicht außer Betracht bleiben dürfen in diesem Zusammenhang die ebenfalls von den Beamten mit aufgebrachten und der Rentenkasse zugute kommenden Mittel aus der so genannten Ökosteuer.“<sup>23</sup>

Nach VDR betrug der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung 2002 nicht 73, sondern knapp 57 Mrd. Euro.<sup>24</sup> Der Bundeszuschuss ist zudem kein Geschenk des Bundes oder der Steuerzahler an die Rentenkasse, sondern eine – leider nur teilweise - Abgeltung für Leistungen, die der Gesetzgeber beschlossen hat, denen aber keine Beitragsleistungen gegenüber standen (z. B. Kriegsfolgelasten). Überdies wurde bei Einführung der Ökosteuer von den politischen Entscheidern, zu denen im Parlament viele Beamte gehören, argumentiert, dass Energiekosten verteuert und die Arbeitskosten durch Senkung der Rentenbeiträge verbilligt werden sollen, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht mit noch höheren Beiträgen belastet werden. Die Ökosteuer war als finanzieller Ausgleich von Erziehungszeiten gedacht – also, wenn man so will, letztlich als finanzielles Äquivalent für die Erziehung zukünftiger Steuerzahler, die die Beamten und Pensionäre finanzieren.

---

<sup>20</sup> Schriftliche Mitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 13.5.2004.

<sup>21</sup> H. Hielscher, *Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel*, S. 22.

<sup>22</sup> H. Hielscher, *Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel*, S. 22.

<sup>23</sup> H. Hielscher, *Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel*, S. 23f.

<sup>24</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), *Rentenversicherung in Zeitreihen Juli 2004*, S. 222.

Auch in Bezug auf die Kerncharakteristika von Renten und Pensionen tun sich Beamtenvertreter schwer: „Ein Vergleich beider Systeme [Renten bzw. Pensionen] verbietet sich auch deshalb, weil mit Sozialrenten einerseits und Beamtenpensionen andererseits unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Die gesetzliche Rente ist zu keinem Zeitpunkt als allumfassende Vorsorge der Arbeitnehmer verstanden worden. Das Beamtenversorgungssystem hat dem gegenüber das Ziel, eine umfassende Altersversorgung für den Beamten und seine nächsten Familienangehörigen auch im Ruhestand so zu gewährleisten, dass er keine größeren Einbußen seines Lebensstandards hinnehmen muss.“<sup>25</sup>

Die mit der Beamtenversorgung verfolgten Ziele müssen vor allem zeitgemäß, finanzierbar und verfassungskonform sein. Mit der bestehenden Alimentation ist der Dienstherr sicherlich über das ursprüngliche Ziel hinausgegangen, denn sämtliche Dienstherrn – Bund, Länder und Gemeinden – dringen auf Kürzung der Versorgungslasten. Teilweise ähnlich sieht es das BVerfG: „Der Gesetzgeber hat im Bereich des Besoldungsrechts einen weiten Spielraum politischen Ermessens. In dessen Grenzen darf er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen.“<sup>26</sup>

Um das Weihnachts- und Urlaubsgeld für Pensionäre zu verteidigen, greifen Beamtenvertreter zu folgendem Argument: „Übrigens kommen auch die Rentner in den Genuss der in den meisten Betrieben gezahlten Weihnachtsgatifikation. In den Berechnungsgrundlagen sind die an Erwerbstätige gezahlten besonderen Zuwendungen mit berücksichtigt. Rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer entrichten ihre Rentenversicherungsbeiträge aus einem ihnen vom Arbeitgeber ausgezahlten 13. Monatsgehalt. Diese Sonderzahlungen fließen dabei als versicherungspflichtiges Entgelt in die spätere Berechnung der zu zahlenden Rente ein. Sie werden bei der Ermittlung der Bemessungsgrenze berücksichtigt und erhöhen damit das Rentenniveau. Der einzige Unterschied besteht in der Auszahlungsweise.“<sup>27</sup>

In der Tat gibt es eine ganze Reihe von Unterschieden: Anders als der Beamte zahlt der Arbeitnehmer die Hälfte dieses speziellen Rentenbeitrags selbst. Und fast 80 Prozent der deutschen Arbeitnehmer erhalten kein Weihnachtsgeld mehr.<sup>28</sup> Zudem werden solche Sonderzahlungen nur dann geleistet, wenn der jeweilige Tarifvertrag das entsprechend regelt. Ein solcher Vertrag betrifft in aller Regel aber nur Mitglieder des Tarifkreises und nicht außertarifliche Mitarbeiter. Urlaubs- und Weihnachtsgeld sind Arbeitgeberleistungen, die je nach wirtschaftlicher Lage des Betriebes als erste zur Disposition stehen. So schrieb die Berliner Morgenpost, dass im Juli 2004 die Gesamtsteuereinnahmen um 9,3 Prozent eingebrochen seien. Der Rückgang ergäbe sich nach Angaben des Bundesfinanzministeriums vor allem aus einem kräftigen Minus beim Lohnsteueraufkommen, das unter anderem mit dem Wegfall des Urlaubsgeldes in vielen Firmen zusammen hängen könnte.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 24.

<sup>26</sup> Bundesverfassungsgericht (Pressestelle), Pressemitteilung Nr. 62/2004 vom 29. Juni 2004 zum Beschluss vom 6. Mai 2004 - 2 BvL 16/02.

<sup>27</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 25.

<sup>28</sup> Pro Sieben Videotext, 21.12.2004, 15 Uhr, Text-S. 114 mit den Ergebnissen einer aktuellen Umfrage der Online-Stellenbörse stellenanzeige.de.

<sup>29</sup> Berliner Morgenpost vom 14.8.2004, S. 2.

Überdies ersetzt das Arbeitslosengeld II ab 2005 die bisherige Arbeitslosen- oder Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Die Neuregelungen für Langzeitarbeitslose haben auch Auswirkungen auf die rentenrechtlichen Ansprüche der künftigen Bezieher von Arbeitslosengeld II. Bisher berechneten die Arbeitsämter die Rentenbeiträge für die Arbeitslosenhilfebezieher nach dem individuell gezahlten Betrag und führten die Beiträge an die Rentenversicherung ab. Ab Januar 2005 wird für alle Empfänger von Arbeitslosengeld II ohne Rücksicht auf die tatsächliche Höhe der Leistung ein einheitlicher Verdienst von 400 Euro monatlich für den Rentenbeitrag zu Grunde gelegt. Und selbstverständlich wird bei den 7,5 Millionen Minijobs mit einer Einkommensgrenze von 400 Euro bzw. 800 Euro kein Urlaubs- oder Weihnachtsgeld gezahlt.

Beamtenvertreter scheinen auch eine leistungsunabhängige Erhöhung von Beamtengehältern für selbstverständlich zu halten: „Und was die so genannte „automatische Erhöhung“ der Bezüge im öffentlichen Dienst auf Grund von Dienstjahren angeht, so muss darauf hingewiesen werden, dass es sich dabei keineswegs um eine Besonderheit des Beamtenrechts handelt.“<sup>30</sup> Nicht-Beamte bewerten diesen Sachverhalt sehr wohl als Besonderheit. Speziell, wenn man die – übrigens von Beamten ausgemachten - Mängel des öffentlichen Dienstes berücksichtigt, wie sie etwa die sogenannte NRW-Studie schildert: Zu wenig Bürgerorientierung, zu wenig wirtschaftliches Denken, schwache Führungsqualität, hoher Krankenstand und Frühpensionierungen.<sup>31</sup>

Zu den oft gehörten Behauptungen gehört auch jene, dass in nicht wenigen Fällen Beamte weniger Geld beziehen als Sozialhilfeempfänger. „Ob allerdings in allen Fällen noch ein amtsangemessenes Besoldungsniveau gegeben ist, das stellt mittlerweile die Realität durchaus in Frage.“<sup>32</sup> Der Autor dieses Statements sollte die Bundestagsdrucksache Nr. 2846 vom 19.11.1951 kennen. Er zitiert nämlich auf S. 22 seiner Broschüre daraus, wenn auch falsch. In der Bundesdrucksache heißt es: „Mit Rücksicht auf diese die Beendigung des Beamtenverhältnisses überdauernde Alimentation bezieht der Beamte während der Zeit seiner dienstlichen Tätigkeit eine Besoldung lediglich in der Höhe, die erforderlich ist, um seinen Lebensunterhalt zu sichern.“<sup>33</sup> Von einem „angemessenen“ Besoldungsniveau steht nichts darin.

Der Autor führt dann Fälle auf, in denen Sozialhilfeempfänger monatlich beinahe soviel Einkommen haben wie ein Beamter. Beispiel: Ein Sozialhilfeempfänger, verheiratet, drei Kinder, bezieht 2.465 Euro monatlich, darunter 100 Euro für Sonstiges (u. a. Renovierung der Wohnung... ), 200 Euro für Allgemeines (... , Telefon u. a.) und Bekleidungszuschuss 116 Euro. Den Einnahmen dieses Sozialhilfeempfängers wurden die eines Beamten der Besoldungsgruppe A8 mit 2.550 Euro gegenüber gestellt.

Solche Angaben sind mit Vorsicht zu genießen. Behauptete doch ein Beamtenfunktionär in Dorsten (Nordrhein-Westfalen), dass ein städtischer Sachbearbeiter (drei Kinder, Besoldungsstufe A8) nur 23 Euro mehr erhalte als ein Sozialhilfeempfänger mit gleicher Kinderzahl. Das Sozialamt korrigierte die Berechnung: Posten wie Renovierung, Telefon und Bekleidung seien zu hoch angesetzt worden - beim Sozialhilfeempfänger.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 29.

<sup>31</sup> Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf, Januar 2003, S. 39ff.

<sup>32</sup> H. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, S. 31.

<sup>33</sup> Bundestagsdrucksache Nr. 2846 19.11.1951, S. 32.

<sup>34</sup> Focus vom 26.1.2004, S. 43.

Angesichts der in den letzten Jahren immer offenkundiger werdenden Finanzierungsschwierigkeiten bei der Beamtenversorgung und den daraus resultierenden Vorschlägen zu Sparmaßnahmen greifen Beamtenvertreter zu einer neuen Art von Behauptungen, die man tendenziös falsch nennen könnte. So reagierte der Deutsche Beamten Bund (dbb) auf Sparvorschläge des Bundes der Steuerzahler mit einer Reihe von nicht nachvollziehbaren Behauptungen.<sup>35</sup> Im Kern behauptet der dbb, dass es systembedingte Unterschiede zwischen der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rente gibt, die einen Vergleich der Altersruhegelder nicht zulassen.

Die Rente errechne sich nämlich unter Berücksichtigung unterbrochener und unvollständiger Erwerbsbiografien, die im Beamtenbereich in dieser Form nicht auftreten. In Klartext: Pflichtversicherte werden eben arbeitslos und bekommen deswegen weniger Rente, während Beamte nicht von Arbeitslosigkeit bedroht sind und daher höhere Pensionen erhalten.

Zudem führe die gesetzliche Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung dazu, dass für darüber liegende Einkommen keine Beiträge anfallen und daher die Rentenhöhe von vornherein nach oben begrenzt sei. Mit anderen Worten: Während Beamte keinerlei Beitrag für ihre Altersversorgung leisten, sind die Renten der pflichtversicherten Arbeitnehmer eben geringer, weil sie wegen der Beitragsbemessungsgrenze nicht noch höhere Beiträge entrichten.

Die Pensionäre müssten ihre Bezüge noch bis zum Jahr 2040 deutlich höher versteuern als Rentner, was die genannten Pensionen verringert und zu einem Mittelrückfluss an den Fiskus führt. Soll heißen: Beamte, die ja keine Beiträge für ihre Altersversorgung entrichten, haben auch noch steuerliche Nachteile. Das stimmt zwar nicht, wenn sich die Pension im Bereich der möglichen Rentenzahlbeträge bewegt, hört sich aber gut an. Und dann flößen die Steuern auf Pensionen auch noch dem Fiskus wieder zu - was die Steuern auf die Renten allerdings auch tun.

Pensionäre seien beihilfekonform privat krankenversichert und müssten diese im Alter steigenden Aufwendungen von ihren Pensionen bestreiten. Kleine Erinnerung an die Wirklichkeit: Beamte müssen nicht privat versichert sein, die gesetzlichen Krankenkassen stehen ihnen durchaus offen. Und im Vergleich mit einem Nicht-Beamten ist der Versicherungstarif etwa halb so hoch.

Beamte verfügten über ein überdurchschnittliches berufliches Qualifikationsniveau, was wiederum zu höheren Einkommen auch im Ruhestand führe. Nun, in manchen Behörden sind die Pförtner heute noch Beamte. Ihr Qualifikationsniveau ist allerdings überschaubar hoch.

Bei der Darstellung der Durchschnittsrenten seien Ansprüche auf betriebliche Altersversorgung nicht berücksichtigt, welche für viele Rentner ergänzend bestehe. In der Beamtenversorgung sei ein solcher Anteil jedoch bereits eingerechnet. Auch hier sieht die Wirklichkeit anders aus: Zum einen verfügt längst nicht jeder Rentner über eine betriebliche Altersvorsorge, zum anderen ist die Höhe der einzelnen Betriebsrenten – bei einer großen Spannweite – oftmals gering. Bezogen auf alle Rentner liegt der durchschnittliche

---

<sup>35</sup> Deutscher Beamtenbund, dbb weist tendenziöse Darstellungen zurück, <http://www.dbb.de> 26.3.2006.

Betriebsrentenanspruch bei weniger als 100 € im Monat.<sup>36</sup> Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass nicht in allen Fällen die betriebliche Altersversorgung allein vom Arbeitgeber finanziert wird. Im Jahr 2001 bezogen nur 19 Prozent der Beschäftigten der Privatwirtschaft eine Betriebsrente.

Im Mittel betrug ihre Höhe 318 Euro (621 DM).<sup>37</sup>

Und schließlich hätten die Reformmaßnahmen bei der Beamtenversorgung zu stärkeren Belastungen für die Betroffenen geführt als die entsprechenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung. Auch hier bietet die Realität ein anderes Bild: Die Pensionen sind in den letzten zehn Jahren um etwa sieben Prozent mehr gestiegen als die Renten.<sup>38</sup>

Es täte so manchen Beamtenvertretern gut, sich mit den obigen Behauptungen zurück zu halten.

---

<sup>36</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 2.

<sup>37</sup> Alterssicherungsbericht 2001, S. 156.

<sup>38</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. 14.

### 3.0 Zahlen und Fakten

Das Personal im öffentlichen Dienst nahm über lange Zeit zahlenmäßig ständig zu. Im Jahre 1929 hatte das deutsche Reichsgebiet rund 1,18 Millionen öffentlich Bedienstete.<sup>39</sup> 1950 verfügte die viel kleinere Bundesrepublik schon über 1,29 Millionen.<sup>40</sup> Die Zahl der öffentlich Bediensteten stieg bis 1991 auf 5,126 Millionen an.<sup>41</sup> Die anschließende Personalreduzierung wurde vor allem durch die Privatisierung von Staats- oder Kommunalbetrieben erreicht: Telekom, Deutsche Post und Deutsche Bahn, aber auch städtische Verkehrsbetriebe, kommunale Elektroversorgungs-unternehmen und Krankenhäuser etc.

Trotz des Personalrückgangs sind nach Ansicht von Kritikern immer noch zu viele Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt und leisten dort keine gute Arbeit. Denn nach der sogenannten Bull-Studie, dem Bericht einer von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, wird die deutsche öffentliche Verwaltung den aktuellen Herausforderungen nicht gerecht.<sup>42</sup>

Am Beispiel von Berlin ist nachzuvollziehen, was passiert, wenn politische Entscheider und öffentliche Verwaltung die Zahl der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und damit die Personalkosten nicht im Griff haben. Berlin beschäftigt ca. 49 Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes pro 1000 Einwohner (zum Vergleich München: 25). In Berlin müssen die Pensionen von gut 43.000 Beamten vom Steuerzahler finanziert werden (zum Vergleich München: knapp 8.000).<sup>43</sup> Um die Zahl der aktiven Beamten zu senken, beschloss der Berliner Senat sogar, Beamten, die mindestens 55 Jahre alt waren und einen Ruhegehaltssatz von mindestens 70 Prozent erreicht hatten, die Möglichkeit eines Sonderurlaubs einzuräumen. Das heißt, diese Beamten konnten sich bis zur Pensionierung zum nächst möglichen Zeitpunkt (Antragsaltersgrenze) beurlauben lassen. Während des Sonderurlaubs blieben Einkünfte aus Vortrags-, Prüfungs-, Gutachter- und Sachverständigentätigkeit sowie Einkünfte aus schriftstellerischer Tätigkeit und Lehrtätigkeit an verwaltungsinternen Aus- und Fortbildungsstätten unberücksichtigt.<sup>44</sup>

Mit Stand vom Januar 2006 waren im öffentlichen Dienst knapp 4,7 Millionen Personen beschäftigt. Davon entfielen auf die einzelnen sogenannten Hoheitsträger.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Nur Gebietskörperschaften, also ohne Bahn, Post u. ä.

<sup>40</sup> R. Merklein, Der Griff in die eigene Tasche, S. 128.

<sup>41</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Tabelle 10.2.1, Spalte 1.

<sup>42</sup> Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf, Januar 2003. S. 13.

<sup>43</sup> Der Spiegel vom 21.6.2001.

<sup>44</sup> Senatsverwaltung für Inneres, Rundschreiben PersAG Nr. 54/1998.

<sup>45</sup> Bundesleitung des dbb - beamtenbund und tarifunion (Hg.), Zahlen Daten Fakten 2006, Stand Januar 2006, S. 10.

<b>Hoheitsträger</b>	<b>Beschäftigte absolut</b>	<b>Beschäftigte prozentual</b>
Bund	492.685	10,55
Bundeseisenbahnvermögen	55.038	1,18
Bundesländer	2.116.067	45,31
Gemeinden	1.327.246	28,42
Zweckverbände	65.020	1,39
mittelbarer öffentlicher Dienst	613.816	13,14
Summe	4.669.872	

Dem *unmittelbaren* öffentlichen Dienst gehören an: Ämter, Behörden, Gerichte und rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen des Bundes und der Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, kommunale Zweckverbände und das Bundeseisenbahnvermögen.

Zum sog. *mittelbaren* öffentlichen Dienst gehören die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Bundes bzw. der Länder und Träger der Zusatzversorgung, so wie einige Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Nach Dienstverhältnis lassen sich die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gliedern in:<sup>46</sup>

<b>Dienstverhältnis</b>	<b>Beschäftigte absolut</b>	<b>Beschäftigte prozentual</b>
Beamte, einschl. Soldaten	1.884.616	40,36
Angestellte	2.216.246	47,46
Arbeiter	569.010	12,18
Summe	4.669.872	

Ein Blick auf die *Beamten* im *unmittelbaren* öffentlichen Dienst zeigt folgende Verteilung:<sup>47</sup>

<b>Beamte nach Dienstherrn</b>	<b>Anzahl absolut</b>	<b>Anzahl prozentual</b>
Bund, einschl. Soldaten	319.964	17,58
Bundeseisenbahnvermögen	51.960	2,85
Länder	1.268.256	69,67
Gemeinden	177.269	9,74
Zweckverbände	2.714	1,5
Summe	1.820.163	

<sup>46</sup> Bundesleitung des dbb - beamtenbund und tarifunion (Hg.), Zahlen Daten Fakten 2006, Stand Januar 2006, S. 11.

<sup>47</sup> Bundesleitung des dbb - beamtenbund und tarifunion (Hg.), Zahlen Daten Fakten 2006, Stand Januar 2006, S. 13.



Diese Beamten verteilen sich auf die verschiedenen Laufbahnen wie folgt:<sup>48</sup>

<b>Beamte nach Laufbahn</b>	<b>absolut</b>	<b>prozentual</b>
höherer Dienst	391.596	21,51
gehobener Dienst	870.360	47,81
mittlerer Dienst	512.259	28,14
einfacher Dienst	46.124	2,53
<b>Summe</b>	<b>1.820.339<sup>49</sup></b>	

Eisenbahn, Post- und Telekommunikationsdienste sowie die Flugsicherung, die früher zur Bundesverwaltung gehörten, sind bis auf die Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen privatisiert worden. Vor der Privatisierung waren 1993 in diesen Bereichen ca. 1 Mio. Personen beschäftigt. Die übernommenen Beamten werden bei statistischen Angaben zu Beamtenzahlen nicht mehr berücksichtigt.<sup>50</sup> Für ihre Kosten muss der Bürger über Preise und Steuern aber weiterhin aufkommen. Zwischen den Jahren 2003 und 2090 erwartet das Bundesministerium für Finanzen Ausgaben in Höhe von ca. 580 Milliarden Euro für Pensionen und Beihilfen für ehemalige Postbeamte und deren Hinterbliebene. Der Zeithorizont ergibt sich aus der Lebenserwartung der Hinterbliebenen, der Witwen/r und der Waisen.<sup>51</sup>

Rund 10.000 Beamte des Bundes, die für ihre einstigen Aufgaben nicht mehr benötigt werden, sind in sog. Beschäftigungsgesellschaften geparkt und haben dort mehr oder weniger nichts zu tun:<sup>52</sup>

<b>Anzahl Beamte</b>	<b>alter Arbeitgeber</b>	<b>Beschäftigungsgesellschaft</b>
7.544	Deutsche Telekom	Vivento
1.300	Deutsche Bundesbahn	DB Vermittlung GmbH
750	Post	interServ GmbH

Der öffentliche Dienst, seine Arbeit, vor allem aber seine Finanzierung bringen Probleme mit sich. Eine diesbezügliche Untersuchung, die diese Probleme deutlich macht, ist der Bericht „Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft“, der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf, Januar 2003, auch Bull-Bericht oder NRW-Studie genannt. In der Studie wird eine weitgehende Abschaffung des Berufsbeamtentums vorgeschlagen. Nur bei Polizei, Justiz, Finanzbehörden und Streitkräften soll es den klassischen Beamten noch geben.<sup>53</sup> Insgesamt befindet die Studie: Die deutsche öffentliche Verwaltung wird den aktuellen Herausforderungen nicht gerecht.<sup>54</sup> Diese Kernaussage wird durch viele Begründungen untermauert. Hier eine Auswahl:

<sup>48</sup> Bundesleitung des dbb - beamtenbund und tarifunion (Hg.), Zahlen Daten Fakten 2006, Stand Januar 2006, S. 13.

<sup>49</sup> Die Abweichung zwischen der Anzahl der Beamten nach Dienstherren und der Anzahl der Beamten nach Laufbahn in Höhe von 176 Personen wird in der Quelle nicht erläutert.

<sup>50</sup> Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), Der öffentliche Dienst in Deutschland (Stand Dezember 2002), S. 20.

<sup>51</sup> Schriftliche Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen vom 12.8.2003.

<sup>52</sup> Focus vom 13.9.2004, S. 12.

<sup>53</sup> NRW-Studie, S. 15.

<sup>54</sup> NRW-Studie, S. 13.

Lange Zeit hatte die öffentliche Verwaltung auf vielen Gebieten ein Monopol und hat sich dementsprechend wie ein Monopolist verhalten. So herrscht in manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung immer noch ein quasiobrigkeitlicher Stil des Umgangs mit den Bürgerinnen und Bürgern.<sup>55</sup>

Seit langem wird mit Recht beklagt, dass dem öffentlichen Dienst wirtschaftliches Denken weitgehend fremd ist. Kostenbewusstsein, sparsamer Verbrauch von Ressourcen und das Streben nach günstigeren Lösungen sind noch immer unterentwickelt.<sup>56</sup>

Krisensymptome des öffentlichen Dienstes sind auch der gegenüber der Privatwirtschaft unverändert hohe Krankenstand und der hohe Anteil an vorzeitigen Pensionierungen.<sup>57</sup>

Tatsächlich beenden viele Beamte den aktiven Dienst deutlich vor Erreichen der Altersgrenze:<sup>58</sup>

<b>Grund</b>	<b>Prozentsatz</b>
Dienstunfähigkeit	47
Antragaltersgrenze (63 Jahre)	25
Sonderaltersgrenze	16
Regelaltersgrenze (65 Jahre)	9
Sonstige Gründe	3

75 Prozent der Beamten verlassen den Dienst vorzeitig, also vor Erreichen der Regel- oder Sonderaltersgrenze. Knapp die Hälfte der Staatsdiener wechselt wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand.

Dazu passen die Ergebnisse einer Befragung des Gallup Instituts Deutschland bezüglich des Engagements am Arbeitsplatz. Danach hatten Beamte bei der Kategorie ‚hohes Engagement‘ von allen Befragtengruppen den niedrigsten Wert, bzw. bei der Kategorie ‚geringes Engagement‘ den höchsten Wert.<sup>59</sup>

Nach einer neuen Studie des Innenministeriums („Krankenstand in der Bundesverwaltung“) fiel der Bedienstete einer Bundesbehörde durchschnittlich 15 Arbeitstage aus, also 5,6 Prozent seiner jährlichen Arbeitszeit. Dabei wurde sogar noch die Hälfte der Kurzerkrankungen herausgerechnet. Dagegen ist nach einer Untersuchung des Bundesverbands der Betriebskrankenkassen der Krankenstand bei den Arbeitern und Angestellten, die Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung sind, aus Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, so niedrig wie lange nicht: 3,6 Prozent der jährlichen Arbeitszeit.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> NRW-Studie, S. 39f.

<sup>56</sup> NRW-Studie, S. 40.

<sup>57</sup> NRW-Studie, S. 42.

<sup>58</sup> Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), Der öffentliche Dienst in Deutschland (Stand Dezember 2002), S. 84 (nur Gebietskörperschaften im Jahr 1999 ohne Bahn und Post nach Beamten- und Soldatenversorgungsrecht).

<sup>59</sup> Focus vom 9.2.2004, S. 11.

<sup>60</sup> Der Spiegel vom 24.4.2006, S. 96.

In der NRW-Studie werden auch offen die finanziellen Probleme angesprochen, die die öffentlichen Haushalte durch die Versorgung der Pensionäre und ihrer Familien haben: „Im Bereich der Beamtenversorgung sieht sich der Staat verstärkt vor massive Finanzprobleme gestellt.“ Der zu erwartende Anstieg der Versorgungsausgaben „bedeutet eine enorme Belastung der Haushalte und eine deutliche Verminderung des politischen Handlungspotenzials.“<sup>61</sup>

**Hauptursache für die Problemsituation ist die umfangreiche Einstellung von Beamten in den 60er und 70er Jahren. Hier haben Politik und Verwaltung es verabsäumt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, z. B. das Einrichten von Fonds. Stattdessen hat man einen nicht als solchen ausgewiesenen Kredit in Multimilliardenhöhe zu Lasten der nächsten Generationen aufgenommen, der nun zur Bedienung ansteht. Der Effekt wird noch verstärkt durch steigende Lebenserwartung und zunehmend frühere Pensionierungen.**

Der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung von 2005 schildert ein sehr klares Bild der zukünftigen Belastungen:

Danach haben sich die Versorgungsausgaben seit 1970 kontinuierlich erhöht. Insgesamt sind sie von 6,6 Milliarden Euro im Jahre 1970 um 413 Prozent auf 33,9 Milliarden Euro im Jahre 2002 angestiegen. Die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften für ehemalige Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und Berufssoldaten betragen im Jahr 2002 insgesamt 24 Milliarden Euro. Einschließlich des mittelbaren öffentlichen Dienstes, Bahn und Post beliefen sich die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Versorgung auf rund 34 Milliarden Euro. Zählt man die Ausgaben der Zusatzversorgungsanstalten für die betriebliche Altersversorgung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes (also Angestellte und Arbeiter) dazu, so belaufen sich die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand auf rund 41 Milliarden Euro.<sup>62</sup>

Die Versorgungsausgaben aus dem Bereich der ehemaligen Bundesbahn (rund 4,2 Milliarden Euro) und der ehemaligen Bundespost (rund 5,2 Milliarden Euro) sowie aus dem mittelbaren öffentlichen Dienst (rund 0,5 Milliarden Euro) betragen 2002 zusammen rund 10 Milliarden Euro gegenüber 2,1 Milliarden Euro im Jahre 1970. Die Gesamtausgaben für Versorgungsleistungen bei der VBL (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) und AKA (Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung) zusammen sind von 0,3 Milliarden Euro im Jahre 1970 auf 7,1 Milliarden Euro im Jahr 2002 angestiegen.<sup>63</sup>

Zu den wenig genannten, aber existierenden weiteren Zusatzversorgungssystemen zählen die Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, die Versorgungsanstalt der deutschen Kulturorchester, die öffentlich-rechtlichen und vergleichbaren Kreditanstalten sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten.<sup>64</sup> Die, wenn überhaupt existierende, dann wenig kritische Berichterstattung über den öffentlichen Dienst und seine Kosten wird also von Quasi-Beamten produziert.

---

<sup>61</sup> NRW-Studie, S. 42f.

<sup>62</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 59.

<sup>63</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 60.

<sup>64</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 261.

Die Modellrechnungen der Bundesregierung zeigen, dass eine deutliche Begrenzung des Anstiegs der Versorgungskosten für Bund, Länder und Gemeinden bis 2030 und ein Rückgang bis 2050 nur erreichbar ist, wenn die Versorgungsempfänger über den gesamten Zeitraum von 2003 bis 2050 durchgängig nicht am Wirtschaftswachstum teilhaben, d. h. über weite Strecken nicht einmal einen Inflationsausgleich erhalten würden (Variante 1) bzw. einen Inflationsausgleich erhalten und jahrzehntelang nur in geringem Maße am Wirtschaftswachstum teilhaben würden (Variante 2). Bei Teilhabe der Versorgungsempfänger am Wirtschaftswachstum (Variante 3) stiege die Versorgungsquote der Gebietskörperschaften bis etwa 2030 stark an und verbliebe anschließend bis 2050 auf dem erreichten hohen Niveau.<sup>65</sup>

Die Bundesländer haben, wie die obigen Zahlen zeigen, die meisten Beschäftigten und Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes. Über deren zukünftige finanzielle Belastung durch ihre ehemaligen Beschäftigten liegt inzwischen eine sehr genaue Untersuchung vor.<sup>66</sup> Mit Recht wird hier u. a. darauf hingewiesen, dass die Finanzierung der Beamtenpensionen ein viel größeres Problem darstellt als die Finanzierung der Renten: Die Beamten leben im Schnitt länger und gehen früher in Pension, kommen also über einen längeren Zeitraum als pflichtversicherte Angestellte in den Genuss ihrer Altersbezüge.<sup>67</sup>

Zwischen den Jahren 2001 bis 2020 findet in allen Bundesländern ein deutlicher Anstieg der Anzahl der Pensionäre bezogen auf die Anzahl der Einwohner statt. Berlin und Bremen beispielsweise müssen heute für ungefähr acht bzw. elf Ruhestandsbeamte je 1.000 Bürger aufkommen, zwei Dekaden später steigen ihre Belastungen auf 14 bzw. 16 Pensionäre je 1.000 Einwohner.<sup>68</sup>

Die Bundesländer werden bis zu 27 Prozent ihrer künftigen Steuereinnahmen für die Versorgungsleistungen aufwenden müssen.<sup>69</sup> Die Pensionslasten werden im Laufe der Zeit immer größere Teile der Steuereinnahmen aufzehren. Der Höhepunkt der Finanzierungsengpässe wird in den meisten Ländern im Jahr 2020 erreicht werden.<sup>70</sup>

Die zitierte Untersuchung führt an: „Werden heute keine drastischen Maßnahmen zur Kostendämpfung ergriffen, wird die zunehmende Beanspruchung der finanziellen Mittel [durch die Pensionslasten] letztlich zu nichts anderem als der Vernachlässigung von Aufgaben führen und schließlich in der fiskalischen Paralyse der Länder enden.“<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 360.

<sup>66</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe - Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 89 Juni 2005.

<sup>67</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe, S. 2.

<sup>68</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe, S. 7.

<sup>69</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe, S. 9.

<sup>70</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe, S. 9.

<sup>71</sup> D. Besendorfer et al., Die angekündigte Katastrophe, S. 16.

#### 4.0 Beamtenprivilegien

Folgt man der Meinung einiger ihrer Vertreter haben Beamte überhaupt keine Privilegien, diese gehörten vielmehr in das Reich der Fabel.<sup>72</sup> Nicht-Beamte sind hier ganz anderer Meinung, etwa die Autoren des Buches ‚Beamte, die Privilegierten der Nation.<sup>73</sup>

Die folgende, keineswegs vollständige Aufzählung soll zeigen, dass es für die Gruppe der Beamten im Vergleich zu den Beschäftigten der Privatwirtschaft eine ganze Reihe von Sonderrechten gibt.

Beamte auf Widerruf, auf Probe und zur Anstellung zahlen keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Nach der Verbeamtung auf Lebenszeit sind sie weiterhin von Zahlungen an die Sozialversicherung befreit. Sie beteiligen sich nicht an ihrer eigenen Altersversorgung.

Beamte sind unkündbar.

Angesichts von ca. fünf Millionen Arbeitslosen kann man hier durchaus von einem bedeutsamen Privileg sprechen.

Die Rentenansprüche der pflichtversicherten Arbeitnehmer sind schon mehrfach deutlich gekürzt worden. Die politischen Entscheider begründeten diese Kürzungen mit dem früheren und längeren Bezug der Renten. Beamte arbeiten statistisch etwa drei Jahre kürzer als pflichtversicherte Arbeitnehmer. Sie beziehen ihre Pensionen rd. zwei Jahre länger als Arbeitnehmer ihre Rente. Trotz dieses Sachverhaltes wurden die Rentenkürzungen weder vom Umfang, noch zeitgleich auf die Pensionen übertragen. Ein Beispiel ist das Mitte 2004 beschlossene Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz. Für seine Übertragung auf den Beamtenbereich liegt noch nicht einmal ein Gesetzentwurf vor.<sup>74</sup>

Beamte der Besoldungsordnung A haben einen Anspruch auf eine Quasi-Beförderung und Mehrverdienst aus Altersgründen. Bei mindestens durchschnittlichen Leistungen werden die Grundgehaltssätze der Stufen 1 bis 4 im Zweijahresrhythmus, die der Stufen 5 bis 8 im Dreijahres- und die der Stufen 9 bis 12 im Vierjahresrhythmus durchlaufen.

Die meisten Beamten erhalten zusätzlich zum Grundgehalt auch Zuschläge und Zulagen. Ihr finanzieller Umfang beläuft sich auf 2,8 Milliarden Euro pro Jahr oder 4 Prozent der gesamten Besoldungsausgaben ausschließlich für Beamte - nicht für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst.<sup>75</sup>

Zulagen gibt es auch für Tätigkeiten, die zu den regelmäßigen Aufgaben gehören. Diese sind also nicht oder nicht immer leistungsabhängig, aber meistens pensionswirksam (Stichwort: Amtszulage). Lokführer und Zugbegleiter erhalten Geld, wenn sie Eisenbahn fahren: 6,65 Euro pro Schicht. Taucher erhalten Tauchzulagen: Bei einer Wassertiefe bis 5 m 11,45 Euro pro Stunde. Bei mehr als 15 m 22,23 Euro pro Stunde und ab 20 m 4,44 Euro für jeweils 5 m. Je nach Wasserart (Meerwasser), bei Strömung, auf offener See und bei bestimmten Lufttemperaturen gibt es Zuschläge zwischen 25 und 30 Prozent.<sup>76</sup> Das Maximum für Zulagen liegt bei 75 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen dem Endgrundgehalt der Besoldungsgruppe des Beamten und dem Endgrundgehalt der nächsthöheren Besoldungsgruppe. Die Zulagen können zwischen 20 und 25 Prozent der Grundbesoldungsstufe ausmachen.

---

<sup>72</sup> Hans E. Hielscher, Beamtenprivilegien gehören in das Reich der Fabel, Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen im Deutschen Beamtenbund, Mainz 2003.

<sup>73</sup> F. Faus, B. Klöckner: Beamte, die Privilegierten der Nation – Wie unsere Staatsdiener kassieren, während Deutschland pleite geht, Wiley-VC, 2005.

<sup>74</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 5.

<sup>75</sup> Der Steuerzahler, Oktober 2003, S. 202.

<sup>76</sup> Der Stern Nr. 20, 6.5.2004, S. 56.

Zusätzlich zu den Zulagen gibt es Zuschläge. Bei Heirat erhalten Beamte einen Familienzuschlag von 100,25 Euro (Besoldungsgruppe A2 bis A8) bzw. (bei A9 und höher) 105,28 Euro monatlich. Bei einem Kind steigt der Familienzuschlag von 100,24 Euro auf 190,29 Euro (A2 bis A8), bei den übrigen Besoldungsgruppen von 105,28 Euro auf 195,33 Euro. Bei mehr als einem Kind erhöht sich der Familienzuschlag für das zweite Kind um 90,05 Euro, für das dritte und jedes weitere Kind um 230,58 Euro.

Für Beamte gibt es ab dem 60. Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung aus Altersgründen.

Beamte und ihre Familie haben Anspruch auf Beihilfen. Der öffentliche Arbeitgeber erstattet im Krankheits-, Pflege, Geburts- und Todesfall 50 Prozent der nachgewiesenen Kosten. Für Ehefrau und Pensionäre zahlt er 70, für Kinder 80 Prozent der Behandlungskosten. Das Restrisiko deckt der Beamte üblicherweise durch eine private Zusatzversicherung ab. Beamte mit gefährlichen Arbeitsplätzen wie Polizisten, Soldaten oder Grenzschrützer genießen eine „freie Heilfürsorge“. Das heißt, Arztbesuch, Therapie, Medikamente und Heilmittel sind für diese Personengruppe kostenfrei, der Dienstherr zahlt alles.<sup>77</sup>

Beamte genießen im Krankheitsfall unbefristete und ungekürzte Fortzahlung der Dienstbezüge, während sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach sechs Wochen Entgeltfortzahlung ein reduziertes Krankengeld erhalten. Außerdem werden verheirateten, verwitweten und geschiedenen Beamten und Beamten mit Kindern Familienzuschläge gewährt.<sup>78</sup>

Auch in der Nacherwerbsphase verfügen Beamte über eine Reihe von Privilegien. Sie haben Anspruch auf eine Pension, die mindestens 71,75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ausmacht. Die Brutto-Rente liegt hingegen zwischen 43 und knapp 49 Prozent des letzten Bruttogehaltes des Arbeitnehmers. Alle Brutto-Pensionen der Besoldungsgruppen A10 bis A16, bzw. der Besoldungsordnungen B, C und R liegen über der maximal möglichen Rente. Obwohl die Brutto-Pension im Gegensatz zur Rente der vollen Besteuerung unterliegt, kann bei Beamten die Netto-Pension ohne zusätzliches Einkommen je nach Steuerklasse und Pensionshöhe durchaus rund 100 Prozent des letzten Nettoeinkommens betragen (Besoldungsgruppen A2 bis A8).

Beamte erhalten eine Mindest-Pension von 1.225,81 Euro ohne Familienzuschlag pro Monat (alte Bundesländer, Stand 1. August 2004). In den alten Bundesländern liegen die Beträge der Versichertenrenten (Renten wegen Alters und verminderter Erwerbsfähigkeit) deutlich unter der Mindest-Pension. Etwa zwei Drittel aller Männer (64,9 Prozent) und beinahe alle Frauen (97,6 Prozent) erhalten eine monatliche Brutto-Rente bis höchstens 1.200 Euro.<sup>79</sup>

Die Mindestversorgung der Witwe eines Beamten mit Mindest-Pension beträgt 786,85 Euro monatlich. Mehr als 75 Prozent aller Frauen und rd. 99 Prozent aller Männer erhalten eine monatliche Witwen- bzw. Witwerrente bis höchstens 750 Euro.

Ruhestandsbeamte bekommen nach dem Bundessonderzahlungsgesetz zusätzlich zur monatlichen Pensionszahlung auch einmal pro Jahr eine weitere Zahlung. Rentner erhalten eine solche Zahlung - verteilt auf 12 Monate - nur dann, wenn sie ihr gesamtes Arbeitsleben Weihnachts- und Urlaubsgeld bezogen haben. Das ist in der Regel nicht der Fall.

---

<sup>77</sup> Focus vom 26.1.2004, S. 47.

<sup>78</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 3.

<sup>79</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zahlen 2004, S. 44.

**Das Ruhegehalt von Beamten erfährt die gleichen Steigerungen wie das Gehalt der aktiven Beamten.** Dagegen ist bei Rentnern die Rentenanpassung abhängig von dem Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und einer Reihe anderer Faktoren.

Auch im Ruhestand haben Beamte und ihre Familie Anspruch auf Beihilfen, vor allem im Krankheitsfall. Der erhöhte Beihilfesatz von 70 Prozent für Pensionäre ist im Vergleich zu Rentnern eine erhebliche Besserstellung, denn diese erhalten von der Rentenversicherung nur 50 Prozent für ihre Krankenversicherungsbeiträge. Rentner müssen seit 2004 zudem den vollen Krankenversicherungsbeitrag auf Betriebsrenten entrichten.<sup>80</sup>

Verstirbt ein Beamter oder Pensionär, erhalten seine Angehörigen einmalig das Zweifache seiner letzten monatlichen Bezüge, einschl. Familienzuschlag und Zulagen.<sup>81</sup> Pflichtversicherte und Rentner erhalten seit dem 1. Januar 2004 kein Sterbegeld mehr.

Aus den eingezahlten Rentenversicherungsbeiträgen wurden und werden gesamtstaatliche Aufgaben finanziert (Kriegsfolgelasten, Lasten der deutschen Einheit usw.), die nicht vollständig durch die verschiedenen Bundeszuschüsse gedeckt sind. Von der Finanzierung dieser Aufgaben, die aus Steuermitteln erfolgen sollte, sind Beamte ausgenommen.

Anders als in der Schweiz, wo alle Personen pflichtversichert sind, die dort ihren Wohnsitz haben oder eine Erwerbstätigkeit ausüben - also Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige, sind in Deutschland Beamte von den Verpflichtungen des Generationenvertrages ausgenommen. Wenn ihre Eltern nicht gerade selbst Beamte, sondern Pflichtversicherte waren, überlassen Beamte also die Altersversorgung ihrer eigenen Eltern der Solidargemeinschaft der Rentenversicherten.

Schließlich gibt es für Beamte ein Privileg der ganz besonderen Art: Die Verschwendung von Steuergeldern steht de facto nicht unter Strafe. Wenn Beamte öffentliche Gelder in die eigene Tasche wirtschaften, reicht das Strafgesetzbuch mit den Tatbeständen der Unterschlagung, des Betrugs und der Untreue aus.<sup>82</sup> Die Masse der Fälle betrifft aber nicht-eigennützige Schädigungshandlungen: Fehlplanungen mit Kostenexplosionen, Prunk und Protz, Mängel im Beschaffungswesen usw. Zur Bestrafung solcher Fälle reicht das bestehende Strafrecht nicht aus. Die öffentlichen Finanzen – und damit die Steuerzahler – sind vor missbräuchlicher Verwendung durch die Verwaltung nicht geschützt. Deshalb fordert der Bund der Steuerzahler immer wieder die Einführung eines besonderen Straftatbestandes der Amtsuntreue.

Denn vorsätzliche oder grob fahrlässige Steuerverschwendung bleibt für die Rechtsbrecher haftungs- und disziplinarrechtlich in aller Regel folgenlos.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 5.

<sup>81</sup> Focus vom 26.1.2004, S. 47.

<sup>82</sup> § 246 StGB), § 263 StGB und § 266 StGB.

<sup>83</sup> Der Steuerzahler, August 2001, S. 150.

## 5.0 Die Position der Beamten in der Rechtsprechung

Seitens der Beamten wird oft behauptet, dass ihre Einkommen und ihre Versorgung im Ruhestand durch das Alimentationsprinzip bzw. durch die Verfassung geregelt seien. Tatsächlich aber wird dieses Alimentationsprinzip weder in der Verfassung noch anderweitig gesetzlich definiert. Zu seiner Umschreibung wird im Allgemeinen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zurückgegriffen.<sup>84</sup> Dennoch ist die gesetzliche Position der Beamten im Vergleich zu Nicht-Beamten sehr stark. Diese Aussage soll am Beispiel der Besteuerung der Altersruhegelder – also der Pensionen bzw. Renten – untermauert werden.

Die Besteuerung der Renten wird seit dem 1.1.2005 durch das Alterseinkünftegesetz geregelt. Dieses Gesetz ist die Antwort des Gesetzgebers auf das sogenannte Rentenurteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 6.3.2002 (2 BvL 17/99). Ohne Übertreibung darf gesagt werden, dass dieses Urteil von kaum nachzuvollziehenden steuerlichen Benachteiligungen der Pensionäre gegenüber Rentnern ausgeht.

So weist das BVerfG in seinen Ausführungen zu einem sachgerechten Ertragsanteil (das ist der zu besteuerte Teil der Rente) u. a. darauf hin, dass die Rentenhöhe über die Jahre beträchtlich gestiegen ist.<sup>85</sup> Ein Durchschnittsverdiener habe 1957 nach 45 Arbeitsjahren eine Bruttojahresrente von 2.891 DM erhalten, im Jahre 1996 eine Rente in Höhe von 25.083 DM. Die Höhe der Renten hat tatsächlich über die Zeit zugenommen. Allerdings darf sie nicht singulär als Entscheidungshilfe herangezogen werden. Die Durchschnittsrente stieg zwischen 1957 und 1996 nach den Daten des BVerfG etwa um den Faktor neun. Aber auch die Rentenbeiträge haben sich deutlich erhöht. Sie nahmen in der entsprechenden Zeitspanne für den Durchschnittsverdiener von 706 DM (14% von 5.043 DM) auf 9.922 DM (19,2 % von 51.678 DM), also um mehr als den Faktor 14, zu.<sup>86</sup> Das heißt, Beitragsleistungen zur Rentenversicherung stiegen sehr viel stärker an als die Renten. Die beträchtliche Steigerung der Beamtenpensionen um den Faktor 6,84<sup>87</sup> im gleichen Zeitraum fand beim BVerfG keinerlei Beachtung.

Zum Aufzeigen der steuerlichen Nachteile von Pensionären gegenüber Rentnern hat das BVerfG außer den Altersbezügen beider Personengruppen auch Zusatzeinkommen aus Vermögen berücksichtigt. Als Betrag der Altersbezüge wurden 22.417 DM (Ledige) bzw. 36.835 DM (Verheiratete) gewählt. Bis zu diesem Betrag waren Pensionen gerade noch steuerfrei. Das BVerfG weist darauf hin, dass der Betrag von 22.417 DM noch unter der Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren (so genannte Standardrente) für das Kalenderjahr 1996 in Höhe von 25.083 DM liege.<sup>88</sup> Die Bemerkung des BVerfG ist korrekt. Allerdings ist ein Rentenbetrag in Höhe der Standardrente untypisch: Denn bei gut Dreiviertel aller Männer und rd. 99 Prozent der Frauen liegt der Rentenbetrag unter dem der Standardrente.<sup>89</sup> Untypisch für Pensionen ist auch der Betrag

---

<sup>84</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. 24f.

<sup>85</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 120.

<sup>86</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zahlen 1997, S. 238, 239, 243.

<sup>87</sup> kinderloser, verheirateter A1-Pensionär. Basis: Daten des Statistischen Bundesamtes (Dienstbezüge der Bundesbeamten bis 30.6.1997) und eigene Berechnungen.

<sup>88</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 112.

<sup>89</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zahlen 1997, S. 44.



von 22.417 DM. Denn im Jahr 1996 betrug das durchschnittliche Ruhegehalt eines Beamten (nur Bund, Länder und Gemeinden) bei Männern bei 55.624 DM, bei Frauen bei 53.746 DM,<sup>90</sup> also bei mehr als dem doppelten des vom BVerfG angenommenen Wertes.

Nach einer Untersuchung aus dem Jahr 2002<sup>91</sup> haben Pensionäre keine spürbaren Steuernachteile gegenüber Rentnern, wenn sich ihre Pensionen in Höhe der real existierenden Rentenhöhe bewegen und Zusatzeinkommen nicht berücksichtigt werden. Unter den damals bestehenden steuerlichen Randbedingungen wurde in den Besoldungsgruppen A1 bis A7 keinerlei Steuer entrichtet. In den Besoldungsgruppen A8 und A9, deren Bruttopension in der Größenordnung einer in der Realität kaum existierenden Rente eines Pflichtversicherten liegt, der 45 Jahre immer über der Beitragsbemessungsgrenze verdient hat, betrug die Jahressteuer 124 DM (A8) bzw. 780 DM (A9). Das BVerfG hat zum Nachweis der steuerlichen Benachteiligung von Pensionären – anders als in früheren rentenorientierten Entscheidungen – erstmals bei beiden Personenkreisen Zusatzeinkommen aus Vermietung und Verpachtung und/oder Kapitalvermögen berücksichtigt.<sup>92</sup> Bezüglich der Höhe der dafür angenommenen Beträge bezieht sich das BVerfG nach eigenem Bekunden auf das Statistische Bundesamt.<sup>93</sup> Bei Vergleich dieser Quelle mit den Daten des BVerfG ist festzustellen, dass die Daten des Gerichts deutlich von denen der Quelle abweichen. Das BVerfG gibt bei den Rentnerhaushalten ein knapp vierfach höheres zu versteuerndes Einkommen an als das Statistische Bundesamt. Das BVerfG erläutert die Abweichung der von ihm angenommenen Werte von denen des Statistischen Bundesamtes nicht. Die Höhe der vom BVerfG unterstellten Vermögenseinnahmen der Rentnerhaushalte hält auch keiner Plausibilitätsprüfung, etwa hinsichtlich der dazu notwendigen vorausgegangen Sparleistung, stand.

Auch die ersatzweise Unterstellung hoher Zusatzeinkommen aus Betriebsrenten ist mit der Wirklichkeit nicht in Einklang zu bringen: Nach einer Bundestagsdrucksache aus dem Jahr 2001 beziehen nur 19 Prozent der Rentnerinnen und Rentner eine Betriebsrente.<sup>94</sup> Und nach einer Untersuchung des BDA liegt der durchschnittliche Betriebsrentenanspruch - nicht die ausgezahlte Betriebsrente - bei weniger als 100 € im Monat.<sup>95</sup>

Das Alterseinkünftegesetz beruht also auf anfechtbaren Annahmen - zum Nachteil der Rentner. Zwar kann man so hohe Zusatzeinkommen nicht grundsätzlich ausschließen. Aber da nur wenige Rentner darüber verfügen, führt das Alterseinkünftegesetz im Widerspruch zu Art. 3 des Grundgesetzes zu einer einseitigen Benachteiligung dieser Personengruppe.

Auf Grund der Tatsache, dass sich das BVerfG vor allem auf steuerliche Aspekte in der Ruhestandsphase konzentriert hat, werden bestimmte steuerliche Nachteile, die die Rentner als Pflichtversicherte hatten, nicht berücksichtigt. Diese spielen aber unter Gleichheitsgesichtspunkten eine bedeutende Rolle. So finden die steuerlichen Progressionsnachteile der Rentenversicherungspflichtigen keine Berücksichtigung. Der

---

<sup>90</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 6.1, 2005, S. 91.

<sup>91</sup> Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V. (Hg.), H. Mayer, H. Morgenbrod, Eine Informationsschrift zur Besteuerung von Renten und Pensionen, München 2002, S. 15ff.

<sup>92</sup> 2 BvL 17/99, Absätze 111 und 114.

<sup>93</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 108.

<sup>94</sup> Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/7640 vom 23.11.2001, S. 156.

<sup>95</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 2.

Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung fließt dem Pflichtversicherten als Teil des Arbeitslohns zu und erhöht somit das steuerpflichtige Einkommen. Darauf hat er einen höheren Einkommensteuertarif zu entrichten als ein Beamter mit einem Einkommen, das um den Rentenversicherungsbeitrag des Pflichtversicherten niedriger ist. Diesem Sachverhalt trägt das Alterseinkünftegesetz nicht Rechnung.

Bei seiner Entscheidung in Sachen höherer Rentenbesteuerung stützt sich das BVerfG auch auf Berechnungen des Rentenexperten Prof. Bert Rürup, nach denen „mindestens 70 v.H. der Beiträge zur Rentenversicherung aus un versteuertem Einkommen geleistet werden. Ohne eine Übergangsregelung und ohne Systemwechsel könnten bereits jetzt die Sozialversicherungsrenten ohne die Gefahr einer Doppelbesteuerung der ursprünglich geleisteten Beitragszahlungen in Höhe von 65 v.H. teilbesteuert werden.“<sup>96</sup> Es soll auf diese Weise also gezeigt werden, dass die Pflichtversicherten nur 35 Prozent ihrer Beiträge aus bereits versteuerten Mitteln aufbringen und daher ein Ertragsanteil von 65 Prozent durchaus seine Berechtigung hätte. Die Zahlen kommen dadurch zustande, dass aus Sicht des Sachverständigen dem pflichtversicherten Arbeitnehmer über die sogenannte Vorsorgepauschale (VSP) auch ein Teil seiner Aufwendungen für die Rentenversicherung steuerlich rückerstattet wurde. Macht etwa die Rentenversicherung einen Anteil von 48 Prozent an den Vorsorgeaufwendungen aus, so werden auch 48 Prozent der VSP als Rückerstattung der Rentenversicherungsbeiträge angesehen.

Diese Methode ist aus mehreren Gründen sachlich nicht gerechtfertigt:

Der entsprechende Paragraph der Einkommensteuergesetzgebung (§ 10c EStG) regelt die Abdeckung von bestimmten Sonderausgaben pauschal. Hier wird nicht nach Beträgen oder anteiligen Beträgen für einzelne Zweige der Sozialversicherung differenziert.

Die VSP ist seit vielen Jahren schon bei Löhnen unterhalb des Durchschnittslohns durch die Aufwendungen zur Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung bereits ausgeschöpft. Daraus darf geschlossen werden, dass die Beiträge zur Rentenversicherung als vollständig aus steuerpflichtigem Einkommen erbracht angesehen werden können. Selbst wenn man dieser Argumentation entgegenhielte, es käme nur auf die Verrechnungsreihenfolge an, dass also zunächst die Rentenversicherungsbeiträge und danach die anderen Versicherungsbeiträge zu verrechnen seien, so ist auch dies nur ein Scheinargument. Denn der Gesetzgeber hat keine bestimmte Verrechnungsreihenfolge gesetzlich geregelt.

Obwohl auch Beamte eine VSP geltend machen können, wird diese steuerliche Abzugsmöglichkeit nur bei Rentnern rückwirkend ins Kalkül gezogen. Dies steht im Widerspruch zu Art. 3 des Grundgesetzes.

---

<sup>96</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 169.

Man kann hier von einer nachholenden Besteuerung sprechen, bei der eine frühere Steuerminderung nachholend der Steuer unterworfen wird. Fachleute haben darauf hingewiesen, dass im Falle anderer steuerlicher Vergünstigungen (z. B. Wohnbau- oder Sparförderung) diese nicht nachholend besteuert werden.<sup>97</sup>

Schließlich hat auch die unterschiedliche Dauer der Erwerbs- und Nacherwerbsphasen bei Beamten und pflichtversicherten Arbeitnehmern keine Beachtung gefunden. Im Jahr 2002 schieden rd. 41 Prozent der Beamten vorzeitig aus dem Arbeitsleben aus. Die jeweilige Regelaltersgrenze von 65 bzw. 58 Jahren erreichten nur 29 Prozent. Im Durchschnitt schieden Beamte im Alter von 58 Jahren aus dem Arbeitsprozess aus.<sup>98</sup> Das Rentenzugangsalter der pflichtversicherten Arbeitnehmer lag bei den Renten wegen Alters und verminderter Erwerbsfähigkeit bei 60,8 Jahren.<sup>99</sup> Zudem ist die Rentenbezugsdauer zwei Jahre kürzer als die Bezugsdauer von Pensionen, da die Lebenserwartung von Beamten um mehr als zwei Jahre höher ist als die der Rentner.<sup>100</sup> Insgesamt arbeiten Beamte statistisch also wesentlich kürzer als pflichtversicherte Arbeitnehmer. Beamte gehen im Mittel deutlich früher in den Ruhestand und beziehen dadurch, d. h. selbst ohne Berücksichtigung ihrer höheren Lebenserwartung, erheblich länger Altersruhegeld. Bei Überlegungen im Hinblick auf eine steuerliche Gleichbehandlung von Beamten und pflichtversicherten Arbeitnehmern müsste auch diesen Sachverhalten Rechnung getragen werden.

Ebenfalls keine Berücksichtigung fanden die sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung, obwohl diese zu deutlichen finanziellen Benachteiligungen für die Pflichtversicherten führen: Nach einer Untersuchung des Verband Deutscher Rentenversicherungsträger im Jahre 1995 machten die versicherungsfremden Leistungen, die ihrer Natur nach von der Allgemeinheit getragen, d. h. aus Steuermitteln gedeckt werden müssten, 102 Mrd. DM aus. Der Bundeszuschuss betrug dagegen nur 59 Milliarden DM.<sup>101</sup> Das heißt, der Bundeszuschuss deckte in diesem Jahr nur ca. 60 Prozent der versicherungsfremden Leistungen ab. Der Rest wurde durch Beiträge der Versicherten finanziert. In neuerer Zeit hat Prof. Bert Rürup, Rentenexperte und Vorsitzender des Sachverständigenrats, zu den versicherungsfremden Leistungen Stellung genommen: „Eine versicherungsfremde Leistung macht aus einem Sozialversicherungsbeitrag eine Steuer.“<sup>102</sup>

Zusätzliche gravierende Nachteile entstehen durch jene Zahlungen, die die westdeutschen Rentenkassen an die Rentenkassen in den neuen Bundesländern überweisen, die sogenannten Transferleistungen. Von 1992 bis 2003 einschließlich betrug diese über

---

<sup>97</sup> W. Schmähl, Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften – weit mehr als nur eine Frage der Steuersystematik, Anmerkungen zu den konzeptionellen Grundlagen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom März 2002 und den Folgerungen daraus, in: C. Zahn, J. Kerschbaum (Hg.), ver.di, Bereich Sozialpolitik/Gesundheitspolitik, Ressort 12, Dokumentation Fachtagung: Besteuerung von Alterseinkünften, 14. April, Berlin 2003, S. 95f.

<sup>98</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 / Reihe 6.1, Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2003, November 2003, II Versorgung nach Beamten- und Soldatenversorgungsrecht, 6. Versorgungszugänge im Jahr 2002, 6.1 Empfänger von Ruhegehalt nach Laufbahngruppen und eigene Auswertungen.

<sup>99</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zeitreihen, Juli 2004, S. 111.

<sup>100</sup> Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 19.10.2001, S. 28.

<sup>101</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Fakten und Argumente, Heft Nr. 5, Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren!, 1997, S. 10.

<sup>102</sup> U. Sosalla, Milliardenschwere Fremdleistungen belasten Sozialsysteme, Financial Times Deutschland vom 10.11.2005 unter <http://www.ftd.de/pw/de/29984.html>.

100 Milliarden Euro.<sup>103</sup> Den Pflichtversicherten in den alten Bundesländern wurde nämlich die zusätzliche Finanzierung von vier Millionen Renten in den neuen Bundesländern aufgebürdet. Auch hier wurden statt Steuern die Beiträge der Pflichtversicherten für Aufgaben der Allgemeinheit verwendet. Es handelt sich also um eine weitere ausschließliche Benachteiligung der Pflichtversicherten gegenüber Beamten und Selbständigen.

Im Zusammenhang mit der Verwendung von eingezahlten Beiträgen durch den Gesetzgeber muss noch auf einen weiteren Sachverhalt hingewiesen werden: Die pflichtversicherten Arbeitnehmer hatten vor beiden Weltkriegen beträchtliche Mittel im damals noch existierenden Kapitaldeckungsverfahren angespart. Diese Vermögen sind vom Gesetzgeber in Anleihen umgewandelt, ausgegeben und niemals rückerstattet worden. Die Enteignungen der Rentenversicherten haben in großem Stil stattgefunden. 1917 wurde ein historischer Höchststand bei der Rücklage der Rentenversicherung mit rd. zehn Jahresausgaben erreicht, die nahezu ausschließlich in Kriegsanleihen angelegt wurden. Ein ähnlicher Höchststand war 1939 mit rd. sieben Jahresausgaben erreicht.<sup>104</sup> Es handelt sich hier also um ein gewaltiges Vermögen, dessen Rückzahlung sich sehr wahrscheinlich über einen so langen Zeitraum erstreckt haben würde, dass die steuerliche Belastung noch heute spürbar wäre. Auch dieser Benachteiligung der Pflichtversicherten trägt das Alterseinkünftegesetz nicht Rechnung.

Bei der Umsetzung des BVerfG-Urteils durch den Gesetzgeber haben allgemeine Rechtsgrundsätze keine Beachtung gefunden. So wurde bei der Anhebung des Ertragsanteils auf 50 Prozent der Vertrauensschutz für Bestandsrenten nicht beachtet. Das ist umso erstaunlicher, als doch das BVerfG bei der Frage der Änderung von altem Recht und der Schaffung neuen Rechts als wesentliches Element des Vertrauensschutzes stets die Respektierung der Planungssicherheit betont hat. Besonders prägnant hat das Gericht dies in seinem Beschluss zur Beamtenversorgung formuliert: „Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeglicher Enttäuschung seiner Hoffnungen und Erwartungen betreffend der Dauerhaftigkeit der bestehenden Rechtslage zu bewahren. Andererseits darf der Bürger dem ordnungsgemäß gesetzten Recht Vertrauen entgegen bringen. Er muss in der Lage sein, auf längere Zeit zu planen und zu disponieren. Ob Vertrauensschutz zu gewähren ist, richtet sich auch danach, in wieweit die Gesetzesänderung vorhersehbar war. Für die Frage, ob er mit einer Änderung der Rechtslage rechnen musste, kommt es nicht auf seine subjektive Vorstellung und individuelle Situation, sondern darauf an, ob die bisherige Regelung bei objektiver Betrachtung geeignet war, ein Vertrauen der Betroffenen auf ihren Fortbestand zu begründen.“<sup>105</sup> Für einen volkswirtschaftlich nicht geschulten Bürger fiel diese Betrachtung aufgrund eindeutiger und wiederholter Regierungsaussagen positiv aus. Da der Bürger bei der Planung seiner Altersversorgung in der Lage sein muss, auf lange Zeit

---

<sup>103</sup> Focus 18.10.2004, S. 11.

<sup>104</sup> J. van Almsick, Die Renten sind sicher, Bundesarbeitsblatt 1/1987, S. 13, Fußnote 4; ähnlich A. Diller, Drohende Enteignung der RM-Rücklagen statt ihrer Aufwertung?, Die Angestelltenversicherung, Heft 1, Januar 1956, S. 1. bzw. A. Wendt, Die Rentenversicherung und die Milliarden, Die Angestelltenversicherung, Heft 4, 1965, S. 110.

<sup>105</sup> BVerfGE 76, 256, 350 zitiert in: M. Fuchs, P. Köhler, Verfassungswidrigkeit der vorgezogenen Anhebung der Altersgrenzen bei der Rente wegen Arbeitslosigkeit, Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 12, Dezember 2002, S. 7.

zu planen und zu disponieren, ist die im Alterseinkünftegesetz festgelegte Übergangsregelung deshalb unzureichend.

Das Alterseinkünftegesetz lässt auch die besondere Schutzbedürftigkeit von Altersvorsorge unberücksichtigt. Jedes System, das auf jahrzehntelanges Vertrauen angelegt ist, muss ein ebenso weit reichendes Maß an Vertrauen im Falle seiner Änderung gewährleisten. Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Vertrauensschutz unabdingbar. Der Gesetzgeber kann durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten und wohlerworbene Rechte sichern - so das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.7.1981.<sup>106</sup>

Der Gesetzgeber hat auch nicht allen Konsequenzen aus der Berücksichtigung der anteiligen Vorsorgepauschale Rechnung getragen. Nach dem Alterseinkünftegesetz werden Sozialrenten ab dem 1.1.2005 mit einem Ertragsanteil von 50 Prozent und mehr besteuert. Eine wesentliche Begründung dafür war die im Text des BVerfG-Urteils angeführte und vom obersten deutschen Gericht akzeptierte Fachmeinung des Sachverständigen Prof. Bert Rürup, nach der Pflichtversicherte nur ca. 35 Prozent der Rentenbeiträge aus bereits versteuertem Einkommen entrichten.<sup>107</sup> Die Aussage des Sachverständigen beruht auf der Methode, die vom Arbeitnehmer an die Rentenversicherung entrichteten Beiträge um die anteilige Vorsorgepauschale zu kürzen. Der Gesetzgeber hat es verabsäumt, alle Konsequenzen aus der Anwendung dieser Methode zu beachten:

Bei der Festsetzung der Höhe der VSP für Beamte, so das BVerfG, wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass der Beamte auf Grund seiner Versicherungsfreiheit in der Renten- und Arbeitslosenversicherung in aller Regel geringere Vorsorgeaufwendungen zu tragen hat als ein sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer.<sup>108</sup> Für einen sachgerechten Vergleich der VSP von Beamten und Pflichtversicherten muss man die VSP der Pflichtversicherten anteilig um die Beiträge zur Renten- und zur Arbeitslosenversicherung reduzieren und nur die verbleibende VSP mit der von Beamten vergleichen. Dies ist die Anwendung der vom BVerfG akzeptierten Berechnungsmethodik. Es zeigt sich, dass der den Pflichtversicherten zur Verfügung stehende Betrag zur steuerlichen Abgeltung ihrer Kranken-, Pflege-, Lebensversicherung usw. niedriger ist als bei einem Beamten. Diese Art der steuerlichen Schlechterstellung der Pflichtversicherten bzw. Rentner auf Grund der VSP ist im Alterseinkünftegesetz auch nicht berücksichtigt.

In Anwendung der selben Methode wird im Folgenden der Betrag berechnet, den ledige Arbeitnehmer im Jahr 2004 aus bereits versteuertem Einkommen für einen Entgeltpunkt (EP) in der Rentenversicherung bei drei verschiedenen Jahreslöhnen entrichten mussten. Der Lohn von 61.800 Euro entspricht einem Arbeitseinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung. Der Lohn 29.428 Euro stellt den Durchschnittslohn dar. Bei einem Lohn von 15.500 Euro erreicht die VSP den aufgeführten Höchstwert von 2.511 Euro für Ledige.<sup>109</sup>

Im ersten Schritt werden die lohnabhängigen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung berechnet. In einem zweiten Schritt berechnet man den Prozentsatz, den der

---

<sup>106</sup> C. Zahn: Das ver.di-Modell, in: C. Zahn, J. Kerschbaum (Hg.), ver.di, Bereich Sozialpolitik/Gesundheitspolitik, Ressort 12, Dokumentation Fachtagung: Besteuerung von Alterseinkünften, 14. April, Berlin 2003, S. 14.

<sup>107</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 169.

<sup>108</sup> 2 BvL 17/99, Absatz 146.

<sup>109</sup> F. Konz, Der Grosse Konz 2004, S. 415.

Rentenversicherungsbeitrag an der Summe der Beiträge für alle Soziversicherungszweige ausmacht. Dieser Prozentsatz wird mit der jeweiligen VSP multipliziert. Der Beitrag des Rentenversicherungspflichtigen wird um den so entstehenden Betrag vermindert, denn er gilt quasi als steuerliche Rückerstattung für die Aufwendungen des Arbeitnehmers aus Eigenmitteln. So entrichtet etwa der Arbeitnehmer mit einem Lohn von 15.500 Euro real 1.511,25 Euro minus 1.165,82 Euro an die Rentenversicherung, real also 345,43 Euro. Der Arbeitnehmer mit dem Lohn 61.800 Euro entrichtet für einen Entgeltpunkt real einen um den Faktor 3,61 höheren Betrag im Vergleich zu dem, was ein Pflichtversicherter mit einem Lohn von 15.500 Euro dafür zu zahlen hat.

Der Bericht der Rürup-Kommission stellt fest, dass die Rentenversicherung auf dem zentralen Prinzip der weitgehenden Entsprechung von Beiträgen und Renten, dem Äquivalenzprinzip, beruht.<sup>110</sup> Diese Beitragsäquivalenz ist unter konsequenter Berücksichtigung der Vorsorgepauschale stark verzerrt, da unterschiedliche Personengruppen in Beitragszeiten für einen Entgeltpunkt eine unterschiedliche Beitragshöhe zu entrichten haben.

Nach dem Alterseinkünftegesetz bleiben Renten bis zur Durchschnittsrente weitgehend steuerfrei.<sup>111</sup> Die Rente eines Pflichtversicherten, der den größten Teil seines Lebens in der Größenordnung der Beitragsbemessungsgrenze verdient hat, erhält etwa die doppelte Rente eines Durchschnittsverdieners und unterliegt damit einer deutlich höheren Besteuerung.

Angesichts der Tatsache, dass der Pflichtversicherte in der Beitragsphase unter Berücksichtigung der VSP real deutlich mehr für einen Entgeltpunkt aufwenden musste, stellt die Art der Besteuerung gemäß dem Alterseinkünftegesetz nicht nur eine Verzerrung des Äquivalenzprinzips dar. Sie führt auch zu einer erheblichen Benachteiligung einer bestimmten Personengruppe – nämlich der Besserverdiener – und verstößt damit gegen Art. 3 des Grundgesetzes (Gleichheitsgrundsatz).

Insgesamt zeigt das Rentenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.3.2002 (2 BvL 17/99) und auch dessen Umsetzung durch den Gesetzgeber, das sogenannte Alterseinkünftegesetz, dass Pflichtversicherten und Rentnern gegenüber Beamten und Pensionären ganz erhebliche gesetzliche Nachteile entstehen.

---

<sup>110</sup> Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin, August 2003, S. 29.

<sup>111</sup> Bundesministerium der Finanzen (Hg.), Das Alterseinkünftegesetz: Gerecht für Jung und Alt, Ausgabe 2004, S. 16f.

## 6.0 Vergleich der Aktiv- und Ruhestandseinkommen von Beamten und Beschäftigten der Privatindustrie

### 6.1 Grundlagen des Vergleichs

Verglichen werden auf Basis gleicher Brutto-Bezüge die Netto-Jahreseinkommen von Beamten und Beschäftigten der Privatwirtschaft während ihrer aktiven Zeit und im Ruhestand. Offen gelegt werden auch die zu entrichtenden Steuern.

Der Vergleich beschränkt sich in der Aktivphase auf die Bruttogehälter im Rahmen der Bundesbesoldungsordnung A mit den Besoldungsgruppen A2 bis A16. Sämtliche Besoldungsgruppen werden in ihren Endstufen für den Vergleich herangezogen. Berücksichtigung finden bei den Gehältern neben dem Familienzuschlag auch Zuschläge nach dem Bundessonderzahlungsgesetz (BSZG). Amtszulagen werden dagegen nicht berücksichtigt.

Es werden sowohl kinderlose Ledige (Steuerklasse I/0) als auch kinderlose Verheiratete (Steuerklasse III/0) betrachtet. Die Einkünfte sind auf die ausgewiesenen Gehälter beschränkt, zusätzliche Einkünfte existieren also nicht.

Für den Ruhestand wird davon ausgegangen, dass beide, der Beamte und der Beschäftigte der Privatwirtschaft mit 65 Jahren in den Ruhestand treten. Bei den Verheirateten waren im Modell die jeweiligen Ehefrauen in ihrem Leben nicht berufstätig und beziehen kein eigenes Altersruhegeld. Außer der Pension bzw. der Rente bestehen keine weiteren Einkünfte. Keine Person gehört einer Religionsgemeinschaft an.

Für den Beschäftigten der Privatwirtschaft soll weiterhin gelten, dass er 45 Jahre berufstätig war. Er ist freiwillig Versicherter in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Zum Vergleich mit Pensionen werden insbesondere zwei Renten herangezogen: Einmal die theoretisch maximal mögliche Rente (Maximalrente), zum anderen die sogenannte Eckrente. Im ersten Fall hat der Beschäftigte der Privatwirtschaft während seines 45-jährigen Arbeitslebens ein Brutto-Einkommen bezogen, das immer über der sogenannten Beitragsbemessungsgrenze lag. Implizit soll dadurch eine hochqualifizierte, erfolgreiche berufliche Betätigung ausgedrückt werden. Eine sogenannte Eckrente bezieht ein rentenversicherter Arbeitnehmer, wenn sein Einkommen 45 Jahre lang dem Durchschnitt aller Versicherten entsprach.

Das Bezugsjahr für die Pensionierung und die Verrentung ist das Jahr 2005.

## 6.2 Vergleich der Aktiveinkommen von Beamten und Beschäftigten der Privatwirtschaft

Beschäftigte der Privatwirtschaft (BdP) führen in der Phase der Berufstätigkeit außer Steuern auch Beiträge zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung ab. Diese sind teilweise steuerabzugsfähig. Beamte zahlen keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Ihre Aufwendungen für die private Krankenversicherung und andere Versicherungen können sie von der Steuer absetzen. Wie sich diese Systematik auswirkt, ist in Tabelle 6.2.1 dargestellt. Im Detail betrachtet werden nur Brutto-Jahreseinkommen bei den untersten Besoldungsgruppen A2 bis A9. Dieser Bereich umfasst den Durchschnittslohn der BdP im Jahr 2005 mit 29.569 Euro/Jahr<sup>112</sup>, aber auch die Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung mit 62.400 Euro/Jahr.<sup>113</sup>

In der Aktivphase führen Beamte keine Beiträge an die Renten- und Arbeitslosenversicherung ab. Sie zahlen bei gleichem Bruttogehalt in der Regel allerdings etwas höhere Steuern als ein BdP. **Die Tabellen 6.2.1 und 6.2.2 zeigen, dass bei gleichem Bruttogehalt Beamte gegenüber den Beschäftigten der Privatindustrie erheblich höhere Nettogehälter beziehen.**

Innerhalb der Besoldungsordnung A beziffert sich dieser Vorteil auf maximal über 11.000 Euro pro Jahr (Ledige und Verheiratete).

Brutto-Jahres-lohn [Euro]	BS	Netto-Jahres-lohn Beamter [Euro]	Netto-Jahres-lohn BdP [Euro]	Netto-Vorteil Beamter [Euro]	Netto-Vorteil Beamter [% B-JI]
21.372,33	A2	18.675,42	14.167,33	4.508,09	21,09
22.319,72	A3	19.352,34	14.641,44	4.710,90	21,11
23.267,12	A4	20.026,04	15.111,06	4.914,98	21,12
24.129,71	A5	20.633,79	15.533,43	5.100,36	21,14
25.439,36	A6	21.552,38	16.170,27	5.382,11	21,16
27.495,68	A7	22.976,44	17.162,96	5.813,48	21,14
30.022,10	A8	24.699,53	18.358,56	6.340,97	21,12
31.925,88	A9	25.975,86	19.238,95	6.736,91	21,10
35.943,39	A10	28.614,97	21.043,18	7.571,79	21,07
40.161,87	A11	31.300,06	22.856,22	8.443,84	21,02
44.380,35	A12	33.901,74	24.769,75	9.131,99	20,58
49.399,31	A13	36.883,54	27.161,32	9.722,22	19,68
54.766,53	A14	39.936,92	29.587,67	10.349,25	18,90
61.921,06	A15	43.921,65	32.706,61	11.215,04	18,11
69.052,91	A16	47.892,92	36.618,78	11.274,14	16,33

Tabelle 6.2.1: Brutto- und Nettoeinkommen von Pflichtversicherten und Beamten der Steuerklasse I/O (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, B-JI: Brutto-Jahreslohn, BS: Besoldungsgruppe)

<sup>112</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zeitreihen Oktober 2005, S. 235.

<sup>113</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zeitreihen Oktober 2005, S. 241.



<b>Brutto-Jahres-lohn [Euro]</b>	<b>BS</b>	<b>Netto-Jahres-lohn Beamter [Euro]</b>	<b>Netto-Jahres-lohn BdP [Euro]</b>	<b>Netto-Vorteil Beamter [Euro]</b>	<b>Netto-Vorteil Beamter [% brutto]</b>
22.635,35	A2	21.997,00	17.486,47	4.510,53	19,93
23.582,75	A3	22.786,00	18.101,85	4.684,15	19,86
24.530,14	A4	23.570,00	18.712,03	4.857,97	19,80
25.392,74	A5	24.278,00	19.232,72	5.045,28	19,87
26.702,38	A6	25.342,00	20.015,05	5.326,95	19,95
28.758,70	A7	26.950,00	21.211,02	5.738,98	19,96
31.285,13	A8	28.774,60	22.632,72	6.141,88	19,63
33.252,41	A9	30.192,50	23.549,22	6.643,28	19,98
37.269,92	A10	33.137,62	25.443,39	7.694,23	20,64
41.488,40	A11	36.189,79	27.550,50	8.639,29	20,82
45.706,88	A12	39.196,65	29.950,54	9.246,11	20,23
50.725,84	A13	42.719,66	32.833,75	9.885,91	19,49
56.093,06	A14	46.420,76	35.877,10	10.543,66	18,80
63.247,59	A15	51.243,21	39.940,83	11.302,38	17,87
70.379,44	A16	55.929,72	44.646,33	11.283,39	16,03

Tabelle 6.2.2: Nettoeinkommen von Pflichtversicherten und Beamten der Steuerklasse III/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe)

Beamte entrichten, wie schon erwähnt, etwas höhere Steuern als Nicht-Beamte. Die Tabellen 6.2.3 und 6.2.4 zeigen allerdings, dass die steuerliche Benachteiligung der Beamten gegenüber den BdP gering ist.

<b>Brutto-Jahreslohn [Euro]</b>	<b>BS</b>	<b>Steuer Beamter [Euro]</b>	<b>Steuer BdP [Euro]</b>	<b>Steuernachteil Beamter [Euro]</b>	<b>Steuernachteil Beamter [% brutto]</b>
21.372,33	A2	2.696,58	2.556,26	140,32	0,66
22.319,72	A3	2.966,66	2.823,18	143,48	0,64
23.267,12	A4	3.240,96	3.095,37	145,59	0,63
24.129,71	A5	3.495,21	3.347,51	147,70	0,61
25.439,36	A6	3.886,62	3.735,75	150,87	0,59
27.495,68	A7	4.518,56	4.351,87	166,69	0,61
30.022,10	A8	5.322,47	5.133,63	188,84	0,63
31.925,88	A9	5.949,14	5.742,36	206,78	0,65
35.943,39	A10	7.328,03	7.082,21	245,82	0,68
40.161,87	A11	8.860,94	8.569,76	291,18	0,73
44.380,35	A12	10.478,26	10.139,60	338,66	0,76
49.399,31	A13	12.515,46	12.114,56	400,90	0,81
54.766,53	A14	14.829,92	14.357,49	472,43	0,86
61.921,06	A15	17.999,35	17.463,41	535,94	0,87
69.052,91	A16	21.159,08	20.619,97	539,11	0,78

Tabelle 6.2.3: Steuerliche Belastung von Pflichtversicherten und Beamten der Steuerklasse I/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe)

Im betrachteten Gehälterbereich beträgt der höchste Steuernachteil bei Ledigen knapp ca. 540 Euro jährlich. Bei Verheirateten liegt dieser Betrag bei 425 Euro. Gegenüber den Netto-Vorteilen sind diese steuerlichen Nachteile also vergleichsweise gering.

<b>Brutto-Jahres-lohn [Euro]</b>	<b>BS</b>	<b>Steuer Beamter [Euro]</b>	<b>Steuer BdP [Euro]</b>	<b>Steuernach-teil Beamter [Euro]</b>	<b>Steuernach-teil Beamter [% brutto]</b>
22.635,35	A2	638,00	282,00	356,00	1,57
23.582,75	A3	796,00	410,00	386,00	1,64
24.530,14	A4	960,00	544,00	416,00	1,70
25.392,74	A5	1.114,00	700,00	414,00	1,63
26.702,38	A6	1.360,00	946,00	414,00	1,55
28.758,70	A7	1.808,00	1.364,00	444,00	1,54
31.285,13	A8	2.510,40	1.926,00	584,40	1,87
33.252,41	A9	3.059,50	2.553,60	505,90	1,52
37.269,92	A10	4.131,38	3.812,77	318,61	0,85
41.488,40	A11	5.298,21	5.017,58	280,63	0,68
45.706,88	A12	6.509,35	6.218,17	291,18	0,64
50.725,84	A13	8.005,34	7.701,50	303,84	0,60
56.093,06	A14	9.672,24	9.328,31	343,93	0,61
63.247,59	A15	12.003,79	11.598,67	405,12	0,64
70.379,44	A16	14.449,28	14.025,17	424,11	0,60

Tabelle 6.2.4: Steuerliche Belastung von Pflichtversicherten und Beamten der Steuerklasse III/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe)

Für die Phase der Berufstätigkeit lässt sich zusammenfassend sagen, dass ein Beschäftigter der Privatwirtschaft bei gleichem Bruttogehalt netto erheblich weniger verdient als ein Beamter. Diese Aussage gilt für alle Besoldungsordnungen.

Weiterhin ist festzuhalten, dass sich die steuerlichen Nachteile der Beamten in sehr engen Grenzen halten.

### 6.3 Vergleich der Ruhestandseinkommen von Pensionären und Rentnern

Im Ruhestand müssen Beamte ihre Pension voll versteuern. Bei den Beschäftigten der Privatwirtschaft unterliegen Alterseinkünfte ab dem Jahr 2005 zu 50 Prozent der Besteuerung.

Dies gilt für alle Bestandsrenten sowie die 2005 erstmals gezahlten Renten. Der zu versteuernde Anteil der Rente wird für jeden neu hinzukommenden Rentnerjahrgang bis zum Jahr 2020 in Schritten von zwei Prozentpunkten auf 80 Prozent und anschließend in Schritten von einem Prozentpunkt bis zum Jahr 2040 auf 100 Prozent angehoben. Der sich nach Maßgabe dieser Prozentsätze ergebende steuerfrei bleibende Teil der Rente wird auf Dauer als fester Betrag und nicht als Prozentsatz festgeschrieben.

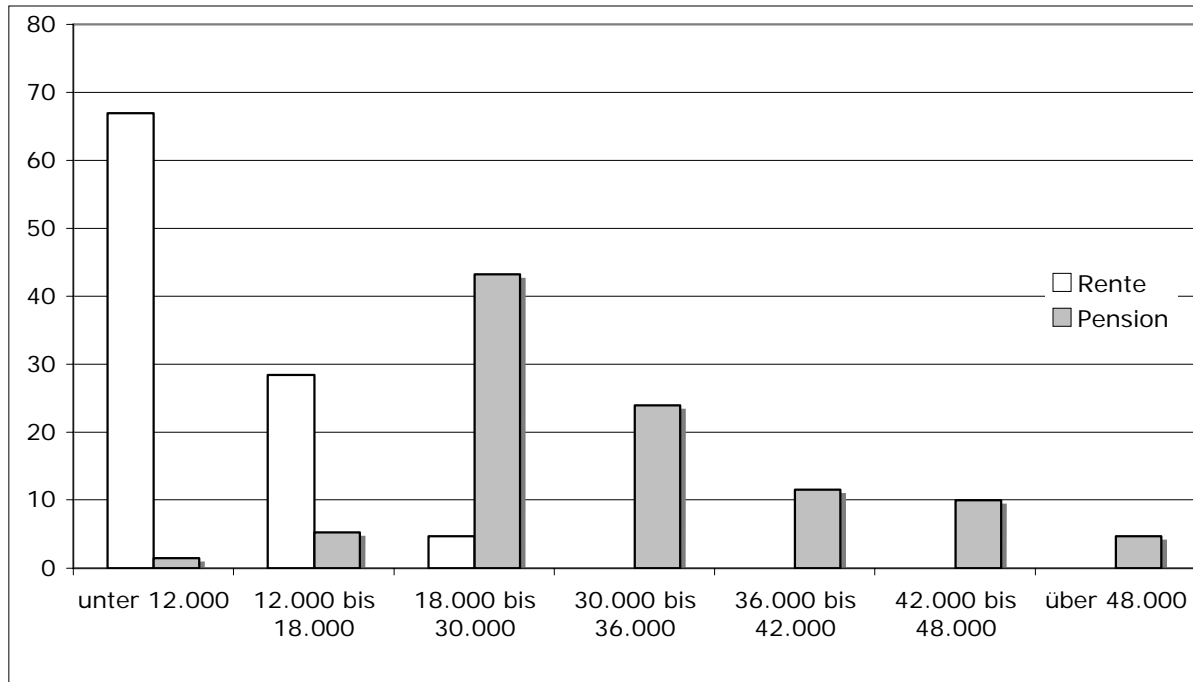
Bei dem Vergleich zwischen Pensionen und Renten ist an die Systematik, nach der Rentenbeiträge erhoben werden, zu erinnern: Die gesetzliche Rentenversicherung ist eine Pflichtversicherung für Arbeitnehmer. Rund 80 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung gehören ihr an. Arbeitnehmer zahlen 9,75 Prozent (Jahr 2005) ihres monatlichen Brutto-Einkommens direkt als Beitrag zur Rentenversicherung. Den gleichen Betrag entrichtet der Arbeitgeber. Einkommensteile, die über der sogenannten Beitragsbemessungsgrenze von jährlich 62.400 Euro (Jahr 2005) liegen, werden für die Rentenversicherung nicht berücksichtigt. Die erzielbare Rente kann also einen Maximalbetrag nicht übersteigen.

Bei Verrentung am 1.1.2005 betrug die maximal mögliche, theoretisch erreichbare Brutto-Jahresrente (Maximalrente) 26.340,92 Euro. Diesen Betrag zu erreichen, ist nicht völlig ausgeschlossen. Die dazu notwendigen Bedingungen werden allerdings selten zu erfüllen sein: Der Rentenversicherte hat 45 Jahre lang stets über der Beitragsbemessungsgrenze verdient. Er hat also von Beginn seines Berufslebens mit zwanzig Jahren ein vergleichsweise hohes Einkommen, das über die Jahre deutlich wächst. Er hat seinen Arbeitsplatz trotz der in der Praxis häufigen Frühverrentung bis zu seinem 65. Lebensjahr behalten und war niemals arbeitslos. Seine Rente, die Maximalrente, entspricht knapp einer Jahrespension in A10. Dafür entrichteten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen Beitragszahlungen von rund 225.927,51 Euro, der Arbeitnehmer alleine etwa 112.963,75 Euro.

Im Vergleich mit den Pflichtversicherten beziehen Beamte hohe Altersruhegelder (siehe Graphik 6.3.1).<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung in Zahlen 2005, S. 44f; Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 97, Übersicht A I 10.



Graphik 6.3.1: Bandbreite der Renten und Pensionen (die Säulenhöhe entspricht dem Prozentsatz der Empfänger des entsprechenden Ruhegehalts)

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Die Jahresrente von rd. zwei Dritteln der Rentnerinnen und Rentner beträgt weniger als 12.000 Euro pro Jahr. Eine Pension auf diesem niedrigen Niveau erhalten nur 1,5 Prozent der Beamten.

Umgekehrt bedeutet das, dass nur etwa ein Drittel aller Rentenbezieher, aber knapp hundert Prozent der Pensionäre, ein Altersruhegeld von mehr als 12.000 Euro pro Jahr erhalten.

Die Hälfte der Beamten erhält eine Pension, die über der maximal möglichen Rente liegt.

### **Im Gegensatz zur Mindestversorgung der Beamten gibt es keine Mindestrente.**

Nach fünfjähriger Dienstzeit hat ein Beamter Anspruch auf die Mindestversorgung von ca. 1.200 Euro pro Monat (West: 1.225,81 Euro, Ost: 1.136,44 Euro).<sup>115</sup> Das entspricht einer Jahrespension von über 14.400 Euro. Für eine Eckrente von 14.110,20 Euro muss ein pflichtversicherter Durchschnittsverdiener 45 Jahre lang arbeiten.

Alle Brutto-Pensionen der Besoldungsgruppen A10 bis A16, bzw. B1 bis B11, W1 bis W3, C1 bis C4 und R1 bis R10 liegen also über der Maximalrente. Die höchste Brutto-Pension (97.303,27 Euro pro Jahr) ist knapp viermal höher als die Maximalrente.

<sup>115</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S.96.

Ein Grund für die unterschiedliche Höhe von Renten und Pensionen ist auch die unterschiedliche Systematik, nach der die Altersruhegelder bestimmt werden. Die Höhe der Pension richtet sich nach den ruhegehaltsfähigen Bezügen des Beamten in den letzten Jahren seiner Aktivzeit. Dagegen richtet sich die Höhe der Rente grundsätzlich nach den über die gesamte aktive Zeit eingezahlten Beiträgen zur Rentenversicherung.

Wie Tabelle 6.3.2 zeigt, erhalten Beamte gut 70 Prozent ihres letzten Bruttogehalts als Pension, dagegen macht die Rente der Pflichtversicherten nicht einmal die Hälfte des letzten Bruttogehalts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) aus.

	letztes Brutto-Einkommen [Euro]	Brutto-Rente bzw. -Pension [Euro]	Brutto-Rente/-Pension in Prozent des letzten Brutto-Einkommen
Eckrentner	29.060	14.110,20	48,6
Beamter in A7	28.986	21.144,75	72,9
Maximalrentner	61.800	26.340,92	42,6
Beamter in A15	63.498	46.516,72	73,3

Tabelle 6.3.2: Jahreswerte des letzten Brutto-Einkommens und der Brutto-Rente des Eck- und Maximalrentners

Unterschiede bestehen nicht nur in der Höhe der Bruttobeträge der Altersruhegelder. Sie existieren insbesondere auch bei den verfügbaren Nettoeinkommen bei gleichem Bruttoeinkommen.

**Wie Tabelle 6.3.3 zeigt, hat bei den Ledigen ein Pensionär mit dem gleichen Bruttoaltersruhegeld wie ein Eckrentner einen Nettovorteil von 1.176 Euro pro Jahr oder gut acht Prozent. Der Nettovorteil der Pensionäre reduziert sich zwar mit steigendem Bruttoaltersruhegeld. Er bleibt aber bis zur Höhe des Betrages der Maximalrente erhalten.**

Brutto-Jahres-pension/rente [Euro]	BS	Netto-Jahres-pension [Euro]	Netto-Jahresrente BdP [Euro]	Nettovorteil Pensionär [Euro]	Nettovorteil Pensionär [% brutto]
14.110,20	ER	13.967,00	12.790,91	1.176,09	8,34
15.438,57	A2	15.059,00	13.994,54	1.064,46	6,89
16.126,15	A3	15.612,00	14.579,22	1.032,78	6,40
16.813,73	A4	16.157,00	15.146,98	1.010,02	6,01
17.439,77	A5	16.645,00	15.663,45	981,55	5,63
18.390,25	A6	17.365,20	16.444,53	920,67	5,01
19.882,64	A7	18.427,16	17.662,03	765,13	3,85
21.716,22	A8	19.774,80	19.145,56	629,24	2,90
23.170,48	A9	20.832,12	20.309,60	522,52	2,26
26.340,92	MR	23.101,15	22.801,53	299,62	1,14

Tabelle 6.3.3: Nettoeinkommen von Rentnern und Pensionären der Steuerklasse I/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe, ER: Eckrente, MR: Maximalrente)

**Bei Verheirateten ist der Nettovorteil der Pensionäre gegenüber Rentnern noch ausgeprägter. Er liegt zwischen ca. 1.300 Euro und knapp 1.900 Euro pro Jahr (siehe Tabelle 6.3.4).**

Brutto-Jahrespension/rente [Euro]	BS	Netto-Jahrespension [Euro]	Netto-Jahresrente BdP [Euro]	Netto-Vorteil Pensionär [Euro]	Netto-Vorteil Pensionär [% brutto]
14.110,20	ER	14.110,20	12.826,19	1.284,01	9,10
16.355,22	A2	16.355,00	14.866,68	1.488,32	9,10
17.042,80	A3	17.042,00	15.491,18	1.550,82	9,10
17.730,38	A4	17.730,00	16.116,57	1.613,43	9,10
18.356,42	A5	18.356,00	16.685,61	1.670,39	9,10
19.306,90	A6	19.306,00	17.549,16	1.756,84	9,10
20.799,29	A7	20.799,00	18.906,29	1.892,71	9,10
22.632,87	A8	22.632,00	20.572,49	2.059,51	9,10
24.133,22	A9	23.925,00	21.936,89	1.988,11	8,24
26.340,92	MR	25.796,00	23.943,98	1.852,02	7,03

Tabelle 6.3.4: Nettoeinkommen von Rentnern und Pensionären der Steuerklasse III/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe, ER: Eckrente, MR: Maximalrente)

**Damit verfügen Beamte in der Aktivphase und auch in der Ruhestandsphase bei gleichem Bruttoeinkommen über ein höheres Nettoeinkommen im Vergleich zu den Beschäftigten der Privatindustrie.**

Anders liegt die Situation bei der zu entrichtenden Steuer. Wie die beiden folgenden Tabellen zeigen, haben Pensionäre gegenüber Rentnern trotz Heraufsetzung des zu versteuernden Anteils der Rente durch das Alterseinkünftegesetz einen steuerlichen Nachteil gegenüber Rentnern.

Hier muss aber deutlich unterschieden werden zwischen ledigen und verheirateten Pensionären. Ledige Pensionäre zahlen bis zu gut 2.000 Euro pro Jahr mehr Steuern im Bereich der real existierenden Renten, also wenn die Höhe ihrer Pension zwischen der Eckrente und der Maximalrente liegt.

Brutto-Jahrespension/rente [Euro]	BS	Jahressteuer Pensionär [Euro]	Jahressteuer Rentner [Euro]	Steuernachteil Pensionär [Euro]	Steuernachteil Pensionär [% brutto]
14.110,20	ER	143,00	0,00	143,00	1,01
15.438,00	A2	379,00	0,00	379,00	2,45
16.126,00	A3	514,00	39,00	475,00	2,95
16.813,00	A4	656,00	94,00	562,00	3,34
17.439,00	A5	794,00	145,00	649,00	3,72
18.390,00	A6	1.024,80	226,00	798,80	4,34
19.882,00	A7	1.454,84	361,00	1.093,84	5,50
21.716,00	A8	1.941,20	540,00	1.401,20	6,45
23.170,00	A9	2.337,88	694,00	1.643,88	7,09
26.340,92	MR	3.238,85	1.076,60	2.162,25	8,21

Tabelle 6.3.5: Steuerliche Belastung von Rentnern und Pensionären der Steuerklasse I/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe, ER: Eckrente, MR: Maximalrente)

Anders liegt der Fall bei Verheirateten. Hier zahlen weder Pensionäre noch Rentner Steuern, solange ihr Altersruhegeld etwa 21.000 Euro pro Jahr beträgt. Bei Pensionen, die darüber liegen, also bei Beträgen, die zwischen der Besoldungsgruppe A2 und der Maximalrente liegen, ist die Steuerlast mit maximal 544 Euro pro Jahr vergleichsweise gering.

<b>Brutto-Jahres- pension/rente [Euro]</b>	<b>BS</b>	<b>Jahressteuer Pensionär [Euro]</b>	<b>Jahressteuer Rentner [Euro]</b>	<b>Steuernachteil Pensionär [Euro]</b>	<b>Steuernachteil Pensionär [% brutto]</b>
14.110,20	ER	0,00	0,00	0,00	0,00
16.355,00	A2	0,00	0,00	0,00	0,00
17.042,00	A3	0,00	0,00	0,00	0,00
17.730,00	A4	0,00	0,00	0,00	0,00
18.356,00	A5	0,00	0,00	0,00	0,00
19.306,00	A6	0,00	0,00	0,00	0,00
20.799,00	A7	0,00	0,00	0,00	0,00
22.632,00	A8	0,00	0,00	0,00	0,00
24.133,00	A9	208,00	0,00	208,00	0,86
26.340,92	MR	544,00	0,00	544,00	2,07

Tabelle 6.3.6: Steuerliche Belastung von Rentnern und Pensionären der Steuerklasse III/0 (BdP: Beschäftigter der Privatindustrie, BS: Besoldungsgruppe, ER: Eckrente, MR: Maximalrente)

Pensionäre zahlen also abhängig von Familienstand und Höhe der Pension höhere Steuern als Rentner und verfügen dennoch über ein höheres Nettoeinkommen. Der Grund ist, dass sich Pensionäre nur zu 30 Prozent krankenversichern müssen, 70 Prozent übernimmt die Beihilfe. Zudem hat der Pensionär einen Freibetrag von 3.900 Euro (Jahr 2005).

Die hier dargelegte steuerliche Situation lag schon vor dem Alterseinkünftegesetz vor.<sup>116</sup> Es scheint daher nicht gerechtfertigt gewesen zu sein, die Steuern auf Renten zu erhöhen. Denn zumindest bei Verheirateten bestehen bei Pensionären keine nennenswerten steuerlichen Nachteile gegenüber Rentnern.

Zusammenfassend lässt sich für die Ruhestandsphase feststellen, dass bei Pensionen mit Beträgen im Bereich der real existierenden Renten für verheiratete Pensionäre keine spürbare Steuerbenachteiligung der Pensionäre gegenüber Rentnern besteht. Bei ledigen Pensionären könnte man von einem leichten Nachteil sprechen. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass der Rentner als Pflichtversicherter erhebliche Eigenmittel für seine Rente aufgebracht hat.

<sup>116</sup> Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V. (Hg.), H. Mayer, H. Morgenbrod, Eine Informationsschrift zur Besteuerung von Renten und Pensionen, München 2002, S. 15ff.

## 7.0 Konsequenzen

Für die Versorgung der Pensionäre werden die öffentlichen Haushalte – das heißt also die Steuerzahler - in Zukunft gewaltige Summen aufbringen müssen. Von rund 25 Milliarden Euro im Jahre 2003 werden diese Ausgaben schon gemäß der mittleren Variante (Variante 2) der Vorausberechnungen der Bundesregierung bis zum Jahr 2030 auf rund 61,5 Milliarden Euro ansteigen - bis zum Jahre 2050 sogar auf rund 91,5 Milliarden. Damit wächst das Ausgabenvolumen bis zum Jahre 2050 also auf ca. das 3,7-fache gegenüber 2003 an. Eine andere Variante der Vorausberechnungen geht sogar von einem Anstieg auf das 5,5-fache aus.<sup>117</sup>

Zukünftig werden die Beamtenpensionen zunehmend die finanziellen Mittel für wichtige Aufgaben des Staates verbrauchen. Es ist absehbar, dass als Folge die Staatsverschuldung weiter steigen wird, die Steuern erhöht werden und wichtige öffentliche Investitionen unterbleiben. Ohne deutliche Reformen der Beamtenversorgung wird sich darüber hinaus die Schere zwischen dem hohen Versorgungsniveau der Beamten und den Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung weiter öffnen.

Grundsätzlich empfiehlt sich also große Zurückhaltung bei den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen. Das betrifft vor allem die Bundesländer. Sie haben die meisten Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Ihre Verschuldung liegt zwischen 9,4 Prozent (Bayern) und 71 Prozent (Berlin) des jeweiligen Bruttosozialproduktes. Selbst ohne Berlin beträgt die Verschuldung der Bundesländer im Mittel 30 Prozent des Bruttosozialproduktes.<sup>118</sup>

An Warnungen vor einem durch die Beamtenversorgung bedingten finanziellen Fiasko fehlt es nicht. „[Die] Zahlungen, die geleistet werden müssen, [wachsen] auch in eine Größenordnung hinein, die die Haushalte der Länder sprengen wird.“<sup>119</sup> Ähnlich der heutige Landwirtschaftsminister Seehofer. Er fordert ein eisernes Sparprogramm bei Bund, Ländern und Kommunen, um Rücklagen für die Beamtenversorgung zu bilden. Andernfalls käme es zu einer Katastrophe, die ab dem nächsten Jahrzehnt einsetzt.<sup>120</sup>

Angesichts dieser düsteren Zukunftsaussichten fehlt es nicht an Vorschlägen, welche Maßnahmen im öffentlichen Dienst zu ergreifen sind, um die Ausgaben auf ein beherrschbares Maß zu reduzieren. Diese Maßnahmen betreffen sowohl aktive Beamte, den Übergang von Beamten in den Ruhestand sowie Pensionäre.

Eine immer wieder geforderte Maßnahme ist, den öffentlichen Dienst grundsätzlich zu verschlanken. Auf diese Weise kann die Anzahl der zukünftigen Versorgungsempfänger reduziert und gleichzeitig bei den Personalkosten gespart werden. In die gleiche Richtung geht der Vorschlag im Bericht „Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft“, der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf, Januar 2003 (auch Bull-Bericht oder NRW-Studie genannt). Hier wird eine weitgehende Abschaffung des Berufsbeamtentums vorgeschlagen.<sup>121</sup> Ähnlich äußerte sich der ehemalige Innenminister Otto Schily: „Wir sollten Beamte nur bei hoheitlichen Tätigkeiten einsetzen.“<sup>122</sup> Selbstverständlich sind Einsparungen im Personalbereich nicht nur

---

<sup>117</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, den 25. Mai 2005, S. 68.

<sup>118</sup> Der Spiegel vom 29.5.2006, S. 45.

<sup>119</sup> Der ehemalige Bundesinnenminister Otto Schily in der Sendung Frontal21, ZDF, 9. August 2005.

<sup>120</sup> Der CSU-Politiker Horst Seehofer in der Sendung Frontal21, ZDF, 9. August 2005.

<sup>121</sup> NRW-Studie, Düsseldorf, Januar 2003, S. 15.

<sup>122</sup> Süddeutsche Zeitung vom 13.1.2004, S. 20.



im Hinblick auf die Verminderung der Versorgungslasten notwendig, sondern auch generell nötig für die Entlastung der öffentlichen Haushalte und der Steuerzahler.<sup>123</sup>

Zur Begrenzung der zukünftigen Versorgungslasten sollten für die Finanzierung der späteren Pension eines neu eingestellten Beamten versicherungsmathematisch kalkulierte Mittel in einen Versorgungsfond eingezahlt werden. Das ist bereits in der Diskussion, und in zwei Bundesländern wird das schon so gehandhabt.<sup>124</sup>

Vor dem Hintergrund steigender Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sprach sich Gisela Färber, Mitglied des Sozialbeirats der Bundesregierung, für eine Beteiligung der Beamten an ihrer Altersversorgung aus.<sup>125</sup>

Ebenso sollte die Lebensarbeitszeit der Beamten über den bisherigen regulären Ruhestandsbeginn hinaus verlängert werden, um dem Anstieg der Versorgungsausgaben infolge der steigenden Lebenserwartung entgegenzuwirken.<sup>126</sup>

Eine seit langem überfällige Maßnahme ist schließlich die Anpassung der Besoldung aktiver Beamter an das Lohnniveau der Region, in der sie arbeiten. Beamte in Industrieregionen würden danach besser besoldet als solche in strukturschwachen Gegenden. Das ist bei den Beschäftigten der Privatwirtschaft seit vielen Jahren eine Selbstverständlichkeit.<sup>127</sup>

Neben den aufgeführten Maßnahmen, die in erster Linie aktive Beamte betreffen, gibt es auch solche, die den Ruhestand bzw. die Bedingungen für den Ruhestand dieser noch tätigen Beamten angehen.

Der Zeitraum, in dem Versorgungszahlungen zu leisten sind, wird sowohl durch vorzeitige Pensionierungen als auch durch steigende Lebenserwartung der Pensionäre verlängert. Im Augenblick sind die Fallzahlen für vorzeitige Pensionierungen zwar rückläufig, aber insgesamt nicht unbedeutend. Es ist zu vermuten, dass die Fälle von Frühpensionierungen wieder zunehmen, wenn die Altersteilzeitmöglichkeiten eingeschränkt werden oder zukünftig die Regelaltersgrenze heraufgesetzt wird. Um dem entgegen zu wirken, muss in Zukunft vor allem das Vorliegen von Dienstunfähigkeit stärker überprüft werden. Ebenso sollte bei vorzeitigem Pensionsbezug eine stärkere Kontrolle von hinzuverdienstem Einkommen stattfinden.<sup>128</sup>

Um das Versorgungsniveau deutlich abzusenken, müssen vor allem die anrechenbaren Dienstbezüge begrenzt werden. So sollten die Dienstbezüge nur bis zu einer Höchstgrenze ruhegehaltsfähig sein - so wie in der gesetzlichen Rentenversicherung die maximal erzielbare Rentenhöhe durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt wird.<sup>129</sup> Das heißt auch, dass der Berechnung der Pension nicht das Gehalt der letzten Jahre zu Grunde gelegt wird, sondern die relative Gehaltsposition des Beamten während seiner gesamten

---

<sup>123</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. VI.

<sup>124</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. III.

<sup>125</sup> Süddeutsche Zeitung vom 9.5.2005, S. 7.

<sup>126</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. III.

<sup>127</sup> Der Spiegel vom 13.1.2003, S. 24.

<sup>128</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. III.

<sup>129</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 4.

Dienstzeit. Zeiten der Ausbildung an Hochschulen sollten, wie in der Rentenversicherung auch, bei der Beamtenversorgung grundsätzlich insgesamt nicht mehr pensionssteigernd sein.<sup>130</sup>

Eine weitere Reduzierung der Versorgungslasten ist möglich durch das Heraufsetzen der Wartefrist für den Bezug der sogenannten Mindestversorgung. Bisher tritt diese Versorgung ein, wenn der Beamte eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren absolviert hat. Eine Heraufsetzung der Wartefrist auf zehn Jahre, wie der Berliner Rechnungshof es vorschlägt, ist gerechtfertigt. Eine Mindestversorgung von 1.225 Euro pro Monat (neue Bundesländer) erhielten Anfang des Jahres 2003 rund 7.000 Pensionäre der Gebietskörperschaften im früheren Bundesgebiet.<sup>131</sup>

Im Hinblick auf den Versorgungsvorsprung der Pensionäre im Vergleich zu den Rentnern sollte der Anstieg der Pensionen auf längere Sicht stärker gedämpft werden als die Zunahme der Aktiv-Bezüge. Überschlägige Berechnungen zeigen, dass beispielsweise bei einer Dämpfung des Pensionsanstiegs um jeweils einen Prozentpunkt im Vergleich zu den Gehältern über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg schließlich ein Versorgungsniveau von rund 60 Prozent erreicht würde.

Ein solches Versorgungsniveau ist immer noch sehr günstig im Vergleich zum Brutto-Rentenniveau, das sich (zum Vergleich umgerechnet auf 40 Versicherungsjahre) gegenwärtig auf rund 43% beläuft und in 20 Jahren weiter auf dann rund 35% abzusinken droht. Das Versorgungsniveau liegt auch unter Berücksichtigung der durchschnittlichen betrieblichen Altersversorgung weit unter dem Pensionsniveau.<sup>132</sup>

Eine Maßnahme, die teilweise bereits durchgeführt wurde, ist der Abbau und die letztliche Streichung der sogenannten Sonderzahlung für Pensionäre. Diese, manchmal auch 13. Pension genannt, sollte weiter reduziert und möglichst bald ganz gestrichen werden. **Die Sonderzahlung lässt sich als Honorierung einer Jahresarbeitsleistung nämlich nicht rechtfertigen.** Die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben aus Einspargründen bereits die Streichung bis auf einen geringen kinderbezogenen Betrag vorgenommen.<sup>133</sup>

Ebenso sollten die Reformen der Rentenversicherung zeit- und wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Diese Maßnahme ist nicht nur aus finanziellen Erwägungen notwendig, sie liegt auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der Sozialpolitik. Eine solche Übertragung findet – wenn überhaupt – erst mit einiger Zeitverzögerung statt. Ein Beispiel ist das im Juni 2004 beschlossene Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz. Für seine Anwendung im Beamtenbereich liegt noch nicht einmal ein Gesetzentwurf vor.<sup>134</sup>

Die Ausgaben für die Versorgungsempfänger erhöhen sich nicht unbeträchtlich durch die sogenannten Beihilfen, also Zahlungen im Krankheits- und Pflegefalle. Die dafür notwendigen Mittel werden in Zukunft stark ansteigen müssen. Bei den

---

<sup>130</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. II.

<sup>131</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. 31.

<sup>132</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. I.

<sup>133</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. II.

<sup>134</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Beamtenprivilegien in der Altersversorgung beseitigen, Berlin 25. August 2004, S. 5f.

Versorgungsempfängern sollte daher der beihilfefähige Anteil ihrer Ausgaben im Krankheitsfalle von bisher 70 auf 50 Prozent reduziert werden. Darüber hinaus sollte der Katalog der beihilfefähigen Ausgaben im Hinblick auf weitere vertretbare Einschränkungen gründlich überprüft werden. Und bei der Bemessung der Beihilfen sollten generell nicht mehr derart hohe Gebührensätze der Ärzte wie bisher anerkannt werden.<sup>135</sup>

Schließlich ist es durchaus denkbar, dass ein Vorschlag des Berliner Finanzsenators, Thilo Sarrazin, umgesetzt wird: Er möchte die Beamtenpensionen solange einfrieren, bis sie eine finanziell tragbare Höhe erreicht haben. Wenn sich der Staat nicht bald Gedanken über einen geordneten Rückzug aus der hohen Beamtenversorgung mache, fürchtet er um den sozialen Frieden im Land.<sup>136</sup>

Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Mehrzahl der hier aufgeführten Maßnahmen dringend notwendig ist. Denn in der heutigen Form sind die aktiven Beamten, vor allem aber die Pensionäre, mittelfristig nicht mehr finanzierbar. Den Beamtenvertretern scheint es an einer diesbezüglichen Einsicht zu fehlen: „Wer den Beamtenstatus angreift und seine hergebrachten Grundsätze aus der Verfassung streichen oder auch nur in ihrem Wesen antasten will, rüttelt an den Grundfesten der Staatlichen Ordnung.“ So der Vorsitzende des Beamtenbundes, Peter Heesen.<sup>137</sup>

**Es ist abzuwarten, ob und welche Maßnahmen von der Politik umgesetzt werden. Im Bundestag entstammen rd. 40 Prozent der Abgeordneten dem öffentlichen Dienst, in den Landtagen durchschnittlich 50 Prozent.**<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen - Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 2006, S. III.

<sup>136</sup> Süddeutsche Zeitung vom 24.2.2004, S. 5.

<sup>137</sup> Süddeutsche Zeitung vom 25.11.2004, S. 6.

<sup>138</sup> Der Spiegel vom 11.10.2004, S. 26.

# **Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V.**

---

**Zielsetzung des Vereins ist die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens. Daraus leitet sich als spezifischer Vereinszweck die Förderung von politischer Bildung und Erziehung ab. Der Verein verfolgt keine politischen Zwecke im Sinne der einseitigen Beeinflussung der politischen Meinungsbildung oder der Förderung von politischen Parteien.**

**Aus dem Satzungszweck resultieren folgende Aufgaben zu seiner Verwirklichung:**

- **Erläuterung von komplexen politischen und sozialpolitischen Zusammenhängen, speziell des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes, des Mehrparteiensystems und des parlamentarischen Regierungssystems,**
- **Förderung der Bereitschaft zu aktiver politischer Beteiligung, insbesondere hinsichtlich des Eintretens für die Grundrechte, Rechtsgleichheit und das Mehrheitsprinzip,**
- **Stärkung der Kritikfähigkeit und Handlungsbereitschaft der Bürger, speziell durch die Förderung des Pluralismus und der Toleranz gegenüber abweichenden Meinungen,**
- **Dialog und Zusammenarbeit mit anderen demokratischen Organisationen,**
- **Bereitstellung und Verbreitung von objektiven Informationen, einschließlich ihrer Quellen, durch öffentliche Bildungsveranstaltungen und schriftliche Information an Mitglieder und Öffentlichkeit.**

---

Verfasser:  
Dipl. Phys. Herbert Mayer  
Dr. Horst Morgan  
Ausgabestand: Oktober 2006

Herausgeber und Druck:  
Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V.  
Starenweg 4  
82223 Eichenau  
Tel. (089) 46 20 13 63 – Anrufbeantworter  
e-mail: [info@adg-ev.de](mailto:info@adg-ev.de)  
Homepage: [www.adg-ev.de](http://www.adg-ev.de)