



---

**Ausarbeitung**

---

**Leistungen der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung des Bundes**

Entwicklung und gesetzliche Regelungen mit größerer Tragweite seit Ende der 70er Jahre



**Leistungen der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung des Bundes**

Entwicklung und gesetzliche Regelungen mit größerer Tragweite seit Ende der 70er Jahre

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 141/13, WD 6 - 3000 - 077/13  
Abschluss der Arbeit: 5. August 2013  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung, WD 6: Arbeit und Soziales  
Telefon: [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung im Alterssicherungssystem in Deutschland</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung</b>	<b>5</b>
2.1.	Versicherungsprinzip und Teilhabeäquivalenz	5
2.2.	Rentenniveau und Rentenanpassung	6
2.3.	Die Standard- oder Eckrente	7
<b>3.</b>	<b>Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der Beamtenversorgung</b>	<b>7</b>
3.1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
3.2.	Rechtsetzungskompetenz nach der Föderalismusreform I	8
<b>4.</b>	<b>Untauglichkeit einer direkten Gegenüberstellung von Rentenversicherung und Beamtenversorgung</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>Rentenpolitische Entscheidungen mit größerer Tragweite seit Ende der 70er Jahre</b>	<b>9</b>
5.1.	Haushaltsbegleitgesetz 1984	10
5.2.	Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz	10
5.3.	Rentenreform 1992	10
5.4.	Die Rentenversicherung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung	11
5.5.	Weitere Änderungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den 1990er Jahren	12
5.6.	Erste rentenrechtliche Maßnahmen der rot-grünen Koalition	12
5.7.	Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	13
5.8.	Abkehr von der Lebensstandardsicherung zugunsten einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik durch Absenkung des Rentenniveaus und Einführung einer staatlich geförderten zusätzlichen Alterssicherung	13
5.9.	Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Formel für die Rentenanpassung	14
5.10.	Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre	15
<b>6.</b>	<b>Entwicklung der Beamtenversorgung des Bundes seit Ende der 70er Jahre</b>	<b>16</b>
6.1.	Wesentliche Gesetzgebungsschritte im Bereich der Beamtenversorgung des Bundes	16
6.2.	Entwicklung der Beamtenversorgung	20
6.2.1.	Entwicklung der Versorgungsausgaben	20
6.2.2.	Entwicklung des durchschnittlichen Ruhegehaltssatzes	22
6.2.3.	Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter beim Bund	24
<b>7.</b>	<b>Ausblick</b>	<b>26</b>

## 1. Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung im Alterssicherungssystem in Deutschland

In Deutschland hat sich seit der Industrialisierung ein differenziertes Alterssicherungssystem gebildet, das, wie in den meisten entwickelten Ländern, auf drei Säulen beruht. So erfolgt die finanzielle Absicherung der älteren Generation über diverse öffentlich-rechtliche Pflichtsysteme sowie die betriebliche und private Altersvorsorge.<sup>1</sup> Zur ersten und wichtigsten Säule der Alterssicherung ist die gesetzliche Rentenversicherung zu zählen, in der die abhängig Beschäftigten als größte Gruppe der Erwerbstätigen und bestimmte schutzbedürftige selbständig Erwerbstätige pflichtversichert sind. Daneben bestehen in der ersten Säule als obligatorische weitere Alterssicherungssysteme die Alterssicherung der Landwirte, die berufsständischen Versorgungswerke und die Beamtenversorgung. Zur zweiten Säule der Alterssicherung werden als betriebliche Altersversorgung Leistungen verstanden, die Arbeitgeber ihren Mitarbeitern zur Sicherung der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zusagen. Zur dritten Säule der Alterssicherung, der privaten Altersvorsorge, werden alle Formen der privaten Vermögensbildung gezählt, die der Vorsorge für das Alter dienen können. Einen Überblick über die Alterssicherung in Deutschland enthält die folgende Abbildung:<sup>2</sup>

Alterssicherungssystem:

	<b>1. SÄULE: Regelversorgung in öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen</b>	<b>2. SÄULE: Zusätzliche betriebliche Altersversorgung</b>	<b>3. SÄULE: Ergänzende individuelle Vorsorge</b>
<b>Beamte</b>	Beamtenversorgung		
<b>Arbeitnehmer</b>	Gesetzliche Rentenversicherung	Betriebsrenten	
<b>Bestimmte schutzbedürftige Selbständige</b>			
<b>Landwirte</b>	Alterssicherung der Landwirte	Private Altersvorsorge	
<b>Bestimmte freiberuflich Tätige (z. B. Ärzte)</b>	Berufsständische Versorgung		
<b>Unternehmer</b>			

1 Einen Überblick über die Alterssicherung für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen in Deutschland enthält u. A. Viebrok, Holger und Himmelreicher, Ralf K. (2001). In: Verteilungspolitische Aspekte vermehrter privater Altersvorsorge, ZeS-Arbeitspapier 17/2001, S. 19 ff.

2 Vereinfachte Darstellung nach Schmähl, Winfried (2012). In: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 6, Übersicht 3: Struktur des Alterssicherungssystems für verschiedene Bevölkerungsgruppen, S. 140.

Den einzelnen Sicherungssystemen kommt eine unterschiedliche Bedeutung zu: Die Systeme der ersten Säule stellen in der Regel den größten Teil der zur Absicherung des Lebensstandards erforderlichen Mittel zur Verfügung und haben deshalb für die dort Versorgten die Funktion einer Regel- oder Basissicherung. Die betriebliche Altersversorgung hat als zweite Säule die Funktion, eine vorhandene Regel- oder Basissicherung zu ergänzen. Mit der privaten Altersvorsorge in der dritten Säule soll eine eventuelle Versorgungslücke im Alter zwischen dem letzten Erwerbseinkommen und den Leistungen der ersten beiden Säulen geschlossen werden.

## 2. Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung

Als Zweig der Sozialversicherung unterliegt die gesetzliche Rentenversicherung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Rechtliche Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung ist seit der Rentenreform 1992 das Sechste Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Bereits im Jahre 1957 wurde in Westdeutschland das System der bruttolohnbezogenen dynamischen Rentenversicherung eingeführt, an dem mit der Rentenreform 1992 festgehalten und welches nach der Vorgabe des Einigungsvertrags auf Ostdeutschland übergeleitet wurde.

### 2.1. Versicherungsprinzip und Teilhabeäquivalenz

Die Höhe einer Rente richtet sich vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Erwerbseinkommen. Die Beiträge werden nach einem Vomhundertsatz (Beitragssatz) von den Erwerbseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben.<sup>3</sup> Darüber liegende Einkommen sind insoweit nicht schutzbedürftig und werden daher nicht von der ersten Säule der Alterssicherung erfasst. Die Beiträge werden je zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgeber getragen

Durch den für alle Versicherten in der allgemeinen Rentenversicherung geltenden Beitragssatz hängt die Rentenhöhe zwar von der Höhe der gezahlten Beiträge ab, dennoch besteht zwischen der Summe der im gesamten Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der insgesamt im Ruhestand bezogenen Leistungen keine direkte Äquivalenz. Hintergrund hierfür ist, dass der Beitragssatz nicht als statische Größe feststeht, sondern je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten und den Anforderungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems variiert. Eine exakte Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung besteht daher lediglich innerhalb einer Jahrgangskohorte<sup>4</sup> bei durchgehender Versicherung.<sup>5</sup>

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht insoweit neben dem Versicherungsprinzip auch auf dem Prinzip der so genannten Teilhabeäquivalenz, nach dem die Rentenhöhe auf das Verhältnis des durch Beiträge versicherten individuellen Erwerbseinkommens zum durchschnittlichen Ver-

---

3 Der Beitragssatz beträgt seit 1. Januar 2013 in der allgemeinen Rentenversicherung 18,9 Prozent, die jährliche Beitragsbemessungsgrenze in Westdeutschland 69 600 Euro und in Ostdeutschland 58 800 Euro.

4 D. h. für Gruppen von Versicherten, die zur selben Zeit Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben.

5 Ruland, Franz (2012): „Grundprinzipien der Rentenversicherung“, in: In: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln 2012, Luchterhand, Kapitel 9, Rd. 47.

dienst aller Versicherten zurückgeht.<sup>6</sup> Dabei werden relative Einkommenspositionen aus der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen, so dass bei lückenloser Erwerbsbiographie Versicherte mit einem höheren Einkommen im Verhältnis zum Durchschnittsverdiener überdurchschnittliche Renten erhalten, während die Rente für Versicherte mit geringeren Einkommen oder diskontinuierlicher Erwerbsbiographie unter dem Durchschnitt liegt.

Dem Versicherungsprinzip steht in der gesetzlichen Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich in beträchtlichem Umfang gegenüber. Zu diesem Solidarprinzip gehören sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Äquivalent zum gezahlten Beitrag erbracht werden und insoweit nicht beitragsgedeckt, also versicherungsfremd sind. Die Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen erfolgt aus Bundesmitteln.

## 2.2. Rentenniveau und Rentenanpassung

Mit dem Rentenniveau wird das Verhältnis von Renten zu Arbeitsentgelten beschrieben.<sup>7</sup> Dabei handelt es sich um eine für die Angemessenheit und Akzeptanz von Rentenreformen maßgebliche Größe, die im Zusammenhang mit der Anpassung der Renten zu sehen ist. Folgt diese nicht exakt der Lohn- und Gehaltsentwicklung, verändert sich das Rentenniveau entsprechend nach oben oder nach unten. Die laufenden Renten werden regelmäßig zum 1. Juli eines Jahres angepasst. Die Höhe der Rentenanpassungen wird vor allem von der Veränderung der Einkommen der beschäftigten Arbeitnehmer beeinflusst. Die hierfür maßgebenden Werte werden nach einem gesetzlich detailliert vorgegebenen Berechnungsverfahren durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt.<sup>8</sup>

Mit dem Rentenniveau eng verknüpft ist das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung. Als Sicherungsziel der bruttolohnbezogenen dynamischen Rentenversicherung galt einst, dass die Versicherten als Rentner unter Berücksichtigung verminderter Bedürfnisse den Lebensstandard aufrechterhalten können, den sie im Durchschnitt ihres Arbeitslebens hatten. Dabei können für die Ermittlung des Rentenniveaus Brutto- oder Nettobeträge herangezogen werden. Nach einem erfüllten Arbeitsleben wurde früher ein Nettorentenniveau von 65 bis 70 Prozent als angemessen angesehen.<sup>9</sup> Durch bestimmte Dämpfungsfaktoren in der Formel für die Rentenanpassung ist seit dem Jahr 2001 eine allmähliche Senkung des Rentenniveaus vorgesehen.

---

6 Rürup, Bert (2006): „Die Bedeutung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Gesetzliche Rentenversicherung“, in: Deutsche Rentenversicherung, 4-5/2006, S. 240.

7 Braun, René (2012): Aktueller Begriff „Rentenniveau als Sicherungsziel in der Alterssicherung“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 6 3010-148/12), Berlin, Deutscher Bundestag.

8 Vgl. zur letzten Rentenanpassung zum 1. Juli 2013: Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2013 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2013 - RWBestV 2013), Bundesrats-Drucksache 287/13.

9 Thiede, Reinhold (1998): „Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: Die Angestelltenversicherung, 45, 5-6/1998.

### 2.3. Die Standard- oder Eckrente

Das für sozialpolitische Erwägungen gängige Rentenniveau bezieht sich nicht, wie häufig falsch dargestellt, auf den letzten individuellen Verdienst, sondern auf einen Durchschnittswert. Für die Bestimmung des so bezeichneten Standardrentenniveaus wird modellhaft eine fiktive Altersrente ermittelt, die auf einer Beitragszahlung für 45 Jahre aus einem durchschnittlichen Verdienst beruht. Diese so genannte Eck- oder Standardrente wird dem Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung aus der Anlage 1 SGB VI gegenübergestellt.

Seit dem im Jahre 2005 erfolgten Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen kann das bis dahin gebräuchliche Nettorentenniveau nicht mehr als Sicherungsziel für die gesetzliche Rentenversicherung herangezogen werden, da sich der Steuersatz nach dem Jahr des Rentenzugangs richtet und somit keine einheitliche Besteuerung aller Rentenbezieher mehr erfolgt. Für das Sicherungsniveau wird deshalb seitdem die um die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung geminderte Standardrente ohne Berücksichtigung der auf sie entfallenden Steuern herangezogen. Diese verfügbare Standardrente vor Steuern ist ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt zu setzen, das ohne Berücksichtigung der darauf entfallenden Steuern um den Arbeitnehmersozialbeitrag einschließlich des Aufwands für die zusätzliche Altersvorsorge zu mindern ist. Das zuvor gebräuchliche Nettorentenniveau ist für die Betrachtung der Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung vom Sicherungsniveau vor Steuern zu unterscheiden und darf nicht synonym verwandt werden. Das Nettorentenniveau schwankte seit 1957 um etwa 70 Prozent, lag zum Teil aber auch deutlich darunter. Im Jahr 2004 wurden etwa 67,9 Prozent erreicht. Das Sicherungsniveau vor Steuern hatte 1977 mit 59,8 Prozent den höchsten Wert erreicht und ist seitdem rückläufig. Aktuell beträgt das Sicherungsniveau vor Steuern 49,6 Prozent.<sup>10</sup>

Die Entwicklung der Standardrente und des Rentenniveaus seit Ende der 70er Jahre ist der Statistik der Deutschen Rentenversicherung „Rentenversicherung in Zeitreihen 2012“ zu entnehmen, die als Anlage beigefügt ist.

## Anlage 1

### 3. Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der Beamtenversorgung

Die Beamten des Bundes werden von einem eigenständigen System der sozialen Sicherung erfasst, der Beamtenversorgung des Bundes. Die Beamtenversorgung nimmt Aufgaben wahr, die sich im System der sozialen Sicherung ansonsten verschiedene Sozialversicherungsträger teilen. Sie reichen von der Regelsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung über die Zusatzsicherung nach dem Betriebsrentengesetz und die Leistungsgewährung bei Arbeitsunfällen oder -beschädigungen durch die Berufsgenossenschaften bis hin zur Übernahme von Kosten des Personalabbaus, eine Aufgabe, die für Tarifbeschäftigte – so z.B. beim Vorruhestand – die Bundesagentur für Arbeit und die gesetzliche Rentenversicherung realisieren.<sup>11</sup>

---

10 Rentenversicherung in Zeitreihen 2012. DRV-Schriften Bd. 22, herausgegeben von der Deutschen Rentenversicherung Bund, S. 260, auszugsweise als Anlage 1 zu dieser Ausarbeitung beigefügt.

11 Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2009, BT-Drs. 16/12660, S. 51 f.

### 3.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Staat unterliegt einer Gewährleistungspflicht für die Alterssicherung seiner Beamten, die aus Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz<sup>12</sup> (GG) abgeleitet wird. Somit beruht die Beamtenversorgung auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen der dort zitierten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Hierzu gehört das sog. Alimentationsprinzip, das den Dienstherrn verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm einen Lebensunterhalt zu gewähren, der seinem Dienststrang und der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung angemessen ist, und darüber hinaus der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards Rechnung trägt.<sup>13</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Beamte dabei über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet. Dabei ist auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Qualifikation zu berücksichtigen. Diese Besoldungsgrundsätze prägen zugleich die Ausgestaltung des Ruhegehalts. Zu den Grundlagen des Berufsbeamtentums gehört, dass das Ruhegehalt anhand der Dienstbezüge des letzten vom Beamten bekleideten Amtes zu berechnen ist und sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge widerspiegelt.<sup>14</sup>

### 3.2. Rechtsetzungskompetenz nach der Föderalismusreform I

Durch die Aufhebung von Art. 74a Grundgesetz,<sup>15</sup> der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Versorgungsrechts auch für die Beamten von Ländern und Kommunen einräumte, hat der Bund das Recht verloren, versorgungsrechtliche Regelungen auch mit (einer möglichen Sperr-) Wirkung für Länder und Kommunen zu erlassen. Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 1. September 2006 ist diese Kompetenz wieder in die Zuständigkeit der Länder zurückgefallen, die sie bis Anfang der 1970er Jahre bereits ausgeübt hatten. Diese Reföderalisierung des Versorgungsrechts der Beamten steht in einem Spannungsverhältnis zu dem politischen Ziel, Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Beachtung der Unterschiedlichkeit der Systeme auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Da mit der Föderalismusreform der Weg für bis zu 17 verschiedene Ausgestaltungen der Beamtenversorgung in Bund und Ländern eröffnet wurde, kann eine einheitliche Entwicklung der Versorgungsregelungen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt nur bedingt gewährleistet werden.

Für die vorliegende Arbeit hat dies die limitierende Konsequenz, dass sich die Ausführungen zu Gesetzgebungsschritten im Bereich der Beamtenversorgung nach der Föderalismusreform I auf den Bereich beziehen, in dem der Bund über die Kompetenzen des Versorgungsgesetzgebers verfügt.

---

12 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zul. geä. durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

13 BVerfGE 114, 258, Rn 112; st. Rspr.

14 BVerfGE 114, 258, Rn 107; st. Rspr.

15 Art. 74a GG wurde aufgehoben durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) m.W.v. 1. September 2006.



#### **4. Untauglichkeit einer direkten Gegenüberstellung von Rentenversicherung und Beamtenversorgung**

Die für die jeweiligen Berufsgruppen im Laufe vieler Jahrzehnte entwickelten Alterssicherungssysteme weichen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Finanzierung und der Leistungen zum Teil stark voneinander ab und sind insoweit nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar. So deckt die Beamtenversorgung einen größeren Teil des Sicherungsbedarfs der Zielgruppe ab als die gesetzliche Rentenversicherung. Sie fasst als bifunktionale Altersversorgung, im Unterschied zu der Zielgruppe der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes, beide Säulen der Alterssicherung - Rente der gesetzlichen Rentenversicherung und ergänzende Betriebsrente - zu einer Gesamtleistung zusammen.

Vor diesem Hintergrund ist die häufig publizistisch vorgenommene Gegenüberstellung der durchschnittlich gezahlten Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und den Ruhegehältern von Beamten untauglich. Hinzu kommt, dass den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Gegensatz zu denen aus der Beamtenversorgung meist weniger Jahre einer Erwerbstätigkeit zugrunde liegen. So senken die Renten, die nur auf wenigen Beitragsjahren beruhen, den Durchschnittsbetrag der tatsächlich gezahlten Renten beträchtlich. Der Durchschnittsbetrag der im Jahre 2012 zugegangenen Altersrenten beträgt daher lediglich 715,93 Euro und ist nur wenig aussagekräftig.<sup>16</sup> Deshalb wird anstelle dieses statistischen Mittelwerts auf die so genannte Eck- oder Standardrente genannte Rente eines Durchschnittsverdieners abgestellt (vgl. Punkt 2.3). Für die Einbeziehung in die Rentenversicherung kommt es ferner nicht auf die berufliche oder akademische Qualifikation der Versicherten an, während dies für die Berufung in ein Beamtenverhältnis von grundlegender Bedeutung ist. Schließlich sind die Einkommen von Beamten während der aktiven Erwerbstätigkeit im Durchschnitt höher als die in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Verdienste. Die Leistungen an Ruhestandsbeamte sind daher auch nicht infolge einer höchstmöglichen Berücksichtigung aufgrund einer Beitragsbemessungsgrenze wie in der gesetzlichen Rentenversicherung beschränkt. Aufgrund des Lebenszeitprinzips handelt es sich bei Beamten in der Regel um lückenlose Erwerbsbiographien. Die ist, wie dargestellt, in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht der Fall.

#### **5. Rentenpolitische Entscheidungen mit größerer Tragweite seit Ende der 70er Jahre**

Bereits aufgrund der jährlichen Rentenanpassung vergeht kaum ein Jahr, in dem die gesetzliche Rentenversicherung nicht im politischen Raum diskutiert wird. Eine umfangreiche Aufstellung sämtlicher die gesetzliche Rentenversicherung betreffender Regelungen hat die Deutsche Rentenversicherung Bund zusammengestellt.<sup>17</sup> Nachfolgend sind zur Eingrenzung lediglich die rentenrechtlichen Regelungen aufgeführt, die spürbare Leistungsausweitungen oder -kürzungen für einen großen Teil der Versicherten bedeuten:

---

16 Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenzugang 2012. Herausgegeben von der Deutschen Rentenversicherung Bund, Bd. 193, S. 3.

17 Chronik in: Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Band 22, Deutsche Rentenversicherung Bund, Oktober 2011, abrufbar im Internet unter <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/ressource?key=chronik>, zuletzt abgerufen am 1. August 2013.

### 5.1. Haushaltsbegleitgesetz 1984

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22. Dezember 1983 wurde die Wartezeit (Mindestversicherungszeit) für eine Altersrente ab dem 65. Lebensjahr von 15 auf fünf Jahre mit Beitrags- bzw. Ersatzzeiten herabgesetzt. Zugleich wurden die Anspruchsvoraussetzungen für Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erschwert. Als zusätzliche versicherungsrechtliche Voraussetzung neben der Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren müssen nunmehr in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der verminderten Erwerbsfähigkeit drei Jahre mit Pflichtbeiträgen vorliegen.<sup>18</sup>

### 5.2. Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz

Mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) vom 11. Juli 1985 wurde der zehn Jahre zuvor vom Bundesverfassungsgericht erteilte Auftrag umgesetzt, gleiche Anspruchsvoraussetzungen für Witwen- und Witwerrenten zu schaffen.<sup>19</sup> Bis dahin war der Rentenanspruch eines Witwers - im Gegensatz zu dem einer Witwe - davon abhängig, dass die verstorbene Versicherte den überwiegenden Familienunterhalt bestritten hat. Die finanzielle Mehrbelastung aus der Gleichstellung von Männern und Frauen bei den Hinterbliebenenrenten wird durch die neu eingeführte Einkommensanrechnung ausgeglichen. Danach werden 40 Prozent des einen Freibetrag übersteigenden eigenen Einkommens der Hinterbliebenen auf die Witwen- und Witwerrente angerechnet.<sup>20</sup>

Ebenfalls neu eingeführt wurde mit dem HEZG die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese wurden zunächst für ein Jahr angerechnet und der Elternteil so gestellt, als hätte er mindestens ein Entgelt in Höhe von mit 75 Prozent des durchschnittlichen Verdienstes erzielt.<sup>21</sup>

### 5.3. Rentenreform 1992

Die Diskussion über erforderliche Einschnitte in der umlagefinanzierten Rentenversicherung aufgrund der demographischen Entwicklung mit gesunkener Geburtenrate und längerer fernerer Lebenserwartung wurde bereits seit Mitte der 1980er Jahre geführt.<sup>22</sup> Zeitgleich mit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen hat der Deutsche Bundestag am 9. November 1989 nach jahrelanger Dis-

---

18 U. a. §§ 1248 Abs. 7 Satz 3, 1246 Abs. 2a, 1247 Abs. 2a RVO i. d. F. Haushaltsbegleitgesetz 1984, BGBl. I S. 1532.

19 Urteil vom 12. März 1975, Az. 1 BvL 15, 19/71 und 32/73; 1 BvR 297, 315/71, 407/72 und 37/73.

20 Künzler, Ingrid (2012): „Die gesicherten Risiken“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 12, 94.

21 Försterling, Joachim (2012): „Die Familienleistungen“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 20, Rd. 19.

22 Clemens, Johannes (2012): „Die gesetzliche Rentenversicherung im Prozess einer veränderten Alterssicherungspolitik“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 4, Rd. 1.

kussion das Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) verabschiedet, dessen Regelungen im Wesentlichen zum 1. Januar 1992 in Kraft getreten sind.<sup>23</sup>

Das RRG 1992 sah mit seinen Änderungen die gesetzliche Rentenversicherung zunächst weiterhin als leistungsdefiniertes Rentensystem mit einem als angemessenen festgelegten Nettorentenniveau von 65 bis 70 Prozent vor.<sup>24</sup> Dabei erfolgte eine Stärkung der Beitragsbezogenheit der Rente, indem unter anderem eine geänderte Bewertung beitragsfreier Zeiten, deren Höhe nunmehr von der im Erwerbsleben insgesamt erbrachten Beitragsleistung abhing, eingeführt wurde. Lücken in der Erwerbsbiographie wirken sich seitdem verstärkt ungünstig auf die Rentenberechnung aus. Aus diesem Grunde erfolgt durch die Anerkennung von Berücksichtigungszeiten für die Erziehung eines Kindes bis zu dessen zehnten Lebensjahr ein entsprechender Nachteilsausgleich. Zugleich wurde die Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Geburten nach 1991 auf drei Jahre verlängert. Ferner waren Neuregelungen des Fremdrentenrechts vorgesehen, welche in der folgenden Zeit wegen des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa mehrfach modifiziert worden sind. Die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen wurde auf Beitragszeiten vor 1992 begrenzt.

Die Rentenanpassung richtet sich seit dem RRG 1992 nicht mehr wie zuvor nach der Entwicklung der Brutto-, sondern nach der der Nettolöhne. Für Altersrenten vor Erreichung des 65. Lebensjahres wurde das Teilrentenmodell eingeführt. Altersrenten können unter Beachtung individueller Hinzuverdienstgrenzen seitdem als Teilrente in Höhe von einem Drittel, der Hälfte oder zwei Drittel der Vollrente bezogen werden. Weiterhin war vorgesehen, die Altersgrenzen für vorzeitig in Anspruch genommene Altersrenten stufenweise in der Zeit von 2001 bis 2013 auf das 65. Lebensjahr anzuheben. Eine vorzeitige Inanspruchnahme sollte weiterhin unter Inkaufnahme von versicherungsmathematischen Rentenabschlägen möglich sein. Die stufenweise Anhebung der Altersgrenzen wurde später mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) vom 25. September 1996 vorgezogen.<sup>25</sup>

#### 5.4. Die Rentenversicherung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung

Grundsätze und Maßgaben für die Rentenüberleitung sind bereits mit den zwischen beiden deutschen Staaten geschlossenen Staatsverträgen vorgegeben worden. Artikel 20 des Staatsvertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 sah die Angleichung der in der DDR geltenden Regelungen zur Alterssicherung an das in der Bundesrepublik bestehende Rentenrecht vor. Die Umsetzung erfolgte unter anderem mit dem Rentengleichungsgesetz vom 28. Juni 1990, so dass zum 1. Juli 1990 die Renten in der DDR in DM ausbezahlt werden konnten. Artikel 30 Abs. 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 enthält die Aufforderung an den gesamtdeutschen Gesetzgeber, die erforderlichen Vorschriften für die Überleitung des SGB VI auf die neuen Länder zu schaffen.

---

23 BGBI. I, S. 2261.

24 Schmähl, Winfried (2012): „Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur ‚Zuschuss-Rente‘“, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 92. Jahrgang, Heft 5, Mai 2012.

25 BGBI. I, S. 1461.

Dieser Aufforderung hat der Gesetzgeber mit dem Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) vom 25. Juli 1991 Folge geleistet. Durch Artikel 1 RÜG ist das zum 1. Januar 1992 in Kraft getretene SGB VI um besondere Regelungen, die Sachverhalte in Ostdeutschland betreffen, ergänzt worden. Artikel 2 RÜG enthält besondere Vertrauensschutzregelungen für ostdeutsche Versicherte, deren Rente in der Zeit vom 1. Januar 1992 bis zum 31. Dezember 1996 begann. In Artikel 3 RÜG wurde das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) geregelt, das die Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR in die gesetzliche Rentenversicherung beinhaltet.

Mit der Zielsetzung, ein einheitliches Rentenrecht in ganz Deutschland zu schaffen, sollte sich die Berücksichtigung von in Ostdeutschland zurückgelegten Zeiten für die Rente unabhängig vom Wohnort nach denselben Kriterien richten. Für Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR findet das Fremdrechtenrecht deshalb auch für in der Vergangenheit liegende Zeiten keine Anwendung mehr.<sup>26</sup>

#### 5.5. Weitere Änderungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den 1990er Jahren

Seit der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung im Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) zum 1. April 1995 besteht in der Zeit der nicht erwerbsmäßigen Pflege für die Pflegeperson Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Pflichtbeiträge werden in voller Höhe von den Pflegekassen getragen.<sup>27</sup>

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>28</sup> wurden die familienbezogenen Elemente in der Rentenversicherung mit dem Rentenreformgesetz 1999 (RRG 1999) weiter ausgebaut. Die Bewertung der Kindererziehungszeiten wurde von 75 auf 100 Prozent des durchschnittlichen Einkommens aller Versicherten angehoben und nunmehr eine gleichzeitig vorliegende Beschäftigung bis zur Beitragsbemessungsgrenze additiv bewertet. Ansprüche auf die vorzeigigen Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und Altersrenten für Frauen wurden mit dem RRG 1999 auf vor 1952 geborene Versicherte begrenzt.<sup>29</sup>

#### 5.6. Erste rentenrechtliche Maßnahmen der rot-grünen Koalition

Weitere zentrale Regelungen des RRG 1999 - wie die Einführung eines demographischen Faktors in die Formel für die Rentenanpassung - sind nach dem Regierungswechsel mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. De-

---

26 Zur Rentenüberleitung vgl. Ritter, Gerhard A. (2012): „Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 3.

27 §§ 3 Nr. 1a, 170 Abs. 1 Nr. 6 SGB VI.

28 Urteil vom 7. Juli 1992, Az: 1 BvL 51/86, 1 BvL 50/87, 1 BvR 873/90, 1 BvR 761/91, Beschluss vom 12. März 1996, 1 BvR 609, 692/90.

29 §§ 237, 237a SGB VI.

zember 1998 ausgesetzt worden.<sup>30</sup> Zugleich wurde die Rentenversicherungspflicht von Selbständigen mit einem Auftraggeber eingeführt.

Das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24. März 1999 regelte die Pauschalbeitragzahlung des Arbeitgebers bei geringfügig entlohnten versicherungsfreien Beschäftigungen, den so genannten Mini-Jobs, mit der Möglichkeit zum Verzicht auf die Rentenversicherungsfreiheit und legte die monatliche Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung auf zunächst 630,-DM fest.<sup>31 32</sup>

#### 5.7. Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Mit dem zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (EM-Reform G) sind die bisherigen Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit durch teilweise oder volle Renten wegen Erwerbsminderung abgelöst worden. Ein Berufsschutz ist nur noch für vor dem 2. Januar 1961 geborene Versicherte gegeben. Jüngere Versicherte werden im Rahmen ihres Leistungsvermögens auf Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes verwiesen. Vor dem 63. Lebensjahr bezogene Renten wegen Erwerbsminderung werden wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme um einen Abschlag gemindert.<sup>33</sup>

#### 5.8. Abkehr von der Lebensstandardsicherung zugunsten einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik durch Absenkung des Rentenniveaus und Einführung einer staatlich geförderten zusätzlichen Alterssicherung

Nach Aussetzung des ursprünglich mit dem RRG 1999 vorgesehenen demographischen Faktors wurden neue Regelungen zur Begrenzung des Beitragssatzes erforderlich. Das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz, AVmEG) vom 21. März 2001 und das Altersvermögensgesetz (AVmG) vom 26. Juni 2001 sahen zu diesem Zweck erstmals Beitragssatz- und Sicherungsniveaueziele und damit einen Paradigmenwechsel in der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik vor: Durch eine modifizierte Rentenanpassung sollte das Rentenniveau zugunsten eines stabilen Beitragssatzes allmählich gesenkt werden. In der Formel für die Rentenanpassung wirken sich daher seit dem 1. Juli 2003 auch Änderungen der Höhe der Aufwendungen für die Altersvorsorge aus.

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung orientierten sich nicht mehr wie zuvor an den zu erwartenden Ausgaben, vielmehr bestimmt seitdem der den Beitragszahlern zumutbare Beitragssatz die Rentenhöhe. Zur Schließung der hierdurch neu entstehenden Versorgungslücke wird seitdem eine über die bisherigen Alterssicherungssysteme hinausgehende betriebliche und

---

30 BGBl. I, S. 3853.

31 BGBl. I, S. 388.

32 Im April 2003 Anhebung auf 400,- Euro, ab Januar 2013 Anhebung auf 450,- Euro.

33 §§ 43, 77 Abs. 1, 241 SGB VI.

private Altersvorsorge durch die Zahlung einer Zulage bzw. steuerlich gefördert und insoweit eine zusätzliche kapitalgedeckte Alterssicherung aufgebaut.<sup>34</sup>

Nach den gesetzlich festgelegten Beitragssatz- und Niveausicherungszielen soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 nicht über 22 Prozent hinausgehen. Das aus dem Verhältnis aus der um einen Altersvorsorgeanteil verminderten verfügbaren Standardrente eines Versicherten, der 45 Jahre Beiträge aus einem durchschnittlichen Verdienst gezahlt hat, zum Durchschnittseinkommen ermittelte Nettorentenniveau sollte 67 Prozent nicht unterschreiten.<sup>35</sup>

Gleichzeitig wurde der Nachteilsausgleich für die Erziehung von Kindern erhöht, das freiwillige Rentensplitting unter Eheleuten nach dem Vorbild des Versorgungsausgleichs eingeführt und Änderungen im Hinterbliebenenrecht vorgenommen. Ferner wurde zur Sicherung des Lebensunterhalts im Alter und bei Erwerbsminderung die bedarfsorientierte Grundsicherung ohne Rückgriff auf die Kinder geregelt.<sup>36</sup>

#### 5.9. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Formel für die Rentenanpassung

Mit dem Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21. Juli 2004 wurde in der Formel für die Rentenanpassung im Rahmen der Agenda 2010 ein Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt und die Rentendynamik an der beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltssumme orientiert.

Bei der jährlichen Rentenanpassung wird seitdem neben der Veränderung der Bruttolöhne und der Aufwendungen für die Altersvorsorge auch ein Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt, der die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern wiedergibt. Damit wird die Entwicklung der Lebenserwartung, der Geburtenrate und der Erwerbstätigkeit bei der Rentenanpassung berücksichtigt. Eine Zunahme der Anzahl der Rentenberechtigten im Verhältnis zu den Beitragszahlern führt zu geringeren Rentenanpassungen. Dagegen fallen die Rentenanpassungen höher aus, wenn durch einen Anstieg der Beschäftigung die Anzahl der Rentenberechtigten im Verhältnis zu den Beitragszahlern abnimmt.<sup>37</sup>

Das bisherige Niveausicherungsziel, wonach ein Nettorentenniveau von 67 Prozent nicht unterschritten werden sollte, war aufgrund des gleichzeitig mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz im Deutschen Bundestag beratenen Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz) neu zu formulieren. Wegen des aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>38</sup> erfolgten

---

34 Hüfken, Hartmut (2012): „Die Finanzierung und Finanzbeziehungen der Rentenversicherung“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, Kapitel 23, Rd. 40.

35 § 154 Abs. 3 SGB VI in der Fassung des AVmG.

36 Vgl. AVmG vom 21. März 2001, BGBl. I, S. 1310.

37 § 68 Abs. 4 SGB VI.

38 Urteil vom 6. März 2002, Az. 2 BvL 17/99.

Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen war das Nettorentenniveau als Sicherungsziel für die gesetzliche Rentenversicherung nicht mehr bestimmbar, da sich der Steuersatz nunmehr nach dem Jahr des Rentenzugangs richtet und somit keine einheitliche Besteuerung aller Rentenbezieher mehr erfolgt.

Für das Sicherungsniveau wird deshalb seit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz die um den allgemeinen Beitragsanteil zur Krankenversicherung und den Beitrag zur Pflegeversicherung geminderte Standardrente ohne Berücksichtigung der auf sie entfallenden Steuern herangezogen. Diese verfügbare Standardrente vor Steuern ist ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt zu setzen, das ohne Berücksichtigung der darauf entfallenden Steuern um den Arbeitnehmersozialbeitrag einschließlich des Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge zu mindern ist. Bis zum Jahr 2020 soll das so bezeichnete Sicherungsniveau vor Steuern 46 Prozent und 43 Prozent bis zum Jahr 2030 nicht unterschreiten.<sup>39</sup>

Mit den neu formulierten Sicherungszielen ist eine nochmalige deutliche Niveausenkung verbunden. Das zuvor gebräuchliche Nettorentenniveau ist mit dem Sicherungsniveau vor Steuern nicht vergleichbar. Die mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz neu geregelten Beitragssatz- und Sicherungsniveaueziele bedeuten eine noch stärkere Orientierung an der Beitragssatzstabilität im Sinne der mit der Agenda 2010 beabsichtigten Begrenzung der Lohnnebenkosten.<sup>40</sup>

#### 5.10. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre

Vor dem Hintergrund der weiter steigenden Lebenserwartung und sinkender Geburtenzahlen war zur Stabilisierung und Einhaltung der Beitragssatz- und Sicherungsniveaueziele eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters notwendig geworden.

Das Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) vom 20 April 2007<sup>41</sup> regelt daher unter anderem die stufenweise Anhebung der Altersgrenze für die Regelaltersrente von bisher 65 Jahren auf das 67. Lebensjahr. Die Anhebungsphase dauert von 2012 bis 2029 und betrifft die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1963. Wer mindestens 45 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten und Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung zurückgelegt hat, kann weiterhin abschlagsfrei ab dem 65. Lebensjahr in den Ruhestand gehen und eine Altersrente für besonders langjährig Versicherte beziehen.

---

39 § 154 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI.

40 Vgl. Regierungserklärung zur Agenda 2010, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/32, S. 2489 (C, D).

41 BGBl. I, S. 554.

## 6. Entwicklung der Beamtenversorgung des Bundes seit Ende der 70er Jahre

### 6.1. Wesentliche Gesetzgebungsschritte im Bereich der Beamtenversorgung des Bundes

Die Rechtsgrundlagen für die Beamtenversorgung unterlagen seit dem Erlass des Beamtenversorgungsgesetzes vom 24. August 1976<sup>42</sup> umfangreichen Änderungen, die aus der als

#### Anlage 2

beigefügten Übersicht hervorgehen. Von herausragender Bedeutung insbesondere mit Blick auf die am Rechtsrahmen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1992 vorgenommenen Veränderungen sind die Regelungen, die der Gesetzgeber<sup>43</sup> zur regelmäßigen wirkungsgleichen Übertragung kostendämpfender Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung getroffen hat.<sup>44</sup> Hierzu wurden die folgenden wesentlichen Gesetzgebungsschritte vorgenommen:<sup>45</sup>

- Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2218) mit Wirkung vom 1. Januar 1992,
  - Linearisierung und Streckung der Ruhegehaltsskala mit dem Ziel, den Zeitpunkt der Höchstversorgung um fünf Jahre auf dann 40 Dienstjahre zu verzögern und den Pensionsanspruch im Vergleich zum alten Recht abzusenken (nach 10 Dienstjahren um 46 %, nach 25 um 28 % und nach 35 um 12,5 %).
  - Einführung eines Versorgungsabschlags auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen für die Antragsaltersgrenze.
  - Verschärfung der Anrechnungsvorschriften durch die Anrechnung von Erwerbseinkommen aus der Privatwirtschaft.
  - Ausgleich für die Linearisierung der Ruhegehaltsskala durch die Verbesserung der Zurechnungszeit bei Dienstunfähigkeit.
  - Einführung einer amtsbezogenen Mindestversorgung.

---

42 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern - BeamtVG (BGBl. I, 1976, 111, S. 2485-2522).

43 Durch den Bund als Versorgungsgesetzgeber für die Beamten und Richter des Bundes, der Länder und der Kommunen bis zum 31. August 2006. Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I zum 1. September 2006 wurde der Bund nur noch als Versorgungsgesetzgeber für die Beamten und Richter des Bundes tätig. Für einen Überblick zur Übertragung der Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung durch die Landesgesetzgeber vgl. Prüfbericht des Bundesministerium des Innern nach § 69e Absatz 7 des Beamtenversorgungsgesetzes zu Wirkungen von Versorgungsänderungen aufgrund des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 (Prüfbericht BMI), 2012, S. 42 ff., abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Oeffentlicher\\_Dienst/Beamte/pruefbericht\\_versorgungsaenderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/Beamte/pruefbericht_versorgungsaenderung.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen: 5. August 2013).

44 Vgl. Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2009, BT-Drs. 16/12660, S. 56 f.

45 Quellen: a) für den Zeitraum von 1992 bis 2004: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2005, BT-Drs. 15/5821, S. 67 ff. sowie b) für den Zeitraum von 2004 bis 2007: Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2009, BT-Drs. 16/12660, S. 41 ff. und c) für den Zeitraum 2007 bis 2009: Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 24.



- 
- Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 20. September 1994 (BGBl. I, 1994 S. 2442),
    - Erweiterung der Anrechnungsvorschriften (Einbeziehung von Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung oder aus einer befreienden Lebensversicherung sowie Anrechnung einer fiktiven Rente nach Rentenverzicht).
    - Anrechnungsregelung bei Bezug von Versorgung aus nationaler und internationaler Verwendung.
  - Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322),
    - Absenkung der im Falle der Dienstunfähigkeit zu berücksichtigenden Zurechnungszeit auf ein Drittel.
    - Berechnung der Versorgung bei Frühpensionierung aus der tatsächlich erreichten Altersstufe, nicht mehr fiktiv aus dem Endgehalt (Ausnahme: Dienstunfall).
    - Verschärfung des Verfahrens zum Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“).
    - Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze von 62 auf 63 Jahre.
    - Vorziehen des Versorgungsabschlages bei der Antragsaltersgrenze (stufenweiser Anstieg ab dem Jahr 1998 von 0,6 % auf 3,6 % im Jahr 2002).
    - Begrenzung anrechenbarer Ausbildungszeiten nach dem Vorbild der Rente auf drei Jahre.
    - Wegfall des Erhöhungsbetrages und des Anpassungszuschlages.
    - Neuregelung der versorgungsrechtlichen Folgen von Freistellungen mit der Erweiterung der Möglichkeiten von Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung.
  - Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts vom 29. Juni 1998 (BGBl. I S. 1666, 3128),
    - Bildung einer Versorgungsrücklage.
    - Schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um fast 3 % mit Dauer- und Basiswirkung.
    - Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von zwei auf drei Jahre.
    - Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit von Stellenzulagen.
    - Verbesserte Bewertung der Kindererziehungszeiten wie in der gesetzlichen Rentenversicherung.
    - Schließung der sog. Versorgungslücke bei Empfängern von Mindestversorgung in den neuen und Gleichstellung mit Versorgungsempfängern aus den alten Bundesländern.
    - Weitere Verschärfung der Hinzuverdienstregelung (Anrechnung von außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielten Einkommens auch auf die „erdiente“ Versorgung sowie auf die Hinterbliebenenversorgung).
  - Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1786),
    - Einführung eines Versorgungsabschlages in Höhe von 3,6 % pro Jahr des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Schwerbehinderung.

- 
- Erhöhung der Zurechnungszeit (Zeit zwischen dem Eintritt in den Ruhestand und der Vollendung des 60. Lebensjahres) im Falle der Dienstunfähigkeit auf zwei Drittel der ruhegehaltfähigen Dienstzeit.
  - Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3926),
    - Abflachung des Versorgungsniveaus in gleichen Schritten (ca. 0,54 %) um insgesamt 4,33 % im Laufe der acht auf den 31. Dezember 2002 folgenden Versorgungsanpassungen.
    - Absenkung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 % auf 71,75 % und entsprechende Absenkung des jährlichen Steigerungssatzes von 1,875 % auf 1,79375 %.
    - Zuführung der Hälfte der durch diese Niveauabflachung um insgesamt 5 % erzielten Einsparungen zur Versorgungsrücklage.
    - Einbeziehung der aktiven Beamten, Richter sowie Berufssoldaten in die gesetzliche Förderung einer privaten ergänzenden Altersvorsorge ab 2003.
    - Wiederaufnahme des Aufbaus der Versorgungsrücklage in der bisherigen Form bis 2017 nach der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung der Bezüge.
    - Reduzierung des Witwen-/Witwergeldes von 60 % auf 55 % für nach dem 1. Januar 2002 geschlossene Ehen.
    - Einführung eines Kinderzuschlages als sozialen Ausgleich zur Niveauabsenkung beim Witwen-/Witwergeld in Höhe des Äquivalents zweier rentenrechtlicher Entgeltpunkte beim ersten Kind und eines rentenrechtlichen Entgeltpunkts bei jedem weiteren Kind.
    - Einführung eines zusätzlichen Kindererziehungsergänzungszuschlags und eines Kinderpflegeergänzungszuschlags analog der gesetzlichen Rentenversicherung.
  - Bundessonderzahlungsgesetz – Artikel 2 Haushaltsbegleitgesetz vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076),
    - Absenkung der Sonderzahlung für die Versorgungsempfänger auf 4,17 % der jährlichen Versorgungsbezüge.
    - Festschreibung der Höhe der Sonderzahlung auf das Niveau des Jahres 2004 durch ihren Ausschluss von allgemeinen Anpassungen nach § 70 BeamtVG.
  - Gesetz zur wirkungsgleichen Übertragung von Regelungen der sozialen Pflegeversicherung sowie der gesetzlichen Krankenversicherung auf dienstrechtliche Vorschriften vom 4. November 2004 (BGBl. I S. 2686),
    - Verminderung der Versorgungsbezüge der Versorgungsempfänger um den halben Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung bis zur Beitragsbemessungsgrenze der sozialen Pflegeversicherung.
  - Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 9. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402),
    - Erneute Halbierung der Sonderzahlung für die Versorgungsempfänger des Bundes auf nunmehr 2,085 % der jährlichen Versorgungsbezüge für den Zeitraum 2006 bis 2010. Dies entspricht einer Kürzung der jährlichen Versorgungsbezüge um ca. 2 %.

- Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160, 462),
  - Übertragung der Rentenreform 2004 auf die Beamtenversorgung des Bundes durch den Wegfall der versorgungswirksamen Anrechnung von Ausbildungszeiten und die Einführung einer Evaluationsklausel zur wirkungsgleichen Übertragung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors der gesetzlichen Rentenversicherung.
  - Übertragung der Altersgrenzenanpassung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung des Bundes.
  - Anhebung der Altersgrenzen im Beamtenrecht und Änderung der Regelungen zu den Abschlägen vom Ruhegehalt bei vorzeitigem Ruhestandseintritt.
  - Einbau der Sonderzahlung in die Grundgehaltstabelle und damit Erhöhung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge um 2,5 %. Weitergabe der Sonderzahlung an die Versorgungsempfänger in vermindelter Höhe von 2,085 % der jährlichen Versorgungsbezüge durch einen Abzug der Pflegeleistungen.

Die wirkungsgleiche Übertragung der kostensenkenden Maßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamten- und Soldatenversorgung des Bundes, wie die Nachzeichnung des Nachhaltigkeitsfaktors, die Einführung von Versorgungsabschlägen und die Erhöhung der Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand, haben bei der Betrachtung des Zeitraums von 1998 bis 2010 zu einer Entlastung des Bundeshaushalts in Höhe von ca. 4,2 Mrd. Euro geführt.

<b>Einsparungen von 1998 bis 2010 bei den Versorgungsausgaben des Bundes aufgrund der Reformmaßnahmen</b>	
<b>Reformmaßnahmen</b>	<b>Einsparungen in Mio. Euro</b>
Dienstrechtsreformgesetz 1997	325
Versorgungsreformgesetz 1998	528
Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge	21
Versorgungsänderungsgesetz 2001	1.080
Gesetz zur wirkungsgleichen Übertragung von Regelungen der sozialen Pflegeversicherung sowie der gesetzlichen Krankenversicherung auf dienstrechtliche Vorschriften	270
<b>Gesamt</b>	<b>2.224</b>
Haushaltsbegleitgesetz 2004	
– Absenkung der Sonderzahlung ab 2004	980
– Übertragung der Maßnahmen des Gesetzes zur Modernisierung GKV	420*
Haushaltsbegleitgesetz 2006	
– Kürzung der Sonderzahlung ab 2006	485
<b>Gesamt</b>	<b>1.885</b>
Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009	7
<b>Insgesamt</b>	<b>4.176</b>

\* Versorgungsempfänger und aktive Beamte

Hierzu trugen auch die moderaten Anpassungen der Versorgungsbezüge in den letzten Jahren bei. Auch der seit über 15 Jahren anhaltende Personalabbau resultiert langfristig in einem Rückgang der Zahl der Versorgungsempfänger. So sind von 1993 bis 2011 im Bundeshaushalt die Stellen von Beamten und Richtern von 152.082 Stellen um 13.491 auf 138.591 reduziert worden.<sup>46</sup>

## 6.2. Entwicklung der Beamtenversorgung

Die Leistungen der Beamtenversorgung werden in Form des Ruhegehalts, bei einem Dienstunfall in Form des Unfallruhegehalts sowie als Hinterbliebenenversorgung erbracht. Für die Erlangung eines Anspruchs auf Ruhegehalt oder Hinterbliebenenversorgung ist grundsätzlich eine fünfjährige Wartezeit zu erfüllen. Bei einer Dienstbeschädigung gilt diese Wartezeit - entsprechend den Regelungen der gesetzlichen Unfallversicherung - generell als erfüllt. Scheidet der Beamte aus dem Beamtenverhältnis aus, ohne dass eine Versorgung gewährt wird, ist die Zeit im Beamtenverhältnis durch den Dienstherrn bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Berechnungsgrundlagen für die Versorgungsbezüge sind die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und die ruhegehaltfähigen Dienstzeiten.

Die Entwicklung der Versorgung der Beamten und Richter des Bundes soll hier anhand verschiedener Parameter aus unterschiedlichen Perspektiven veranschaulicht werden. Sie zeigen die Entwicklung der Beamtenversorgung erstens im Hinblick auf die nominale Veränderung der Versorgungsausgaben und ihren Anteil an den Gesamthaushaltsausgaben, zweitens hinsichtlich der von den Versorgungsempfängern erzielten durchschnittlichen Ruhegehaltssätze sowie drittens hinsichtlich der durchschnittlichen Ruhegehälter. Die nachstehenden Ausführungen gründen auf den Daten, die den seit der 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages regelmäßig von der Bundesregierung vorgelegten Versorgungsberichten zu entnehmen waren.

### 6.2.1. Entwicklung der Versorgungsausgaben

- Zeitraum von 1970 bis 1993

Im Bereich des Bundes zeigt der Vergleich einen Rückgang des Anteils der Versorgungsausgaben an den Gesamthaushaltsausgaben von 3,5 % im Jahr 1970 auf 1,8 % im Jahr 1993 bei einem nominalen Anstieg der Ausgaben von 3,1 auf 8,5 Mrd. DM im gleichen Zeitraum. Bei den Ländern blieb der Anteil der Versorgungsausgaben zum Ende der betrachteten Periode mit zwischenzeitlich leichtem Anstieg unverändert bei 5,8 %; die Ausgaben stiegen nominal von 4,5 auf 21,3 Mrd. DM. Bei den übrigen Gebietskörperschaften ist der Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamtausgaben von 1,9 % auf 1,6 % leicht gesunken; die Ausgaben stiegen nominal von 1,1 auf 4,3 Mrd. DM im gleichen Zeitraum.<sup>47</sup>

---

46 Vgl. Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 8 f.

47 Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren -(Erster) Versorgungsbericht der Bundesregierung, 1996, BT-Drs. 13/5840, S. 18 f.

Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamthaushaltsausgaben									
Jahr	Bund			Länder <sup>1)</sup>			Gemeinden <sup>1)</sup>		
	Gesamt- ausgaben insgesamt	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>2)</sup>	Anteil	Gesamt- ausgaben insgesamt	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>3)</sup>	Anteil	Gesamt- ausgaben insgesamt	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>3)</sup>	Anteil
	- Mrd. DM -		in v. H.	- Mrd. DM -		in v. H.	- Mrd. DM -		in v. H.
1970	87,6	3,1	3,5	77,1	4,5	5,8	56,5	1,1	1,9
1975	160,1	5,4	3,4	146,3	8,8	6,0	101,4	2,2	2,2
1980	217,6	6,5	3,0	208,6	12,1	5,8	145,6	2,8	1,9
1985	259,3	6,6	2,5	243,4	14,4	5,9	162,9	3,1	1,9
1990	311,4	7,2	2,3	299,6	17,7	5,9	209,9	3,9	1,9
1991	406,1	7,5	1,8	330,8	18,9	5,7	228,9	4,1	1,8
1992	431,7	8,0	1,9	353,0	20,3	5,8	250,8	4,1	1,6
1993	461,8	8,5	1,8	366,3	21,3	5,8	260,9	4,3	1,6

<sup>1)</sup> Ohne Länder/Gemeinden im Beitrittsgebiet.  
<sup>2)</sup> Nach BeamtVG/SVG/G131 (ohne Bahn, Post und Zeitsoldaten; Aufwendungen der Länder und Gemeinden für DO-Angestellte vgl. Teil D I.  
<sup>3)</sup> Nach BeamtVG.

Quelle: Erster Versorgungsbericht, 1996

- Direktvergleich der Jahre 1993 und 1999

Der Zweite Versorgungsbericht der Bundesregierung nimmt einen Direktvergleich der für die Jahre 1993 und 1999 erhobenen Daten vor. Dabei wird ab 1993 für die zum Bund erfassten Daten das gesamte Bundesgebiet berücksichtigt. Der seit 1993 steigende Anteil der Versorgungsausgaben wird als Folge der schnell angewachsenen Zahl der aktiven Bediensteten in den 60er und 70er Jahren erläutert. Diese Zunahme führte seit 1993 zu einem überproportionalen Anstieg der Versorgungsempfänger und entsprechend der für sie aufzubringenden Leistungen.<sup>48</sup>

Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamthaushaltsausgaben									
Jahr	Bund <sup>1)</sup>			Länder <sup>2)</sup>			Gemeinden <sup>3)</sup>		
	Gesamt- ausgaben	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>4)</sup>	Anteil	Gesamt- ausgaben	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>4)</sup>	Anteil	Gesamt- ausgaben	darunter Versorgungs- ausgaben <sup>4)</sup>	Anteil
	- Mrd. DM -		in %	- Mrd. DM -		in %	- Mrd. DM -		in %
1970 <sup>5)</sup>	87,6	3,1	3,5	77,1	4,5	5,8	56,5	1,1	1,9
1975 <sup>5)</sup>	160,1	5,4	3,4	146,3	8,8	6,0	101,4	2,2	2,2
1980 <sup>5)</sup>	217,6	6,5	3,0	208,6	12,1	5,8	145,6	2,8	1,9
1985 <sup>5)</sup>	259,3	6,6	2,5	243,4	14,4	5,9	162,9	3,1	1,9
1990 <sup>5)</sup>	311,4	7,2	2,3	299,6	17,7	5,9	209,9	3,9	1,9
1993 <sup>5)</sup>	462,5	8,5	1,8	370,6	21,3	5,7	261,6	4,3	1,6
1993 <sup>6)</sup>	462,5	8,5	1,8	352,8	21,3	6,0	234,7	4,3	1,8
1999 <sup>7)</sup>	529,8	9,4	1,8	383,3	26,8	7,0	239,5	5,0	2,1

<sup>1)</sup> Ab 1993: Deutschland. – <sup>2)</sup> Ab 1993: Früheres Bundesgebiet (einschl. Berlin-Ost). – <sup>3)</sup> Früheres Bundesgebiet einschl. Zweckverbände, Zweckverbände 1999 geschätzt. – <sup>4)</sup> Versorgungsausgaben für Versorgungsbezüge der Beamten, Richter und Berufssoldaten (einschl. Versorgung nach dem Gesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes). – <sup>5)</sup> Ergebnisse der jährlichen Rechnungsstatistik einschl. Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. – <sup>6)</sup> Ergebnisse der jährlichen Rechnungsstatistik ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. – <sup>7)</sup> Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Zweiter Versorgungsbericht, 2001

- Zeitraum von 1999 bis 2010

Die nominale Höhe der Versorgungsausgaben des Bundes erreichte in den Jahren 2006 und 2007 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf bis zu 14,9 Mrd. Euro (2003) wieder das Niveau von 1999, als der Bund insgesamt 13,8 Mrd. Euro für die Beamtenversorgung veranschlagte. Seit 2007 stiegen die gesamten Versorgungsausgaben des Bundes auf 14,6 Mrd. Euro im Jahr 2010.<sup>49</sup>

Eine Betrachtung des Anteils der Versorgungsausgaben an den Gesamthaushaltsausgaben nimmt die Versorgungsberichterstattung der Bundesregierung nicht mehr vor.

Jahr	Beamte und Richter	Berufssoldaten	G 131	unmittelbarer Bundesbereich	Bahn <sup>7</sup>	Post <sup>7</sup>	mittelbarer Bundesdienst	Bund insgesamt
	in Mrd. Euro							
1999	1,8	2,1	0,9	4,8	4,1	4,6	0,3	13,8
2000	1,9	2,1	0,8	4,8	4,1	4,9	0,3	14,1
2001	2,0	2,2	0,7	4,9	4,2	5,1	0,3	14,5
2002	2,0	2,3	0,7	5,0	4,2	5,2	0,4	14,8
2003	2,1	2,3	0,6	5,0	4,2	5,3	0,4	14,9
2004	2,0	2,3	0,5	4,8	4,0	5,1	0,4	14,3
2005	2,1	2,3	0,5	4,9	3,9	5,1	0,4	14,3
2006	2,1	2,3	0,4	4,8	3,7	4,9	0,4	13,8
2007	2,1	2,3	0,4	4,8	3,6	5,0	0,4	13,8
2008	2,2	2,4	0,3	4,9	3,7	5,3	0,4	14,3
2009	2,3	2,5	0,3	5,1	3,7	5,4	0,5	14,6
2010	2,4	2,5	0,2	5,1	3,5	5,5	0,5	14,6

<sup>7</sup> Versorgungsausgaben werden nicht in vollem Umfang aus Steuermitteln erbracht. Siehe dazu Erster Teil Abschnitt III Unterabschnitt 8.1 und 8.2.

Quelle: Fünfter Versorgungsbericht, 2013

### 6.2.2. Entwicklung des durchschnittlichen Ruhegehaltssatzes

Die Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamten werden auf der Grundlage ihrer ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und ihrer ruhegehaltfähigen Dienstzeit berechnet. Für die Berechnung des Ruhegehaltssatzes wird die ruhegehaltfähige Dienstzeit als Basis herangezogen. Nach der bis zum Inkrafttreten des Versorgungsänderungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 geltenden Ruhegehaltsskala betrug der Steigerungssatz pro Jahr der ruhegehaltfähigen Dienstzeit 1,875 % und der nach 40 Jahren ruhegehaltfähiger Dienstzeit erreichbare Höchstruhegehaltssatz 75 %. Nach seinem Inkrafttreten wurde der jährlichen Steigerungssatz auf 1,79375 % und der Höchstruhegehaltssatz auf 71,75 % abgesenkt. Die Entwicklung des durchschnittlichen Ruhegehaltssatzes wird hier auf der Grundlage der Daten der Versorgungsberichterstattung der Bundesregierung für den Zeitraum von 1993 bis 2011 ausgeführt.

<sup>49</sup> Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 44 f.

- Zeitraum von 1993 bis 1999

Im Betrachtungszeitraum hat sich der durchschnittliche Ruhegehaltssatz allmählich verringert. Augenfällig ist die Höhe des Ruhegehaltssatzes bereits im Ruhestand befindlicher Beamter (Bestand) im Vergleich zu denen der neu hinzugekommenen Versorgungsempfänger (Zugänge): Bereits seit 1993 lag der Ruhegehaltssatz der Zugänge regelmäßig unter dem Durchschnitt des Bestandes. Während der durchschnittliche Ruhegehaltssatz der Zugänge zwischen 1993 und 1998 relativ konstant war, ist für die 1999 in Ruhestand getretenen Beamtinnen und Beamten ein weiterer Rückgang zu verzeichnen: der durchschnittliche Ruhegehaltssatz der Zugänge betrug bei den Versorgungsempfängern des Bundes im Jahr 1999 72,6 %, beim Bestand 73,3 %.

Die Abnahmetendenz begründet die Bundesregierung in ihrem Zweiten Versorgungsbericht mit der Reduzierung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit der Beamten infolge zunehmender Teilzeitbeschäftigung und Altersteilzeit sowie der Zunahme vorzeitiger Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit.<sup>50</sup>

	Gebietskörperschaften		Bund		Länder		Gemeinden	
	Bestand	Zugänge	Bestand	Zugänge	Bestand	Zugänge	Bestand	Zugänge
1993	72,9	72,0	73,2	73,5	72,8	71,6	73,1	73,1
1994	72,8	72,1	73,2	73,8	72,7	71,7	73,3	72,3
1995	72,7	72,1	73,2	73,7	72,6	71,5	73,3	73,1
1996	72,6	71,9	73,2	73,6	72,5	71,4	73,2	72,6
1997	72,6	72,0	73,3	73,5	72,3	71,6	73,2	72,8
1998	72,5	71,8	73,3	73,6	72,2	71,5	72,9	72,1
1999	72,4	71,3	73,3	72,6	72,2	70,9	73,1	72,7

Quelle: Zweiter Versorgungsbericht, 2001

- Zeitraum 1999 bis 2011

Der Höchstruhegehaltssatz, den Beamte nach 40 Jahren ruhegehaltfähiger Dienstzeit erreichen können, ist seit dem Jahr 2003 von 75 % auf 71,75 % gesenkt worden. Folglich hat sich auch der durchschnittliche Ruhegehaltssatz verringert. Ebenfalls verringern den Einfluss hat die 1992 vorgenommene Streckung der Ruhegehaltsskala mit dem Ziel, den Zeitpunkt der Höchstversorgung von 35 Dienstjahren um fünf Jahre auf dann 40 Dienstjahre zu verzögern.

Diese Entwicklung wird besonders durch den Unterschied veranschaulicht, der zwischen dem durchschnittlichen Ruhegehaltssatz bereits im Ruhestand befindlicher Beamter (Bestand) und dem neu hinzugekommener Versorgungsempfänger (Zugänge) besteht. Im Jahr 2010 betrug der durchschnittliche Ruhegehaltssatz bei den Zugängen 66,6 % und bei dem Bestand 68,8 %. Im Vergleich zum Jahr 1999 ist er damit für die Zugänge um 7 Prozentpunkte und für den Bestand um 4,5 Prozentpunkte gefallen.<sup>51</sup>

50 Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2001, BT-Drs. 14/7220, S. 34 f.

51 Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 41.

1. Januar	Beamte, Richter	
	Bestand	Zugänge
1999	73,3	72,6
2000	73,3	72,6
2002	73,2	71,9
2004	73,0	72,1
2006	72,9	71,6
2007	72,8	70,1
2008	72,6	69,9
2009	72,4	69,4
2010	72,2	69,1
2011	68,8	66,6

Eigene Darstellung; Quelle: Fünfter Versorgungsbericht, 2013.

6.2.3. Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter beim Bund

Die Versorgungsausgaben des Bundes werden sowohl durch die Zahl seiner Versorgungsempfänger als auch durch die Entwicklung der Ruhegehälter beeinflusst. Auf der Datenbasis der Versorgungsberichterstattung der Bundesregierung wird im Folgenden die Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter für den Zeitraum von 1994 bis 2011 ausgeführt. Die Versorgungsberichte haben diese Entwicklung in den vorangegangenen Jahren nicht erfasst.

Die Detailtiefe der Bezugsgrößen differiert darüber hinaus von Berichtszeitraum zu Berichtszeitraum. So ist für den Zeitraum von 1994 bis 2003 keine Unterscheidung der durchschnittlichen Ruhegehälter nach Gebietskörperschaften vorgenommen, sondern nur eine Gesamtaussage für alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) getroffen worden.

- Zeitraum 1994 bis 2000

Im Betrachtungszeitraum sind die monatlichen Ruhegehälter der Versorgungsempfänger aller Gebietskörperschaften um 12,3 % gestiegen (Bund allein 10,8 %). Als Hauptursache für diesen Anstieg verweist die Bundesregierung auf die in diesen Jahren erfolgten Versorgungsanpassungen.

1. Januar	Bund	Gemeinden	Länder			
			gesamt	Schuldienst	Vollzugsdienst	sonstige Bereiche
in DM						
1994	4 187	4 137	4 483	4 845	3 443	4 590
1995	4 272	4 332	4 590	4 920	3 534	4 730
1996	4 407	4 432	4 746	5 049	3 669	4 949
1997	4 414	4 485	4 763	5 047	3 716	5 025
1998	4 361	4 555	4 816	5 081	3 777	5 116
1999	4 550	4 623	4 877	5 128	3 848	5 197
2000	4 693	4 764	5 012	5 241	3 974	5 364

Quelle: Zweiter Versorgungsbericht, 2001, S. 30 ff.



- Zeitraum 1994 bis 2003

Den Anstieg der durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter vom 1. Januar 1994 bis zum 1. Januar 2003 um 16,4 Prozent begründet die Bundesregierung mit den in diesen Jahren erfolgten Versorgungsanpassungen. Der Dritte Versorgungsbericht macht auf die Umkehr des Verhältnisses zwischen den durchschnittlichen monatlichen Ruhegehältern der Zugänge zu denen des Bestandes aufmerksam. So waren die der Zugänge bis zum Jahr 2001 immer höher als die des Bestandes und blieben in den Jahren 2002/2003 erstmals geringfügig hinter den durchschnittlichen Ruhegehältern des Bestandes zurück. Für die Verringerung der durchschnittlichen Ruhegehälter der Zugänge macht die Bundesregierung die seit 1992 eingeleiteten Reformmaßnahmen verantwortlich, insbesondere die Linearisierung der Ruhegehaltsskala und die Einführung der Versorgungsabschläge.<sup>52</sup>

	1. Januar									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in Euro***									
insgesamt	2 250	2 310	2 390	2 400	2 420	2 460	2 530	2 570	2 620	2 620
Bestand*	2 250	2 310	2 380	2 390	2 420	2 460	2 530	2 570	2 620	2 620
Zugänge**	2 340	2 390	2 390	2 440	2 460	2 470	2 540	2 580	2 610	2 610

\* zu Beginn des Vorjahres  
\*\* im Vorjahr  
\*\*\* Brutto, gerundet

Quelle: Dritter Versorgungsbericht, 2005

- Zeitraum 2004 bis 2011

Die Höhe der durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter hat sich von 2004 bis 2008 nur geringfügig geändert. Ursächlich dafür sind insbesondere die Nullrunden in den Bezügeanpassungen der Jahre 2005 bis 2007. Mit dem 2009 vorgenommenen Einbau der jährlichen Sonderzahlung in die Grundgehaltstabelle sind die durchschnittlichen monatlichen Ruhegehälter deutlich angestiegen gefolgt von einem moderaten Anwachsen in den anschließenden Jahren.<sup>53</sup>

Beschäftigungsbereich	am 1. Januar							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Euro*							
Unmittelbarer Bundesbereich								
– Beamte und Richter	2 520	2 530	2 520	2 520	2 510	2 640	2 670	2 680
– Berufssoldaten	2 450	2 480	2 480	2 480	2 470	2 550	2 600	2 640
gesamt	2 480	2 500	2 500	2 500	2 490	2 590	2 630	2 660

Quelle: Fünfter Versorgungsbericht, 2013

52 Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2005, BT-Drs. 15/5821, S. 101 f.

53 Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 41 ff.

## 7. Ausblick

Die vorgenommenen Reformen der Beamtenversorgung machen deutlich, dass der Gesetzgeber trotz der – höchstrichterlich bestätigten – Betonung der systemimmanenten Unterschiede beider Alterssicherungssysteme eine Konvergenz der Beamtenversorgung mit der Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung vorantreibt. Dabei bleibt die Bifunktionalität der Beamtenversorgung weitgehend unberücksichtigt.

Dieser Entwicklung steht das Alimentationsprinzip grundsätzlich nicht entgegen. Zwar ist es als integraler Bestandteil des Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich verbürgt, jedoch einer Verfassungsänderung nicht gänzlich entzogen.

Darüber hinaus steht es dem Gesetzgeber frei, den rechtlichen Rahmen hinsichtlich Besoldung und Versorgung den demografischen, sozialen, ökonomischen und politischen Veränderungen anzupassen, soweit und solange er im Kern die Grundstrukturen des Alimentationsprinzips, vor allem eine amtsangemessene Versorgung nicht aus den Augen verliert.<sup>54</sup>

---

54 Färber, G./Funke, M./Walther S.: Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992 und künftige Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften, DÖV 2009, S. 139 f.