

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften**

Inhaltsverzeichnis		<b>E. Soldaten auf Zeit</b> .....	7
	Seite	I. Ausgangslage und geltendes Recht .....	7
<b>A. Berichtsauftrag</b> .....	1	II. Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers .....	7
<b>B. Ausgangslage und geltendes Recht</b> .....	1	<b>A. Berichtsauftrag*</b>	
<b>C. Verfassungsrechtliche Grundlagen</b> .....	2	Der Deutsche Bundestag hat auf der Grundlage eines Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD am 12. November 2008 die Bundesregierung anlässlich der Verabschiedung des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes aufgefordert, „bis zum 31. Januar 2009 zur Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften ein Regelungskonzept vorzulegen, das Gegenstand einer Sachverständigenanhörung sein kann, um die gesetzliche Regelung noch in dieser Wahlperiode zu ermöglichen.“	
<b>D. Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers</b> .....	3	<b>B. Ausgangslage und geltendes Recht</b>	
I. Beibehalten der gegenwärtigen Rechtslage .....	3	Nach geltendem Recht ist Grundlage eines Anspruchs auf Ruhegehalt nach dem Beamtenversorgungsgesetz oder dem Soldatenversorgungsgesetz das Bestehen eines auf Lebenszeit angelegten öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses. Wenn ein solches besonderes Dienstverhältnis nicht mehr besteht und einseitig aufgelöst worden ist, entfallen die in diesem Verhältnis begründeten versorgungsrechtlichen Ansprüche.	
II. Nachversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder .....	3	Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) schreibt für solche Personen, die „unversorgt“ aus einem Dienstverhältnis ausscheiden, zur Sicherstellung der Altersversorgung eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Die Lasten der Nachversicherung hat der bisherige Dienstherr allein zu tragen. Dementsprechend hat der Bund die Nachversicherungsbeiträge in voller Höhe und zwar sowohl den Arbeitgeber- wie auch den Arbeitnehmeranteil zu übernehmen.	
III. Kapitalisierung oder Abfindung .....	3		
IV. Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften .....	3		
1. Aufbau eines eigenständigen weiteren Alterssicherungssystems .....	4		
2. Finanzielle und personalwirtschaftliche Wirkungen .....	4		
3. Zustimmung des Dienstherrn als Voraussetzung .....	5		
4. Erfüllung einer allgemeinen Wartefrist von fünf Jahren .....	5		
5. Bestandteile eines künftigen Altersgeldes ..	5		
6. Umfang der Leistungen des Altersgeldes ..	5		
7. Ruhens-, Anrechnungs- und Kürzungsvorschriften .....	6		
8. Hinterbliebenengeld .....	6		
9. Kein Anspruch auf Beihilfe .....	6		
V. Erweiterung der Beurlaubungsmöglichkeiten für den Bundesbereich .....	7		

\* In diesem Bericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit in der Regel auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist dabei mit eingeschlossen.

Grundlage der Berechnung der Nachversicherung sind die während der Beschäftigungszeit zustehenden Bezüge bis zur Beitragsbemessungsgrenze, wie sie in der gesetzlichen Rentenversicherung festgelegt ist. Die Beiträge werden rückwirkend für den gesamten Zeitraum des Beamten- bzw. Soldatenverhältnisses ermittelt. Die freiwillig ausgeschiedenen Personen werden durch die Nachversicherung so gestellt, als sei für die Zeit des Beamten- bzw. Soldatenverhältnisses in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt worden.

Die freiwillig aus einem Dienstverhältnis ausgeschiedenen Personen werden nicht in einer Zusatzversorgung (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder – VBL) nachversichert. Nach dem Betriebsrentengesetz sind die vorzeitig ausgeschiedenen Beamten bzw. Soldaten nicht in die Regelungen zur Pflichtversicherung der VBL einbezogen. Sie erwerben mit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Altersvorsorge in Form der allgemeinen Regelsicherung.

Scheiden Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes aus dem öffentlichen Dienst aus, bleiben die Anwartschaften zur Alterssicherung erhalten, die bis zu diesem Zeitpunkt erworben worden sind. Neben der Anwartschaft aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Tarifbeschäftigten in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes bei der VBL versichert. Die Tarifbeschäftigten verfügen damit über eine Alterssicherung, die mit der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzversicherung auf zwei Säulen beruht.

Der Wegfall der 2. Säule wird von den ausgeschiedenen Beamten, Richtern und Soldaten als Kappung der Altersversorgung verstanden. Dies könnte auch mit ein Grund dafür sein, dass bislang nur wenige Beamte vorzeitig aus dem Dienstverhältnis ausscheiden, um etwa auf Dauer eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft oder anderen Institutionen zu übernehmen. Vergleichbare Wirkungen können bei einem Wechsel zu einer internationalen Organisation auftreten.

Wenn die wirtschaftlichen Nachteile beim freiwilligen Ausscheiden aus dem öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem ausgeglichen werden sollen, bestehen für den Bundesgesetzgeber verschiedene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dem Bund nach der Föderalismusreform I die Regelungskompetenz ausschließlich für die im Dienst des Bundes oder bundesunmittelbarer Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechtes stehenden Personen zusteht. Dementsprechend könnte eine ergänzende Alterssicherung nur für Beamte und Richter des Bundes sowie Soldaten bestimmt werden. Für die Beamten und Richter der Länder sowie für Beamte der Gemeinden sind die jeweiligen Landesgesetzgeber zuständig.

### C. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Gestaltung der Alterssicherung für ausgeschiedene Beamte ist Ausfluss der Grundsätze und Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums. Anders als Tarifbeschäf-

tigte sind Beamte dem Dienstherrn lebenslang in besonderer Weise umfassend verpflichtet. Grundlage des Anspruchs auf Ruhegehalt und der entsprechenden Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene Pflicht, die ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem – grundsätzlich auf Lebenszeit – die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Treue- und Alimentationspflicht sind insofern wechselbezüglich. Wesentliche Grundlage beider Pflichten ist das Lebenszeitprinzip.

Kündigen Beamte dieses auf Lebenszeit angelegte öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis vorzeitig auf Grund eigener Willensentscheidung, beenden sie das besondere Treueverhältnis. Dementsprechend enden auch die besonderen Pflichten des Dienstherrn. Die auf Lebenszeit angelegte Pflicht des Dienstherrn zur Alimentation und Fürsorge entfällt. Der Dienstherr ist nicht mehr verpflichtet, die Alterssicherung des ausscheidenden Beamten nach den Grundsätzen eines ursprünglich auf Lebenszeit angelegten Rechtsverhältnisses weiter zu gewährleisten.

Es bleibt bei dem verfassungsrechtlich aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleiteten Anspruch auf Gewährung einer Altersversorgung durch den bisherigen Dienstherrn gemäß der tatsächlichen Beschäftigungsdauer. Diesen Anspruch hat der Gesetzgeber mit der Anordnung im SGB VI zur Nachversicherung erfüllt. Ein weitergehender Anspruch auf Ausgleich des Nachteils, der sich systembedingt aus der gesetzlich angeordneten Umrechnung von (fiktiv erworbenen) Versorgungsanwartschaften in Anwartschaften auf eine gesetzliche Rente ergibt, besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung in ständiger Rechtsprechung, u. a. in einem Beschluss vom 2. März 2000 (– 2 BvR 951/98 – ZTR 2000, S. 481, 482) bestätigt und eine gegen die Wirkungen der Nachversicherungsregelung eingelegte Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist die gesetzliche Versagung einer zusätzlichen Altersversorgung für vorzeitig aus dem Dienst ausgeschiedene Beamte auf Lebenszeit mit dem Grundgesetz vereinbar. Die aus Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) erwachsenen Pflichten sind vom Bestehen eines auf lebenslange Treue angelegten Beamtenverhältnis abhängig.

Das Bundesverfassungsgericht hat zugleich festgestellt, dass in der Nachversicherungsregelung in der gesetzlichen Rentenversicherung keine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 GG gegenüber den Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes liegt. Die Alterssicherung der Tarifbeschäftigten bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Dienst ist insoweit günstiger, als sie eine von der Beschäftigungsdauer abhängige Zusatzversorgung erhalten. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist die ungleiche Behandlung gerechtfertigt, weil sich das gesetzlich geregelte Beamtenverhältnis von dem durch privatrechtlichen Vertrag begründeten Arbeitsverhältnis von Tarifbeschäftigten grundlegend unterscheidet. Anders als der Beamte habe der Tarifbeschäftigte keinen Anspruch auf lebenslange Alimentation und

könne grundsätzlich jederzeit entlassen werden (vgl. BVerfG a. a. O.).

## **D. Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers**

### **I. Beibehalten der gegenwärtigen Rechtslage**

Der Bundesgesetzgeber kann die gegenwärtige Rechtslage, die dem besonderen Rechtsverhältnis der Beamtenschaft entspricht, unverändert lassen. Er trägt damit dem besonderen Charakter des Beamtenverhältnisses Rechnung.

### **II. Nachversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder**

Die Alterssicherung für aus einem Dienstverhältnis ausgeschiedene Personen könnte dadurch ergänzt werden, dass diese Personen nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern zusätzlich bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) nachversichert werden. Damit würden sie einen Anspruch auf eine betriebliche Zusatzversorgung (2. Säule) erhalten und wären insoweit den Tarifbeschäftigten gleichgestellt.

Die VBL leistet die betriebliche Altersversorgung der Tarifbeschäftigten. Dementsprechend setzt das geltende Recht auch für eine Nachversicherung das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses voraus. Zur Einführung einer ergänzenden Nachversicherung wären Gesetzesänderungen u. a. im Sozialgesetzbuch und Betriebsrentengesetz ebenso notwendig wie eine Änderung der VBL-Satzung. Eine Änderung der VBL-Satzung wäre nur realisierbar, wenn weder für die Versicherten noch für die beteiligten Arbeitgeber finanzielle Belastungen entstünden.

In der VBL ist eine Nachversicherung sowohl in der Pflichtversicherung als auch in der freiwilligen Versicherung denkbar. Die Versicherung der VBL ist dabei nicht durch die rentenrechtliche Beitragsbemessungsgrenze begrenzt.

In der Pflichtversicherung im Abrechnungsverband Ost besteht Kapitaldeckung. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zahlen einen Beitrag von 2 Prozent in die VBL. Daneben wird eine von den Arbeitgebern zu tragende Umlage von 1 Prozent erhoben.

In der Pflichtversicherung im Abrechnungsverband West werden die notwendigen Aufwendungen durch Umlagen aufgebracht, bei denen der Umlagesatz 7,86 Prozent des Bruttoentgelts beträgt (6,45 Prozent Arbeitgeberanteil, 1,41 Prozent Arbeitnehmeranteil). Berücksichtigt man zusätzlich das vom Bund gegenwärtig zu tragende Sanierungsgeld in Höhe von ca. 6 Prozent, wären damit ca. 14 Prozent des jeweiligen Bruttomonatsentgelts – zuzüglich der Verzinsung von 3,5 Prozent pro Jahr – nach zu entrichten.

Bei einer Nachversicherung eines Beamten mit einer Dienstzeit von zwölf Jahren und einem durchschnittlichen Monatsentgelt von 2 500 Euro wäre bei einer überschlägigen Berechnung ein Nachversicherungsbetrag von

ca. 60 000 Euro fällig. Der davon zu entrichtende Eigenanteil des Beamten würde ca. 6 000 Euro betragen. Im Abrechnungsverband Ost wären ca. 5 Prozent des jeweiligen Bruttoentgelts zuzüglich der Verzinsung nach zu entrichten. In dem Beispielsfall wären dies ca. 22 000 Euro; der Arbeitnehmeranteil würde ca. 9 000 Euro betragen.

Würde die Nachversicherung in der freiwilligen Versicherung der VBL durchgeführt, erfolgte eine andere Kostenberechnung. Die freiwillige Versicherung ist nicht umlagefinanziert, sondern Kapital gedeckt. Um Anwartschaften wie in der Pflichtversicherung zu erwerben, müssten Beiträge in Höhe von 4 Prozent des jeweiligen Bruttoentgelts gezahlt werden. Im dargestellten Beispiel würde der nach zu entrichtende Beitrag etwa 17 000 Euro betragen. Ob und in welcher Höhe ein Eigenanteil zu entrichten wäre, wäre Verhandlungssache.

### **III. Kapitalisierung oder Abfindung**

Eine andere Möglichkeit zur Ergänzung der Alterssicherung könnte eine Kapitalisierung der Versorgungsanwartschaft und die entsprechende Zahlung eines einmaligen Kapitalbetrages sein. Die Berechnung des Kapitalbetrages könnte pauschaliert oder nach versicherungsmathematischen Grundsätzen erfolgen. Die Mehrkosten sind wiederum vom Leistungsumfang und der Ausgestaltung einer solchen Abfindungsregelung abhängig. Bei einer einmaligen Zahlung würde kein weiterer Vollzugs- und Durchführungsaufwand entstehen.

Eine denkbare Möglichkeit zur Kapitalisierung oder Abfindung wäre, dass den Beschäftigten bei Ausscheiden als Einmalbetrag der Wert der VBL-Betriebsrente von monatlich 4 Prozent des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts – etwa zur Verwendung für eine Lebensversicherung – ausgezahlt wird (ggf. mit Begrenzung auf die Beitragsbemessungsgrenze). Dann ergäbe sich – grob geschätzt – als Kostenvolumen bei rd. 20 Prozent Rentenversicherungsbeitrag rund ein Fünftel der Nachversicherungsbeiträge.

Alternativ könnte auch der private Aufbau eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Riester-Rente) zusätzlich gefördert werden.

### **IV. Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften**

Eine weitere Handlungsoption könnte die Einführung der Mitnahmefähigkeit von erdienten Versorgungsanwartschaften sein. Das würde bedeuten, dass Beamte und Soldaten mit Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis ihre erdienten beamten- bzw. soldatenversorgungsrechtlichen Anwartschaften grundsätzlich behalten. Die bisherige Nachversicherung der Beschäftigungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung würde entfallen. Grundsätzlich würde mit Erreichung der allgemeinen Altersgrenze ein originärer unmittelbarer Anspruch auf Altersversorgung gegenüber dem früheren Dienstherrn Bund entstehen. Dies würde entsprechend für die Hinterbliebenen (Witwe, Witwer und Waisen) einer vorzeitig aus dem Beamten- bzw. Soldatenverhältnis ausgeschiedenen Person gelten. Bei einer solchen Ausgestaltung könnte allgemein davon

gesprochen werden, dass die beamten- bzw. soldatenrechtlich verdienten Versorgungsanwartschaften bei einem freiwilligen Ausscheiden mitgenommen werden.

Eine Mitnahme im engeren Sinne der Beamten- bzw. Soldatenversorgung ist allerdings nicht möglich, da diese versorgungsrechtlichen Leistungen nach den Struktur- und Gestaltungsprinzipien des Berufsbeamtentums das Bestehen eines entsprechenden Dienstverhältnisses voraussetzen. Insoweit können Personen, die das Beamten- bzw. Soldatenverhältnis freiwillig beendet haben, auch keine Beamten- bzw. Soldatenversorgung erhalten.

Der Gesetzgeber könnte allerdings die Alterssicherung für ausgeschiedene Personen in der Weise gestalten, dass sie im Leistungsumfang den im Beamten- oder Soldatenverhältnis verdienten Versorgungsanwartschaften entspricht. Solche Regelungen können allerdings keine Ansprüche auf Versorgungsbezüge im klassischen Sinn begründen, weil das der Beamten- bzw. Soldatenversorgung zugrunde liegende Rechtsverhältnis nicht besteht und damit auch nicht die fortwirkende Pflichtenbindung wie bei Versorgungsempfängern.

Dementsprechend können vorzeitig ausgeschiedene Personen auch nicht unmittelbar die Versorgungsanwartschaften mitnehmen, sondern würden entsprechende Anwartschaften eigener Art erwerben. Daher würden solche Anwartschaften später auch keinen Anspruch auf Beamten- oder Soldatenversorgung begründen, sondern auf Zahlung eines so genannten Altersgeldes. Eine solche Begrifflichkeit wäre mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien geboten.

### **1. Aufbau eines eigenständigen weiteren Alterssicherungssystems**

Die Einführung einer solchen mitnehmbaren Versorgung in Form eines Altersgeldes würde den Aufbau eines weiteren Altersversorgungssystems erfordern. Das folgt daraus, dass die aus dem Dienstverhältnis ausgeschiedenen Personen künftig nicht mehr der gesetzlichen Rentenversicherung zugeordnet und von dort verwaltet werden, sondern weiterhin in einem dienstherrnbezogenen System bleiben. Dementsprechend wären vom Bund als Dienstherrn für ausgeschiedene Personen Altersgeldkonten anzulegen und fortlaufend zu pflegen. Die persönlichen Verhältnisse (Familienstand, Anschriften, etc.) wären zu erfassen und bei Änderungen laufend fortzuschreiben und zu kontrollieren. Nach dem Tod des ausgeschiedenen Anspruchsberechtigten wäre dies für mögliche Hinterbliebene fortzuführen. Dies würde erheblichen zusätzlichen Personal- und Verwaltungsaufwand erfordern. Eine genaue Bezifferung der damit verbundenen Mehrkosten ist derzeit nicht möglich.

Zur Bewältigung des hierfür notwendigen Verwaltungsmehraufwands wären erhebliche personelle Verstärkungen bei den zuständigen Verwaltungen notwendig. Im Gegenzug könnte zwar langfristig das derzeit noch für die Nachversicherung zuständige Personal abgebaut werden. Dadurch würde die notwendige Personalverstärkung allerdings nur teilweise abgedeckt.

### **2. Finanzielle und personalwirtschaftliche Wirkungen**

Die finanziellen Folgen der Einführung eines versorgungsähnlichen Altersgeldes lassen sich nur annäherungsweise prognostizieren. Gegenwärtig ist nur schwer kalkulierbar, wie viele Beamte und Richter des Bundes sowie Berufssoldaten bei solchen Rahmenbedingungen ausscheiden würden. Das dürfte wesentlich von der wirtschaftlichen Lage abhängig sein. Allerdings würde mit einer solchen Option, aus dem Beamtenverhältnis ohne finanzielle Einbußen bei der Altersversorgung ausscheiden zu können, ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, den öffentlichen Dienst zu verlassen. Dies dürfte vor allem für überdurchschnittlich ausgebildete Beamte und Soldaten von Interesse sein, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Chancen und Perspektiven sehen. Nach den bisherigen Erfahrungen sind dies vorrangig Mitarbeiter mit Spezialwissen wie etwa im IT-Sektor oder in technischen Bereichen sowie erfahrene Leistungsträger mit Führungskompetenzen.

Angesichts der schwierigen personalwirtschaftlichen Verhältnisse, die sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in der Zukunft eher noch verschärfen werden, kann dies allerdings nicht im Interesse des Dienstherrn sein. Die Förderung von Durchlässigkeit und Mobilität sollte nicht einseitig zu Lasten des Bundes erfolgen.

Berechnungen des Statistischen Bundesamtes sowohl auf der Grundlage versicherungsmathematischer Methoden als auch nach den Methoden der Versorgungsberichte der Bundesregierung haben ergeben, dass die Einführung einer Mitnahmefähigkeit der Beamtenversorgung gegenüber der Nachversicherung

- bei erfahrenen und lebensälteren Beamten je nach Besoldungsgruppe zu erheblichen Mehrkosten und
- bei jung ausscheidenden Beamten zu in etwa gleichen bzw. ähnlichen Kostenwirkungen führen kann. Die konkreten Kostenfolgen sind allerdings stark von der individuellen Fallgestaltung abhängig. Bei einer solchen Gegenüberstellung sind die Ausbildungskosten nicht berücksichtigt, die sich bei frühem Ausscheiden für den Dienstherrn nicht amortisieren.

Wenn die Versorgungsanwartschaften in den jeweiligen Alterssicherungssystemen erhalten blieben bzw. in Form eines Altersgeldes nachgebildet würden, fallen künftig beim vorzeitigen Ausscheiden keine Nachversicherungsbeiträge an. Damit würden zunächst die Personalhaushalte entlastet, wobei allerdings an die Bildung entsprechender Rückstellungen zu denken wäre.

Wenn künftig für ausgeschiedene Personen aus einem Beamten- oder Soldatenverhältnis keine Nachversicherung erfolgt, werden in der gesetzlichen Rentenversicherung auch keine Rentenansprüche begründet und insoweit die Rentenkassen entlastet. Diese finanzielle Entlastung würde sich allerdings erst Jahre später realisieren.

### 3. Zustimmung des Dienstherrn als Voraussetzung

Eine mitnehmbare Versorgungsanwartschaft zur Begründung eines Anspruchs auf Altersgeld könnte grundsätzlich Personen zugestanden werden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Lebenszeit stehen. Voraussetzung wäre eine Entlassung aufgrund eines schriftlichen Antrages.

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wäre es erforderlich, dass sich der Dienstherr das Recht vorbehält, einer beantragten Entlassung mit Anspruch auf Mitnahme der Versorgung aus zwingenden dienstlichen Gründen zu widersprechen. Mit Blick auf die Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes müsste der Dienstherr die Möglichkeit haben, der beantragten Entlassung erst zu einem späteren Zeitpunkt zuzustimmen. Dies hat insbesondere im militärischen Bereich hinsichtlich der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte, der Verfassungsrang zukommt, eine erhebliche Bedeutung. Die Zustimmung könnte über einen noch zu bestimmenden verhältnismäßigen Zeitraum verweigert werden.

Wenn ein Wunsch auf sofortige Entlassung bestehen würde, wäre die Entlassung spätestens nach drei Monaten auszusprechen (vgl. § 30 BBG bzw. § 33 BBG-neu). In diesen Fällen würde eine Mitnahme der Versorgungsanwartschaften entfallen. Wie nach geltendem Recht würde es bei einer Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben.

Eine mit einem Zustimmungsvorbehalt verbundene Differenzierung zwischen Gruppen mit Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung und Mitnahme der Versorgung kann durch das Lebenszeitprinzip gerechtfertigt werden.

### 4. Erfüllung einer allgemeinen Wartefrist von fünf Jahren

Sowohl im Versorgungsrecht als auch im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung besteht ein Anspruch auf Leistungen grundsätzlich erst mit Erfüllung einer allgemeinen Wartefrist. Sie beträgt in beiden Systemen fünf Jahre. Der Anspruch auf Altersgeld würde hieran anknüpfen und eine mindestens fünfjährige Dienstzeit voraussetzen. Wenn die Dienstzeit zum Zeitpunkt der verlangten Entlassung weniger als fünf Jahre betragen würde, bliebe es auch weiterhin bei der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Ein Anspruch auf Altersgeld würde nicht bestehen, wenn der Antrag auf Entlassung aus dem Dienstverhältnis in Kenntnis des Vorliegens eines gesetzlichen Entlassungsgrundes (Entlassung kraft Gesetz) oder einer anstehenden Entscheidung des Dienstherrn zur Beendigung des Dienstverhältnisses gestellt wird, etwa bei einer voraussehbaren, auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis gerichteten Disziplinarmaßnahme.

Versorgungsrechtliche Regelungen zum Verlust (Erlöschen) der Versorgungsbezüge wegen Verurteilung wür-

den auch entsprechend beim Bezug für Altersgeld gelten. Die Mitnahme der Versorgungsanwartschaften wäre ebenfalls auszuschließen, wenn ein Wechsel zu einem anderen Dienstherrn erfolgt.

### 5. Bestandteile eines künftigen Altersgeldes

Mitgenommen könnten nur die „erdienten“ Bestandteile einer beamten- bzw. soldatenrechtlichen Versorgung werden. Die Berechnung würde dabei grundsätzlich nach geltendem Versorgungsrecht erfolgen. Das wären in erster Linie die zum Zeitpunkt der beantragten Entlassung zustehenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge sowie die im Dienstverhältnis geleistete ruhegehaltfähige Dienstzeit.

Zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen würde das Grundgehalt in Höhe der zum Zeitpunkt der Entlassung zustehenden Stufe zählen. Es würde sich aus dem letzten Amt, das die oder der Betreffende mindestens zwei Jahre innehatte, errechnen. Des Weiteren wären sonstige im Besoldungsrecht als ruhegehaltfähig bezeichnete Dienstbezüge zu berücksichtigen, soweit die Voraussetzungen für ihre versorgungsrechtliche Berücksichtigung zum Zeitpunkt der Entlassung erfüllt wären. Der Familienzuschlag der Stufe 1 könnte nur für die Zeit gewährt werden, für die die Voraussetzungen nach der Festsetzung der Höhe des Altersgeldes vorliegen würden.

Als ruhegehaltfähige Dienstzeit könnten nur „reine Dienstzeiten“ berücksichtigt werden, d. h. z. B. im Beamtenverhältnis erbrachte Dienstzeiten. Die im Dienstverhältnis zu einem anderen Dienstherrn erbrachten Zeiten wären dabei zu berücksichtigen.

### 6. Umfang der Leistungen des Altersgeldes

Der Anspruch auf Altersgeld würde auf Antrag (auch in den Fällen, für die sonst besondere Altersgrenzen gelten würden,) grundsätzlich erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze (derzeit Vollendung des 65. Lebensjahres, künftig Vollendung des 67. Lebensjahres) entstehen.

Abweichend hiervon würde ein Anspruch auf Zahlung vor Erreichen der Regelaltersgrenze bei Erwerbsunfähigkeit entstehen, soweit das zum Zeitpunkt des Eintritts der Erwerbsunfähigkeit maßgebliche Versorgungsrecht (z. B. das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung oder ein berufsständisches Versorgungsrecht) dieses feststellt und grundsätzlich eine der Absicherung im Alter dienende Leistung vorsieht. Von der zuständigen Stelle ausgestellte Bescheinigungen der Erwerbsminderung wären insofern für den früheren Dienstherrn bindend. Der frühere Dienstherr würde nicht mehr prüfen, ob im Einzelfall etwa eine Dienstunfähigkeit nach beamtenrechtlichen Grundsätzen vorgelegen hätte.

Ein vor Erreichen der Regelaltersgrenze liegender Zahlungsbeginn wäre auch möglich aufgrund Schwerbehinderung oder aufgrund Wahrnehmung einer in dem jeweiligen Versorgungssystem vorgesehenen Regelung zur Beantragung eines vorgezogenen Ruhestandes. In Fällen des vorzeitigen Bezuges von Altersgeld wäre der Anspruch entsprechend dem Beamtenversorgungsgesetz zu

kürzen (Abzug von 3,6 Prozent pro Jahr für einen vorzeitigen Bezug, höchstens 14,4 Prozent infolge Antragsaltersgrenzenregelung).

Der Dienstherr müsste das zum Zeitpunkt der Entlassung aus dem Dienstverhältnis erworbene Altersgeld festsetzen. Den Betroffenen wäre ein Auskunftsrecht über Höhe und Berechnung des Altersgeldes einzuräumen.

Ein Anspruch auf ein Mindest-Altersgeld entsprechend der Mindestversorgung wäre auszuschließen. Die Regelungen zur Mindestversorgung folgen dem Alimentationsprinzip. Dieses erfordert eine amtsangemessene Versorgung, um den in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis stehenden Personen (und ihrer Familie bzw. ihren Hinterbliebenen) den (Mindest-) Lebensunterhalt zu sichern. Die Versorgungsbezüge dürfen deshalb einen bestimmten Betrag nicht unterschreiten. Bleibt die erdiente Versorgung dahinter zurück, greift grundsätzlich die Mindestversorgung ein. Dies kann nicht für das Altersgeld gelten. Nach der Rechtsprechung besteht die Verpflichtung zum Unterhalt dann nicht im vollen Umfang, wenn eine geringere Versorgung auf Umstände zurückzuführen ist, die auf einer freien Entscheidung des Dienstverpflichteten beruhen.

Für die Anpassung (Dynamisierung) des Altersgeldes wären die Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes sinngemäß für anwendbar zu erklären. Wenn sich die Versorgungsbezüge im Zuge linearer Versorgungsanpassungen ändern, würde das Altersgeld zum gleichen Zeitpunkt entsprechend erhöht oder vermindert.

Darüber hinaus wäre zu berücksichtigen, dass die Beamten- und Soldatenversorgung des Bundes mit der Einführung eines Versorgungsfonds für Neueingestellte ab 2007 schrittweise auf Kapitaldeckung umgestellt worden ist. Es wäre zu entscheiden, ob und inwieweit auch für Altersgelderleistungen weitere Rückstellungen erfolgen sollen und ein entsprechender Versorgungsfonds errichtet werden muss bzw. ob Altersgeldkonten statisch angelegt werden sollen. Weiterhin wäre zu klären, inwieweit zukünftige Änderungen im Versorgungsrecht des Bundes sowie sonstige versorgungsrelevante Maßnahmen auf das Altersgeld übertragen werden.

## **7. Ruhens-, Anrechnungs- und Kürzungsvorschriften**

Umfassender Regelungsbedarf würde auch hinsichtlich der entsprechend anzuwendenden versorgungsrechtlichen Ruhens-, Anrechnungs- und Kürzungsvorschriften bestehen. Das Versorgungsrecht bestimmt, dass neben den Versorgungsbezügen erzielt Erwerbs- und Erwerb ersatzeinkommen auf die Versorgungsbezüge anzurechnen ist. Für Einkommen aus privatwirtschaftlicher Tätigkeit gilt dies bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze.

Versorgungsbezüge werden nur insoweit gezahlt, als das anrechenbare Einkommen hinter einer bestimmten Höchstgrenze zurückbleibt. Der über diese Höchstgrenze hinaus gehende Teil der Versorgungsbezüge kommt zum Ruhen, d. h. die Zahlung dieses Teils der Versorgungsbe-

züge entfällt. Die entsprechenden Regelungen sind vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt worden.

Dies wird sinngemäß gelten, soweit aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst Anspruch auf mehrere Versorgungsbezüge besteht. Auch in diesen Fällen ruht der Teil der Versorgungsbezüge, um den eine bestimmte Höchstgrenze überschritten wird. Von der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkanntes Ziel der Anrechnung ist es, eine auch sozialpolitisch nicht gewünschte „Überversorgung aus öffentlichen Kassen“ zu verhindern. Für die Mitnahme soll sichergestellt werden, dass versorgungsrechtliche Anrechnungsvorschriften nicht durch Entlassung aus dem Dienstverhältnis umgangen werden können.

Die Bundesvorschriften zur Kürzung der Versorgungsbezüge nach der Ehescheidung (Stichwort: Versorgungsausgleich) wären auf das Altersgeld entsprechend zu übertragen.

## **8. Hinterbliebenengeld**

Der Pflicht des Dienstherrn zur Gewährung eines ausreichenden Unterhalts entspricht es, dass den Hinterbliebenen ein eigener, selbständiger Anspruch auf Versorgung erwächst. Der Dienstherr schuldet mithin ein Witwen-, Witwer- und Waisengeld, und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob die Hinterbliebenen in der Lage sind, ihren Unterhalt aus eigenen oder sonstigen Mitteln zu bestreiten.

Es wäre zu entscheiden, ob die an diesen verfassungsrechtlich bestimmten Maßstäben ausgerichteten versorgungsrechtlichen Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung auf die Hinterbliebenen eines Empfängers von Altersgeld zu übertragen wären. Hierzu würden auch die entsprechenden Anrechnungs-, Kürzungs- und Ruhensvorschriften gehören. Von einer Übertragung wären die Regelungen über das Sterbegeld auszunehmen.

## **9. Kein Anspruch auf Beihilfe**

Empfänger von Altersgeld und deren Hinterbliebene unterliegen grundsätzlich den gleichen Anzeige- und Mitwirkungspflichten wie Versorgungsempfänger (und deren Hinterbliebene) – soweit dies für den Vollzug der das Altersgeld bzw. das Hinterbliebenengeld betreffenden Vorschriften unerlässlich ist.

Nach geltendem Recht knüpft der Beihilfeanspruch an den Bezug von Dienstbezügen. Mit der antragsgemäßen Entlassung aus dem Dienstverhältnis wird das besondere Dienst- und Treueverhältnis zum Dienstherrn einseitig beendet. Der Anspruch auf Besoldung endet. Damit endet der aus dem Fürsorgegrundsatz abgeleitete Anspruch auf eine die private Krankenversicherung ergänzende Beihilfe. Betroffen sind auch beihilfeberechtigte Familienangehörige. Der Beihilfeanspruch würde mit Zahlung des Altersgeldes bzw. des Hinterbliebenengeldes nicht wieder aufleben.

Die Einführung von mitnehmbaren Versorgungsanswartschaften in Form eines Altersgeldes würde umfassende Änderungen im Beamten- und Soldatenversorgungsrecht

sowie zahlreicher weiterer Rechtsnormen erforderlich machen. Auch außerhalb des beamtenrechtlichen Regelungssystems wären weit reichende gesetzliche Änderungen notwendig, insbesondere in dem Dritten und Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III und VI).

## V. Erweiterung der Beurlaubungsmöglichkeiten für den Bundesbereich

Für den Personalaustausch mit der Privatwirtschaft sieht das geltende Beamtenrecht eine Vielzahl von Beurlaubungsmöglichkeiten vor, die im Bundesbeamtengesetz und in der Sonderurlaubsverordnung geregelt sind. Die Dauer der Beurlaubung reicht dabei von drei Monaten bis zu höchstens 15 Jahren bei familienbedingten Gründen. Für alle Beurlaubungsregelungen gilt, dass es sich um eine Beurlaubung im bestehenden Beamtenverhältnis handelt mit der Konsequenz, dass das Lebenszeitprinzip stets zu berücksichtigen ist. Aufgrund des Lebenszeitprinzips sind Beurlaubungen stets zeitlich zu befristen. Die Dauer von 15 Jahren bei Vorliegen familienbedingter Gründe dürfte verfassungsrechtlich im Hinblick auf das Lebenszeitprinzip die Höchstdauer für eine Beurlaubung darstellen.

Zu den Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Absatz 5 GG gehört, dass das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit angelegt und ein Beamter zum vollen persönlichen Einsatz in seinem Beruf verpflichtet ist. Damit soll unter anderem die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sichergestellt und die Einrichtung eines unabhängigen Berufsbeamtentums im Interesse der Allgemeinheit erhalten werden. Hieraus resultiert das grundsätzliche Verbot einer zweiten hauptberuflichen Tätigkeit, denn die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes und die Neutralitätspflicht der Beamten müssen gewahrt werden.

Die Beurlaubung könnte wegen des Lebenszeitprinzips nur zeitlich befristet zugelassen werden. Während sich im Fall der endgültigen Entlassung aus dem Beamtenverhältnis eine Wiedereinstellung als Neueinstellung nach dem Bedarf des Dienstherrn richten würde, besteht bei einer Beurlaubung ein Rückkehrrecht, das gegenüber dem Dienstherrn jederzeit geltend gemacht werden kann. Die Handlungsfreiheit des Dienstherrn würde damit in personalwirtschaftlicher Hinsicht begrenzt, da für den Fall der Rückkehr eine Planstelle vorgehalten werden muss. Ein solches Modell könnte im Ergebnis dazu führen, dass Beamte im öffentlichen Dienst ihren beruflichen Werdegang (bis zur Lebenszeitverbeamtung) beginnen oder absichern, die weiteren Dienstjahre dann aber einem Privaten bei höherem Einkommen zur Verfügung stellen und erst zurückkehren, wenn diese Option (sei es aus gesundheitlichen Gründen oder aus Altersgründen) nicht fortgesetzt werden kann.

## E. Soldaten auf Zeit

### I. Ausgangslage und geltendes Recht

Nach derzeitiger Rechtslage erwerben Soldaten auf Zeit – anders als Beamte und Berufssoldaten – während der

aktiven Dienstzeit keine „Versorgungsanwartschaften“. Ein Soldatenverhältnis auf Zeit ist im Gegensatz zum Dienstverhältnis auf Lebenszeit von vornherein zeitlich begrenzt und insoweit statusrechtlich nicht mit einem Beamtenverhältnis vergleichbar. Da von Anfang an das vorzeitige Ausscheiden feststeht und der Dienst nicht als Lebensberuf ausgerichtet ist, fehlt es an der wechselbezüglichen Verpflichtung des Dienstherrn für eine lebenslange Alimentation. Soldaten auf Zeit haben nach geltender Rechtslage keinen Anspruch auf eine an beamtenrechtlichen Maßstäben orientierte Versorgung.

Soldaten auf Zeit werden nach dem Ausscheiden aus der Bundeswehr entsprechend ihrem Einkommen in der aktiven Zeit auf Kosten des Bundes in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert. Aktuell bildet dieser Personenkreis den weitaus größten Anteil der in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversicherten Personen. Der Bund hat als Dienstherr im Jahre 2008 für die ausscheidenden Soldaten auf Zeit ca. 490 Mio. Euro Nachversicherungsbeiträge an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt.

Eine zusätzliche Nachversicherung in der VBL als ergänzende Alterssicherung erfolgt für Soldaten auf Zeit nicht. Allerdings erhalten Soldaten auf Zeit beim Ausscheiden aus der Bundeswehr besondere finanzielle Leistungen. Der Gesetzgeber hat durch ein umfassendes Paket von Sonderregelungen, Unterstützungsleistungen und finanzielle Hilfen die reibungslose Wiedereingliederung in das zivile Berufsleben sichergestellt. Die im einzelnen aufeinander abgestimmten Leistungen (Berufsförderung/Übergangsgebühren/Ausgleichsbezüge/Übergangsbeihilfen und Eingliederungshilfen) geben den Zeitsoldaten hinreichende Möglichkeiten, während, am Ende und nach Beendigung des Dienstverhältnisses die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten so zu vervollkommen, dass eine angemessene Eingliederung in einen Zivilberuf erfolgen kann. Im Jahre 2008 sind hierfür Leistungen in Höhe von insgesamt 685 Mio. Euro gezahlt worden, davon Übergangsgebühren in Höhe von etwa 415 Mio. Euro, Übergangsbeihilfen in Höhe von etwa 170 Mio. Euro und sonstige Leistungen zur Förderung der schulischen und beruflichen Bildung in Höhe von etwa 100 Mio. Euro. Diese Leistungen sollen den Übergang in das zivile Berufs- und Erwerbsleben fördern und haben keinen Versorgungscharakter.

### II. Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers

Es ist nicht daran gedacht, Soldaten auf Zeit über die gegenwärtig bestehenden Regelungen des Soldatengesetzes hinaus die Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses einzuräumen. Wenn die Alterssicherung der Soldaten auf Zeit verbessert werden soll, sind grundsätzlich gleiche Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten wie bei Beamten und Berufssoldaten denkbar. In Betracht käme eine Nachversicherung bei der VBL ebenso wie die zusätzliche Förderung des privaten Aufbaus eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Riester-Rente).

Würden Soldaten auf Zeit in ein System der „Mitnahme der Versorgung“ einbezogen, würde dies zum Aufbau eines weiteren eigenständigen Alterssicherungssystems führen, dem in kurzer Zeit weit mehr Personen zugeordnet wären als gegenwärtig bei der Beamten- und Soldatenversorgung. Die Zahl der Personen, die vom Bund Versorgungsleistungen erhalten, würde sich vervielfachen. Jährlich scheiden etwa 20 000 Soldaten auf Zeit aus der Bundeswehr aus. Bei einem durchschnittlichen Ausscheiden aus der Bundeswehr im Alter von 25 Jahren und einem durchschnittlichen Rentenbeginn mit 67 Jahren wären ca. 840 000 Zahlfälle unter Überwachung entsprechender Nachweis- und Meldepflichten vorzuhalten. Auch wenn nur die Hälfte der Soldaten auf Zeit auf Grund einer fünfjährigen Wartefristregelung „mitnehmbare“ Ansprüche erwerben würden, würde dies zu über 400 000 neuen Empfängern von Altersgeld führen.

Im Jahr 2008 wurden für die Soldaten auf Zeit rd. 490 Mio. Euro Nachversicherungsbeiträge an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt. Für den Fall, dass ein „mitnehmbares Altersgeld“ in Anlehnung an die rentenrechtliche Mindestversicherungszeit von einer Wartezeit von fünf Jahren abhängig gemacht würde, müssten Soldaten auf Zeit mit einer Dienstzeit von weniger als fünf Jahren weiterhin in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden. Die Nachversicherungsbeiträge für diesen Personenkreis haben im Jahr 2008 ca. 80 Mio. Euro betragen. Damit wäre die Alterssicherung der ausscheidenden Soldaten unterschiedlich ausgestaltet und in zwei Gruppen gespalten. Denn für Soldaten auf Zeit mit einer Dienstzeit von mehr als fünf Jahren könnte unter ansonsten vergleichbaren Voraussetzungen wie bei Beamten und Berufssoldaten eine solche „Anwartschaft“ begründet werden.