

## RUNDSCHREIBEN 1965/1

### Die Regelung der sogenannten Doppelversorgung

Von Oberregierungsrat a. D. Hermann L u m m, Bad Godesberg

#### *Begriff und Ursachen*

Man spricht von Doppelversorgung, wenn bei Dienst- bzw. Arbeitsunfähigkeit und im Alter Versorgungsleistungen aus Beamtenrecht und aus Rentenrecht zusammentreffen. Eine solche Kumulation von Bezügen aus öffentlichem Recht ist nicht neu. Auch kennt bereits das geltende Beamtenrecht Anrechnungsvorschriften. Seit 1957 aber hat das Problem erhöhte Bedeutung bekommen.

Die Rentenreform von 1957 hat die Sozialversicherungsrente zu einer vollwertigen Alters- und Invaliditätsversicherung gemacht. Die Renten sind wesentlich erhöht, die Vorschriften über die Erhaltung der Anwartschaft sind beseitigt worden. Wenn Beamtenversorgung und Rente zusammentreffen, ist der Umfang der Gesamtversorgung größer geworden. Die Neuregelung des Rentenrechts hat offenbar werden lassen, daß das Rentenrecht und das Beamtenversorgungsrecht in ihrer Systematik nicht übereinstimmen.

Sowohl im Beamtenrecht als auch im Rentenrecht ist der allgemeine Grundsatz verwirklicht, daß die Versorgungsleistungen in einem angemessenen Abstand hinter dem zugrunde zu legenden aktiven Arbeitseinkommen zurückbleiben sollen. Dieser Gedanke ist bei einem Teil der „Doppelversorgten“ durchbrochen. Ein versorgungsberechtigter Beamter, der sein Berufsleben teilweise im rentenversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis und teilweise im Beamtenverhältnis zurückgelegt hat, kann für dieses Berufsleben eine Gesamtversorgung aus Beamtenversorgung und Rente von mehr als 75 v. H., ja sogar über 100 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge erhalten.

Die Ursachen hierfür liegen sowohl im Rentenrecht als auch im Beamtenversorgungsrecht. Der Charakter der Rentenversicherung als Teil der Sozialversicherung gebot es, für die Rentenberechnung die Zeiten der Arbeit bestimmte Zeiten, in denen der Versicherte keine versicherungspflichtige Arbeit verrichten konnte, gleichzustellen (Ausfallzeiten, Ersatzzeiten) bzw. zur Erreichung einer angemessenen Rentenhöhe bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit oder Berufsunfähigkeit Versicherungsjahre hinzuzurechnen (Zurechnungszeit). Diese sog. Ersatztatbestände sind eine Ursache für eine Überhöhung der Gesamtversorgung. Im Beamtenrecht führen zum gleichen Effekt u. a. die Berücksichtigung von Zeiten als ruhegehaltssteigernd, die auch im Rentenrecht rentensteigernd wirken (sog. Doppelbemessungszeiten) und die Gestaltung der Ruhegehaltsskala.

#### *Vorgeschichte, Stand der Beratungen*

Über Möglichkeiten, eine überhöhte Gesamtversorgung auszuschließen, ist immer wieder diskutiert worden. Im Bundestag hat diese Frage schon bei den Beratungen des Ersten Beamten- und Besoldungsrechtsänderungsgesetzes 1961 einen breiten Raum eingenommen. Sie hat sich damals als heißes Eisen erwiesen. Die Entwürfe sahen weitgehende Eingriffe in bestehende Versorgungsverhältnisse vor. Die nächsten Bundestagswahlen waren nahe gerückt. Das führte seinerzeit zu einer Entschließung des Innenausschusses, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, bis zum 31. 12. 1962 dem Bundestag einen Gesetzentwurf zur Regelung des schwierigen Problems vorzulegen.

Dieser Termin ist — wie mancher andere — nicht eingehalten worden. Die durch eine mögliche Lösung Betroffenen haben das nicht bedauert. Erneut angesprochen wurde der Fragenkreis während der Beratungen und der Verabschiedung des Zweiten Beamten- und Besoldungsrechtsänderungsgesetzes, der sog. Harmonisierungsnovelle, im Jahre 1963. Der Bundestag klammerte bei diesem Änderungsgesetz die strukturelle Überleitung der Versorgungsempfänger aus und entschloß sich, zusammen mit der späteren Lösung dieses Problems auch die Doppelversorgung zu regeln. So kam es zum Regierungsentwurf eines Dritten Beamten- und Besoldungsrechtsänderungsgesetzes, der sich u. a. mit der Doppelversorgung befaßt. Er liegt zur Zeit dem Deutschen Bundestag vor und wird dort im Ausschuß für Inneres und in einer besonderen beamtenrechtlichen Arbeitsgruppe, die dieser Ausschuß gebildet hat, beraten.

Es besteht die Absicht, das Dritte Änderungsgesetz bis zum Ende der Legislaturperiode zu verabschieden. Wahrscheinlich wird das auch trotz der abermaligen Nähe von Bundestagswahlen gelingen. Hinsichtlich der Eingriffe in bestehende Rechte scheint sich nämlich bei den maßgebenden Abgeordneten aller Parteien die Auffassung durchzusetzen, insoweit zumindest wesentlich zurückhaltender vorzugehen als der Regierungsentwurf. Damit hofft man, das heiße Eisen abkühlen zu können.

#### *Lösungsmöglichkeiten, Lösungsversuch*

Von dem Gedanken ausgehend, daß die Verfälschung einer gesunden Relation zwischen Versorgungs- und Arbeitseinkommen bedenklich sei, sind drei Wege zur Lösung des Problems einer überhöhten Gesamtversorgung aus Beamtenversorgung und Renten der gesetzlichen Rentenversicherungen möglich:

Gewährung beider Versorgungsleistungen mit Beseitigung der Folgen der Doppelversorgung durch eine Ruhensregelung im Beamtenrecht.

Gewährung nur der Beamtenversorgung mit Ablösung der Rentenanwartschaften.

Gewährung beider Versorgungen mit Beseitigung der Ursachen der Doppelversorgung im Beamtenrecht.

Die Auswirkungen der drei Lösungswege sind rechtlich und politisch unterschiedlich. Die finanzielle Auswirkung bestimmt sich insbesondere nach dem Ausmaß einer Besitzstandswahrung. Der Regierungsentwurf geht den Weg der Ruhensregelung. Für diese Entscheidung war u. a. bestimmend, daß durch diesen Lösungsweg das Recht des Nur-Beamten unverändert belassen werden kann, zum anderen eine Änderung des Rentenrechts nicht notwendig wird. Entscheidend war ferner, daß der Beamte mit versicherungspflichtigen Vordienstzeiten auch nach seiner Verbeamtung an den Vorteilen des Rentenrechts (z. B. freiwillige Weiterversicherung) weiterhin teilhaben kann.

Kernvorschrift des Entwurfes ist ein in das Bundesbeamten-gesetz einzufügender neuer § 160a. Seine Absätze 1 bis 4 lauten:

„(1) Erhält ein Versorgungsempfänger Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen oder aus einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes, so sind neben den Renten die Versorgungsbezüge nur bis zum Erreichen der in Absatz 2 bezeichneten Höchstgrenze zu zahlen.

(2) Als Höchstgrenze gelten

1. für Ruhestandsbeamte

der Betrag, der sich als Ruhegehalt zuzüglich Kinderzuschlägen ergeben würde, wenn der Berechnung zugrunde gelegt werden

a) bei den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen

die Endstufe der Besoldungsgruppe, aus der sich das Ruhegehalt berechnet,

b) als ruhegehaltfähige Dienstzeit

die Zeit vom vollendeten siebzehnten Lebensjahr bis zum Eintritt des Versorgungsfalles zuzüglich der Zeiten, um die sich die ruhegehaltfähige Dienstzeit erhöht, und der bei der Rente berücksichtigten Zeiten einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung oder Tätigkeit nach Eintritt des Versorgungsfalles,

2. für Witwen

der Betrag, der sich als Witwengeld ohne Kinderzuschläge, für Waisen

der Betrag, der sich als Waisengeld zuzüglich Kinderzuschlag aus dem Ruhegehalt nach Nummer 1 ergeben würde.

(3) Als Renten im Sinne des Absatzes 1 gelten nicht

1. bei Ruhestandsbeamten (Absatz 2 Nr. 1)

die Hinterbliebenenrenten aus einer Beschäftigung oder Tätigkeit des Ehegatten,

2. bei Witwen und Waisen (Absatz 2 Nr. 2)

Renten auf Grund einer eigenen Beschäftigung oder Tätigkeit.

(4) Bei Anwendung der Absätze 1 und 2 bleibt außer Ansatz der Teil der Rente (Absatz 1) ohne Kinderzuschuß, der

1. dem Verhältnis der Versicherungsjahre auf Grund freiwilliger Weiterversicherung oder Selbstversicherung zu den gesamten Versicherungsjahren entspricht,

2. auf einer Höherversicherung beruht.

Dies gilt nicht, soweit der Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge oder Zuschüsse in dieser Höhe geleistet hat.“

## Auswirkungen, Kritik

Von dieser Vorschrift würden, falls sie Gesetz wird, drei Personengruppen betroffen werden, nämlich diejenigen Personen, die nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes erstmalig in das Beamtenverhältnis berufen werden, ferner die vorhandenen Versorgungsempfänger, die derzeit neben beamtenrechtlichen Versorgungsbezügen Renten aus der Angestellten- oder Invalidenversicherung einschl. der Zusatzversorgung beziehen sowie noch im Dienst befindliche Beamte, die Anwartschaften aus einer früheren rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung haben.

Am wenigsten problematisch wäre diese Regelung für den Beamten von morgen. Ein Arbeiter oder Angestellter, der bisher in einer rentenversicherungspflichtigen Tätigkeit stand und in das Beamtenverhältnis berufen werden soll, würde die sich für seine Rentenansprüche ergebenden Konsequenzen kennen und könnte gegebenenfalls seine Berufung als Beamter ablehnen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob das Bundesverfassungsgericht die volle Einbeziehung der Renten in die Gesamtversorgung bejahen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in einem Urteil vom 27. 7. 1964 eine teilweise Einbehaltung der Versorgungsbezüge nicht als verfassungswidrig bezeichnet, hatte sich aber nur mit der Frage, ob die Renten zur Hälfte auf die Beamtenversorgung für die Zeiten angerechnet werden können, die beamtenrechtlich als pensionsfähig anerkannt sind, zu befassen. Die Neuregelung sieht aber vor, daß alle rentenversicherungspflichtigen Dienstzeiten, auch außerhalb des öffentlichen Dienstes, in die Gesamtversorgung einbezogen werden sollen, dabei wird die Rente nicht nur zur Hälfte, sondern in voller Höhe in die Gesamtversorgung einbezogen. Die Beamtenverbände haben jedenfalls für die jetzt vorgesehene Regelung die Anrufung der Gerichte angekündigt.

Für die vorhandenen doppelversorgten Versorgungsempfänger will der Regierungsentwurf einen Besitzstand wahren, der mit einer Aufzecklausel verbunden ist und damit in der Tat den Besitzstand nicht wahrt. Grundsätzlich soll bei ihnen die normale Höchstbegrenzungsrechnung vorgenommen werden. Sie sollen aber einen Ausgleichsbetrag erhalten, der die Differenz bis zu den alten Bezügen wieder auffüllt. Dieser Ausgleichsbetrag wiederum verringert sich, wenn sich die Versorgungsbezüge erhöhen. Mit anderen Worten: diese Versorgungsempfänger würden in den Genuß von Besoldungsanpassungen erst kommen, wenn deren Gesamthöhe den Ausgleichsbetrag übersteigt.

Bei den noch aktiven Beamten mit Rentenanwartschaften soll nach dem Regierungsentwurf der Eingriff in ihre legal erworbenen Rechte lediglich durch einen sog. Bonus von 10 v. H. gemildert werden, um den der anzurechnende Rentenbetrag ermäßigt wird.

Es ist erklärlich, daß selten eine in Aussicht genommene Maßnahme beamtenrechtlicher Art in so hohem Maße Unruhe ausgelöst und Kritik erfahren hat, wie diese Konzeption. Inzwischen ist die Erkenntnis gewachsen, daß sie zumindest hinsichtlich der vorhandenen Versorgungsempfänger und aktiven Beamten verfehlt ist. Das Deutsche Beamtenkartell hat insoweit gefordert, daß aus verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Gründen eine Neuregelung — wenn überhaupt sie für notwendig erachtet wird — sich darauf beschränken sollte, das Entstehen neuer Fälle überhöhter Gesamtversorgung für die Zukunft zu verhindern. Dabei sollte auch ins Gewicht fallen, daß die Konsequenzen der am 1. 1. 1957 in Kraft getretenen Rentenreform für die Beamtenversorgung seit nunmehr annähernd acht Jahren bekannt sind, ohne daß das Problem einer Lösung zugeführt werden konnte. Man könne daher billigerweise an

sich unbefriedigende Auswirkungen heute nicht mehr zu Lasten der Beamten beseitigen, denen inzwischen Rechte und Anwartschaften erwachsen sind.

Die Auffassung der sachkundigen Bundestagsabgeordneten aller drei Parteien scheint sich — es wurde oben schon gesagt — diesem Standpunkt zu nähern.

Aber auch für die Fälle der kommenden Berufung in das Beamtenverhältnis sollte der Entwurf der Bundesregierung noch einmal gründlich überprüft werden. Der vorgesehene § 160a geht davon aus, die in rentenversicherungspflichtiger Tätigkeit verbrachten Berufsjahre voll auf das pensionsfähige Dienstalter anzurechnen, ohne Rücksicht darauf, ob sie innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes verbracht wurden, unter gleichzeitigem Übergang der Ansprüche an die Rentenversicherung auf den Dienstherrn. Den Schwierigkeiten dieser technisch zwar gangbaren, rechtlich aber sehr fragwürdigen Lösung könnte man entgehen, wenn man strikt zwischen rentenversicherungspflichtiger Beschäftigung und nachfolgender Beamten-tätigkeit scheiden würde. Würde z. B. jemand erst im 27. Lebensjahr in das Beamtenverhältnis berufen werden und zuvor 8 Jahre in rentenversicherungspflichtiger Tätigkeit beschäftigt gewesen sein, sollte man die erworbenen Rechte aus der Rentenversicherung unberührt lassen. In diesem Falle behielte also der als Beamter zu Berufende seine bisherigen Rentenansprüche, sein pensionsfähiges Dienstalter würde aber erst mit der Berufung ins Beamtenverhältnis beginnen, ohne Anrechnung entsprechender Vordienstzeiten. Für Bundesbeamte ergäbe sich

allerdings aus der zehnjährigen Wartezeit nach § 110 BBG eine ungesicherte Zeitspanne von 10 Jahren. Nachdem aber alle Landesbeamten-gesetze die 10-Jahres-Frist längst aufgehoben haben, muß sie ohnehin auch im BBG entfallen. Man könnte rentenrechtlich erwägen, in solchen Fällen die Beitragserstattung — wie bei den weiblichen Versicherten, die wegen Verheiratung ausscheiden — möglich zu machen; wenn schon 60 Beitragsmonate erfüllt wären, bestände auch die Möglichkeit einer freiwilligen Weiterversicherung.

### *Schlußbetrachtung*

Zum Schluß sei noch auf eine Rechtfertigung der Konzeption des Regierungsentwurfes eingegangen, die gerade der Diplombibliothekarin oder die Diplombibliothekarin nicht ohne Interesse lesen wird. Das jetzige System, so heißt es, reize geradezu zu einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung vor der Berufung in das Beamtenverhältnis. Heißt das nicht, **Ursache** und **Wirkung** verkehren? Es kann doch nicht verkannt werden, daß die unbefriedigenden Fälle überhöhter Gesamtversorgung vielfach nur die Folge einer verfehlten Personalwirtschaft sind, weil aus fiskalischen Gründen die erforderlichen Beamtenstellen nicht eingerichtet wurden und werden. Die Bibliothekare wüßten hierzu vielerorts einiges zu sagen. Eine vernunftvolle Stellenplanwirtschaft, die es ermöglicht, alle Bewerber schon in frühen Lebensjahren in Beamtenstellen einzuweisen, wäre das wirksamste Mittel gegen das Entstehen neuer überhöhter Gesamtversorgungen.

---

### **Der 55. Bibliothekartag**

wird Anfang Juni in Nürnberg stattfinden. Programme und Einladungen werden im Laufe des März verschickt werden.

Da zur selben Zeit noch eine andere Tagung stattfinden wird, ist es ratsam, möglichst bald Quartier zu bestellen. Reisezuschüsse des Vereins können bei den zuständigen Beiratsmitgliedern beantragt werden. Themenvorschläge für Arbeitsgemeinschaften bitten wir möglichst bald dem Vorstand einzusenden.

### **Regeln für die alphabetische Katalogisierung (Teilentwurf)**

Zu diesem Thema enthält Heft 1 (1965) der Zeitschrift für Bibliothekswesen und Bibliographie eine Beilage, auf die wir besonders hinweisen. Die Beilage kann als Sonderdruck vom Verlag Klostermann (6 Frankfurt am Main, Siesmayerstraße 12) bezogen werden, möglichst in Form von Sammelbestellungen der einzelnen Bibliotheken.

### **Als neue Mitglieder begrüßen wir:**

Rita B e l l e r s , Universitäts-Bibl., Bochum  
Helga F a h r n l ä n d e r , Bibl. d. Bundesarchivs, Koblenz  
Barbara G r e s k y , Universitäts-Bibl., Saarbrücken  
Erika H e l l i n g , Universitäts-Bibl., Saarbrücken  
Paul H u p k a , Inst. f. Europ. Geschichte, Abt. Abendländ.  
Rel.-Gesch., Mainz  
Almut K i e h n , geb. Wulff, Universitäts-Bibl., Saarbrücken  
Rosemarie L a s e r , Bibl. d. Freien Universität, Berlin  
Elli P a p e , Hannover  
Ilse-Maria Z e u c h , Bibl. d. Techn. Hochschule, Stuttgart  
(Abgeschlossen: 1. 1. 1965)

Von folgenden Mitgliedern sind die derzeitige Anschrift und Dienststelle unbekannt:

Marlene Geiger, zuletzt Bergisch-Gladbach  
Annette Hardtmann, geb. Richter, zul. Hamburg-Großflottbek  
Uta Hofer, zuletzt München.

Eva Tiedemann