

Die Alterssicherung von Beamten in Italien

Eva Maria Hohnerlein

I. Einführung

II. Rechtliche Stellung der Beamten

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen
2. Grundlagen des Dienstrechts

III. Die gesetzliche Regelung der Alterssicherung von staatlichen Beamten

1. Grundzüge der Alterssicherung im Rahmen der allgemeinen Rentenversicherung für Arbeitnehmer
 - a) Voraussetzungen der Altersrente nach dem lohnbezogenen oder dem gemischten System
 - b) Voraussetzungen der Altersrente im (ausschließlich) beitragsbezogenen System
 - c) Voraussetzungen für eine „Beitragsaltersrente“ (pensione di anzianità)
 - d) Die Berechnungsregeln
2. Reformen zur Angleichung des Sondersystems für Beamte an die Regelungen des privaten Sektors
 - a) Materiellrechtliche Reformen der Alterssicherung im öffentlichen Dienst
 - b) Organisationsrechtliche Reformen
3. Die Regelungen zur Alterssicherung der Beamten
 - a) Leistungen
 - b) Allgemeine Altersgrenzen und Frauenaltersgrenzen
 - c) Allgemeine Leistungsvoraussetzungen
 - d) Berechnung und Leistungshöhe der Altersrente
 - e) Dienstaltersrente
 - f) Aufschub des Rentenbeginns bis 70
4. Finanzierung
5. Verwaltung
6. Besonderer Rechtsweg
7. Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes

IV. Bewertung

Statistischer Anhang

I. Einführung

Die Alterssicherung für staatliche Beamte zählt zu den ältesten Sicherungssystemen Italiens. Die erste allgemeine gesetzliche Regelung zur Absicherung des Ruhestands der im Staatsdienst beschäftigten Personen erfolgte durch das königliche Dekret Nr. 70/1895,¹ wobei die Versorgung im Ruhestand als Fortsetzung der dienstlichen Bezüge nach dem Ende des aktiven Dienstes konzipiert war und als Gegenleistung für die fortdauernde Verbindung zur öffentlichen Verwaltung angesehen wurde. Seit damals haben sich das italienische Rentensystem und insbesondere auch die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes grundlegend verändert und zu einem stark vereinheitlichten Sicherungssystem entwickelt.

Das bis heute bestehende Sondersystem für das Personal des öffentlichen Dienstes gilt als integraler Bestandteil des gesetzlichen Rentensystems in Italien, das zwischen unterschiedlichen Sondersystemen für diverse Berufsgruppen und Sonderverwaltungen unterscheidet. Im Fall der öffentlichen Bediensteten (*dipendenti pubblici*) handelt es sich um eine sog. „exklusive“ Sonderform der sozialen Sicherung anstelle der allgemeinen Pflichtversicherung, denn wegen der besonderen Beschäftigungsbedingungen bei öffentlichen Arbeitgebern war der öffentliche Dienst vom allgemeinen Pflichtversicherungssystem für Arbeitnehmer ausgeschlossen. Die Zuordnung des Sondersystems für die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes zum allgemeinen italienischen Rentensystem blieb bei Erlass der konsolidierten Fassung der Vorschriften über die Alterssicherung für zivile und militärische Bedienstete des Staates von 1973 (Präsidentialdekret Nr. 1092 vom 29.12.1973)² mit seinen nachfolgenden Modifikationen ebenso unverändert wie bei der Übertragung der Verwaltung der diversen Teilsysteme zur Sicherung des öffentlichen Dienstes auf den neuen Sozialversicherungsträger INPDAP³ im Jahr 1994.

Bis zu Beginn der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts unterschied sich die Gesetzgebung für die Altersversorgung in dem „exklusiven“ Sondersystem des öffentlichen Dienstes sehr stark von den Regelungen für die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.

Für die Staatsdiener wurde die Altersversorgung ursprünglich auch nicht durch eine gesonderte Einrichtung verwaltet, die Auszahlung der Renten erfolgte vielmehr direkt durch den Staat, der auch für die Versorgungslasten aufkam. Diese Unterschiede sind im Zuge des anhaltenden Reformprozesses weitgehend eingeebnet worden. Unterschie-

1 Regio Decreto Nr. 70 vom 21.2.1895 (Testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari), das die zwischen 1864 und 1890 entstandenen unterschiedlichen Versorgungsordnungen in einem Einheits-text zusammenfasste. Vier Jahre später folgte die erste allgemeine – allerdings noch freiwillige – Rentenversicherung mit Alters- und Invalidenrenten für Arbeiter in der Privatwirtschaft, die durch Gesetz Nr. 350/1889 eingeführt wurde.

2 D.p.r. (= Decreto del Presidente della Repubblica) 29 dicembre 1973, n. 1092 (Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

3 Gesetzesvertretende Verordnung – decreto legislativo = D.lgs. Nr. 479/1994.

de bestehen heute noch bei den Altersgrenzen für den Zugang zur Alterssicherung und beim Rechtsweg in Rentenangelegenheiten.

II. Rechtliche Stellung der Beamten

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die italienische Verfassung erwähnt die Beamten im Kapitel über die Verwaltung (Art. 97 f.) und bestimmt ihre persönliche Verantwortlichkeit für rechtswidrig begangene Handlungen (Art. 28)⁴. Die Vorschriften sollen vor allem das ordnungsgemäße, unparteiische und effiziente Funktionieren der Verwaltung gewährleisten, ohne dass dabei eine statusrechtliche Sonderstellung speziell der Beamten als Teil des öffentlichen Dienstes vorgegeben wird. Dies zeigt sich etwa bei dem in der Verfassung genannten Prinzip der Ausschließlichkeit der beruflichen Bindung⁵ oder bei der Regelung des Zugangs zum öffentlichen Dienst im Wege von Wettbewerben. Für einen explizit genannten Kern staatlicher Funktionsträger sieht die Verfassung die Möglichkeit vor, das Recht auf Beitritt zu einer politischen Partei gesetzlich zu beschränken.

Die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes wird im Rahmen des Art. 38 Abs. 2 der Verfassung⁶ nicht als eine grundsätzlich andere Rechtsinstitution als die gesetzliche Rentenpflichtversicherung betrachtet, sondern als integraler Teil dieses Sicherungssys-

4 Art. 97: Behörden und Dienststellen sind gemäß den geltenden Verwaltungsvorschriften so aufzubauen, dass Ordnungsmäßigkeit und Unparteilichkeit der Verwaltung gewährleistet werden. In der Geschäfts- und Verfahrensordnung der Verwaltung werden Zuständigkeiten, Geschäftsbereich und Eigenverantwortung der Beamten geregelt. Soweit das Gesetz keine anderweitige Regelung vorsieht, erfolgt der Zugang zum öffentlichen Dienst im Wege von Wettbewerben.

Art. 98: Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes stehen ausschließlich im Dienste des Staates. Sind sie Mitglieder des Parlaments, so darf eine Beförderung nur aufgrund ihres Dienstalters erfolgen. Das Recht auf Beitritt zu einer politischen Partei kann für Richter, Berufssoldaten im aktiven Dienst, Polizeibeamte, sowie für diplomatische und konsularische Vertreter im Ausland gesetzlich beschränkt werden.

Art. 28: Die Beamten und Angestellten des Staates und der öffentlichen Körperschaften sind gemäß den Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetzen unmittelbar für rechtsverletzende Handlungen verantwortlich. In diesen Fällen erstreckt sich die zivilrechtliche Haftung auf den Staat und die öffentlichen Körperschaften.

5 Nach der einfachgesetzlichen Regelung können Nebentätigkeiten im Einzelfall genehmigt werden, vgl. Art. 53 Abs. 7 ff. D.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) in der Fassung durch die jüngste Dienstrechtsreform, D.lgs. Nr. 150/2009.

6 Art. 38 Abs. 2 der Verfassung lautet: Die Arbeiter haben Anspruch auf Bereitstellung und Gewährleistung der ihren Lebenserfordernissen angemessenen Mittel bei Unfällen, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter sowie bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

tems. Die Gesetzgebungskompetenz für die gesetzliche Alterssicherung liegt nach Art. 117 Abs. 2 Buchst. o der Verfassung ausschließlich beim Staat.

2. Grundlagen des Dienstrechts

Das Dienstrecht für die öffentliche Verwaltung befindet sich seit einigen Jahren in einem weitreichenden Prozess der Umstrukturierung. Allgemeine Rechtsgrundlage ist die gesetzvertretende Verordnung Nr. 165/2001⁷. Diese Verordnung ist eine konsolidierte Neufassung der seit 1992-1993 erlassenen Reformgesetze. Sie umfasst insbesondere die erste Dienstrechtsreform zur Privatisierung der Arbeitsbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung von 1993 (D.lgs. Nr. 29/1993)⁸ sowie die zweite Dienstrechtsreform von 1997-1998 (D.lgs. Nr. 80/1998), mit der die Privatisierung im öffentlichen Dienstrecht verstärkt wurde.⁹ Die Privatisierung besteht v.a. darin, dass die Dienstbeziehungen nicht mehr einseitig durch öffentliches Recht, sondern durch kollektivvertragliche Vereinbarungen bzw. Arbeitsvertragsrecht gestaltet werden. Es handelt sich um eine der einschneidendsten Reformen der öffentlichen Verwaltung, die immer wieder nachjustiert wird: Auch die 2009 verabschiedete dritte große Dienstrechtsreform (D.lgs. Nr. 150/2009), die auf eine verbesserte Produktivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung zielt, wurde in die gesetzvertretende Verordnung Nr. 165/2001 integriert.¹⁰

7 Decreto legislativo (= D.lgs.) vom 30.3.2001, Nr. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Gazzetta Ufficiale n. 106 del 9 maggio 2001), mit den nachfolgenden Änderungen, zuletzt durch D.lgs. Nr. 150 vom 27.10.2009 zur Umsetzung des Gesetzes Nr. 15 vom 4.3.2009.

8 D.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Diese Reform der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst erfolgte unter dem Druck der Finanzkrise von 1992, um die Maastricht-Kriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen. Die „Privatisierung“ betraf knapp unter 3 Mio. Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung.

9 Zum öffentlichen Dienstrecht nach der Privatisierung vgl. *Volpe u.a.*, L'impiego pubblico, Commento al D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, 2003; *Virga*, Il pubblico impiego dopo la privatizzazione, 3. Aufl. 2000; *Marone*, Il nuovo pubblico impiego, 1991.

10 Ermächtigungsgesetz Nr. 15 vom 4.3.2009 zur Verbesserung der Produktivität des öffentlichen Dienstes und der Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltungen (Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), umgesetzt durch D.lgs. Nr. 150 vom 27.10.2009 und in Kraft seit 15.11.2009, (sog. Brunetta-Reform, im Volksmund auch als Anti-Faulpelz-Reform bezeichnet). Zu den Hintergründen der Reform vgl. *Pedaci*, Le nuove norme sul Pubblico Impiego, 2009, S. 9-17; *Fiorillo*, Il lavoro pubblico, in: *Santoro Passarelli* (Hrsg.), Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico, 5. Aufl. 2009, S. 1841-1848.

Bei den Beschäftigten innerhalb des öffentlichen Dienstes in Italien wird bis heute zwischen zwei Typen unterschieden: den Bediensteten, deren Arbeitsverhältnis vertraglich geregelt und dem Zivilrecht sowie den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln unterworfen ist (Art. 2 D.lgs. Nr. 165/2001) und jenen Bediensteten, deren Beschäftigungsbedingungen – noch – dem öffentlichen Recht unterliegen (Art. 3 D.lgs. Nr. 165/2001). Damit bleibt trotz der sehr weitreichenden Privatisierung des öffentlichen Dienstes das Dienstverhältnis für einen Teil der Bediensteten weiterhin durch öffentlich-rechtliche Sondervorschriften geregelt.¹¹ Nach der Aufzählung in Art. 3 D.lgs. Nr. 165/2001 gilt ein besonders öffentliches Dienstrecht für folgende Kategorien:¹²

- Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Rechnungshofes,
- Generalanwälte des Staates und Staatsanwälte;
- Streitkräfte (einschließlich der Sicherheitskräfte, die der Verteidigung zugeordnet sind)¹³ und staatliche Polizei,
- diplomatischer Dienst und Führungspersonal in den Präfekturen¹⁴;
- Bedienstete einschließlich des Führungspersonals der Nationalen Berufsfeuerwehr (*Corpo nazionale dei vigili del fuoco*)¹⁵;
- Bedienstete im Bereich öffentliches Kreditwesen, Wettbewerbsaufsicht, Schutz von Spareinlagen und von Mobiliarwerten;
- Leitungspersonal im Strafvollzug;
- Universitätsprofessoren und Forscher an Universitäten.

Zahlenmäßig handelt es sich um etwas über 0,5 Mio. Bedienstete bzw. etwa 15 % aller Bediensteten: Neben einer überschaubaren Anzahl an höherrangigen Diplomaten etwa 10.000 Richter und Staatsanwälte, ca. 52.000 Universitätsprofessoren sowie ca. 460.000 Polizisten und Angehörige der Streitkräfte. Das durch öffentlich-rechtliches Sonderstatut geregelte Dienstrecht für die genannten Kategorien ist allerdings nicht einheitlich, sondern findet sich in einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen.

Für die Begründung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses bestehen zwei Möglichkeiten: Normalerweise findet ein zweistufiges Verfahren statt, das aus einem öffentlichen Wettbewerb und einer einseitigen Ernennung durch den Dienstherrn aus

11 Für sie gelten ausschließlich gesetzliche Vorschriften und das Verwaltungsrecht, d.h. es gibt weder einen Arbeitsvertrag, noch tarifvertragliche Regelungen. Außerdem folgt aus dem öffentlichen Sonderstatut der Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit.

12 Die Führungsspitze der öffentlichen Verwaltung (Generaldirektoren) wurde erst durch D.lgs. Nr. 80/1989 in die Privatisierung einbezogen.

13 Teil der Streitkräfte sind die rund 110.000 Carabinieri (*Arma dei carabinieri*) und die etwa 68.000 Angehörigen der „Finanzpolizei“ (*Guardia di finanza*), einer spezialisierten Polizeitruppe, die vor allem für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständig ist. Die *Guardia di Finanza* ist militärisch organisiert und übernimmt im Verteidigungsfall Grenzsicherungsaufgaben im Rahmen der Streitkräfte.

14 Eine Sonderform staatlicher Verwaltung zur Leitung der Verwaltungseinheit Provinz.

15 Eingefügt durch Gesetz 252/2004.

einer Rangliste (*graduatoria*) nach den Ergebnissen des Wettbewerbs besteht. Während der Selektionsprozess über die Durchführung von Einstellungswettbewerben sowohl für Bedienstete mit einem öffentlich-rechtlichen wie mit einem privatrechtlichen Beschäftigungsregime gilt, gibt es die einseitige Ernennung ohne Abschluss eines Arbeitsvertrages nur im Fall des öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsregimes. Bestimmte Ämter werden ohne Wettbewerb direkt durch Ernennung bzw. Verfügung des Dienstherrn besetzt, z.B. Mitglieder des Rechnungshofs, Leitung einer konsularischen Vertretung¹⁶. Eine weitere Ausnahme zur Einstellung außerhalb von Wettbewerben besteht zugunsten von behinderten Personen nach Gesetz Nr. 68/1999.

Für die Befristung und Beendigung der dem öffentlichen Dienstrecht unterliegenden Beschäftigungsverhältnisse gelten teilweise besondere Vorschriften. So können Richter und Universitätsprofessoren grundsätzlich nur unbefristet beschäftigt werden. Allerdings sind die Beschäftigungsbedingungen auch für die Bediensteten, die arbeitsvertraglich und tarifvertraglich gebunden sind, in vielen Bereichen den öffentlich-rechtlich geregelten Dienstverhältnissen angenähert und unterscheiden sich vom allgemeinen Arbeitsrecht. Das gilt u.a. für die Durchführung besonderer Auswahlverfahren nach Art. 35 D.lgs. Nr. 165/2001 sowie für Beschränkungen bei der Zulässigkeit flexibilisierter Beschäftigungsverhältnisse nach Art. 36 D.lgs. Nr. 165/2001, wonach im Regelfall unbefristete „Normalarbeitsverhältnisse“ vereinbart werden sollen, sowie für die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften (Art. 97 Verfassung).

Trotz der fortbestehenden Besonderheiten auch der privatisierten Dienstverhältnisse könnte man bei den in Art. 3 des D.lgs. Nr. 165/2001 genannten Gruppen mit einem öffentlich-rechtlich ausgestalteten Dienstverhältnis von einem beamtenähnlichen Status im funktionalen Sinn sprechen. Allerdings verknüpft das italienische Recht diesen speziellen dienstrechtlichen Status heute nicht mehr mit besonderen Anforderungen an die Alterssicherung der betroffenen Personengruppen. Vielmehr wurde die Alterssicherung dieser Bediensteten – ähnlich wie die Alterssicherung in allen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes – im Zuge der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme an die Regelungen der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen. Abweichungen vom allgemeinen System der gesetzlichen Altersversicherung finden sich v.a. bei den Altersgrenzen. Die italienische Verfassung enthält keine Vorgaben zum Schutz der Berufsbeamten, die dem weitreichenden Harmonisierungsprozess entgegenstünden.

III. Die gesetzliche Regelung der Alterssicherung von staatlichen Beamten

Bis zu Beginn der 1990er Jahre des vorigen Jahrhunderts unterschied sich die Gesetzgebung für die Altersversorgung im „exklusiven“ Sondersystem des öffentlichen Dienstes sehr stark von den Regelungen für die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft. Die

16 Zum Dienstrecht der Diplomaten: D.p.r. Nr. 18 vom 5.1.1967.

Unterschiede betrafen die Anwartschaftsvoraussetzungen sowie die Art der Berechnung der Leistungen. Im Allgemeinen waren die Bedingungen der Alterssicherung für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes deutlich günstiger. So war die Wartezeit kürzer und die Versorgungsleistungen waren höher als im privaten Sektor. Bei einer Berufskarriere von 40 Jahren lag die Ersatzquote für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft mit einem durchschnittlichen Verdienst bei knapp 80 %. Bei gleicher Beschäftigungsdauer und gleich hohem Verdienst erhielten die staatlichen Bediensteten jedoch etwas über 94 %, die Bediensteten der Kommunen sogar 100 % ihres letzten Gehalts. Zwar war die Altersgrenze für die Regelaltersrente im öffentlichen Dienst höher als in der Privatwirtschaft. Dies wurde jedoch durch großzügige Möglichkeiten für einen vorgezogenen Ruhestand durch sog. Dienstaltersrenten ausgeglichen.¹⁷

1. Grundzüge der Alterssicherung im Rahmen der allgemeinen Rentenversicherung für Arbeitnehmer

Die wichtigste Säule der Alterssicherung für Erwerbstätige ist bis heute die gesetzliche Rentenversicherung. Es handelt sich dabei um ein beitragsfinanziertes Sozialversicherungssystem, das neben Altersrenten auch Leistungen bei Invalidität und Hinterbliebenenrenten umfasst. Über den staatlichen Sozialversicherungsträger INPS (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) sind fast alle italienischen Arbeitnehmer der Privatwirtschaft rentenversichert. Daneben gibt es für einige Berufsgruppen spezielle Sozialversicherungsträger.

Seit den 1990er Jahren ist die Alterssicherung Gegenstand zahlreicher Reformen. Im Vordergrund des Reformprozesses stand das Ziel, die nachhaltige Finanzierbarkeit des Rentensystems zu gewährleisten, was zu einer Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen und zu Einschnitten im Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung führte. Zugleich ging es um den Ausbau der bislang unterentwickelten zweiten Säule, den kapitalgedeckten Zusatzrentensystemen. Ein dritter Schwerpunkt der Reform lag in der Vereinheitlichung der Bedingungen der Alterssicherung insbesondere durch eine Angleichung der Sondersysteme des öffentlichen Dienstes an das allgemeine System der gesetzlichen Rentenversicherung und die Abschaffung der markantesten Ungleichheiten zwischen den unterschiedlichen Teilsystemen.¹⁸

Voraussetzungen und Berechnung der Altersrente wurden durch die aufeinander folgenden Reformen mehrfach modifiziert. Für die Umsetzung der Reformen gelten lange Übergangsfristen, insbesondere für die Einführung des neuen beitragsbezogenen Ren-

17 Zu den privilegierenden Regelungen im öffentlichen Dienst vgl. *Klammer*, Alterssicherung in Italien, Eine institutionelle, theoretische und empirische Analyse, 1997, S. 260 ff.

18 Zu den Reformentwicklungen im einzelnen, insbes. ihren sozioethischen Dimensionen vgl. *Hohnerlein*, Alterssicherung und demographische Entwicklung in Italien, in: *Reinhard* (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung, 2001, S. 95 ff. (106).

tensystems (*sistema contributivo*) durch die Strukturreform von 1995. Welche Regeln gelten, hängt von der zum Zeitpunkt der jeweiligen Reform erfüllten Beitragszeit ab bzw. davon, ob die Voraussetzungen für eine Rente nach dem bisherigen Recht bereits erfüllt waren:¹⁹

- Für Versicherte mit Beitragszeiten vor dem 1.1.1996 gilt allein das alte lohnbezogene Rentensystem (*sistema retributivo*), wenn sie am 31.12.1995 mindestens 18 Jahre mit Beitragszeiten belegt hatten; bei einer kürzeren Beitragsdauer gilt das alte System pro rata neben dem neuen System (*sistema misto*).²⁰ In dem alten lohnbezogenen System werden die Rentenleistungen auf der Grundlage eines Durchschnittsentgelts während eines bestimmten Zeitraums berechnet. Der maßgebliche Zeitraum kann je nach Anzahl der Versicherungsjahre oder der Kategorie des Beschäftigten variieren.
- Für Versicherte, die erstmals 1996 und später eine versicherungspflichtige Tätigkeit aufnehmen, gilt ausschließlich das neue beitragsgebundene System (*sistema contributivo*). Die Rentenleistungen werden auf der Grundlage der während der gesamten Lebensarbeitszeit eingezahlten Beiträge berechnet. Diese Beiträge werden entsprechend dem Wirtschaftswachstum aufgewertet und in eine Rente umgewandelt, wobei ein Umwandlungsfaktor angewendet wird, der die restliche Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand berücksichtigt.²¹

Diese Zuordnung entscheidet aber nicht nur über die Berechnung der Rente, sondern auch über die Zugangsvoraussetzungen.

Das System der italienischen Rentenversicherung differenziert derzeit noch zwischen der eigentlichen Altersrente (*pensione di vecchiaia*) und der Beitragsaltersrente (*pensione di anzianità*), die eine Art vorgezogene Altersrente für langjährig Versicherte darstellt. Aufgrund der Rentenreform 1995 wird es für Versicherte, die erstmals nach dem 1.1.1996 versicherungspflichtig beschäftigt sind, nur noch eine einheitliche beitragsbezogene Altersrente geben. Ein vorgezogener Ruhestand unabhängig von einer Altersgrenze bleibt nach 40 Jahren Beitragszeit möglich.

19 Zur Unterscheidung zwischen dem alten und dem neuen Rentenbemessungssystem nach der Strukturreform von 1995 vgl. Hohnerlein, in: Reinhard (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung (Fußn. 18), S. 120 ff.

20 Unter bestimmten Voraussetzungen besteht die Option auf eine Rentenberechnung nach dem neuen System wie für Neuversicherte.

21 Durch aktuelle Reformen wurden die Umwandlungskoeffizienten mit Wirkung ab 2010 deutlich abgesenkt. Vgl. dazu unten 1d).

a) *Voraussetzungen der Altersrente nach dem lohnbezogenen oder dem gemischten System*

Wenn die Voraussetzungen für die Berechnung der Rente nach dem lohnbezogenen oder dem gemischten System erfüllt sind, hängt die Altersrente von folgenden Voraussetzungen ab:

- Vollendung des 60. Lebensjahres (Frauen) bzw. 65. Lebensjahres (Männer)²²; Frauen haben das Recht, über das 60. Lebensjahr hinaus weiterzuarbeiten²³ und erhöhen dadurch ihre Rente; ab 2015 ist eine automatische Anpassung der Altersgrenzen entsprechend der steigenden Lebenserwartung vorgesehen, die auf statistische Erhebungen des nationalen Statistikamtes gestützt werden sollen.²⁴
- Erfüllung der Wartezeit (Mindestversicherungszeit) von mindestens 20 Jahren (1040 Wochen) tatsächlicher Beitragszeit;
- Aufgabe einer etwaigen Beschäftigung.

b) *Voraussetzungen der Altersrente im (ausschließlich) beitragsbezogenen System*

Für Berufsanfänger, die 1996 oder später erstmals eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen, führte das unter der Regierung Dini verabschiedete Rentenreformgesetz Nr. 335/1995 (sog. *Dini-Reform*) erstmals eine geschlechtsneutrale Altersgrenzenregelung mit einem flexiblen zeitlichen Korridor von 57 bis 65 Jahren ein. Ein früher Zugang wurde allerdings durch die Bedingung erschwert, dass ein Rentenbeginn vor 65 nur gestattet wird, wenn die Altersrente ein gewisses Mindestniveau in Höhe von 120 % der Sozialhilfe im Alter²⁵ erreicht. Ab dem Jahr 2008 wurde die Korridorregelung der flexiblen Altersgrenzen wieder abgeschafft. Stattdessen wurden die gleichen Regeln wie im alten lohnbezogenen System eingeführt, so dass nun auch im neuen beitragsbezogenen System wieder die alten geschlechtsspezifischen Altersgrenzen von 60 Jahren für Frauen und 65 Jahren für Männer gelten, während die Mindestniveaubedin-

22 Unter bestimmten Voraussetzungen verringert sich das Rentenalter auf 55 Jahre (Frauen) bzw. 60 Jahre (Männer). Allgemein zur Entwicklung spezieller Frauenaltersgrenzen s. *Hohnerlein*, Italien: Rückkehr zu anachronistischen Frauenaltersgrenzen?, ZIAS 2007, S. 105 ff.

23 Frauen, die in der Privatwirtschaft tätig sind, müssen hierzu ihrem Arbeitgeber mitteilen, dass sie ihre Beschäftigung fortsetzen wollen (und wenn sie bereits eine Beitragszeit von 40 Jahren erfüllt haben, ist auch eine Mitteilung an den Versicherungsträger INPS erforderlich). Im öffentlichen Dienst können die Frauen ohne irgendeine Mitteilung bis zum 65. Lebensjahr weiterarbeiten. Männer und Frauen im öffentlichen Dienst können auf ausdrücklichen Antrag sogar bis zum Alter von 67 Jahren weiterarbeiten. Ab dem Jahr 2009 hat die Verwaltung, der sie angehören, jedoch die Möglichkeit, den Antrag abzulehnen.

24 Art. 22-ter Gesetz Nr. 102/2009.

25 Die bedarfsgeprüfte Sozialhilfe im Alter liegt bei 491€ im Monat (2009). Voraussetzung für diese Leistung ist seit 2009, dass die begünstigte Person mindestens 10 Jahre ohne Unterbrechung ihren rechtmäßigen Wohnsitz in Italien hatte.

gung nicht revidiert wurde. Weitere Voraussetzungen sind eine gegenüber dem alten System verkürzte Wartezeit von 5 Jahren (260 Wochen) tatsächlicher Beitragszeit und die Aufgabe einer abhängigen Beschäftigung.

c) Voraussetzungen für eine „Beitragsaltersrente“ (pensione di anzianità)

Im Zuge des Reformprozesses, der u.a. auf eine kostendämpfende Anhebung des Rentenzugangsalters abzielt, wurden die Möglichkeiten eines vorgezogenen Rentenbeginns, die im Rahmen der vom Lebensalter unabhängigen Beitragsaltersrente vorgesehen waren, erheblich eingeschränkt.

Derzeit sind zwei Varianten anwendbar, die gleichermaßen für den privaten wie für den öffentlichen Sektor gelten:

- Ohne weitere Altersvoraussetzung wird die Rente gewährt, wenn mindestens 40 Jahre (2080 Wochen) Beitragszeit (ohne gleichgestellte Zeiten etwa bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit) erfüllt sind und eine etwaige Beschäftigung aufgegeben wurde.
- Die zweite Variante erlaubt einen Rentenbeginn schon mit einer geringeren Beitragszeit zwischen 35 und 39 Jahren, allerdings muss zusätzlich ein bestimmtes Lebensalter erreicht sein. Das erforderliche Mindestalter steigt zwischen 2008 und 2013 in mehreren Stufen von 58 auf 61 Jahre an. Die derzeitige Regelung – in der Fassung durch Gesetz 247/2007 – sieht eine Kombination aus einem bestimmten Mindestalter und einer Mindestbeitragszeit (ohne gleichgestellte Zeiten) vor: Zwischen 1.7.2009 und 31.12.2010 gilt dann ein Mindestalter von 59 Jahren in Verbindung mit einer Wartezeit von 35 Jahren. Bis 2013 steigt das erforderliche Mindestalter auf 61 Jahre in Verbindung mit einer Beitragszeit von 36 Jahren oder alternativ nach dem sog. Quotensystem auf ein Mindestalter von 62 Jahren in Verbindung mit einer Beitragszeit von 35 Jahren.

Der Zugang zur Dienstaltersrente ist damit unter folgenden Bedingungen möglich:

<i>Datum des Renten- zugangs</i>	<i>Mindestbeitragszeit und Mindestalter</i>	<i>Quote (Alter, Beitragszeit)</i>	<i>Mindestbeitragszeit ohne Altersgrenze</i>
1.1.2008-30.6.2009	35 + 58		40
1.7.2009- 31.12.2010	35 + 60 oder 36 + 59	95	40
1.1.2011- 31.12.2012	35 + 61 oder 36 + 60	96	40
Ab 1.1.2013	35 + 62 oder 36 + 61	97	40

Bisher nicht revidiert wurde eine Experimentierklausel zugunsten von Frauen. Arbeitnehmerinnen können bis zum 31.12.2015 bei Erfüllung einer Beitragszeit von 35 Jahren bereits mit 57 Jahren die vorgezogene Beitragsaltersrente beziehen, sofern sie für

eine Berechnung nach dem beitragsbezogenen System optieren.²⁶ Bei dieser Form der Rentenbemessung ist die Höhe der Rentenleistung unmittelbar von der Summe der gezahlten Beiträge abhängig. Ein vorgezogener Rentenbezug führt daher zu einer niedrigeren Rente während der gesamten Rentenlaufzeit.

Sowohl für die Altersrente wie auch für die Dienstaltersrente ist bis zum Jahr 2011 ein verzögerter Beginn der Rentenlaufzeit vorgesehen. Im Fall einer mindestens 40-jährigen Beitragsdauer verzögert sich die effektive Rentenzahlung um bis zu sechs Monate, bei einer kürzeren Beitragsdauer um bis zu 12 Monate.

d) Die Berechnungsregeln

Bei dem alten lohnbezogenen System richtet sich die Höhe der Rente nach der Zahl der zurückgelegten Versicherungsjahre (Zeitfaktor) sowie nach dem in den letzten 10 Berufsjahren erzielten Erwerbseinkommen (Entgeltfaktor). Das Produkt wird mit einem Steigerungssatz von 2% pro Jahr multipliziert.²⁷

Beim neuen *beitragsbezogenen Berechnungssystem* hängt die Rente grundsätzlich von der Höhe der im Verlauf des gesamten Erwerbslebens eingezahlten Beiträge (33 % des versicherten Arbeitsentgelts bis zu einer Obergrenze) sowie vom Zeitpunkt des Renteneintritts ab. Die Rente bemisst sich auf der Grundlage der Jahr für Jahr akkumulierten Beitragszahlungen, die der Entwicklung des BIP angepasst werden. Die gesammelten Ansprüche werden am Ende der Berufslaufbahn in eine Rente umgewandelt, die das Lebensalter bei Rentenbeginn berücksichtigt. Je später der Rentenbeginn stattfindet, desto höher ist der altersabhängige Umwandlungskoeffizient. Der Koeffizient soll das prognostizierte Wirtschaftswachstum und die Laufzeit der Rente berücksichtigen, wobei allerdings nicht zwischen der Lebenserwartung von Männern und Frauen differenziert wird. Die Umwandlungskoeffizienten sind für die Altersstufen zwischen 57 und 65 Jahren gesetzlich festgelegt und werden periodisch aktualisiert. Die durch die Rentenreform 1995 eingeführten Umwandlungskoeffizienten wurden erstmals durch Gesetz Nr. 247/2007 revidiert. Die Revision führt zu einer deutlichen Absenkung der jeweiligen Werte ab 2010.²⁸ Gleichzeitig wurde das Anpassungsverfahren durch eine automatische Revision im Dreijahresturnus entsprechend der Entwicklung der Lebenserwartung gesetzlich vereinfacht.

Beim sog. *gemischten System* werden die beiden unterschiedlichen Berechnungsmodalitäten pro rata temporis kombiniert, wobei zwei getrennte Rentenanteile für die Bei-

26 So die Bestimmungen gemäß Gesetz Nr. 243/2004 (Legge Maroni).

27 Für höhere Entgeltbestandteile sinkt der Steigerungssatz auf unter 2 %.

28 Die Werte der Umwandlungskoeffizienten sind in Tabelle A zu Gesetz 335/1995 festgehalten und wurden erstmals durch Gesetz Nr. 247/2007 zur Umsetzung des Welfare-Protokolls vom 23.7.2007 modifiziert. Dabei wird der niedrigste Koeffizient für das Alter 57 von 4,720 % auf 4,419 % abgesenkt, der höchste Koeffizient für das Alter 65 von 6,136 % auf 5,620%.

tragszeiten vor bzw. nach dem Stichtag der Rentenreform 1995 ermittelt und addiert werden.

Für Renten, die ganz oder teilweise nach dem alten lohnbezogenen System berechnet werden, ist eine einkommensabhängige Mindestrente vorgesehen. Diese Mindestrente beträgt für Arbeitnehmer 458 € im Monat (2009). Die Mindestrente für Versicherte entfällt für Renten, für die ausschließlich das neue beitragsbezogene Rentensystem gilt.

Die Ersatzquote, die vor Beginn des Reformprozesses im Jahr 1992 bei einer vollen Versicherungskarriere von 40 Versicherungsjahren knapp 80 % des letzten Verdienstes betrug, ist nach dem neuen beitragsbezogenen Berechnungssystem in jedem Fall niedriger als früher.²⁹ Aufgrund der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Entwicklung der Koeffizienten ist die Vorhersage des künftig erreichbaren Sicherungsniveaus allerdings äußerst unsicher. Nach Modellrechnungen soll ein Durchschnittsverdiener mit vollständiger Karriere auf eine Rente in Höhe von etwa 60 % des Bruttoverdienstes bzw. eine Nettoersatzquote von 74,8 % kommen.³⁰

Die Beiträge für den Rentenversicherungsfonds der Arbeitnehmer beliefen sich bis Ende 2006 auf 32,7 % und betragen seit 2007 33 %, wobei ca. 9 % auf den Arbeitnehmer entfallen. Nach den jüngsten Rentenreformen durch Gesetz 247/2007 ist ab dem Jahr 2011 ein weiterer Anstieg des Beitragssatzes um 0,09 % vorgesehen. Die Reichweite der Beitragspflicht ist seit der Rentenreform durch Gesetz 335/1995 unterschiedlich geregelt, je nachdem ob es sich um Beschäftigte handelt, die ausschließlich dem neuen beitragsbezogenen Rentensystem unterstehen oder nicht. Während das alte lohnbezogene Rentensystem keine obere Beitragsbemessungsgrenze kannte, gibt es für Neuversicherte ab 1996 nun eine dynamisierte Begrenzung der Beitragspflicht, die im Jahr 2009 bei 91.507.000 € Jahresverdienst liegt³¹.

2. Reformen zur Angleichung des Sondersystems für Beamte an die Regelungen des privaten Sektors

Durch die seit 1992 verabschiedeten Reformen der Alterssicherung wurden die Versorgungssysteme der in der Privatwirtschaft Beschäftigten und der staatlichen Bediensteten schrittweise harmonisiert. Die Reformen führten zu tiefgreifenden und anhaltenden Einschnitten in den Alterssicherungssystemen. Um die politische Akzeptanz der Renteneinbußen zu erhöhen, wurde der Reformprozess v.a. durch die Gesetze Nr.

29 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/isp_repl_rates_en.pdf.

30 OECD, Pensions at a Glance, 2009, S. 219.

31 Art. 2 Abs. 18 Gesetz 335/1995.

335/1995 und Nr. 662/1996 sowie die jeweils erlassenen Ausführungsgesetze konsequent auf die staatlichen Bediensteten ausgeweitet.³²

Die Anpassung der Alterssicherung des öffentlichen Dienstes an die Vorschriften der Rentenversicherung für die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft erfolgte schrittweise und umfasste die Gestaltung des materiellen Rechts ebenso wie die Organisationsstrukturen. Die strukturelle Angleichung der Alterssicherungssysteme an das Rentensystem des privaten Sektors betrifft den gesamten öffentlichen Dienst, also auch die staatlichen Bediensteten unter einem öffentlich-rechtlichen Sonderstatut.³³ Angleichung bedeutete dabei nicht völlige Gleichstellung, sondern Übernahme der rentenrechtlichen Grundprinzipien (*principi ispiratori*). Trotz der weitgehenden Vereinheitlichung gelten abweichende Regeln hinsichtlich der Altersgrenzen für bestimmte Berufskategorien. Weitere Abweichungen betreffen die Regeln zur Bemessung der Altersrente aufgrund von Übergangsvorschriften bzw. durch Bestandsschutzregelungen, die für Dienstzeiten vor der Stichtagsregelung für die Gleichstellung günstigere Berechnungsmodalitäten im öffentlichen Dienst vorsehen. Ausgenommen von diesem allgemeinen Harmonisierungsprozess bleiben bis heute einige Sondersysteme mit günstigeren Bedingungen der Alterssicherung. Solche Privilegien bestehen derzeit u.a. noch für die Abgeordneten des nationalen Parlaments und der Regionalparlamente sowie für die Bediensteten der Region Sizilien.³⁴

a) Materiellrechtliche Reformen der Alterssicherung im öffentlichen Dienst

In der ersten Reformphase (Rentenreformgesetz 503/1992)³⁵ wurde die Harmonisierung der Vorruhestandsregelungen im Rahmen der altersunabhängigen Dienstaltersrenten eingeleitet, die besonders krasse Divergenzen aufwiesen. So erwarben Arbeitnehmer des privaten Sektors nach 35 Beitragsjahren das Recht auf eine sog. Dienstaltersrente (unabhängig vom Lebensalter), die Bediensteten des Staates aber schon nach 20 Jahren und die Bediensteten der Kommunen nach 25 Jahren. Für Mütter im öffentlichen Dienst war die Anspruchsvoraussetzung um jeweils 5 Jahre reduziert, sodass sie im Staatsdienst bereits nach 15 Jahren Dienstzeit eine Dienstaltersrente beziehen konnten.

Mit dem Gesetz Nr. 537/1993³⁶ wurden die Privilegien des öffentlichen Dienstes bei den Dienstaltersrenten weiter eingeschränkt. Angehörige des öffentlichen Dienstes, die nach weniger als 35 Dienstjahren eine Altersrente erhielten, mussten seither eine Ab-

32 Art. 2 Abs. 23 Gesetz Nr. 335/1995; Art. 1 Abs. 97 Buchst. g) und Abs. 99 Gesetz Nr. 662/1996 i.V.m. D.lgs. Nr. 165 vom 30.4.1997. Zur Alterssicherung für Staatbedienstete vor dem Harmonisierungsprozess vgl. *Klammer*, Alterssicherung in Italien (Fußn. 17), S. 260 ff.

33 Vgl. Art. 1 und 9 D.lgs. Nr. 165/1997.

34 Zu den Privilegien vgl. *Betto*, Il regime pensionistico del pubblico impiego, 2005, S. 53 f.

35 Allgemein zu diesem unter der Regierung Amato verabschiedeten Reformgesetz (sog. *Amato-Reform*) vgl. *Hohnerlein*, Entwicklungstendenzen der italienischen Alterssicherung zu Beginn der 90er Jahre, ZIAS 1994, S. 146 ff.

36 Gesetz vom 24.12.1993 über Korrektive hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben.

senkung der Rentenleistung hinnehmen, die nach den fehlenden Dienstjahren gestaffelt war.

1994 wurden die großen Reformen zur Abschaffung der Privilegien in der Alterssicherung des öffentlichen Dienstes durch Gesetz Nr. 724/1994 eingeleitet, das die Berechnungsgrundlagen für die Renten im öffentlichen Dienst grundlegend neu definierte und sie praktisch denjenigen für die Renten der Arbeitnehmer des privaten Sektors anglich. Damit gilt für das lohnbezogene System seit 1995 im Grundsatz die gleiche Rentenformel im öffentlichen wie im privaten Sektor. Sie besteht aus dem Produkt aus durchschnittlichem Arbeitsentgelt, Anzahl der Versicherungsjahre und dem Steigerungssatz von normalerweise 2 % pro Jahr. Bei einer maximalen Versicherungszeit von 40 Jahren und einem Steigerungssatz von 2 % wird eine Altersversorgung von maximal 80% des Durchschnittsentgelts erreicht. Allerdings können für Dienstjahre vor 1995 nach wie vor höhere Steigerungssätze angewendet werden.

Weitere Harmonisierungsschritte im Recht der Alterssicherung der staatlichen Bediensteten erfolgten unter der Regierung Dini durch Gesetz 335/1995 und unter der Regierung Prodi durch Gesetz 449/1997:³⁷

Mit der *Dini-Reform* von 1995 wurden als Teil der Harmonisierung die seit über einem Jahrhundert geltenden geschlechtsneutralen Altersgrenzen für Männer und Frauen im öffentlichen Dienst³⁸ überraschend abgeschafft und eine niedrigere Frauenaltersgrenze von 60 Jahre eingeführt.³⁹ Diese Reform bezog sich indes ausschließlich auf die Bediensteten, die dem lohnbezogenen Rentensystem zugeordnet waren, und sollte eigentlich nach Ablauf der Übergangszeit durch das neue beitragsbezogene Rentensystem mit seiner geschlechtsneutralen Altersgrenzenregelung abgelöst werden.⁴⁰

Mit der Rentenreform der ersten Regierung Prodi durch Gesetz 449/1997 und den weiteren Reformen seit dem Jahr 2000⁴¹ wurde der Harmonisierungsprozess zwischen den einzelnen Systemen weiter vorangetrieben. Dabei wurden im öffentlichen Dienst insbesondere alle noch bestehenden Vorteile beim Zugang zur Dienstaltersrente beseitigt, die im privaten Sektor nicht bestanden.

Heute beschränken sich die materiell-rechtlichen Unterschiede im Wesentlichen auf die Altersgrenzen und die Bedingungen, um das Dienstverhältnis nach Erfüllung der Anwartschaftsvoraussetzungen für eine Altersrente fortzusetzen.

37 Gesetz Nr. 165/1997 in der Fassung durch Art 59 Abs. 12 Gesetz Nr. 449/1997.

38 Die nur durch die Sonderregeln für Mütter beim Zugang zu Dienstaltersrenten relativiert waren.

39 Zur Problematik der Einführung geschlechtsspezifischer Altersgrenzen im Rentensystem des öffentlichen Dienstes vgl. unten 3. b).

40 In der Revision des Rentensystems durch Gesetz Nr. 243/2004 wurden jedoch geschlechtsspezifische Frauenaltersgrenzen dann auch in das beitragsbezogene Rentensystem integriert.

41 V.a. Gesetz Nr. 243/2004 (Reform Maroni), das Gesetz Nr. 247/2007 zur Umsetzung des Sozialstaatsprotokoll (*Protocollo sul Welfare*) vom Juli 2007; sowie zuletzt D.L. Nr. 78/2009 i.d.F. durch das Gesetz Nr. 102/2009 (Art. 22-ter).

b) Organisationsrechtliche Reformen

Ab 1996 wurde für den öffentlichen Sektor erstmals ein eigener, separater Versorgungsträger in Gestalt des INPDAP (*Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche*) geschaffen.⁴² Das INPDAP entstand aus der Fusion mehrerer Einrichtungen, darunter diverse Vorsorgekassen und vor allem die Direktion der Sozialversicherungen des Finanzministeriums (früher: Schatzministerium), die bislang mit der Verwaltung und Auszahlung der Pensionen und Abfindungen der einzelnen Sektoren des öffentlichen Dienstes beauftragt waren. Das INPDAP übernimmt seither die Verwaltung und Organisation der Pensionsordnung der zivilen und militärischen Staatsbediensteten, die zuvor vom Schatzministerium verwaltet worden waren.

Die endgültigen Aufgabenbereiche des INPDAP wurden mit dem Reformgesetz 335/1995 festgelegt. Es gewährleistet seit 1996 als unabhängige Einrichtung die Verwaltung der Altersversorgung des gesamten öffentlichen Dienstes. Mit dem Reformgesetz 335/1995 wurden auch die Beitragssätze der öffentlichen Arbeitgeber und ihrer Beschäftigten festgelegt. Neben den Beiträgen wird das System zusätzlich durch Mittel des Staatshaushalts finanziert, die je nach Gesamthöhe der zu zahlenden Leistungen schwanken.

3. Die Regelungen zur Alterssicherung der Beamten

Im Folgenden wird die Alterssicherung im Rahmen der Pensionskassen für staatliche Bedienstete mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsstatut dargestellt⁴³.

Für die ursprünglich dem Sonderstatut zur allgemeinen Pflichtversicherung gem. Präsidialerlass (D.p.r.) Nr. 1092/1973 unterliegenden zivilen und militärischen Bediensteten des Staates wurde mit Wirkung ab 1.1.1996 eine getrennte Sonderverwaltung beim Sozialversicherungsträger des öffentlichen Dienstes INPDAP errichtet. Seit 1.1.1998 sind die Vorschriften zum Leistungsrecht weitgehend deckungsgleich mit dem Leistungssystem der allgemeinen Rentenpflichtversicherung.⁴⁴

42 Art. 2 Abs. 1 Gesetz Nr. 335/1995. Diese Reform wurde zwischen der Regierung Dini und den wichtigsten Gewerkschaften ausgehandelt.

43 Casse di trattamenti pensionistici dei dipendenti dello stato.

44 D.lgs. N. 165/1997 „Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego“ (Umsetzung der diversen Ermächtigungen zur Harmonisierung der Rentensysteme der Streitkräfte, der Polizei, der Feuerwehr sowie der öffentlichen Bediensteten mit öffentlich-rechtlichem Dienststatut mit dem allgemeinen Versorgungssystem), veröffentlicht in G.U. n. 139 del 17 giugno 1997, i.d.F. durch Art. 59 Abs. 12 Gesetz Nr. 449/1997.

Wie im privaten Sektor wird bei den Versicherten des öffentlichen Sektors hinsichtlich der Voraussetzungen und der Bemessung der Alterssicherung aufgrund der langen Übergangsphasen der Rentenreformen zwischen drei Gruppen unterschieden:

Eine erste Kategorie besteht aus den Bediensteten, die ihre Tätigkeit nach 1995 aufgenommen haben: Sie werden dem neuen beitragsbezogenen System zugeordnet. Die zweite Gruppe besteht aus den Bediensteten, die 1995 weniger als 18 Versicherungsjahre nachweisen konnten. Die dritte Gruppe wird aus den Bediensteten gebildet, die Ende 1995 mindestens 18 Versicherungsjahre nachweisen konnten.

a) Leistungen

Zur Alterssicherung der Staatlichen Bediensteten ist eine Ruhestandsleistung (*trattamento di quiescenza*) analog der allgemeinen Altersrente sowie eine vorgezogene Dienstaltersrente vorgesehen. Das System umfasst daneben weitere Versichertenrenten zur Absicherung des Invaliditätsrisikos, die auch Alterssicherungsfunktionen übernehmen können, sowie Hinterbliebenenrenten. Die Vorschriften zur Absicherung bei allgemeiner Invalidität wie auch im Fall einer dienstbedingten Erwerbsminderung unterscheiden sich stärker von den Regelungen für die Beschäftigten der Privatwirtschaft als die Regeln zu Alterssicherung.⁴⁵

b) Allgemeine Altersgrenzen und Frauenaltersgrenzen

Hinsichtlich der Altersgrenzen gelten weiterhin einige Besonderheiten. Sie betreffen zum einen die (Mindest-)Altersgrenzen für den Zugang zur Regelaltersrente, bei der bis heute teils höhere, teils niedrigere Altersgrenzen gelten als im allgemeinen Rentenversicherungssystem. Hinsichtlich der Regelungen für den vorgezogenen Ruhestand im Rahmen der Dienstaltersrente bestanden übergangsweise noch kleine Unterschiede zugunsten des öffentlichen Sektors, die jedoch mittlerweile abgebaut sind.

Generell gelten für bestimmte Gruppen unter den staatlichen Bediensteten seit jeher abweichende Regelaltersgrenzen: die normale Altersgrenze für Universitätsprofessoren, Richter und Führungspersonal des Staates liegt bei 70 Jahren. Umgekehrt wurden über alle Reformen hinweg niedrigere Altersgrenzen für die Streitkräfte, die Berufsfeuerwehr und die Polizei beibehalten. Immerhin besteht auch für diese Berufskategorien das Ziel, das durchschnittliche Rentenzugangsalter anzuheben. So wurde ab 1. Januar 1998 das Rentenalter, soweit es niedriger war, stufenweise auf 60 Jahre angehoben. Auch die jüngste Revision der Altersgrenzen durch Art. 1 Gesetz Nr. 243/2007 enthält eine Ermächtigung, bei der angestrebten Vereinheitlichung der Altersgrenzen die objektiven Besonderheiten und Erfordernisse der verschiedenen Bereiche zu berücksichtigen, spe-

45 Vgl. im einzelnen *Betto*, Il regime pensionistico del pubblico impiego (Fußn. 34); *Di Passio*, Equo indennizzo e pensionamento privilegiato e normale dei dipendenti pubblici, 7. Aufl. 2009.

ziell bei den Streit- und Sicherheitskräften u.a. die militärische Lage und den bei den Streitkräften eingeleiteten Umbau in ein Berufsheer, der auf bestimmten Ebenen mit einem verminderten Personalbedarf einhergeht.⁴⁶

Das gesetzliche Rentenalter für Beamte lag schon lange vor der Rentenreform von 1992 für Männer und Frauen einheitlich bei 65 Jahren; lediglich Frauen mit der Eingruppierung als Arbeiterin gingen schon mit 60 Jahren in den Ruhestand. Die Harmonisierung der Zugangsvoraussetzungen zur Altersrente im öffentlichen und privaten Sektor führte überraschend zu einer Rückkehr zu einer besonderen Frauenaltersgrenze, zunächst im Rahmen des lohnbezogenen bzw. des gemischten Rentensystems, später auch im Rahmen des beitragsbezogenen Rentensystems.

Diese Rückkehr zu einer besonderen Frauenaltersgrenze führte zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), der einen Verstoß gegen den europarechtlichen Grundsatz der Entgeltgleichheit konstatierte.⁴⁷ In Reaktion auf diese Entscheidung des EuGH revidierte Italien kürzlich die entsprechenden Altersgrenzenregelungen für den öffentlichen Sektor. Die besondere Frauenaltersgrenze wird nun schrittweise zwischen 2009-2013 auf die für Männer geltende Altersgrenze von 65 Jahren angehoben. Diese Angleichung durch Gesetz 102/2009 beschränkt sich auf den öffentlichen Dienst und wurde nicht auf den privaten Sektor erstreckt, so dass hierdurch der Harmonisierungsprozess gestört wird, solange nicht gleiche Altersgrenzen auch für Beschäftigte im privaten Sektor eingeführt werden.

c) Allgemeine Leistungsvoraussetzungen

Es gelten die gleichen Bedingungen wie im privaten Sektor.⁴⁸ Die Voraussetzungen der Mindestbeitragszeit (Wartezeit) hängen davon ab, ob die Versicherten Beitragszeiten vor dem 31.12.1995 – dem Stichtag der *Dini-Reform* – aufweisen oder nicht, bzw. welches Berechnungssystem (das lohnbezogene, das beitragsbezogene oder das gemischte) anwendbar ist.

Der Anspruch auf Altersruhegeld setzt voraus, dass das Dienstverhältnis wegen Erreichen der Altersgrenze oder wegen einer nicht dienstbedingten Erkrankung beendet wurde.

46 Vgl. *Canavesi*, Pensioni di anzianità, decorrenze, età pensionabile, in: *Cinelli/Ferraro*, Lavoro, Competitività, Welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, 2008, S. 543 ff. (565).

47 EuGH, Urt. vom 13.11.2008, RS. C-46/07, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (=RDSS)* 2009, H.1, S. 209-217. Die Kommentierung dieser Entscheidung in der Rechtswissenschaft war durchweg kritisch, vgl. *Sandulli*, Età pensionabile e parità uomo donna per i pubblici dipendenti: la Corte di giustizia fra omissioni e ridenominazioni, *RDSS* 2009, S. 97 ff.; *Piccone*, Principio comunitario di uguaglianza, parità retributiva, età pensionabile, *RDSS* 2009, S. 105 ff.; *Ciocca*, La Corte di giustizia, la parità retributiva e l'età pensionabile, *RDSS* 2009, S. 125 ff.; *Corti*, La corte di giustizia e l'età pensionabile delle donne: alcune osservazioni sull'uguaglianza di genere, *RDSS* 2009, S. 133 ff.

48 Siehe oben unter II. 1. a).

d) Berechnung und Leistungshöhe der Altersrente

Die Höhe der Rente hängt von der Dauer des Dienstverhältnisses und vom rentenfähigen Einkommen ab. Anrechenbare Dienstzeiten umfassen außer dem effektiv geleisteten Dienst auch gleichgestellte Zeiten (z.B. Militärdienst): Sofern diese Zeiten besonders aner kennenswert sind oder unter schwierigen äußeren Bedingungen abgeleistet wurden, werden diese Zeiten mit einem höheren Steigerungssatz angerechnet, als es ihrer rein zeitlichen Dauer entspricht. Besondere Vorschriften regeln die in Teilzeit zurückgelegten Dienstzeiten.

Grundsätzlich werden die Ruhestandsleistungen für die staatlichen Bediensteten nach den gleichen Grundsätzen ermittelt wie für den privaten Sektor. Dies gilt vor allem für die Neuversicherten nach dem 31.12.1995, die dem beitragsbezogenen System unterliegen (*sistema contributivo*). Maßgeblich für deren Rente sind die (individuellen) Beiträge während der gesamten Erwerbszeit, die jedem Beschäftigten zugeordnet werden, und der Umwandlungskoeffizient.

Beim gemischten Berechnungssystem wird die Rente aus drei Teilbeträgen ermittelt: Der erste Teilbetrag betrifft die Dienstjahre vor 1993, bevor die *Amato-Reform* durch Gesetz 503/1992 in Kraft trat. Dieser Teil wird nach dem lohnbezogenen System berechnet, das sich am Endgehalt orientiert. Der zweite Teilbetrag betrifft die zwischen 1993 und 1995 gezahlten Beiträge und wird ebenfalls nach dem lohnbezogenen System berechnet, allerdings gelten strengere Regeln zur Ermittlung des Durchschnittsentgelts, die durch die Reformen von 1992/1994 definiert wurden. Der dritte Teilbetrag bezieht sich auf die nach 1996 gezahlten Beiträge und wird nach den Regeln des neuen beitragsbezogenen Systems ermittelt. Dabei gelten für die Berechnung die gleichen Vorschriften wie im privaten Sektor.

Aufgrund der langen Übergangszeit wirken sich Unterschiede bei der Rentenberechnung zwischen den Bediensteten des öffentlichen und des privaten Sektors weiterhin in Bezug auf Versicherungszeiten aus, die für die Rente bzw. einzelne Rententeilbeträge nach dem alten lohnbezogenen System (*sistema retributivo*) bemessen werden. Bei der Ermittlung des Referenzeinkommens wird zwischen den Beitragszeiten vor der Reform (Quote A) und späteren Beitragszeiten (Quote B) unterschieden. Für jede Periode wird eine anteilige Rentenleistung ermittelt.

Dabei wirken sich bei der Quote A die höheren Steigerungssätze für die Rentenbemessung aus der Zeit vor der Harmonisierung aus:

Berechnungsgrundlage im öffentlichen Dienst vor der Vereinheitlichung war das letzte Gehalt (Entgeltfaktor) und die rentenfähigen Entgeltbestandteile und Zulagen (Art. 43 D.p.r. Nr. 1092/1973). Zur Ermittlung des konkreten Rentenbetrags wird der jeweilige Steigerungssatz angewendet, der vor der Vereinheitlichung durch Gesetz Nr. 724/1994 in der Regel 35 % des Entgelts bei 15 Dienstjahren betrug; für jedes weitere anrechenbare Dienstjahr erhöhte sich der Steigerungssatz um 1,8 % bis zu einer oberen Grenze von maximal 80 %. Militärangehörige mit 15 bis 20 Jahren Dienstzeit

erhielten 44 % ihres zugrunde liegenden Einkommens als Rente; für jedes weitere Jahr wurden dann wieder – bis zur Höchstgrenze von 80 % – 1,8 % addiert.⁴⁹ Die hierbei ermittelten Beträge wurden um einen Betrag in Höhe von 80 % der sog. Ergänzungszulage (*indennità integrativa speciale*) aufgestockt.⁵⁰

Im Ergebnis bleiben für alle Beitragszeiten, die vor dem 31.12.1994 liegen, die Steigerungssätze nach den höheren Tabellenwerten (über 2 %) gemäß den je nach Dienstbereich spezifischen Sondervorschriften wirksam. Der vereinheitlichte Steigerungssatz von 2 % ist gemäß Gesetz Nr. 724/1994 erst auf die nach dem 1.1.1995 erfüllten Beitragszeiten anzuwenden.

Bei der Quote B wiederum wirkt sich im öffentlichen Dienst der Parameter des maßgeblichen Referenzeinkommens vorteilhaft aus, da in die Bemessungsgrundlagen für Beitragszeiten nach dem 1.1.1996 sämtliche akzessorischen Entgeltbestandteile einfließen, die bei der Quote A unberücksichtigt bleiben.

Die Rentenleistung in Italien besteht aus 13 Monatsrenten pro Jahr. Die Rente wird einmal jährlich zum Jahresbeginn an den Anstieg der Lebenshaltungskosten angepasst. Die Indexierung (*perequazione automatica*) ist nicht linear, sondern erfolgt zu einem verringerten Satz für höhere Renten.⁵¹ Bis zu einer Monatsrente in Höhe der dreifachen Mindestrente für Versicherte erfolgt die Indexierung zu 100 %, für Renten zwischen dem drei- bis fünffachen Betrag der Mindestrente zu 90 %; im übrigen sinkt die Anpassung auf 75 %.⁵²

Bei Ausscheiden aus dem Staatsdienst ohne Erwerb eines Rentenanspruchs erhalten die Bediensteten eine einmalige Abfindung, sofern sie mindestens ein Jahr effektive Dienstzeit verrichtet haben.

49 Die tatsächlich erzielten Ersatzquoten lagen jedoch noch wesentlich höher, vgl. hierzu im einzelnen Klammer, Alterssicherung in Italien (Fußn. 17), S. 266 ff.

50 Die besondere Ergänzungszulage IIS stand ursprünglich jedem Staatsbediensteten während seiner Erwerbstätigkeit neben dem eigentlichen Grundgehalt bzw. im Ruhestand neben der Rente zu. Diese durch Gesetz 324/1959 eingeführte Leistung erfüllte für den öffentlichen Sektor die gleiche Funktion wie die von 1946 bis 1992 gültige „*scala mobile*“ für den privaten Sektor, nämlich eine periodische Angleichung der Gehälter an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Die IIS-Zulage wurde früher nicht in das der Rentenberechnung zugrundeliegende Einkommen (*base pensionabile*) eingerechnet, wurde jedoch zu einem gewissen Prozentsatz den Rentnern als zweite monatliche Leistung neben der Rente gezahlt.

51 Diese Regelung wurde durch Gesetz 730/1983 eingeführt.

52 Die Aufwertung richtet sich normalerweise nach den Regeln des Art. 34 Abs. 1 Gesetz Nr. 448/1998. Aus Kostengründen wurde darüber hinaus schon mehrfach ein zeitweiliger Aufwertungsstopp für hohe Renten gesetzlich angeordnet. So wurden Renten in Höhe des achtfachen Betrages der INPS-Mindestrente als Solidarmaßnahme im Rahmen des Wohlfahrtsprotokolls vom 23.7.2007 von der Dynamisierung vorübergehend völlig ausgeschlossen, vgl. Art. 1 Abs. 19 Gesetz Nr. 247/2007. Vorübergehende Ausnahmen von der Aufwertung verfügte auch Art. 59 Abs. 13 Gesetz Nr. 449/1997. Weiterführend hierzu Giubboni, Il blocco temporaneo della perequazione automatica, in: Cinelli/Ferraro, Lavoro, Competitività (Fußn. 46), S. 663 ff.

e) Dienstaltersrente

Die Regeln wurden weitgehend vereinheitlicht. Ein vorgezogener Rentenbezug vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze ist wie im privaten Sektor nur noch möglich, wenn Beitragszeiten von mindestens 35 Jahren vorliegen. Das gleichzeitig erforderliche Mindestalter wird zwischen 2008 und 2013 stufenweise von 58 Jahren auf 61 Jahre angehoben. Ab Juli 2009 ist ein Mindestalter von 59 Jahren festgelegt. Ausgenommen von der Anhebung des erforderlichen Mindestalters bei Dienstaltersrenten wurden die Streitkräfte und die Sicherheitskräfte, für die weiter das alte Recht gilt.

f) Aufschub des Rentenbeginns bis 70

Normalerweise führt das Erreichen des Rentenalters automatisch zur Beendigung des Dienstverhältnisses. Auch hierzu finden sich zahlreiche Ausnahmeregelungen, die das Recht auf eine Fortsetzung des Dienstes um maximal 2 Jahre über die gesetzlichen Altersgrenzen hinaus gewähren. Einige Berufsgruppen wie insbes. Richter und Universitätsprofessoren können dadurch ihren Ruhestand bis zum Alter von 72 Jahren aufschieben. Diese Option besteht nicht für alle Bediensteten und führt auch nicht zu einer Erhöhung der Rentenbezüge.

Um die Ausgaben der Altersversorgung im öffentlichen Dienst zu senken, versucht man, gesetzliche Anreize zum Aufschub des Rentenbeginns für jene Versicherten zu setzen, die die Mindestvoraussetzungen für den Rentenzugang oder das Rentenalter erreicht haben. Zu diesem Zweck wurden 2004 folgende Regelungen erlassen:⁵³

Das Personal des öffentlichen Dienstes kann seinen Dienst bis zum Alter von 70 Jahren fortsetzen. Hiervon ausgenommen sind die Beamten des diplomatischen Dienstes, der Präfekturen, die Streitkräfte, die Polizei und die Feuerwehr. Je nach Bedarf kann die Behörde den Antrag akzeptieren und den Bediensteten auch an einer anderen Dienststelle als zuvor einsetzen. Die nach dem 67. Lebensjahr zurückgelegten Dienstjahre wirken sich nicht auf die Höhe der Altersrente aus und es werden auch keine Beiträge zur Rentenversicherung erhoben. Überlegungen, die Möglichkeiten einer verlängerten Erwerbstätigkeit auf die ausgeschlossenen Personalkategorien auszuweiten, sowie die Einführung einer generellen Verpflichtung für alle Arbeitgeber, Anträge auf Verbleib im Dienst bis 70 Jahre zu akzeptieren, wurden nicht umgesetzt.

⁵³ Art. 1-quater Gesetz Nr. 186 vom 27.7.2004 (zur Umwandlung der Gesetzesverordnung Nr. 136/2004).

4. Finanzierung

Zur Finanzierung der Ruhestandsleistungen werden einerseits jährlich Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt bereitgestellt. Jedoch wurde der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber auch eine spezifische Beitragspflicht von 32 % wie für den privaten Sektor auferlegt, die in jüngster Zeit auf bis zu 33 % gestiegen ist. Ein kleiner Anteil davon, derzeit ca. 9 %, ist vom Versicherten zu tragen.

Der Beitragssatz bemisst sich nach der Vergütung, in die auch der Anteil der Sonderentschädigung einfließt, nach der die Abfindungsleistung bei Beendigung des Dienstverhältnisses berechnet wird. Die Beiträge werden an den Sozialversicherungsträger INPDAP überwiesen. Allerdings gibt es Klagen darüber, dass die staatlichen Verwaltungen die Beiträge nicht immer fristgerecht zahlen.

5. Verwaltung

Gemäß der Gesetzesverordnung Nr. 479/1994⁵⁴ unterliegt der für den öffentlichen Sektor zuständige Versicherungsträger INPDAP den gleichen organisationsrechtlichen Regeln und verfügt über die gleichen Verwaltungsorgane wie der für den privaten Sektor zuständige Versicherungsträger INPS. Das INPDAP untersteht der Aufsicht des Wirtschafts- und Finanzministeriums (früher: Schatzministerium). Das Spektrum der von diesem Sozialversicherungsträger verwalteten Leistungen umfasst neben den Leistungen der Rentenversicherung für die Sicherungsfälle Alter, Invalidität und Hinterbliebene einige kleinere Leistungen, wie Darlehen und Baukredite für die aktiv Versicherten, Stipendien und Ausbildungsbeihilfen, aber auch Bildungsferien für Kinder oder hinterbliebene Kinder von Versicherten und Rentenbeziehern.

Organisatorisch umfasst das INPDAP heute fünf separate Kassen für exklusive Sondersysteme des öffentlichen Dienstes: Die Kasse für die Bediensteten der Gebietskörperschaften (CPDEL)⁵⁵, die Kasse für das in Vor- und Grundschulen beschäftigte Personal (CPI)⁵⁶; die Kasse für das ärztliche Personal des Gesundheitsdienstes (CPS)⁵⁷;

54 D.lgs. Nr. 479 vom 30.6.1994.

55 Die Kasse geht auf eine Fusion zwischen dem Rentenfonds für städtische Bedienstete (eingeführt durch Gesetz 754/1907) und dem Rentenfonds für angestellte Mitarbeiter der kommunalen Einrichtungen (eingeführt durch Gesetz 720/1916) zurück. Diese Rentenkasse hat 1,34 Mio. beitragszahlende versicherte Mitglieder, darunter das Personal der Gemeinden, der Provinzen und der Regionen (ausgenommen Sizilien), der örtlichen Gesundheitseinrichtungen, das nicht-ärztliche Personal der Krankenhäuser, das Personal der kommunalen Eigenbetriebe sowie einige quasi-staatliche Einrichtungen.

56 Die erste Rentenkasse für Grundschullehrer geht auf das Gesetz 4646/1878 zurück und umfasst heute 30.000 Lehrer im Elementar- und Grundschulbereich.

die Kasse für die Justizbediensteten (CPUG)⁵⁸ ausgenommen die Richter und Staatsanwälte sowie die Kasse für die staatlichen Bediensteten (CTPS)⁵⁹, zu denen die im zivilen Staatsdienst angestellten Arbeitnehmer und Arbeiter, die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Militärgerichtsbarkeit, die Lehrer der staatlichen Schulen und Bildungseinrichtungen, die Streitkräfte und die Polizei zählen. Diese Kasse besteht als separates System seit 1.1.1996 unter dem Dach von INPDAP. Allerdings wurden die organisatorischen Voraussetzungen für die eigenständige Verwaltung des Rentensystems durch INPDAP erst mit einiger Verzögerung geschaffen. Die Kompetenzen im Zusammenhang mit der Auszahlung der Rentenleistungen gingen damit von den zentralen und peripheren staatlichen Verwaltungen schrittweise auf den neuen Versicherungsträger über.

Der Teil des öffentlichen Dienstes, der einem öffentlich-rechtlichen Sonderstatut unterliegt, ist in der Kasse für staatliche Bedienstete (CTPS) gesichert. Zur organisatorischen Durchführung konnte das INPDAP Personal anderer öffentlicher Institutionen übernehmen. INPDAP organisiert den Beitragseinzug, die Rentenberechnung wie auch die Auszahlung von Alterssicherungsleistungen.

Für Rentenanträge ab dem 1.10.2005 übernahm der Versicherungsträger INPDAP vollständig die Verantwortung für die Anwendung der rentenrechtlichen Vorschriften einschließlich der Auszahlung der Renten, die ab diesem Zeitpunkt neu bewilligt werden und tritt damit an die Stelle der staatlichen Verwaltungen, die bis dahin Funktionen der Rentenbewilligung für ihre Bediensteten ausgeübt hatten.⁶⁰

6. Besonderer Rechtsweg

Für den gerichtlichen Rechtsschutz bei rentenrechtlichen Streitigkeiten im öffentlichen Dienst besteht die besondere Zuständigkeit des Rechnungshofes gem. Art. 13 des R.D. Nr. 1214/1934. Bei der Neuregelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Gesetz Nr. 205/2000 wurde diese besondere Zuständigkeit bestätigt. Demgegenüber entscheidet über rentenrechtliche Streitigkeiten von Arbeitnehmern der Privatwirtschaft die ordentliche Gerichtsbarkeit.

57 Die CPS wurde durch Gesetz 335/1898 gegründet und erfasst heute 109.000 Versicherte, darunter die im Gesundheitsdienst beschäftigten Ärzte sowie das ärztliche und tierärztliche Personal der Gemeinden, Provinzen und öffentlicher Wohlfahrtseinrichtungen.

58 Die CPUG wurde ursprünglich durch Gesetz 754/1907 errichtet und erfasst 5000 Bedienstete des Justizverwaltungsdienstes.

59 Die Kasse für die staatlichen Bediensteten umfasst mit 1,9 Mio. Versicherten alle Bediensteten des Staates sowie alle anderen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, deren Renten aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.

60 Eine Abschlagszahlung oder ein Vorschuss auf die endgültige Rentenleistung durch die staatlichen Verwaltungen ist nicht vorgesehen.

7. Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes

Die Einschnitte in die gesetzliche Alterssicherung durch die Reformen der 1990er Jahre haben die Bedeutung von Zusatzrentensystemen gestärkt. Durch kapitalgedeckte Systeme der zweiten Säule soll die Absenkung der Rente aus dem umlagefinanzierten System der ersten Säule ausgeglichen oder zumindest abgemildert werden. Der Ausbau der Zusatzrentensysteme war deshalb stets auch Teil des Harmonisierungsprozesses.

Die wichtigste Finanzierungsquelle für Zusatzrentensystem im privaten Sektor ist eine besondere Arbeitgeberleistung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses (*trattamento di fine rapporto* oder TFR-Leistung). Hierfür müssen die Arbeitgeber jährlich 6,91 % des Entgelts der Arbeitnehmer in einen Fonds einzahlen. Die TFR-Leistung wird automatisch für den Aufbau einer Zusatzrente verwendet, sofern der Arbeitnehmer dem nicht ausdrücklich widersprochen hat.

Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst entwickelte sich die Zusatzversorgung noch später als in der privaten Wirtschaft. Dies hing zum einen mit Unterschieden in der Berechnungsweise der Ruhestandentschädigung (*indennità di buonuscita*) des öffentlichen Dienstes, andererseits mit der dadurch entstehenden Belastung für die öffentlichen Haushalte zusammen.

Die *indennità di buonuscita* des öffentlichen Dienstes hat eine andere Struktur als die TFR-Leistung. Die Auszahlung wird nicht durch ein Kapital bestimmt. Sie wird durch Beiträge der Arbeitgeber und der Bediensteten finanziert, die nun vom Versicherungsträger INPDAP eingesammelt werden. Berechnet wird die Entschädigung nach dem Arbeitsentgelt des letzten Dienstmonats oder des letzten Dienstjahres. So kann die Höhe der Leistung nicht vor Eintritt in den Ruhestand errechnet werden und die Gelder können nicht an einen Pensionsfonds übergeleitet werden. Daher musste diese Entschädigung in eine TFR-Leistung überführt werden. Dies war zwar bereits im Reformgesetz Nr. 335/1995 vorgesehen, wurde tatsächlich jedoch erst für Bedienstete, die ab 1.1.2001 in Ruhestand traten, umgesetzt. Die Rechtsgrundlagen dafür wurden durch einen Ministerialerlass vom 20.12.1999 geschaffen.

IV. Bewertung

Die Alterssicherung für den öffentlichen Dienst ist verwaltungstechnisch als besonderes Sozialversicherungssystem getrennt von der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung organisiert. Allerdings sind die materiell-rechtlichen Regelungen im Zuge eines umfangreichen Harmonisierungsprozesses weitgehend deckungsgleich mit den Regelungen für den privaten Sektor. Dies gilt im Grundsatz auch für den Teil des öffentlichen Dienstes, der einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienstrecht unterworfen ist. Somit ist die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes nicht grundsätzlich an-

ders konzipiert und gestaltet als die gesetzliche Rentenpflichtversicherung, sondern integraler Teil dieses Sicherungssystems.

Die Angleichung der Bedingungen für die Alterssicherung an die allgemeine Rentenversicherung für Arbeitnehmer war ein wichtiges Argument in dem seit den 1990er Jahren laufenden Rentenreformprozess. Heute sind die früheren Privilegien für den öffentlichen Dienst weitgehend abgebaut. Abweichungen bei der Bemessung der Renten ergeben sich teilweise noch aus dem Übergangsrecht und den langen Umsetzungsphasen. Abgesehen davon wurden bewusst Sonderregeln bei der Festlegung von Altersgrenzen für bestimmte Berufsgruppen beibehalten. Die im Zuge der Harmonisierung mit dem privaten Sektor eingeführte Rückkehr zu geschlechtsspezifischen Altersgrenzen wurde kürzlich für den öffentlichen Dienst wieder korrigiert. Sonderregeln zu den Altersgrenzen finden sich allerdings nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern auch im privaten Sektor, und können damit nicht auf die Besonderheit des öffentlichen Dienstverhältnisses zurückgeführt werden. In geringem Umfang bestehen für einzelne Kategorien privilegierende Sondersysteme, etwa für Parlamentarier, die sich historisch erklären. Dies gilt im Übrigen auch für den besonderen Rechtsweg durch den Rechnungshof.

Insgesamt hat der Harmonisierungsprozess zu sehr positiven Ergebnissen geführt: Die schrittweise Einführung eines gerechteren Alterssicherungssystems durch Abbau von Privilegien im öffentlichen Dienst war ein Kernpunkt des schwierigen Reformprozesses, ohne den die italienische Arbeitnehmerschaft nie eine Minderung der Altersrenten akzeptiert hätte. Durch die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Regelungen werden auch künftige Reformen erleichtert, da nicht jede neue Maßnahme an jedes System individuell angepasst werden muss.

Statistischer Anhang

Leistungen und Beiträge der Rentenpflichtversicherung (2007):

	Ausgaben		Einnahmen	
	Anzahl der Renten (Tausend)	Durchschnitts- rente im Jahr (in 1000 €)	Anzahl der Bei- tragszahler (Tausend)	Beiträge + Zuschüsse (Mio. €)
Privater Sektor	10.518,0	11,2	13.309,4	102.870,5
Arbeitnehmer der Privatwirtschaft (INPS)	10.324,4	11,1	12.870,7	99.933,1
Arbeitnehmer- rentenfonds (FPLD)	9.632,0	10,1	12.460,0	93.045,0
Öffentliche Be- dienstete	2.612,1	19,4	3.384,0	48.699,8
Rentenkasse der Kommunen	981,9	16,1	1.340,0	13.315,9
Rentenkasse der Vor- und Grund- schullehrer	13,5	15,0	30,0	227,4
Rentenkasse für Ärzte im öffentl. Dienst	54,0	42,6	109,0	3.313,8
Rentenkasse für Justizverwal- tungspersonal	2,6	16,1	5,0	50,8
Rentenkasse für Staatsbedienstete	1.560,2	20,7	1.900,0	31.791,9

Quelle: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale, Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio, Roma, Juli 2009, S. 51 (Auszug)

Die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes in den Nordischen Ländern Dänemark, Norwegen und Schweden

Peter A. Köhler

I. Dänemark

1. Alterssicherung nach dem allgemeinen System
2. Alterssicherung der „Tjenestemænd“ (Beamte)
 - a) Das „Beamtenstatut“
 - b) Die Pensionsordnungen
3. Reformen

II. Norwegen

1. Alterssicherung nach dem allgemeinen System
 - a) Das bisher geltende Recht
 - b) Das ab dem 1. Januar 2010 geltende Recht
 - c) Finanzierung
2. Alterssicherung der „Tjenestemenn“ (Beamte)
 - a) Das „Beamtenstatut“
 - b) Die Pensionsordnungen
3. Reformen

III. Schweden

1. Alterssicherung nach dem allgemeinen System
2. Alterssicherung der „Tjenestemenn“ (Beamte)
 - a) Das „Beamtenstatut“
 - b) Die Pensionsordnung
3. Reformen

IV. Bewertung