

Beamte in die Gesetzliche Rentenversicherung?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Aufgrund der vergleichsweise hohen Ruhegehaltszahlungen für Beamte sowie der durch den demografischen Wandel unter Druck geratenen Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erklingt regelmäßig die Forderung, **Beamte in die GRV einzubeziehen**. Jedoch ist der Vergleich zwischen Beamtenpensionen und Renten **wenig sinnvoll**, da Pensionen aufgrund des Alimentationsprinzips eine Art Betriebsrente umfassen und damit über eine Basisversorgung im Sinne der GRV hinausgehen.
- Durch die **grundgesetzlich gesicherten Ansprüche** können Beamtenpensionen nicht einfach nach politischen Umverteilungsvorhaben gekürzt werden, sondern müssten aufgrund des **Alimentationsprinzips** kompensiert werden. Gesamtstaatlich wäre außer mehr Bürokratie **nichts gewonnen**.
- Die durchschnittlich über zwei Jahre **höhere Lebenserwartung** von Beamten würde bei ihrer Eingliederung in die GRV die **finanzielle Nachhaltigkeit** der GRV langfristig **schwächen**. Es ist wenig hilfreich, ein überaltertes System mit der Eingliederung einer **durchschnittlich noch älteren Personengruppe** verjüngen zu wollen.

Hintergrund

Ein wiederkehrender Vorschlag zur Stabilisierung der finanziellen Lage der GRV besteht darin, einen größeren Anteil der Bevölkerung – im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung – verpflichtend in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) einzubeziehen. Neben Selbstständigen werden in diesem Zusammenhang immer wieder Beamte genannt, wie beispielweise vom Sozialverband VdK im Jahr 2016, vom Deutschen Gewerkschaftsbund im Jahr 2019 sowie von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil im Jahr 2022. Abgesehen von dem Argument, dass die durchschnittlichen Renten deutlich niedriger seien als die durchschnittlichen Ruhegehälter, wird oft behauptet, dass durch die Integration von Beamten die Nachhaltigkeit der GRV gestärkt werden würde.

Der schiefe Vergleich von Renten und Pensionen

Mit maximal 71,75 Prozent des Bruttolohns liegt das Pensionsniveau deutlich höher als das Sicherungsniveau vor Steuern mit 48,15 Prozent in der GRV. Der Grund dafür ist, dass sich die Ruhegehälter der Beamten aus der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit und den Dienstbezügen aus der letzten Besoldungsgruppe vor der Pensionierung ergeben und sich nicht am Durchschnittseinkommen über das Berufsleben orientieren, wie es bei den Altersrenten der Fall ist. Dadurch ist das durchschnittliche Ruhegehalt deutlich höher als die durchschnittliche Rente. Allerdings ist ein Vergleich zwischen diesen beiden Größen für sich genommen wenig sinnvoll:

- Das **Alimentationsprinzip** nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Absatz 5 GG) begründet mit der **Bifunktionalität** der Beamtenversorgung eine Altersvorsorge, die über die Basisversorgung hinausgeht und damit eine Art Betriebsrente beinhaltet. Diesem lebenslangen Versorgungsanspruch stehen lebenslange Treuepflicht und Streikverbot gegenüber.
- Das durchschnittliche **Qualifikationsniveau** der Beamten, das sich auch in der Gehaltsstruktur widerspiegelt, ist deutlich höher als das der Nicht-Beamten. Weisen etwa 65 Prozent aller Beamten mindestens einen Fachhochschulabschluss vor, liegt dieser Anteil in der Gesamtbevölkerung lediglich bei 33,5 Prozent.

- Bei der Berechnung von **Durchschnittsrenten** werden auch kleine Renten von geringfügig Beschäftigten und Personen, die durch Selbstständigkeit, Verbeamtung oder Auslandsaufenthalt nur geringe Ansprüche erworben haben, berücksichtigt.
- Einkommen unterliegen in der Rentenversicherung nur bis zur Höhe der **Beitragsbemessungsgrenze** einer Versicherungspflicht.

Betrachtet man die Ersatzquoten¹ der derzeitigen Erwerbstätigen der einzelnen Schichten der Altersvorsorgesysteme, wird deutlich, dass Personen mit Vorsorgeleistungen aus der ersten Schicht (GRV) und einer Zusatzversorgung aus der zweiten Schicht (Betriebs- und Riesterrente) bereits höhere Ersatzquoten als Beamte aufweisen (Abbildung 1). Zusammen mit der dritten Schicht (private Zusatzvorsorge), werden durchschnittlich sogar über 80 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ersetzt.

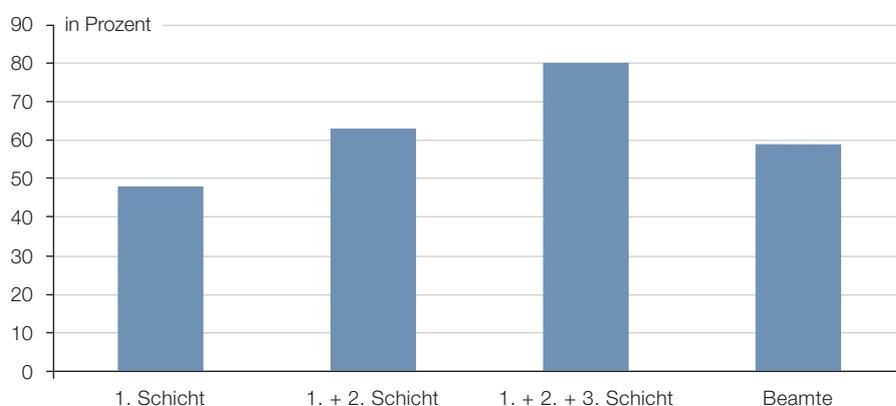


Abbildung 1:
Ersatzquoten im Vergleich zwischen Rentnern und Beamten

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhüschen und Toussaint (2021).

Institutionelle Bedenken

Die Forderung, die Beamten in die GRV einzugliedern, ist zwar schnell erhoben, die Umsetzung würde sich jedoch als langwierig und ökonomisch wenig sinnvoll erweisen. Die Gründe dafür liegen nicht nur darin, dass die Versorgung der Beamten seit der Föderalismuskommission I auf Länderebene geregelt ist und der Bund lediglich eine Richtlinienkompetenz besitzt. Wer die Beamten in die GRV überführen will, muss **hohe rechtliche Hürden** überwinden, da die bisherigen Ansprüche von Beamten durch das **Grundgesetz** geschützt sind. So schreibt das Bundesverfassungsgericht:

„Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist unabdingbar und kraft ihrer besonderen rechtlichen Struktur nicht teilbar. Auf dem Boden der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können weder das Gehalt des aktiven Beamten noch das Ruhegehalt oder die Hinterbliebenenversorgung (ganz oder teilweise) in Leistungen anderer Qualität wie z.B. Leistungslohn, Fürsorgehilfen oder Sozialversicherungsleistungen übergeleitet werden. Die Besoldung und Versorgung des Beamten darf – auch hinsichtlich einzelner ihrer Bestandteile – nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden. Sie muss vom Dienstherrn selbst gewährt werden, der sich hinsichtlich keiner der bedeutsamen Alimentationsleistungen durch einen Dritten entlasten darf.“ (BVerfG, NVwZ 1988, S. 329).

Färber et al. (2011) weisen darauf hin, dass eine Übertragung der Beamtenversorgung in die GRV die **Unterschiede der Versorgungssysteme missachten** würde, da die Beamtenversorgung im Gegensatz zur GRV nicht nur die Grundversorgung, sondern auch die Zusatzversorgung abdeckt.

Beamte nehmen eine **Sonderstellung** im öffentlichen Dienst ein und sind zum Schutz des Gemeinwohls zu Neutralität, Integrität und Vertraulichkeit verpflichtet. Eine eigenständige und von der GRV unabhängige Versorgungsregelung soll Unabhängigkeit ermöglichen und Formen von Vorteilsnahme im System verhindern. Eine wichtige Rolle spielt zudem

¹ Die Ersatzquote setzt das individuelle Anspruchsniveau ins Verhältnis zum letzten Bruttoeinkommen der betrachteten Person bei Renteneintritt.

der **Sanktionsmechanismus** durch das Disziplinarrecht bei Korruption, Bestechlichkeit und anderen Straftatbeständen. Kommt es im Zuge einer Verurteilung zur Beendigung des Beamtenverhältnisses, stehen nicht nur der Arbeitsplatz, sondern auch die Versorgungsansprüche auf dem Spiel.

Fiskalische Implikationen

Bei Integration der Beamten in die GRV, müssten die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften nicht nur den **Arbeitgeberanteil** der Sozialversicherungsbeiträge zahlen, sondern auch für die Aufwendungen der **Zusatzversorgung** aufkommen. Zusätzlich müsste der Staat als Arbeitgeber von knapp 1,7 Millionen aktiven Beamten jeden Monat 9,3 Prozent des Gehalts als Rentenversicherungsbeitrag einzahlen, wie die Beamten selbst auch. Da die Beitragszahlungen eine Reduktion des Einkommens bedeuteten, wären die Gehälter entsprechend anzupassen – finanziert durch den **Steuerzahler**. Alternativ könnte der allgemeine Bundeszuschuss erhöht werden, der heute bereits gut 30 Prozent der Ausgaben der Rentenversicherung deckt.

Zudem wären die **Bestandspensionäre zu aktuellen Konditionen weiter zu versorgen** und auch die Versorgung der aktiven Beamten wäre verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 2 und 5 im Grundgesetz gesichert. Eine vollständige Umstellung des Systems würde also erst in **Jahrzehnten** möglich sein. Zu diesem Zeitpunkt werden jedoch aufgrund der demografischen Struktur der Bevölkerung eher die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung im Mittelpunkt der Debatte stehen (Raffelhüschen et al. 2022) und weniger die GRV. Für die Rentenversicherung sind die nächsten 20 Jahre von entscheidender Bedeutung, da in dieser Zeit die Babyboomer aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden. Eine Umstellung würde somit, selbst wenn sie ökonomisch sinnvoll wäre, viel **zu spät** kommen.

Auch die sogenannte Rürup-Kommission sprach sich im Jahr 2008 gegen eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises der GRV aus, da die Beitragssätze dadurch nur kurzfristig gesenkt werden könnten. **Langfristig** würden die **Beitragssätze** durch die Integration von Beamten jedoch **stärker ansteigen** (Rürup-Kommission 2008). Zu diesem Ergebnis kommen ebenfalls die Beitragssatzprojektionen von Burret und Moog (2019) sowie Werding (2016). Auch die von der Bundesregierung Merkel IV eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ kam zu dem Ergebnis, dass eine Einbeziehung der Beamten die **langfristige Finanzierung** „voraussichtlich eher **erschweren**“ würde, auch wenn dies angeblich dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürger entgegenkommen würde.

Noch mehr Rentner

Die Gründe für das Erschweren der Finanzierung liegen dabei unter anderem in der durchschnittlich **höheren Lebenserwartung** von Beamten, die aus Sicht der GRV versicherungsmathematisch **schlechte Risiken** darstellt. Abbildung 2 zeigt die fernere Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten sowie von Frauen und Männern der Gesamtbevölkerung. Während Frauen in Deutschland im Alter von 60 Jahren noch eine Restlebenserwartung von 25,4 Jahren haben, liegt diese bei Beamtinnen mit 27,4 Jahren zwei Jahre höher. Der Unterschied zwischen Beamten und Männern der Gesamtbevölkerung ist mit 2,3 Jahren nochmals höher (Kohlstruck 2023a).

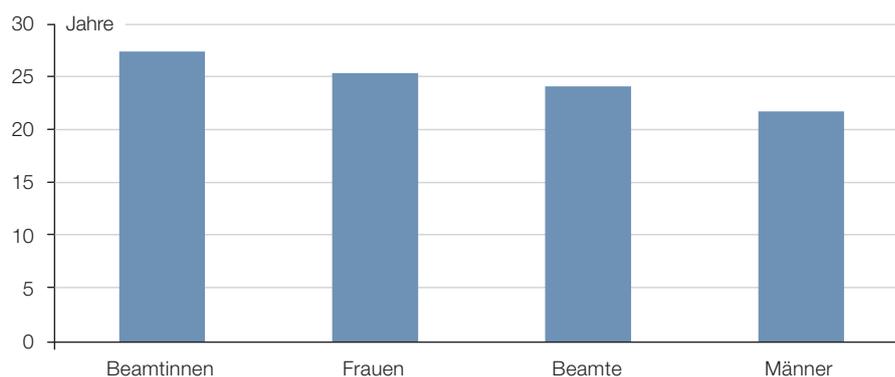


Abbildung 2:
**Beamte leben länger:
Die fernere Lebens-
erwartung im Alter
von 60 Jahren**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da das Grundproblem der Finanzierung der GRV in der **Altersstruktur** der Beitragszahler und Rentenbezieher liegt, ist es wenig sinnvoll, eine **noch ältere Bevölkerungsgruppe** in das System zu integrieren. Die damit verbundenen Kosten müssten aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die **höhere Erwerbsminderungsrate** von Beamten die GRV belasten würde, da der Fall der **Dienstunfähigkeit** im öffentlichen Dienst **überproportional** häufig eintritt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung der Dienstunfähigkeit bei Beamten niedriger sind als in der Privatwirtschaft.

Somit zeigt sich, dass eine Ausweitung des Versichertenkreises die demografisch bedingten Probleme der GRV nicht lösen kann. Verlockend erscheint der regelmäßig wiederholte Vorschlag der Einbeziehung von Beamten wohl nur deshalb, weil damit kurzfristig frisches Geld in das System käme, die langfristig entstehenden Kosten aber gerne ignoriert werden. Dies erhöht noch die Gefahr, dass sich die **Probleme verschärfen**, weil ein noch älterer Personenkreis integriert werden würde. Der Preis für mehr Gleichheit wäre eine **Umverteilung zulasten** der Mitglieder des derzeitigen **Versichertenkollektivs**.

Die Debatten um die Integration von Beamten in die GRV wären unnötig, wenn die Berufe, in denen verbeamtet wird, auf solche mit hoheitlichen Aufgaben reduziert werden würden (Kohlstruck 2023b). In diesem Fall fänden etwa die Hälfte der Neuverbeamtungen nicht mehr statt. Stattdessen würden diese Personen als Beschäftigte im öffentlichen Dienst eingestellt und somit ohnehin rentenversicherungspflichtig beschäftigt werden. Statt mit einer „Gerechtigkeits“debatte abzulenken, deren Forderungen weder die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit der GRV stärken noch verfassungsrechtlich bedenkenlos umzusetzen wären, sollte die Politik längst **überflüssige Strukturreformen** angehen.

Literatur

Burret, H. und S. Moog (2019), Einbeziehung von Beamt_innen in die gesetzliche Rentenversicherung, WISO Direkt Nr. 20, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Färber, G., Funke, M. und S. Walther (2011), Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 37, Edition Sigma.

Kohlstruck, T. (2023a), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Universität Freiburg.

Kohlstruck, T. (2023b), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein – Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschen, B. und P. Toussaint (2021), Vorsorgeatlas Deutschland 2021, Union Investment.

Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und W. Wimmesberger (2022), Ehrbarer Staat? Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Rürup-Kommission (2008), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Werding, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 05/2016.