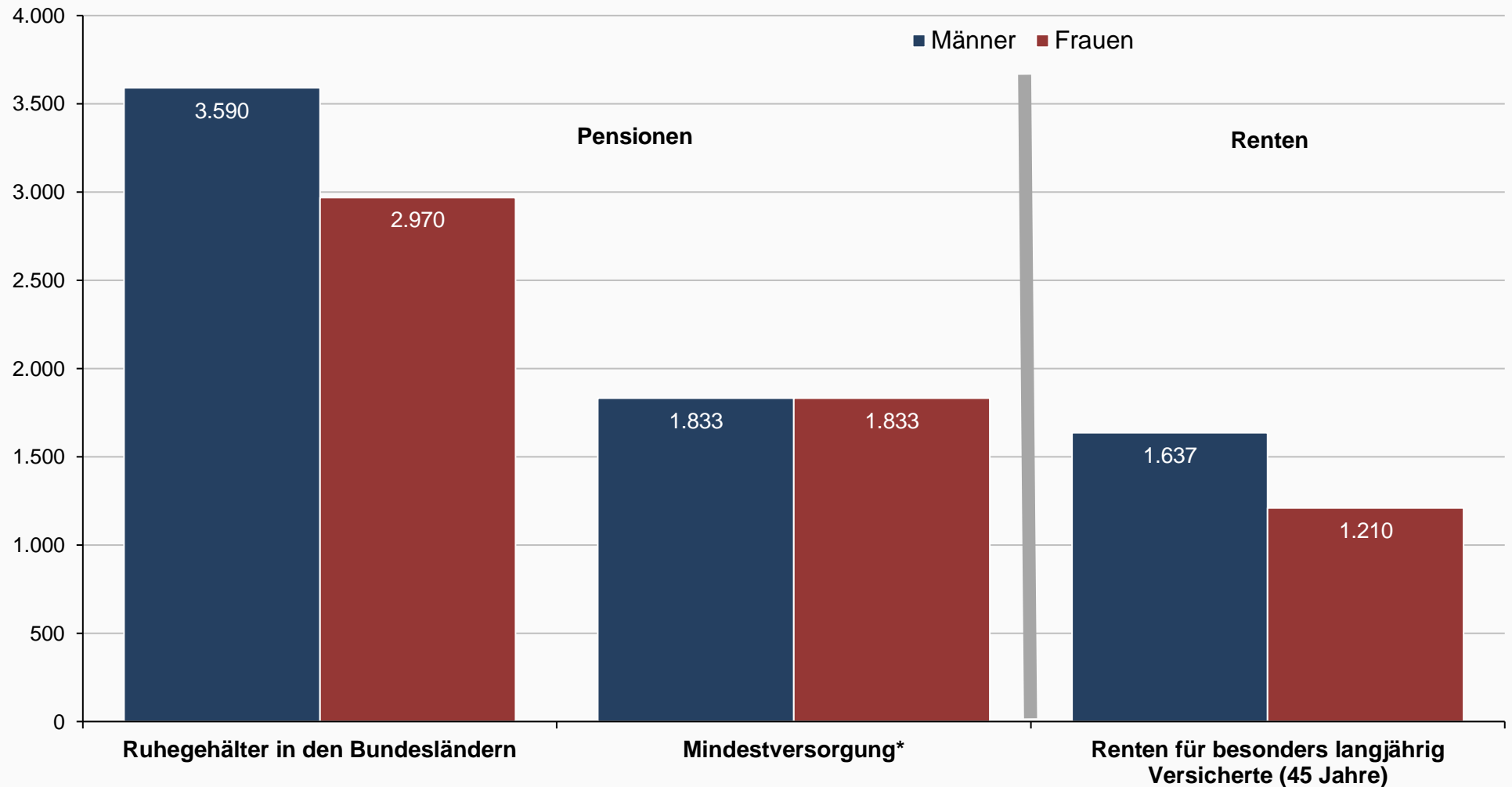


Beamtenversorgung und Rentenversicherung im Vergleich: Einstieg in eine Erwerbstätigenversicherung überfällig



■ **Beamtenpensionen und Versichertenrenten im Vergleich 2020**
 Durchschnittswerte, brutto in Euro/Monat



*Baden-Württemberg 2021, nach 5 Jahren Dienstzeit

Quelle: Statistisches Bundesamt (2021), Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1;
 Deutsche Rentenversicherung Bund (2021), Rentenversicherung in Zahlen



Beamtenversorgung und Rentenversicherung im Vergleich: Einstieg in eine Erwerbstätigenversicherung überfällig

Kurz gefasst

- Die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Alterssicherung bezieht sich allein auf die Rentenversicherung. Vernachlässigt wird dabei, dass auch die anderen Leistungssysteme vom demografischen Umbruch betroffen sind. Das gilt insbesondere für die Beamtenversorgung.
- Diese Ausklammerung erweist sich als zunehmend problematisch. Denn es ist absehbar, dass auf Bund, Kommunen, ehemalige Staatsbetriebe (Bahn und Post) sowie vor allem auf die Länder in den nächsten Jahren stark steigende Ausgaben für die Versorgung einer wachsenden Zahl von pensionierten Beamten*innen zu kommen werden. Zugleich ist angesichts der vorliegenden Daten über die Höhe der Pensionen nicht zu übersehen, dass die Beamtenversorgung im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung eine gleich mehrfache Besserstellung aufweist.
- Zwar sind die Leistungen der beiden Systeme wegen ihrer abweichenden Strukturprinzipien nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Dennoch zeigt bereits ein grober Blick auf die Höhe der Durchschnittspensionen im Vergleich zu den durchschnittlichen GRV-Altersrenten, und zwar auch von Rentner*innen mit einer langjährigen Erwerbs- und Versicherungszeit, die erheblichen Unterschiede auf.
- Pensionär*innen im Bereich der Bundesländer (das sind knapp 60 % der 1,7 Mio. Versorgungsempfänger*innen in Deutschland) erhielten 2020 eine Bruttopension von monatlich 3.590 Euro (Männer) bzw. 2.970 Euro (Frauen). Die durchschnittlichen GRV-Bruttorenten liegen weit niedriger. Dies gilt auch bei jenen Versicherten, die über 45 Jahre Versicherungszeiten aufweisen („besonders langjährig Versicherte“). Hier erreichen die Zahlungsbeträge im Jahr 2020/alte Bundesländer nur 1.637 Euro (Männer) bzw. 1.210 Euro (Frauen).
- Als besonders drastisch erweisen sich die Unterschiede, wenn die Höhe der Mindestversorgung von Beamten*innen betrachtet wird. Nach fünf Dienstjahren und unabhängig von der Arbeitszeit (also auch bei einer Teilzeitbeschäftigung) liegen die Mindestversorgungsbezüge bei 1.833 Euro (Baden-Württemberg, halber Familienzuschlag). Eine Versichertenrente unterhalb der Höhe der Beamtenmindestversorgung von rund 1.800 Euro erhielten 2020/alte Bundesländer 83 % der Männer und 98,4 % der Frauen.
- Die Rentenversicherung kennt keine Mindestrente. Die Rentenaufstockung im Regelwerk der neuen Grundrente ist an mindestens 33 Versicherungsjahre gebunden und ist abhängig von der Höhe des eigenen Alterseinkommens und auch der des*der (Ehe)Partners*in.
- Es fragt sich, ob diese Unterschiede noch länger vertretbar sind. Die Konzeption einer schrittweisen Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, die auch die Altersabsicherung von Selbstständigen und Beamten*innen einschließt, liegt schon lange auf dem Tisch. Es wird Zeit, sie in der neuen Legislaturperiode umzusetzen.

Grundlagen der Beamtenversorgung

Die Alterssicherung der Beamten*innen ist beitragsfrei, allein steuerfinanziert und als sog. bifunktionales System ausgestaltet. Damit ist gemeint, dass das Ruhegehalt sowohl Regelsicherung als auch (betriebliche) Zusatzversorgung sein soll. Infolge dieser doppelten Zielsetzung ist das Versorgungsniveau von vornherein deutlich höher als bei der Rentenversicherung, die sich nur als Regelsicherung versteht und bei der Betriebsrenten lediglich optional hinzutreten.

Die Berechnung des Versorgungsniveaus orientiert sich an der Dienstzeit und an der Höhe der letzten (ruhegehaltsfähigen) Dienstbezüge. Das Ruhegehalt beträgt für jedes Jahr der Dienstzeit 1,794 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, es kann aber den Wert von 71,75 % nicht übersteigen, so dass nach 40 Jahren der höchstmögliche Wert erreicht wird. Die Höhe der Ruhegehälter wird entsprechend der Beamtenbesoldung dynamisiert.

Der Unterschied zur Rentenversicherung zeigt sich in mehrfacher Hinsicht: Während bei der GRV die Entgeltpunkte die lebensdurchschnittliche Einkommensposition widerspiegeln, ist bei der Beamtenversorgung das letzte Entgelt entscheidend. Das letzte Entgelt ist aber in aller Regel mit der im Lebensverlauf höchsten relativen Einkommensposition identisch (so bei einem karriereförmigen Berufsverlauf und gerade bei einer Beamtenbesoldung, die sich auch nach dem Lebensalter bzw. dem Senioritätsprinzip richtet) und liegt damit oberhalb der lebensdurchschnittlichen Einkommensposition. Außerdem kennt die Beamtenversorgung keine Beitragsgrenze, die für die GRV typisch ist, so dass alle, also auch sehr hohe Beamtenbezüge, im Alter abgedeckt werden.

Im Ergebnis dieser Komponenten kommt es zu Ruhegehältern in der Beamtenversorgung, die die Versichertenrenten der GRV merklich übersteigen. Allerdings unterliegen die Beamtenpensionen voll der Besteuerung, zudem mindern sich die Nettopensionen um die Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung (zur Abdeckung der nicht durch die Beihilfe getragenen Kosten). Bei dem Vergleich der Durchschnittsgrößen ist außerdem einschränkend zu berücksichtigen, dass die Unterschiede auch auf strukturellen Faktoren beruhen: Das Einkommensniveau der Beamten*innen ist höher als das Einkommensniveau der in der GRV versicherten Arbeitnehmer*innen, da die Beschäftigten im Beamtenstatus weit überwiegend mit höherwertigen Tätigkeiten beauftragt sind und einen qualifizierten schulischen und beruflichen Abschluss aufweisen. So befinden sich 64,9 % der Versorgungsempfänger*innen im höheren und gehobenen Dienst (vgl. [Abbildung VIII.94](#)). Auch kann die gesetzliche Rente noch durch Leistungen der betrieblichen Altersversorgung aufgestockt werden. Allerdings weist nur rund die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten überhaupt eine Anwartschaft auf eine Betriebsrente auf (vgl. [Abbildung VIII.82](#)). Für Arbeiter*innen und Angestellte im öffentlichen Dienst ist die Zusatzversorgung tarifvertraglich geregelt und flächendeckend wirksam.

Werden neben einer Beamtenpension weitere Alterseinkünfte erzielt, so kommt es zu einer Kürzung der Pensionsleistungen. So bestehen diverse Verrechnungsregelungen mit gleichzeitig erzieltm Erwerbseinkommen sowie gegebenenfalls mit Renten aus der GRV sowie Betriebsrenten und Alterseinkünften aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen. Beamtenpensionen und Renten aus der GRV und womöglich Betriebsrenten

treffen immer dann zusammen, wenn es erst im Laufe des Erwerbslebens, z. B. nach einer Tätigkeit als Angestellte*r zu einer Verbeamtung kommt. Die in der ersten Phase der Berufstätigkeit erworbenen Rentenanwartschaften bleiben dann erhalten, entsprechend mindert sich jedoch die Pension, um eine Überversorgung zu vermeiden.

Mindestversorgung

Die Beamtenversorgung sieht zudem einen Anspruch auf Mindestversorgung in Form eines Mindestruhegehaltes vor, der nach fünf Dienstjahren erreicht wird. Die Mindestversorgung beträgt 35 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge oder 65 % der Endstufe in der Besoldungsgruppe A4. Dies entspricht 2021 – hier bezogen auf das Bundesland Baden-Württemberg – 1.833 Euro brutto bzw. 1.878 Euro (halber bzw. voller Familienzuschlag). Ohne Familienzuschlag erreicht der Mindestversorgungsbezug eine Höhe von 1.788 Euro. Die Dauer der Arbeitszeit bleibt dabei unberücksichtigt. Auch eine Teilzeitbeschäftigung während der Dienstjahre mindert demnach die Mindestversorgung nicht.

Die ausgeprägte Sicherungsqualität der Mindestruhegehälter der Beamten*innen kann exemplarisch an einer Gegenüberstellung mit den GRV-Renten verdeutlicht werden: Demnach lagen im Jahr 2020 rund 83 % aller Versichertenrenten für Männer und sogar 98,4 % aller Versichertenrenten für Frauen (vgl. [Abbildung VIII.24](#)) unter dem Betrag von 1.800 Euro.

Finanzierungsprobleme

Die Pensionen für Beamten*innen beliefen sich laut Sozialbudget der Bundesregierung im Jahr 2020 auf gut 65 Mrd. Euro. Das entspricht 5,6 % aller Sozialleistungen (vgl. [Tabelle II.1](#)). Die Bundesländer haben aufgrund ihrer Zuständigkeiten (Schule, Hochschule, Justiz, Polizei) die Hauptlast zu tragen (vgl. [Abbildung VIII.92](#)).

Für die Zukunft lässt sich ein stark steigender Finanzaufwand für die Beamtenversorgung voraussagen. Dies ist insbesondere auf die vor allem in den 70er und 80er Jahren erfolgten vielen Neueinstellungen mit Schwerpunkten im gehobenen und höheren Dienst zurückzuführen (vgl. [Abbildung VIII.96](#)). Diese Beamten*innen werden in den nächsten Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden, während auf der anderen Seite der Personalbestand im öffentlichen Dienst über Jahre hinweg rückläufig war.

Erwerbstätigenversicherung

Die offene Frage ist, ob das Nebeneinander von Rentenversicherung und Beamtenversorgung noch eine Zukunft hat. Vor dem Hintergrund der wachsenden demografischen Belastungen einerseits und der Vorstellung eines modernen Sozialstaates andererseits, der die gesamte Bevölkerung unter einheitlichen Bedingungen schützt und zugleich verpflichtet, gewinnen Reformvorstellungen einer umfassenden Bürger- oder Erwerbstätigenversicherung an politischem Gewicht.

Der Grundgedanke einer Erwerbstätigenversicherung besteht darin, dass alle Erwerbstätigen, Arbeiter*innen, Angestellte, Beamt*innen, Selbstständige und Abgeordneten Pflichtmitglieder der Gesetzlichen Rentenversicherung werden und Sondersysteme, so auch und gerade die Beamtenversorgung, abgeschafft werden. Unabhängig davon wird diskutiert, für welche Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst überhaupt noch der Beamtenstatus sinnvoll und erforderlich ist.

Wenn eine Abschaffung der Beamtenversorgung angestrebt wird, so bleibt allerdings zu berücksichtigen, dass ein solcher Schritt erst in längerer Frist realisiert werden kann. Die bereits laufenden Pensionen wie die bereits erworbenen Ansprüche müssten angesichts des grundgesetzlichen Eigentumsschutzes davon unberührt bleiben, so dass es im Grundsatz darum geht, Beschäftigte, die neu in ein Beamtenverhältnis übernommen werden oder die erst seit kurzer Zeit verbeamtet worden sind, in die Rentenversicherung zu übernehmen.

Für die Rentenversicherung errechnen sich infolge der zusätzlichen Beitragszahler*innen bis auf mittlere Sicht Mehreinnahmen. Das demografische Finanzierungsproblem der Rentenversicherung wird durch eine Erwerbstätigenversicherung jedoch nicht gelöst, denn den Beitragsmehreinnahmen stehen in späteren Jahren entsprechende Mehrausgaben gegenüber. Für den Bund, die Kommunen und vor allem für die Länder entstünden zunächst erhebliche Mehrausgaben, da Arbeitgeberbeiträge zu entrichten wären. Um Einbußen bei den Nettoeinkommen infolge der Arbeitnehmerbeiträge bei den neuen bzw. jungen Beamten zu vermeiden, müssten zudem die Bruttogehälter erhöht werden. Ergänzend muss eine Zusatzversorgung – vergleichbar zu der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst – aufgebaut werden.

Methodische Hinweise

Die Daten über die Pensionen entstammen der Versorgungsempfängerstatistik des Statistischen Bundesamtes. Mehr als die Hälfte der Versorgungsempfänger*innen (55,7 %) (vgl. [Abbildung VIII.99](#)) entfällt auf die Bundesländer. Deswegen wird in der Abbildung auf die Durchschnittspensionen der Länder Bezug genommen. Die Werte für Pensionäre*innen des Bundes und der Kommunen liegen etwas niedriger (3.280 Euro/Männer und 2.670 Euro/Frauen), für Pensionäre*innen der ehemaligen Staatsunternehmen Bahn und Post deutlich niedriger (2.490 Euro/Männer und 2.170 Euro/Frauen).

Jedes Bundesland hat seit der Föderalismusreform von 2006 eine eigene Zuständigkeit und Gesetzgebungskompetenz für das Beamtenversorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten*innen. Das betrifft auch die Festlegung der Höhe der Mindestversorgung. In der vorliegenden Abbildung wird beispielhaft die Regelung des Landes Baden-Württemberg genannt.

Die Daten über die Höhe und Verteilung von Versicherungsrente entstammen der Bestandsstatistik der Deutschen Rentenversicherung Bund. Da Beamtenpensionen weit überwiegend in den alten Bundesländern gezahlt werden, wurden für den Vergleich mit den GRV-Renten nur die alten Bundesländer berücksichtigt.

Thema des Monats November 2021 – Kontakt:

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | gerhard.baecker@uni-due.de