



Dokumentation

Zur Eingliederung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 365/08

Zur Eingliederung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung

Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 365/08

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 028/17

Abschluss der Arbeit: 9. Februar 2017

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Die Ausarbeitung WD 3- 3000 - 365/08 „Zur Eingliederung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung“ aus 2008 befasst sich mit der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Eingliederung der Beamten in die Rentenversicherung und gibt dabei einen Überblick über die für diese Frage relevante Rechtsprechung und Literatur. Gebeten wird nun um eine kurzfristige Aktualisierung der Ausarbeitung, insbesondere in Hinblick auf zwischenzeitlich erschienene Literatur.

2. Überblick über die zwischenzeitlich erschienene Literatur

Da in der Zwischenzeit keine Rechtsprechung ergangen ist, die für die vorliegende Fragestellung von unmittelbarer Relevanz wäre, beschränkt sich der folgende Überblick auf die zwischenzeitlich erschienene Literatur. Das Thema der Eingliederung von Beamten in die Rentenversicherung wurde zwar in den Medien in jüngerer Zeit wieder verstärkt diskutiert.¹ Eine vergleichbar intensive Befassung der rechtswissenschaftlichen Literatur mit der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Eingliederung ist jedoch nicht festzustellen. Häufig beziehen sich die Überlegungen in der Literatur auch nicht auf einen Systemwechsel für Beamten, sondern lediglich auf Anpassungen beim bestehenden System der Beamtenversorgung.²

2.1. Eingliederung von Beamten im Rahmen der sog. Bürgerversicherung

Soweit sich die rechtswissenschaftliche Literatur mit der Eingliederung von Beamten in eine Bürgerversicherung befasst, stehen dabei ganz überwiegend die Aspekte der Krankenversicherung, also die Abkehr vom Beihilfesystem im Vordergrund.³ Lediglich in der Arbeit „**Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung**“ von Karl-Jürgen Bieback aus 2014 werden hinsichtlich einer Bürgerversicherung auch Verfassungsfragen der Eingliederung der Beamten in die Rentenversicherung thematisiert.⁴

Dabei wird zunächst auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Inhalt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verwiesen. Zu diesen Grundsätzen gehöre auch die Vorgabe, dass Teile der Altersversorgung nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden dürfen. Ferner müsse die Altersversorgung vom Dienstherrn selbst gewährt werden. Diese Eigenständigkeit der Altersversorgung würde aber bei einem „gestuften“ Modell gewahrt, wenn der Dienstherr die „Basis“ der Versorgung der allgemeinen gesetzlichen

1 Siehe etwa Terfurth/Ziegler, Wie lässt sich die Rente retten?, ZEIT ONLINE vom 7. Oktober 2016, S. 4, abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/2016-10/rente-altersvorsorge-selbststaendige-beamte-rentenbeitraege-lebensarbeitszeit/seite-4> (zuletzt abgerufen am 8. Februar 2017).

2 Siehe z.B. Walther, Reformen der Beamtenversorgung aus ökonomischer Perspektive, DRV 2015, S. 22 ff.

3 Siehe z.B. Brandt, Bürgerversicherung – Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, 2014, S. 21 ff.; Schräder, Bürgerversicherung und Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausweitung von Versicherungspflicht und Beitragsbemessungsgrundlage in der gesetzlichen Krankenversicherung, 2008, S. 210 ff.; Isensee, „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS 2004, S. 393 (399 f.); Bieback, Der Bund hat die Kompetenz zur Einführung einer umfassenden Versicherung, SoSi 2003, S. 416 (421).

4 Siehe Bieback, Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung, 2. Aufl. 2014, S. 207 f.

Rentenversicherung überlasse, das Gesamtergebnis der Versorgung allerdings nach eigenen, inhaltlichen Kriterien definierte und selbst oder durch eine eigene Einrichtung unter Anrechnung der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung sicherstellte. Die Modalitäten und die Sicherheit der Versorgung würden dann letztlich voll und ganz vom Dienstherrn abhängen. Es handele sich dabei um eine verfassungsrechtlich mögliche Anpassung der hergebrachten Grundsätze an einen grundlegenden Wandel der Erwerbstätigenstruktur und ihrer sozialen Sicherung. Ferner wird darauf verwiesen, dass das Beamtenrecht dem Grundsatz nach traditionell auch nicht anders bei sogenannten Systemwechsler verfahre.

- Anlage 1 -

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle auch der Aufsatz „**Verfassungsrechtliche Probleme einer umfassenden Kranken- und Renten-„Bürgerversicherung“ von Ferdinand Kirchhof aus 2004**“ zu nennen, der ebenfalls Fragen zur Altersversorgung der Beamten in einer Bürgerversicherung behandelt. Problematisiert wird dabei insbesondere die Einrichtung eines anderen Gläubigers mit der Übernahme der Altersversorgung der Beamten durch eine Bürgerversicherung.⁵ Der Autor verweist diesbezüglich darauf, dass es die Rechtsprechung zulasse, dass die Alimentationspflicht rechtlich subsidiär beim Dienstherrn bleibe, aber tatsächlich durch andere öffentliche Kassen durchgeführt werde und sich der Dienstherr durch Verweisung auf diese Einkünfte entlaste. Die Bürgerversicherung im Alter sei deswegen grundsätzlich zulässig, solange der Dienstherr weiter für sie hafte. Der Autor gibt jedoch zu bedenken, dass die Bemessung dieser vom Sozialversicherungsträger zu leistenden Versorgungsbezüge den üblichen Rahmen der Sozialrente sprengen würde.

- Anlage 2 -

2.2. Eingliederung von Beamten unabhängig vom Modell einer Bürgerversicherung

In Ergänzung der Ausarbeitung von 2008 sind zunächst zwei Gutachten zu erwähnen, die sich mit den finanziellen Auswirkungen der Eingliederung von Beamten in die Rentenversicherung befassen. Sowohl die **im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von der Ruhr-Universität Bochum erstellte Studie, „Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann“ von 2013**⁶ als auch die **Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung „Die Zukunft des Generationenvertrags“ von 2014**⁷ sprechen insoweit von kurz- bis mittelfristigen günstigen Entwicklungen der Rentenfinanzen, betonen jedoch gleichzeitig, dass damit die Lasten des demographischen Wandels lediglich in die Zukunft verschoben würden.

⁵ Kirchhof, Verfassungsrechtliche Probleme einer umfassenden Kranken- und Renten-„Bürgerversicherung“, NZS 2004, S. 1 (3).

⁶ Abrufbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Alterssicherung_Arbeitsmarktdynamik_und_neue_Reformen.pdf (zuletzt abgerufen am 9. Februar 2017).

⁷ Abrufbar unter http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Zukunft_des_Generationenvertrags/Zukunft_des_Generationenvertrags_Online.pdf (zuletzt abgerufen am 9. Februar 2017).

Mit den Verfassungsfragen bezüglich einer Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung hat sich auch in jüngerer Zeit insbesondere **Franz Ruland** befasst. Er weist in seinen **Publikationen**⁸ darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Beamtenversorgung von der institutionellen Garantie in Art. 33 Abs. 5 GG zugunsten des Berufsbeamtentums erfasst werde. Eine Abschaffung der Beamtenversorgung und Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung sei daher ohne Änderung des Grundgesetzes nicht möglich.⁹ Unzulässig sei auch eine Einführung einer „gespaltenen Versorgung“ nach dem Vorbild der Kombination aus Rentenversicherung und Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.

- Anlagen 3 bis 5 -

8 Ruland, Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, NZS 2016, S. 721 ff.; ders., Die Rentenversicherung und die künftige demografische Entwicklung – zur Rentenpolitik bis 2060, Wirtschaftsdienst 2016, S. 1 ff.; ders., Ausbau der Rentenversicherung zu einer allgemeinen Erwerbstätigerversicherung?, ZRP 2009, S. 165 ff.

9 Siehe z.B. Ruland, Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, NZS 2016, S. 721 (723 f.). So auch schon der Bericht der von der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung eingesetzten Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme aus 2003, S. 123, abrufbar unter <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/c318-nachhaltigkeit-in-der-finanzierung-der-sozialen-sicherungssysteme.pdf> (zuletzt abgerufen am 9. Februar 2017).