



Sachstand

Anerkennung von Erziehungszeiten für Beamtinnen

Anerkennung von Erziehungszeiten für Beamtinnen

Aktenzeichen: WD 6- 3000 - 133/18
Abschluss der Arbeit: 4. Dezember 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Versorgung der Beamten	4
2.1.	Ruhegehalt	4
2.1.1.	Mindestversorgung	5
2.1.2.	Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten	5
2.1.2.1.	Kindererziehungszeiten für vor dem 1. Januar 1992 geborene Kinder	6
2.1.2.2.	Kindererziehungszeiten für ab dem 1. Januar 1992 geborene Kinder	6
2.1.3.	Rechtliche Würdigung der Stichtagsregelung	6
3.	Betrachtung der Versorgungsleistungen in beiden Sicherungssystemen	7
4.	Ausblick	8

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat im Rahmen des aktuellen Rentenpakts beschlossen, dass alle Eltern vor 1992 geborener Kinder ab dem 1. Januar 2019 einen weiteren halben Entgeltpunkt pro Kind als zusätzliche Anerkennung der Erziehungsleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung gutgeschrieben bekommen (sogenannte „Mütterrente II“).¹ Bereits zum 1. Juli 2014 wurde durch das Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014 (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)² für Eltern von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, die bis dahin gültige Anrechnung von lediglich einem Kindererziehungsjahr auf zwei Kindererziehungsjahre unter dem Stichwort „Mütterrente“ angehoben. Der Begriff „Mütterrente“ ist dabei jedoch missverständlich, da es sich um keine eigenständige Rentenart nur für Mütter handelt, sondern vielmehr um die verbesserte rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten, die meist im Versicherungskonto der Mutter angerechnet werden, aber bei überwiegender Erziehung durch den Vater auch in dessen Versicherungskonto gutgeschrieben werden können.

Im Vergleich dazu erhalten Eltern von Kindern, die nach dem 31. Dezember 1991 geboren wurden, drei Jahre Kindererziehungszeit gemäß § 56 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) in der gesetzlichen Rentenversicherung angerechnet.³

Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung ist gemäß § 56 Abs. 4 Nr. 3 SGB VI für Beamtinnen und Beamte hingegen generell ausgeschlossen, wenn sie während der Erziehungszeit Anwartschaften auf eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften erworben haben.

2. Versorgung der Beamten

Die Versorgung der Bundesbeamten ist ein eigenständiges soziales Sicherungssystem und ein gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung in sich geschlossenes Regelwerk. Prägender Grundsatz der Versorgung von Beamten ist das Alimentationsprinzip, welches sich aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) ableitet. Danach verpflichtet sich der Beamte, sich mit ganzer Kraft für den Dienst einzusetzen. Als Ausgleich dazu wird er von seinem Dienstherrn nach den Vorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) im Alter versorgt.

2.1. Ruhegehalt

Mit Eintritt in den Ruhestand hat der Beamte gemäß § 4 Abs. 3 BeamtVG Anspruch auf Ruhegehalt, wenn er eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet hat. Das Ruhegehalt wird nach § 4 Abs. 3 BeamtVG auf der Grundlage der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 5 BeamtVG) und der ruhegehaltfähigen Dienstzeit (§ 6 BeamtVG) berechnet. Als ruhegehaltfähige Dienstzeit gilt gemäß § 6 Abs. 1 BeamtVG die Zeit ab der ersten Berufung in das Beamtenverhältnis. Zeiten einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge, die nicht im dienstlichen Interesse liegt, bleiben hingegen

1 Bundestagsdrucksache 19/4668, S. 1.

2 BGBl. I 2014, S. 787.

3 Diesem Sachstand liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a BeamtVG unberücksichtigt. Die Höhe des Ruhegehalts richtet sich grundsätzlich gemäß § 14 Abs. 1 BeamtVG nach den zuletzt bezogenen ruhegehaltfähigen Dienstbezügen und beträgt für jedes Jahr ruhegehaltfähige Dienstzeit 1,79375 Prozent der Dienstbezüge.

2.1.1. Mindestversorgung

In § 14 Abs. 4 BeamtVG ist die sogenannte Mindestversorgung der Beamten geregelt, also das Ruhegehalt, das ein Beamter mindestens erhält. Sie soll dem Beamten und seiner Familie ein Existenzminimum sichern für den Fall, dass die nach dem Grundsatz einer amtsgemäßen Versorgung berechneten Versorgungsbezüge nach dem Alimentationsprinzip zu einer solchen Sicherung nicht ausreichen.⁴ Die Vorschrift kommt zum Tragen, wenn die erdiente Versorgung des Beamten hinter der Mindestversorgung zurückbleibt.

Wenn die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind, besteht auf die Zahlung der Mindestversorgung ein Rechtsanspruch. Auf die wirtschaftliche Lage bzw. auf die Bedürftigkeit des Versorgungsempfängers kommt es nicht an. Die Mindestversorgung tritt dann an die Stelle der vom Beamten erdienten Versorgung, unabhängig davon, aus welcher Besoldungsgruppe und mit welchem Vomhundertsatz das erdiente Ruhegehalt des Beamten berechnet worden ist. Ist die Mindestversorgung höher als das erdiente Ruhegehalt, tritt sie an die Stelle der erdienten Versorgung.⁵

Das Mindestruhegehalt ist entweder mit 35 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der erreichten Besoldungsgruppe (amtsabhängiges Mindestruhegehalt) oder mit 65 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 4 plus einem Fixbetrag von 30,68 Euro (amtsunabhängiges Mindestruhegehalt) gesetzlich festgelegt. Der jeweils höhere Betrag wird gezahlt. Eine vergleichbare Regelung existiert in der gesetzlichen Rentenversicherung bisher nicht.

2.1.2. Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten

Wie im Rentenrecht des SGB VI haben auch Beamte Anspruch auf einen versorgungsrechtlichen Ausgleich von Zeiten einer Kindererziehung, wenn sie nach der Geburt eines Kindes ganz oder teilweise auf ihre Berufstätigkeit verzichten. Da Erziehungsurlaub und Beurlaubungen aus familienpolitischen Gründen nicht ruhegehaltfähig sind (siehe auch Punkt 2.1.), entsteht eine versorgungsrechtliche Lücke, die aus sozialpolitischen Gründen wenigstens teilweise zu schließen ist.⁶

Der Gedanke, Zeiten der Kindererziehung auch in der Beamtenversorgung zu berücksichtigen, wurde - zeitgleich mit dem Rentenrecht - zum 1. Januar 1986 verwirklicht. Die zu diesem Zeitpunkt in § 6 Abs. 1 BeamtVG eingefügten Sätze 4 und 5 sahen vor, dass die Zeit eines beamtenrechtlichen Erziehungsurlaubs oder einer anderen nach dem Beamtenrecht möglichen Freistellung vom Dienst bis zum vollendeten sechsten Lebensmonat des Kindes in vollem Umfang als

4 BVerwG vom 13. Mai 1965 – II C 24.63 – juris Rn. 29.

5 Strötz in GKÖD Bd. I, Kommentar Beamtenversorgungsrecht, Lfg. 3/17, § 14 BeamtVG, Rn. 62, 63.

6 Strötz in GKÖD Bd. I, Kommentar Beamtenversorgungsrecht, Lfg. 1/00, § 6 BeamtVG, Rn. 22.

ruhegehaltfähige Dienstzeit rechnet. Damit wurde eine Kindererziehungszeit in der Beamtenversorgung systemkonform als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt.

2.1.2.1. Kindererziehungszeiten für vor dem 1. Januar 1992 geborene Kinder

Auch in der Beamtenversorgung ist wie in der gesetzlichen Rentenversicherung für den Umfang der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten danach zu differenzieren, ob das Kind vor oder nach dem 1. Januar 1992 geboren wurde. Für Kinder von Beamten, die vor dem 1. Januar 1992 innerhalb eines Beamtenverhältnisses geboren wurden, erfolgt ein Ausgleich der Kindererziehungszeit bei der Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit bis zur Vollendung des sechsten Lebensmonats des Kindes nach § 85 Abs. 7 BeamtVG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 4 und 5 BeamtVG in der am 31. Dezember 1991 geltenden Fassung. Die Berücksichtigung einer sechsmonatigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit führt somit zu einer Erhöhung des Ruhegehaltssatzes. Eine darüberhinausgehende Anerkennung eines länger als sechs Monate andauernden Erziehungsurlaubs als ruhegehaltfähige Dienstzeit ist ausgeschlossen. Lediglich in Bayern werden gemäß Art. 103 Abs. 2 Bayerisches Beamtenversorgungsgesetz (BayBeamtVG) bei der Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit die Zeit bis zur Vollendung des zwölften Lebensmonats des Kindes berücksichtigt. Daneben wird in Bayern ab dem 1. Januar 2015 gemäß Art. 114a BayBeamtVG ein Kindererziehungszuschlag in Höhe von 0,9 Prozent des Bruttoendgehalts gezahlt.

2.1.2.2. Kindererziehungszeiten für ab dem 1. Januar 1992 geborene Kinder

Für Kinder von Beamten, die ab dem 1. Januar 1992 geboren wurden, erfolgt ein Ausgleich der Kindererziehungszeit durch Zahlung eines Kindererziehungszuschlags nach § 50a BeamtVG neben dem Ruhegehalt. Eine Anrechnung als ruhegehaltfähige Dienstzeit ist nicht mehr möglich. Der Kindererziehungszuschlag wird gemäß § 50a Abs. 1 Satz 2 BeamtVG jedoch nur dann gezahlt, wenn die Zeit der Kindererziehung bei keinem Elternteil in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt wird. Die Kindererziehungszeit erstreckt sich analog zur gesetzlichen Rentenversicherung auf die ersten 36 Kalendermonate nach der Geburt des Kindes. Der Kindererziehungszuschlag wird in einem Monatsbetrag errechnet. Für jeden Monat einer dem Beamten zuzuordnenden Kindererziehungszeit erhöht sich dessen Ruhegehalt gemäß § 50a Abs. 4 BeamtVG um den in § 70 Abs. 2 Satz 1 SGB VI bestimmten Bruchteil des jeweiligen aktuellen Rentenwertes. Bei der Berechnung der Mindestversorgung (siehe Punkt 2.1.1.) bleibt der Kindererziehungszuschlag außer Betracht. Für die Beurteilung der Frage, ob Mindestversorgung zu zahlen ist, ist deshalb der Betrag des erdienten Ruhegehalts einschließlich eines Kindererziehungszuschlags dem Betrag der jeweiligen Mindestversorgung gegenüberzustellen.

2.1.3. Rechtliche Würdigung der Stichtagsregelung

Die mit dem Stichtag 1. Januar 1992 vom Gesetzgeber getroffene zeitliche Begrenzung der zusätzlichen, am Rentenversicherungsrecht orientierten Ergänzungen der Beamtenversorgung ist nach geltender Rechtsprechung mit höherrangigem Recht vereinbar. Der Stichtag diene der zeitlichen Abgrenzung der Einführung einer systematischen Veränderung der Ausgleichsregelungen für die

Zukunft.⁷ Hinsichtlich der Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse steht dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu, welcher es ihm gestattet, zur zeitlichen Abgrenzung der unter dem alten Recht entstandenen Rechtsverhältnisse und denen für die Zukunft neu zu gestaltenden Verhältnissen im Interesse der Rechtssicherheit Stichtagsregelungen einzuführen.⁸ Aufgrund der verhältnismäßig weiten Gestaltungsfreiheit, die Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber bei Regelungen des Besoldungs- und Versorgungsrechts belässt, ist nicht zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat.⁹ Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG wird somit nicht verletzt.¹⁰

3. Betrachtung der Versorgungsleistungen in beiden Sicherungssystemen

Die Regelungen zur Versorgung der Ruhestandsbeamten gehören einem Sachbereich an, der sich seit jeher und noch heute von den Versorgungsregelungen für gesetzliche Rentenversicherte strukturell in so erheblicher Weise unterscheidet, dass beide Versorgungssysteme im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vergleichbar sind beziehungsweise eine unterschiedliche Ausgestaltung dieser beiden Bereiche gerechtfertigt ist. Die Beamtenversorgung auf der einen Seite beruht auf einem lebenslangen besonderen Dienst- und Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten. Sie geht von einer amtsangemessenen Alimentation aus, wird aus Steuern finanziert und ist in Art. 33 Abs. 5 GG verankert. Die gesetzliche Rentenversicherung ist hingegen als von öffentlich-rechtlichen Körperschaften durchgeführte Zwangsversicherung organisiert, wobei Ansprüche durch die Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber und Dritter sowie im Bereich versicherungsfremder Leistungen durch Steuern gedeckt werden. Sie ist geprägt vom Gedanken des sozialen Ausgleichs. Im Grundgesetz selbst ist diese Unterscheidung in verschiedene Altersversorgungssysteme angelegt, wie der Blick einerseits auf Art. 33 Abs. 5 GG, wonach das Recht des öffentlichen Diensts unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist, und andererseits auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, in dem dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Sozialversicherung eingeräumt ist, belegt. Diese Unterscheidung ist nicht willkürlich, sondern knüpft an historische Entwicklungen an.¹¹ Die monatlichen Einkommen von Beamten sind während der aktiven Erwerbstätigkeit im Durchschnitt höher als die in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Verdienste. Aufgrund des Lebenszeitprinzips handelt es sich bei Beamten in der Regel auch um lückenlose Erwerbsbiographien, was in der gesetzlichen Rentenversicherung häufig nicht der Fall ist. Somit sind auch die Leistungen an Ruhestandsbeamte im Durchschnitt meist höher als die Rentenleistungen an gesetzlich Versicherte, zumal sich das Ruhegehalt für Beamte aus der letzten erreichten Besoldungsstufe errechnet (siehe Punkt 2.1.), und nicht wie in der gesetzlichen Rentenversicherung die Rente eine Durchschnittsleistung darstellt, deren Höhe abhängig ist von der

7 VG Berlin vom 31. Mai 2011 – 28 A 199.08 – juris Rn. 29.

8 BVerfG vom 8. Februar 1977 – 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70, juris Rn. 125.

9 BVerfG vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 – juris Rn. 138.

10 VG Freiburg vom 20. Februar 2018 – 5 K 4853/16, juris Rn. 17.

11 VG Freiburg vom 20. Februar 2018 – 5 K 4853/16, juris Rn. 20 mit weiteren Nachweisen.

Anzahl und Höhe der während des Versicherungslebens eingezahlten Beiträge. Auch das Problem der Altersarmut speziell bei Frauen stellt sich unter Berücksichtigung der Regelungen zur Mindestversorgung (siehe Punkt 2.1.1.) bei Beamtinnen in der Regel nicht.¹²

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die beiden Versorgungssysteme aufgrund ihrer erheblichen strukturellen Unterschiede im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vergleichbar sind und demzufolge auch eine weitere unterschiedliche Ausgestaltung beider Systeme im Hinblick auf die Anrechnung von Kindererziehungszeiten gerechtfertigt ist. Beamte und in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte gehören unterschiedlichen Versorgungssystemen an, die jeweils eigenständige und in das entsprechende System eingebettete Lösungen für die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung vorsehen. Eine Verpflichtung zur parallelen Fortentwicklung beider Systeme besteht nicht. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, über den Umfang der Anrechnung von Kindererziehungszeiten abweichende Regelungen in beiden Systemen zu treffen.¹³

4. Ausblick

Bislang wurde die Anerkennung von Erziehungsleistungen innerhalb der verschiedenen Sicherungssysteme durch die Rechtsprechung als annähernd gleichwertig und damit verfassungsgemäß eingestuft. Inwieweit die Rechtsprechung nach Einführung der sogenannten „Mütterrente II“ an dieser Einschätzung festhält, bleibt abzuwarten. Derzeit ist nicht ersichtlich, dass die aktuellen Regelungen zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Beamtenversorgungsrecht Gegenstand von Reformgedanken sind. Hierzu bleiben die Entwicklungen in den nächsten Jahren abzuwarten.

12 VG Freiburg vom 20. Februar 2018 – 5 K 4853/16, juris Rn. 22.

13 VG Freiburg vom 20. Februar 2018 – 5 K 4853/16, juris Rn. 21 mit weiteren Nachweisen.