



Ausarbeitung

**Die Systeme der Gesetzlichen Rentenversicherung und der
Beamtenversorgung des Bundes im Lichte des Gleichheitssatzes
aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz**



Die Systeme der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung des Bundes im Lichte des Gleichheitssatzes aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 012/14
Abschluss der Arbeit: 10. Februar 2014
Fachbereich: Verfassung und Verwaltung (WD 3)
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	4
2.	Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung im Alterssicherungssystem	4
3.	Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung	6
3.1.	Versicherungsprinzip und Teilhabeäquivalenz	6
3.2.	Rentenniveau und Rentenanpassung	7
4.	Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der Beamtenversorgung	8
4.1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	9
4.2.	Die Leistungen der Beamtenversorgung	9
5.	Fehlende Vergleichbarkeit von Rentenversicherung und Beamtenversorgung	10
6.	Ergebnis	11
7.	Exkurs: Herstellung einer Vergleichbarkeit der Leistungen	12

1. Zusammenfassung

Die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung sind – neben weiteren berufsgruppen- und branchenspezifischen Elementen – Bestandteile des in drei Säulen ausdifferenzierten Alterssicherungssystems der Bundesrepublik.

Beide Systeme weisen grundlegende strukturelle Unterschiede auf, die eine direkte Gegenüberstellung untauglich machen und ihre Vergleichbarkeit ausschließen. Wesentliche Abgrenzungslinien werden gezogen hinsichtlich der Sicherungsfunktion, die jeweils der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und der Beamtenversorgung andererseits zugewiesen wird, des jeweils gesicherten Personenkreises, ihrer jeweiligen Sicherungsniveaus, ihrer Finanzierungsquellen sowie ihrer Finanzierungsarten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Vergleichbarkeit beider Systeme unter Verweis auf die erheblichen strukturellen Unterschiede sowie auf die besondere Zweckbestimmung und Grundlage der beamtenrechtlichen Versorgung verneint.

Im Ergebnis dieser Abgrenzung beider Sicherungssysteme und der Feststellung ihrer fehlenden Vergleichbarkeit ist die Anwendung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz¹ (GG) ausgeschlossen. Dieser verbietet, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln, nicht dagegen, dass wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit ungleich behandelt wird.²

2. Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung im Alterssicherungssystem

In Deutschland wurde seit der Industrialisierung ein differenziertes Alterssicherungssystem geformt, das, wie in der Mehrheit der entwickelten Industrienationen, auf drei Säulen beruht. Danach wird die ältere Generation über diverse öffentlich-rechtliche Pflichtsysteme, die betriebliche und schließlich die private Altersvorsorge finanziell abgesichert.³

Der ersten und wichtigsten Säule der Alterssicherung ist die gesetzliche Rentenversicherung zuzuordnen, in der die abhängig Beschäftigten als größte Gruppe der Erwerbstätigen und bestimmte schutzbedürftige selbständig Erwerbstätige pflichtversichert sind. Weiterhin gehören zur ersten Säule weitere obligatorische Alterssicherungssysteme, wie die Alterssicherung der Landwirte, die berufsständischen Versorgungswerke und die Beamtenversorgung. Zur zweiten Säule der Alterssicherung, der betrieblichen Altersversorgung, gehören Leistungen, die Arbeitgeber ihren Mitarbeitern zur Absicherung ihrer Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zusagen. Der privaten Altersvorsorge als dritter Säule der Alterssicherung werden alle Formen der privaten Vermögensbildung zugerechnet, die der Vorsorge für das Alter dienen können.

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

2 BVerfGE 1, 14.

3 Einen Überblick über die Alterssicherung für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen in Deutschland enthält u. A. Viebrok/Himmelreicher, in: Verteilungspolitische Aspekte vermehrter privater Altersvorsorge, ZeS-Arbeitspapier 17/2001, S. 19 ff.

Diese Struktur der Alterssicherung in Deutschland veranschaulicht die folgende Abbildung:⁴

	1. SÄULE:	2. SÄULE:	3. SÄULE:
	Regelversorgung in öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen	Zusätzliche betriebliche Altersversorgung	Ergänzende individuelle Vorsorge
Beamte	Beamtenversorgung		
Arbeitnehmer	Gesetzliche Rentenversicherung	Betriebsrenten	
Bestimmte schutzbedürftige Selbständige			
Landwirte	Alterssicherung der Landwirte	Private Altersvorsorge	
Bestimmte freiberuflich Tätige (z. B. Ärzte)	Berufsständische Versorgung		
Unternehmer			

Den einzelnen Sicherungssystemen kommt jeweils eine unterschiedliche Funktion und Bedeutung zu: Die Systeme der ersten Säule haben für die dort Versorgten die Funktion einer Regel- oder Basissicherung; sie stellen in der Regel den größten Teil der zur Absicherung des Lebensstandards erforderlichen Mittel zur Verfügung. Der betrieblichen Altersversorgung der zweiten Säule kommt eine Ergänzungsfunktion hinsichtlich der obligatorischen Regel- oder Basissicherung zu. Aufgabe der privaten Altersvorsorge der dritten Säule ist es, im Alter eventuelle Versorgungslücken zwischen dem letzten Erwerbseinkommen und den Leistungen der ersten beiden Säulen zu schließen.⁵

Die Beamtenversorgung erfasst - wie dargestellt - Funktionen und Leistung der ersten und zweiten Säule, indem sie sowohl die Basissicherung als auch die ergänzende betriebliche Altersvorsorge für die Beamten gewährleistet. Mit Blick auf die dritte Säule der Alterssicherung ist der Begünstigtenkreis der Beamtenversorgung mit den Gesetzgebungsschritten zur Übertragung der umfassenden Rentenreformschritte der Agenda 2010 auf die Beamten ab 2003 in die gesetzliche Förderung einer privaten ergänzenden Altersvorsorge einbezogen worden.⁶

4 Vgl. [redacted] Leistungen der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung des Bundes, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 141/13; WD 6 - 3000 - 077/13), 2013, S. 2 mit weiteren Verweisen.

5 Vgl. [redacted], Fn. 4, S. 3.

6 Hier durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3926).

3. Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung⁷

Als Zweig der Sozialversicherung unterliegt die gesetzliche Rentenversicherung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Rechtliche Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung ist seit der Rentenreform 1992 das Sechste Buch Sozialgesetzbuch⁸ (SGB VI). Bereits im Jahre 1957 wurde in der Bundesrepublik Deutschland das System der bruttolohnbezogenen dynamischen Rentenversicherung eingeführt. Hieran hielt der Gesetzgeber mit der Rentenreform 1992 fest; es wurde auf der Grundlage des Einigungsvertrages⁹ (EinigVtr) auf das Beitrittsgebiet¹⁰ übergeleitet.

3.1. Versicherungsprinzip und Teilhabeäquivalenz

Die Höhe einer Rente richtet sich vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Erwerbseinkommen. Die Beiträge werden nach einem Vomhundertsatz (Beitragssatz) von den Erwerbseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben.¹¹ Die Beiträge werden je zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgebern getragen. Einkommen oberhalb dieser Beitragsbemessungsgrenze werden wegen fehlender Schutzbedürftigkeit nicht von der ersten Säule der Alterssicherung erfasst.

Durch den für alle Versicherten in der allgemeinen Rentenversicherung geltenden Beitragssatz hängt die Rentenhöhe zwar von der Höhe der gezahlten Beiträge ab, dennoch besteht zwischen der Summe der im gesamten Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der insgesamt im Ruhestand bezogenen Leistungen keine direkte Äquivalenz. Hintergrund hierfür ist, dass der Beitragssatz nicht als statische Größe feststeht, sondern in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Gegebenheiten und von den Anforderungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems variiert. Eine exakte Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung besteht daher lediglich innerhalb einer sog. Jahrgangskohorte¹² bei durchgehender Versicherung.¹³

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht insoweit neben dem Versicherungsprinzip auch auf dem Prinzip der so genannten Teilhabeäquivalenz, nach dem die Rentenhöhe auf das Verhältnis des durch Beiträge versicherten individuellen Erwerbseinkommens zum durchschnittlichen Ver-

7 Die Darstellung beruht im Wesentlichen auf: [REDACTED], Fn. 4, S. 5 ff.

8 Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zul. geä. durch Art. 12 des Gesetzes vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836).

9 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, Gesetz vom 23. September 1990, BGBl. II 885.

10 Das in Art. 3 EinigVtr genannte Gebiet der neuen Bundesländer und Berlin-Ost.

11 Der Beitragssatz beträgt seit 1. Januar 2014 in der allgemeinen Rentenversicherung 18,9 Prozent, die jährliche Beitragsbemessungsgrenze in Westdeutschland 71.400 Euro und in Ostdeutschland 60.000 Euro.

12 Mit diesem Begriff werden Gruppen von Versicherten bezeichnet, die zur selben Zeit Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben.

13 Ruland, Grundprinzipien der Rentenversicherung, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln 2012, Kapitel 9, Rn. 47.

dienst aller Versicherten zurückgeht.¹⁴ Dabei werden relative Einkommenspositionen aus der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen. Dies hat zur Folge, dass bei lückenloser Erwerbsbiographie Versicherte mit einem höheren Einkommen im Verhältnis zum Durchschnittsverdiener überdurchschnittliche Renten erhalten, während die Rente für Versicherte mit geringeren Einkommen oder diskontinuierlicher Erwerbsbiographie unter dem Durchschnitt liegt.

Dem Versicherungsprinzip steht in der gesetzlichen Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich in beträchtlichem Umfang gegenüber. Zu diesem Solidarprinzip gehören sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Äquivalent zum gezahlten Beitrag erbracht werden und insoweit nicht beitragsgedeckt, also versicherungsfremd sind. Die Finanzierung dieser nicht beitragsgedeckten Leistungen erfolgt aus Haushaltsmitteln des Bundes.

3.2. Rentenniveau und Rentenanpassung

Mit der Kennziffer des Rentenniveaus wird das Verhältnis von Renten zu Arbeitsentgelten beschrieben.¹⁵ Dabei handelt es sich um eine für die Beurteilung der Angemessenheit von Rentenreformen sowie deren Akzeptanz maßgebliche Größe. Für die Bestimmung des sog. Standardrentenniveaus wird modellhaft eine fiktive Altersrente ermittelt, der eine Beitragszahlung über 45 Arbeitsjahre aus einem durchschnittlichen Verdienst zugrunde liegt. Diese sog. Eck- oder Standardrente wird schließlich dem Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung aus der Anlage 1 SGB VI¹⁶ gegenübergestellt.

Folgt die so ermittelte Kennziffer nicht exakt der Lohn- und Gehaltsentwicklung, verändert sich das Niveau der gewährten laufenden Rentenleistungen entsprechend nach oben oder nach unten. Die Anpassung der laufenden Renten wird regelmäßig zum 1. Juli eines Jahres vorgenommen. Die Höhe der Rentenanpassungen wird vor allem von der Veränderung der Einkommen der beschäftigten Arbeitnehmer beeinflusst. Die hierfür maßgebenden Werte werden nach einem gesetzlich detailliert vorgegebenen Berechnungsverfahren durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt.¹⁷

Mit dem Rentenniveau eng verknüpft ist das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung. Als Sicherungsziel der bruttolohnbezogenen dynamischen Rentenversicherung galt einst, dass die Versicherten als Rentner unter Berücksichtigung vermindelter Bedürfnisse den Lebensstandard aufrechterhalten können, den sie im Durchschnitt ihres Arbeitslebens hatten. Dabei können für die Ermittlung des Rentenniveaus Brutto- oder Nettobeträge herangezogen werden. Nach einem erfüllten Arbeitsleben wurde früher ein Nettorentenniveau von 65 bis 70 Prozent als

14 Rürup, Die Bedeutung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Gesetzliche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 4-5/2006, S. 240.

15 [REDACTED], Aktueller Begriff: Rentenniveau als Sicherungsziel in der Alterssicherung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 6 – 3010 – 148/12), 2012.

16 Vgl. Fn. 8, online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/anlage_1_584.html (7. Februar 2014).

17 Vgl. zur letzten Rentenanpassung zum 1. Juli 2013: Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2013 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2013 - RWBestV 2013), BR-Drs. 287/13.

angemessen angesehen.¹⁸ Durch bestimmte Dämpfungsfaktoren in der Formel für die Rentenanpassung wird seit dem Jahr 2001 eine allmähliche Senkung des Rentenniveaus vorgenommen.

Mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen im Jahre 2005 konnte das bis dahin gebräuchliche Nettorentenniveau nicht mehr als Sicherungsziel für die gesetzliche Rentenversicherung herangezogen werden, da sich der Steuersatz nach dem Jahr des Rentenzugangs richtet und somit keine einheitliche Besteuerung aller Rentenbezieher mehr erfolgt. Für die Bestimmung des Sicherungsniveaus wird deshalb seitdem die um die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung geminderte Standardrente ohne Berücksichtigung der auf sie entfallenden Steuern herangezogen. Diese verfügbare Standardrente vor Steuern wird ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt gesetzt, das ohne Berücksichtigung der darauf entfallenden Steuern um den Arbeitnehmersozialbeitrag einschließlich des Aufwands für die zusätzliche Altersvorsorge zu mindern ist.

Für eine Betrachtung der Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung ist das zuvor gebräuchliche Nettorentenniveau strikt vom Sicherungsniveau vor Steuern zu unterscheiden; eine synonyme Verwendung ist unzutreffend. Das Nettorentenniveau schwankte seit 1957 um etwa 70 Prozent, lag zum Teil aber auch deutlich darunter. Im Jahr 2004 wurden etwa 67,9 Prozent erreicht. Das Sicherungsniveau vor Steuern hatte 1977 mit 59,8 Prozent den höchsten Wert erreicht und ist seitdem rückläufig. Aktuell beträgt das Sicherungsniveau vor Steuern 49,6 Prozent.¹⁹

4. Rechtliche Grundlagen und Prinzipien der Beamtenversorgung

Die Beamten des Bundes²⁰ werden von einem eigenständigen System der sozialen Sicherung erfasst, der Beamtenversorgung des Bundes. Die Beamtenversorgung nimmt Aufgaben wahr, die sich im System der sozialen Sicherung verschiedene Sozialversicherungsträger teilen. Sie reichen von der Regelsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung über die Zusatzsicherung nach dem Betriebsrentengesetz und die Leistungsgewährung bei Arbeitsunfällen oder -beschädigungen durch die Berufsgenossenschaften bis hin zur Übernahme von Kosten des Personalabbaus, eine Aufgabe, die für Tarifbeschäftigte – so z.B. beim Vorruhestand – die Bundesagentur für Arbeit und die gesetzliche Rentenversicherung realisieren.²¹

18 Thiede, Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 45, 5-6/1998.

19 Für eine Übersicht zur Entwicklung von Standardrente und Renten- bzw. Sicherungsniveau vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen 2013. DRV-Schriften Bd. 22, S. 260, online verfügbar unter: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238700/publicationFile/62885/03_rv_in_zeitreihen.pdf (7. Februar 2014).

20 Durch die Aufhebung von Art. 74a Grundgesetz, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Versorgungsrechts auch für die Beamten von Ländern und Kommunen einräumte, hat der Bund das Recht verloren, versorgungsrechtliche Regelungen auch mit (einer möglichen Sperr-) Wirkung für Länder und Kommunen zu erlassen. Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 1. September 2006 ist diese Kompetenz wieder in die Zuständigkeit der Länder zurückgefallen, die sie bis Anfang der 1970er Jahre bereits ausgeübt hatten. Für die vorliegende Arbeit hat dies die limitierende Konsequenz, dass sich die Ausführungen nur auf den Bereich beziehen, in dem der Bund über die Kompetenzen des Versorgungsgesetzgebers verfügt.

21 Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2009, BT-Drs. 16/12660, S. 51 f.

4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Staat unterliegt einer Gewährleistungspflicht für die Alterssicherung seiner Beamten, die aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet wird. Somit beruht die Beamtenversorgung auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen der dort zitierten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Hierzu gehört das sog. Alimentationsprinzip, das den Dienstherrn verpflichtet, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm einen Lebensunterhalt zu gewähren, der seinem Dienstrang und der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung angemessen ist, und darüber hinaus der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards Rechnung trägt.²² Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Beamte dabei über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet. Dabei ist auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Qualifikation zu berücksichtigen. Diese Besoldungsgrundsätze prägen zugleich die Ausgestaltung des Ruhegehalts. Zu den Grundlagen des Berufsbeamtentums gehört, dass das Ruhegehalt anhand der Dienstbezüge des letzten vom Beamten bekleideten Amtes zu berechnen ist und sich die Länge der aktiven Dienstzeit in der Höhe der Versorgungsbezüge widerspiegelt.²³

Das Bundesverfassungsgericht stellt zum Rechtscharakter der Besoldung und Versorgung der Beamten fest, diese hätten ihre gemeinsame Wurzel im Beamtenverhältnis und müssten immer im Zusammenhang mit der Dienstverpflichtung und der Dienstleistung des Beamten gesehen werden. Sie seien zwar kein Entgelt im Sinn einer Entlohnung für konkrete Dienste; dem Beamten stehe aber, wenngleich nicht hinsichtlich des Betrages und der sonstigen Bedingungen, so doch hinsichtlich des Kernbestandes seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu. Dieses sei durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert wie das Eigentum durch Art. 14 GG. Diesem Anspruch und der entsprechenden Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn liege die mit der Berufung in das Beamtenverhältnis verbundene Verpflichtung des Beamten zugrunde, seine ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem - grundsätzlich auf Lebenszeit - seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Als Korrelat habe der Dienstherr dem Beamten einen dem Dienstrang, der Bedeutung des Amtes und der Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse entsprechenden angemessenen Lebensunterhalt in Form von Dienstbezügen sowie einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren.²⁴

4.2. Die Leistungen der Beamtenversorgung

Die Leistungen der Beamtenversorgung werden in Form des Ruhegehalts, bei einem Dienstunfall in Form des Unfallruhegehalts sowie als Hinterbliebenenversorgung erbracht. Für die Erlangung eines Anspruchs auf Ruhegehalt oder Hinterbliebenenversorgung ist grundsätzlich eine fünfjährige Wartezeit zu erfüllen. Bei einer Dienstbeschädigung gilt diese Wartezeit – entsprechend den Regelungen der gesetzlichen Unfallversicherung – generell als erfüllt. Im Falle des Ausscheidens

22 BVerfGE 114, 258, st. Rspr.

23 BVerfGE 114, 258, st. Rspr.

24 BVerfGE 21, 329; BVerfGE 16, 94.

eines Beamten aus dem Beamtenverhältnis ohne Gewährung einer Versorgung versichert der Dienstherr die Zeit im Beamtenverhältnis bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung nach.

Grundlage für die Berechnung der Versorgungsbezüge sind die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und die ruhegehaltfähigen Dienstzeiten. Dabei sind die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge in der Regel das Grundgehalt, das vor dem Eintritt in den Ruhestand über mindestens 2 Jahre hinweg bezogen worden ist, ergänzt um bestimmte ruhegehaltfähige Zulagen. Als ruhegehaltfähige Dienstzeiten werden insbesondere Zeiten in einem Beamtenverhältnis sowie im Wehrdienst erfasst. Als ruhegehaltfähig werden darüber hinaus bspw. Zeiten anerkannt, die der Beamte in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst gestanden hat sowie für seine Laufbahn geforderte Ausbildungszeiten. Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung werden anteilig als ruhegehaltfähige Dienstzeiten berücksichtigt. An die Stelle der Berücksichtigung von Eltern- oder Kindererziehungszeiten sind seit 1992 die ebenfalls zur Versorgung gehörenden Kindererziehungs- und Kindererziehungsergänzungszuschläge getreten.

Bei der Bemessung des Ruhegehalts werden für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent, insgesamt höchstens 71,75 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge berücksichtigt. Dieser Höchstruhegehaltssatz wird nach 40 Jahren ruhegehaltfähiger Dienstzeiten erreicht.

Die Parameter spiegeln die Absenkung wider, die mit Inkrafttreten des Versorgungsänderungsgesetzes 2001²⁵ umgesetzt wurde. Nach der bis dahin geltenden Ruhegehaltsskala betrug der Steigerungssatz pro Jahr der ruhegehaltfähigen Dienstzeit 1,875 % und der nach 35 Jahren ruhegehaltfähiger Dienstzeit erreichbare Höchstruhegehaltssatz 75 %. Mit dem gleichen Gesetz wurde das Versorgungsniveau der bestehenden Versorgungsempfänger in acht gleichen Jahresschritten von jeweils ca. 0,54 % um insgesamt 4,33 % abgeflacht. In der Konsequenz dieser und weiterer Absenkungsschritte sank der durchschnittliche Ruhegehaltssatz signifikant.²⁶ Er betrug am 1. Januar 2011 beim Bund für den Bestand der Ruhegehaltsempfänger rund 69,3 % (Beamte/Richter rund 68,8 %, Berufssoldaten rund 69,9 %). Zum Vergleich: Er betrug am 1. Januar 2007 noch 73 % (Beamte/Richter rund 72,8 %, Berufssoldaten rund 73,4 %). Bei den Neueintritten in den Ruhestand betrug der durchschnittliche Ruhegehaltssatz der Beamten und Richter des Bundes am 1. Januar 2011 lediglich 66,6 % (2007: 70,1 %) und der der Berufssoldaten 68,7 % (2007: 71,6 %).²⁷

5. Fehlende Vergleichbarkeit von Rentenversicherung und Beamtenversorgung

Ein Vergleich der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Alterssicherungssysteme lässt sich vor allem anhand folgender Charakteristika vornehmen: nach der Berufsstellung des jeweils gesicherten Personenkreises, nach der Sicherungsfunktion der Alterssicherungssysteme, nach ihren Sicherungsniveaus, nach ihren Finanzierungsquellen sowie nach ihren Finanzierungsarten.²⁸

25 Versorgungänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3926).

26 Für einen Überblick über die Entwicklung des durchschnittlichen Ruhegehaltssatzes vgl. [REDACTED], Fn. 4, S. 22 ff.

27 Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2013, BT-Drs. 17/13590, S. 21 f.

28 Vgl. Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 2005, BT-Drs. 15/5821, S. 66 f.

Neben den bereits oben ausgeführten strukturellen Unterschieden der beiden Alterssicherungssysteme Rentenversicherung und Beamtenversorgung lassen sich damit weitere Unterschiede identifizieren, die nachstehend zusammengefasst werden:

Die in beiden Systemen gesicherten Personenkreise haben verschiedene Berufsstellungen; einerseits Arbeitnehmer in privatrechtlich ausgestalteten Beschäftigungsverhältnissen und andererseits Beamte in auf Lebenszeit ausgerichteten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen.

Die Sicherungsfunktion der Beamtenversorgung ist umfassender als die der gesetzlichen Rentenversicherung. Während letzterer die Funktion einer durch betriebliche Zusatzsicherungen²⁹ zu ergänzenden Regelsicherung zukommt, leistet die Beamtenversorgung bifunktional eine verfassungsrechtlich garantierte Gesamtsicherung, die sowohl die Regel- als auch die Zusatzsicherung umfasst. Abgeleitet aus ihrer abweichenden Sicherungsfunktion erreichen beide Systeme auch ein unterschiedliches Sicherungsniveau. Die gesetzliche Rentenversicherung gewährleistet als zu ergänzende Regelsicherung lediglich das Niveau einer Teilsicherung, während die Beamtenversorgung eine Vollsicherung garantiert.

Die Finanzierung beider Systeme ist ebenfalls grundlegend unterschiedlich ausgestaltet. Die gesetzliche Rentenversicherung wird im sog. Umlageverfahren finanziert, d.h. ihre Ausgaben werden laufend aus den aktuellen Einnahmen bestritten. Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung speisen sich aus Beiträgen, Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt, Vermögenserträgen, Erstattungen und sonstigen Einnahmen.³⁰ Finanzierungsquellen der Beamtenversorgung sind grundsätzlich die laufenden Haushaltsmittel³¹ des jeweiligen Dienstherrn des Beamten, seit 1999 ergänzt um Elemente der Kapitaldeckung, wie die Bildung von Versorgungsrücklagen und die Einrichtung von Versorgungsfonds als Sondervermögen.³²

6. Ergebnis

Mit dem Ausschluss der Vergleichbarkeit beider Systeme scheidet auch die Anwendung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser verbietet, wesentlich Gleiches ungleich zu behan-

29 Mit ca. 17 Millionen Arbeitnehmern verfügten Ende 2011 ca. 60 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten über Betriebsrentenanwartschaften. Vgl. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht 2012), BT-Drs. 17/11741, S. 85.

30 Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung erreichten im Jahr 2011 die Höhe von rd. 255,8 Mrd. Euro. Davon entfielen 189,9 Mrd. Euro (ca. 74 %) auf Beiträge, 64,6 Mrd. Euro (25 %) auf Bundeszuschüsse und 1,3 Mrd. Euro (0,5 %) auf sonstige Finanzierungsmittel. Vgl. Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Fn. 28, S. 24.

31 Im Bereich des unmittelbaren öffentlichen Dienstes (Bund, Länder, Gemeinden, Bahn und Post) wurden im Jahr 2010 für die Versorgungsleistungen (ohne Beihilfe) rund 38,5 Mrd. Euro aufgewandt. Davon entfielen rund 31,1 Mrd. Euro auf die Versorgungsempfänger ab 65 Jahre. Vgl. Alterssicherungsbericht 2012, Fn. 29, S. 27.

32 Mit der Ergänzung des Systems der Beamtenversorgung um Elemente der Kapitaldeckung durch das Versorgungsreformgesetz vom 29. Juni 1998 (BGBl. I S. 1666, 3128) wurden die Voraussetzungen für die Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern geschaffen. Sie sollen einen Beitrag zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen und zur künftigen Entlastung der öffentlichen Haushalte leisten. Im Bund leisten die Dienstherrn für alle ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellten Beamten, Richter und Berufssoldaten regelmäßige Zuweisungen an ein neues Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“, aus dem ab dem Jahr 2020 die Versorgungsausgaben für den in den Versorgungsfonds einbezogenen Personenkreis bestritten werden.

deln, nicht dagegen, dass wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit ungleich behandelt wird.³³

Das Bundesverfassungsgericht hat in zahlreichen Entscheidungen eine Vergleichbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung verneint und dabei auf die erheblichen strukturellen Unterschiede beider Versorgungssysteme sowie auf die besondere Zweckbestimmung und Grundlage der beamtenrechtlichen Versorgung verwiesen.³⁴

7. Exkurs: Herstellung einer Vergleichbarkeit der Leistungen

In seinem Urteil vom 27. September 2005 unterstreicht das Bundesverfassungsgericht die grundlegend verschiedenen Sicherungsfunktionen, die durch die gesetzliche Rentenversicherung einerseits und durch die Beamtenversorgung andererseits wahrgenommen werden. Während die gesetzliche Rente als Grundversorgung durch Zusatzleistungen ergänzt werde, stelle die Beamtenversorgung als bifunktionales System eine Gesamtversorgung sicher. Bei einem Vergleich der Leistungen beider Systeme sei dieser Unterschied zu berücksichtigen; das Versorgungsniveau der gesetzlich Versicherten bilde nur dann einen tauglichen Vergleichsmaßstab, wenn neben den Rentenleistungen auch die Leistungen der betrieblichen Zusatzversorgung berücksichtigt würden.³⁵

Unter dieser Maßgabe hat die Landesregierung Baden-Württemberg auf Ersuchen des Landtages Stellungnahmen zur Frage eines Vergleichs von gesetzlicher Rente und versorgungsrechtlichem Ruhegehalt abgegeben.³⁶ Die Landesregierung kommt darin zu dem Schluss, dass sich eine generalisierende Betrachtung von Durchschnittsrenten und Durchschnittsruhegehältern verbietet. Demgemäß hat sie Vergleiche konkreter Musterfälle angestellt, in dem den Rentenleistungen für Beschäftigte bestimmter Berufslaufbahnen der freien Wirtschaft die Versorgungsleistungen vergleichbarer Beamtenlaufbahnen des Landes gegenübergestellt wurden.

33 BVerfGE 1, 14.

34 BVerfGE 39, 169; BVerfGE 21, 329.

35 BVerfGE 114, 258.

36 Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/332 und 15/526, online verfügbar unter: http://www9.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15_0332_d.pdf sowie unter: http://www9.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15_0526_d.pdf (7. Februar 2014).