Deutsche
Rentenversicherung
Bund

DRV Discussion Paper Series

No. 02/2026 (Revised version)

Erwerbstätigenversicherung unter Einbeziehung von Beamten - Ziele und Machbarkeit

Wolfgang Buhl
Marcel Lizon

März 2026

https://doi.org/10.57823/wnxw-zf08

The DRV Discussion Paper Series aims to encourage discussion of current topics in pension policy and research. The views and conclusions expressed in the papers are those of the authors and do not necessarily represent the position of Deutsche Rentenversicherung Bund.

Deutsche Rentenversicherung Bund, Abteilung Forschung und Entwicklung
Ruhrstraße 2, 10709 Berlin, Germany

DRV Discussion Paper No. 02/2026 (Revised version)

Erwerbstätigenversicherung unter Einbeziehung von Beamten - Ziele und Machbarkeit[a]

Wolfgang Buhl[b]
Marcel Lizon

Abstract
The German pension system consists of various mandatory insurance schemes for different occupational groups. A large proportion of the self-employed is not covered by any mandatory system. A pension scheme, under the umbrella of the German statutory pension insurance (GRV), that would cover all economically active persons, has been debated for many years. The article first outlines the objectives that could be achieved with such a scheme. It then addresses the constitutional hurdles to include civil servants in the statutory pension insurance and subsequently presents a possible approach for making the financial effects of such an inclusion manageable for both public employers and the GRV. A financial double burden on public employers resulting from both, contributions and pension payments during the transition phase can be avoided. The pension costs of civil servants would not necessarily increase as a result. The distribution of costs between contributors and taxpayers can be designed flexibly. Finally, we will take a look at Austria and its pension system for civil servants.

Zusammenfassung
Das deutsche Alterssicherungssystem ist in verschiedene Pflichtversicherungssysteme für unterschiedliche Erwerbsformen gegliedert. Ein großer Teil der Selbstständigen unterliegt keinem obligatorischen Alterssicherungssystem. Eine Erwerbstätigenversicherung, in der alle Erwerbstätigen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) versichert wären, wird seit vielen Jahren diskutiert. Der Artikel beschreibt zunächst, welche Ziele mit einer solchen Erwerbstätigenversicherung erreicht werden könnten. Sodann geht er auf verfassungsrechtliche Hürden einer Einbeziehung von Beamten in die GRV ein und zeigt anschließend eine Möglichkeit, wie die Finanzeffekte einer solchen Einbeziehung für die Dienstherren und die GRV beherrschbar gestaltet werden könnten. Eine finanzielle Doppelbelastung der Dienstherren durch Beitrags- und Pensionszahlungen in der Übergangsphase lässt sich vermeiden. Die Kosten der Alterssicherung von Beamten müssen sich durch eine Erwerbstätigenversicherung nicht erhöhen. Die Verteilung der Kosten zwischen Beitragszahlern[c] und Steuerzahlern ist gestaltbar. Ein Blick auf das österreichische System rundet den Artikel ab.

JEL No. H55

[a]Für hilfreiche Hinweise und Anregungen bedanken sich die Autoren bei Benjamin Jursch, Octavio Morales und Christian Rieckhoff.

[b]Corresponding author: wolfgang.buhl@drv-bund.de

[c]Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Artikel auf geschlechterdifferenzierende Sprachformen verzichtet.

Erwerbstätigenversicherung unter Einbeziehung von Beamten

–Ziele und Machbarkeit–

Wolfgang Buhl

Marcel Lizon

1 Einleitung

Die GRV ist das größte und für die Bevölkerung bedeutendste obligatorische Alterssicherungssystem in Deutschland. Etwa 9 von 10 Seniorinnen und Senioren in Deutschland beziehen eine Rente aus der GRV.[1] Neben der GRV umfasst die obligatorische Alterssicherung in der sogenannten ersten Säule der Alterssicherung die Versorgungssysteme der Beamten, Richter und Berufssoldaten, die berufsständischen Versorgungswerke der freien Berufe, die Alterssicherung der Landwirte und die Alterssicherung der Abgeordneten.

In der GRV sind rd. 40 Mio. Personen aktiv versichert[2].Der versicherte Personenkreis besteht dabei vor allem aus versicherungspflichtig Beschäftigten, die rd. 33 Mio. Personen ausmachen.[3] Sie haben einen Anteil von etwa. 72 % an den rd. 46 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland.[4] Es gibt allerdings auch Beschäftigte, die nicht in der GRV versicherungspflichtig sind. Hierzu zählen u.a. die rd. 1,8 Mio. Beamten und Richter.[5] Bei ihnen handelt es sich zwar um Beschäftigte im sozialversicherungsrechtlichen Sinne [6], sie sind aber im Hinblick auf die ihnen in Aussicht stehende dienstrechtliche Versorgung rentenversicherungsfrei in ihrem Dienstverhältnis. Beschäftigte in den freien Berufen, für die eine Pflichtmitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk besteht, können sich dagegen von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen, wovon sie auch regelmäßig Gebrauch machen, um eine doppelte Pflichtmitgliedschaft in zwei Sicherungssystemen zu vermeiden. Selbständig Erwerbstätige sind dagegen bis auf wenige Gruppen[7] nicht in der GRV versicherungspflichtig.

---

[1] Vgl. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2024), Hrsg. Bundeministerium für Arbeit und Soziales, S. 10.
[2] Vgl. Versichertenbericht 2025, Deutsche Rentenversicherung Bund, S. 5, Versicherte ohne Rentenbezug am 31.12.2023.
[3] Vgl. Versichertenbericht 2025, Deutsche Rentenversicherung Bund, S. 5, Versicherte ohne Rentenbezug am 31.12.2023.
[4] Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 040 vom 31. Januar 2024 (online) https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_040_132.html
[5] Vgl. Statistisches Bundesamt, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Art des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses, 30. Juni 2024 (online) https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigungsbereiche.html
[6] Vgl. Wolfgang Fichte in: Hauck/Noftz SGB VI, 1. Ergänzungslieferung 2025, § 5 SGB 6, Rn. 51.
[7] Vgl. § 2 SGB VI

Von den rd. 3,6 Mio. hauptberuflich Selbständigen sind daher nur rd. 330.000 in der GRV pflichtversichert. Rd. 640.000 sind in berufsständischen Versorgungswerken oder der Alterssicherung der Landwirte versichert. Es ist daher davon auszugehen, dass derzeit mehr als 2,6 Mio. Selbständige in keinem obligatorischen System abgesichert sind.[8]

2 Ziele einer Erwerbstätigenversicherung

2.1 Schutzzweck

Die politische Diskussion der letzten Jahrzehnte drehte sich insbesondere um die Alterssicherung der Selbständigen ohne obligatorische Absicherung.[9] Ehemals Selbständige haben nämlich im Alter ein mehr als doppelt so hohes Risiko auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen zu sein wie ehemals Beschäftigte.[10] Politisch besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass diese Personengruppe künftig zur Vorsorge verpflichtet sein sollte, sei es im Rahmen einer Versicherungspflicht in der GRV[11] oder im Rahmen einer Vorsorgepflicht mit Wahlfreiheit zwischen GRV und privaten Vorsorgeprodukten.[12] Begründet wird die Notwendigkeit eines Obligatoriums in der Literatur vor allem mit dem Schutz der Selbständigen und dem Schutz der Gesellschaft, die anderenfalls bei Bedürftigkeit im Alter für die Bedarfsdeckung der vormals Selbständigen finanziell aufkommen müsste.[13] Die Sozialversicherung kann als Zwangsversicherung mittelbar zu einem Schutz der Allgemeinheit führen.[14]

---

[8] Vgl. Roßbach, Selbstständigkeit und Absicherung im Alter, Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund 13. und 14. November 2024 in Würzburg, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/presseseminare.html.

[9] Siehe etwa Rische, Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, RVaktuell, 1/2008, S. 2.

[10] Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2024), S. 120, Tabelle C.5.3. (Teil 3).

[11] Vgl. Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025 der SPD, „MEHR FÜR DICH. BESSER FÜR DEUTSCHLAND“, S. 23; Bündnis 90/Die Grünen „ZUSAMMEN WACHSEN“, S. 98; Die LINKE, „Alle wollen regieren. Wir wollen verändern.“, S. 14; BSW „Unser Land verdient mehr!“, S. 23.

[12] Vgl. CDU/CSU „Politikwechsel für Deutschland“, S. 32; die AfD spricht sich im Wahlprogramm zur Bundestagswahl lediglich für eine Einbeziehung von Bundestagsabgeordneten in die GRV aus. Selbständige sollen jedoch gemäß ihrem „Konzept zur Sozialpolitik“ grundsätzlich in die GRV aufgenommen werden, bei Nachweis einer privaten Altersvorsorge aber austreten können bzw. sich von Beitragszahlungen suspendieren lassen können, vgl. Konzept zur Sozialpolitik, 11. Bundesparteitag vom 28. bis 29. November 2020, S. 35. Anders die FDP, die sich in ihrem Wahlprogramm für eine maximale Wahlfreiheit Selbständiger bei der Altersvorsorge ausspricht, vgl. „Alles lässt sich ändern“, S. 18.

[13] Vgl. Ulber, MINDESTABSICHERUNG VON SELBSTSTÄNDIGEN IN DER RENTENVERSICHERUNG, S. 31 f.; von Koppenfels-Spies, Aspekte der Systemgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, NZS 2021, 632, 633; Ruland, Beschäftigungsverhältnis oder „Neue Selbständigkeit“?, NZS 2019, 681, 693; Preis, Temming, Die Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, VSSR 2017, S. 283, 308.

[14] Vgl. Schlegel, Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus, Gutachten im Auftrag von Gesamtmetall, Dezember 2025, Rn. 218.

Um negative Selektionseffekte zu Lasten der GRV zu verhindern, sollte die Alterssicherung der Selbständigen als Pflichtversicherung in der GRV erfolgen – und zwar ohne Befreiungsrecht (Opt-Out) zugunsten eines privaten Versicherungsvertrages.[15] Ein Wahlrecht zwischen GRV und privaten Vorsorgeprodukten könnte die große Mehrheit der pflichtversicherten Beschäftigten in der GRV benachteiligen, denn die GRV enthält eine Reihe von Umverteilungselementen, die von den Beitragszahlern finanziert werden. Dazu gehören Umverteilungsmaßnahmen für Geringverdiener, wie der sozialversicherungsrechtliche Übergangsbereich[16] für Arbeitsentgelte oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze bis zu einer Höhe von 2000 Euro in dem Rentenanwartschaften zu einem reduzierten Beitrag erworben werden[17] und die Aufwertung niedriger Arbeitsentgelte während der Zeit der Erziehung eines Kindes im Alter von vier bis zehn Jahren (Kinderberücksichtigungszeiten).[18] Dazu gehören auch die Umverteilung von Unverheirateten zu Verheirateten im Hinblick auf die Absicherung des Todesfallrisikos und die Umverteilung von Menschen mit niedrigem Erwerbsminderungsrisiko zu solchen mit einem hohen Risiko.[19] Im Falle einer Pflichtversicherung mit Wahlrecht zwischen gesetzlicher RV und privater Vorsorge ist zu erwarten, dass sich vor allem diejenigen Erwerbstätigen für die GRV entscheiden, die sich von ihr einen finanziellen Vorteil versprechen, weil sie z. B. die Absicherung des Todesfallrisikos für Angehörige brauchen oder die Absicherung bestimmter Risiken privat nur zu einem erhöhten Beitrag oder gar nicht erhalten würden, etwa bei einem erhöhten Erwerbsminderungsrisiko. Dagegen könnten sich diejenigen für eine private Versicherung entscheiden, die auf die Absicherung des Todesfallrisikos mangels potenziell betroffener Angehöriger verzichten können oder die nur ein geringes Erwerbsminderungsrisiko haben. Für die GRV wäre eine solche Risikoselektion

[15] Mit dem Koalitionsvertrag zur 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD wurde – wie bereits von den Regierungsparteien der beiden vorangegangenen Legislaturperioden – eine Einbeziehung in die GRV von Selbständigen vereinbart, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen. „Andere Formen der Altersvorsorge, die eine verlässliche Absicherung für Selbständige im Alter gewährleisten“ sollen aber weiterhin möglich bleiben. Ob damit ein Opt-Out-Recht gemeint ist, bleibt abzuwarten. Siehe: „Verantwortung für Deutschland“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 20, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, abgerufen am 02.07.2025.

[16] Die Regelungen des Übergangsbereiches nach § 20 SGB IV gelten derzeit nicht für rentenversicherungspflichtige selbständige Tätigkeiten. Im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung müsste darüber neu nachgedacht werden.

[17] Vgl. § 20 SGB IV i.V.m. §§ 163 Abs. 7 und 70 Abs. 1a SGB VI.

[18] Vgl. § 70 Abs. 3a SGB VI.

[19] Siehe dazu auch: Heidel/Loose, Das ‘Soziale‘ in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 2006, Heft 5/6.

eine finanzielle Belastung, die vor allem von den Beitragszahlern zu tragen wäre, die selbst kein Wahlrecht haben.[20]

2.2 Stärkung des Solidarprinzips

In einer Erwerbstätigenversicherung würden über die heute pflichtversicherten Selbständigen und die heute nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen hinaus auch diejenigen Erwerbstätigen in die GRV einbezogen, die nach geltendem Recht in einem anderen obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind. Die beiden größten Gruppen sind die Beamten und diejenigen freiberuflich Selbständigen, für die eine Pflichtmitgliedschaft in berufsständischen Versorgungswerken besteht.

In einer Erwerbstätigenversicherung würden perspektivisch alle aktiven und ehemaligen Erwerbstätigen eine Solidargemeinschaft bilden, in der die aktiven Erwerbstätigen sämtliche Leistungen der Rentenversicherung finanzieren, neben Rehabilitations- und Präventionsleistungen vor allem also die Renten an die ehemals Erwerbstätigen und ihre Hinterbliebenen. Nachwachsende Generationen würden sich dann grundsätzlich in gleicher Weise an der Versorgung der Vorgängergeneration sowie der Erwerbsgeminderten und Hinterbliebenen der eigenen Generation beteiligen, unabhängig davon, ob sie im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit beschäftigt, selbständig oder verbeamtet sind. Im Ergebnis wäre das eine Stärkung des Solidarprinzips in der Gesellschaft, insbesondere in der Alterssicherung.

2.3 Öffentliche Wahrnehmung

Die Tatsache, dass Beamte anders als abhängig Beschäftigte weder an der Finanzierung der Rentnergeneration noch wesentlich an der Finanzierung der Beamtenversorgung beteiligt werden, die durchschnittliche Höhe der Pensionen aber deutlich über der durchschnittlichen Höhe der Renten aus der GRV liegt, wird in den Medien immer wieder thematisiert und oft als ungerecht wahrgenommen.[21] Im Hinblick auf die unterschiedliche Ausgestaltung und Ziele der

[20] Siehe dazu auch Ruland, Beschäftigungsverhältnis oder „Neue Selbständigkeit“?, NZS 2019, 681, 693.
[21] Vgl. „Hohe Pensionen: So „ungerecht“ ist es, dass Beamte nicht für die Rente einzahlen“ in Frankfurter Rundschau vom 17.04.2025 (online), https://www.fr.de/wirtschaft/so-ungerecht-ist-es-dass-beamte-rente-zahlen-pension-wohlfahrtsverband-zr-93432596.html; „Staatsdiener – Gut versorgt bis ans Ende“ in Süddeutsche Zeitung vom 16.08.2024 (online), https://www.sueddeutsche.de/politik/rente-rentenreform-beamte-pensionen-lux.Q1TzJDYdLGcQTpKEDYrdYA; „Ungerecht und sozialer Sprengstoff – warum Beamten-Pensionen unantastbar sind“ in Focus online vom 26.09.2023 https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente-warum-die-beamten-pensionen-unantastbar-sind_id_212631983.html; „Unbezahlbar - Kommt das Ende der Beamtenpensionen?“ in rentenbescheid 24.de https://rentenbescheid24.de/unbezahlbar-kommt-das-ende-der-beamtenpensionen/; „Pensionen für Beamte sollen abgeschafft werden – das schlagen Experten als Alternative vor“ in Merkur.de vom 15.01.2025, https://www.merkur.de/wirtschaft/pensionen-fuer-beamte-sollen-abgeschafft-werden-das-schlagen-experten-als-alternative-vor-zr-93495377.html

Systeme[22] wird das Thema teilweise auch als Neiddebatte abgetan.[23] Wie Befragungen zeigen, erfährt die Idee einer Erwerbstätigenversicherung allerdings hohe Zustimmungswerte. So antworteten etwa im Rahmen einer im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Befragung auf die Frage, „Denken Sie, dass die GRV zukünftig alle Erwerbstätigen, d. h. auch alle Selbstständigen und alle Beamten, umfassen sollte?“ 70 % der abhängig Beschäftigten und sogar 73 % der Selbständigen mit „ja, auf jeden Fall“ oder „eher ja“. Selbst unter den befragten Beamten galt das für 30 % der Befragten.[24] Wenn auch die Gründe für diese Einstellung unterschiedlicher Natur sein werden und insbesondere bei den Selbständigen ohne obligatorische Absicherung darin bestehen könnten, dass sie sich den Schutz der Solidargemeinschaft wünschen[25], dürfte insbesondere bei den abhängig Beschäftigten auch der Gedanke der Gleichbehandlung eine Rolle spielen. Der Gerechtigkeitsaspekt einer Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen in Bezug auf die Pflichtmitgliedschaft in der GRV wird ebenfalls von Sozialverbänden betont[26] und auch die OECD sieht darin einen Schritt in Richtung von mehr Fairness in der Alterssicherung.[27]

Eine Erwerbstätigenversicherung, in der alle Erwerbstätigen zu vergleichbaren Bedingungen in das System der Alterssicherung eingeschlossen wären, könnte daher die Identifikation mit diesem System und seine Akzeptanz erhöhen, was im demografischen Wandel gerade bei steigenden Beitragssätzen wichtig sein dürfte.[28]

Ein weiterer Aspekt liegt darin, dass bereits heute alle Steuerzahler über die Bundeszuschüsse an der Finanzierung der GRV beteiligt sind, leistungsberechtigt sind aber nur die Versicherten.

---

[22] Zu den Unterschieden siehe etwa: Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500, S. 24.
[23] So etwa der Vorsitzende des Deutschen Beamtenbundes, zitiert in der Zeitung, Die Welt, vom 25.11.2025, https://www.welt.de/politik/deutschland/article691c31f2ee9461e7cd9e7887/rente-das-ist-eine-reine-ideologie-debatte-eine-neiddebatte-gegen-beamte.html
[24] Vgl. Buschoff et al., SELBSTSTÄNDIGE IN DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG?, S. 12; siehe auch: INSM-Umfrage: Große Mehrheit will Beamtenprivilegien abschaffen, https://insm.de/aktuelles/pressemitteilungen/insm-umfrage-grosse-mehrheit-will-beamtenprivilegien-abschaffen.
[25] Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland: Herausforderungen und Erwartungen, S. 7f.: Hohe Zustimmung unter Selbstständigen als Ergebnis unzureichender Absicherung.
[26] Vgl.: Der Paritätische: „Rentenpaket II: Paritätischer warnt vor Aktienrente“, https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/rentenpaket-ii-paritaetischer-warnt-vor-aktienrente/; VdK, VdK-Präsidentin zum Rentenpaket II: Stabilisierung ist gut, aber noch kein Schutz vor Armut, https://www.vdk.de/presse/pressemitteilung/vdk-praesidentin-zum-rentenpaket-ii-stabilisierung-ist-gut-aber-noch-kein-schutz-vor-armut/; SoVD (Hrsg.), Gesetzliche Rente enkelfit machen, S. 3.
[27] Vgl. OECD (Hrsg.), OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2025, S. 55.
[28] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) weist darauf hin, dass eine Ungleichbehandlung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen zu Verzerrungen in der Wahl des Erwerbstätigenstatus führen kann. SVR Jahresgutachten 2006/2007, S. 353.

In einer Erwerbstätigenversicherung wären alle Erwerbstätigen versichert und somit auch grundsätzlich leistungsberechtigt. Bundeszuschüsse kämen dann allen Erwerbstätigen zugute.

2.4 Finanzierung von Umverteilung

Die GRV beruht auf dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Die Höhe der Rente richtet sich dabei vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens erzielten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen. Sie enthält aber auch eine Vielzahl von Umverteilungselementen, die nicht beitragsgedeckt sind. Dazu gehören der bereits genannte sozialversicherungsrechtliche Übergangsbereich und die Aufwertung niedriger Arbeitsentgelte während der Kindererziehung sowie weitere Elemente, wie z.B. der Grundrentenzuschlag und die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Auch die Hinterbliebenenrente, auf die eigenes Einkommen angerechnet wird und von der nur Hinterbliebene profitieren können, die zum Zeitpunkt des Todes verheiratet waren, kann hierzu gerechnet werden.[29]

Diskutiert[30] und zum Teil politisch gefordert[31] wird darüber hinaus die Einführung weiterer Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Geringverdienern. Unabhängig davon, ob man eine Ausweitung der Umverteilungsmaßnahmen befürwortet, stellt sich die Frage, ob nicht bereits die bestehenden Umverteilungsmaßnahmen eine Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die Finanzierung rechtfertigen. Insbesondere solange die nicht beitragsgedeckten Leistungen der RV nicht vollständig aus Steuermitteln finanziert[32] werden, liegt das nahe. Alle Erwerbstätigen wären dann an der Finanzierung der Umverteilungsmaßnahmen beteiligt, hätten aber auch die Möglichkeit, von ihnen zu profitieren. Umverteilungsmaßnahmen im System ließen sich dann grundsätzlich leichter rechtfertigen und das System böte mehr Gestaltungsspielraum.[33]

2.5 Akzeptanz der politischen Gestaltung

Eine Ausdehnung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen und die politischen Mandatsträger hätte vermutlich auch Einfluss auf die Akzeptanz der politischen

[29] Die Deutsche Rentenversicherung Bund betrachtet den das Rentensplitting übersteigenden Teil der Ausgaben für Witwen-/Witwerrenten als nicht beitragsgedeckte Leistungen. Vgl. Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, Berlin 2024, abrufbar im Internet unter https://rentenupdate.drv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01_Bundesmittel_und_zuschuesse/DRV_2021_Nicht_Beitragsgedeckte_Leistungen.html.

[30] Der SVR diskutiert in seinem Jahresgutachten 2023/2024, S. 326 ff, eine progressive Rentenberechnung.

[31] Die Partei DIE LINKE fordert z.B. eine Verdoppelung der Beitragsbemessungsgrenze bei einer Abflachung hoher Renten jenseits des Doppelten einer Standardrente. Siehe BT-Drs. 20/8219 vom 04.09.2023.

[32] Siehe dazu rentenupdate Nr. 10, Gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Steuermitteln finanzieren, https://rentenupdate.drv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2025/10_Bundeszuschuesse_nbL.html

[33] Im Einzelfall wäre jedoch weiterhin zu klären, welche Umverteilungsmaßnahmen besser über das Steuersystem zu finanzieren wären, in dem alle Einkommen und die individuelle Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden können.

Entscheidungen. Alle Erwerbstätigen wären dann grundsätzlich gleichermaßen von Leistungseinschränkungen oder Leistungsausweitungen betroffen, was den öffentlichen Diskurs darüber durchaus beeinflussen könnte. Die Akzeptanz von Leistungseinschränkungen zur Beitragssatzstabilisierung oder Beitragserhöhungen zugunsten von Leistungserhöhungen oder zur Sicherung des Leistungsniveaus könnte sich dadurch erhöhen. Allerdings wären Interessengegensätze dadurch nicht aufgehoben, etwa zwischen Arbeitgebern und Versicherten hinsichtlich der Höhe der Beiträge oder auch zwischen Gruppen von Versicherten, die potenziell in unterschiedlichem Maße von Umverteilungsmaßnahmen profitieren.

Die Einbeziehung der politischen Mandatsträger in eine Erwerbstätigenversicherung dürfte dagegen einen eher symbolischen, aber durchaus bedeutsamen Charakter haben.[34]

2.6 Verringerung der Komplexität des Alterssicherungssystems

Im heutigen gegliederten System der Alterssicherung entscheidet der Status der Erwerbstätigkeit – abhängig beschäftigt oder selbstständig – bei selbständig Erwerbstätigen darüber hinaus das Berufsfeld und bei abhängig Beschäftigten die Art des Dienstverhältnisses darüber, ob eine obligatorische Alterssicherung besteht und in welchem System sie besteht.

Ein Wechsel der Tätigkeit kann daher zu einem Wechsel des Alterssicherungssystems oder zu einem ersatzlosen Ausscheiden aus der Mitgliedschaft im bisherigen System führen. Der Risikoschutz kann sich im neuen System verbessern oder verschlechtern, wird sich in der Regel aber vom bisherigen Schutz unterscheiden. So können etwa bereits erworbene Anwartschaften, z.B. im Rahmen des Erwerbsminderungsschutzes, verloren gehen, ohne dass entsprechende Anwartschaften im neuen System bereits entstanden sind oder überhaupt entstehen. Durch den Wechsel des Vorsorgesystems wird zudem der Überblick über das künftige Alterseinkommen erschwert.

Eine Erwerbstätigenversicherung, in der alle Erwerbstätigen in die GRV einbezogen wären, würde daher die Komplexität des Alterssicherungssystems reduzieren und den individuellen Schutz für viele Erwerbstätige verbessern. Es gäbe ein einheitliches System für Arbeitnehmer und Selbständige und ein Wechsel des Erwerbsstatus von einer abhängigen Beschäftigung zu einer selbständigen Tätigkeit würde nicht mehr zu einer Verschlechterung der sozialen Sicherung führen.

[34] Gefordert wird deren Einbeziehung von den Parteien DIE LINKE, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, SPD und AfD; vgl. hierzu die entsprechenden Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025 sowie auch aktuelle Anträge im 21. Deutschen Bundestag (BT-Drs. 21/958, BT-Drs. 21/2708).

Bei einem Wechsel von einem Arbeitsverhältnis in ein Beamtenverhältnis würde die Versicherung in der GRV weitergeführt. Bei einem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis wäre keine Nachversicherung erforderlich. Ein ggfls. über die Rente aus der GRV hinausgehender Versorgungsanspruch könnte in Anlehnung an das geltende Recht als Anspruch auf Altersgeld bestehen bleiben.[35]

Im Hinblick auf ggfls. bestehende betriebliche Anwartschaften auf Altersvorsorge und einen über die GRV-Anwartschaften hinausgehenden Versorgungsanspruch für Beamte würde sich ein beruflicher Wechsel auch im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung auf die individuelle Alterssicherung auswirken. Die Auswirkungen wären aber insgesamt geringer als im heutigen System, wodurch der Arbeitsmarkt durchlässiger würde.[36] Eine zusätzliche private Alterssicherung hätte im 3-Säulen-System der Alterssicherung für Arbeitnehmer und Selbständige denselben Stellenwert.

Das Alterssicherungssystem würde im Ergebnis transparenter und die Frage nach der Übertragbarkeit von Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung verlöre an Relevanz oder würde sich anders stellen. Auch Befreiungen von der Versicherungspflicht zur Vermeidung einer Absicherung in unterschiedlichen Systemen – wie heute im Falle der Pflichtmitgliedschaft in der GRV und einem berufsständischen Versorgungswerk – wären nicht mehr erforderlich. Langfristig könnte eine Erwerbstätigenversicherung zu einem Abbau von Bürokratie beitragen.

3 Verfassungsrechtliche Hürden

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist gemäß Art. 33 Abs. 5 GG unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Darin wird zumeist die größte rechtliche Hürde für ein Einbeziehung von Beamten in die GRV gesehen. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört es, dass der Dienstherr für eine amtsangemessene Alimentation der Beamten zu sorgen hat. Dazu gehören eine amtsangemessene Besoldung und Versorgung.[37] Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird insofern die Einbindung des Systems der Beamtenversorgung

[35] Beamte hätten in der hier diskutierten Variante (s.u. im Abschnitt „Versicherungspflicht für Beamte“) einer Erwerbstätigenversicherung weiterhin ein eigenes Alterssicherungssystem, in das die GRV allerdings integriert wäre. Aus Sicht der Beamten würde die Beamtenversorgung eher wie eine Zusatzversorgung wirken, ähnlich der betrieblichen Alterssicherung für Arbeitnehmer.
[36] Vgl. SVR 2006/2007, Rz. 357.
[37] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, 256-362; Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, 258-302, Rn. 112.

in das allgemeine Sozialversicherungssystem als unzulässig angesehen.[38] Hinzu kommt, dass der Bundesgesetzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Bundesbeamte hat (Art. 73 Abs.1 Nr. 8 GG) während die Bundesländer gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die alleinige Kompetenz für die Besoldung und die Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern haben.

3.1 Versicherungspflicht für Beamte

Eine Möglichkeit, Beamte ohne eine Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG in die GRV einzubeziehen, könnte darin bestehen, den Versorgungsanspruch der Beamten gegen den Dienstherren bei gleichzeitiger Einbeziehung in die GRV vollständig bestehen zu lassen. Der Dienstherr würde sich zur (Teil-)Finanzierung und Durchführung der Versorgung lediglich der GRV bedienen. Nicht die Beamtenversorgung würde in die GRV überführt, sondern die GRV würde bei der Versorgung der Beamten beteiligt. Da Beamte zum Personenkreis der Beschäftigten gehören, müsste ihre Versicherungsfreiheit in der GRV (§ 5 Abs. 1 SGB VI) aufgehoben werden. Sie würden damit zunächst wie alle anderen Beschäftigten versicherungs- und beitragspflichtig in der GRV, aber natürlich auch leistungsberechtigt. Das Versorgungsrecht, das bereits heute eine Anrechnung von Renten auf den Versorgungsanspruch vorsieht,[39] wäre sinnvollerweise entsprechend anzupassen, sodass diese Anrechnung nicht erst ab den dort genannten Höchstgrenzen einsetzen, sondern im Ergebnis dazu führen würde, dass die Versorgung unter Berücksichtigung der Rente dem Anspruch auf eine amtsangemessene Versorgung entspräche. Der Versorgungsanspruch würde damit teilweise durch die Rentenzahlung und im Übrigen durch eine unmittelbare Zahlung des Dienstherrn erfüllt. Ob eine solche Konstruktion verfassungsrechtlich zulässig wäre, ist umstritten.[40] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgereichtes hat der Gesetzgeber aber im Rahmen des Art. 33 Abs. 5 GG einen weiten Spielraum des politischen Ermessens, innerhalb dessen er die Versorgung der Beamten regeln und der fortschreitenden Entwicklung anpassen kann. So kann

[38] Siehe dazu Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Bd. 2 II, Art. 33 Rz. 51 m.w.N. unter Verweis auf BVerfG Beschl. v. 30.9.1987 – 2 BvR 933/82, BVerfGE 76, 256 (319).
[39] Für Bundesbeamte: § 55 Abs.1 BeamtVG; für Landesbeamte: z.B. 68 LBeamtVG NRW.
[40] Vgl. Janda, Soziale Umverteilung in der Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, VSSAR 2025,189, 207; Becker, Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf, JZ 2022, 804, 812, jeweils mit weiteren Nachweisen zum Meinungsstand, halten sie für zulässig; Ruland sieht in einer solchen „gestuften Versorgung“ die Diskrepanz zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums weniger groß als bei einer Abschaffung der Beamtenversorgung zugunsten einer Eingliederung in die GRV, sieht jedoch im Jahr 1983 keine Gründe, die eine solche Reform verfassungsrechtlich rechtfertigen. (Ruland, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung and die gesetzliche Rentenversicherung, S. 183, Rz.423); ablehnend Debelius, Einheitliche Altersversorgung von Angestellten, Beamten und Freiberuflern, S. 305 ff, ebenfalls m.w.N. zum Meinungsstand.

sich der Dienstherr von der ihm nach Art. 33 Abs. 5 GG obliegenden Alimentationspflicht dadurch entlasten, dass er den Versorgungsberechtigten auf Einkünfte aus einer anderen öffentlichen Kasse verweist, sofern diese ebenfalls der Existenzsicherung des Versorgungsberechtigten und seiner Familie zu dienen bestimmt sind.[41]

3.2 Beitragspflicht für Beamte

Die Versicherungspflicht in der GRV würde mit einer Beitragspflicht einhergehen und das Nettoeinkommen der Beamten reduzieren. Beamte haben jedoch nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums einen Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation, die sich auf die Nettobesoldung bezieht.[42] Grundsätzlich gäbe es zwei Möglichkeiten, dies im Rahmen einer Reform zu berücksichtigen. Die Beiträge der Beamten könnten zum einen im Rahmen einer Sonderregelung für diesen Personenkreis von den Dienstherren getragen werden, was aber die Ungleichbehandlung von Beamten und dem bisher versicherten Personenkreis im Hinblick auf die Beitragszahlung aufrechterhalten würde. Im Hinblick auf den o.g. Gerechtigkeitsaspekt einer Gleichbehandlung aller Beschäftigten wäre es naheliegender den Nettoverlust durch eine angemessene Erhöhung der Bruttobesoldung auszugleichen, von der dann wie bei Arbeitnehmern der hälftige Rentenversicherungsbeitrag abzuziehen wäre. Das wiederum würde die Kosten der Besoldung in die Höhe treiben. Den höheren Besoldungskosten ständen allerdings höhere Rentenleistungen gegenüber, welche im Rahmen des Versorgungsanspruchs angerechnet werden könnten und damit die unmittelbaren Versorgungskosten der Dienstherren senken würden. Zudem könnte in der Übergangszeit zunächst der größte Teil der durch den Rentenversicherungsbeitrag erhöhten Besoldungskosten für die Versorgung der Ruhestandsbeamten verwendet werden (s.u. Finanzeffekte)[43].

Eine solche Reform wäre insgesamt komplex. Sie hätte nicht nur auf die GRV, sondern auch auf die Besoldung und Versorgung der Beamten und die Haushalte ihrer Dienstherren erhebliche Auswirkungen. Da die Gesetzgebungszuständigkeit für die gesetzliche Rentenversicherung sowie die Besoldung und Versorgung der Bundesbeamten beim Bund,

---

[41] BVerGE 76, 256, 258. Darauf verweist auch Kirchhof in: Verfassungsrechtliche Probleme einer umfassenden Kranken- und Renten-„Bürgerversicherung", NZS 2004, 1.

[42] BVerfGE 81, 363 (376 f.); BVerfG NVwZ-RR 2008, 44 (45); Sodan/Leisner, 5. Aufl. 2024, GG Art. 33 Rn. 34, beck-online.

[43] Durch die erhöhte Besoldung würden sich allerdings auch die Pensionen erhöhen, da die Höhe der Pension grundsätzlich von der letzten Bruttobesoldung abhängig ist; vgl. z. B. https://www.bav.bund.de/DE/3_Dienstleistungen/08_Versorgungsbezuege/03_Allgemein/Allgemein_node.html. Um eine dadurch bedingte Erhöhung der Versorgungskosten zu vermeiden, könnte u.U. auch der Versorgungssatz so angepasst werden, dass sich die Höhe der Versorgung durch die Reform nicht ändert.

diejenige für die Landes- und Kommunalbeamten aber bei den Ländern liegt, könnte sie nur in enger Abstimmung von Bund und Ländern erfolgen.

4 Finanzeffekte und Möglichkeiten ihrer Gestaltung

Eine Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die GRV hätte Finanzeffekte für die GRV, für die obligatorischen Sicherungssysteme jenseits der GRV, die perspektivisch aufgelöst würden und für die Haushalte der Dienstherren, in deren Diensten die heute aktiven Beamten stehen. Der folgende Abschnitt konzentriert sich auf die Finanzeffekte, die eine Einbeziehung von Beamten hätte. Es geht dabei nicht um eine konkrete Bezifferung, sondern nur um eine tendenzielle Beschreibung dieser Effekte und der Möglichkeit ihrer Steuerung. Dabei wird davon ausgegangen, dass nur neue Beamte von der Reform betroffen wären.[44]

Da die neuen Beamten über einen langen Zeitraum noch keine Altersrenten empfangen, wäre ihre Einbeziehung mit Einführungsgewinnen für die GRV verbunden, die sich dämpfend auf die Beitragssatzentwicklung auswirken würden. Langfristig würden den zusätzlichen Beitragseinnahmen zusätzliche Leistungen[45] gegenüberstehen, die sich aufgrund der höheren Lebenserwartung von Beamten dann beitragssatzsteigernd auswirken könnten.[46] Je nach Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform würden die positiven Einführungsgewinne die GRV zunächst in der Phase entlasten, in der die Generation der Babyboomer ihre Rente bezieht.

In beiden Fällen wären jedoch die Einführungsgewinne der GRV mit einer Doppelbelastung bei den Dienstherren verbunden. Sie müssten während eines langen Überganszeitraums sowohl Beiträge an die GRV für die zunehmende Zahl neuer Beamter zahlen als auch die Pensionen der Beamten, die noch nicht von der Reform erfasst wären. Diese doppelte Belastung der Dienstherren würde sich voraussichtlich aber als eines der größten Hindernisse für die politische Umsetzung einer solchen Reform erweisen. Sofern die Bereitschaft auf Bundes- und/oder Landesebene nicht besteht, diese Doppelbelastung einzugehen, könnte sie jedoch unter Verzicht auf die Einführungsgewinne in der GRV kompensiert bzw. vermieden werden. Dafür gäbe es (mindestens) zwei Gestaltungsvarianten.

[44] Von Effekten auf die Rechengrößen der GRV, wie etwa das Durchschnittsentgelt, wird dabei abstrahiert.
[45] Mittelfristig wären bereits Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten zu zahlen.
[46] SVR 2023/2024 Rz. 395; Burret/Moog, Einbezug von Beamt*innen in die Gesetzliche Rentenversicherung; Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. SVR und Burret/Moog gehen davon aus, dass der positive Effekt bis in die 20070er Jahre anhalten dürfte. Für die GRV vorteilhafte oder nachteilige Risiken sind allerdings ein schlechtes Argument für oder gegen die Pflichtversicherung einer Gruppe. Auch Frauen haben z.B. eine längere Lebenserwartung als Männer.

4.1 Variante 1: Verringerung des Bundeszuschusses

Die Bundesmittel zur Rentenversicherung könnten ab Inkrafttreten der Reform in dem Maße verringert werden, in dem die Rentenversicherungsbeiträge für die neu einbezogenen Beamten die von der GRV zu zahlenden Leistungen für diesen Personenkreis übersteigen. Das wäre voraussichtlich über mehrere Jahrzehnte der Fall. Aufgabe des Bundes wäre es, die eingesparten Mittel auf die Dienstherren entsprechend deren zusätzlicher Belastung zu verteilen. Sobald die ersten Beamten Leistungen aus der GRV beziehen, müssten die Bundesmittel langsam wieder ansteigen, bis sie ihre volle Höhe erreicht hätten, sobald die Leistungen für den neu einbezogenen Personenkreis die Höhe der für ihn gezahlten Beiträge erreichen.[47]

4.2 Variante 2: Nutzung der Beitragszahlung zur Zahlung der Pensionen

In dieser Variante würden zwar von der GRV Versicherungskonten für alle neuen Beamte geführt und sie würden Rentenanwartschaften in ihr erwerben. Seitens der Dienstherren würden aber die von der Besoldung einbehaltenen Beiträge, zunächst nicht an die GRV abgeführt, sondern zur Finanzierung der laufenden Pensionen genutzt.[48] Ab dem Zeitpunkt zu dem von der Rentenversicherung erste Leistungen an die Beamten gezahlt werden, erhält die GRV von den Dienstherren Erstattungen, die der Höhe nach den von ihr gezahlten Leistungen an Beamte entsprechen. Ab einem weiteren zu definierenden Zeitpunkt wird die pauschale Beitragszahlung dann durch die reguläre individuelle Beitragszahlung ersetzt. Das könnte dann der Fall sein, wenn Beitragszahlungen für Beamte und Leistungen der GRV an Beamte sich in etwa die Waage halten würden.

4.3 Ausgleich der Kosten längerer Lebenserwartung

Eine Reform nach Maßgabe einer der beiden Varianten könnte aufgrund der längeren Lebenserwartung von Beamten eine langfristig höhere Belastung der Beitragszahler in der GRV nach sich ziehen, ohne dass es bei ihr zuvor einen Einführungsgewinn aufgrund des allmählich wachsenden Versichertenkollektives gegeben hätte. Erwägenswert wäre die Reform daher nur, wenn die genannten Ziele einer Erwerbstätigenversicherung (s.o. Abschnitt 2) sie rechtfertigen oder wenn eine solche langfristige Belastung vermieden würde. Da sich die

[47] Die Umsetzung wäre mit vielen technischen Einzelfragen verbunden. So wäre etwa die Beitragszahlung für die neuen Beamten ebenso gesondert zu erfassen wie die an sie gezahlten Leistungen. Es wäre u.a. zu klären, ob beide Größen im Voraus zu kalkulieren oder nachträglich abzurechnen wären, wie mit dem Zeitverzug zwischen Zahlungsströmen und der Kenntnis ihrer Größenordnung umzugehen wäre und ob Veränderungen bei der Höhe des Durchschnittsentgelts der Versicherten zu berücksichtigen wären.

[48] Der SVR, Jahresgutachten 2023/24, Rz. 397, schlägt eine Führung von getrennten Kassen vor.

Kosten der Altersversorgung von Beamten durch die Reform bei entsprechender Gestaltung[49] insgesamt nicht erhöhen würden, ließe sich diese zusätzliche Belastung der Beitragszahler ebenso vermeiden wie die Doppelbelastung der Dienstherren in der Einführungsphase der Reform. Heute werden die Kosten der Altersversorgung von Beamten vom Steuerzahler getragen. Künftig würden sich die Beitragszahler der GRV und die Steuerzahler die Kosten teilen.[50] Eine langfristig erhöhte Belastung der Beitragszahler (höherer Beitragssatz) ginge mit einer entsprechend niedrigeren Belastung der Dienstherren bzw. Steuerzahler einher. Die Aufwendungen der Dienstherren für Pensionszahlungen würden sich um den von den übrigen Beitragszahlern getragenen Mehraufwand in der GRV reduzieren.

Die Verteilung der Kosten könnte dann aber über die Bundesmittel an die GRV gesteuert werden. Die Einsparungen beim Steuerzahler ließen sich über eine Erhöhung der Bundesmittel an die GRV weitergegeben. Für die GRV und ihre Beitragszahler wäre die Reform so grundsätzlich kostenneutral gestaltbar. Der auf der längeren Lebenserwartung von Beamten beruhende erhöhte Kostenanteil ihrer Alterssicherung verbliebe dann beim Staat/Steuerzahler, der ihn auch vor der Reform schon zu tragen hat.

4.4 Berufsständische Versorgungswerke

Im Rahmen der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung würde die Einbeziehung von Selbständigen in die GRV und von Beschäftigten, für die nach geltendem Recht eine Pflichtmitgliedschaft in berufsständischen Versorgungswerken besteht, ebenfalls zu Einführungsgewinnen bei der GRV führen.[51] Soweit die Leistungen der Versorgungswerke nicht vollständig kapitalgedeckt finanziert sind und die Versorgungswerke daher auf neue Mitglieder angewiesen sind, würden sich dort Finanzierungsprobleme ergeben. Wie solche Finanzierungslücken ggfls. zwischen Steuerzahlern, Beitragszahlern der GRV und verbleibenden Mitgliedern der Versorgungswerke aufgeteilt werden können, soll hier nicht weiter betrachtet werden. Auch um verfassungsrechtliche Probleme des Vertrauensschutzes zu vermeiden, wäre es allerdings sinnvoll, nur neue Selbständige der betroffenen freien Berufe in

[49] Siehe dazu Abschnitt 3.2.
[50] Die Steuerzahler wären über den Bundeszuschuss zur GRV und den ggfls. über die GRV hinausgehende Pensionsanspruch weiterhin an den Kosten beteiligt.
[51] Aktuell wird diskutiert, nur neue Selbständige in die Pflichtversicherung einzubeziehen, die bislang keinem obligatorischen Sicherungssystem unterliegen. Jursch und Morales zeigen, dass die Pflichtversicherung von Selbständigen mit Einführungsgewinnen verbunden sein könnte. Diese könnten sich kurz- bis mittelfristig positiv auf die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung auswirken und den demografisch bedingten Beitragssatzanstieg abfedern. Die Autoren beziffern den Beitragssatzeffekt auf 0,8 Prozentpunkte (ohne Opt-Out) bzw. 0,4 Prozentpunkte (mit 20 Prozent Opt-Out-Quote). Vgl. Jursch/Morales, Die Auswirkungen einer Pflichtversicherung von Selbständigen auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung, FNA Discussion Paper Series 01/2026.

die GRV einzubeziehen und auch nur für neue Beschäftigte dieser Berufsgruppen die Möglichkeit der Befreiung von der Versicherungspflicht in der GRV abzuschaffen. Eine Übergangslösung wäre aber in jedem Fall erforderlich.

5 Exkurs Österreich

Österreich wird häufig als ein mögliches Vorbild für Deutschland herangezogen, wenn es um die Alterssicherung geht. Der Vergleich der beiden Nachbarländer bietet sich zunächst auch grundsätzlich an, da viele Gemeinsamkeiten bestehen. So ist z. B. die Finanzierung der GRV hier und dort durch ein Umlageverfahren gekennzeichnet. Besondere Aufmerksamkeit erzeugt insbesondere die breitere Abdeckung der österreichischen GRV. Nicht selten wird das österreichische Alterssicherungssystem sogar als Erwerbstätigenversicherung bezeichnet und dabei die erfolgreiche Einbeziehung von Beamten hervorgehoben. Die Frage, ob auch Beamte vollumfänglich einbezogen sind, muss dabei allerdings differenziert beantwortet werden.

In Österreich wurde zum 01.01.2005 das Pensionsrecht für alle Erwerbstätigen harmonisiert.[52] Fortan besteht ein weitgehend einheitliches Pensionssystem. Auch für eine große Gruppe von Beamten wird die Beamtenpension seither grundsätzlich entsprechend den sozialversicherungsrechtlichen Regeln wie für Arbeiter und Angestellte berechnet.[53] Das Leistungsziel der österreichischen GRV ist dabei deutlich höher als in Deutschland und wie folgt definiert: Nach 45 Versicherungsjahren soll bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren eine Leistung entstehen, die einer Bruttoersatzrate von 80 % entspricht.[54]

Betroffen von der Neuregelung des Pensionsharmonisierungsgesetzes, das seinerzeit unter einer Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ zustande kam, sind Bundesbeamte, die ab 2005 in das Dienstverhältnis getreten sind oder die nach 1975 geboren wurden. Für Ältere gelten Übergangsregelungen[55], wobei bereits rund 70 % der Beamten zum Zeitpunkt der Einführung

[52] Vgl. Pensionsharmonisierungsgesetz, das u. a. das Allgemeine Pensionsgesetz beinhaltet BGBl. I Nr. 142/2004, https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/i/2004/142/P0/NOR40190575.
[53] Vgl. § 1 Abs. 14 Pensionsgesetz 1965.
[54] Vgl. z. B. Blank/Camille/Türk/Wöss/Zwiener: Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland? in: Wirtschaftsdienst, 96. Jahrgang, 2016/4, S. 279-286.
[55] Diese Stichtagsregelung wurde u. a. von der sozialdemokratischen Opposition als willkürlich kritisiert, wenngleich sie sich zur Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme bekennen; vgl. Minderheitsbericht gemäß § 42 Abs. 4 GOG der Abgeordneten Heidrun Silhavy, Dr. Richard Leutner und Gabriele Heinisch-Hosek zum Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über die Regierungsvorlage (653 d.B.), https://www.parlament.gv.at/dokument/XXII/I/694/fname_030299.pdf

des Gesetzes von dem neuen System erfasst wurden.[56] Für Landes- und Gemeindebeamte gelten teils abweichende Regelungen.[57] Die Länder haben sich aber verpflichtet, die Pensionsharmonisierung in finanziell gleichwertiger Weise umzusetzen, sodass sämtliche Beamtengruppen langfristig dem gleichen System unterliegen.[58]

Das neue Leistungsrecht führt für die betroffenen Beamten grundsätzlich zu niedrigeren Alterssicherungsleistungen. Letztlich trägt die Regelanpassung – zusammen mit einer abnehmenden Verbeamtungspraxis – dazu bei, dass die Ausgaben für Beamtenpensionen in Österreich in den kommenden Jahren stark sinken werden, von 3,3 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2022 auf voraussichtlich 0,7 % im Jahr 2060[59] und auf nur noch 0,6% im Jahr 2070.[60]

Gleichwohl kann nicht ohne Weiteres von einem Einbezug der Beamten in die österreichische GRV gesprochen werden. Wenngleich die Beamtenpensionen operativ durch einen Sozialversicherungsträger ausbezahlt werden („Versicherungsanstalt für öffentlich Bedienstete, Eisenbahnen und Bergbau“)[61], sind Beamte nicht wie Arbeiter oder Angestellte pensionsversichert.[62] Die Finanzierung der Beamtenpensionen läuft weiterhin eigenständig. Aktive Bundesbeamte, die vom Pensionsharmonisierungsgesetz betroffen sind, zahlen zwar wie Arbeiter und Angestellte einen Beitrag in Höhe von 10,25 % der Beitragsbemessungsgrundlage[63] (Ältere: bis zu 12,4 %) und der Bund als sogenannter Dienstgeber zahlt einen Pensionsbeitrag in Höhe von 12,55 %. Die Einnahmen fließen allerdings nicht an die Sozialversicherungsträger, sondern in das Bundesbudget. Da sich der

[56] Vgl. Statement Bundeskanzler Schüssel, Parlamentskorrespondenz Nr. 746 vom 22.10.2024, „Expertenhearing zur Pensionsharmonisierung im Sozialausschuss“, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2004/pk0746

[57] Das Pensionsharmonisierungsgesetz greift nicht auf Ebene der Länder und Gemeinden, da seinerzeit die dafür notwendige verfassungsändernde Mehrheit nicht zustande kam; vgl. z. B. Parlamentskorrespondenz Nr. 838 vom 18.11.2004, „Pensionsharmonisierung: Bis zuletzt heiss umfehdet, wild umstritten“, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2004/pk0838#XXII_I_00653

[58] Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die Kostenentwicklung der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2024 bis 2029, Bundesministerium der Finanzen, Wien, November 2024, S.13.

[59] Vgl. Brandt/Freudenberg: Österreichs Rentenpolitik: Vom Nachbarn lernen? In: Wirtschaftsdienst, 104. Jahrgang, 2024/10, S. 696-702.

[60] Vgl. Seiser: Wenn Beamte nur noch eine Rente bekommen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Mai 2025, S. 18.

[61] Gabmayer/Haschmann/Luczensky: Monitoring der Pensionen der Beamtinnen und Beamten im Bundesdienst 2025; Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (Hrsg.), Wien, 2025, S. 7. veröffentlicht unter: https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2024/09/250307_Pensionsmonitoring_Bundesdienst.pdf

[62] Vgl. https://www.bvaeb.at/cdscontent/?contentid=10007.839434&portal=bvaebbportal&portalTargetGroup=esv_content_sibling_a

[63] Die Höchstbeitragsbemessungsgrundlage im Jahr 2024 lag bei 6.060 Euro monatlich.

Bund die Beiträge grundsätzlich selbst überweist, handelt es sich aus fiskalischer Sicht insoweit um ein Nullsummenspiel.[64]

Es kann somit festgehalten werden, dass für einen Großteil der Beamten das Beitrags- und Leistungsrecht der österreichischen GRV entsprechend gilt und damit dem von Arbeitern und Angestellten entspricht. Gesetzlich Versicherte und Beamte werden also insoweit gleichbehandelt. Dennoch sind die betroffenen Beamten nicht pensionsversichert und somit auch nicht in die österreichische GRV einbezogen. Die Finanzierung des Beamtenpensionssystems erfolgt weiterhin eigenständig.

Spielt der Gleichbehandlungsaspekte bei den Forderungen nach dem Einbezug von Beamten in die GRV in Deutschland eine prioritäre Rolle, könnten diese mit dem österreichischen Modell und der weitestgehend materiellen Gleichstellung der Gruppen theoretisch erfüllt werden. Allerdings erfolgt die Gleichstellung in Österreich auf einem deutlich höheren Sicherungsniveau der GRV als in Deutschland. In Deutschland geriete eine Absenkung des Versorgungsniveaus für Beamte auf das Niveau der GRV in Konflikt mit dem verfassungsrechtlich verankerten Alimentationsprinzip.

6 Fazit

Die Erweiterung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung würde deren solidarische Basis verbreitern. Umverteilungselemente, die ihren Charakter als Sozialversicherung prägen, ließen sich leichter begründen, wenn alle Erwerbstätigen in gleicher Weise an ihrer Finanzierung beteiligt wären und von ihnen profitieren könnten. Über die Notwendigkeit einer obligatorischen Alterssicherung für Selbständige, die nach geltendem Recht keinem obligatorischen Sicherungssystem angehören, besteht weitgehend Einigkeit. Dabei wäre eine Einbeziehung in die GRV ohne Wahlmöglichkeit sozialpolitisch die naheliegende Lösung, denn damit wäre die individuelle Absicherung der wesentlichen Lebensrisiken für die Selbstständigen gewährleistet und das Versichertenkollektiv vor Selektivitätsrisiken geschützt. Die Einbeziehung weiterer Personenkreise darüber hinaus wird seit Jahren diskutiert. Insbesondere der Forderung nach einer Einbeziehung von Beamten in die GRV wird dabei entgegengehalten, sie sei in einer langen Übergangszeit wegen der Doppelbelastung aus Beitragszahlung für aktive Beamte und Pensionszahlungen für Ruhestandsbeamte für die

[64] Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die Kostenentwicklung der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2024 bis 2029, Bundesministerium der Finanzen, Wien, November 2024, S. 34.

Dienstherren nicht finanzierbar. Dass und wie die Einbeziehung neuer Beamter in die GRV dennoch für Dienstherren und GRV finanziell beherrschbar und grundsätzlich kostenneutral gestaltet werden kann, wurde im Artikel gezeigt. Die Kosten der Altersversorgung von Beamten steigen durch eine Erwerbstätigenversicherung nicht. Die Verteilung der Kosten zwischen Steuer- und Beitragszahlern kann über die Bundesmittel an die GRV gesteuert werden und muss sich gegenüber der heutigen Verteilung nicht ändern.