



DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Forschungsprojekt
„Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung“

**Reformoptionen für eine moderne, nachhaltig
finanzierte Beamtenversorgung**

Projektleitung: Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber

Projektbearbeitung: Ass. jur. Melanie Funke, LL.M.

Dipl.-Volkswirt Steffen Walther

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 Postfach 1409 D 67324 Speyer am Rhein
Tel.: + 49 - 6232 - 654-361 Fax: + 49 - 6232 - 654-126
Internet: <http://www.foev-speyer.de>

- Gliederung -

A. Ausgangslage

B. Vorgaben für eine moderne Beamtenversorgung

C. Reformoptionen für die Beamtenversorgung

I. Finanzierungsseite

II. Leistungsseite

D. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

A. Ausgangslage

- Doppelter Alterungsprozess im öffentlichen Dienst führt zu steigenden Versorgungslasten
- Finanzierung aus laufendem Haushalt verschleiert anstehende Kosten
- Maßnahmen zur Eindämmung der Alterslast
 - „Wirkungsgleiche“ Übertragung der Reformen in der GRV seit 1989
=> Kürzungen auf der Leistungsseite (beim Versorgungsniveau)
 - Abkopplung des öffentlichen Dienstes von der Reallohnentwicklung
 - Einführung von (nicht ruhegehaltsfähigen) Leistungsprämien u. -zulagen
 - Bildung der Versorgungsrücklage; teilweise „Pensionsfonds“ errichtet
- Alleinige Einschnitte auf der Leistungsseite sind nicht nachhaltig, zumal die Grenzen für Kürzungen derzeit erreicht sind
- Strukturelle Änderungen auf der Finanzierungs- und Leistungsseite sind erforderlich
- Eine moderne Interpretation von Art. 33 Abs. 5 GG ist notwendig

B. Vorgaben für eine moderne Beamtenversorgung

- Kostentransparenz und verursachungsgerechte Budgetwirksamkeit
- Langfristige Tragfähigkeit durch vollständige Absicherung der Versorgungsausgaben über das Finanzierungsverfahren
- Leistungsziel der Beamtenversorgung
 - Sicherung des Lebensstandards (Bifunktionalität)
 - Amtsangemessener Lebensunterhalt
- Enteignungssicherheit der Versorgungsanwartschaften
- Leistungs- und sozialgerechte Ausgestaltung
- Berücksichtigung des demographischen Wandels und der sich verändernden Anforderungen an den öffentlichen Dienst

C. Reformoptionen für die Beamtenversorgung

Ziel: Umfassende Nachhaltigkeit

I. Finanzierungsseite

- 1. Kostentransparenz**
- 2. Finanzierungsverfahren**
- 3. Unterstützende Maßnahmen**

II. Leistungsseite

- 1. Verlängerte Lebensarbeitszeit**
- 2. Bezugspunkt Lebensarbeitsleistung**
- 3. Sozialgerechte Ausgestaltung**
- 4. Horizontale Flexibilität**
- 5. Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung**

I. Finanzierungsseite

- Ganzheitliches Finanzierungskonzept erforderlich, welches
 - als oberstes Gebot „Pensionen nach Kassenlage“ verhindert,
 - die Alterssicherungskosten verursachungsgerecht erfasst,
 - Kostentransparenz in den öffentlichen Haushalten schafft sowie
 - rechtliche und ökonomische Enteignungssicherheit der Versorgungsanwartschaften garantiert.

1. Kostentransparenz

- Ab sofort sollten interne, den Kapitaldeckungsregeln folgende kalk. Beiträge auf die laufenden Besoldungsbezüge veranschlagt werden
 - für bestehende und für neu zu begründende Beamtenverhältnisse
- Derzeit sind je nach Beamtenstruktur der Gebietskörperschaft kalkulatorische Beiträge von 27-30% erforderlich
- Beamtenversorgung ist dennoch für den öffentlichen Arbeitgeber kaum teurer als Rente + VBL mit $19,9\% + 7,86\% = 27,76\%$
- Größter Kostenfaktor: Extrem hoher Anteil von Dienstunfähigkeit!
- Kostentransparenz zusätzlich stärken durch die Zurechnung von gruppenspezifischen kalkulatorischen Beiträgen (Schule, Hochschule, Polizei, Justizvollzug, Finanzverwaltung etc.) zu den entsprechenden Stellen in den Einzelplänen
- So können von der Politik versorgungskostenintensive Bereiche identifiziert werden und Handlungsbedarf (z.B. Verbesserung der Arbeitsbedingungen) sowie Erfolge (Rückgang der Dienstunfähigkeit) werden ersichtlich

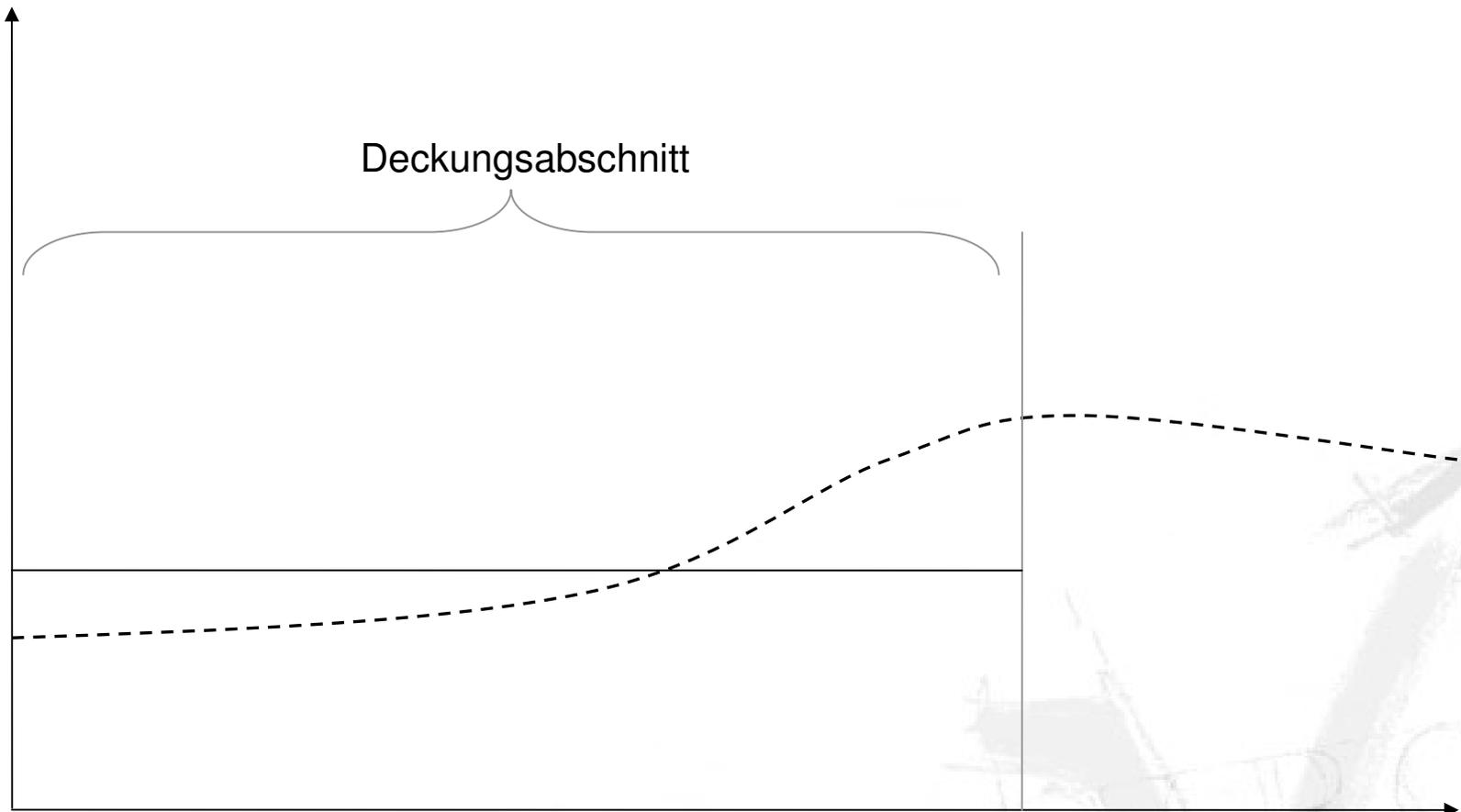
2. Finanzierungsverfahren

- Anlage der Mittel in **Versorgungsfonds**
 - Absicherung gegen Zugriff der Politik durch das Einsetzen unabhängiger, überregionaler „Verwalter“ / „Treuhand“ (externer Versorgungsträger)
 - Ähnliche Organisationsform wie VBL denkbar (rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit paritätisch besetztem Vorstand und Verwaltungsrat)
 - Zwischen Versorgungsinstitution und Dienstherr besteht öffentlich-rechtliches Rückdeckungsverhältnis
 - Alimentationsanspruch des Beamten nach wie vor an den Dienstherrn
- Bis 2020 sind höhere kalkulatorische Beiträge für die Errichtung eines zusätzlichen kollektiven Kapitalstocks zu erheben
- Dieser wird ab 2020 zur Abfederung des starken Anstieges der Versorgungsausgaben aufgelöst

- Bei Umstellung auf vollständige Kapitaldeckung fällt in Übergangsphase eine finanzielle Doppelbelastung an
- Parallel sind die laufenden Versorgungszahlungen und die Zuführungen an Versorgungsfonds zu leisten
- Aufgrund des bevorstehenden Anstieges der Versorgungsausgaben vorteilhafter, auf Mischsystem (zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren) zu setzen
- Geeignetes Mischsystem ist (bei richtiger Ausgestaltung) das **Abschnittsdeckungsverfahren (Teilkapitaldeckung!)**
- Bei diesem Verfahren verwendet der Versorgungsträger die erhobenen Umlagen anteilig zur Anlage eines Kapitalstocks für „harte“ Zeiten

Wirkungsweise des Abschnittsdeckungsverfahrens

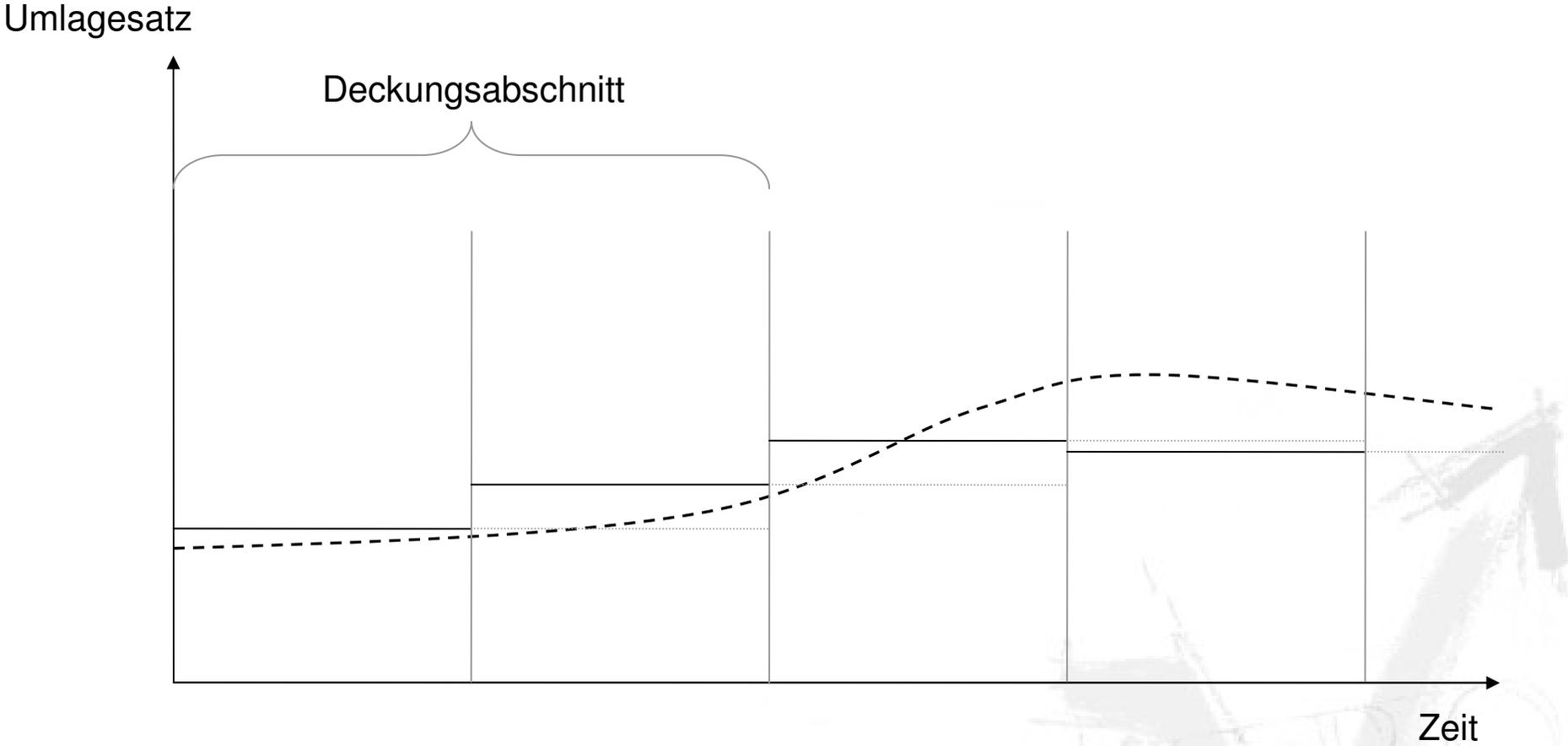
Umlagesatz



Zeit

Quelle: Preller 2009

Wirkungsweise gleitendes Abschnittsdeckungsverfahren



Quelle: Preller 2009

- Bei Anwendung des Abschnittsdeckungsverfahrens in der Beamtenversorgung:
 - Überlappende Deckungsabschnitte von mindestens 30 bis 40 Jahren erforderlich
 - Neuberechnung der Umlage alle 3 bis 5 Jahre
- Alternativ zu Fonds oder Abschnittsdeckungsverfahren:
 - Koppelung mit Verschuldungsgrenze (Barwert der neuentstehenden Pensionsverpflichtungen = Σ kalk. Beiträge)
 - Bildung von Rückstellungen im Rahmen der Doppik

3. Unterstützende Maßnahmen

- Entlastung durch „systemexterne“ Instrumente:
 - Steuererhöhungen (bis zum Erreichen nachhaltiger Versorgungssteuerquoten)
 - Stellenabbau (zur Verwirklichung einer nachhaltigen Personalkostenquote)
 - Ausbau der Eigenvorsorge der BeamtInnen durch hinreichende Reallohnentwicklungen ermöglichen

II. Leistungsseite

- Niveauabsenkungen kaum noch möglich
- „Nebenleistungen“ (Hinterbliebenenversorgung) und Hinzuverdienstgrenzen restriktiver regeln
- Nimmt Einfluss auf die Höhe der Versorgungsausgaben
- Kompensation der Absenkung des Versorgungsniveaus
- Lastenausgleich zwischen den Generationen
- Anreizwirkungen auf das Pensionseintrittsverhalten beachten
- Umfasst personalpolitische Konzepte

1. Verlängerte Lebensarbeitszeit

- *Pensionseintrittsalter anheben:*
Koppelung der Regelaltersgrenze an wachsende Lebenserwartung (zunächst wie im Rentenrecht, für die Zeit nach 2025 z.B. anteilig mit 50% des weiteren Anstiegs)
- *Öffnung der Ruhegehaltsskala nach oben*
der Höchstruhegehaltssatz sollte entfallen, sobald Altersgrenze ansteigt
- *Zuschläge auf Pensionswert*
bei Verlängerung der Lebensarbeitszeit über die jeweilige Regelaltersgrenze hinaus (z.B. 6% wie in GRV)
- *Flexiblerer Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand*
durch individuellere Gestaltungsspielräume: keine Altersteilzeit, sondern Teilpensionen

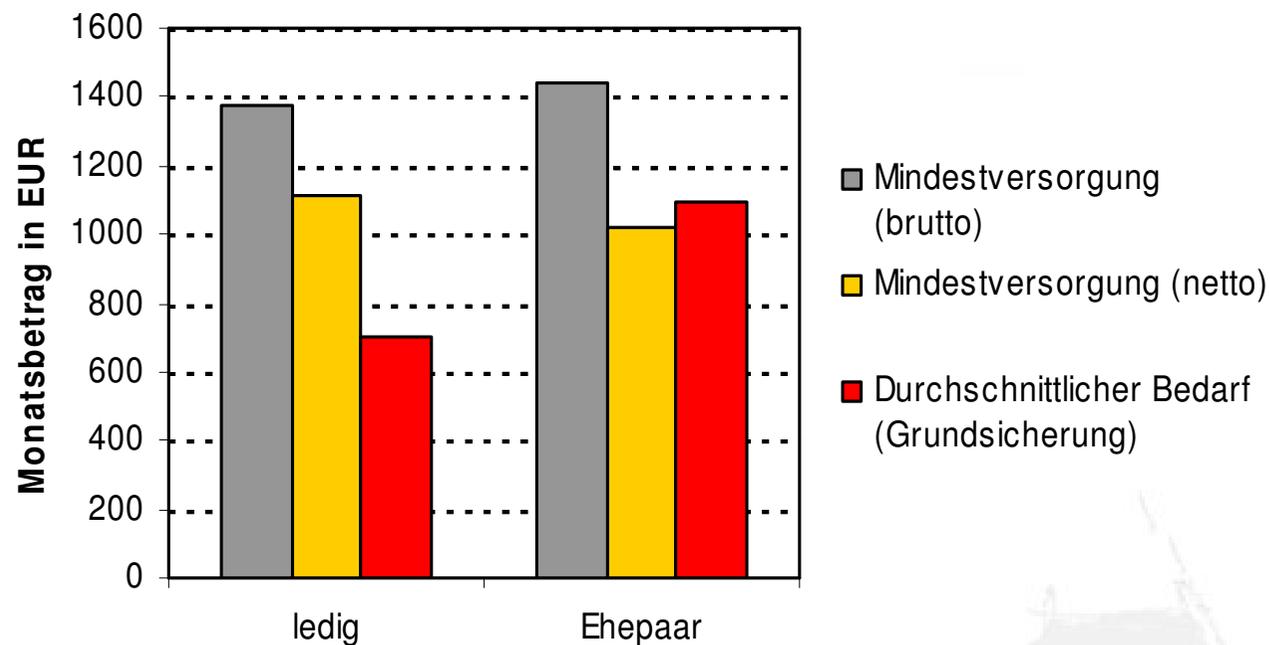
- Flexiblerer, anreizausgestalteter Übergang bedeutet:
 - *Rückgang der antrags- und dienstunfähigkeitsbedingten Frühpensionierung*
 - Der noch leistungsfähige Beamte könnte weiter seiner gewohnten Tätigkeit nachgehen
 - Kommt dem Bedürfnis entgegen, in der Ruhestandsphase etwas dazu verdienen zu wollen/müssen
 - Kann gut qualifizierte, noch gesunde ältere Beamte im Amt halten, wenn jüngere auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr zu attrahieren sind

2. Bezugspunkt Lebensarbeitsleistung

- Individuelle Einkommensgerechtigkeit in der Versorgung
- Ruhegehaltsfähigkeit von Leistungsprämien u. –zulagen
 - 1. Var.: Leistungsruhegehalt als kapitalgedeckter Zuschlag
 - 2. Var.: Z.B. 5 Jahre Leistungszulagen erhalten, diese wird mit einem zusätzlichen Steigerungssatz/Prozentpunkten einbezogen
 - 3. Var.: Leistungsprämie zählt prozentual fürs Ruhegehalt
 - 4. Var.: Wahlrecht, ob Prämie als Besoldung direkt ausgezahlt oder für/als Versorgung angespart wird
- Öffentliche Arbeitgeber muss nachvollziehbar darlegen, dass
 - die abgesenkte Grundbesoldung in die Leistungsbesoldung überführt und
 - vollständig in der Versorgung berücksichtigt wird

3. Sozialgerechte Ausgestaltung

- Sicherung der Mindestversorgung – Abstand zum Grundsicherungsniveau



- Zur Verhinderung von Altersarmut : Festlegung von Grenzen für weitere Absenkungen vor allem für die unteren Besoldungsgruppen

- *Absolute Untergrenze* für weitere Absenkungen des Leistungsniveaus: Alterssicherungsniveau der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst

Als *Referenzwert* könnte auf die „*erdiente*“ *Versorgung* abgestellt werden, der ein morbiditätsspezifischer Abschlag für das Risiko der nicht verhaltensinduzierten Dienstunfähigkeit abgerechnet wird.

Instrument macht Ausmaß der besoldungsinduzierten Versorgungskürzung transparent

- *Personalpolitische Instrumente zur sozialverträglichen Umsetzung der verlängerten Lebensarbeitszeit:*

Lebenslanges Lernen, alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen sowie Gesundheitsmanagement führen zu einer „gesunden“/leistungsfähigen Beamtenschaft

4. Horizontale Flexibilität des öffentlichen Dienstes

- Synchronisation und Kompatibilität privater und öffentlicher Altersversorgungssysteme
- Mitnahmefähigkeit / Portabilität von Versorgungsanwartschaften bei Wechsel des Dienstherrn oder bei Ausscheiden aus öffentlichem Dienst („Unverfallbarkeit“)
 - Erfüllung einer Wartezeit von 5 Jahren
 - Materielle Gerechtigkeit, dass man das Erdiente mitnehmen darf
- Mindestens auch Nachversicherung in VBL neben GRV
- Modifizierte Pensionsleistungen für „Späteinsteiger“
- **Verbesserung der Mobilität und Flexibilität durch Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften erhöht Attraktivität des öffentlichen Sektors (Arbeitsbiographien nicht mehr wie vor 150 Jahren)**

5. Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung

- Weiteres Absenken des Ruhegehaltsniveaus ohne entsprechende dauerhafte Realloohnerhöhungen nicht mehr möglich, da die systemspezifischen Grenzen für Leistungskürzungen erreicht bzw. überschritten sind
- Hinreichende reale Einkommenssteigerungen zur Kompensation der Kürzungen beim Versorgungsniveau durch eigene Vorsorge, z. B. „Riester“

D. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- Probleme der Beamtenversorgung bei Politik immer noch nur unzureichend angekommen
- Steigende Versorgungsausgaben führen ab 2015 zu großen Finanzierungsproblemen für die öffentlichen Haushalte
- Trotz Niveauabsenkungen und diverse weitere Kürzungen sowie Hinausschieben der Regelaltersgrenze steigen kalkulatorische Beitragssätze langfristig weiter an (Lebenserwartung)
- Ansatz, demographische Probleme und Versäumnisse/Einstellungspolitik der Vergangenheit über Einschnitte beim Versorgungsniveau und durch „Besoldungszurückhaltung“ zu lösen, ruiniert den öffentlichen Dienst
- Grenze für (weitere) Kürzungsmöglichkeiten beim Versorgungsniveau erreicht: „Erdientes“ Ruhegehalt bereits unterschritten

- Reform der Finanzierungsseite: Enteignungssicherheit der Versorgungsanwartschaften und ggf. –fonds mit haushalterischer Kostentransparenz
- Verlängerung der Lebensarbeitszeit: Begrenzte Anhebung der Altersgrenze und Reduzierung der Dienstunfähigkeitspensionierungen
- Probleme bei der Armutsvermeidung in unteren Laufbahngruppen und bei Mindestpension
- Weiterer struktureller Modernisierungsbedarf der Beamtenversorgung zur Unterstützung eines auch zukünftig leistungsorientierten öffentlichen Dienstes im fortgesetzten Wandel
- Art. 33 Abs. 5 GG steht Modernisierung insoweit nicht entgegen!