

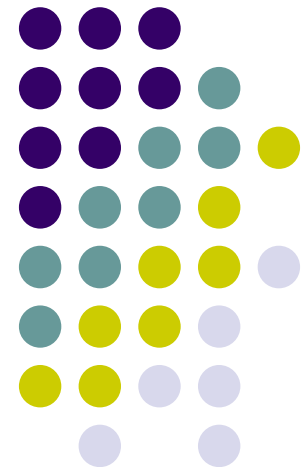
Reformen der Beamtenversorgung aus ökonomischer Perspektive

Steffen Walther

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

FNA-Graduiertenkolloquium 2010

8.-9. Juli, Berlin



Gliederung



1. Einleitung
2. Grundlagen der Beamtenversorgung in Deutschland
3. Rahmenbedingungen für die Beamtenversorgung
4. Ein Zielsystem für die Beamtenversorgung
5. Bisherige Reformen und Auswirkungen
 - a) Überblick über wichtige Reformen seit 1989
 - b) Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung
 - c) Modellrechnungen zu den individuellen Auswirkungen
6. (Vorläufiges) Fazit
7. Ausblick: Analyse der Reformoptionen



1. Einleitung

- **Ausgangsbasis des Dissertationsvorhabens:**
 - Forschungsprojekt zum Thema „Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung“ (FÖV Speyer; gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung)
- **Forschungsstand zur Beamtenversorgung:**
 - **Rechtswissenschaftliche Arbeiten** zu verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Beamtenversorgung (vgl. insb. Battis, Merten, Wolff, Lindner, Ruland, Pechstein)
 - **Ökonomische Arbeiten** zur Ausgabenentwicklung und den Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (Färber 1995; BMI 2005, 2009; Besendorfer/Dang/Raffelhüschen 2006; Fuest 2007) oder
 - zu Kostenvergleichen zwischen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst (z.B. Färber/Stiller/Schaft 1999; DIW 1996)
 - Eine umfassende ökonomische Analyse des Alterssicherungssystems, insbesondere vor dem Hintergrund der bereits erfolgten Reformen, liegt bis dato nicht vor



Forschungsfragen

- Welche Rahmenbedingungen sind für die Herleitung eines Zielsystems für die Beamtenversorgung zu beachten und wie sieht ein solches konkret aus?
- Wie haben die Reformen der letzten zwei Dekaden die Beamtenversorgung – auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite – verändert? Welche Auswirkungen haben die Reformen auf die Ausgabenentwicklung und das Einkommensniveau?
- Welche Reformoptionen werden für die Beamtenversorgung derzeit diskutiert bzw. welche weiteren Reformansätze könnten zur Erreichung der zuvor hergeleiteten Ziele beitragen?
- Welche Auswirkungen wären bei Umsetzung der einzelnen Reformen auf das Leistungsniveau, die Finanzierung und die Ausgabenentwicklung zu erwarten?



2. Grundlagen

- Leistungsdefiniertes Alterssicherungssystem der BeamtInnen, RichterInnen sowie SoldatInnen
- Absicherung der sozialen Risiken Alter, Dienstunfähigkeit und Tod
- Ruhegehalt bestimmt sich als von der Dienstzeit abhängiger Prozentsatz der letzten Bruttobezüge:

$$\text{Ruhegehalt} = \frac{\text{Ruhegehaltsfähige Dienstjahre}}{\text{Ruhegehaltsfähige Dienstbezüge}} \times \text{Steigerungssatz p.a.}$$

- Hinterbliebenenbezüge ergeben sich als Prozentsatz des Ruhegehaltes
- Traditionell erfolgt die Finanzierung der anfallenden Versorgungsleistungen aus laufenden Steuereinnahmen
- Keine direkten Beitragszahlungen (weder der Beamten noch der AG)

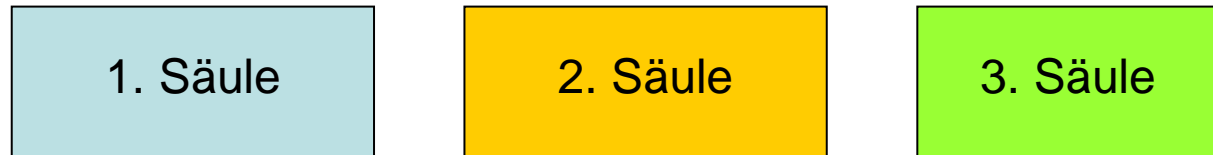


3. Rahmenbedingungen

- Verfassungsrechtliche Vorgaben gem. Art. 33 Abs. 5 GG:
Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums
(insbesondere Alimentationsprinzip, aber auch Lebenszeitprinzip und Leistungsprinzip)
- Trotz Traditionsbezug **grds. Entwicklungsoffenheit von Art. 33 Abs. 5 GG** (Fortentwicklungsklausel)
- **Veränderte Rahmenbedingungen durch**
 - den demographischen Wandel (hier verstärkt durch eine höhere Lebenserwartung von Beamten und die Personalexpansion im öffentlichen Dienst in den 60er bis 80er Jahren) und
 - ein gewandeltes Verwaltungsverständnis (sog. Verwaltungsmodernisierung, insbesondere auch Einführung der Leistungsorientierung in der Besoldung)



Einordnung der Beamtenversorgung in das Gesamtsystem der Alterssicherung:

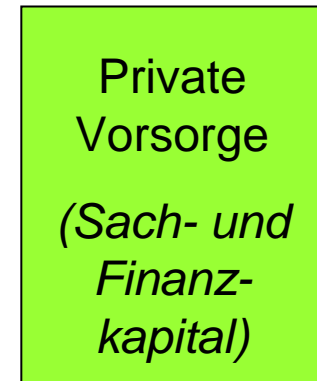
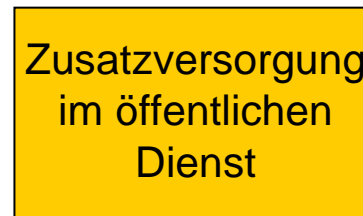
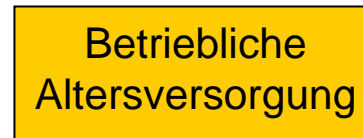
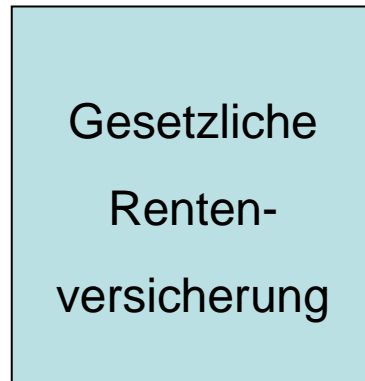


Regelsicherung

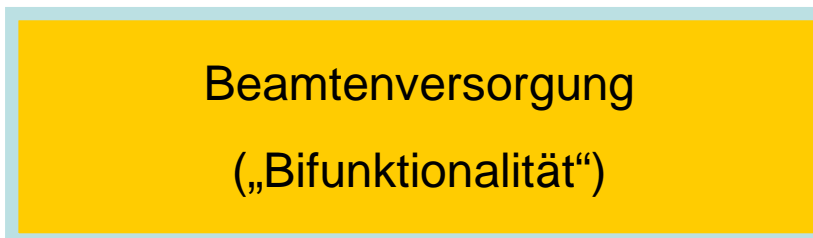
Zusatzsicherung

Ergänzung

Tarifbeschäftigte:



Beamte, Richter und Berufssoldaten:





4. Ein Zielsystem für die Beamtenversorgung

- Alterssicherungssysteme sollten langfristig stabil (Planbarkeit), transparent und finanzierbar ausgestaltet sein
- Ganzheitliches Nachhaltigkeitskonzept erforderlich, welches inter- und intragenerative Verteilungswirkungen hinsichtlich der Finanzierungslasten und der Alterseinkommen berücksichtigt

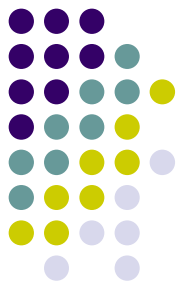
Konkrete Teilziele für die Leistungs- und die Finanzierungsseite:

- Zeitgemäße Ausgestaltung und Harmonisierung der Versorgungsleistungen unter Berücksichtigung systemimmanenter Unterschiede
- Ausgewogene Verteilung der Kosten des demographischen Wandels (längere Pensionsbezugszeiten, geringere Anzahl an Steuerzahlern)
- Anreizkompatibilität der Versorgungsregelungen im Hinblick auf eine, durch die veränderten Rahmenbedingungen erforderliche, stärkere Orientierung der Versorgung an Lebensarbeitszeit und -leistung



Fortsetzung Teilziele:

- Beachtung der sozialen Ausgleichsfunktion durch bedarfsgerechte Ausgestaltung der Mindestversorgung und Geschlechtergerechtigkeit
- Amtsangemessenheit und Leistungsgerechtigkeit im Zeitablauf durch Versorgungsanpassungen an gesamtwirtschaftliche Verhältnisse bzw. Gehaltsentwicklungen
- Förderung der horizontalen Flexibilität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft und somit Sicherung der Leistungsfähigkeit/Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber.
- Mikro- und makroökonomische Kostentransparenz als Voraussetzung für nachhaltige Finanzierung
- Finanzierungsverfahren: langfristige Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte; Vermeidung weiterer „Schattenverschuldung“
- Politökonomische Überlegungen sind zu berücksichtigen (Zugriff auf Rücklagen bzw. vorausschauende Beitragsplanung)



5. Bisherige Reformen und Auswirkungen

a) Überblick über wichtige Reformen seit 1989

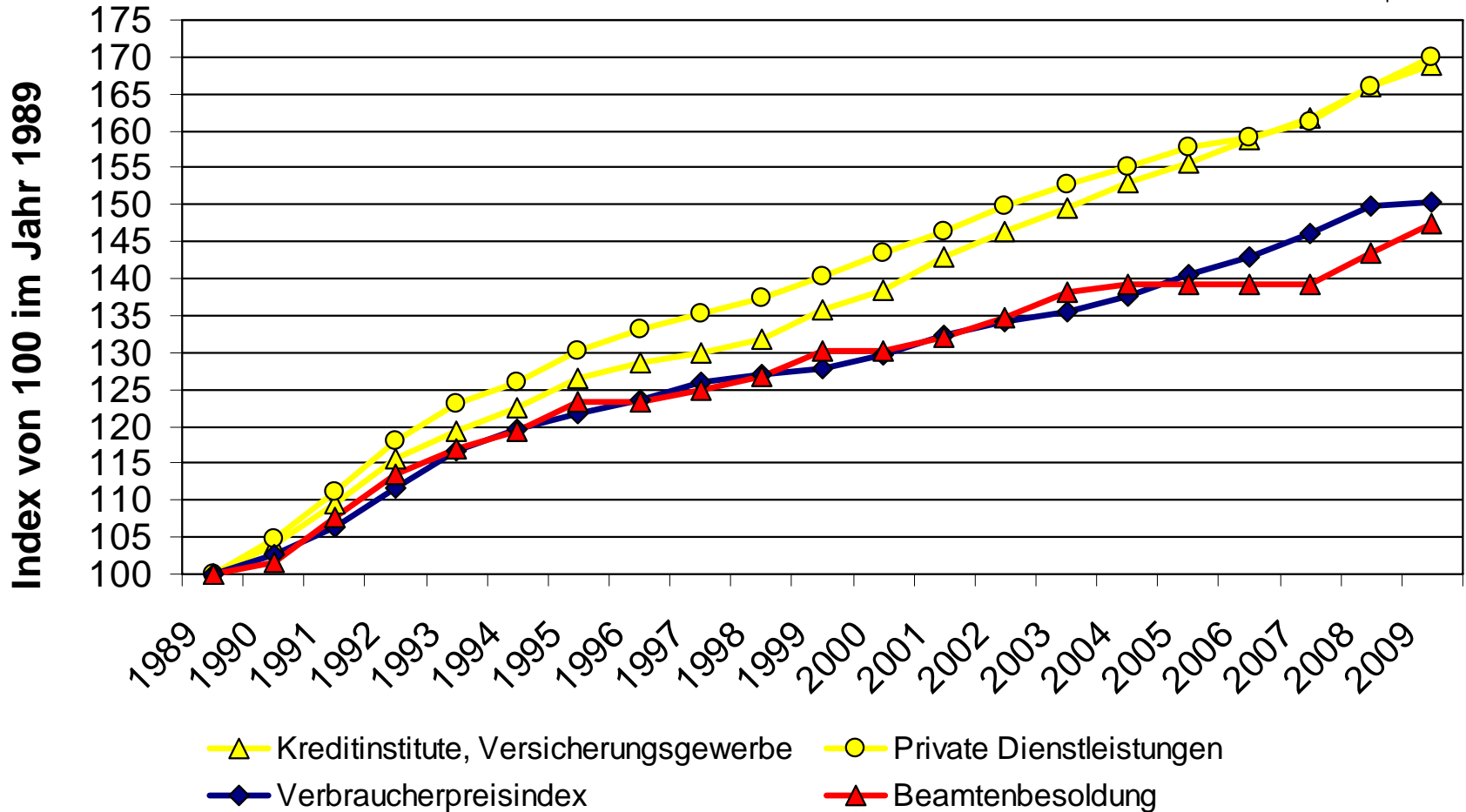
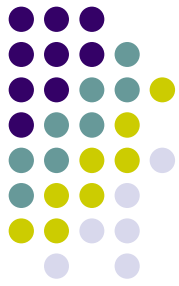
Reformen der Leistungsseite:

- *BeamVGÄndG 1989*: Lineare Ruhegehaltsskala, Höchstversorgung nach 40 Dienstjahren, Versorgungsabschläge
- *Dienstrechtsreformgesetz 1997*: Antragsaltersgrenze von 62 auf 63, Ruhegehalt bei Dienstunfähigkeit aus erreichter Dienstaltersstufe
- *Versorgungsänderungsgesetz 2001*: Übertragung der „Riester-Treppe“, Absenkung des Witwen-/Witwergeldes auf 55%, Kinderzuschläge
- *DNeuG 2009* (Bundesebene): Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 (2012-2029), max. Versorgungsabschlag 14,4%, Revisionsklausel

Versorgungsrücklagen und erste Versorgungsfonds:

- Versorgungsrücklage bei Bund und Ländern (*VReformG/VersRücklG 1998*)
- Versorgungsfonds einzelner Länder (frühzeitig 1996 Rheinland-Pfalz)
- Im Jahr 2007: Errichtung eines „Versorgungsfonds des Bundes“

Zusätzlich Abkopplung der Besoldungsentwicklung von der Gehaltsentwicklung der Privatwirtschaft:





b) Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung

- Methodik:
 - Basis der Vorausberechnung bilden die Bestände der Versorgungsempfänger- und Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2005
 - Periodenweise Fortschreibung mittels der altersabhängigen Pensionierungs- und Sterbewahrscheinlichkeiten
 - Anstieg der Lebenserwartung bis zum Jahr 2050 gemäß mittlerer Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung
 - Stellenanzahl und Stellenstruktur der Gebietskörperschaften aus dem Basisjahr bleibt per Annahme konstant
 - Vorausberechnung der Versorgungsausgaben in drei Szenarien für die Entwicklung der Bezüge: Ohne Bezügeanpassungen (Basisszenario); +1,5% p.a. (Szenario 1); +2,5% p.a. (Szenario 2)



- Ergebnisse:

Anzahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften

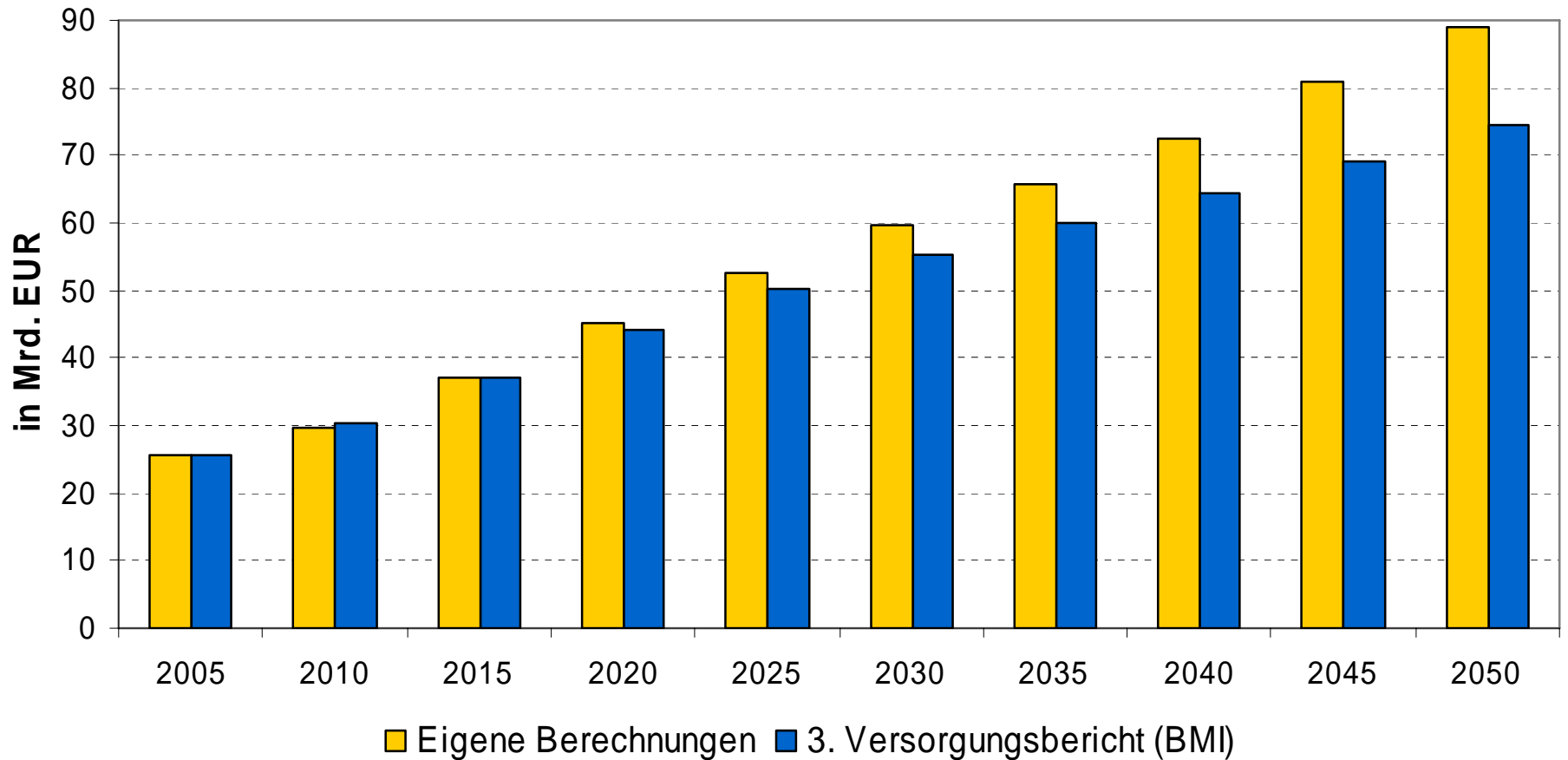
	Bund *	Länder	Gemeinden	Gesamt	3. VB **
	in 1.000				
2005	207	600	108	915	929
2010	191	728	116	1.034	1.039
2015	189	876	129	1.195	1.194
2020	195	1.006	143	1.344	1.350
2025	207	1.095	159	1.461	1.465
2030	221	1.153	172	1.545	1.536
2035	224	1.181	179	1.584	1.577
2040	224	1.201	183	1.609	1.591
2045	231	1.229	189	1.648	1.558
2050	237	1.240	193	1.669	1.587
Zunahme 2005-2050	30 14%	640 107%	85 79%	755 83%	658 71%

* einschl. Versorgungsempfänger der Bundeswehr und nach dem G 131

** Dritter Versorgungsbericht: Gesamtanzahl der Gebietskörperschaften

Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften (Szenario 1)

- Vergleich mit der Vorausberechnung des Dritten Versorgungsberichtes





Modellrechnungen zu Versorgungssteuerquoten zeigen eine steigende Belastung der künftigen Generationen von SteuerzahlerInnen

Szenario 1									
	BIP	B	L	G	Ges.	B	L	G	Ges.
		Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	2.243	0,22	0,79	0,13	1,14	2,47	9,18	4,85	5,61
2020	3.468	0,17	0,99	0,13	1,3	1,94	11,58	4,99	6,43
2030	4.088	0,20	1,1	0,16	1,46	2,18	12,88	5,9	7,2
2050	6.873	0,17	0,98	0,14	1,3	1,89	11,45	5,37	6,4
Szenario 2									
	BIP	B	L	G	Ges.	B	L	G	Ges.
		Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	2.243	0,22	0,79	0,13	1,14	2,47	9,18	4,85	5,61
2020	3.468	0,20	1,15	0,15	1,51	2,25	13,42	5,79	7,44
2030	4.088	0,25	1,41	0,20	1,86	2,78	16,46	7,54	9,20
2050	6.873	0,26	1,53	0,22	2,01	2,94	17,80	8,34	9,94

B = Bund, L = Länder, G = Gemeinden, Ges. = Gesamt



c) Modellrechnungen zu den individuellen Auswirkungen

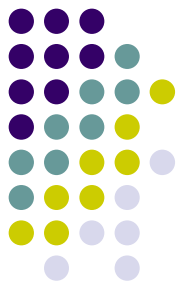
- Anhand von Modell-Erwerbsbiographien mit typischen Lebenseinkommenspfaden im Beamtenverhältnis und deren statistischen Eigenschaften
- Für die Berechnung relevante Parameter: Diensteintrittsalter, Beförderungen, Eheschließung, Geburt der Kinder, Altersunterschied der Ehepartner, Pensionseintrittsalter, Lebenserwartung
- In der Basisbetrachtung 12 Modelltypen mit den Unterscheidungsmerkmalen Laufbahn, Geschlecht, Grund für Pensionseintritt
- Betrachtung von 4 verschiedenen Rechtslagen: Altes Recht (2002), derzeitiges Recht, DNeuG (2030), DNeuG (2050)
- Aus Zahlungsströmen der Modell-Erwerbsbiographien werden intertemporal vergleichbare Indikatoren zur Leistungs- und zur Finanzierungsseite errechnet



Ruhegehaltsniveau (brutto)

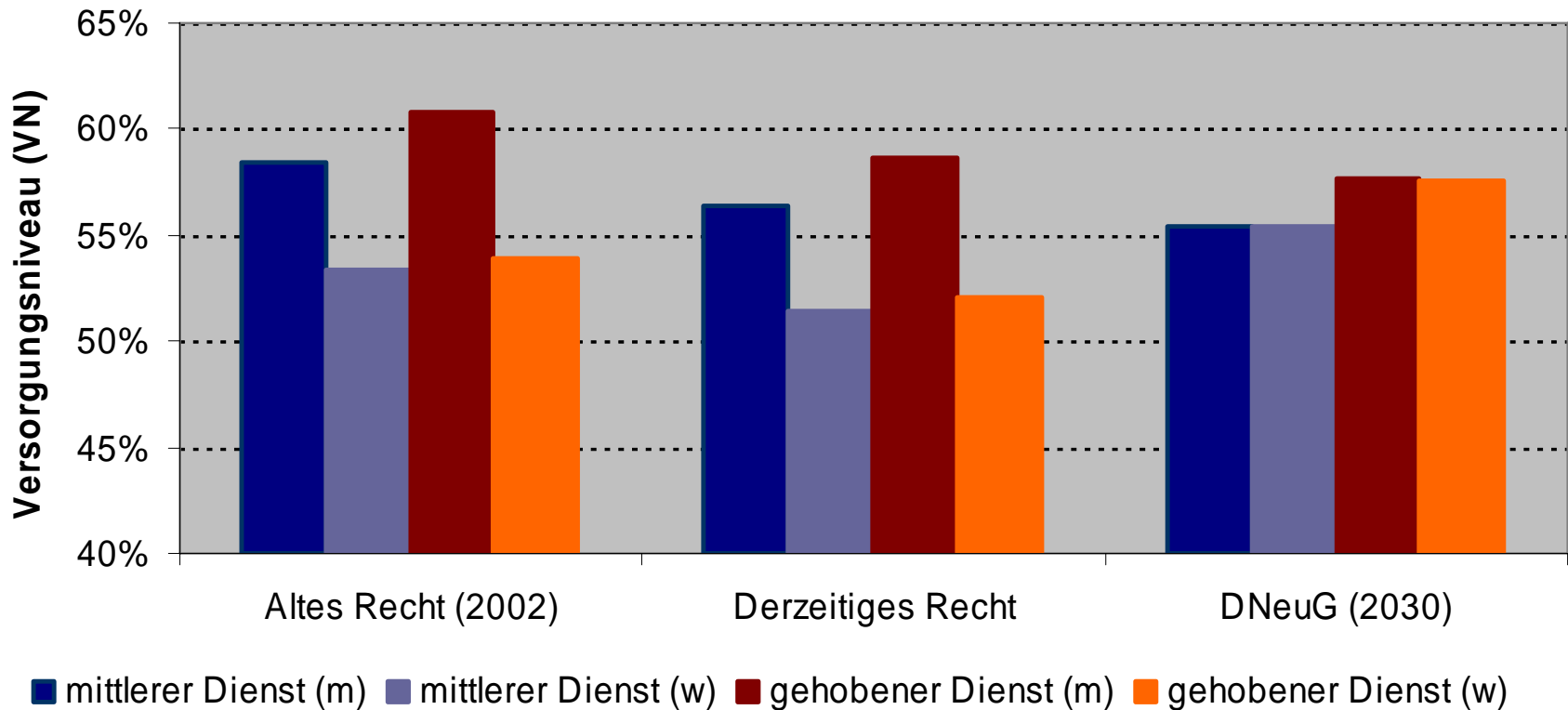
- Verhältnis vom ersten Ruhegehalt zur letzten Besoldung
- Hier: Modelltypen mit Pensionseintritt wegen Alters

Rechtslage	mittlerer Dienst		gehobener Dienst		höherer Dienst	
	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann	Frau
<i>2002</i>	66,4%	60,6%	69,0%	61,3%	69,9%	60,1%
<i>Derzeitiges Recht</i>	64,0%	58,4%	66,6%	59,1%	66,4%	56,9%
<i>2030</i>	64,0%	64,0%	66,6%	66,4%	69,2%	63,0%



Versorgungsniveau (brutto)

- Verhältnis vom ersten Ruhegehalt zum fiktiven rentenversicherungspflichtigen Bruttoeinkommen im letzten Amt
- Fiktives Brutto-Einkommen = Brutto-Besoldung + fiktiven AN-Beitrag zur GRV (9,95%) + zur VBL (1,41%) + Eigenbeitrag zur Bildung der Versorgungsrücklagen (derzeit 0,6%)
- Hier: Modelltypen mit Pensionseintritt wegen Alters





Nettovergleich mit Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst

- Mittlerer Dienst und Tarifbeschäftigte im TVöD (E6-E9) - 2 Modellvarianten

	„Getrennte Veranlagung“			
	Beamter	Beamtin	Beschäftigter	Beschäftigte
Brutto-Pension	22.974	20.964		
GRV			13.890	13.268
VBL			5.555	4.563
Brutto-AEK	22.974	20.964	19.445	17.831
Einkommensteuer	2.098	1.585	21	0
Solizuschlag	115	87	0	0
Beitrag KV	2.228	2.275	1.925	1.728
Beitrag PV	304	304	379	315
Netto-AEK	18.229	16.712	17.125	15.755
RN (netto)	70,6%	65,0%	70,6%	65,3%



Kalkulatorische Beitragssätze

- Individuelle Beitragssätze, die in vollständig kapitalgedecktem System auf die Besoldungsbezüge erhoben werden müssen, um die Versorgungsansprüche bei Fälligkeit abzudecken
- **Barwert der geleisteten Beitragszahlungen bei Pensionseintritt = Barwert der anfallenden Versorgungsleistungen**
- Wahl des adäquaten Zinssatzes kommt große Bedeutung zu (Basisbetrachtung real 2,5%; Sensitivitätsanalysen mit 2% und 3%)

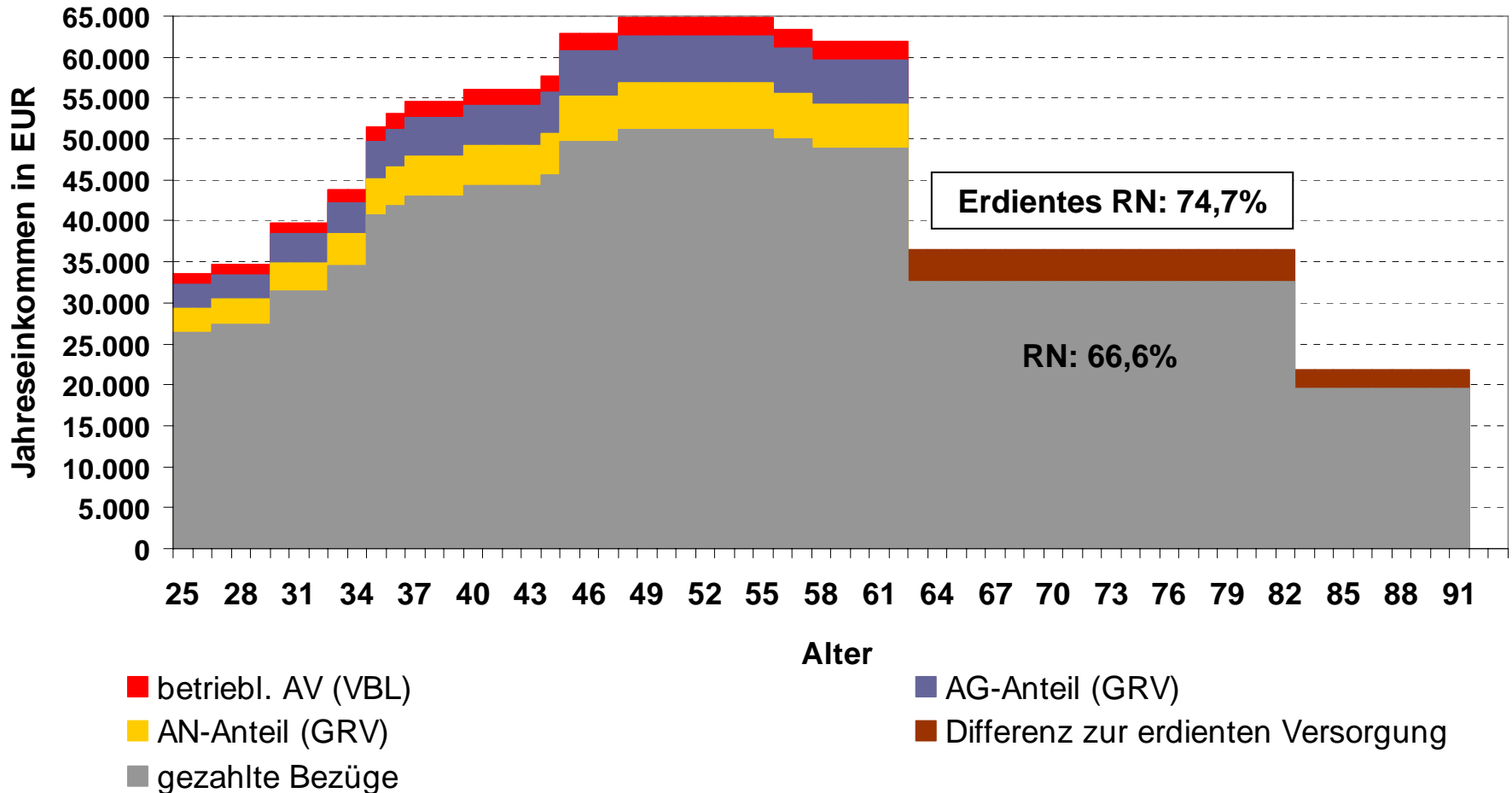
Modellrechnung zur „erdienten“ Versorgung

- Variante A: Höhe der Pension, die öffentlicher AG aus Beitragszahlungen in Kapitalstock zahlen könnte (struktureller Gehaltsverzicht als AN-Beiträge zu GRV/VBL plus AG-Beiträge)
- Variante B: Zusätzliche Berücksichtigung von 50% der Differenz zur Gehaltsentwicklung in der Privatwirtschaft als Eigenbeitrag der Beamten



Beamter (m) – gehobener Dienst – Alterspensionär

- „erdiente“ Pension Variante A: Ohne Lohndifferenz zu Privatwirtsch.





Ausgewählte Ergebnisse der Modellrechnungen zu den individuellen Reformauswirkungen:

- Durch bisher umgesetzte Reformen Absenkung des Brutto-Ruhegehaltsniveaus um 1,7 bis 3,5 Prozentpunkte seit 2002
- Mit Anhebung der Altersgrenze kommt es künftig bei den Frauen zu einem Anstieg des Ruhegehaltsniveaus, wohingegen es bei Männern stagniert (Höchstruhegehaltssatz wird bereits heute erreicht)
- Das (durch Berücksichtigung fiktiver AN-Beiträge) mit anderen Alterssicherungssystemen vergleichbare Versorgungsniveau liegt nach derzeitigem Recht zwischen 50% und 60%
- Das Netto-Versorgungsniveau liegt für Alterspensionäre zwischen 59% und 74% (abhg. von Laufbahngruppe und Familienstatus)
 - Gehobener und höherer Dienst liegen in der Regel über dem Netto-Alterssicherungsniveau der Tarifbeschäftigten; mittlerer Dienst in etwa auf deren Niveau)



- Die amtsunabhängige Mindestversorgung deckt nicht mehr in allen Fällen den Bedarf der Grundsicherung im Alter („Alleinverdiener“).
- Die Kosten der Beamtenversorgung liegen derzeit mit kalkulatorischen Beiträgen von 26-29% im gleichen Bereich wie die Kosten der Alterssicherung für Tarifbeschäftigte (für GRV und VBL)
- Kalkulatorische Beiträge wurden seit 2002 vorübergehend um 0,4 bis 2,8 Prozentpunkte gesenkt und steigen jedoch bis 2050 für alle Modelltypen wieder an (Lebenserwartung)
- Für Modelltypen mit Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit fallen kalkulatorische Beitragssätze zwischen 38% und 54% an
- Bei einer für die Alterssicherung üblichen Beitragsabführung durch den Dienstherrn, hätte in einem vollständigen Kapitaldeckungsverfahren mindestens ein um 2,3 Prozentpunkte höheres Ruhegehaltsniveau als nach derzeitigem Versorgungsrecht garantiert werden können (Berechnungsvariante A zur „erdienten“ Pension).
- Das Niveau der „erdienten“ Pension sinkt, wenn jährlich reale Bezugserhöhungen von 1% erfolgen (Sensitivitätsanalysen).

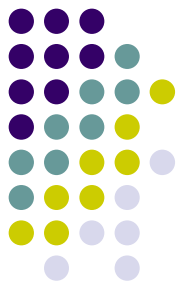


6. (Vorläufiges) Fazit

- Die Reformen der letzten Jahre waren nicht ausreichend und z.T. ungeeignet um die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten.
- Die Finanzierung der Versorgungsleistungen aus dem laufenden Steueraufkommen ohne (fiktive) Beitragszahlungen „verschleiert“ die Alterssicherungskosten der Beamten.
- Kosten werden in den öffentlichen Haushalten regelmäßig nicht verursachungs- und periodengerecht erfasst.
- Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung verdeutlichen, dass in den letzten Jahren permanent eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf künftige Generationen von Steuerzahlern stattgefunden hat und die Gebietskörperschaften ab 2020 vor großen Finanzierungsproblemen stehen.
- Kein Schutz der Versorgungsanwartschaften/-rücklagen vor Zugriff der Politik.
- Die systemimmanenten Unterschiede zu anderen Alterssicherungssystemen wurden bei den bisherigen Maßnahmen unzureichend berücksichtigt.



- Trotz Niveauabsenkungen der Versorgung und diverser weiterer Kürzungen sowie dem Hinausschieben der Regelaltersgrenze steigen kalkulatorische Beitragssätze langfristig an.
- Die Regelungen im Versorgungsrecht sind nur selten anreizkompatibel mit den Zielen der stärkeren Orientierung an Lebensarbeitszeit und -leistung.
- Ein hoher Anteil von kostenintensiven Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit deutet – bei im Vergleich zur Privatwirtschaft „günstigen“ Risiken – ebenfalls auf Fehlanreize hin.
- Strukturelle Reformen im Versorgungs- und Finanzierungssystem scheinen notwendig, denn ein permanentes „Nachbessern“ an den Leistungen (eines leistungsdefinierten Alterssicherungssystems) ist wenig nachhaltig; zumal die Leistungshöhe verfassungsrechtlich geschützt ist.
- Zielkonflikt: Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte auf der einen und Sicherung von (verfassungskonformen) Alterseinkommen plus Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite.



7. Ausblick: Analyse der Reformoptionen

Reformansätze und Folgenabschätzung:

- **Leistungsseite des Alterssicherungssystems**
 - Weiteres Anheben der Altersgrenze, Wegfall des Höchstruhegehaltssatzes, Ruhehaltsfähigkeit der Leistungselemente, Nachhaltigkeitsfaktor, Umgestaltung der Mindestversorgung, Versorgungszuschläge, Teilpensionierung, Mitnahmefähigkeit
- **Finanzierungssystem der Beamtenpensionen**
 - Kostentransparenz durch (individuelle) kalkulatorische Beitragssätze, Vollständige Kapitaldeckung durch Versorgungsfonds, (Gleitendes) Abschnittsdeckungsverfahren, Beiträge für die Finanzierung der „Altlasten“
- **„Systemexterne“ Maßnahmen**
 - Instrumente zur sozialverträglichen Umsetzung der verlängerten Lebensarbeitszeit, Personalabbau im öffentlichen Dienst, Steuererhöhungen, Kürzung anderer Staatsausgaben, Wirtschaftswachstum