

Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland

Tobias Benz

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

FNA-Graduiertenkolloquium 2011
7.-8. Juli 2011, Berlin



Grundlagen (I)

- **Ursprünge des deutschen Berufsbeamtentums** gehen auf König Friedrich Wilhelm I von Preußen (1713-1740) zurück.
- In der Bundesrepublik Deutschland ist der **Status des Berufsbeamtentums** verfassungsrechtlich geschützt (Art. 33 Abs. 5 GG).
- Nach herrschender juristischer Meinung: Beamtenversorgung ist Teil und Ausprägung der „**hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums**“.
- **Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses:** Versorgung des dienstunfähigen oder in den Ruhestand eingetretenen Beamten durch Dienstherrn.
- **Alimentations- und Fürsorgeprinzip:** begründet aus dem Treueverhältnis zwischen Beamten und Staat, Sicherstellung eines auf das jeweilige Amt bezogenen, angemessenen Lebensunterhalts für den Beamten und seine Familie.
- Aufgrund der **verfassungsrechtlichen Sonderstellung** ist es nicht möglich, die Beamtenversorgung als Sondersystem sozialer Sicherung abzuschaffen und die Beamten in die GRV einzubeziehen (vgl. Rechtssprechung BVerfG).
- **Aber: Reformmöglichkeiten** angesichts sich verändernder (demographischer) Rahmenbedingungen.

Grundlagen (II)

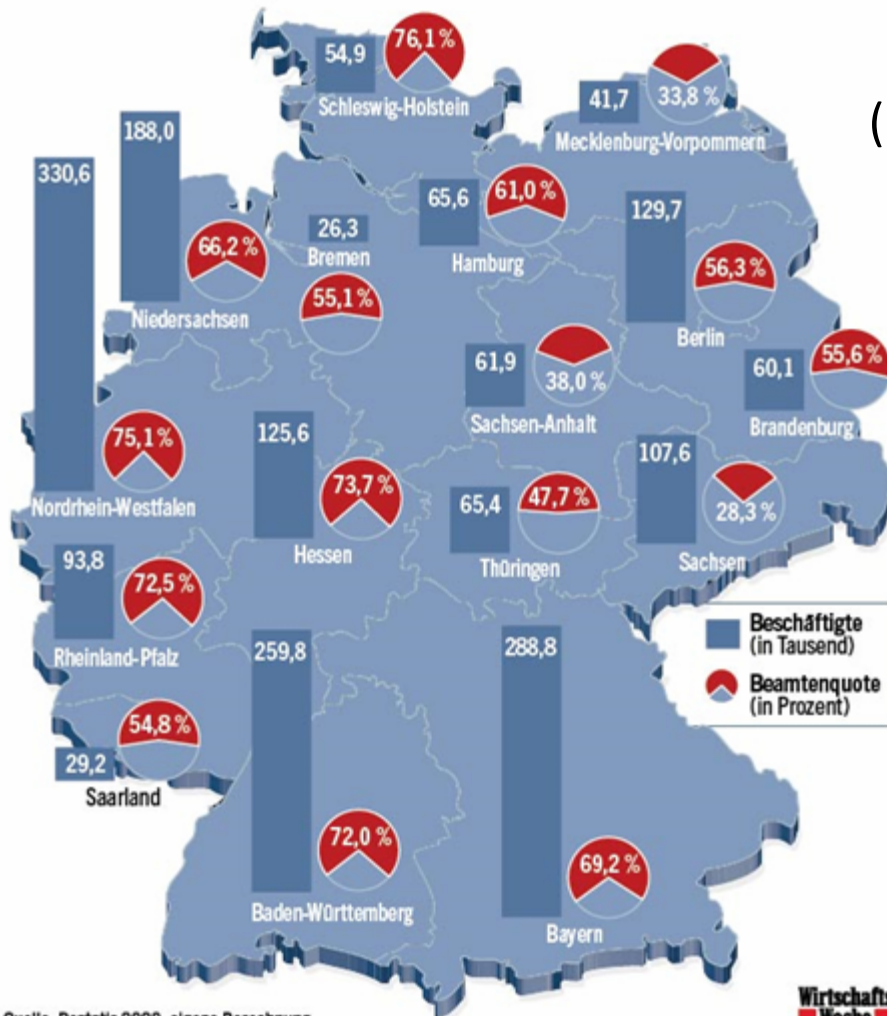
- **Höhe der Versorgungsbezüge** hängt von den **ruhegehaltsfähigen Dienstbezügen** und der **ruhegehaltsfähigen Dienstzeit** ab.
- **Ruhegehaltsfähige Dienstbezüge:** im Prinzip das Grundgehalt, das der Beamte zuletzt mindestens zwei Jahre bezogen hat.
- **Ruhegehaltsfähige Dienstzeit:** grundsätzlich alle Zeiträume, die im Rahmen des Beamtenverhältnisses für einen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn erbracht wurden. Zusätzlich Zeiten für Wehr- oder Zivildienst sowie die für die jeweilige Laufbahn notwendige Ausbildungszeit von bis zu drei Jahren.
- **Steigerungssatz** für jedes Jahr ruhegehaltsfähiger Dienstzeit **1,79375 Prozent**, maximal **71,75 Prozent** (früher maximal 75 Prozent) der ruhegehaltsfähigen Bezüge.
- **Aktuelle Altersgrenze:** 65 Jahre, teilweise schon heraufgesetzt auf 67
- **Finanzierung der Beamtenversorgung** aus dem **laufenden Haushalt** des Bundes und der Länder, also größtenteils **steuerfinanziert**. **Ausnahme:** kommunale Beamte (meist über Versorgungsverbände, die, vereinfacht beschrieben, auf einer Umlagefinanzierung beruhen).
- **Versorgungsleistungen:** Ruhegehalt, Witwen- und Waisenrente, Unfallvorsorge, Reihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall

Die Reformen der vergangenen Jahre im Überblick

- **Versorgungsergänzungsgesetz 2001:** Übertragung der „**Riester-Treppe**“ aus der Rentenanpassungsformel der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Der Höchstruhegehaltssatz sinkt schrittweise von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, der jährliche Steigerungssatz von 1,875 auf 1,79375 Prozent.
- **Versorgungsänderungsgesetz 2001:** Kürzung des Witwengeldes auf 55 Prozent. Als Ausgleich wird ein Kindererziehungszuschlag eingeführt.
- seit 2004: **Bundesländer** sind für Ausgestaltung des **Urlaubs- und Weihnachtsgelds** („Jahressonderzahlung“) **verantwortlich**. Urlaubsgeld wird größtenteils gestrichen, Weihnachtsgeld gekürzt.
- **Föderalismuskommission I: Übertragung der grundsätzlichen Gesetzgebungs-kompetenz** hinsichtlich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ihrer Beamten an die **Bundesländer**. Der **Bund** ist nur noch für die **allgemeinen Statusrechte und -pflichten** verantwortlich.

2. Die Beamten des Bundes und der Länder

PROBLEMZONE WEST Beschäftigte und Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst der Länder



Quelle: Destatis 2009, eigene Berechnung

Wirtschafts
Woche

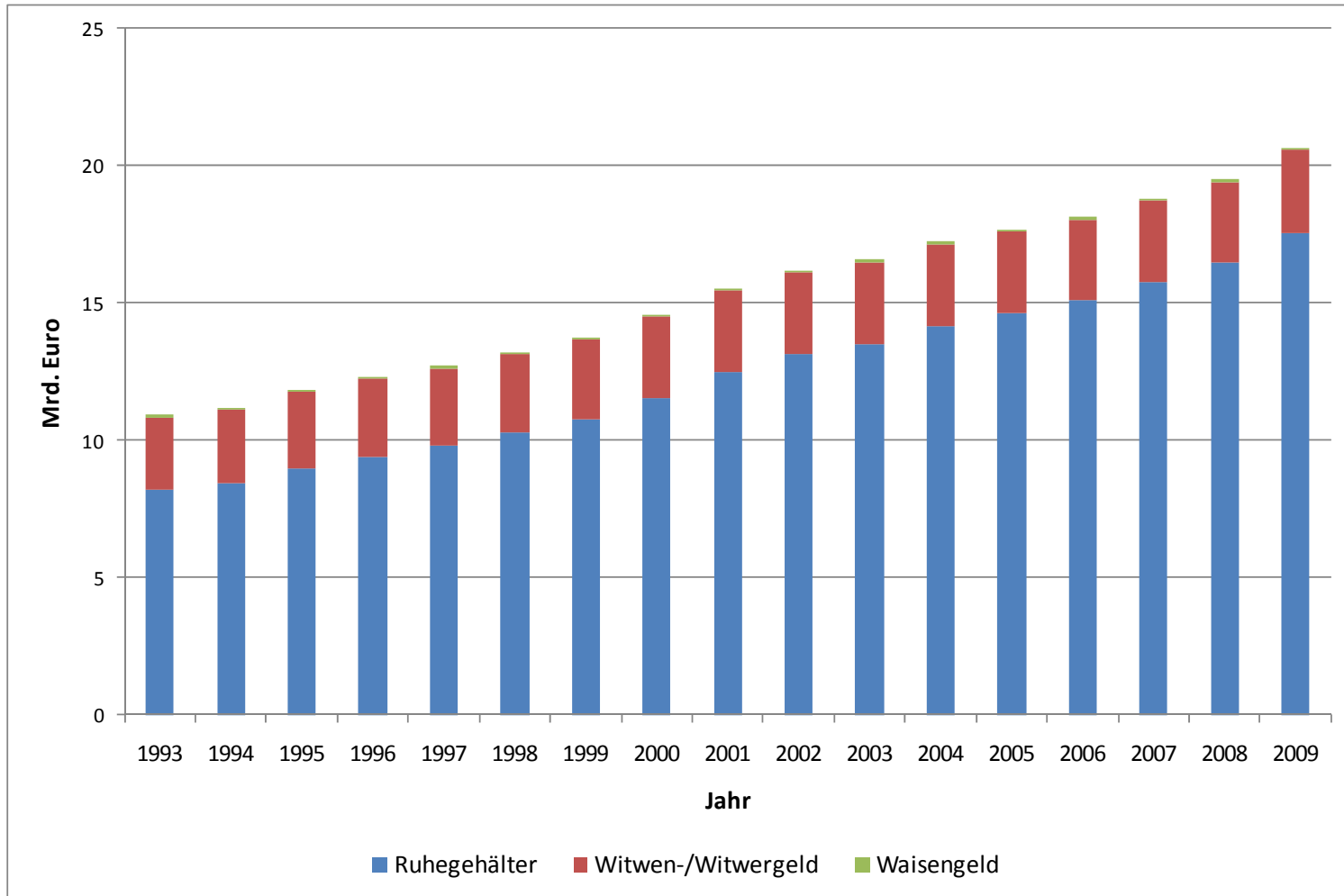
Unmittelbarer öffentlicher Dienst (Bund und Länder, ohne Gemeinden)

- 1,41 Mio. aktive Beamte
- 840.000 Angestellte
- Beamtenquote: 63 Prozent
- 630.000 Pensionäre
- 200.000 Witwen/Witwer

Quelle: Wirtschaftswoche vom 21.04.2010

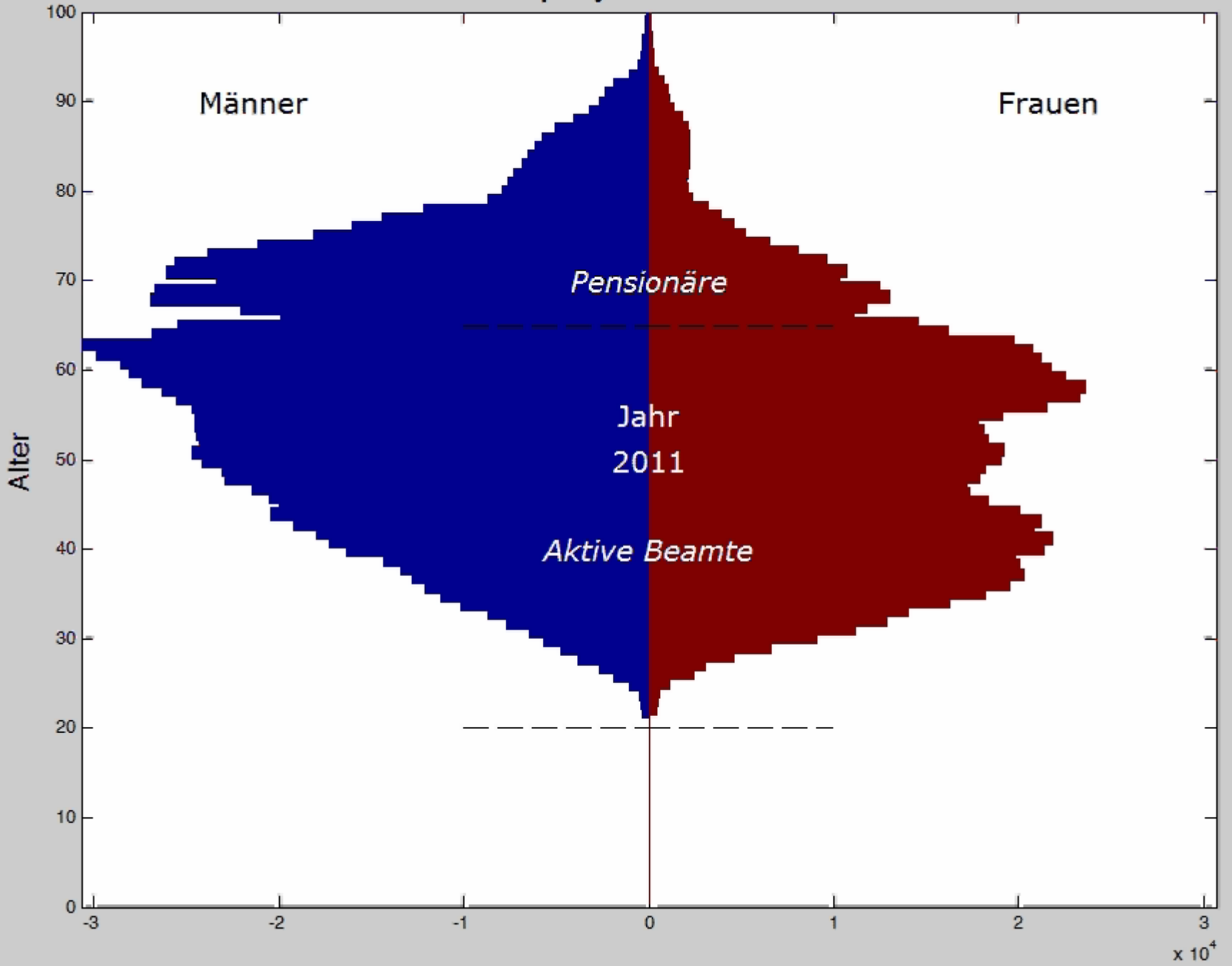


Historische Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben der 16 Bundesländer

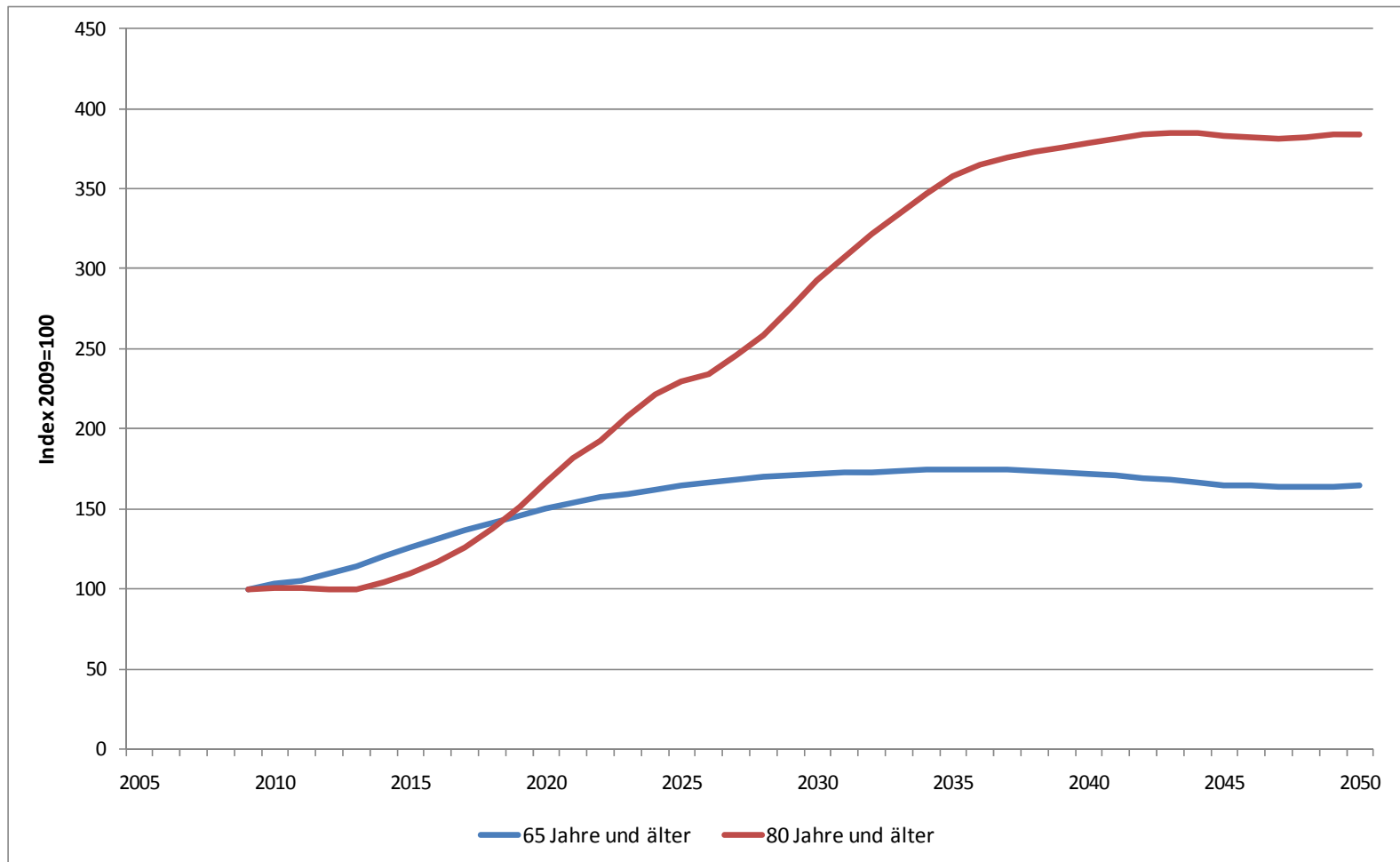


Quelle: Statistisches Bundesamt

Beamten- und Pensionärsprojektion Deutschland: 2011 bis 2050



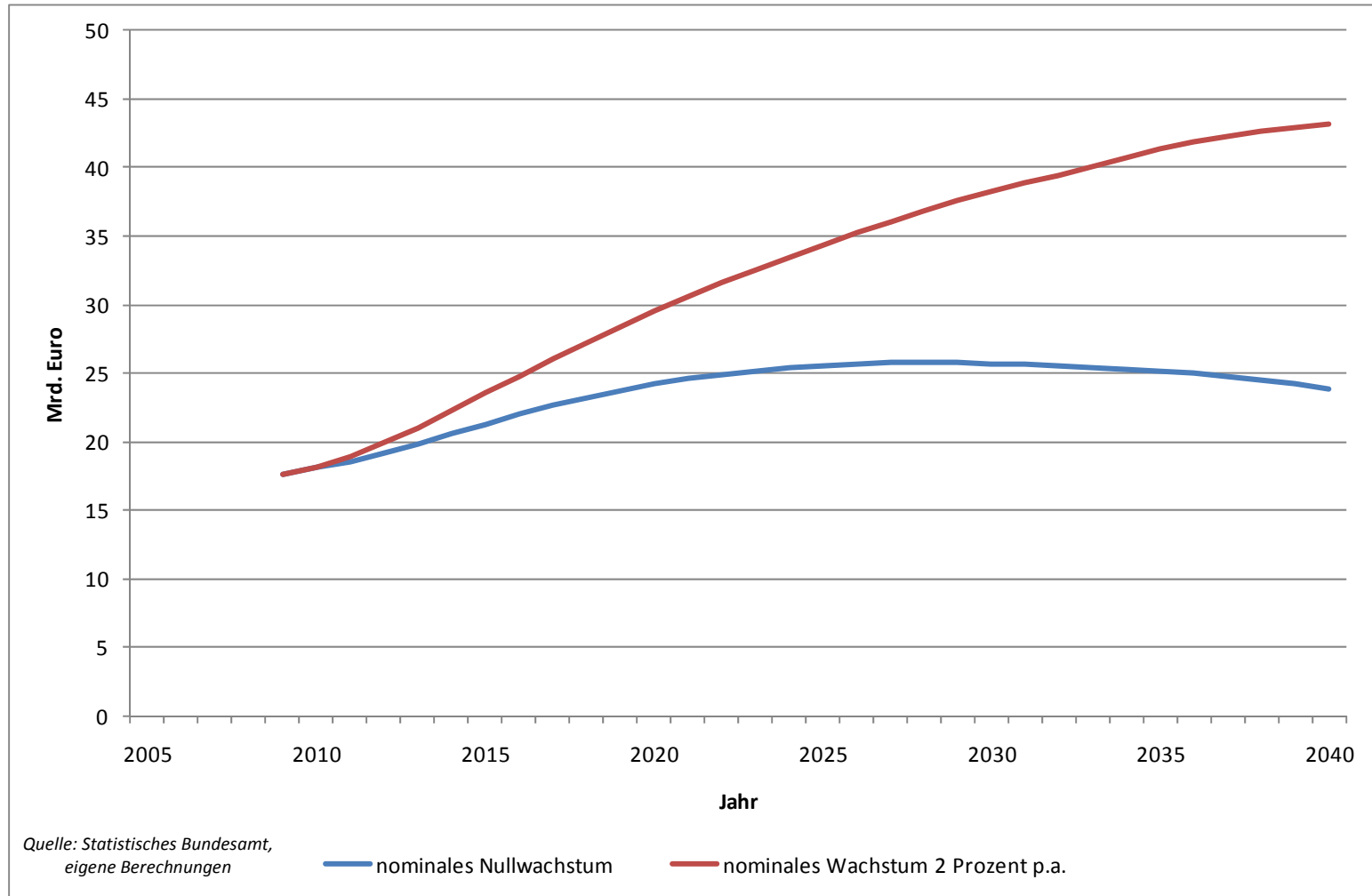
Entwicklung der Struktur der Pensionäre (Bundesländer und Bund, Neueinstellungen nicht bestandserhaltend)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

3. Projektion der Altersstruktur und Ruhegehaltsausgaben

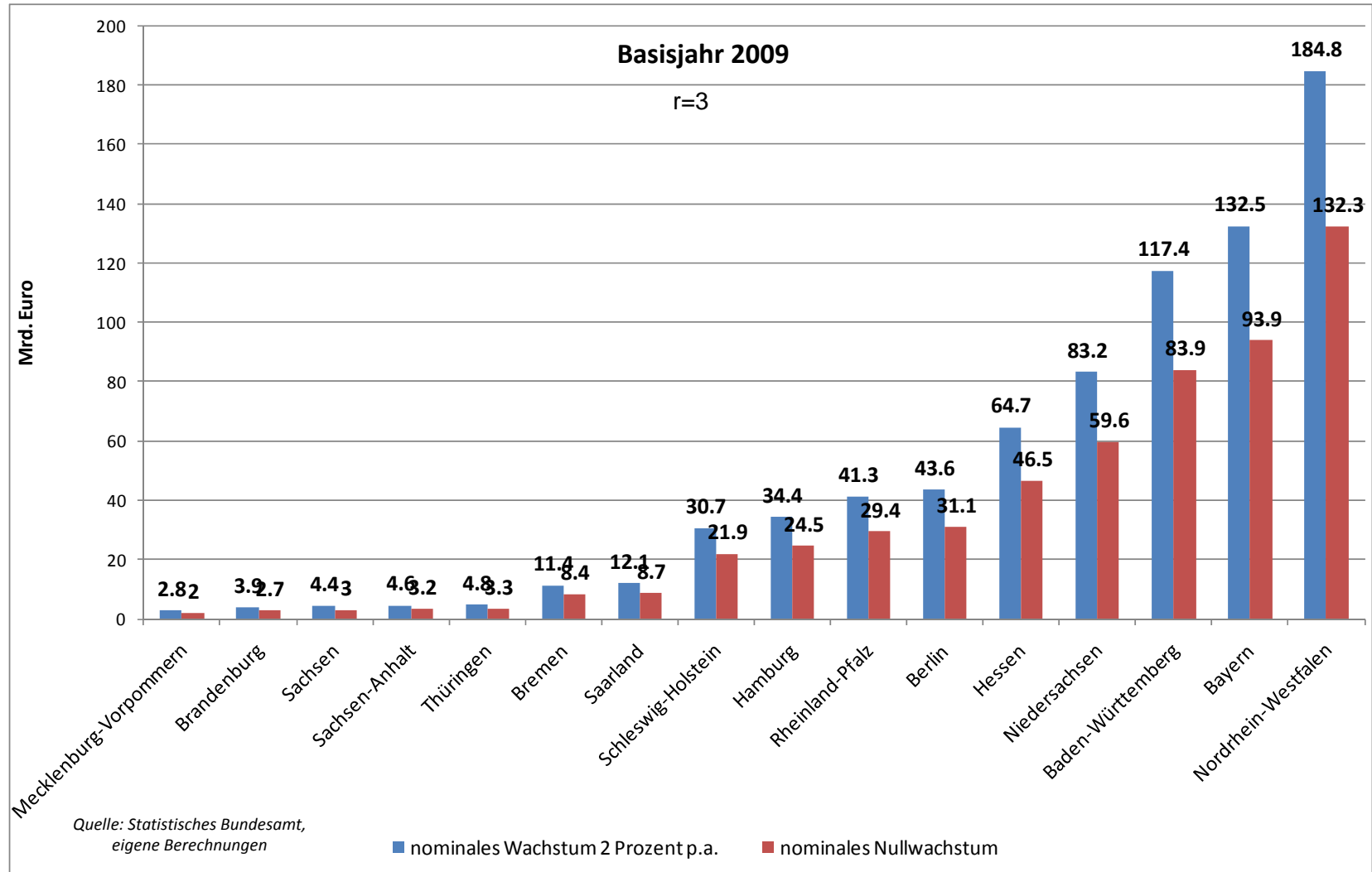
Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben der Bundesländer* (ohne weitere Verbeamtungen)



(*vorläufige Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojektes, noch nicht zur Veröffentlichung bestimmt)

3. Projektion der Altersstruktur und Ruhegehaltsausgaben

Barwert der Ruhegehaltsausgaben der Bundesländer bis 2050* (ohne weitere Verbeamtungen)

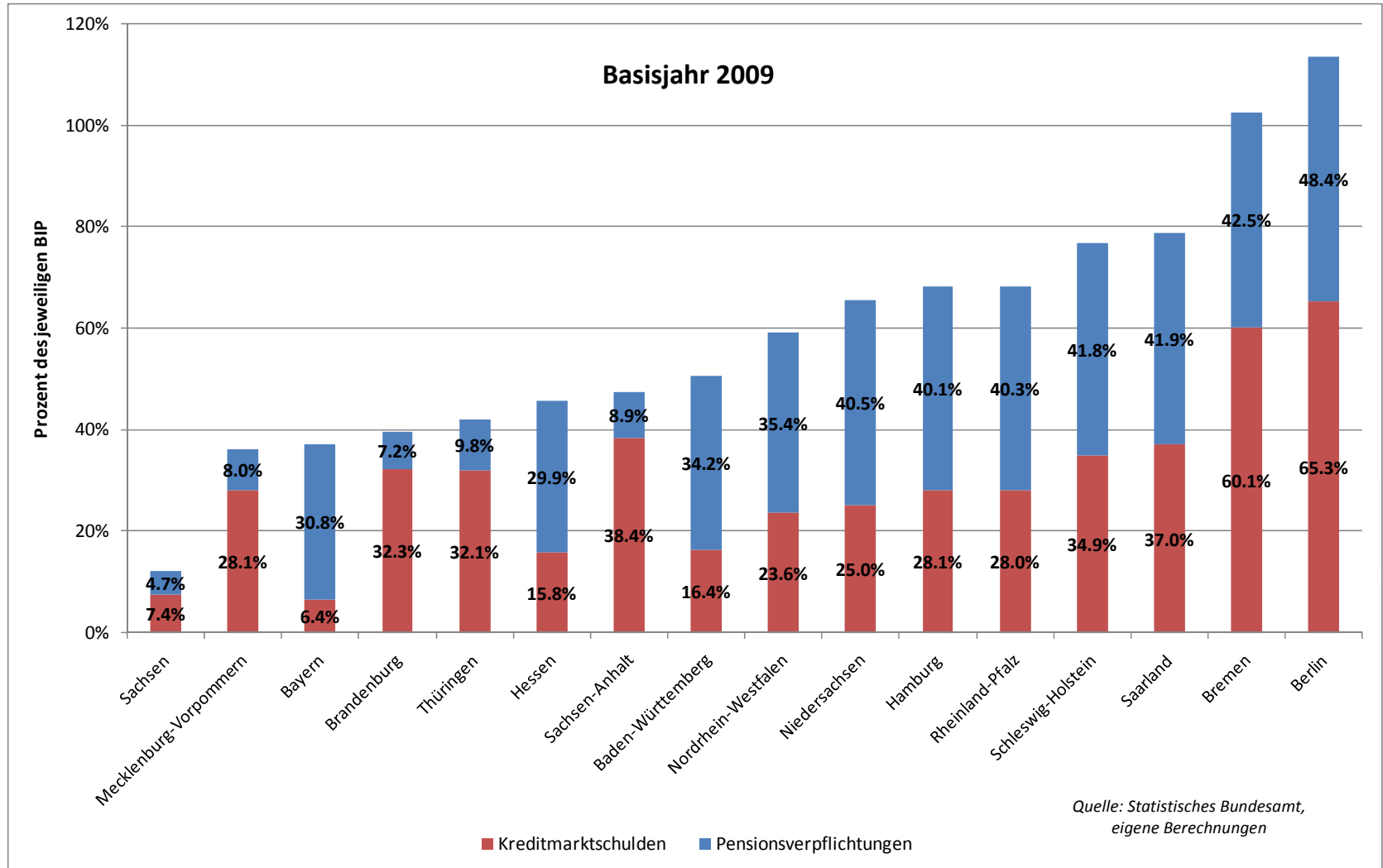


(*vorläufige Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojektes, noch nicht zur Veröffentlichung bestimmt)

3. Projektion der Altersstruktur und Ruhegehaltsausgaben



Kreditmarktschulden und Pensionsverpflichtungen in Prozent des BIP*



(*vorläufige Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojektes, noch nicht zur Veröffentlichung bestimmt)

4. Rücklagenbildung der Beamtenversorgung

- **Versorgungsreformgesetz 1998:** Bildung von verpflichtenden Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder durch Verringerung zukünftiger Besoldungsanpassungen.

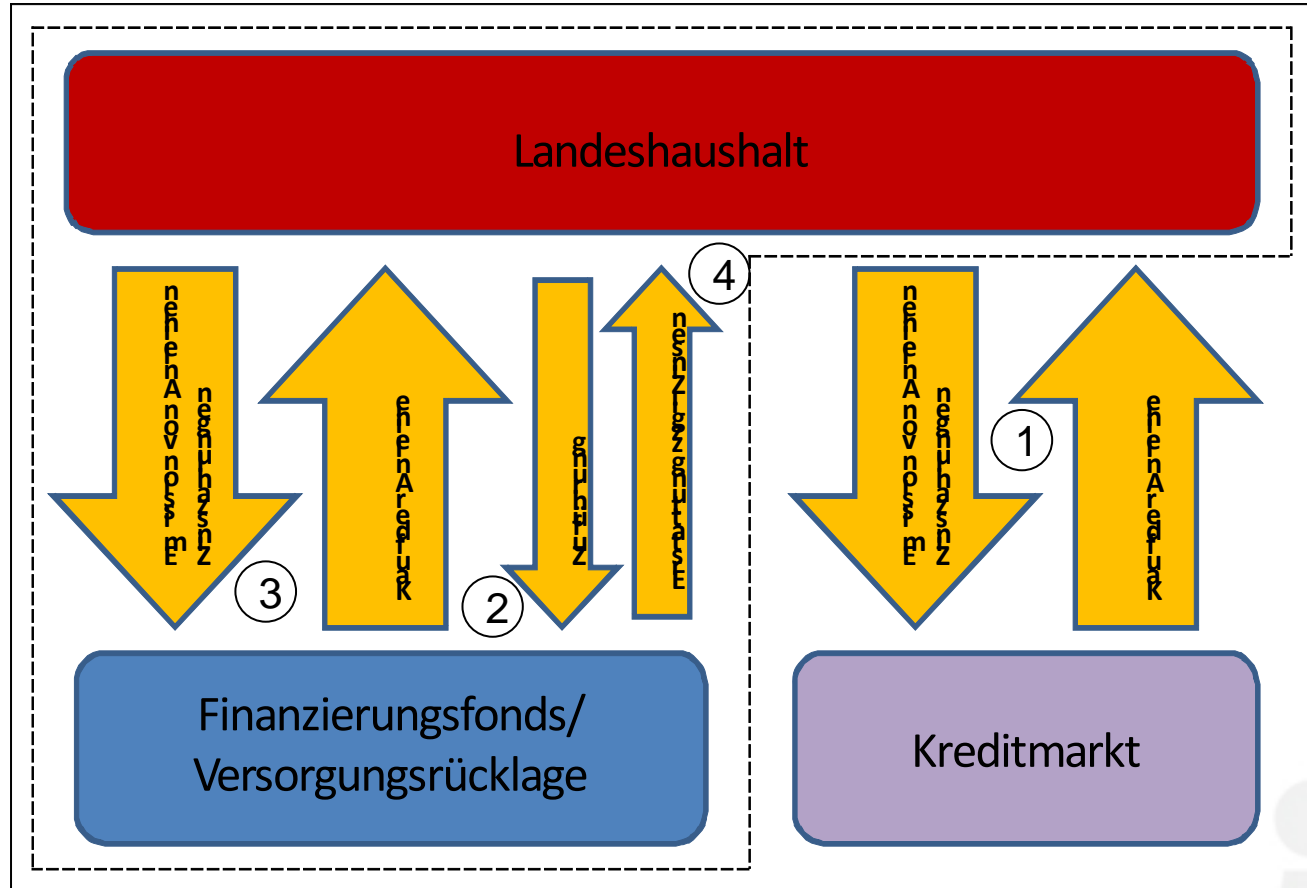




Anlagemöglichkeiten der vorhandenen Rücklagen

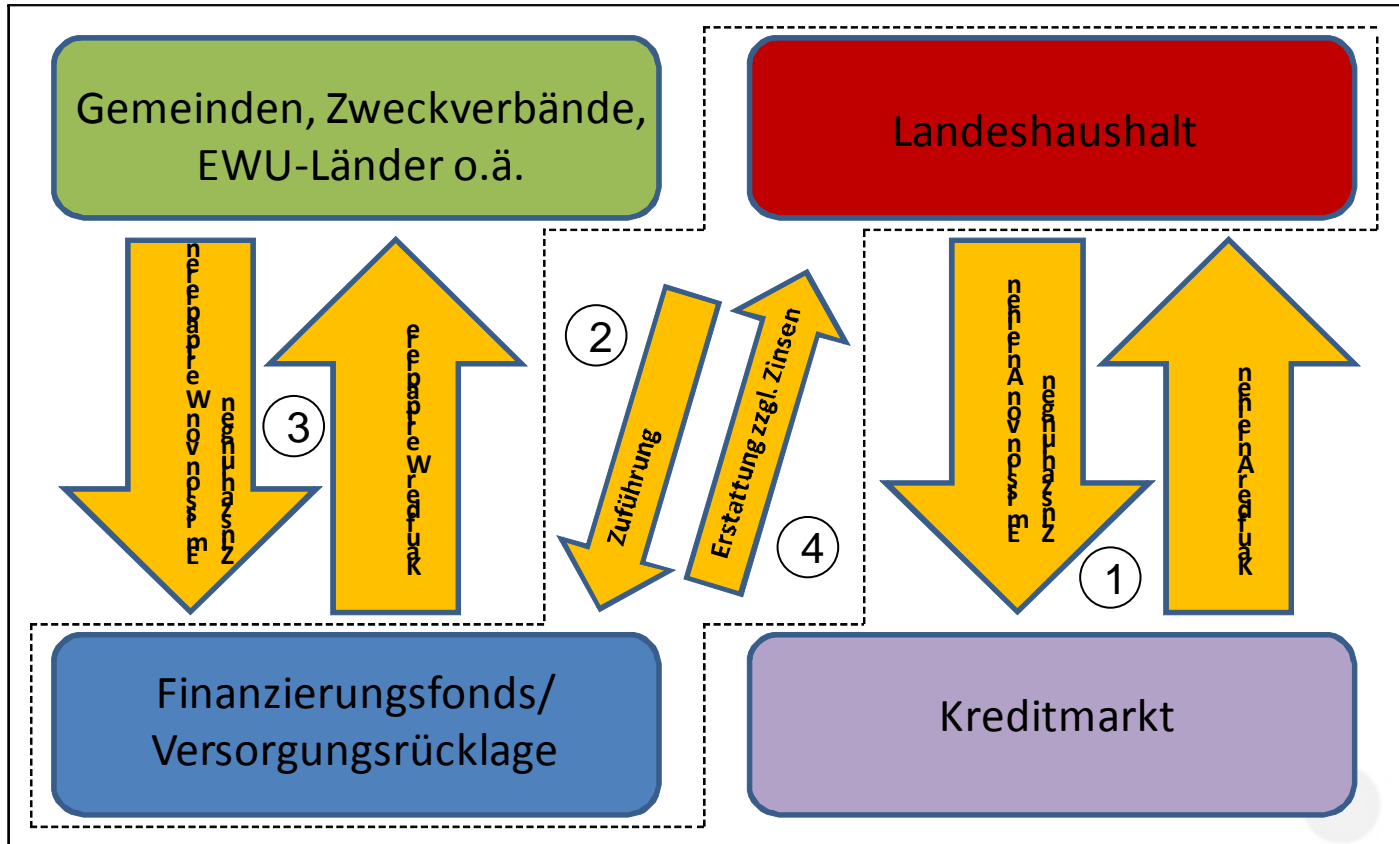


Schematische Darstellung der Anlagepolitik: Kauf eigener Landesschuldverschreibungen



- **Variante kreditfinanzierter Kauf eigener Landesschuldverschreibungen:** zusätzliche Zinsausgaben verursachend; Verschuldung in der Gegenwart für ein Ereignis, das erst in Zukunft eintreten wird.

Schematische Darstellung der Anlagepolitik: Kauf von Wertpapieren Dritter durch das Sondervermögen



- **Variante kreditfinanzierter Kauf externer Assets, wobei Soll- und Habenzinsen übereinstimmen: Nullsummenspiel**, theoretische Möglichkeit der Zinsarbitrage, widerspricht aber Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung.

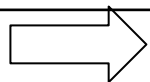
Finanzwissenschaftliche Bewertung

- Rücklagenbildung aus Neuverschuldung **widerspricht Prinzip der Kapitaldeckung**
- Der **Erwerb eigener Landesschuldverschreibungen** hat nichts mit dem Prinzip der Kapitaldeckung zu tun. Dasselbe gilt für eine **Anlage in externe Assets (Anleihen von Bund, Bundesländern, Kommunen) deren Habenzinsen weitgehend den dafür anfallenden Sollzinsen entsprechen.**
- Gefüllte Rücklagen erwecken **Anschein von Vorsorge**, haben aber gestiegene Verschuldung zur Folge.
- **Zuführungen an den Finanzierungsfonds werden zum Teil als Investitionen behandelt.** Dadurch stieg die verfassungsrechtliche **Kreditobergrenze** (zum Beispiel in Rheinland-Pfalz)
- Zum Teil **vorzeitige Mittelentnahme zum Haushaltsausgleich** (zum Beispiel in Niedersachsen: vorzeitige Auflösung der Versorgungsrücklage ab 2011)
- **Vergleich mit dem Generationenfonds Norwegens (*Statens pensjonsfond utland*):** Zuführung aus Überschüssen, breitere Diversifikation, Aktienanteil, Mittel werden ausschließlich im Ausland angelegt, **Erwerb norwegischer Staatsanleihen ist ausgeschlossen.**

Exkurs: Der Finanzierungsfonds Rheinland-Pfalz

Höhe der monatlichen Zuführung

relevante Beamtengruppe	Zuführungshöhe ab 1996	Zuführungshöhe ab 2001	Zuführungshöhe ab 2006
Beamte mit besonderer Altersgrenze nach den §§ 208 und 216a des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz	23,48 v.H.	29,60 v.H.	37,60 v.H.
Lehrer	27,00 v.H.	28,50 v.H.	35,80 v.H.
Richter und Beamte mit Ämtern in der Bundesbesoldungsordnung R	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.
Beamte in Ämtern der Bundesbesoldungsordnung C	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.
übrige Beamte des einfachen Dienstes	18,74 v.H.	21,50 v.H.	27,70 v.H.
übrige Beamte des mittleren Dienstes	18,74 v.H.	21,50 v.H.	27,70 v.H.
übrige Beamte des gehobenen Dienstes	20,80 v.H.	24,80 v.H.	32,80 v.H.
übrige Richter und Beamte des höheren Dienstes	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.



für die Versorgung der Beamten, deren Dienstverhältnis **nach dem 1. Oktober 1996** begründet wurde.

“Bei Vergangenen können nicht einmal die Götter Hilfe leisten.”

Plinius d.J.

- **Wachstum der Ruhegehaltsausgaben** erfolgt besonders in den Jahren, in denen die ohnehin schon vorhandenen **Finanzierungsdefizite** aufgrund der Schuldenbremse abzubauen sind und ist nicht abwendbar.
- **„Zweite Welle“** in Form von Beihilfeleistungen und Hinterbliebenenversorgung.
- **Bisherige Rücklagenbildung unzureichend** gleicht dem **„Tropfen auf den heißen Stein“**, wirkt höchstens langfristig.
- Um das Wachstum der Pensionsausgaben zumindest zu dämpfen, bedarf es einer **wirkungsgleichen Übertragung** der **Reformmaßnahmen**, die in der **Gesetzlichen Rentenversicherung** bereits umgesetzt sind.
 - **Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre**
 - **Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors**
 - **Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten**
 - **Kein Sonderopfer, sondern Gleichbehandlung** mit den Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung.



Zum aktuellen Reformstand





FORSCHUNG
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

www.generationenvertraege.de

