

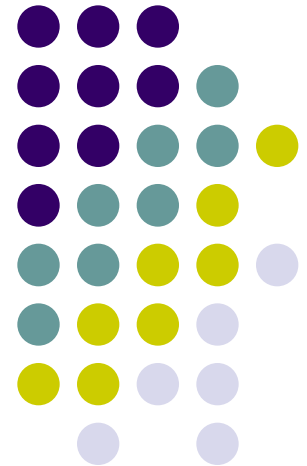
Die Beamtenversorgung - Reformoptionen für die Leistungs- und die Finanzierungsseite

Steffen Walther

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

FNA-Graduiertenkolloquium 2011

7.-8. Juli, Berlin



Gliederung



1. Einordnung
2. Grundzüge der Beamtenversorgung und institutionelle Unterschiede zur Gesetzlichen Rentenversicherung
3. Veränderte Rahmenbedingungen und ein zeitgemäßes Zielsystem
4. Auswirkungen der bisherigen Reformen
5. Analyse der Reformoptionen
 - 1) für die Leistungsseite
 - 2) für die Finanzierungsseite
6. Fazit und Ausblick



1. Einordnung

Forschungsstand zur Beamtenversorgung

- **Überwiegend rechtswissenschaftliche Analysen** (insb. Battis, Merten, Wolff, Lindner, Ruland, Pechstein)
- **Ökonomische Arbeiten**
 - zur Ausgabenentwicklung und Auswirkungen auf die Haushalte (Färber 1988,1995; BMI 2005, 2009; Besendorfer/Dang/Raffelhüschen 2006; Fuest 2007),
 - zu Kostenvergleichen zwischen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst (z.B. Färber/Stiller/Schaft 1999; DIW 1996),
 - zu Reformoptionen und Auswirkungen (Bomsdorf 2003; SVR 2005; Benz/Hagist/Raffelhüschen 2009; Haug 2011)
- **Ganzheitlicher Ansatz** (Färber/Funke/Walther 2011)

Ziel des Dissertationsprojekts

- Umfassende ökonomische Analyse des Alterssicherungssystems der Beamten und der verschiedenen Reformmöglichkeiten



2. Grundzüge der Beamtenversorgung und institutioneller Vergleich mit der GRV

Grundprinzipien

Beamtenversorgung

GRV

Gemeinsamkeiten

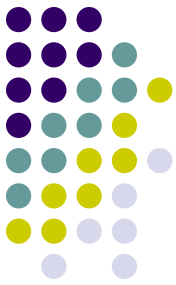
- Staatliche Pflichtsysteme mit sozialem Ausgleich
- Einbeziehung nach Stellung im Erwerbsleben
- Abgesicherte Risiken: Alter, Invalidität und Tod

Unterschiede

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Art. 33 (5) GG● Regelsicherung + bAV● Versorgungsprinzip (wenige Elemente der Vorsorge und der Risikoversicherung) | <ul style="list-style-type: none">● Art. 14, 20 (1), 28 (1), 3 GG● Regelsicherung● Vorsorgeprinzip (staatlich und individuell), Risikoversicherung |
|--|--|

Beamtenversorgung

GRV



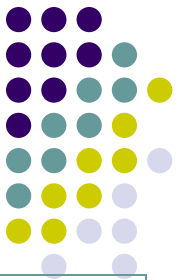
Leistungsseite

- Regelaltersgrenze 65 (Anhebung auf 67)
- Leistungszusage
- Ruhegehalt aus Bezügen des letzten Amtes
- Mindestpension
- Inkonsistente Regelungen zu Hinzuverdienst und EK-Anr.
- Leistungszusage mit Beitragsorientierung
- Rente gemäß relativer Lohnposition im Erwerbsleben
- Keine Mindestrente (Grundsicherung im Alter)

Finanzierung

- Ausgabeseitig determiniertes Finanzierungsvolumen
- Steuern, (theor. Zinserträge)
- Keine (kalk.) Beiträge
- „implizites Umlageverfahren“ mit sehr geringer Transparenz
- Beiträge (Umlagen), Steuern
- Beitrag 19,9% (1/2 AN u. AG)
- Teilhabeäquivalenz zwischen Beitrag und Leistung

3. Veränderte Rahmenbedingungen und ein zeitgemäßes Zielsystem



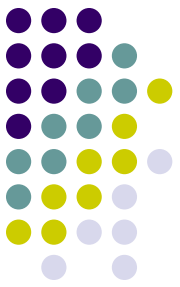
Rahmenbedingungen



- Demographischer Wandel (steigende LE, sinkende Anzahl der Steuerzahler)
- Altersstruktur im öffentlichen Dienst
- Modernisierungsprozess der Verwaltung („aktives Leistungsprinzip“, Flexibilität des Personals, Lebenslanges Lernen)
- Entwicklung im Gesamt-Alterssicherungssystem

Zielkriterien

- Amtsangemessene Alimentation (Grundsatz) zeitgemäß interpretieren
- Systemkonforme, zeitgemäße und anreizkompatible Leistungsausgestaltung:
Stärkere „Beitragsorientierung“, angemessene und an der Lebensarbeitszeit & -leistung ausgerichtete Leistungshöhe, Frühpensionierung vermeiden, „Unverfallbarkeit“, Armutssicherheit
- Nachhaltiges Finanzierungssystem etablieren:
Perioden- und verursachungsgerechte Kostenzurechnung, Vermeidung weiterer Lastenverschiebungen, ausgewogene Verteilung der Altlasten

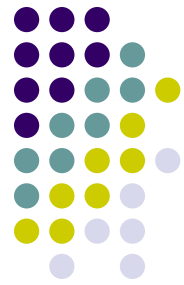


4. Auswirkungen der bisherigen Reformen

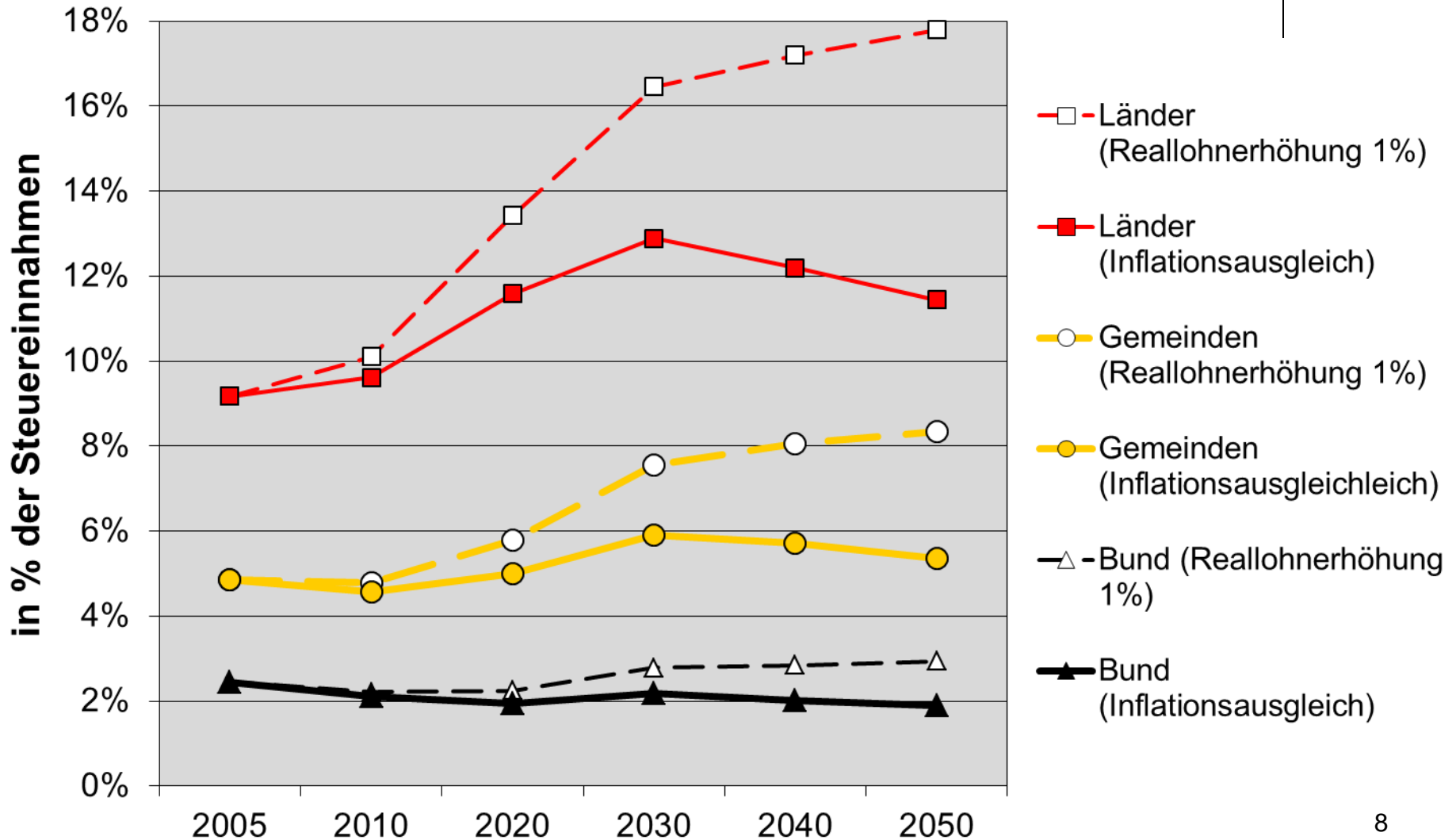
Reformen seit 1989

- Maßnahmen zur Eindämmung der Alterssicherungskosten
 - „Wirkungsgleiche“ Übertragung der Reformen aus der GRV seit 1989
=> erhebliche Kürzungen beim Versorgungsniveau
 - Abkopplung des öffentlichen Dienstes von der Reallohnentwicklung
 - Bildung einer Versorgungsrücklage durch Dämpfung der Bezügeanpassungen
 - Einrichtung einzelner Versorgungsfonds (RLP, Bund u.a.)
- Einführung des Leistungsprinzips in der Alimentation
 - Absenkung der Grundbesoldung („kostenneutral“)
 - Einführung von (nicht ruhegehaltfähigen) Leistungsprämien u. -zulagen

Ausgabenentwicklung

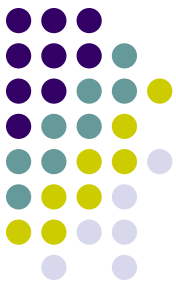


Vorausberechnung der Versorgungssteuerquoten (Gebietskörperschaften):

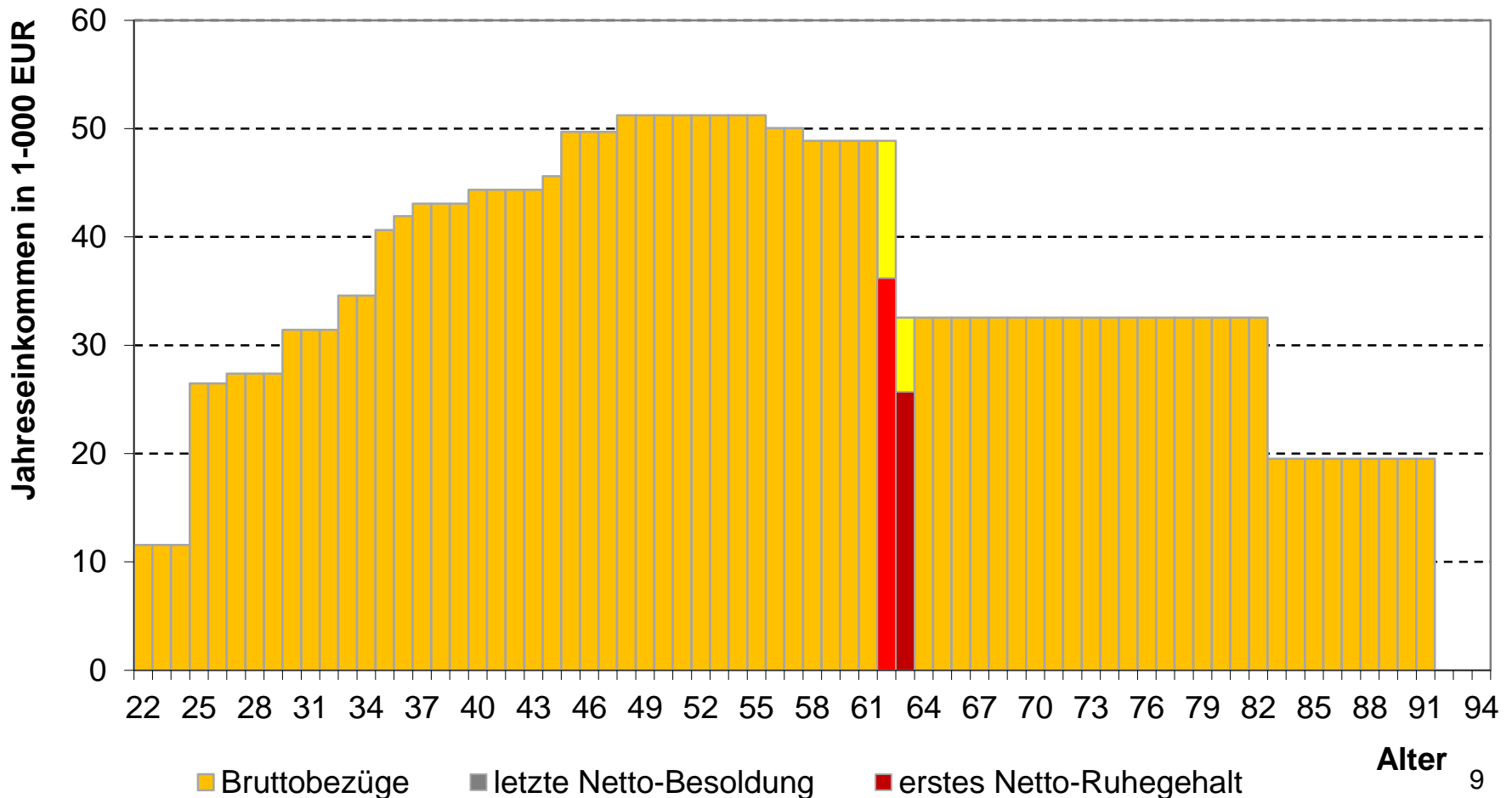


Ruhegehaltsniveau (brutto und netto)

- Verhältnis vom ersten Ruhegehalt zur letzten Besoldung anhand von Modellerwerbsbiographien (Realbetrachtung bei Inflationsausgleich)



Beamter im gehobenen Dienst (Pensionseintritt mit Altersgrenze):

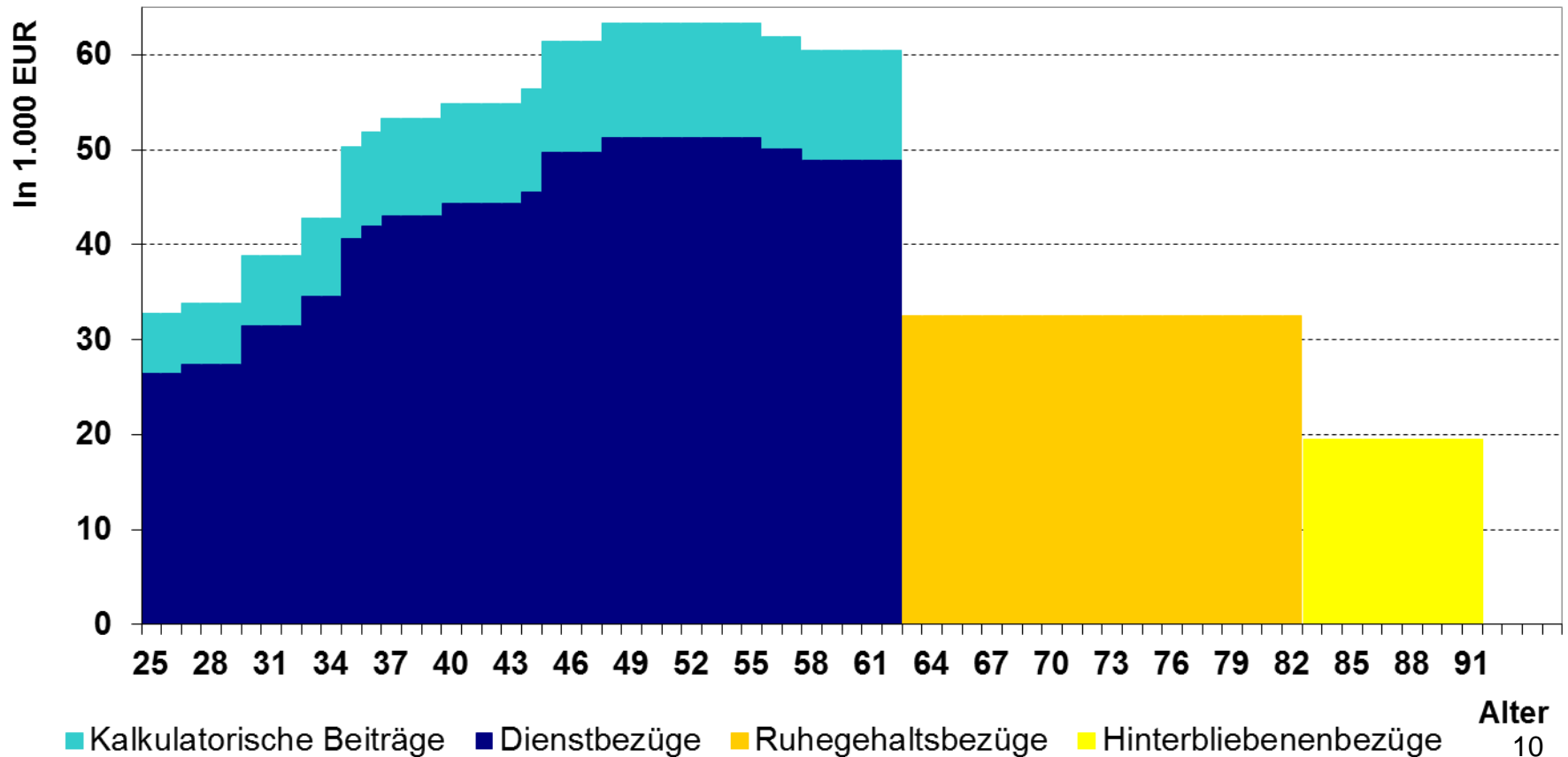


Kalkulatorische Beiträge

- Individuell erforderliche Beitragssätze in einem kapitalgedeckten System (Barwertmethode mit realem Diskontsatz von $i = 2,5\%$; Basisbetrachtung)



Beamter im gehobenen Dienst (Pensionseintritt mit Altersgrenze):

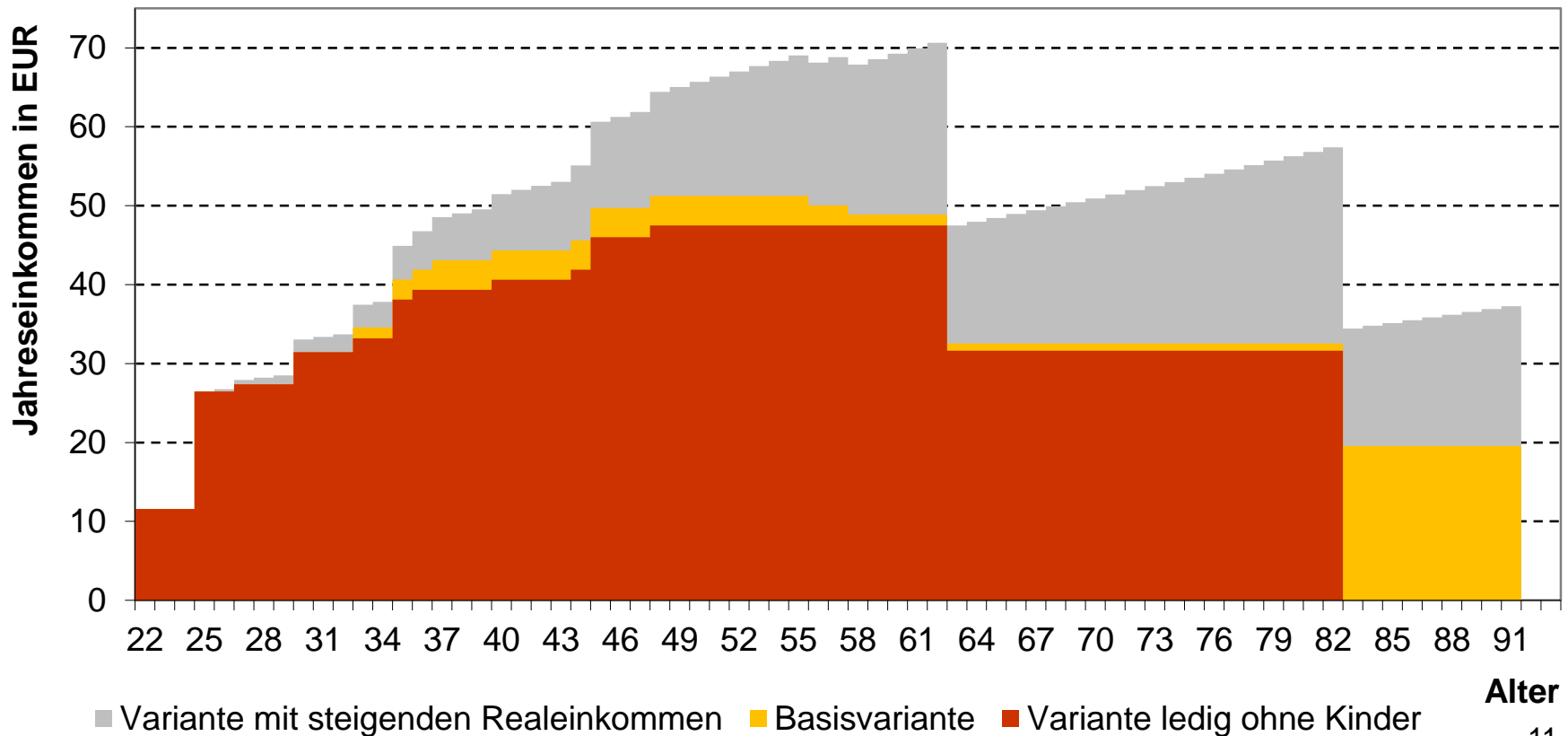


Sensibilitätsanalysen



- Sensibilitätstest 1: Jährlich um 1% real steigende Bezüge
- Sensibilitätstest 2: Lediger Beamter (Wegfall Familienzuschlag und Hinterbliebenenversorgung)

Beamte im gehobenen Dienst (Pensionseintritte mit Altersgrenze):



Zwischenfazit



- Trotz Niveauabsenkung und weiteren Kürzungen steigen Versorgungsausgaben **und** kalkulatorische Beitragssätze langfristig weiter an.
- Regelungen im Versorgungsrecht sind kaum anreizkompatibel und das Ruhegehalt orientiert sich unzureichend an Lebensarbeitszeit und –leistung der Beamten.
- Zunehmend Probleme eine verfassungskonforme Versorgungshöhe zu erreichen (bei Mindestpension Altersarmut möglich)
- Zielkonflikt: Tragfähigkeit der öffentliche Haushalte auf der einen und Sicherung von (verfassungskonformen) Alterseinkommen plus Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite.
- Strukturelle Reformen im Versorgungs- und Finanzierungssystem sind notwendig, um diesen Konflikt zu „entschärfen“.



5. Analyse der Reformoptionen

Ausgangspunkt: Trotz zahlreicher Reformen der letzten Jahre wurden grundlegende strukturelle Probleme der BV nicht beseitigt!

Bestehender Reformbedarf

- Leistungsseite:
 - Systemkonforme und zeitgemäße Ausgestaltung
 - Anreizkompatible Versorgungsleistungen
 - Soziale Ausgleichsfunktion und Dynamisierung stärker berücksichtigen
- Finanzierungsseite:
 - „Mikro- und Makroökonomische“ Kostentransparenz
 - Inter- und intragenerative Verteilungswirkungen
 - Sicherheit der Versorgungszusage und institutionelle Ausgestaltung



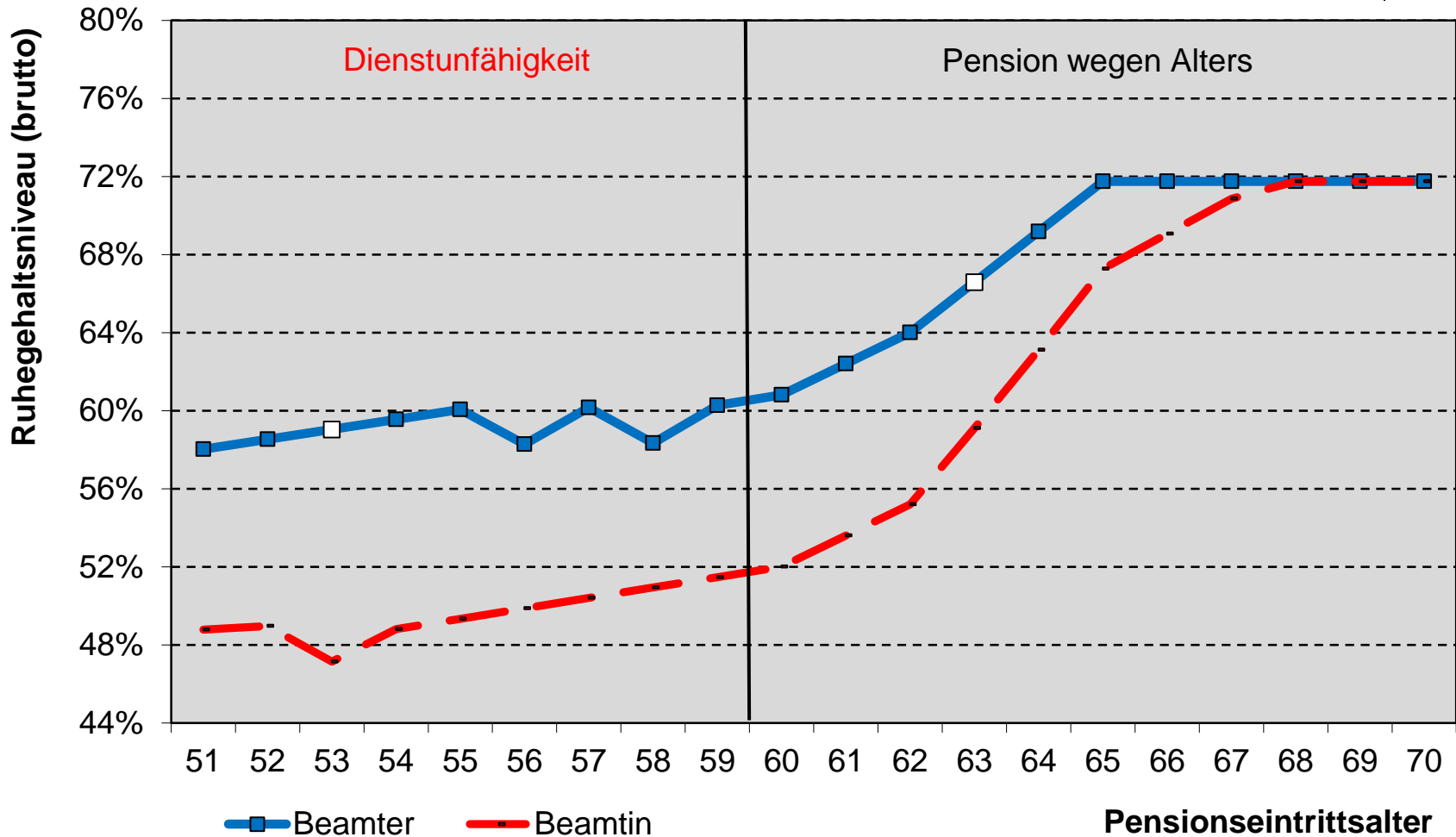
5.1 Reformansätze für die Leistungsseite

- Größte Effizienzreserven: Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Erhöhung des tatsächlichen Pensionseintrittsalters
 - Anreizproblematik hinsichtlich des Pensionseintrittsverhaltens lösen
 - Flexibleren Übergang in den Ruhestand ermöglichen
- Sozialverträgliche Umsetzung durch Konzepte des lebenslangen Lernens, alters- und altersgerechter Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsmanagements (Dienstunfähigkeit reduzieren)
- Bezugspunkt Lebensarbeitsleistung im Versorgungsrecht stärken (Höchstruhegehaltssatz; Leistungszulagen und –prämien)
- Horizontale Flexibilität des öffentlichen Dienstes zur Privatwirtschaft ermöglichen (Unverfallbarkeit der Versorgungsansprüche)
- Untergrenzen für weitere Absenkungen definieren (Mindestpension in Relation zur Grundsicherung)

Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf das Ruhegehaltsniveau (Basismodelle/derzeitiges Recht)



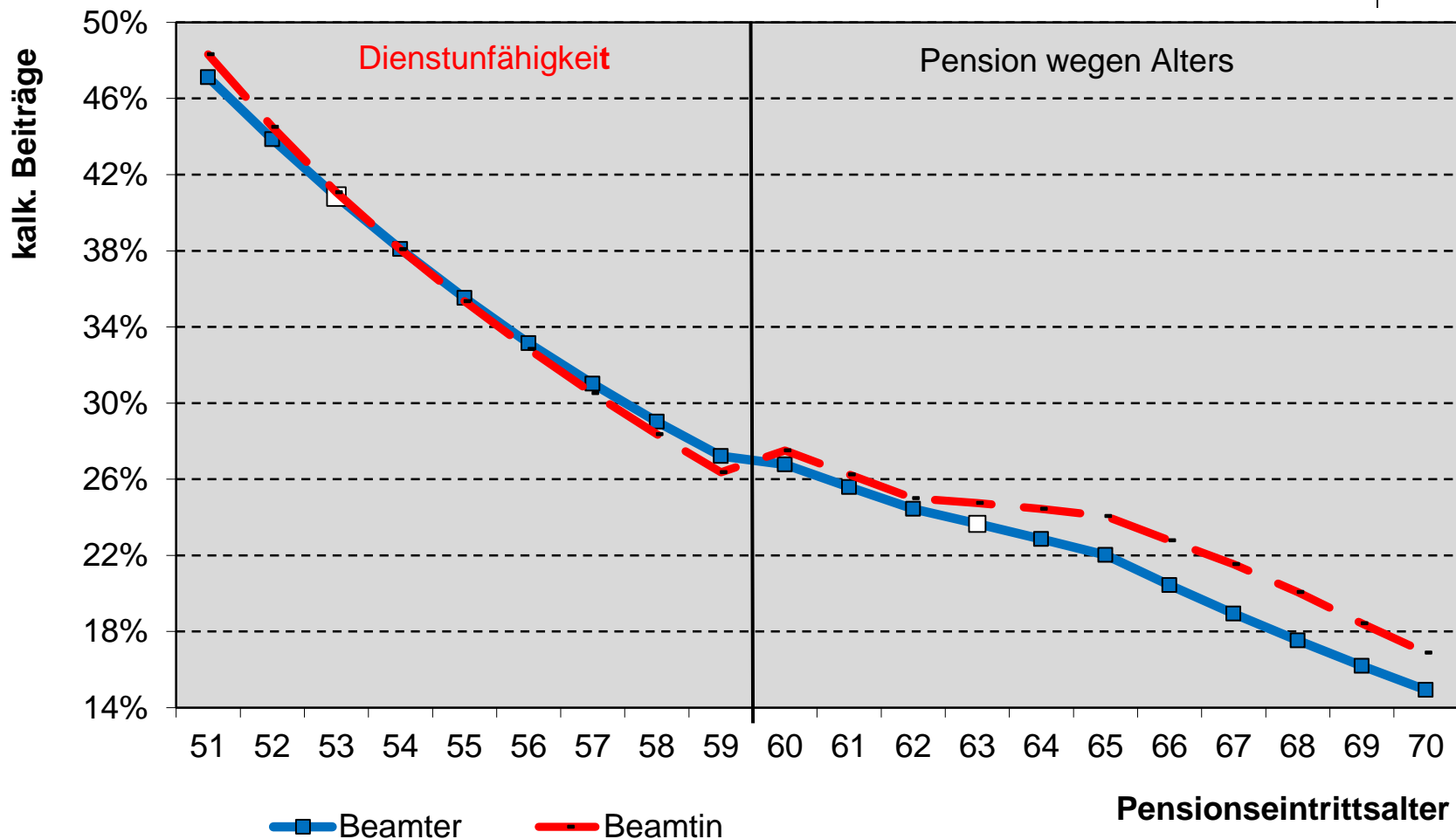
Simulation anhand Modellerwerbsbiographien „gehobener Dienst“:



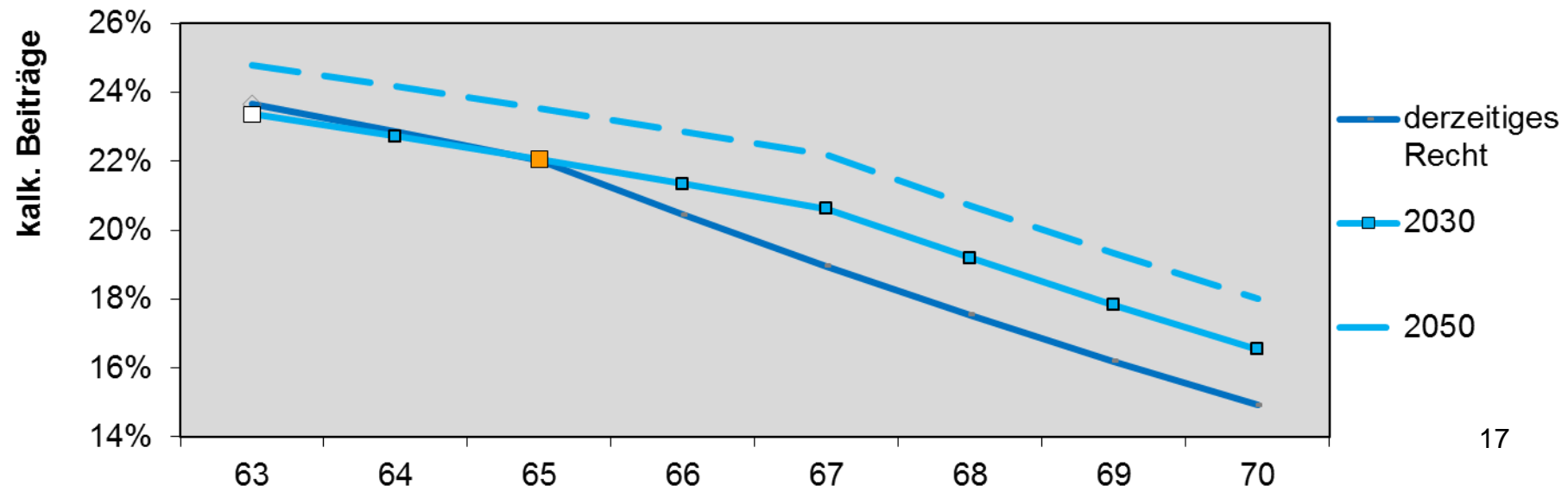
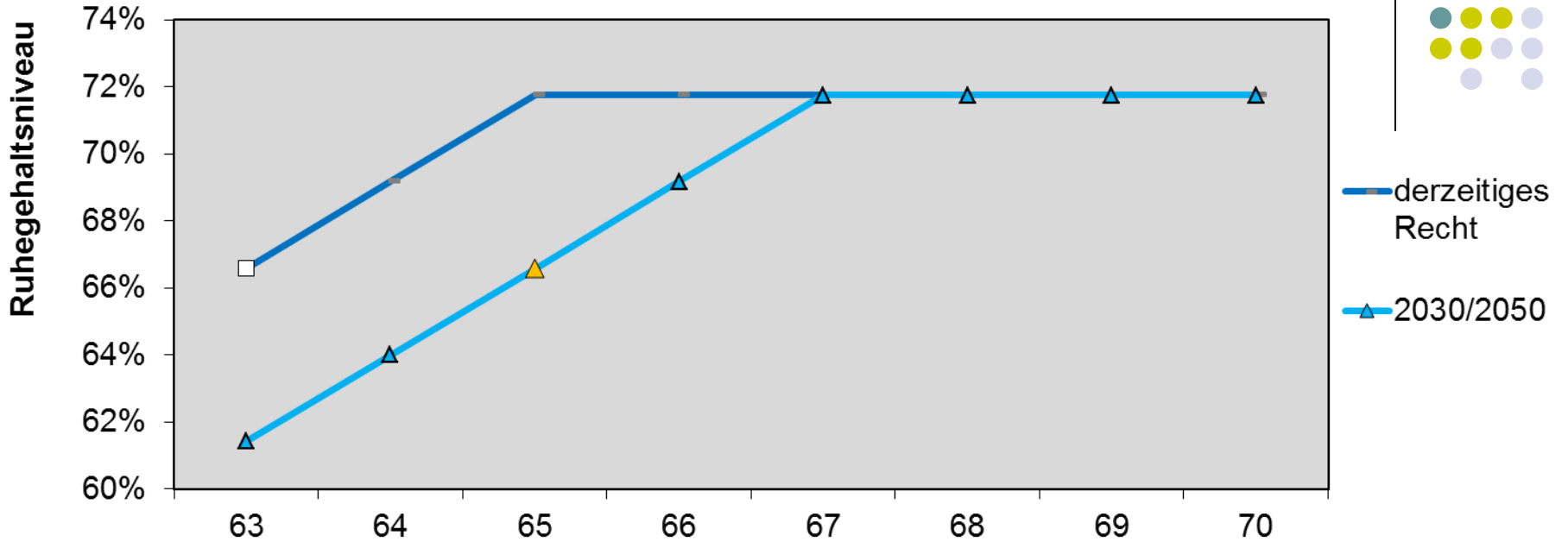
Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf den kalkulatorischen Beitragssatz (Basismodelle/dR)



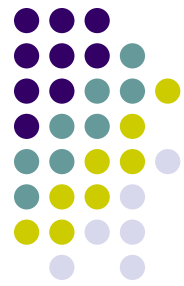
Simulation anhand der Modellerwerbsbiographien „gehobener Dienst“:



Effekt der Anhebung der Altersgrenze auf 67 (und der steigenden Lebenserwartung)

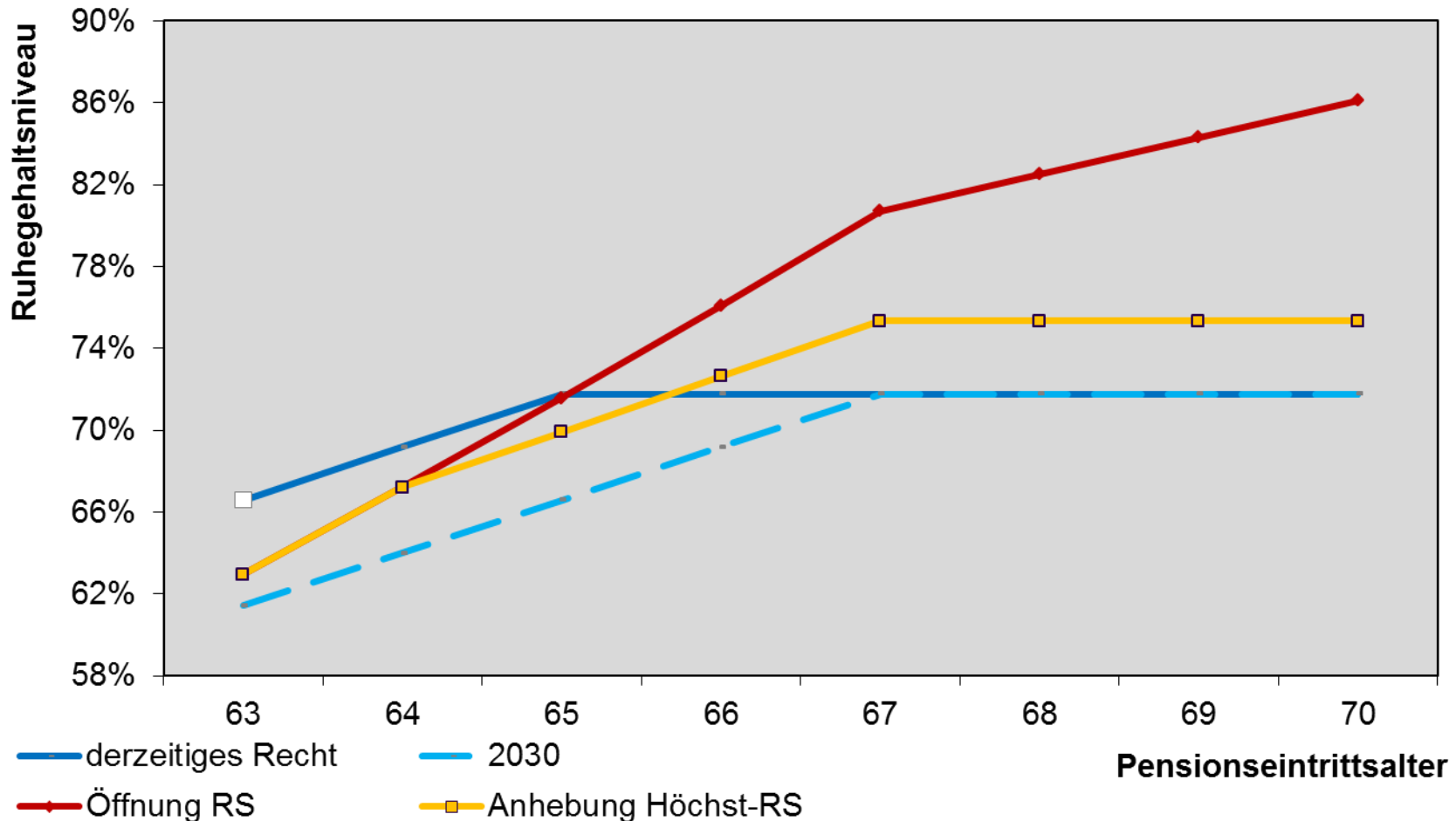


Reformvorschlag: Öffnung der Ruhegehaltsskala



Variante 1: Aufhebung einer Begrenzung des Ruhegehaltssatzes

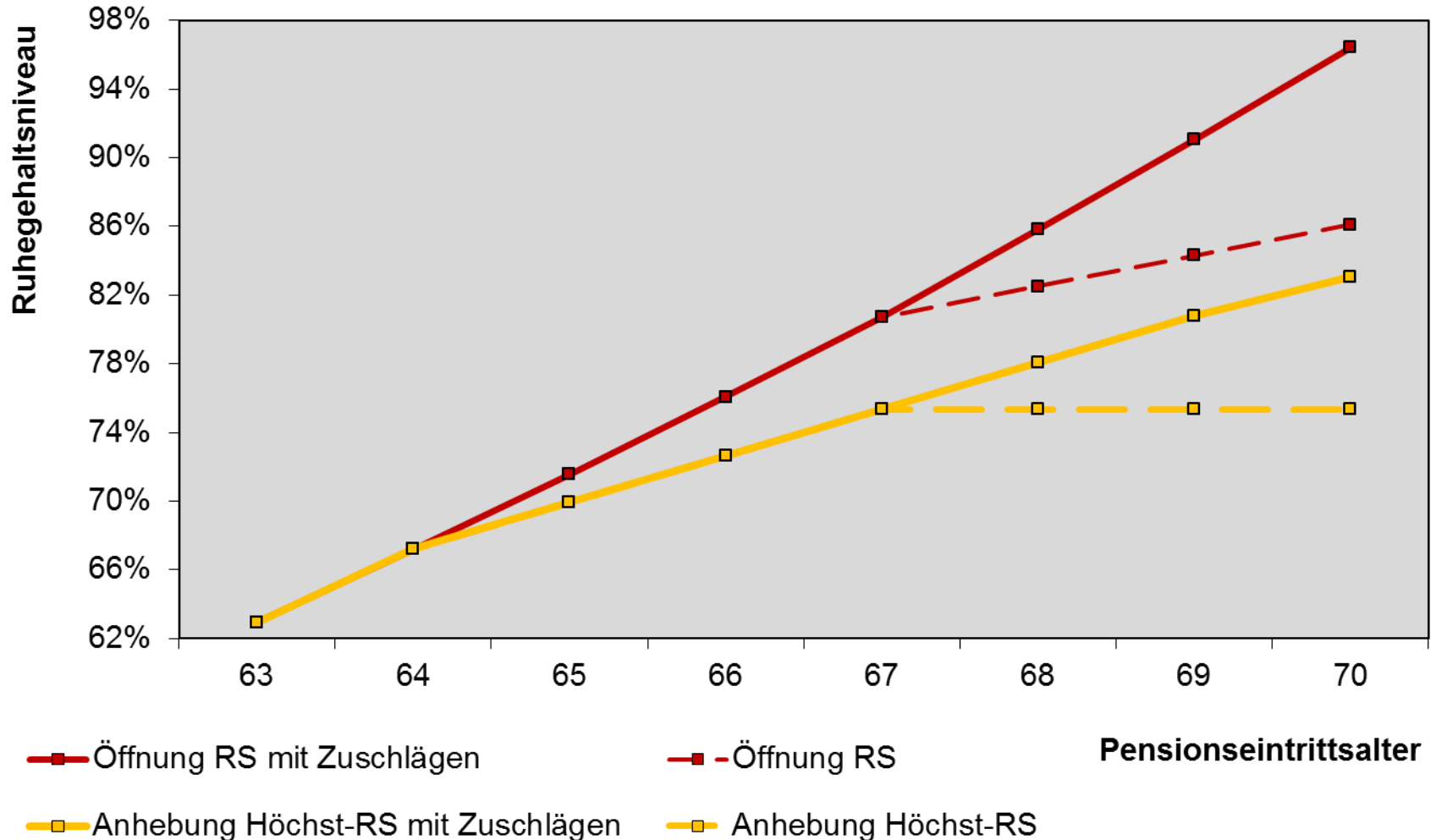
Variante 2: Öffnung in Relation zur Anhebung der Altersgrenze (2 Jahre)



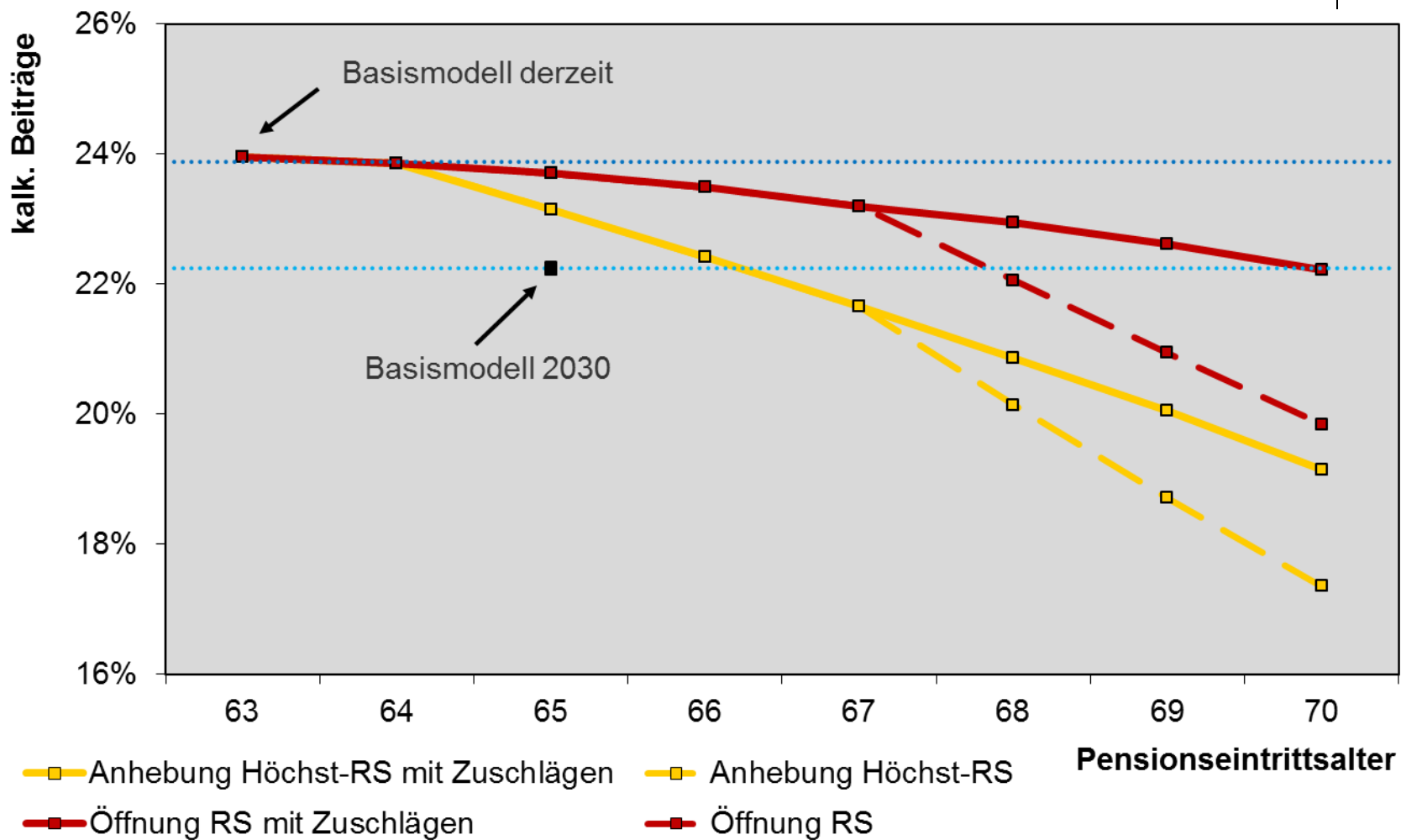
Reformvorschlag: Einführung von Versorgungszuschlägen



Anreize für ein Hinausschieben des Pensionseintritts über die Regelaltersgrenze hinaus werden gestärkt



Auswirkungen der Reformvorschläge „Öffnung der Ruhegehaltsskala“ und „Versorgungszuschläge“ auf den kalkulatorischen Beitragssatz

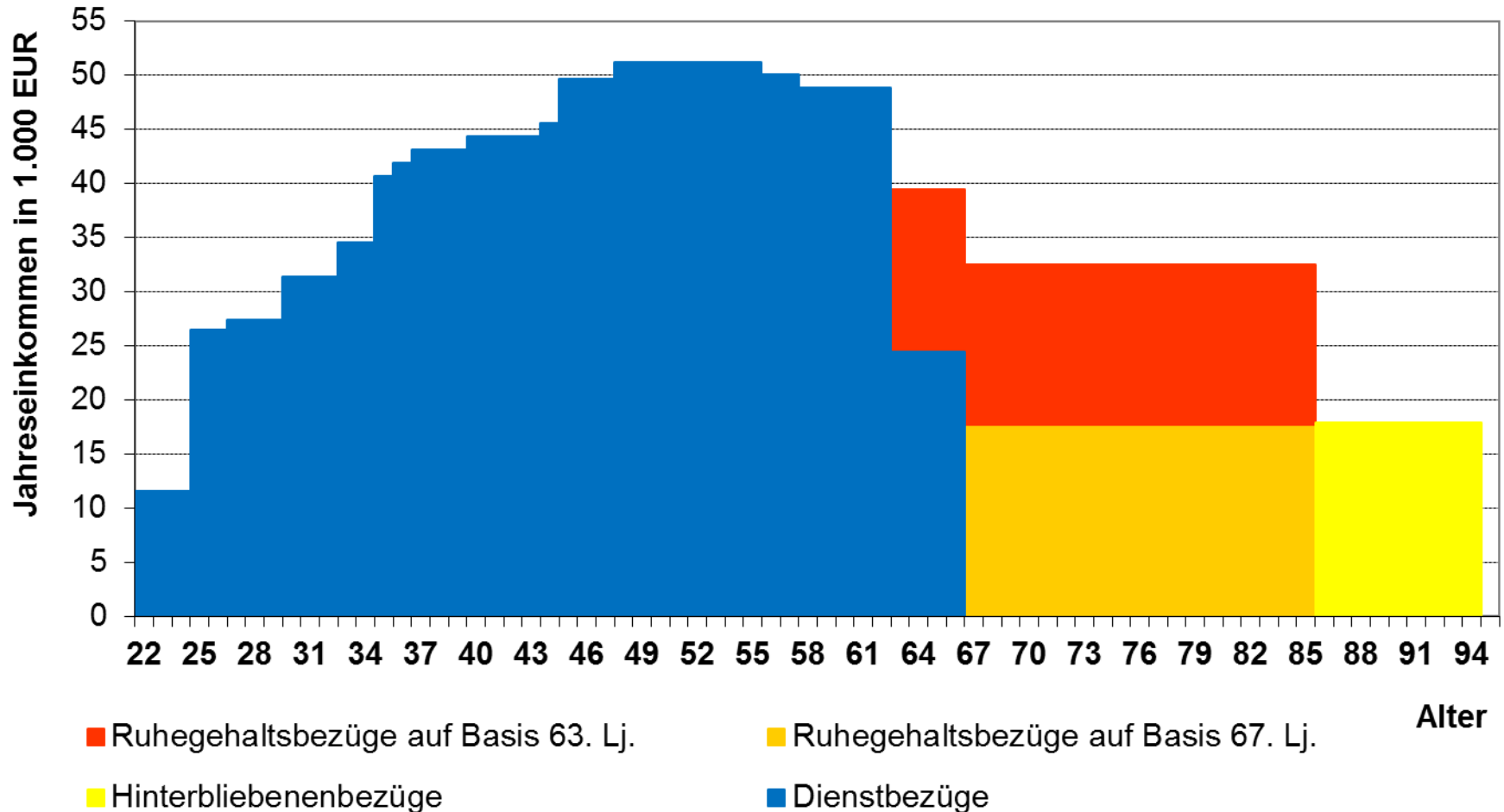


Reformvorschlag: Teilpensionierung



Variante 1: Teilpensionierung 25% (Teilzeitarbeit 75%)

Variante 2: Teilpensionierung 50% (Teilzeitarbeit 50%)

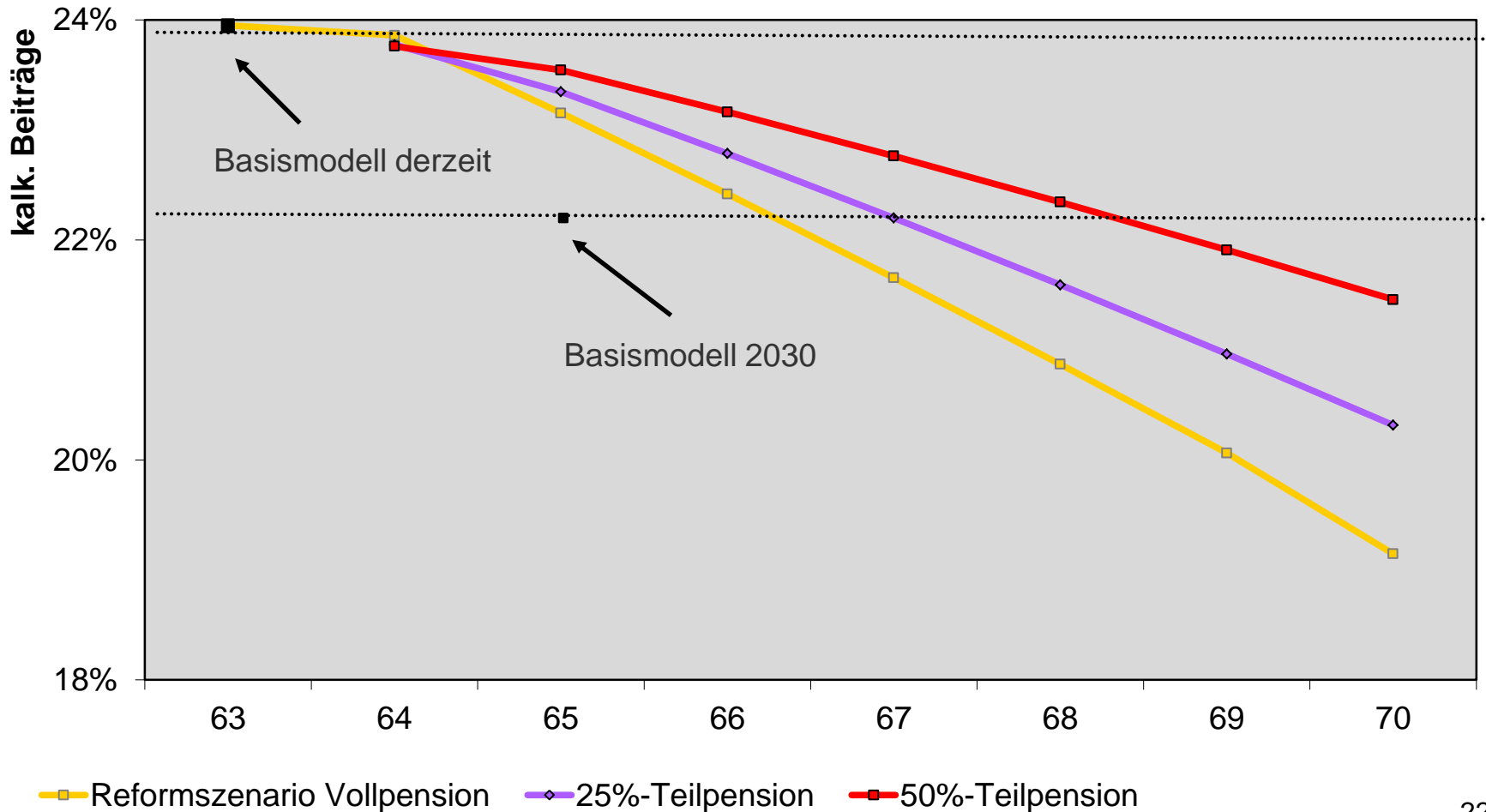


Zusätzliche Auswirkung des Reformvorschlags „Teilpensionierung“ auf den kalkulatorischen Beitragssatz



Modellvariation 1: Teilpensionierung 25% (und Teilzeitarbeit 75%) ab 63

Modellvariation 2: Teilpensionierung 50% (und Teilzeitarbeit 50%) ab 63





5.2 Reformansätze für die Finanzierungsseite

- In einem leistungsdefinierten System ist das Finanzierungssystem für die gleichmäßige Verteilung der Finanzierungslast zuständig
- Die ausgabenseitig determinierte Finanzierung der Pensionen aus dem laufenden Haushalt ist aufzugeben!

Um künftig

- Lastenverschiebungen auf künftige Generationen zu vermeiden und
- die Versorgungskosten bei den Personalentscheidungen einzubeziehen

sind drei konkrete Reformschritte notwendig:

1. **Kostentransparenz in den öffentlichen Haushalten herstellen**
- Kalkulatorische Beiträge auf **alle** Beamtenbezüge erheben (und den einzelnen Stellen bzw. Haushaltskapiteln zuordnen)



2. Anwendung langfristig orientierter Finanzierungsverfahren

- Errichtung unabhängiger Versorgungsträger, welche die erforderliche Umlagen/Beiträge berechnen und eine „enteignungssichere“ Mittelverwendung sicherstellen
- Mischsystem zwischen Kapital- und Umlageverfahren denkbar
- Neu entstehende Versorgungsansprüche werden „ausfinanziert“

3. Separate Finanzierung der Altlasten

- Nach dem Stichtagsprinzip sind alle bestehenden Versorgungsansprüche zu bestimmen („Altlasten“)
 - Bestimmung der „ewigen“ Annuität
 - Fortführung als explizite oder implizite Staatsschuld möglich
- Höhere Versorgungsaufwendungen und Kapitalbildung sind in den kommenden Jahren unabdingbar

6. Fazit und Ausblick



- Reformen der letzten Jahre nicht ausreichend und z.T. ungeeignet um Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten
- Systemimmanente Unterschiede zu anderen Alterssicherungssystemen wurden bisher unzureichend berücksichtigt
- Bei weiteren pauschalen Leistungskürzungen ist bifunktionales Sicherungsziel der BV nicht mehr gewährleistet
- In erster Linie strukturelle Reformen zur Modernisierung des Alterssicherungssystems erforderlich, um
 - Leistungsanreize für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu setzen (Ruhegehaltskala, Zuschläge),
 - flexibleren Übergang von Erwerbsleben in Ruhestand zu ermöglichen (Teilpension),
 - Kompatibilität mit gesamtem Alterssicherungssystem zu erhöhen (Unverfallbarkeit, Dynamisierung).
- Auf Finanzierungsseite ist zunächst Transparenz zu erhöhen (kalkulatorische Beiträge, externe Versorgungsinstitutionen, Altlasten) um eine ausgewogene Lastenverteilung zu ermöglichen