

Steffen Walther

Reformen der Beamtenversorgung aus ökonomischer Perspektive

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Staats- und
Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.) der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

2013

Inhalt

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	IV
TABELLENVERZEICHNIS	VII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	IX
1 EINLEITUNG.....	1
2 GRUNDZÜGE DER BEAMTENVERSORGUNG	7
2.1 Historische Entwicklung der Beamtenversorgung.....	7
2.2 Institutioneller Rahmen und Einordnung in das System der Alterssicherung	14
2.2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beamtenversorgung	15
2.2.2 Konzepte und Sicherungsziel	20
2.2.3 Personenkreis und abzudeckende Risiken.....	26
2.3 Leistungsausgestaltung	28
2.3.1 Leistungsarten	28
2.3.2 Berechnung der Versorgungsleistungen.....	30
2.3.3 Besondere Versorgungsleistungen	32
2.3.4 Zusammentreffen der Versorgung mit weiteren Einkünften	33
2.4 Finanzierung	35
2.4.1 Finanzierungsverfahren der Alterssicherung.....	35
2.4.2 Traditionelle Finanzierung der Beamtenversorgung	42
2.5 Zwischenfazit: Die Beamtenversorgung und institutionelle Unterschiede zur GRV.....	50
3 VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN UND EIN ZEITGEMÄßES ZIELSYSTEM	55
3.1 Demographischer Wandel und die Altersstruktur im öffentlichen Dienst.....	55
3.1.1 Grundzüge der demographischen Entwicklung in Deutschland und zu erwartende Auswirkungen	56
3.1.2 Altersstruktur und Demographie im öffentlichen Dienst	58
3.1.3 Unmittelbare Konsequenzen für die Beamtenversorgung.....	60
3.2 Modernisierung und Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst.....	61
3.2.1 Leistungsanreize und Leistungsprinzip	62
3.2.2 Moderne Verwaltungskultur als Chance	64
3.3 Die Ziele der Beamtenversorgung im Wandel.....	68
3.3.1 Nachhaltigkeitskonzept.....	69
3.3.2 Zielkriterien für eine zeitgemäße Leistungsausgestaltung	73
3.3.3 Zielkriterien für eine nachhaltige Finanzierung	77
3.4 Zwischenfazit: Die Ziele der Beamtenversorgung als Bewertungsmaßstab.....	80

4	STATUS QUO UND AUSWIRKUNGEN BISHERIGER REFORMEN.....	84
4.1	Reformen der Beamtenversorgung von 1989 bis heute	85
4.1.1	Überblick über die Reformen des Versorgungsrechts und qualitative Bewertung.....	86
4.1.2	Maßnahmen außerhalb des Versorgungssystems	94
4.1.3	Tenor der Reformen	97
4.2	Die Ausgabenentwicklung in den Gebietskörperschaften	101
4.2.1	Vorausberechnungen zu den Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften.....	102
4.2.2	Fiskalische Auswirkungen der Reformmaßnahmen.....	117
4.3	Das Alterseinkommensniveau in der Beamtenversorgung	128
4.3.1	Methodik	129
4.3.2	Bruttobetachtung: Ruhegehaltsniveau vs. Versorgungsniveau	134
4.3.3	Sensibilitätstests zum Alterseinkommensniveau.....	141
4.3.4	Netto-Ruhegehaltsniveau	144
4.3.5	Relative Angemessenheit des Sicherungsniveaus der Beamtenversorgung.....	149
4.4	Die „erdiente“ Versorgung aus ökonomischer Perspektive	157
4.4.1	„Erdientes“ Ruhegehaltsniveau.....	158
4.4.2	Sensibilitätstests zur „erdienten“ Versorgung.....	166
4.4.3	Die „erdiente“ Versorgung als Maßstab für ein angemessenes Ruhegehalt.....	170
4.5	Kalkulatorische Beiträge für die Beamtenversorgung	174
4.5.1	Berechnung und Entwicklung der kalkulatorischen Beitragssätze.....	175
4.5.2	Sensibilitätstests zu den kalkulatorischen Beitragssätzen	181
4.5.3	Kalkulatorische Beiträge und Zuweisungssätze an Versorgungsfonds	184
4.6	Zwischenfazit: Derzeitige Situation der Beamtenversorgung und bisherige Reformauswirkungen	188
5	REFORMBEDARF UND REFORMANSÄTZE	197
5.1	Bestimmung des Reformbedarfs in der Beamtenversorgung.....	197
5.1.1	Reformbedarf auf der Leistungsseite	197
5.1.2	Reformbedarf auf der Finanzierungsseite	205
5.2	Konkrete Reformansätze und deren zu erwartende Wirkungsweise.....	212
5.2.1	Anmerkungen zu bestehenden Reformvorschlägen	213
5.2.2	Reformansätze für die Leistungsseite.....	215
5.2.3	Reformansätze für die Finanzierungsseite.....	243
5.3	Fazit: Nachhaltigkeit durch ein ausgewogenes Reformpaket	258
5.3.1	Aufgezeigter Reformbedarf.....	258
5.3.2	Weiterentwicklung des Versorgungssystems durch strukturelle Reformen	262
6	SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK	272

ANHANG	298
A.1 Ergänzungen zu den Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben.....	298
A.1.1 Methodik und Annahmen	298
A.1.2 Zusätzliche Ergebnisse.....	301
A.2 Ergänzungen zu den Berechnungen anhand der Modellerwerbsbiographien	302
A.2.1 Allgemeine Annahmen für die Modellerwerbsbiographien.....	302
A.2.3 Annahmen für die Modellerwerbsbiographien der einzelnen Laufbahngruppen.....	306
A.2.4 Zusätzliche Ergebnisse.....	310

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Beamtenversorgung im Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung	21
Abbildung 2: Altersstruktur der Beamten und Richter im öffentlichen Dienst (Bestand am 30.6.2008).....	59
Abbildung 3: Lohn- und Besoldungsentwicklung in Deutschland (1989-2009).....	96
Abbildung 4: Entwicklung der Versorgungsausgaben – Vergleich mit dem Dritten Versorgungsbericht (Szenario 1 mit Besoldungsanpassung von 1,5% p.a.).....	110
Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsausgaben beim Bund – Vergleich mit dem Vierten Versorgungsbericht (Szenario 2 mit Besoldungsanpassung von 2,5% p.a.).....	111
Abbildung 6: Entwicklung der Versorgungsausgabenquote der Gebietskörperschaften insgesamt von 2005 bis 2050.....	112
Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungssteuerquoten für die Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050.....	114
Abbildung 8: Entwicklung der Versorgungssteuerquoten der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050.....	115
Abbildung 9: Einspareffekt durch die Absenkung der Versorgungsbezüge anhand der Versorgungssteuerquote	120
Abbildung 10: Entwicklung der gesamten Versorgungssteuerquote in den Gebietskörperschaften seit 1993	124
Abbildung 11: Unterscheidungsmerkmale der einzelnen Modellerwerbsbiographien in der Basisbetrachtung.....	132
Abbildung 12: Zahlungsströme der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/ Altersgrenze/2011“ (Realbetrachtung)	133
Abbildung 13: Entwicklung des Versorgungsniveaus für Modell-Beamte mit Ruhestandseintritt bei Erreichen einer Altersgrenze	140
Abbildung 14: Vergleich der Zahlungsströme für die Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2011“ in den verschiedenen Berechnungsvarianten (Realbetrachtung)	142
Abbildung 15: Maßgebliche Zahlungen für das Netto-Ruhegehaltsniveau der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2011“ (Realbetrachtung; Steuern und Abgaben gemäß Rechtslage 2009)	145

Abbildung 16: Vergleich der Netto-Versorgungsbezüge für Modell-Beamte „Altersgrenze/2011“ bei getrennter Veranlagung (Tabellenentgelte, Steuern und Abgaben aus 2009)	150
Abbildung 17: Vergleich der Netto-Versorgungsbezüge für Modell-Beamte „Altersgrenze/2011“ beim Ehegattensplitting (Tabellenentgelte, Steuern und Abgaben aus 2009)	152
Abbildung 18: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A (ohne Lohndifferenz zur Privatwirtschaft) für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realbetrachtung; $i = 2,5\%$).....	163
Abbildung 19: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A (ohne Lohndifferenz zur Privatwirtschaft) für die „Beamtin/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realbetrachtung; $i = 2,5\%$).....	164
Abbildung 20: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung B (mit Berücksichtigung der Lohndifferenz zur Privatwirtschaft zu 50%) für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Dienstunfähigkeit“	165
Abbildung 21: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ bei jährlich um 1% steigenden Realeinkommen (Realbetrachtung; $i=2,5\%$).....	167
Abbildung 22: Vergleich tatsächliches und „erdientes“ Gesamt-Ruhegehaltsniveau (bei Berücksichtigung des Dienstunfähigkeitsrisikos und der Geschlechterverteilung).....	171
Abbildung 23: Entwicklung der kalkulatorischen Beiträge und des kalkulatorischen Kapitalstocks für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realzins: $i = 2,5\%$)	177
Abbildung 24: Kalkulatorische Beitragssätze der Beamtenversorgung (bei Berücksichtigung des Dienstunfähigkeitsrisikos und der Geschlechterverteilung)	185
Abbildung 25: Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf das Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten des „gehobenen Dienstes/2011“	217
Abbildung 26: Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf den kalkulatorischen Beitragssatz der Modell-Beamten des „gehobenen Dienstes/ 2011“	219
Abbildung 27: Effekt der Anhebung der Regelaltersgrenze auf das Ruhegehaltsniveau des Modells „Beamter/gehobener Dienst“	221
Abbildung 28: Effekt der steigenden Lebenserwartung und der Anhebung der Regelaltersgrenze auf den kalkulatorischen Beitragssatz des Modells „Beamter/gehobener Dienst“	223
Abbildung 29: Auswirkungen einer vollständigen oder anteiligen Öffnung der Ruhegehaltsskala auf das Ruhegehaltsniveau des Modells „Beamter/gehobener Dienst“	226

Abbildung 30: Auswirkungen einer vollständigen oder anteiligen Öffnung der Ruhegehaltsskala auf den kalkulatorischen Beitragssatz des Modells „Beamter/gehobener Dienst“	227
Abbildung 31: Zusätzliche Auswirkungen von Versorgungszuschlägen bei Überschreiten der Regelaltersgrenze anhand des Modells „Beamter/gehobener Dienst“	230
Abbildung 32: Zahlungsströme der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“ bei einer Teilpensionierung i.H.v. 50% (ab dem 63. Lebensjahr mit endgültigem Pensionseintritt im Alter von 67).....	234
Abbildung 33: Auswirkungen von Teilpensionierungen auf das endgültige Ruhegehaltsniveau im Reformszenario „Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes und Versorgungszuschläge“ (Modell „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“)	236
Abbildung 34: Auswirkungen von Teilpensionierungen auf den kalkulatorischen Beitragssatz im Reformszenario „Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes und Versorgungszuschläge“ (Modell „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“)	237
Abbildung 35: Schematische Darstellung der relevanten Zahlungsströme für die Finanzierung der laufenden Versorgungsansprüche	249
Abbildung 36: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Finanzierung der laufenden Versorgungsansprüche.....	254
Abbildung 37: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Finanzierung der „Altlasten“	257
Abbildung 38: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Gesamtfinanzierung	271
Abbildung 39: Entwicklung des BIP (in jeweiligen Preisen) von 2005 bis 2050	300
Abbildung 40: Auswirkungen der veränderten Ruhegehaltsskala und der Versorgungszuschläge bei unstenen Erwerbsbiographien wegen Kindererziehung (Modell „Beamter/gehobener Dienst“)	311

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wichtige historische Entwicklungsschritte der Beamtenversorgung in Deutschland	12
Tabelle 2: Eckpunkte für einen institutionellen Vergleich von Beamtenversorgung und Gesetzlicher Rentenversicherung	51
Tabelle 3: Ziel- und Prüfkriterien für die Beamtenversorgung und ihre Reformen	82
Tabelle 4: Beamtenversorgungsänderungsgesetz von 1989 (BeamtVGÄndG) - Geltung ab 1.1.1992	87
Tabelle 5: Dienstrechtsreformgesetz 1997 – Geltung ab 1.7.1997.....	88
Tabelle 6: Versorgungsreformgesetz 1998 (VReformG) – Geltung ab 1.7.1998 – sowie Versorgungsrücklagengesetz 1998 (VersRüchlG) – Geltung ab 1.1.1999	89
Tabelle 7: Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge 2000 (VAbschlNOG) – Geltung ab 1.1.2001	90
Tabelle 8: Versorgungsänderungsgesetz 2001 (VersÄndG) – Geltung ab 1.1.2003.....	91
Tabelle 9: Haushaltsbegleitgesetz 2004 und 2006 (HBeglG) – Geltung ab 1.1.2004 und 1.7.2006	92
Tabelle 10: Änderungsgesetz zum Versorgungsrücklagengesetz 2006 – Geltung ab 1.1.2007.....	92
Tabelle 11: Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009 (DNeuG) – Geltung ab 11.2.2009.....	93
Tabelle 12: Anzahl der Versorgungsempfänger in den Gebietskörperschaften: Ist-Werte 2005 bis 2010 und Vorausberechnung ab 2015.....	104
Tabelle 13: Entwicklung und Vorausberechnung der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050.....	108
Tabelle 14: Jährliche Einspareffekte der Gebietskörperschaften durch die beschlossene Absenkung der Versorgungsbezüge (ab Basisjahr 2005)	119
Tabelle 15: Brutto-Ruhegehaltsniveau in der Basisvariante (Inflationsausgleich)	136
Tabelle 16: Ruhegehalts- und Versorgungsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalysen für die Einkommensentwicklung und den Familienstatus (Realbetrachtung).....	143
Tabelle 17: Netto-Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten mit Pensionseintritt bei Erreichen einer Altersgrenze (Basisvariante).....	148
Tabelle 18: Netto-Versorgungsniveaus für vergleichbare Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst (bei getrennter Veranlagung und Realbetrachtung).....	156

Tabelle 19: „Erdientes“ Ruhegehaltsniveaus der Modellerwerbsbiographien „2011“ (Realbetrachtung)	161
Tabelle 20: „Erdientes“ Ruhegehaltsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalyse für die Einkommensentwicklung (Realbetrachtung).....	168
Tabelle 21: „Erdientes“ Ruhegehaltsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalyse für den Realzinssatz (Realbetrachtung)	169
Tabelle 22: Kalkulatorische Beitragssätze in der Basisvariante (Inflationsausgleich, Realzinssatz $i = 2,5\%$)	179
Tabelle 23: Kalkulatorische Beitragssätze – Sensibilitätsanalyse für den Realzinssatz der Diskontierung (Realbetrachtung; Inflationsausgleich)	182
Tabelle 24: Kalkulatorische Beitragssätze – Sensibilitätsanalysen für die Einkommensentwicklung und den Familienstatus (Realbetrachtung)	183
Tabelle 25: Dringender Reformbedarf (aus ökonomischer Perspektive) und mögliche Reformansätze	264
Tabelle 26: Einsparpotenzial durch ausgewählte Reformen der Leistungsseite (berechnet unter Verwendung der Modellerwerbsbiographien).....	268
Tabelle 27: Vorausberechnung der Versorgungsausgaben- und der Versorgungssteuerquoten der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050.....	301
Tabelle 28: Berechnungsvarianten zur Darstellung unterschiedlicher Rechtslagen des Beamtenrechts	303
Tabelle 29: Annahmen für den gehobenen Dienst (Grundmodell)	306
Tabelle 30: Annahmen für den mittleren Dienst	307
Tabelle 31: Annahmen für den höheren Dienst.....	308
Tabelle 32: Ermittlung des Netto-Ruhegehaltes und des RN (netto) für die Modell-Beamten des gehobenen Dienstes (Ruhestandseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze)	310

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	Alte Fassung
Abs.	Absatz
AG	Arbeitgeber
AGr	(Ruhestand mit Erreichen einer) Altersgrenze
AKA	Arbeitsgemeinschaft Kommunale und Kirchliche Altersversorgung
AltEinkG	Alterseinkünftegesetz
AN	Arbeitnehmer
aR	Altes Recht
Art.	Artikel
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeamtVGÄndG	Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
c.p.	ceteris paribus
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DiU	Dienstunfähigkeit
DNeuG	Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz)
Drs.	Drucksache
DRV	Deutsche Rentenversicherung
ebd.	ebenda
EStG	Einkommensteuergesetz

GG	Grundgesetz
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
i	Diskontierungsrate; Diskontfaktor
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.H.v.	in Höhe von
ILO	International Labour Organisation
KV	Krankenversicherung
KVBW	Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg
m	männlich
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
o.A.	ohne Angabe
o.g.	oben genannte
OFD	Oberfinanzdirektion
p	Durchschnittliche Renten-/Pensionshöhe (engl. pension)
P	Anzahl der Leistungs- bzw. Versorgungsempfänger (engl. pensioners)
p.a.	per anno
PV	Pflegeversicherung
PWC	PriceWaterhouseCooper
RBG	Reichsbeamten-gesetz
RN	Ruhegehaltsniveau
RS	Ruhegehaltssatz
SGB	Sozialgesetzbuch
StBA	Statistisches Bundesamt
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
t	Periode
TV-L	Tarifvertrag der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
v.H.	von Hundert
VAbschlNOG	Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschlüsse
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VersÄndG	Versorgungsänderungsgesetz

VersRücklG	Versorgungsrücklagengesetz
VfzV	Versorgungsfondszuweisungsverordnung
vgl.	vergleiche
VN	Versorgungsniveau
VReformG	Versorgungsreformgesetz
w	weiblich
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZVöD	Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst

1 Einleitung

Aufgrund des demografischen Wandels sind die Alterssicherungssysteme in Deutschland in den letzten Jahrzehnten immer stärker in den Fokus der politischen Diskussionen und Reformdebatten gerückt. Nachdem die Gesetzliche Rentenversicherung durch die Maßnahmen der vergangenen Jahre weitestgehend zukunftssicher ausgestaltet werden konnte und ihre langfristige Finanzierbarkeit bis zum Jahr 2030 gewährleistet werden kann, sind die größten finanziellen Probleme nun im Bereich der Beamtenversorgung zu finden. Der doppelte Alterungsprozess in Deutschland belastet dieses Versorgungssystem in besonderem Maße, da der überwiegende Teil der Pensionsleistungen nach wie vor aus dem laufenden Steueraufkommen finanziert wird (vgl. *Färber et al. 2009*, S. 133 ff.). Vor diesem Hintergrund wird dem Alterssicherungssystem der Beamten¹ in der öffentlichen Debatte nach wie vor nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet. Zieht die Beamtenversorgung dennoch einmal das Interesse der Medien auf sich, wird gerne das Klischee des überversorgten und „reichen Beamten“ (F.A.Z. vom 18.1.2010) bedient oder das Schreckensszenario einer auf uns zu rollenden „Pensionslawine“ (Handelsblatt vom 31.8.2010) aufgezeigt. Die vorliegende Arbeit möchte in diesem Zusammenhang auch einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten.

Die Beamtenversorgung ist derzeit, mit einer jährlichen Auszahlungssumme an Versorgungsleistungen von knapp 40 Mrd. EUR und fast 1,5 Mio. Versorgungsempfängern, das größte Alterssicherungssystem des öffentlichen Dienstes (vgl. *StBA 2011a*). Hierbei entfallen allein 30 Mrd. EUR der Versorgungsausgaben und gut 1 Mio. der Versorgungsempfänger auf die deutschen Gebietskörperschaften. Im Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland stellt die Beamtenversorgung ein Sondersystem dar, da bei ihrer institutionellen Ausgestaltung spezielle verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten sind. Insbesondere müssen die sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums berücksichtigt und eingehalten werden. Aus diesem Grund existiert zur Beamtenversorgung vor allem eine Vielzahl an rechtswissenschaftlicher Literatur, die sich mit der Interpretation dieser Vorgaben, z.B. der Auslegung des Alimentationsprinzips, beschäftigt (vgl. exemplarisch *Battis 1998*, *Pechstein 2002*, *Wolff 2005*, *Lindner 2007*).

¹ In der vorliegenden Arbeit wird allein aus sprachlichen Gründen stets die männliche Form für die Mehrzahl verwendet. Diese schließt selbstverständlich Frauen mit ein. Eine Diskriminierung nach dem Geschlecht liegt dem Autor vollkommen fern.

Gegenstand der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist die Beamtenversorgung hingegen erst seit weniger als 25 Jahren. Die ersten Publikationen haben Ende der 1980er Jahre auf die künftig steigende „Alterslast im öffentlichen Dienst“ hingewiesen (vgl. *Färber* 1988a, 1995). In den Folgejahren haben sich die ökonomischen Arbeiten vor allem mit der zu erwartenden Ausgabenentwicklung und den möglichen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte auseinandergesetzt (vgl. *Besendorfer et al.* 2006, *Fuest, W.* 2007 oder *Werding/Hofmann* 2002, 2008). Auch die offiziellen Versorgungsberichte der Bundesregierung sind in diesen Kontext einzuordnen. Der dritte Versorgungsbericht aus dem Jahr 2005 stellt hierbei den letzten Gesamtbericht für Bund, Länder und Gemeinden dar (vgl. BMI 2005). Hingegen enthält der vierte Versorgungsbericht aus dem Jahr 2009 (BMI 2009a), aufgrund der Dezentralisierung des Versorgungsrechts durch die Föderalismusreform I, nur noch Vorausberechnungen für die Bundesebene. Neben den genannten Arbeiten zur Entwicklung der Versorgungsausgaben wurde die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion Ende der 1990er Jahre durch Kostenvergleiche zwischen Beamten und Angestellten bei der Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst bestimmt (vgl. DIW 1996, *Färber et al.* 1999). In den letzten zehn Jahren wurden schließlich auch vermehrt Reformoptionen für die Beamtenversorgung untersucht und ihre Auswirkungen abgeschätzt (vgl. *Bomsdorf* 2003, SVR 2005, *Benz et al.* 2009a sowie *Haug* 2011).

In der Gesamtschau ergab sich über Jahre hinweg ein recht unbefriedigendes wissenschaftliches Bild zur Beamtenversorgung. Insbesondere in den wirtschaftswissenschaftlichen Arbeiten wurden häufig nur Teilaspekte des Versorgungssystems untersucht. Hierbei fehlten in der Regel Bezüge zur Theorie der Alterssicherung sowie ein umfassender Blick auf die Wechselwirkungen der Leistungs- und der Finanzierungsseite. Zudem gab es lange Zeit keinerlei Verbindungen und Anknüpfungspunkten zwischen der wirtschaftswissenschaftlichen und der juristischen Fachdiskussion. Allerdings konnten diesbezüglich in letzter Zeit deutliche Fortschritte erzielt werden. Im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojekts am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer wurden erstmalig die Erkenntnisse der ökonomischen und rechtswissenschaftlichen Forschungsstränge zur Beamtenversorgung zusammengeführt (vgl. *Färber et al.* 2009, 2011a sowie *Funke/Walther* 2010). Der Abschlussbericht dieses Forschungsprojektes (vgl. *Färber et al.* 2011b) definiert zum Beispiel erstmals ganzheitliche Anforderungskriterien an die Leistungs- und die Finanzierungsseite und präsentiert grundlegende Analysen zum Finanzierungsbeitrag der Beamten durch die

bisherigen Reformen. Darüber hinaus werden bestehende Nachhaltigkeitsdefizite im Versorgungssystem aufgezeigt und die Ursachen hierfür geklärt.

Die vorliegende Arbeit baut auf den Ergebnissen aus diesem Forschungsprojekt auf und verfolgt das Ziel, die Forschungslücke zur Beamtenversorgung im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich weiter zu schließen. Zu diesem Zweck werden die ökonomischen Teile der oben genannten Forschungsarbeiten vertieft und in die Theorie der Alterssicherung „eingebettet“. Darüber hinaus werden die Arbeiten von *Färber et al.* um eine Analyse der institutionellen Merkmale der Beamtenversorgung, detaillierte ökonomische Zielkriterien und ausführliche Modellrechnungen bzw. Untersuchungen zu möglichen künftigen Reformauswirkungen erweitert. Der Fokus richtet sich dabei sowohl auf einzelne Reformmaßnahmen als auch auf die dahinterstehenden Reformkonzepte und deren konkrete Konsequenzen für das Leistungs-niveau und die Versorgungskosten. Die grundlegenden forschungsleitenden Fragen der vorliegenden Arbeit können demnach wie folgt formuliert werden:

- Welchen konkreten Beitrag haben die in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen der Beamtenversorgung dazu geleistet, das Versorgungssystem umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten?
- Wo müssen künftige Reformen ansetzen, um die Beamtenversorgung verlässlich und zukunftssicher auszugestalten? Und wie könnten diese Reformmaßnahmen im Detail aussehen?

Da die Beamtenversorgung als Untersuchungsgegenstand ein sehr breites und komplexes Feld darstellt, ist es bei dem verwendeten Analysekonzept erforderlich, bereits zu Beginn der Arbeit einige Einschränkungen und Abgrenzungen vorzunehmen: Zum einen stellen sämtliche, im Anschluss folgende Untersuchungen und Berechnungen auf das altbekannte viergliedrige Laufbahngruppenprinzip der Beamten ab. Vor dem Hintergrund, dass einige Bundesländer in diesem Bereich gänzlich neue Wege bestreiten², wird sich hier künftig erheblicher weiterer Forschungsbedarf, z.B. hinsichtlich der Auswirkungen auf das Lebenseinkommen der Beamten, ergeben. Des Weiteren werden die Beihilferegelungen in dieser Arbeit außen vor gelassen, obwohl im Beihilfesystem zum Teil ähnlich gelagerte Probleme wie in der Beamtenversorgung auftreten. Aufgrund des starken thematischen Bezugs zur Gesundheitspolitik und zur

² Manche Bundesländer schaffen den einfachen Dienst ab und haben künftig nur noch drei Laufbahngruppen. Die norddeutschen Länder konnten sich gemeinsam gar auf ein zweigliedriges System verständigen.

Krankenversicherung wird das Beihilfesystem im Folgenden nicht näher betrachtet, da dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit „sprengen“ würde. Des Weiteren beschränken sich sämtliche quantitative Analysen auf den unmittelbaren Dienst der Gebietskörperschaften³. Die Ausführungen zur Ausgestaltung der Finanzierung beziehen sich vorwiegend auf den Bund und die Länder, da nicht detailliert auf die verschiedenen Finanzierungsmodelle der kommunalen Versorgungskassen eingegangen werden kann. Auch werden den angestellten Modellrechnungen, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes angegeben wird, stets die beamtenrechtlichen Regelungen für die Bundesebene zugrunde gelegt.⁴

Der Aufbau der vorliegenden Arbeit orientiert sich an den *drei Grundelementen* einer rationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. *Schmähl* 2009, S. 121 ff.). Diesem Ansatz entsprechend sind zunächst konkrete *Ziele* für die Beamtenversorgung zu definieren. Anschließend ist die tatsächlich bestehende Situation (*Lage*) zu bestimmen und mit der angestrebten Situation zu vergleichen. In einem letzten Schritt sind Instrumente (*Mittel*) auszuwählen, die geeignet erscheinen, um die Lage des Versorgungssystems den Zielen anzunähern. Konkret gliedert sich die Arbeit nach dieser Einleitung in fünf weitere Kapitel. In dem sich anschließenden Kapitel 2 wird zunächst nach den institutionellen Merkmalen und Besonderheiten der Beamtenversorgung gefragt, welche sowohl bei der Durchführung konkreter Reformen als auch bei deren Analyse zu beachten sind. Zu diesem Zweck werden nach einem kurzen historischen Abriss die entscheidenden Prinzipien und Ausgestaltungsmerkmale der Leistungs- und der Finanzierungsseite aus theoretischer Sicht erörtert. Das Kapitel schließt mit einem kurzen institutionellen Vergleich der Beamtenversorgung mit der Gesetzlichen Rentenversicherung, was die Einordnung des Versorgungssystems in das Gesamtsystem der Alterssicherung erleichtern soll.

Um am Ende der Analyse den Erfolg der bisherigen Reformen und die Erfolgsaussichten künftiger Reformansätze beurteilen zu können, werden in Kapitel 3 normative Zielkriterien für eine zeitgemäße Beamtenversorgung zusammengetragen. Hierbei muss (nach Ansicht des Autors) das übergeordnete Ziel darin bestehen, das Versorgungssystem umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten. Es ist deshalb zu klären, welche einzelnen Kriterien die Leistungs-

³ Ohne die Beamten bei Post und Bahn.

⁴ Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die vorliegende Arbeit zwischen März 2008 und Juni 2012 erstellt wurde. Folglich wurden nur die bis zu diesem Zeitpunkt vorgenommenen Reformen berücksichtigt.

und die Finanzierungsseite der Beamtenversorgung künftig erfüllen müssen, um den wirtschafts- und sozialpolitischen Teilzielen eines ausgewogenen Nachhaltigkeitskonzepts gerecht zu werden. Da für die Herleitung eines solchen Zielsystems stets die relevanten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, erfolgt zudem eine ausführliche Beschreibung der derzeit bedeutsamsten externen Einflussfaktoren auf das Versorgungssystem.

Im Hauptteil der Arbeit, den Kapiteln 4 und 5, werden die bisherigen Reformen, der Status quo des Versorgungssystems und alternative Reformansätze einschließlich ihrer Wirkungsweise detailliert untersucht. Hierbei werden in Kapitel 4 vorwiegend Modellrechnungen und Zahlen zur Beurteilung der derzeitigen Situation der Beamtenversorgung präsentiert. Konkret werden dort folgende Forschungsfragen beantwortet:

- Welche Reformen sind im Bereich der Beamtenversorgung in den letzten gut 20 Jahren erfolgt und sind ggf. in anderen Alterssicherungssystemen übliche Maßnahmen unterblieben?
- Wie haben sich die bisher erfolgten Reformmaßnahmen auf die Finanzierungssituation in den Gebietskörperschaften ausgewirkt und mit welcher Belastung der öffentlichen Haushalte ist künftig durch die Beamtenpensionen zu rechnen?
- Welche individuellen Auswirkungen haben bzw. hatten die einzelnen Reformen auf das Leistungsniveau der Beamtenversorgung? Kann auch nach den Reformen eine aus ökonomischer Sicht angemessene Versorgung gewährleistet werden?
- Welchen Einfluss haben die bisherigen Maßnahmen auf die Höhe der Versorgungskosten für einen Beamten oder eine Beamtin? Und wie sehen die konkreten Wechselwirkungen aus, die zwischen der Leistungs- und der Finanzierungsseite des Versorgungssystems bestehen?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden sowohl quantitative als auch qualitative Analysen zu den bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Auswirkungen der beschlossenen Reformen präsentiert. Betrachtet werden hierbei insbesondere die seit dem Jahr 1989 erfolgten Reformmaßnahmen. Methodisch geschieht dies anhand von detaillierten Vorausberechnungen zu den künftig zu erwartenden Versorgungsausgaben und von Modellrechnungen zur Entwicklung des Alterseinkommensniveaus, der „erdienten“ Versorgung sowie der kalkulatorischen Beiträge auf Basis verschiedener Modellerwerbsbiographien.

Die Ergebnisse dieser Analyse werden anschließend in Kapitel 5 den zuvor aufgestellten Zielkriterien für das Versorgungssystem (aus Kapitel 3) gegenübergestellt. Auf diesem Weg

kann eine systematische Bewertung des Status quo vorgenommen und der bestehende Reformbedarf in der Beamtenversorgung bestimmt werden. Anschließend folgt eine ausführliche Analyse weiterer denkbarer Reformoptionen für die Leistungs- und die Finanzierungsseite. Das Ziel dieses Kapitels 5 ist somit darin zu sehen, konkrete praxisrelevante Antworten auf die nachstehenden Fragen zu finden:

- Waren die Reformen der vergangenen Jahre geeignet, um die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten?
- In welchen Bereichen des Versorgungssystems bestehen nach wie vor große Nachhaltigkeitsdefizite und somit dringender Reformbedarf?
- An welchen Stellen oder Hebeln sollten künftige Reformen ansetzen und wie sollten die entsprechenden Reformmaßnahmen im Detail ausgestaltet werden?
- Welche konkreten Auswirkungen hätten diese Reformmaßnahmen auf das Leistungsniveau und die Versorgungskosten? Wie können darüber hinaus die Leistungs- und die Finanzierungsseite der Beamtenversorgung derart verknüpft werden, dass auch langfristig eine nachhaltige Versorgungspolitik gewährleistet werden kann?

Um Aussagen über die erwarteten Auswirkungen der einzelnen Reformansätze treffen zu können, werden das Versorgungsniveau und die Versorgungskosten der Reformszenarien wiederum anhand der zuvor verwendeten Modellerwerbsbiographien quantifiziert. Darüber hinaus ist die Funktionsweise und die konkrete Ausgestaltung eines nachhaltigen Finanzierungsverfahrens für die Beamtenversorgung zu diskutieren. Als abschließendes Ergebnis der vorliegenden Arbeit wird schließlich ein umfangreiches und ausgewogenes „Reformpaket“ präsentiert, mit welchem es gelingen könnte, die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten und in die heutige Zeit zu stellen. In Kapitel 6 folgt eine praxisorientierte Schlussbetrachtung der Forschungsergebnisse einschließlich eines kurzen Ausblicks.

2 Grundzüge der Beamtenversorgung

Die Beamtenversorgung ist als eigenständiges Teilsystem der sozialen Sicherung (*Ruland* 2008c, S. 90) dem Bereich der Alterssicherung zuzurechnen, welche einen der fünf Grundpfeiler des sozialen Sicherungssystems in Deutschland bildet. Soziale Sicherungsleistungen dienen grundsätzlich der Absicherung von Lebensrisiken und deren jeweiligen Folgen (vgl. exemplarisch *Ehrentraut* 2006, S. 23). Im Vergleich zu anderen Alterssicherungssystemen in Deutschland stellt die Beamtenversorgung ein Sondersystem dar, welches durch diverse Eigenarten hinsichtlich Leistungsausgestaltung und Finanzierung gekennzeichnet ist.⁵ Da die Besonderheiten des Versorgungssystems vor allem historisch bedingt sind, beginnt dieses Kapitel mit einem knappen Abriss über die zeitgeschichtliche Entwicklung der Beamtenversorgung (Abschnitt 2.1). Anschließend wird das Alterssicherungssystem anhand der institutionellen Merkmale in das deutsche System der Alterssicherung eingeordnet (Abschnitt 2.2). Hierbei wird u.a. ausführlich auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG für die Beamtenversorgung eingegangen, welche in der Reformdebatte häufig nicht eindeutig von (überkommenen) historisch bedingten Regelungen abgegrenzt werden (hierzu ausführlich *Färber et al.* 2011b, S. 63 ff.). Nach diesen Ausführungen zur Historie und zu den institutionellen Grundlagen werden die Leistungsausgestaltung (Abschnitt 2.3) und die Finanzierung (Abschnitt 2.4) der Beamtenversorgung vorgestellt. Da im Abschnitt Finanzierung auch grundlegende Zusammenhänge zwischen Alterssicherungsleistungen und Finanzierungsverfahren erläutert werden, fällt dieser entsprechend umfassend aus. Zum Abschluss des Kapitels werden die wichtigsten Grundzüge der Beamtenversorgung zusammengefasst und die Besonderheiten durch einen institutionellen Vergleich mit der Gesetzlichen Rentenversicherung herausgestellt (Abschnitt 2.5).

2.1 Historische Entwicklung der Beamtenversorgung

Die Wurzeln des deutschen Berufsbeamtentums mit seinen institutionellen Besonderheiten reichen bis in das 18. Jahrhundert zurück und haben sich zunächst in Abgrenzung von der

⁵ Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung, dass es sich bei der Beamtenversorgung um ein Alterssicherungssystem handelt, bei dessen Ausgestaltung die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu beachten sind, wird in Teilen der Literatur betont, dass es sich bei dem Ruhegehalt um ein „Gehalt“ in der Ruhestandsphase und keine „Gehalt ersatzleistung“ handelt (vgl. exemplarisch *Merten* 1999, S. 811).

älteren Institution des Fürstendienstes entwickelt (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 64). So war die Entstehung des Berufsbeamtentums eng mit der Abkehr vom Lehnswesen und der Trennung der öffentlichen Angelegenheiten von den Privatangelegenheiten der Fürsten bzw. der regierenden Häuser und der Entwicklung von Staaten im heutigen Sinne verknüpft (ebd.; *Krause* 2008, S. 27; *Summer* 1992, S. 1). Unter der Vorreiterrolle Preußens mit den Königen Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. wurde im 18. Jh. eine zweckrationale Ausgestaltung des Beamtentums und des Dienstrechts vorangetrieben, welche durch den frühpreußischen Geist beeinflusst und am Leitziel einer zwar „uneingeschränkte(n) Macht des Monarchen, aber Machtausübung zum Wohl der Untertanen“ ausgerichtet wurde (vgl. *Summer* 1986, S. 16, 18). So sprach das „Preußische Allgemeine Landrecht“ aus dem Jahr 1794 wegweisend von „Dienern des Staates“, die vorzüglich dem Wohl des Staates verpflichtet sind (ebd., S. 291). Letztendlich ist das heutige deutsche Beamtenrecht als das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung anzusehen, welches durch politische Bedürfnisse und verschiedenste Interessenlagen der jeweiligen Epochen geprägt wurde. Insbesondere „der Übergang des absolutistischen Staates zum Rechtsstaat und der Übergang des monarchischen Rechtsstaates zum demokratischen Rechtsstaat“ haben als „grundlegende staatliche Umwälzungen auch grundlegende Neuerungen“ im Recht der Staatsdiener bewirkt (*Krause* 2008, S. 27; vgl. auch *Färber et al.* 2011b, S. 64). Mit jeder neuen Entwicklungsstufe des „modernen“ Staates sind dabei Grundsätze für die Staatsdiener entstanden, die bis heute Geltung beanspruchen.

Die Entwicklung der Altersversorgung im öffentlichen Dienst ist als Teil dieses Herausbildungsprozesses des deutschen Beamtenrechts zu verstehen. Historische Ausführungen zur Beamtenversorgung beginnen deshalb in der Regel ebenfalls im 18. Jh. mit dem Verweis auf erste Ansätze von Beamtenpensionen. Des Weiteren wird häufig betont, dass die staatliche Altersvorsorge für Zivilbeamte neben der Versorgung von Militärangehörigen sowie Berg- und Seeleuten die früheste Form der Alterssicherung darstellt (vgl. z.B. *Rothenbacher* 2000, S. 127 f.). Als konkreter Startpunkt der Beamtenversorgung kann die Bayerische Hauptlandespragmatik des Jahres 1805⁶ bezeichnet werden, in welcher die erste eindeutige Strukturierung des Systems beamtenrechtlicher Vermögenszuwendungen erfolgte (*Krause* 2008, S. 265). Im weiteren Verlauf der ersten Hälfte des 19. Jh. wurden in fast allen deutschen Staaten Pensionsgesetze für Beamte erlassen, allerdings wählten die einzelnen Staaten für die Finan-

⁶ Eine vollständige Zusammenstellung der in diesem Abschnitt angeführten Gesetzestexte findet sich in *Summer* 1986.

zierung der Pensionen zunächst recht unterschiedliche Wege. Zum einen gab es – u.a. in Bayern – früh eine beitragsfreie Versorgung, die sich Ende des 19. Jh. allgemein durchsetzen sollte (vgl. *Ruland* 2008c, S. 92). Andererseits existierten in den Anfangsjahren der Beamtenversorgung auch beitragsfinanzierte Pensionskassen, die in Preußen immerhin bis in die Zeit um 1870 Bestand hatten⁷. Eine Rücklagenbildung für Beamtenpensionen ist demnach keineswegs eine Idee neuerer Zeit, sondern stammt vielmehr aus dem 19. Jh. Dieser Sachverhalt deutet bereits darauf hin, dass die Art der Bereitstellung der Mittel für die Beamtenversorgung „nicht historisch determiniert ist“ (*Krause* 2008, S. 273).

Zu Zeiten ihrer Entstehung diente die Beamtenversorgung vor allem der Absicherung des Risikos der Dienstunfähigkeit (*Ruland* 2008c, S. 92; *Benz et al.* 2009b, S. 3). Eine fixe oder gar einheitliche gesetzliche Altersgrenze für den Pensionseintritt gab es damals in Deutschland noch nicht. Vielmehr setzte die Pensionierung ein entsprechendes Ersuchen des Beamten sowie eine Billigkeitsentscheidung im Einzelfall voraus, welche die Unfähigkeit den Pflichten des letzten Amtes nachzukommen oder eine Altersschwäche nach langjähriger Dienstzeit feststellte (vgl. *Krause* 2008, S. 269 f.). Auch der Beschluss auf „Dienstgewärtigkeit hinsichtlich möglicher neuer Aufgaben“ war denkbar (ebd.). Einige deutsche Staaten – beispielsweise Hessen-Darmstadt und Sachsen – standen ihren Beamten allerdings nach 40 Dienstjahren bzw. nach Vollendung des 70. Lebensjahres einen Entlassungsanspruch mit Pensionsbezug zu.

In der Regel waren im 19. Jh. keine Mindestdienstzeiten erforderlich um einen Pensionsanspruch zu erlangen. Allerdings stieg der Versorgungsanspruch in allen Staaten konstruktionsbedingt mit Dauer der geleisteten Dienstzeit. Die Pensionshöhe bestimmte sich bereits damals als prozentualer Anteil der letzten Besoldung (abzüglich der Zulagen). Der Prozentsatz fiel in den einzelnen deutschen Staaten unterschiedlich hoch aus und variierte zwischen 30% und 100% (vgl. hierzu *Krause* 2008, S. 266 ff.). Folglich wurde nicht durch alle Pensionsgesetze die Existenz eines frühzeitig aus dem Dienst ausgeschiedenen Beamten vollständig abgesichert. Dennoch folgte der Großteil der deutschen Staaten dem Grundsatz, dass mit dem Ein-

⁷ Gemäß dem Preußischen Pensionsreglement für Civil-Staatsdiener aus dem Jahr 1825 hatten die Staatsdiener Beiträge von ihrem Einkommen zu einem Pensionsfonds zu zahlen. Die zu zahlenden Beiträge wurden progressiv, d.h. nach einem in Abhängigkeit von der Höhe des Dienstehommens ansteigenden Beitragssatz, auf die Besoldung bemessen (vgl. *Krause* 2008, S. 273 f.).

tritt in den Staatsdienst eine (von der erbrachten Leistung unabhängige) finanzielle Verpflichtung des Staates zur sozialen Absicherung der Bediensteten entsteht.

Kurz nach der Gründung des Deutschen Reiches folgte im Jahr 1873 der Erlass des Reichsbeamtengesetzes (RBG), welches die Beitragsfreiheit der Reichsbeamten grundsätzlich festlegte (*Rothenbacher* 2000, S. 130). Darüber hinaus wurden eine Mindestdienstzeit von 10 Jahren als Voraussetzung für einen Pensionsanspruch und ein (weitestgehend einheitlicher) Höchstruhegehaltssatz von 75% des letzten Gehaltes eingeführt (*Krause* 2008, S. 268 f.). Strittig war zu dieser Zeit noch die Frage nach einer Pensionsberechtigung für die Angehörigen des Beamten bei dessen Tod. In den ersten Jahren der Beamtenversorgung war die Auffassung vorherrschend, dass die Fürsorge für die Familienangehörigen die (private) Aufgabe der Beamten sei. Dementsprechend existierten „Unterstützungskassen“, an welche die Beamten Beiträge entrichteten. Eine staatliche Witwen- und Waisenversorgung wurde in den deutschen Staaten nur langsam und vereinzelt eingeführt. Das „Gesetz betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Reichsbeamten der Civilverwaltung“ aus dem Jahr 1881 brachte schließlich eine gesetzgeberische Entscheidung für eine staatliche Versorgungskasse. Allerdings bestand auch hier die Beitragspflicht der Beamten für ihre Hinterbliebenen bis ins Jahr 1888 fort. Eine vom Staat zu gewährleistende Hinterbliebenenversorgung im heutigen Sinn statuierte erst das Beamtenhinterbliebenengesetz von 1907 (vgl. zu diesem Absatz *Rothenbacher* 2000, S. 128 ff. sowie *Krause* 2008, S. 275 ff.).

Nach dem Übergang zur Weimarer Republik und der grundsätzlichen (Zwei-)Teilung der Alterssicherung im öffentlichen Dienst durch die Errichtung der Arbeiterrentenversicherung (1889) und der Angestelltenversicherung (1911) wurde in der Beamtenversorgung eine gesetzliche Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand festgelegt. Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) verankerte das Ruhegehalt sowie die Hinterbliebenenversorgung ausdrücklich in Art. 129 (*Merten* 1999, S. 810) und sah in Art. 104 I 3 die Bestimmung einer absoluten Altersgrenze für Richter durch den Gesetzgeber vor. Allerdings ging das Preußische Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze (AGG) vom 15. Dezember 1920 einen Schritt weiter und legte neben der Altersgrenze für richterliche Beamte – mit Vollendung des 68. Lebensjahres – auch eine Altersgrenze für nichtrichterliche Beamte – mit Vollendung des 65. Lebensjahres – fest. Im Jahr 1923 wurde schließlich eine entsprechende Regelaltersgrenze auf Reichsebene und eine Verpflichtung der Länder zum Erlass einer gleichlautenden Regelung eingeführt (vgl. *Krause* 2008, S. 270 ff.). Darüber hinaus wurde in der Zeit nach 1920 die Tatsache, dass die Pensionen der frühen Altersversorgungssysteme nicht oder nur unregelmäßig

ßig an die Veränderung der Lebenshaltungskosten bzw. der gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse angepasst wurden, als erheblicher Mangel identifiziert. Obwohl unter „Dynamik“ heute in der Regel (zumindest) eine nominale Erhöhung der laufenden Versorgungsbezüge nach Eintritt des Versorgungsfalls verstanden wird, stammt sie doch aus den Brüning'schen Notverordnungen zwischen den beiden Weltkriegen. Eine Zeit, in der sowohl die Beamtenbezüge herabgesetzt als auch die Versorgungsleistungen entsprechend gekürzt wurden (vgl. *Junke* 1966, S. 85). Erst mit dem Abbau der Notverordnungen, welcher 1951 abgeschlossen wurde, stiegen die Versorgungsbezüge wieder mit den allgemeinen Lohn- und Gehaltsbewegungen. Allerdings erfolgte dies in der Regel zeitversetzt und selten in vollem Umfang (ebd.).

Die Jahre unter der Herrschaft des Nationalsozialismus (1933-1945) brachten versorgungsrechtlich keine erwähnenswerten Änderungen, waren allerdings für „das Bild einer auf die Verfassung und das Gesetz verpflichteten Beamtenschaft eine Katastrophe“ (*Summer* 1986, S. 34) höchsten Ausmaßes. Nach Kriegsende blieb das in dieser Zeit erlassene Deutsche Beamtenengesetz (DBG) von 1937 zunächst in „entnazifizierter“ Form in Kraft. Allerdings wurden mit der Verfassungsgebung im Frühjahr 1949 Bestimmungen in das Grundgesetz (GG) aufgenommen, die verfassungsrechtlich eine sog. institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums gewährleisten (*Rothenbacher* 2000, S. 137 f.) und für das Recht des öffentlichen Dienstes Regelungen unter Berücksichtigung „der hergebrachten Grundsätze“ erforderlich machen. Insbesondere Art. 33 Abs. 5 GG – aber auch dessen Absätze 2 und 4 sowie Art. 131 GG – haben die Diskussionen um die Beamtenversorgung und ihre Reformmöglichkeiten bis heute maßgeblich geprägt.

Die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik verabschiedeten Beamtengesetze – wie beispielsweise das Bundesbeamtengesetz (BBG) von 1953 – enthielten keine grundlegenden Neuerungen im Bereich des Versorgungsrechts. Jedoch bildeten sich in den Folgejahren zunehmend Unterschiede zwischen den detaillierten Versorgungsregelungen von Bund und den einzelnen Ländern heraus. Auch das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) vom 1. Juli 1957, welches das Ziel hatte zur Vereinheitlichung des deutschen Beamtenrechts beizutragen, konnte diese Entwicklung nicht verhindern (vgl. *Rothenbacher* 2000, S. 138). Die Basis für eine bundeseinheitliche Regelung der Beamtenversorgung wurde erst durch das 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1971 gelegt, welches die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten und Landesrichter einführt (Art. 74a GG a.F.). Diese neuen Kompetenzen nutzte der Bundesgesetzgeber um die Beamtenversorgung durch das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) vom

24. August 1976 bundesweit einheitlich auszugestalten. Das Gesetz regelte die versorgungsrechtlichen Details überwiegend durch Übernahme der jeweils mehrheitlichen Bundes- und Landesbestimmungen (Minz 2010, S. 32).

Tabelle 1: Wichtige historische Entwicklungsschritte der Beamtenversorgung in Deutschland

Bayerische Hauptlandespragmatik (1805)	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Strukturierung des Systems beamtenrechtlicher Vermögenszuwendungen
Reichsbeamtengesetz (1873)	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung <ul style="list-style-type: none"> ○ der Beitragsfreiheit für Reichsbeamte, ○ einer Mindestdienstzeit von 10 Jahren und ○ eines Höchstruhegehaltssatzes von 75%
Gesetz betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Reichsbeamten der Civilverwaltung (1881)	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidung für eine staatliche Versorgungskasse für die Hinterbliebenenfürsorge
Beamtenhinterbliebenengesetz (1907)	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer Hinterbliebenenversorgung im heutigen Sinn
Weimarer Reichsverfassung (1919)	<ul style="list-style-type: none"> • Reichsverfassungsmacht für Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung durch ausdrückliche Erwähnung in Art. 129 WRV
Preußisches Gesetz über die Einführung einer Altergrenze (1920)	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Pensionsaltersgrenze von <ul style="list-style-type: none"> ○ 65 Jahren für nichtrichterliche und ○ 68 Jahren für richterliche Beamte
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949)	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) macht Regelungen unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze erforderlich
Beamtenversorgungsgesetz (1976)	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweite Vereinheitlichung der Beamtenversorgung (in Bund und Ländern)
Föderalismusreform I (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Dezentralisierung des Versorgungsrechts durch Wegfall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Versorgung

Eigene Zusammenstellung

In der Folgezeit regelte das Beamtenversorgungsgesetz die Versorgung der Bundes- und Landesbeamten sowie der Beamten der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. hierzu *Ruland* 2008c, S. 98 f.). Dieses Gesetz hat nach wie vor für weite Teile der angesprochenen Beamtengruppen Gültigkeit.⁸ Zudem enthielt es bereits bei Erlass eine Vielzahl der Regelungen, welche die Beamtenversorgung bis heute prägen. Im Wesentlichen regelt es die Versorgung der Beamten bei Alter und Dienstunfähigkeit sowie die Versorgung der Hinterbliebenen bei Tod der Beamten.⁹ Da das Beamtenversorgungsgesetz in der Regel die Rechtsverhältnisse der bei seinem Inkrafttreten bereits vorhandenen Versorgungsempfänger unberührt gelassen und den Besitzstand der bereits vorhandenen aktiven Beamten gewahrt hat, blieb in vielen Fällen zusätzlich das vor 1977 geltende Beamtenversorgungsrecht relevant. Des Weiteren haben die zahlreichen Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes, die ab dem Jahr 1989 noch konkreter Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sein werden, zu zahlreichen Übergangsbestimmungen geführt. Erwähnenswert ist darüber hinaus die Tatsache, dass bis heute ehemalige Beamte des Deutschen Reiches und deren Hinterbliebene eine beamtenrechtliche Pension nach dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen („G 131“) erhalten.

Die letzte historisch bedeutende Weichenstellung im Bereich der deutschen Beamtenversorgung wurde durch die Grundgesetzänderung der sog. Föderalismusreform I vom 28. August 2006 und die Aufhebung von Art. 74a GG herbeigeführt. Seitdem steht dem Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nur noch hinsichtlich der Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter zu. In Bezug auf die Laufbahnen, die Besoldung und die Versorgung verbleibt dem Bund lediglich die ausschließliche Kompetenz über die Rechtsverhältnisse der in seinem Dienst stehenden Personen (vgl. *Ruland* 2008c, S. 98 f.; *Färber et al.* 2011b, S. 115 ff.; *Minz* 2010, S. 28 f.). Demzufolge wurde der Geltungsbereich des Beamten-

⁸ Zum derzeitigen Zeitpunkt (Stand Mai 2012) haben bereits einige Bundesländer, u.a. Bayern und Baden-Württemberg, von ihrer im Jahr 2006 wieder erhaltenen Gesetzgebungskompetenz im Versorgungsbereich Gebrauch gemacht. Zudem planen (nahezu) alle Bundesländer den neuen Gestaltungsspielraum zu nutzen (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 115 ff.). Hinsichtlich der Rechtsentwicklung im Bereich der Länder und den Konsequenzen für die Beamtenversorgung an sich wird folglich in den nächsten Jahren erheblicher Forschungsbedarf entstehen.

⁹ Für Krankheitsleistungen an die entsprechenden Personengruppen existiert hingegen ein besonderes Beihilferecht.

versorgungsgesetzes durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009 auf Bundesbeamte beschränkt. Zwar bleibt das bisher gültige BeamtVG als Bundesrecht in Kraft, allerdings nur bis es durch konkretes Landesrecht ersetzt wird (Art. 125a Abs. 1 GG). Im Ergebnis wurde durch diese Verfassungsänderung die Einheitlichkeit im deutschen Beamtenversorgungsrecht wieder aufgegeben.

Die prägenden Entwicklungsschritte der Beamtenversorgung und die entsprechenden Gesetze sind abschließend in Tabelle 1 überblicksartig zusammengefasst. Wird darüber hinaus nach Traditionen der Beamtenversorgung gefragt, die über ihre gesamte Historie Bestand hatten, so sind vor allem die folgenden drei Merkmale zu nennen (vgl. *Ruland 2008c*, S. 92):

- Die Bemessungsgrundlage für die Versorgung war regelmäßig das Einkommen aus dem letzten Amt,
- die Höhe der Versorgung war stets von der Dauer der Dienstzeit abhängig und
- die Versorgungshöhe war in der Regel von der Bedürftigkeit und den privaten Einkünften der Empfänger unabhängig.

2.2 Institutioneller Rahmen und Einordnung in das System der Alterssicherung

In Deutschland existiert ein komplexes und vielgestaltiges System der Alterssicherung, welches alle Institutionen, Maßnahmen und Regelsysteme umfasst, die der Sicherung des Lebensunterhaltes im Alter dienen (vgl. *Dünn/Fasshauer 2009*, S. 111). Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht besteht die Funktion von Alterssicherungssystemen darin, eine intertemporale Umverteilung von Einkommen aus der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase vorzunehmen. Gemäß der ökonomischen Theorie der Ersparnisbildung – in Form der sog. „Lebenszyklushypothese des Sparens“ (*Modigliani/Brumberg 1954; Modigliani 1986*, S. 299 ff.) – soll der Konsum von Individuen über den Lebenszyklus hinweg durch (jegliche Form von) Sparen in der Erwerbsphase und durch Entsparen in der Nacherwerbsphase verstetigt werden (vgl. für einen Überblick zum Stand der Forschung *Börsch-Supan 2005*, S. 451 ff.). Da die konkrete Vorsorge für das Alter und die anschließende Sicherung des Lebensunterhaltes in der Realität sehr unterschiedlich erfolgen kann, kommt den grundlegenden Vorgaben, Konzeptionen und Leitprinzipien eines Alterssicherungssystems eine besondere Bedeutung zu. Diese Grundprinzipien werden im Fall der Beamtenversorgung maßgeblich durch die für den öffentlichen

Dienst charakteristische Sonderstellung der Beamten und deren besondere Bindung an den Dienstherrn bestimmt.

2.2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beamtenversorgung

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber durch Art. 33 Abs. 5, bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechts die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen“. Aus diesem Grund bilden das Versorgungsrecht und das sonstige Beamtenrecht eine rechtliche und sachliche Einheit (vgl. *Ruland* 2008c, S. 90), d.h. die Regelungen der Beamtenversorgung sind in den gesamten beamtenrechtlichen Kontext zu stellen. Grundsätzlich soll die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums in Art. 33 GG dem Zweck dienen, in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie eine stabile Verwaltung zu sichern bzw. einen Ausgleich gegenüber den gestaltenden politischen Kräften zu schaffen (vgl. *Fieberg* 2001, S. 79; *Battis* 1998, S.117 f.). Beamten kommt deshalb ein öffentlich-rechtlicher Sonderstatus zu, der u.a. durch die „Dienst- und Treuepflicht“ der Beamten gekennzeichnet ist und mit einseitiger Weisungs- bzw. Regelungsbefugnis des Dienstherrn hinsichtlich Arbeitszeit, Dienort, Besoldung und Versorgung einhergeht.

Die durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätze sind als Prinzipien zu verstehen, welche die Institution des Berufsbeamtentums prägen und nicht an das Beamtenrecht einer bestimmten Epoche gebunden sind (hierzu ausführlich *Färber et al.* 2011b, S. 63 ff. mit weiteren Nachweisen). Nach herrschender juristischer Meinung ist die Versorgung der Beamten mit ihrer langen und ungebrochenen Tradition (vgl. Abschnitt 2.1) Bestandteil und Ausprägung dieser hergebrachten Grundsätze (vgl. exemplarisch *Ruland* 2008c, S. 93). Die institutionelle Gewährleistung des Art. 33 Abs. 5 GG gilt allerdings nicht für einzelne, einfachgesetzliche Regelungen des Beamten- bzw. Versorgungsrechts, sondern lediglich für den überlieferten Kernbestand von Strukturprinzipien (*Wolff* 2005, S. 361), die sich durch Fundamentalität und Tradition auszeichnen müssen. Zudem gibt es auch für diese Prinzipien kein „Traditionsprivileg“ des Berufsbeamtentums, denn die hergebrachten Grundsätze sind nicht starr sondern einer Fortentwicklung zugänglich. Dies wurde mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ausdrücklich in Art. 33 Abs. 5 GG aufgenommen (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 67).

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) räumt – trotz aller Tradition in der Beamtenrechtsentwicklung (vgl. *Bull* 2008a, S. 4 ff.) – nach ständiger Rechtsprechung dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungs- und Ermessensspielraum für die Ausgestaltung und Fortent-

wicklung des Beamtenrechts – und somit auch des Versorgungsrechts – ein.¹⁰ Für die Beamtenversorgung bedeutet dies, dass grundlegende Reformen keine Streichung des Art. 33 Abs. 5 GG erfordern, wie es beispielsweise die „Bull-Kommission“ im Jahr 2003 vorgeschlagen hat (Bull-Kommission 2003, S. 164, 170). Vielmehr hat sich Art. 33 Abs. 5 GG in der Vergangenheit deshalb als „Hindernis“ für konsequente Reformen der Beamtenversorgung – mit dem Ziel der Anpassung an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen – erwiesen, weil vieles in Art. 33 Abs. 5 GG hineininterpretiert oder mit ihm legitimiert wurde, was keinen unmittelbaren Grundsatzcharakter hat. In der Folge wurden unter Bezugnahme auf Art. 33 Abs.5 GG lange Zeit eine besitzstandswahrende Interessenpolitik betrieben und reine Teilaspekte des Versorgungsrechts zu hergebrachten Grundsätzen erklärt (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 63 f.).

Gleichwohl existieren einige Grundsätze, die für die Beamtenversorgung unbestritten als hergebracht im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG anzuerkennen sind. In erster Linie ist hier das Alimentationsprinzip zu nennen, welches die verfassungsrechtliche Basis des Besoldungs- und Versorgungsrechts darstellt. Dieser Alimentationsgrundsatz soll die wirtschaftliche und persönliche Unabhängigkeit der Beamten sichern (exemplarisch *Lindner* 2007, S. 221). Im Zusammenspiel mit der grundsätzlichen Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses (Lebenszeitprinzip), welche insbesondere darauf abzielt, dass Beamte nicht willkürlich sondern nur durch Richterspruch aus ihrem Amt entfernt werden können, dient das Alimentationsprinzip zum Schutz der Integrität der Beamten, der Rechtsstaatlichkeit und der Stabilität der Verwaltung (vgl. *Merten* 1999, S. 810 f.). Die Alimentation wird deshalb als ein öffentlich-rechtlicher Unterhaltsanspruch der Beamten in Gegenleistung für ihre (lebenslange) Dienst- und Leistungsbereitschaft angesehen. Es handelt sich bei der Alimentationspflicht allerdings nicht um eine einseitige Fürsorgeleistung im Verhältnis von Staat zu Bürger, sondern um eine von dem Beamten bzw. der Beamtin erdiente Unterhaltsleistung im besonderen Gewaltverhältnis mit einseitiger Regelungskompetenz des Parlaments unter Ausschluss von Tarifregelung und Streik (ebd.; *Färber et al.* 2011b, S. 70; *Summer* 1991, S. 5).

Das Bundesverfassungsgericht hat das Alimentationsprinzip in ständiger Rechtsprechung als einen nicht nur „zu berücksichtigenden“ sondern vielmehr „zu beachtenden“ hergebrachten Grundsatz eingestuft, wodurch die gesetzgeberische Freiheit eingeschränkt ist. Aus diesen

¹⁰ Entsprechende Verweise auf die Rechtsprechung finden sich bei *Färber et al.* 2011b, S. 68 f.

Gründen kommt *Lindner* zu dem Schluss, dass Alimentation, Unabhängigkeit, Verantwortung und die Bewahrung rechtsstaatlicher Standards einen untrennbaren Zusammenhang bilden, den es bei der Fortentwicklung des Beamtenrechts (stets) zu beachten gilt (*Lindner* 2007, S. 221). Konkret verpflichtet das Alimentationsprinzip den Dienstherrn, seinen Beamten (sowie deren Familien) – als Folge des Lebenszeitprinzips – auch nach Beendigung der aktiven Dienstzeit einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Inhaltlich bildet hierbei die sog. „Amtsangemessenheit“ des Unterhalts den Dreh- und Angelpunkt für die erforderliche Höhe von Besoldung und Versorgung.

Eine abschließende Antwort auf die Frage, wann die Alimentation der Höhe nach amtsangemessen ist, haben bisher weder die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes noch rechtswissenschaftliche Beiträge zu diesem Thema geliefert (vgl. *Lindner* 2007, S. 221 f.; *Wolff* 2005). Ökonomische Studien zur Beamtenversorgung blenden die Fragestellung nach der quantitativen Bestimmung von „Amtsangemessenheit“ bisher (nahezu) vollständig aus (vgl. zu dieser Problematik *Färber et al.* 2011b, S. 13 f.). Gleichwohl können aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes und den diesbezüglichen Rechtsanalysen einige konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben und Grundsätze zur Beurteilung der Amtsangemessenheit abgeleitet werden, die der Gesetzgeber für die konkrete Ausgestaltung der Alimentation zu beachten hat (*Bamberger* 2008, S. 362). Diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen werden in der vorliegenden wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit zu den Reformen der Beamtenversorgung insbesondere zur Aufstellung von Zielkriterien für ein zukunftssicheres Alterssicherungssystem der Beamten und zur abschließenden Bewertung der Reformen herangezogen. In diesem Zusammenhang kommt nicht zuletzt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes eine große Bedeutung zu, dass die Versorgung aus dem letzten innegehabten Amt an sich einen hergebrachten Grundsatz gem. Art. 33 Abs. 5 GG darstellt (vgl. *Wolff* 2005, S. 362; *Färber et al.* 2010, S. 95 f.).¹¹ Da sich die Versorgungsleistung als Prozentsatz der Dienstbezüge aus der letzten Besoldungsgruppe und (Dienstalters-)Stufe ergibt, wirken sich die Besoldungsvorschriften regelmäßig auf die Versorgungshöhe aus.

¹¹ Aus ökonomischer Perspektive ist allerdings nicht nachzuvollziehen, warum ausschließlich eine Versorgung aus dem letzten Amt den Kernbestand der amtsangemessenen Alimentation sicherstellen sollte. Eine zeitanteilige Berücksichtigung aller Ämter über die gesamte „Beamtenerwerbsbiographie“ kann dies ebenso leisten. Auch der Verweis auf das Leistungsprinzip und die „Pflicht der Anerkennung aller Beförderungen“ (vgl. *Wolff* 2005, S. 362) überzeugt hier kaum, denn eine zeitanteilige Berücksichtigung der jeweiligen Amtsausübung würde die Leistungsgerechtigkeit in der Beamtenversorgung sogar erhöhen.

Im Detail sind aus Sicht des Verfassers für eine ökonomische Betrachtung folgende verfassungsrechtlichen Vorgaben zur *amtsangemessenen Alimentation* zu beachten:¹²

- Bei der Überprüfung, ob eine amtsangemessene Alimentation vorliegt, ist stets das verfügbare *Nettoeinkommen* der Beamten relevant (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 76; *Lindner* 2007, S. 222; *Gärditz* 2008, S. 227).
- Bei Ermittlung ihrer Untergrenze ist laut Bundesverfassungsgericht zu beachten, dass aus dem Einkommen nicht nur die Grundbedürfnisse befriedigt werden sollen, sondern auch ein (dem Amt angemessenes) Minimum an Lebenskomfort¹³ (vgl. *Wolff* 2005, S. 366). Die amtsangemessene Alimentation ist demnach ein Maßstabsbegriff, der nicht pauschal in *absoluter Höhe* festgeschrieben werden kann, sondern sich an den konkreten Lebensverhältnissen der Beamten (hinsichtlich Familie, Dienststrang und Amt) und der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards orientiert (vgl. *Lindner* 2007, S. 222).
- Als wichtigen relativen Bezugspunkt der Amtsangemessenheit fordert das Verfassungsrecht eine durchgängig abgestufte Differenzierung der Bezüge entsprechend dem hergebrachten Grundsatz der „Ämterhierarchie“ (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 75). Maßgebend für die Höhe der amtsangemessenen Alimentation ist nach diesem Grundsatz die Wertigkeit des Amtes, welche sich als Ausprägung des sog. Leistungsprinzips nach der fachlichen Qualifikation, der damit verbundenen Laufbahn (Laufbahnprinzip), dem Verantwortungsbereich der Position und ggf. zusätzlichen Leistungskriterien bestimmt. In Anlehnung an *Lindner* wird dieses Abstandsgebot zwischen den Dienstposten im weiteren Verlauf der Arbeit als *systemimmanente relative Amtsangemessenheit* bezeichnet (vgl. hinsichtlich der Besoldung *Lindner* 2007, S. 222).

¹² Die Zusammenstellung basiert auf einer Analyse der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Arbeiten. Es handelt sich hier ausschließlich um quantitativ verwertbare Kriterien, die keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit, insbesondere aus verfassungsrechtlicher Perspektive, erheben.

¹³ In der konkretisierenden Aufzählung zu diesem abstrakten Begriff nennt das Bundesverfassungsgericht die Ausstattung des Haushalts mit dem üblichen elektrischen Gerät einschließlich seiner Unterhaltung, Radio- und Fernsehgerät samt laufenden Kosten, Zeitungs- und Zeitschriftenbezug, Theaterbesuch und Besuch ähnlicher Veranstaltungen, Kraftwagen, Urlaubsreise, Bausparvertrag, Lebensversicherung und Krankenversicherung, Ausgaben für Fortbildung, soziale und politische Aktivitäten und vernünftige Freizeitbeschäftigung (BVerfGE 44, 249 (266) zitiert nach *Färber et al.* 2011b, S. 74 f.).

- Aus dieser Vorgabe der systemimmanenten relativen Amtsangemessenheit wird abgeleitet, dass eine Versorgungsleistung im Altersruhestand in der Regel über der Mindestversorgung gemäß § 14 Abs. 4 BeamtVG zu liegen hat (vgl. *Wolff* 2005, S. 366).
- Weitere Maßstäbe bzw. Untergrenzen der Alimentation ergeben sich durch einen Vergleich mit den Einkommensstrukturen außerhalb des Beamtensystems. Für diese *systemexterne relative Amtsangemessenheit* werden als Bezugspunkte
 - der angemessene Abstand vom sozialhilferechtlichen Gesamtbedarf bzw. der bedarfsorientierten Grundsicherung, welcher infolge der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes in den Entscheidungen zur Alimentation kinderreicher Familien mindestens 15% betragen muss (*Wolff* 2005, S. 366; vgl. auch *Färber et al.* 2010, S. 71),
 - der angemessene Abstand zu dem Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung, da diese anders als die Beamtenversorgung kein „Gesamtversorgungssystem“ darstellt (*Ruland* 2008c, S. 91; *Wolff* 2005, S. 366; vgl. hierzu Abschnitt 2.2.2), und
 - der Lebensstandard von Personen im Ruhestand aus vergleichbaren Arbeitsbereichen, und zwar sowohl von (ehemals) tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst (vgl. *Bamberger* 2008, S. 363; *Pechstein* 2002, S. 2 f.) als auch in der Privatwirtschaft (ebd.; vgl. auch *Färber et al.* 2011b, S. 75 f. sowie *Lindner* 2007, S. 222),

genannt.

Diese Zusammenstellung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine amtsangemessene Alimentation belegt, dass der Staat seinen Beamten hinsichtlich des Leistungsniveaus der Beamtenversorgung in besonderer Weise verpflichtet ist. Neuere Forschungsarbeiten zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beamtenrechts (vgl. *Bull* 2008a) und zu ihrer Umsetzung im aktuellen Versorgungsrecht (*Färber et al.* 2011b) betonen zudem, dass der Gestaltungsspielraum, den Art. 33 Abs. 5 GG hinsichtlich einer Fortentwicklung bietet, in der Vergangenheit nicht ausgeschöpft wurde. Vielmehr existieren nach wie vor im Versorgungsrecht eine Vielzahl von Festlegungen und in der Fachliteratur entsprechende Interpretationen, die heute nicht mehr zeitgemäß erscheinen. Andererseits wird mittlerweile durch die Rechtsprechung sowie in (weiten) Teilen der Literatur betont, dass weder die Anhebung der Altersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus (*Ruland* 2008c, S. 97; *Lorse* 2005, S. 456) noch eine (implizite) Beitragserhebung zur Beamtenversorgung (*Battis/Kersten* 2000, S.1338 f.; *Ruland* 1983, S. 160 sowie 1996, S. 12) einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG darstellen.

Werden die Fortentwicklungsmöglichkeiten und verfassungsrechtlichen Grenzen des Art. 33 Abs. 5 GG – insbesondere hinsichtlich versorgungsspezifischer Ausprägungen – zusammenfassend betrachtet, sind nach aktuellem Stand folgende Schlussfolgerungen zu ziehen (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 96 ff.):

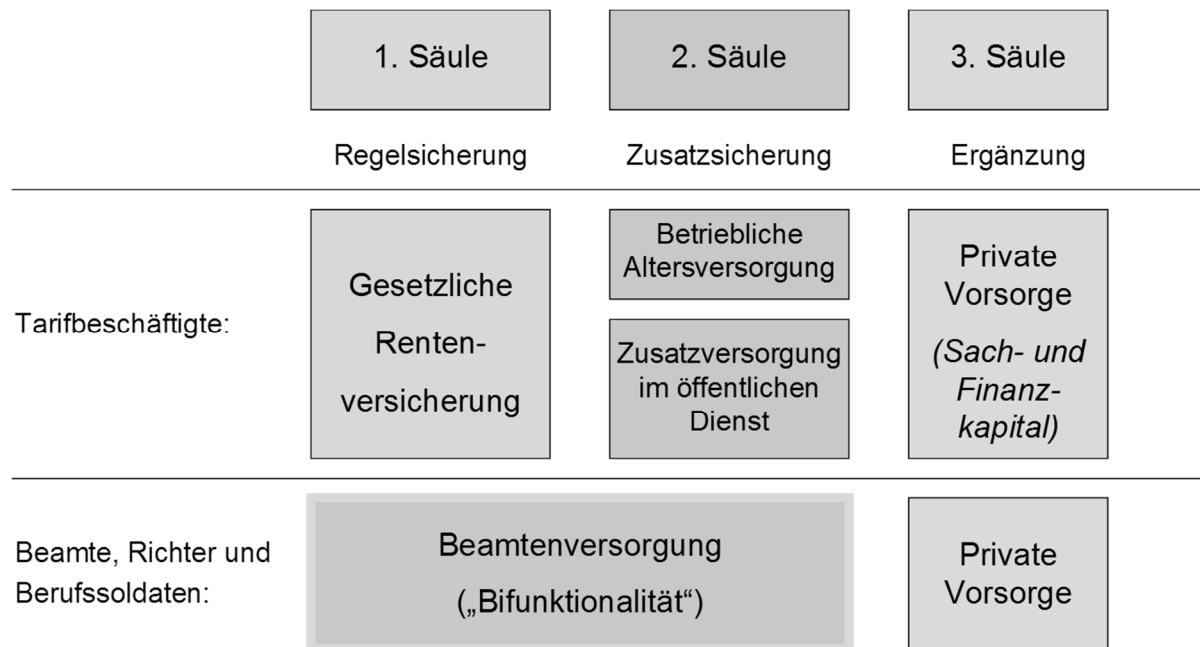
- Art. 33 Abs. 5 GG beinhaltet grundsätzlich eine Entwicklungsoffenheit. Es besteht sogar ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, das Berufsbeamtentum in den Rahmen des heutigen Staatslebens einzufügen und in die „Zeit zu stellen“. Demnach hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Gestaltungs- und Ermessensspielraum für die Ausgestaltung und Fortentwicklung des Beamtenversorgungsrechts.
- Art. 33 Abs. 5 GG steht auch individuell nachteiligen Veränderungen – z.B. der Änderung des Ruhegehaltssatzes – nicht entgegen. Ein Anspruch auf Besitzstandswahrung existiert nicht.
- Die für die Beamtenversorgung relevanten hergebrachten Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums (Alimentationsprinzip, Leistungsprinzip, Lebenszeitprinzip) dürfen, trotz grundsätzlicher Anpassungs- und Fortentwicklungsfähigkeit, nicht in ihren Kernbeständen angetastet werden. Der Kernbestand des Alimentationsgrundsatzes besteht bspw. darin, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Beamten durch amtsangemessene Versorgungsbezüge zu gewährleisten (vgl. *Lindner 2006*, S. 13). In diesem Zusammenhang ist es besonders interessant, wie hoch der Ruhegehaltsanspruch ist, den sich die Beamten über die gesamte Dienstzeit durch ihre Amtsausführung selbst verdient haben.

2.2.2 Konzepte und Sicherungsziel

Die verfassungsrechtlichen Garantien geben den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für die Beamtenversorgung vor. Aus dem Alimentationsprinzip folgt, dass die Beamtenversorgung grundsätzlich als ein einkommensbezogenes Alterssicherungssystem (vgl. *Schmähl 1998*, S. 70 ff.) auszugestalten ist. Die Alterssicherung der Beamten kann weder auf einem Fürsorgemodell noch auf einem Grundsicherungsmodell basieren. Ein Fürsorgemodell deckt lediglich die unterste Schwelle der sozialen Sicherung im Alter ab und gewährt Leistungen bei Bedürftigkeit (vgl. *Bäcker et al. 2008*, S. 380 ff.). Hingegen ist ein Grundsicherungsmodell an dem Prinzip eines pauschalen, vom Erwerbsstatus unabhängigen Leistungsbetrages ausgerichtet. Beide Modelle wären somit nicht nur mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe der amtsangemessenen Alimentation unvereinbar, sondern sie würden auch die bifunktionale

Stellung der Beamtenversorgung im Gesamtsystem der Alterssicherung nicht berücksichtigen.¹⁴ Die „Bifunktionalität“ der Beamtenversorgung wird in Abbildung 1 anhand des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung (vgl. World Bank 1994, S. 10 ff.) verdeutlicht.

Abbildung 1: Die Beamtenversorgung im Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung



Eigene Darstellung

Das Drei-Säulen-Modell gliedert Alterssicherungsleistungen in Bezüge aus Regelsicherungssystemen (*erste Säule*), aus Zusatzsystemen der betrieblichen Alterssicherung (*zweite Säule*) sowie aus ergänzender privater Altersvorsorge (*dritte Säule*).¹⁵ Der überwiegende Teil der erwerbstätigen Bürger in Deutschland erhält im Ruhestand eine beitragsbezogene Regelsicherung durch die Gesetzliche Rentenversicherung (vgl. BMAS 2008, S. 55 ff.), die (grundsätzlich) durch eine betriebliche und eine private Altersversorgung ergänzt wird. Im Gegensatz hierzu gewährleistet die Beamtenversorgung Regel- und Zusatzsicherung in einem System,

¹⁴ Die Anforderungen an ein Fürsorge- bzw. einem Grundsicherungsmodell sind für die Beamtenversorgung allerdings als Bezugspunkte für eine angemessene Mindestversorgung zu beachten (vgl. Abschnitt 4.3.5).

¹⁵ Da das deutsche Gesamtsystem der Alterssicherung sowohl aus öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Systemen mit unterschiedlicher Struktur, Zielsetzung, Funktion und quantitativer Bedeutung besteht, wird in neueren Arbeiten häufig das sog. Drei- bzw. Mehr-Schichten-Modell verwendet (*Ruland 2008a, S. 17 ff.; Schmähl 1998, S. 62 f.*). Für die Einordnung der Beamtenversorgung in dieses System und die Veranschaulichung ihrer Bifunktionalität ist das hergebrachte Drei-Säulen-Modell jedoch besser geeignet.

d.h. sie deckt die erste und die zweite Säule der Alterssicherung ab (ebd., S. 28; BMGS 2003, S. 123; *Battis* 1998, S. 119; *Bäcker et al.* 2008, S. 391). Diese unterschiedliche Zusammensetzung der Alterseinkünfte von Beamten und Tarifbeschäftigten ist ebenfalls in Abbildung 1 dargestellt.

Um die Bedeutung bzw. Gewichtung der zweiten Säule innerhalb der Beamtenversorgung einschätzen zu können, ist die Tatsache zu beachten, dass „der öffentliche Dienst als Ganzes“ den größten Arbeitgeber in Deutschland darstellt (*Bomsdorf* 2003, S. 11). Große Unternehmen der Privatwirtschaft bieten regelmäßig eine umfassende betriebliche Alterssicherung an (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2008a, S. 31 ff.). Aus institutioneller Perspektive ist für die Beamtenversorgung folglich ein Anteil an betrieblicher Alterssicherung anzusetzen, der in Qualität und Quantität den „Betriebsrenten“ großer Unternehmen entspricht. Die Existenz und die Ausgestaltung der Zusatzversorgung für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes als Pflichtsystem unterstreicht diese Auffassung. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass dem öffentlichen Dienst eine Leitbildfunktion für die Ausbildung und Ausgestaltung sog. Normalarbeitsverhältnisse und dementsprechend auch der betrieblichen Altersversorgung zusteht (vgl. *Preller* 2011, S. 48 f.).

Hieraus folgt, dass für grundsätzliche Aussagen zur Einkommensersatzfunktion der Beamtenversorgung nicht nur die verfassungsrechtlichen Vorgaben sondern auch die institutionellen Anforderungen aus dem bifunktionalen Charakter des Alterssicherungssystems zu beachten sind. Das erforderliche Sicherungsniveau der Beamtenversorgung unterscheidet sich deshalb deutlich von dem einer Regelsicherung, wie es bspw. die Gesetzliche Rentenversicherung zu gewährleisten hat (BMGS 2003, S. 70). Vielmehr ist als Leistungsziel des Alterssicherungssystems die Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards anzusehen, wenn der dritten Säule der Alterssicherung lediglich eine ergänzende Funktion zugestanden wird (vgl. *Ruland* 2008, S. 20).¹⁶ Wird hingegen von der privaten Altersvorsorge ein substanzieller Anteil an der

¹⁶ In diesem Zusammenhang führt *Ruland* an, dass für die Lebensstandardsicherung im Alter insgesamt eine Einkommensersatzquote von ca. 70% des Erwerbseinkommens notwendig sei, da in dieser Lebensphase ein Großteil der Anschaffungen bereits getätigt ist und berufsbedingte Kosten nicht mehr anfallen (*Ruland* 2008a, S. 25). Ob ein Netto- oder ein Bruttosicherungsniveau als Zielgröße der Alterssicherung gewählt werden sollte, bleibt dabei offen (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.3).

Lebensstandardsicherung im Alter erwartet¹⁷, hat die Beamtenversorgung zumindest den Sicherungsteil der ersten und der zweiten Säule abzudecken. In diesem Fall ergibt sich jedoch die Nebenbedingung, dass die Besoldungshöhe in der aktiven Dienstphase hinreichend hohe Beitragszahlungen für eine private Altersvorsorge ermöglichen muss. Diese Nebenbedingung folgt aus der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass Beamten (und ihren Angehörigen) sowohl in der aktiven Dienstzeit als auch nach deren Beendigung ein amtsangemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist (Alimentationsprinzip). In diesem Zusammenhang spielt die Entscheidung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2003, die Beamten in die staatliche Förderung einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge einzubeziehen (BMI 2005, S. 88), eine entscheidende Rolle. Aus ökonomischer Perspektive ist demnach künftig auch die zweite Interpretation des Sicherungsziels der Beamtenversorgung vertretbar.¹⁸ Sie würde zudem einem sich in den letzten Jahrzehnten gewandelten Verständnis der Gewichtung von staatlicher und privater Altersvorsorge (vgl. *Rürup/Myßen* 2008, S. 190 ff.; *Börsch-Supan et al.* 2008) in Deutschland entsprechen.¹⁹

Die Sicherung des Einkommens in der Nacherwerbsphase bzw. im Ruhestand kann grundsätzlich über ein beitragsdefiniertes oder ein leistungsdefiniertes Alterssicherungssystem gewährleistet werden (vgl. *Fath/Urbitsch* 2008, S. 24; OECD 2009, S. 27 f.). Letztendlich geht es bei dieser Unterscheidung um die Zusageart der Alterssicherung. In beitragsdefinierten Systemen („defined contribution systems“) erfolgt lediglich eine Beitragszusage zur Alterssicherung. Der Arbeitgeber und/oder der Arbeitnehmer verpflichten sich zur Erbringung von in der Höhe festzusetzenden Beitragszahlungen. Ein Anspruch auf eine bestimmte (mo-

¹⁷ Die Frage nach der Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards ist (aus ökonomischer Perspektive) nicht zwingend mit der Frage nach einer amtsangemessenen Alimentation gleichzusetzen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind hier u.a. *Minz* und *Merten* anderer Auffassung (*Minz* 2010, S. 34 f.; *Merten* 1999, S. 811 ff.).

¹⁸ Eine staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge der Beamten macht finanzpolitisch nur Sinn, wenn sie einen Beitrag zur Lebensstandardsicherung leisten soll. Kommt hingegen allein den Versorgungsleistungen der Beamtenversorgung eine Lebensstandardsicherungsfunktion zu, wäre eine solche Förderung als Subvention einer „Überversorgung“ zu werten. Aus dieser theoretischen Sichtweise auf das Sicherungsziel der Beamtenversorgung scheint der Begriff „Gesamtversorgungssystem“ nicht mehr zeitgemäß zu sein (vgl. Abschnitt 2.2.1).

¹⁹ Wohlgermerkt kann dies vollumfänglich erst in der Zukunft gelten, da der Aufbau einer privaten Altersvorsorge eine gewisse Vorlaufzeit benötigt.

natliche) Leistungshöhe besteht nicht, sondern diese ergibt sich bei Leistungseintritt in Abhängigkeit von den Zinserträgen der Beiträge (und der Restlebenserwartung). Im Gegensatz hierzu wird in leistungsdefinierten Systemen („defined benefit systems“) eine bestimmte Versorgungsleistung zugesagt und die Verpflichtung eingegangen, diese zu erbringen. Klassischerweise trägt hier der Arbeitgeber oder die zur Finanzierung der Alterssicherung zwischengeschaltete Institution das Risiko der Finanzierung. Allerdings schließen sich Leistungs- und Beitragsorientierung in Alterssicherungssystemen keinesfalls gegenseitig aus. Vielmehr ist der Übergang zwischen diesen beiden Alterssicherungsmodellen in der Praxis fließend. Dies wird nicht zuletzt durch die nach 1999 eingeführten Zusatzfaktoren in die Rentenanpassungsformel der GRV und die hierdurch forcierte stärkere Beitragsorientierung deutlich (vgl. *Börsch-Supan* 2007a, S. 158 ff.). Die Beamtenversorgung ist in dieser Hinsicht allerdings nach wie vor den leistungsorientierten Systemen zuzuordnen (vgl. *Schmähl* 1998, S. 74). Dieser Fakt erschließt sich in der Versorgungspraxis nicht zuletzt aus dem jahrelangen Verzicht auf (explizite) Beitragszahlungen und demzufolge fehlenden Maßstäben bzw. Bezugsmöglichkeiten für eine Beitragsorientierung.

Aus theoretischer Perspektive (*Schmähl* 1998, S. 68 ff.) werden Alterssicherungssysteme darüber hinaus danach unterschieden,

- ob die Abwicklung über einen staatlichen oder einen privaten Träger erfolgt,
- ob das System auf einer Vorsorge- oder Versorgungskonzeption beruht und
- ob die Einbeziehung in selbiges freiwillig oder obligatorisch geschieht.

Die deutsche Beamtenversorgung ist diesbezüglich als obligatorisches System²⁰ ausgestaltet und die Trägerschaft unterliegt dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden. Die Ausgestaltung der Alterssicherung für Beamte als staatliches Pflichtsystem ergibt sich zwingend aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG und dem öffentlich-rechtlichen Sonderstatus der Beamten (vgl. *Battis* 1998, S. 117 f.; *Fieberg* 2001, S. 77). Der Beamtenversorgung darüber hinaus – dem Namen folgend²¹ – eine klare Versorgungskonzeption zu bescheinigen, entspräche jedoch einer wenig zeitgemäßen Interpretation der hergebrachten

²⁰ Ein Überblick über den einbezogenen Personenkreis gibt Abschnitt 2.2.3.

²¹ Beispielsweise ist auch die Gesetzliche Rentenversicherung keineswegs strikt nach dem *Versicherungsprinzip* ausgestaltet, sondern enthält ebenso Versorgungselemente.

Grundsätze. So würde eine strikte Ausgestaltung der Beamtenversorgung nach dem Versorgungskonzept eine Absicherung im Alter erfordern, deren Höhe von den Vorleistungen in der Erwerbsphase unabhängig ist (vgl. *Schmähl* 1998, S. 69). Zwar wird in der Literatur häufig betont, dass der Beamtenversorgung die Aufgabe zukommt, die „Opfer“ der Beamten²² aus der Dienst- und Treuepflicht im Alter zu kompensieren (vgl. z.B. *Andel* 1998, S. 230). Dennoch stellt die Beamtenversorgung de facto ein Mischsystem aus Versorgungs- und Vorsorgeelementen dar. Eine solche Mischkonzeption ist in der Alterssicherungspraxis nicht unüblich, sondern häufig bei staatlichen Pflichtsystemen zu beobachten (vgl. *Schmähl* 1998, S. 69 f.; *Schmähl* 2009, S. 230; *Heidler* 2009, S. 7 ff.).

Das Vorsorgeprinzip betont (gemäß der ökonomischen Theorie der Ersparnisbildung) die intertemporale Einkommensumschichtung, nach der in der Erwerbsphase auf den Konsum von Einkommen zugunsten der Ruhestandsphase verzichtet wird. In der Beamtenversorgung liegt eine solche intertemporale Einkommensumschichtung implizit ebenfalls vor. Die Gegenleistung für den aktiven Dienst der Beamten besteht aus Besoldung und Versorgung. Jedoch werden zunächst Gehaltsbestandteile für die in Zukunft anfallenden Versorgungsleistungen einbehalten (*Ruland* 1983, S. 160 f.), was sich nicht zuletzt darin widerspiegelt, dass seit Ende der 50er Jahre die Bruttobeamtenbezüge in der Aktivphase regelmäßig unter den Bruttogehältern der tariflich im öffentlichen Dienst Beschäftigten liegen (*Färber* 1998, S. 985; vgl. hierzu auch Abschnitt 2.4.2). Des Weiteren verdeutlicht aus theoretischer Sicht die Absicherung verschiedener Risiken (vgl. Abschnitt 2.2.3), die für Einzelpersonen ungewiss, für die Gesamtheit der Beamten und Beamtinnen jedoch abschätzbar sind, dass implizit auch das Prinzip der Risikoversicherung (vgl. *Fasshauer* 2003, S. 22; *Andel* 1998, S. 230, *Börsch-Supan* 2005) Anwendung findet.

Grundsätzlich sind sowohl das Vorsorge- als auch das Versicherungsprinzip durch eine relativ hohe Transparenz auf der Finanzierungsseite gekennzeichnet. Zwischen Beiträgen und Leistungen besteht nach diesen Konzepten ein direkter Zusammenhang; sei es auf kollektiver Basis im Rahmen der sog. Teilhabeäquivalenz (vgl. *Ehrentraut* 2006, S. 25; *Ruland* 2008b, S. 66) oder auf individueller Ebene bei Anwendung der sog. (aktuarischen) Beitragsäquivalenz

²² Teilweise wird auch die Ansicht vertreten, dass dieser Altbegründung des Alimentationsprinzips („Entschädigungs- bzw. Ganzheitsformel“) keine rechtliche Relevanz mehr zukommt. Vielmehr lässt sich das Alimentations- und das abgeleitete Versorgungsprinzip heute besser aus der Regelungskompetenz des Parlaments und dem Ausschluss von Tarifregelung und Streik begründen (vgl. *Summer* 1992, S. 5).

(vgl. *Rürup/Liedtke* 1998, S. 782; *Maier* 2004, S. 69 ff.). Ob vor diesem Hintergrund eine stärkere Ausrichtung der Beamtenversorgung am Vorsorgeprinzip und folgerichtig auch am Äquivalenzprinzip sinnvoll bzw. wünschenswert ist, ist im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit noch zu diskutieren.

2.2.3 Personenkreis und abzudeckende Risiken

Für die konkrete (gesetzliche) Ausgestaltung eines Alterssicherungssystems ist es von großer Bedeutung, welcher Personenkreis abgesichert werden soll. Die Beamtenversorgung (im weiteren Sinn) erstreckt sich diesbezüglich nicht lediglich auf Personen mit einem Beamtenstatus auf Lebenszeit, sondern es werden u.a. auch Richter, Soldaten, Beamte auf Zeit und Abgeordnete des Bundestages und der Länderparlamente einbezogen. In jedem Fall ist die Stellung im Erwerbsleben bzw. der öffentlich-rechtliche Sonderstatus entscheidend für die Zugehörigkeit zur Beamtenversorgung (*Maydell* 1998, S. 895). Aus rechtlicher Perspektive endet das aktive Beamtenverhältnis zwar mit Eintritt in den Ruhestand (§ 30 Abs. 4 BBG), andererseits bildet es jedoch mit dem Ruhestandsbeamtenverhältnis eine rechtliche Einheit. Der Pensionseintritt wird deshalb in der Regel lediglich als Befreiung der aktiven Beamten von der „Dienstleistungspflicht“ interpretiert (vgl. *Minz* 2010, S. 26 mit weiteren Nachweisen).

Seit die frühere bundeseinheitliche Regelung der Beamtenversorgung durch die Föderalismusreform I aufgehoben wurde, regelt das sog. Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) grundsätzlich nur noch die Versorgung der Beamten des Bundes (§ 1 BeamtVG; vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 18; *Minz* 2010, S. 38). Nicht vom Regelungsumfang des BeamtVG erfasst sind öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften und ihre Verbände. Allerdings gilt es nach Maßgabe des Deutschen Richtergesetzes entsprechend für die Versorgung der Richter des Bundes und auch die Bestimmungen zur Versorgung der Soldaten stellen laut Soldatenversorgungsgesetz (SVG) weitgehend auf die Regelungen des BeamtVG ab (vgl. *Ruland* 2008c, S. 99 f.). Des Weiteren regelt dieses Gesetz gem. Art. 125a Abs. 1 GG nach wie vor die Versorgung der Beamten der Länder und der Gemeinden (einschl. Gemeindeverbände), solange es nicht durch Landesrecht ersetzt wird (ebd., S. 97 ff.; zur bisherigen Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz der Länder vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 115 ff.). Ebenso gilt das BeamtVG nicht nur für Beamte, die im mittlerweile privatisierten Bereich der Deutschen Post, Postbank, Telekom und Bahn beschäftigt sind, sondern findet darüber hinaus für weitere Amtsträger in Deutschland Anwendung.

Der Personenkreis der Leistungsempfänger ergibt sich stets durch die einzelnen Risiken im Lebensverlauf, die ein Alterssicherungssystem abdecken soll. Die Risikotatbestände sind deshalb genau zu definieren und die Bedingungen, unter denen ein Leistungsanspruch entsteht, festzulegen (vgl. *Schmähl* 1998, S. 77).²³ Die Risikodeckungsfunktion der Beamtenversorgung bezieht sich diesbezüglich grundsätzlich auf die „sozialen Risiken“ Alter, Dienstunfähigkeit²⁴ (Invalidität) und Tod (vgl. hierzu *Ruland* 2008c, S. 100 ff.). Allerdings sind die Definitionen dieser Risiken und auch die Risikotatbestände an sich im Zeitablauf keineswegs unabänderlich. Vielmehr ist es für eine langfristige Stabilisierung des Alterssicherungssystems erforderlich, die konkreten Regelungen zu den Risikotatbeständen regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln, d.h. an die gesellschaftlichen, demographischen und gesamtwirtschaftlichen Bedingungen bzw. Erfordernisse anzupassen.

In Bezug auf die Risiken Alter und Dienstunfähigkeit geht es vor allem um den Einkommensersatz nach Wegfall der Besoldung. Konkret werden diesbezüglich die biometrischen Risiken, lange zu leben oder durch Krankheit vorzeitig dienstunfähig zu werden, abgesichert. Dass in diesem Zusammenhang das versicherungsmathematische Langlebighkeitsrisiko und die Modalitäten des Ruhestandseintritts in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben, wird im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit deutlich werden. Hinsichtlich des dritten Risikotatbestandes Tod geht es schließlich um die Versorgung von Hinterbliebenen, konkret der Ehegatten und Kinder. Die Beamtenversorgung unterscheidet sich demnach mit Blick auf die abzudeckenden Risiken kaum von anderen Alterssicherungssystemen. Bei den konkreten Alterssicherungsleistungen ergeben sich indes einige Unterschiede. Die grundlegenden Regelungen zur Leistungsausgestaltung in der Beamtenversorgung werden deshalb im folgenden Abschnitt 2.3 vorgestellt.

²³ Entsprechende Definitionen finden sich nicht allein im BeamtVG sondern u.a. grundlegend im BBG und im BRRG (vgl. *Ruland* 2008c, S. 100).

²⁴ Hinsichtlich des Risikos der Dienstunfähigkeit sieht die Beamtenversorgung besondere Versorgungsleistungen für den Eintritt durch einen Dienstunfall vor. Diesbezüglich deckt sie eher für den Bereich der Unfallversicherung typische Leistungen ab.

2.3 Leistungsausgestaltung

Die Leistungen der Alterssicherung sind in der Regel monetäre Leistungen. Lediglich zum Teil werden auch Sachleistungen wie Rehabilitationsleistungen gewährt (*Schmähl* 1998, S. 77). An die Leistungshöhe werden in der Beamtenversorgung besondere Anforderungen gestellt, denn es soll gemäß dem tradierten Alimentationsprinzip ein amtsangemessener Lebensunterhalt gewährleistet werden. Das Ziel der Beamtenversorgung ist deshalb vor allem in der Zahlung von Ruhegehältern zu sehen, welche (insgesamt) den einmal erreichten Lebensstandard sichern und die relative Einkommensposition auch im Ruhestand aufrecht erhalten.

2.3.1 Leistungsarten

Im Rahmen der Beamtenversorgung werden sowohl laufende als auch einmalige Versorgungsleistungen gewährt (vgl. BMAS 2008, S. 19 f.), die sich in den Berechnungsmodalitäten, den Anspruchsvoraussetzungen und den Leistungsempfängern unterscheiden. Unter den verschiedenen Leistungsarten kommen dem Ruhegehalt, der Hinterbliebenenversorgung und den besonderen Unfallfürsorgeleistungen die größte Bedeutung zu. Ein Anspruch auf Ruhegehalt (§§ 4 bis 15a BeamtVG) entsteht durch Versetzung der Beamtin bzw. des Beamten in den Ruhestand

- bei Erreichen der Regelaltersgrenze,
- bei Erreichen einer besonderen gesetzlichen Altersgrenze,
- auf Antrag bei Erreichen einer Antragsaltersgrenze,
- wegen festgestellter dauernder Dienstunfähigkeit oder
- bei einstweiligem Ruhestand.

Die Regelaltersgrenze wurde im Jahr 2011 noch grundsätzlich mit Vollendung des 65. Lebensjahres erreicht (§ 51 BBG).²⁵ Sie kann auf Antrag des Beamten bzw. der Beamtin bis zu drei Jahre hinausgeschoben werden, wenn dringliche dienstliche Bedürfnisse vorliegen. Für Beamte im Polizei- und Justizvollzugsdienst (60. Lebensjahr), im Feuerwehrdienst (60. Lebensjahr) sowie im Flugverkehrskontrolldienst (55. Lebensjahr) und für Berufssoldaten (zwischen 53 und 62 Jahren) gelten aufgrund überdurchschnittlich hoher körperlicher Beanspruchung besondere Altersgrenzen (vgl. hierzu DGB 2010a, S. 208 ff.; *Färber et al.* 2011b,

²⁵ Zur Anhebung der Altersgrenzen durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz vgl. Abschnitt 4.1.1.

S. 19 f.; BMAS 2008, S. 20). Die Antragsaltersgrenze wurde 2011 im Allgemeinen mit Vollendung des 63. Lebensjahres erreicht. Bei Schwerbehinderten lag sie bei 60 Jahren.

Erfolgt die Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der Regelaltersgrenze oder der entsprechenden besonderen Altersgrenze, so wird das Ruhegehalt für jedes Jahr (jeden Monat) des vorgezogenen Ruhestandes um einen Versorgungsabschlag in Höhe von 3,6% (0,3%) – maximal jedoch 10,8%²⁶ – gemindert. Der Versorgungsabschlag wird auch bei einem vorzeitigen Ruhestandseintritt wegen Dienstunfähigkeit angewendet und er gilt stets für die gesamte Versorgungsbezugsdauer. Voraussetzung für einen Ruhegehaltsanspruch ist eine Mindestdienstzeit von fünf Jahren (§ 50 BBG, § 4 Abs. 1 BeamtVG). Ist diese nicht erfüllt, kann der Beamtin oder dem Beamten zum einen lediglich ein Unterhaltsbeitrag in begrenzter Höhe bewilligt werden (*Ruland* 2008c, S. 103) und zum anderen erfolgt bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis eine Nachversicherung in der GRV, allerdings maximal bis zur Beitragsbemessungsgrenze (BMAS 2008, S. 20).

Der Alimentationsgrundsatz der Beamtenversorgung erstreckt sich (nach herrschender Meinung) auch auf die Familienangehörigen der Beamten. Demnach erhalten hinterbliebene Ehegatten und (Halb-)Waisen im Versterbensfall eine Hinterbliebenenversorgung durch Witwen- bzw. Witwer- und Waisengeld (§§ 16 bis 28 BeamtVG).²⁷ Auch für diese Leistungen ist eine Mindestdienstzeit von fünf Jahren erforderlich. Das (lebenslängliche) Witwen- oder Witwergeld kann allerdings nicht beansprucht werden, wenn die rechtsgültige Ehe nicht mindestens 1 Jahr bestanden hat. Es besteht ebenfalls kein Anspruch auf diese Leistung, wenn die Ehe erst nach Eintritt des Beamten in den Ruhestand geschlossen wurde und der Ruhestandsbeamte zum Zeitpunkt der Eheschließung die Regelaltersgrenze bereits erreicht hatte (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 24 ff.; *Marburger* 2006, S. 38 f.). Für den Fall, dass eine Witwe bzw. ein Witwer wiederheiratet, wird eine sog. Witwenabfindung geleistet. Die Kinder können hingegen Waisengeld bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres beanspruchen. Befinden sich die Waisen in Ausbildung, haben sie bis zum 27. Lebensjahr und bei einer Behinderung auch darüber hinaus Anspruch auf die Versorgungsleistung (vgl. *Ruland* 2008c, S. 103).

²⁶ Nach abgeschlossener Anhebung der Regelaltersgrenze (gem. DNeuG) im Jahr 2029 wird der maximale Versorgungsabschlag 14,4% betragen, wenn keine Schwerbehinderung oder Dienstunfähigkeit vorliegt.

²⁷ Neben dem Witwen-/Witwer- und Waisengeld gehören zur Hinterbliebenenversorgung die Bezüge für den Sterbemonat, das Sterbegeld, die Witwenabfindung und Unterhaltsbeiträge.

Werden Beamte durch einen Dienstunfall verletzt, so haben sie oder ihre Hinterbliebenen einen Anspruch auf Unfallfürsorge (§§ 30 bis 46a BeamtVG). Die Unfallfürsorge ist als Ausgleich für die fehlende gesetzliche Unfallversicherung der Beamten zu verstehen. Die Unfallfürsorge kann neben dem Unfallruhegehalt und der Unfall-Hinterbliebenenversorgung auch die Erstattung von Sachschäden und besonderen Aufwendungen, Heilverfahren, Unfallausgleich, einmalige Unfallentschädigung, Schadensausgleich in besonderen Fällen und Einsatzversorgung bei Auslandsverwendungen umfassen (vgl. *Minz* 2010, S. 128 ff. sowie *Marburger* 2006, S. 44 ff.).

2.3.2 Berechnung der Versorgungsleistungen

Die Höhe der Versorgungsleistungen bestimmt sich in der Beamtenversorgung grundsätzlich als Prozentsatz der letzten Dienstbezüge. Das Ruhegehalt wird durch Anwendung des sog. Ruhegehaltssatzes, welcher wiederum von der Länge der Dienstzeit abhängig ist, auf die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge berechnet. Die Ruhegehaltsformel stellt sich in der Regel wie folgt dar:

$$\text{Ruhegehalt} = \frac{\text{Ruhegehaltfähige Dienstzeit}}{\text{Diensteinheit}} * \text{Jährlicher Steigerungssatz} * \text{Ruhegehaltfähige Dienstbezüge}$$

Zur ruhegehaltfähigen Dienstzeit (§ 6 ff. BeamtVG) zählt hier zunächst die ab Vollendung des 17. Lebensjahres tatsächlich im Beamtenverhältnis verbrachte Zeit. Die ruhegehaltfähige Dienstzeit erhöht sich ggf. um Ausbildungs- und Zurechnungszeiten, weitere Beschäftigungszeiten im öffentlichen Dienst, Wehrdienst und andere für die Laufbahn förderlichen Zeiten (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 20 f.; ausführlich hierzu *Minz* 2010, S. 47 ff.; *Baden* 2007a, S. 151 ff.). Eventuelle Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung sind mit dem Anteil ruhegehaltfähig, der dem Verhältnis der ermäßigten zur regelmäßigen Arbeitszeit entspricht.

Der jährliche Steigerungssatz gibt das Ruhegehalt für ein Dienstjahr als Prozentsatz der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge an. Das Ruhegehalt für jedes abgeleistete Dienstjahr beträgt (künftig) 1,79375% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 14 Abs. 1 BeamtVG). Insgesamt darf der Ruhegehaltssatz (in Zukunft) 71,75% nicht überschreiten, denn ab 40 ruhegehaltfähigen

gen Dienstjahren wird der Höchstruhegehaltssatz erreicht.²⁸ Der Prozentsatz ist auf zwei Dezimalstellen hinter dem Komma zu runden. Die Höhe der (monatlichen) Versorgungsbezüge errechnet sich schließlich durch Anwendung des Ruhegehaltssatzes auf die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 5 BeamtVG). Als ruhegehaltfähige Dienstbezüge gelten das Grundgehalt, das zuletzt mindestens zwei Jahre bezogen wurde, der Familienzuschlag der Stufe 1 und sonstige Dienstbezüge, die im Besoldungsrecht ausdrücklich als ruhegehaltfähig ausgewiesen werden.

Die Hinterbliebenenversorgung ergibt sich wiederum direkt aus dem Ruhegehalt, welches der Beamte bzw. die Beamtin erhalten hat oder bei einem Ruhestandseintritt am Todestag hätte erhalten können (vgl. *Baden* 2007b; *Minz* 2010, S. 104 ff.). Das Witwen- bzw. Witwergeld beträgt (künftig) 55% dieses Ruhegehaltes (§§ 19, 20, 28 BeamtVG). Derzeit kann es nach Übergangsrecht noch 60% des Ruhegehaltes betragen, wenn die Ehe vor dem 01. Januar 2002 geschlossen und ein Ehegatte vor dem 02. Januar 1962 geboren wurde. Bei großem Altersunterschied der Ehepartner und einer kurzen Ehedauer wird das Witwen- bzw. Witwergeld gekürzt, wenn kein Kind aus der Ehe hervorgegangen ist (vgl. *Ruland* 2008c, S. 110; *Färber et al.* 2011b, S. 24 ff.). Das Waisengeld beläuft sich für Halbweisen auf 12% und für Vollweisen auf 20% des Ruhegehaltes (§§ 23, 24 BeamtVG). Zusammengenommen dürfen die Hinterbliebenen keine höhere Versorgung erhalten, als der Dienstherr dem oder der Verstorbenen als Ruhegehalt zu zahlen hätte. Gegebenenfalls werden die einzelnen Bezüge anteilig verringert.

Einige Leistungen der Beamtenversorgung sind – wie in staatlichen Alterssicherungssystemen üblich – direkt auf die soziale Ausgleichsfunktion des Versorgungssystems zurückzuführen. Durch einen solidarischen Ausgleich sollen die Auswirkungen von „Verwerfungen“ in den individuellen Erwerbsbiographien auf die Höhe der Alterssicherung begrenzt werden (BMGS 2003, S. 68, 70). Zu diesem Zweck werden im Rahmen der Beamtenversorgung Leistungen gewährt, die sich zeitlich oder in der Höhe nicht aus der aktiven Dienstzeit im Beamtenverhältnis ableiten lassen. Solche Elemente des sozialen Ausgleichs stellen beispielsweise die Kindererziehungszuschläge gem. § 50a BeamtVG oder die Ruhegehaltfähigkeit der Ausbildungszeiten dar. Darüber hinaus wird in der Regel auch innerhalb des Besoldungssystems ein

²⁸ In der bis zum 31. Dezember 2002 geltenden Fassung des § 14 Abs. 1 BeamtVG betrug der jährliche Steigerungssatz 1,875 % und der Höchstversorgungssatz lag bei 75% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Die schrittweise Überleitung des maßgeblichen Ruhegehaltssatzes wird in Abschnitt 4.1.1 näher erläutert.

sozialer Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommensgruppen vorgenommen. Diese intragenerative Umverteilung äußert sich darin, dass die Besoldungsbezüge der unteren Laufbahngruppen über den Entgelten für vergleichbare Tätigkeiten in der Privatwirtschaft und die der höheren Laufbahngruppen unter diesen Vergleichswerten liegen (vgl. *Tepe/Kroos* 2010). Über die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge wirkt sich diese Verteilungspolitik im öffentlichen Sektor unmittelbar auf die Ruhegehälter aus. Derartige Elemente eines sozialen Ausgleichs in Alterssicherungssystemen werden aus ökonomischer Perspektive als intragenerative oder interpersonelle Einkommensumverteilungen bezeichnet. Ihre konkrete Ausgestaltung bedarf des demokratischen Prozesses und ist von den jeweiligen Präferenzen des Wahlvolkes abhängig (vgl. *Börsch-Supan* 2007a, S. 157 f.; *Schmähl* 1998, S. 69).

Für die Leistungsausgestaltung spielt neben den Regelungen zur Erstberechnung die Veränderung der Leistungen im Zeitablauf eine wichtige Rolle (ebd., S. 78 sowie *Ruland* 2008a, S. 27). Diese sog. Dynamisierung erfolgt in der Beamtenversorgung durch die Ankoppelung der Versorgungsbezüge an die Besoldungsbezüge (*Ruland* 2008c, S. 109). Steigen oder sinken die aktiven Dienstbezüge hat dies (in der Regel) über die Höhe der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge Auswirkungen auf die Versorgungsbezüge (§ 70 BeamtVG).

2.3.3 Besondere Versorgungsleistungen

Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Sonderstellung der Beamten und des daraus resultierenden Alimentationscharakters werden in der Beamtenversorgung einige Versorgungsleistungen gewährt, die in anderen Alterssicherungssystemen in Deutschland untypisch sind. Insbesondere sind hier die Mindestversorgungsleistungen wie Mindestruhegehalt, Mindestwitwen-, Mindestwitwer-, Mindesthalbwaisen und Mindestwaisengeld zu nennen. Die Mindestversorgung wird direkt aus dem Alimentationsprinzip abgeleitet und soll eine finanzielle Besserstellung zur Sicherung des Lebensunterhaltes der Ruhestandsbeamten bzw. der Hinterbliebenen garantieren, wenn die Beamtin oder der Beamte eine zu geringe Versorgung erdient hat (vgl. *Minz* 2010, S. 77 ff.). Das Mindestruhegehalt aus der sog. amtsabhängigen Mindestversorgung beträgt 35% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (vgl. § 14 Abs. 4 BeamtVG). Ein solcher Ruhegehaltssatz kann bei einem Steigerungssatz von 1,79375% in der Regel erst nach 19,51 Dienstjahren erreicht werden (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 23). Alternativ erhalten die Ruhestandsbeamten, wenn dies günstiger für sie ist, 65% der jeweils ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 4. Diese amtsunabhängige Mindestversorgung erhöht sich für den Ruhestandsbeamten und die Witwe um 30,68 EUR. Bleibt das er-

diente Ruhegehalt jedoch allein wegen Freistellungszeiten (Teilzeit, Beurlaubung) hinter der Mindestversorgung, wird lediglich das erdiente Ruhegehalt gezahlt (ausführlich hierzu *Minz* 2010, S. 81 f.). Die voranstehende Regelung gilt wiederum nicht für Beamte, die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand eintreten. Für die Hinterbliebenenversorgung werden die Regelungen zur Mindestversorgung bei der Berechnung des maßgeblichen Ruhegehaltes entsprechend angewendet (vgl. exemplarisch *Marburger* 2006, S. 34 f.). Neben der Mindestversorgung stellt das erhöhte Unfallruhegehalt eine weitere besondere Versorgungsleistung dar, welche Beamte mit besonders gefährlichen Dienstverrichtungen erhalten können (vgl. *Minz* 2010, S. 153).

2.3.4 Zusammentreffen der Versorgung mit weiteren Einkünften

Um Über- bzw. Doppelversorgung und die entsprechende unverhältnismäßige Belastung der öffentlichen Kassen zu vermeiden sowie eine Besserstellung von Ruhestandsbeamten gegenüber aktiven Beamten zu verhindern (*Färber et al.* 2011b, S. 26 f.), können die Versorgungsbezüge bei einem Bezug weiterer Einkünfte teilweise oder vollständig ruhen (§§ 53 bis 56 BeamtVG). Ruhensregelungen gelten grundsätzlich bei einem Zusammentreffen der Versorgungsbezüge mit Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen, weiteren Versorgungsbezügen und Renten.

Da grundsätzlich die Anrechnung von privatem Einkommen auf Versorgungsbezüge ausgeschlossen ist (*Ruland* 2008c, S. 111), kann ab Erreichen der Regelaltersgrenze nur noch Einkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst zum Ruhen des Ruhegehaltes führen. Vor Erreichen dieser Altersgrenze ist jedoch die Kumulation von Erwerbseinkommen und/oder Erwerbsersatzeinkommen mit dem Ruhegehalt begrenzt (vgl. § 53 BeamtVG). Als Erwerbseinkommen gelten dabei insbesondere Einkünfte aus selbständiger und nichtselbständiger Arbeit, aus einem Gewerbebetrieb und aus der Land- und Forstwirtschaft (vgl. *Minz* 2010, S. 172 ff.). Unter Erwerbsersatzeinkommen sind Leistungen – wie Krankengeld, Verletztengeld, Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld – zu verstehen, „die aufgrund oder in entsprechender Anwendung öffentlich-rechtlicher Vorschriften kurzfristig erbracht werden“ (ebd., S. 173), um solches Erwerbseinkommen zu ersetzen. Bezieht die Beamtin oder der Beamte eine der beiden Einkunftsarten, so tritt die Versorgung als subsidiär zurück und „ruht“, wenn die Summe aus Versorgungsbezügen und diesem Einkommen eine bestimmte Höchstgrenze übersteigt (ausführlich hierzu *Baden* 2007c). Diese Höchstgrenze beläuft sich für Ruhestandsbeamte und Witwen bzw. Witwer auf die Höhe der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus

der Endstufe der Besoldungsgruppe – auch wenn diese zum Zeitpunkt des Pensionseintrittes nicht erreicht wurde. Erfolgte der Ruhestandseintritt jedoch wegen Dienstunfähigkeit oder auf Antrag bei Vorliegen einer Schwerbehinderung, gilt eine verminderte Höchstgrenze i.H.v. (künftig) 71,75% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe zuzüglich monatlich 400 EUR (vgl. *Minz* 2010, S. 174 f.). Die Höchstgrenze für das Waisengeld beträgt grundsätzlich 40% des Betrages, der normalerweise bei Ruheständlern und Witwen maßgeblich ist (*Baden* 2007c, S. 468). Allerdings wird den Versorgungsberechtigten stets ein Mindestbetrag von 20% der Versorgungsbezüge ausbezahlt (Mindestbelassung), wenn das Einkommen nicht aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst resultiert.

Treffen mehrere Versorgungsbezüge zusammen, werden die früheren Versorgungsbezüge nur bis zum Erreichen der Höchstgrenzen gem. § 54 BeamtVG gezahlt. Im Fall des Zusammentreffens von Witwen-/Witwerversorgung und Ruhegehalt dürfen die Versorgungsbezüge (in Zukunft) insgesamt 71,75% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe derjenigen Besoldungsgruppe die dem Witwen-/Witwergeld zugrunde liegt nicht überschreiten. Hierbei ist jedoch zumindest der bis dato zustehende Versorgungsbezug zu gewähren und es kommt ggf. eine Mindestbelassung in Betracht (vgl. hierzu *Baden* 2007c, S. 470; *Färber et al.* 2011b, S. 109 f.).

Auch bei einem Zusammentreffen von Versorgung und Rente werden die Versorgungsbezüge nur bis zum Erreichen einer Höchstgrenze gezahlt (§ 55 BeamtVG). Die Höchstgrenze orientiert sich hier an einer fiktiven Versorgung, welche die Beamtin oder den Beamten so stellen würde, als hätte sie oder er das gesamte Berufsleben im Beamtenverhältnis zurückgelegt (vgl. *Minz* 2010, S. 180 ff.; *Baden* 2007c, S. 468 f.).²⁹ Eine diesbezügliche Einschränkung enthält § 55 Abs. 3 BeamtVG, der besagt, dass für Ruhestandsbeamte Hinterbliebenenrenten aus einer Tätigkeit des Ehegatten sowie für Witwen/Witwer eigene gesetzliche Renten nicht als Renten im Sinne dieser Ruhensregel gelten. Folglich ist eine unbegrenzte Kumulation von eigener Versorgung und Hinterbliebenenrente aus der GRV möglich, wohingegen Witwen- bzw. Witwergeld aus der Beamtenversorgung zum Ruhen der Leistung führen kann (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 111).

²⁹ Bei der Berechnung der gesetzlichen Rente bleiben wiederum gem. § 71 Abs. 4 SGB VI beitragsfreie Zeiten, z.B. Anrechnungszeiten, grundsätzlich unberücksichtigt, wenn sie nach Beamtenrecht ruhegehaltfähig sind (*Ruland* 2008c, S. 112).

2.4 Finanzierung

2.4.1 Finanzierungsverfahren der Alterssicherung

In der wissenschaftlichen Debatte über die optimale Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen wird die Frage nach dem zu wählenden Finanzierungsverfahren besonders ausführlich und kontrovers diskutiert (vgl. *Breyer* 2000, 1990; *Heubeck/Rürup* 2000, S. 48 ff.; *Rürup/Liedtke* 1998; *Homburg* 1988). Gegenstand der Diskussion sind vor allem die (finanzwirtschaftliche) Effizienz und die intergenerativen Umverteilungseffekte der Finanzierungsverfahren. Die wesentlichen Erkenntnisse und Zusammenhänge dieser Debatte sind für die ökonomische Analyse der Reformen der Beamtenversorgung elementar, zumal sie nicht nur für die Betrachtung der Finanzierungs- sondern auch der Leistungsseite von Bedeutung sind³⁰. Besonderes Augenmerk richtet sich in der Regel auf die Funktions- und Wirkungsweisen des Umlage- und des Kapitaldeckungsverfahrens als die zwei „Reinformen“ der Finanzierung. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle darauf verwiesen, dass in der Alterssicherungspraxis häufig Kombinationen der beiden Verfahren in sog. „Mischsystemen“ anzutreffen sind, die (ebenfalls) relativ reibungslos funktionieren und wissenschaftlich begründbar sind (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 48). Unabhängig hiervon werden bereits durch die Analyse der beiden „Extreme“ unter den Finanzierungsprinzipien wichtige Zusammenhänge zwischen den exogenen Rahmenbedingungen, der Leistungsausgestaltung und den aufzuwendenden Mitteln für Alterssicherungssysteme deutlich. Diese Zusammenhänge werden anschließend für die systematische Untersuchung der (traditionellen) Finanzierungstechnik in der Beamtenversorgung benötigt. Die folgende Betrachtung zielt dabei stets auf kollektive Alterssicherungssysteme mit Risikoausgleich bezüglich der individuellen Lebensdauer ab (vgl. *Homburg* 1988, S. 7, 11 ff.). Hierbei beziehen sich die theoretischen Ausführungen, sofern nicht anders ausgewiesen wird, auf das in der ökonomischen Theorie der Alterssicherung übliche Zwei-Generationen-Modell³¹ (vgl. *Rürup/Liedtke* 1998, S. 779; *Breyer* 2000, S. 384 f., 1990, S. 15 ff.; *Fasshauer* 2003, S. 51 ff.).

³⁰ Die Bedeutung für die Leistungsseite wird bereits aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine amtsangemessene Versorgung ersichtlich, welche explizit auf das Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung und die Alterssicherungsleistungen in der Privatwirtschaft verweisen. Dort gezahlte Altersbezüge werden in ihrer Höhe u.a. durch die verwendeten Finanzierungsverfahren beeinflusst.

³¹ Sog. Modell „überlappender Generationen“ (engl. overlapping generations model).

a) *Umlageverfahren*

Das Umlageverfahren (genauer „Ausgabe-Umlageverfahren“) hat einen stark kollektivistischen Charakter (*Ehrentraut* 2006, S. 25) der sich darin äußert, dass die Transferzahlungen an die im Ruhestand befindlichen Leistungsempfänger periodengleich durch die jeweils Erwerbstätigen finanziert werden. Folglich müssen in jeder Periode t die Einnahmen (E_t) den Ausgaben (A_t) entsprechen und es wird, von geringen Liquiditätsreserven abgesehen, kein Kapitalstock gebildet. Vielmehr erwerben die erwerbstätigen Beitragszahler durch ihre Beiträge – exakter Umlagen (vgl. *Preller* 2011, S. 153 ff.) – lediglich Rentenanwartschaften, die durch die Umlagezahlungen der nachrückenden Generation bedient werden. Dementsprechend ist die Einbeziehung in umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme in der Regel mit staatlichem Zwang verbunden (Pflichtsysteme), wodurch die Finanzierungsbasis über nachrückende Mitglieder gesichert werden soll. In der Theorie sind somit die Beitragseinnahmen einer Periode (lediglich) vom Beitragssatz (b_t), dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen (w_t) und der Anzahl der Erwerbstätigen (N_t) abhängig (vgl. für die formale Analyse der Finanzierungsverfahren *Rürup/Liedtke* 1998, S. 780 ff.; *Breyer* 1990, S. 15 ff.; *Homburg* 1988, S. 15 ff. sowie *Preller* 2011, S. 149 ff.):

$$E_t = b_t * w_t * N_t$$

Die Ausgaben der Periode t ergeben sich als Produkt der durchschnittlichen Rentenhöhe (p_t) und der Anzahl der Leistungsempfänger (P_t):

$$A_t = p_t * P_t$$

Somit gilt, gemäß der Bedingung, dass die Einnahmen in jeder Periode den Ausgaben entsprechen müssen, die folgende Budgetgleichung für ein Finanzierungsgleichgewicht im (reinen) Umlageverfahren:

$$p_t * P_t = b_t * w_t * N_t$$

Die Gleichgewichtsbedingung zeigt, dass dem Gesetzgeber bzw. dem Träger des Alterssicherungssystems bei diesem Finanzierungsverfahren nur wenige Stellschrauben zur Verfügung stehen, um Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Wird unterstellt, dass die Anzahl der Leistungsempfänger³², das durchschnittliche Arbeitseinkommen und die Anzahl der

³² An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in einem geschlossenen Alterssicherungssystem die Erwerbstätigen von gestern üblicherweise die Leistungsempfänger von heute sind. Demnach gilt im Zwei-

Erwerbstätigen kurzfristig nicht beeinflussbare, exogene Faktoren darstellen, kann im Umlageverfahren ein Finanzierungsgleichgewicht ausschließlich durch Anpassen des Beitragssatzes b_t und/oder der Rentenhöhe p_t erreicht werden (vgl. *Preller* 2011, S. 154 f.). Je nach politischem Wunsch, den Beitragssatz (defined contribution) oder das Rentenniveau (defined benefit) stabil zu halten, werden b_t oder P_t zu einer vom Arbeitseinkommen sowie der Relation von Leistungsempfängern zu Erwerbstätigen³³ abhängigen Größe. In der Praxis sind häufig Mischformen aus einer Beitrags- und Leistungsorientierung anzutreffen (vgl. *Börsch-Supan* 2007a).

Soll die Effizienz eines Alterssicherungssystems beurteilt werden, ist das Verhältnis der Rentenleistungen zu den zuvor gezahlten Beiträgen zu bestimmen. Mit einem effizienteren Finanzierungssystem können die gleichen Rentenleistungen durch niedrigere Beiträge finanziert werden (vgl. *Rürup/Liedtke* 1998, S. 785). Gemessen wird dies häufig mit der sog. internen Rendite bzw. internen Verzinsung. Im Umlageverfahren entspricht die interne (Beitrags-)Rendite langfristig dem Wachstum der Lohnsumme (*Aaron* 1966), d.h. im hier vorgestellten theoretischen Modell verzinsen sich die Beiträge mit der Wachstumsrate der erwerbstätigen Bevölkerung und der Wachstumsrate des Arbeitseinkommens bzw. der Arbeitsproduktivität (vgl. *Breyer* 2000, S. 387 f.; *Rürup/Liedtke* 1998, S. 781 f.).³⁴

Zur Funktionsweise des Umlageverfahrens ist zudem anzumerken, dass es konstruktionsbedingt intergenerative Umverteilungsprozesse begünstigt (vgl. *Heidler* 2009, S. 8 ff.; *Heubeck/Rürup* 2000, S. 49). Eine versicherungsmathematische Beitragsäquivalenz, die besagt, dass der Barwert der Beitragszahlungen des Einzelnen oder der Kohorte dem Barwert der gewährten Leistungen entspricht, liegt deshalb in umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen

Generationen-Modell unter der vereinfachenden Annahme einer sicheren und einheitlichen Lebensdauer, dass $N_{t-1} = P_t$ ist (vgl. *Breyer* 1990, S. 15). In der Realität gibt es selbstverständlich mehr als zwei Generationen und zudem ist vor allem die Anzahl der Leistungsempfänger über das Renten- bzw. Pensionseintrittsalter beeinflussbar (vgl. *Brümmerhoff* 2007, S. 332).

³³ Sog. Rentnerquotient.

³⁴ *Preller* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dieses Ergebnis maßgeblich durch die vereinfachenden Annahmen des Zwei-Generationenmodells beeinflusst wird. Die Einschränkung, dass alle aufeinanderfolgenden Perioden t gleich lang sind und jeder Erwerbstätige auch Rentner wird, klammert für die Alterssicherung maßgebliche Parameter, wie eine ansteigende Lebenserwartung oder eine verlängerte bzw. verkürzte Lebensarbeitszeit, aus (vgl. *Preller* 2011, S. 155).

men in der Regel nicht vor. Vielmehr orientieren sich solche Systeme an dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz (exemplarisch *Homburg* 1988, S. 7 f.). Diesem zu Folge erhalten Individuen eines Jahrgangs bzw. einer Kohorte bei gleichen Beiträgen auch gleiche Leistungen, d.h. ihre proportionale Einkommensposition aus der Beitragsphase bleibt in der Ruhestandsphase erhalten. In der Praxis sind allerdings häufig auch von diesem Prinzip Abweichungen zu beobachten, da insbesondere staatliche Alterssicherungssysteme Elemente des solidarischen Ausgleichs über intragenerative Umverteilungen realisieren.

b) *Kapitaldeckungsverfahren*

Anders als beim Umlageverfahren werden die geleisteten Beiträge zur Alterssicherung in einem Kapitaldeckungsverfahren nicht periodengleich wieder verausgabt, sondern über die gesamte Erwerbsphase (einer Generation) in einem Kapitalstock akkumuliert und zinsbringend angelegt (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 49 f.; *Breyer* 2000, S. 385; *Homburg* 1988, S. 4, 25 ff.). Der angesparte Kapitalstock - einschl. angefallener Zinserträge - wird anschließend für die Finanzierung der eigenen Renten (genau dieser Generation) verwendet. Intergenerative Transferzahlungen finden somit in einem solchen System nicht statt, da die Rentenansprüche jeder Generation durch vorher geleistete und verzinsten Beitragszahlungen gedeckt sind (vgl. *Brümmerhoff* 2007, S. 329). Folglich erfolgt der Budgetausgleich im Kapitaldeckungsverfahren über die (durchschnittliche) Lebensspanne hinweg und wird dadurch erreicht, dass der Barwert aller Beitragszahlungen mit dem Barwert der Rentenleistungen übereinstimmt.

Formal ergibt sich deshalb das Finanzierungsgleichgewicht für eine Kohorte bzw. Generation unter der Bedingung, dass die mit dem Kapitalmarktzins i_t verzinsten Einnahmen (E_t) aus der Erwerbsperiode t den Ausgaben (A_{t+1}) während der Rentenbezugszeit $t+1$ entsprechen:

$$A_{t+1} = E_t * (1 + i_t)$$

Werden zu Zwecken der Vergleichbarkeit mit dem Umlageverfahren auch für das Kapitaldeckungsverfahren lohnbasierte Beitragszahlungen unterstellt (vgl. *Rürup/Liedtke* 1998, S. 779), ergibt sich – unter Verwendung der oben eingeführten Notation – folgende Budgetbeschränkung:

$$p_{t+1} * P_{t+1} = b_t * w_t * N_t * (1 + i_t)$$

Demnach besteht im Kapitaldeckungsverfahren in einer Periode kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der laufenden Durchschnittsrente p_t und der Anzahl der Erwerbstätigen N_t . Vielmehr hängt die laufende Rentenhöhe von Vergangenheitsgrößen ab und es liegt innerhalb

einer Kohorte (kollektive) Äquivalenz zwischen den geleisteten Beiträgen und den Rentenleistungen vor (vgl. *Preller* 2011, S. 151). Die interne Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens ist schließlich von der am Kapitalmarkt erzielten Verzinsung abhängig. Bei der Wahl der Anlageform des Kapitals ist hierbei zwischen zu erwartender Rendite und Risiko abzuwägen (vgl. *Breyer* 2000, S. 389 ff.).

Stehen in einem kapitalgedeckten Alterssicherungssystem ausschließlich die (kohortenbezogenen) eigenen Einnahmen zur Verfügung, kann die Rentenhöhe erst bei Ruhestandseintritt nach Maßgabe der gezahlten Beiträge und der erzielten Verzinsung festgesetzt werden. Die Rente hängt dann von Vergangenheitsgrößen ab und es besteht kein direkter Zusammenhang zur Wachstumsrate der Lohnsumme. Ist jedoch durch das Leistungsrecht, wie im Fall der Beamtenversorgung, eine konkrete Leistungshöhe vorgeschrieben, sind die Beiträge im Voraus versicherungsmathematisch zu kalkulieren. Dabei werden für die Beiträge des Einzelnen die Risiken der gesamten Kohorte angesetzt, da sich bei einer ausreichend großen „Versicherungsgemeinschaft“ ein Risikoausgleich einstellt (vgl. *Homburg* 1988, S. 7). Allerdings ist insbesondere die künftige Entwicklung des tatsächlichen Zinsertrags und der Rentenbezugszeit ungewiss. Reicht bei Ruhestandseintritt in einem leistungsdefinierten System das in der Erwerbsphase angesparte Kapital zur Finanzierung der zugesagten Rentenleistung nicht aus, muss der Träger des Alterssicherungssystems externes Kapital nachschießen (vgl. *Preller* 2011, S. 153).

Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass im Kapitaldeckungsverfahren zwar für die Gesamtheit des abgesicherten Personenkreises jederzeit ein positiver Kapitalbestand existiert (*Homburg* 1988, S. 6), die Akkumulation eines Kapitalstocks dennoch nicht mit dem privaten Sparen identisch ist. Vielmehr muss der Kapitalstock nach der (im theoretischen Modell eine Periode dauernden) Aufbauphase für die Leistungserbringung nicht abgeschmolzen werden, wenn eine stationäre Bevölkerung bzw. Mitgliederzahl vorliegt (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 50). Nur bei einer wachsenden Zahl der Beitragszahler erhöht sich tendenziell auch der Kapitalstock, wohingegen er bei einer schrumpfenden Zahl der Aktiven abnimmt.

c) *Umlage- vs. Kapitaldeckungsverfahren und die Idee von Mischsystemen*

Praxisorientierte Systemvergleiche zwischen dem Umlage- und dem Kapitaldeckungsverfahren verdeutlichen, dass keines der Finanzierungsprinzipien a priori dem anderen überlegen ist

(vgl. *Rürup/Liedtke* 1998; *Heubeck/Rürup* 2000; *Breyer* 2000; *Börsch-Supan* 2000).³⁵ Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass beide Finanzierungsverfahren unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen und verschiedene Chancen bieten bzw. Risiken beinhalten.

Das Umlageverfahren garantiert durch seine Anbindung an die laufenden Arbeitseinkommen einen gewissen Schutz gegen Inflationsrisiken (*Heubeck/Rürup* 2000, S. 49). Es bietet zudem – verglichen mit dem Kapitaldeckungsverfahren – ein hohes Maß an Flexibilität (*Schmähl* 1998, S. 79). Diese Anpassungsfähigkeit hat in Deutschland die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung ab 1990 bei der Integration der neuen Bundesländer unter Beweis gestellt (*Rürup/Liedtke* 1998, S. 784). Demnach ist nur ein Umlageverfahren in der Lage eine Generation gegen den „Totalverlust des Produktivkapitals“ – z.B. durch Kriege und Naturkatastrophen – zu versichern (vgl. *Breyer* 2000, S. 393). Durch den Bezug zu den laufenden Entgelten besteht zudem prinzipiell die Möglichkeit, eine Lebensstandardsicherung zu gewährleisten.

Allerdings ergeben sich aus der Anbindung an die laufenden Einkommen und aus der Flexibilität auch die gewichtigsten Nachteile und Risiken für ein umlagefinanziertes System. Neben der Abhängigkeit von der aktuellen Beschäftigungsentwicklung ist hier vor allem die Empfindlichkeit gegenüber (demographischen) Veränderungen des Rentnerquotienten zu nennen (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 49). Deshalb ist es in einer alternden Gesellschaft nicht möglich, verschiedene Jahrgangskohorten bezüglich Umlagesatz *und* Leistungsniveau gleich oder „gerecht“ zu behandeln. Verstärkt wird dieser Nachteil durch die Möglichkeit kurzfristig orientierte, z.B. durch Wiederwahlinteressen geleitete Leistungsausweitungen vorzunehmen. Diese werden nicht selten ohne hinreichende Berücksichtigung der längerfristigen Auswirkungen auf die Kosten eingeführt (*Schmähl* 1998, S. 80).

In den zuletzt genannten Bereichen, Transparenz und Planbarkeit, liegen die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens. Insbesondere ist ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem durch größere Unabhängigkeit von der nationalen Beschäftigungssituation und von Verände-

³⁵ *Homburg* kommt hingegen in seiner theoretisch ausgerichteten Dissertation zu dem Ergebnis, dass das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren nach Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten (tendenziell) überlegen ist (*Homburg* 1988). Die Analyse bezieht sich jedoch vor allem auf gesamtwirtschaftliche Effekte der Finanzierungsverfahren, denen jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter nachgegangen werden kann. Zudem werden auch diese Effekte in der Literatur kontrovers diskutiert (vgl. hierzu *Rürup/Liedtke* 1998; *Breyer* 2000; *Birg/Börsch-Supan* 1999).

rungen im Rentnerquotienten gekennzeichnet. Diese Unabhängigkeit ist umso größer, je umfangreicher die Anlage der Beiträge am internationalen Kapitalmarkt erfolgt (vgl. *Börsch-Supan* 2000, S. 2; *Heubeck/Rürup* 2000, S. 50). Zudem sind die Rentenleistungen in einem kapitalgedeckten Alterssicherungssystem nicht von der Bereitschaft kommender Generationen abhängig, die auferlegte Beitragslast zu tragen (vgl. *Birg/Börsch-Supan* 1999, S. 194 zitiert nach *Breyer* 2000, S. 400). Hingegen ist es in einem Kapitaldeckungsverfahren relativ schwierig, ein an der Lohnentwicklung und am Lebensstandard orientiertes Leistungsniveau (über die gesamte Rentenbezugszeit) zu realisieren (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 50). Ein weiterer gewichtiger Nachteil der Kapitaldeckung liegt in ihrer Sensibilität gegenüber Geldentwertungen und Schwankungen von Wechsel- bzw. Aktienkursen sowie Immobilienpreisen, welche durch die „Internationalisierung“ in Krisenzeiten sogar verstärkt werden kann. Insbesondere seitens politischer Akteure werden auch die fehlenden Umverteilungsinstrumente als Nachteil erachtet.

Als letzter Punkt ist die Frage nach der Effizienz der Finanzierungsverfahren zu klären. Aus den obigen (theoretischen) Ausführungen folgt, dass das Kapitaldeckungsverfahren dann „rentabler“ als das Umlageverfahren ist, wenn der Kapitalmarktzins langfristig die Wachstumsrate der Lohnsumme, d.h. die Steigerungsraten des Arbeitseinkommens und der Erwerbsbevölkerung, übersteigt (vgl. *Aaron* 1966). Unter idealisierten Modell-Bedingungen kann gezeigt werden, dass dies langfristig – in der Reifephase von Alterssicherungssystemen und in Abwesenheit von Staatszuschüssen – der Fall sein muss (vgl. *Breyer* 2000, S. 391 f. mit weiteren Nachweisen). In der Realität gelten diese idealisierten Bedingung jedoch nicht (ebd.), sondern weitere Faktoren – wie Bundeszuschüsse, die Besteuerung in den jeweiligen Lebensphasen oder die Einbeziehung der Risiken Erwerbsunfähigkeit und Hinterbliebenenabsicherung – nehmen Einfluss auf die Renditen der Alterssicherungssysteme (*Rürup/Liedtke* 1998, S. 786).

Insgesamt bleibt nach dem für die Finanzierungsprinzipien grundlegenden Vergleich von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren festzuhalten, dass die Finanzierung von Alterssicherungsleistungen aufgrund des langen Planungshorizonts stets mit Risiken behaftet ist. Im Sinne einer Risikodiversifikation ist es deshalb zweckmäßig, ein verlässliches Alterssicherungssystem als „Hybrid-System“ zu konstruieren, welches Elemente beider Finanzierungsprinzipien enthält (*Schmähl* 2009, S. 396 ff.; *Breyer* 2000, S. 392; *Heubeck/Rürup* 2000, S. 51; *Rürup* 1998, S. 795 f.). Die Idee, ein Mischsystem bzw. eine Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren zu verwenden, erscheint insbesondere in Anbetracht der spezi-

fischen Vor- und Nachteile der Finanzierungsverfahren sinnvoll. Die voranstehende Analyse hat gezeigt, dass die Stärken des Umlageverfahrens (Lebensstandardsicherung durch Kopplung an die laufenden Einkommen und hohe Flexibilität) gerade die Schwächen des Kapitaldeckungsverfahrens sind (vgl. hierzu *Preller* 2011, S. 160 f.). Hingegen erweist sich die Kapitaldeckung (mit ihrer Äquivalenz von Beiträgen und Rentenleistungen sowie deren Robustheit bei Änderungen des Rentnerquotienten) gerade dann als stabil, wenn das Umlageverfahren sensibel reagiert. Die jeweiligen Nachteile können zwar auch in Mischsystemen nicht völlig aufgehoben werden, jedoch sollten sich bei einer ausgewogenen Kombination von Umlage und Kapitaldeckung das Gesamtrisiko und die Sensibilität hinsichtlich ökonomischer und demographischer Veränderungen reduzieren.

2.4.2 Traditionelle Finanzierung der Beamtenversorgung

a) *Allgemeines*

Soll die Finanzierung eines Alterssicherungssystems analysiert werden, sind neben dem verwendeten Finanzierungsverfahren die bereitgestellten Finanzierungsmittel und das zu finanzierende Leistungsvolumen von Bedeutung. Konkret sind deshalb im Fall der Beamtenversorgung

- 1) die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel,
- 2) die Bestimmungsgrößen des Finanzierungsvolumens und
- 3) die konkreten Ausgestaltungen des Finanzierungsverfahrens

zu untersuchen.

In Bezug auf den ersten Punkt wird - mit Verweis auf das Alimentationsprinzip, die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und die Orientierung am Versorgungsprinzip - bis heute in weiten Teilen der Literatur die Auffassung vertreten, dass für die Versorgung der Beamten keine expliziten Beiträge erhoben werden müssen. Eine direkte Beitragszahlung wie in der GRV gibt es deshalb in der Beamtenversorgung (bis dato) nicht. Als Finanzierungsmittel für das Alterssicherungssystem der Beamten kommen somit grundsätzlich nur Steuern oder – bei Transformation des Zahlungszeitpunktes über einen Kapitalstock – aus diesen „erwirtschaftete“ Vermögenserträge in Frage (vgl. hierzu *Maydell* 1998, S. 895). Materiell waren die Beamten allerdings trotz fehlender Beitragsentrichtung stets in erheblichem Umfang an den Versorgungskosten beteiligt, da ihre Brutto-Gehälter im Vergleich zu den Tarifbeschäftigten, ehemals Angestellten und Arbeitern, des öffentlichen Dienstes niedriger ausfallen (vgl. bereits

Deutscher Bundestag 1951, S. 35).³⁶ Modellrechnungen, die auf den Besoldungstabellen aus dem Jahr 2004 basieren, ergeben im Mittel je nach Laufbahngruppe variierende Brutto-
lohndifferenzen zwischen 6,4% und 13,4%, wenn die Jahreseinkünfte von Angestellten/Arbeitern und Beamten verglichen werden.³⁷ Auch wenn den Berechnungen die Entgelt-
tabellen des Jahres 2009 zugrunde gelegt werden, liegen die jährlichen Bruttobezüge für Be-
amte des mittleren und des gehobenen Dienstes im Durchschnitt um 7,6% bzw. 8,3% unter
denen der Tarifbeschäftigten.³⁸

Traditionell ist die Beamtenversorgung so ausgestaltet, dass die Versorgungsleistungen direkt
im öffentlichen Budget der Gebietskörperschaften verankert sind und sich zum Auszahlungs-
zeitpunkt als Ausgaben in den Haushalten niederschlagen. Die Versorgungsausgaben sind,
genau wie die Besoldung der aktiv Bediensteten, den Personalausgaben der Gebietskörper-
schaften zuzuordnen. Diese haben aufgrund ihres Umfangs und wegen der geringen Flexibili-
tät eine große finanzpolitische Bedeutung (vgl. *Andel* 1998, S. 200 ff.). Folglich wird das
erforderliche Finanzierungsvolumen der Beamtenversorgung ausgabenseitig bestimmt (*Wer-
ding/Blau* 2002, S. 27) und seine jährliche Höhe hängt vom Niveau der individuellen Versor-
gungsansprüche und der Anzahl der entsprechenden Leistungsbezieher ab. Die so determi-
nierten Ausgaben wurden über viele Jahre aus den laufenden Steuereinnahmen beglichen³⁹,

³⁶ Da es nicht unstrittig ist, ob Beamte aufgrund eines Gehaltsverzichts „verdeckte“ Beiträge zahlen (vgl. *Ruland* 2008c, S. 92 sowie *Ruland* 1982, S. 158 ff. mit weiteren Nachweisen), waren eigene Modellrechnungen auf Basis aktueller Entgelttabellen erforderlich, um Hinweise für die Beantwortung dieser Frage zu erhalten. Konkret wurden die Bruttoentgelte von Beamten und Tarifbeschäftigten in den Jahren 2004 und 2009, d.h. die Situation vor und nach der Umstellung vom BAT auf den TVöD, verglichen (vgl. auch *Färber et al.* 2011b, S. 31 f.).

³⁷ Es wird hier für jedes (Dienst-)Alter die jährliche Beamtenvergütung mit dem Jahresentgelt gemäß Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) anhand vollständiger Modell-Lebensläufe verglichen (vgl. für die Methodik der Modellerwerbsbiographien Abschnitt 4.3). Den Modellerwerbsbiographien der entsprechenden Beamten und Tarifbeschäftigten liegen identische Annahmen hinsichtlich Einstellungsalter, Beförderungen und Ruhestandseintritt zugrunde.

³⁸ Allerdings ist in den Jahren 2005/2006 bei Einführung des TVöD bzw. des TV-L im Bereich der Tarifbeschäftigten ein klarer „Systembruch“ erfolgt: Die Bruttoentgelte in den Lohngruppen E13 bis E15 wurden unter das Niveau der Bruttobezüge der entsprechenden Beamten im höheren Dienst (A13 bis A15) abgesenkt. Diese Unstimmigkeit lässt sich jedoch nur tarifvertraglich beheben (*Schaad* 2009, S. 489) und spricht nicht grundsätzlich gegen eine bestehende implizite Beteiligung der Beamten an ihren Versorgungskosten.

³⁹ Diese Vorgehensweise wird in der vorliegenden Arbeit als „traditionelle Finanzierung“ bezeichnet.

ohne eine spezifische Umlage-Budgetbeschränkung zu berücksichtigen (*Werding/Hofmann* 2008, S. 53; vgl. auch BMI 2005, S. 82 f.). Bis 1998 wurden zudem keinerlei Versorgungsrücklagen gebildet oder direkte Zuweisungen an Versorgungsfonds (auf Basis der Besoldungsbezüge) abgeführt. Deshalb spielt die zeitliche Perspektive der Budgetwirksamkeit bei der Finanzierung der Beamtenversorgung eine besondere Rolle. Während für Tarifbeschäftigte die Alterssicherungskosten – in Form von Beiträgen zur GRV – in der Regel fortlaufend bis zum Ausscheiden aus der Erwerbsphase entrichtet werden, fallen sie für die Beamten erst nach der aktiven Dienstzeit an (*Andel* 1998, S. 210).

Erst im Rahmen der Reformen der letzten Jahre haben die Gebietskörperschaften damit begonnen, neue Finanzierungswege zu bestreiten (vgl. Abschnitt 4.1.1 und 4.2.2c). Lediglich auf kommunaler Ebene gibt es schon länger die Besonderheit, dass sich die einzelnen Kommunen so genannten Versorgungskassen anschließen.⁴⁰ In diese Kassen zahlen die jeweiligen Dienstherrn für ihre aktiven Beamten einen bestimmten Prozentsatz (Umlagesatz) der Besoldungsbezüge ein. Die Versorgungskassen verwenden die gesamte Umlage ihrer Mitglieder zur Deckung sämtlicher Versorgungs- und Verwaltungsausgaben sowie für Abführungen an eine Sicherheitsrücklage (vgl. zur Finanzierungstechnik *Heubeck/Rürup* 2000, S. 14 ff.). Allerdings richtet sich auch hier der Versorgungsanspruch der Beamten weiterhin gegen den Dienstherrn und nicht gegen die Kasse.

b) *Analyse der Funktionsweise*

Die Analysen zur Funktionsweise der traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung gehen selten über die in Abschnitt a) vorgenommene Beschreibung oder gar den einfachen Hinweis auf die Steuerfinanzierung hinaus (vgl. exemplarisch BMI 2005, S. 82 f., 2009, S. 73 ff.; *Ruland* 2008c, S. 92, 113).⁴¹ Um jedoch Aussagen über die derzeitige Lage der Beamtenversorgung und bereits eingeleitete Reformen treffen zu können sowie um die Folgewir-

⁴⁰ Hier werden die Versorgungsaufwendungen von kommunalen Versorgungsverbänden, z.B. in Baden-Württemberg vom Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg (KVBW), getragen.

⁴¹ Auch die häufig in rechtswissenschaftlichen Analysen zu findende Feststellung, dass die Erbringung der Versorgungsleistung durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich garantiert wird und somit nicht allein von haushaltswirtschaftlichen Engpässen abhängen darf (vgl. z.B. *Bamberger* 2008, S. 363 ff. oder *Wolff* 2005, S. 368 f.), greift aus finanzwissenschaftlicher und politökonomischer Perspektive viel zu kurz. Insbesondere sollte durch solch verfassungsrechtliche Aussagen nicht der Eindruck entstehen, dass die tatsächlich gewährte Höhe der Versorgungsleistungen von der Situation der öffentlichen Haushalte unabhängig sei.

kungen künftiger Reformen abschätzen zu können, ist eine detailliertere Betrachtung der ihr zugrunde liegenden Finanzierungslogik notwendig. Zu diesem Zweck wird in diesem Abschnitt zunächst eine theoretische Analyse der traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung erfolgen, bevor im weiteren Verlauf der Arbeit sowohl die Finanzierungspraxis als auch Auswirkungen diesbezüglicher Reformen genauer betrachtet werden.

Aus theoretischer Perspektive spielt es für die Betrachtung der Finanzierungsverfahren zunächst eine untergeordnete Rolle, dass die Pensionen aus Steuer- und nicht aus Beitragsmitteln erbracht werden. Grundsätzlich können auch Steuermittel für ein Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahren oder für Mischsysteme herangezogen werden.⁴² In Deutschland werden – wie im vorhergehenden Abschnitt festgestellt – die Versorgungsausgaben nach wie vor überwiegend aus den laufenden Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaften finanziert. Diese traditionelle Form der Steuerfinanzierung ähnelt in ihrer Funktionsweise einem Umlageverfahren, denn die Altersbezüge der inaktiven Beamten sind periodengleich durch die jeweils erwerbstätige Generation der Steuerzahler aufzubringen. Folglich müssen in jeder Haushaltsperiode genau die Einnahmen erzielt werden, die zum Begleichen der laufenden Versorgungsausgaben erforderlich sind. Diese Bedingung wird zwar nicht über einen direkten Umlagesatz verwirklicht, jedoch werden aus makroökonomischer Perspektive auch die Steuereinnahmen der jeweiligen Periode t durch Erhebung eines allgemeinen Steuersatzes⁴³ (s_t) auf das jeweilige Volkseinkommen (BIP) erzielt. Dieses Volkseinkommen hängt wiederum maßgeblich von der Anzahl der Erwerbspersonen bzw. der erwerbstätigen Bevölkerung (N_t) ab.

Für eine Analyse der Funktionsweise des Finanzierungsverfahrens anhand eines Generationenmodells ist es weder zweckmäßig noch zielführend, die komplexe Realität detailgetreu abzubilden. Vielmehr sollen die grundsätzlichen, qualitativen Zusammenhänge korrekt wiedergegeben und nachvollzogen werden (vgl. *Homburg* 1988, S. 15 ff.). Deshalb ist es für ein theoretisches Modell zur traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung sachgerecht, die vereinfachende Annahme zu treffen, dass die Einnahmen des Versorgungssystems durch Anwendung eines Steuersatzes s_t auf das Arbeitseinkommen (w_t) erzielt werden. Formal stellt

⁴² Teilweise ist in der formalen Analyse zum Umlageverfahren auch von dem Abgabensatz (a) und nicht vom Beitragssatz (b) die Rede (vgl. *Schmähl* 2009, S. 218 f.). Die Bezeichnung Abgabensatz ist allgemeiner und schließt Steuern, Umlagen und Beiträge ein.

⁴³ Dieser allgemeine Steuersatz kann in der Realität als aggregierte Steuerquote interpretiert werden, welche sich aus verschiedenen Steuerarten, Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen ergibt.

sich somit die Budgetbeschränkung des „impliziten Umlageverfahrens“ im Alterssicherungssystem der Beamten wie folgt dar:

$$p_t * P_t = s_t * w_t * N_t$$

Diese Bedingung für ein Finanzierungsgleichgewicht gleicht zunächst der allgemeinen Budgetgleichung des Umlageverfahrens, wobei p_t hier als durchschnittliche Pensions- bzw. Ruhegehaltshöhe zu interpretieren ist und P_t die Anzahl der Versorgungsempfänger angibt. Die Anzahl der Erwerbstätigen N_t wird vor allem durch die Geburtenrate in Deutschland und die Situation auf dem Arbeitsmarkt determiniert und ist hier, genau wie das Arbeitseinkommen w_t , eine exogene Größe. Somit kann (in diesem Modell) das Finanzierungsgleichgewicht einer Haushaltsperiode nur durch Anpassen des Steuersatzes s_t und/oder der Pensionshöhe p_t erreicht werden.

Allerdings unterliegen die einzelnen Variablen in der Beamtenversorgung spezifischen Vorgaben und Restriktionen, so dass sich ihre Eigenschaften mitunter deutlich von denen im klassischen Umlageverfahren unterscheiden. Ein solcher Unterschied – vor allem zum Umlageverfahren der GRV oder der VBL – besteht darin, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfänger nicht aus der Erwerbstätigenanzahl der vorherigen Periode ergibt. Folglich wird die Beamtenversorgung einerseits von allen Erwerbstätigen des Wirtschaftsraums finanziert⁴⁴, wohingegen andererseits die Anzahl der Versorgungsempfänger (vor allem) von der Personalpolitik der vorherigen Periode abhängt⁴⁵. Diese steht (zunächst) in keinem direkten Zusammenhang mit der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen. Es gilt somit abweichend vom klassischen Umlageverfahren

$$P_t \neq N_{t-1}$$

und für den Dienstherrn ergibt sich eine zusätzliche Politikoption, da die Höhe von P_t periodenversetzt durch die Einstellungspolitik in der Periode $t-1$ beeinflussbar ist. Hieraus wird ersichtlich, dass eine vorausschauende Personalplanung das Erreichen eines Finanzierungsgleichgewichtes in der Beamtenversorgung erleichtert. Die „Feinjustierung“, d.h. der Aus-

⁴⁴ Ordnungspolitisch ist dies aufgrund des Aufgabenbereichs der Beamten, hinter dem ausschließlich gesamtgesellschaftliche Anliegen stehen, und ihres öffentlich-rechtlichen Sonderstatus durchaus gerechtfertigt.

⁴⁵ Die Anzahl der Versorgungsempfänger ist darüber hinaus von dem Pensionseintrittsverhalten und der Lebensdauer der Beamten abhängig.

gleich von Einnahmen und Ausgaben, muss jedoch stets in der jeweiligen Zahlungsperiode über die Höhe der Steuern und/oder der Versorgungsleistungen vorgenommen werden.

Der durchschnittlichen Pensionshöhe p_t ist im Alterssicherungssystem der Beamten allerdings kurz- bis mittelfristig eine geringe Flexibilität zu bescheinigen. Die Gebietskörperschaften müssen bei Eintritt des Leistungsfalls die zugesagte Versorgungsleistung garantieren, da sie der Alimentationsverpflichtung des Art. 33 Abs. 5 GG unterliegen (vgl. Abschnitt 2.2.1). Folglich hat, wie stets bei einer Kombination aus Leistungszusagen (defined benefit) und Umlageverfahren, die Veränderung von P_t einen direkten Einfluss auf die Höhe des erforderlichen Steuersatzes s_t . Demnach sind grundsätzlich bei ceteris paribus steigenden (sinkenden) Versorgungsempfängerzahlen höhere (geringere) Steuereinnahmen notwendig.⁴⁶ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass bei der *traditionellen Finanzierung* der Beamtenversorgung konstruktionsbedingt kurz- bis mittelfristig keine konstanten Steuerquoten garantiert werden können. Der Grund hierfür sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Vertrauensschutzregeln zur Versorgungshöhe. Gleiches gilt mit umgekehrten Vorzeichen, wenn sich ceteris paribus nicht die Anzahl der Versorgungsempfänger sondern die Erwerbstätigenanzahl N_t verändert.⁴⁷

Soll darüber hinaus die Frage geklärt werden, wie effizient die Finanzierung der Beamtenversorgung ist, kann ein herkömmliches Zwei-Generationenmodell keinen exakten analytischen Beitrag leisten. Da die Beamtenpensionen nicht durch direkte Beitragszahlungen der Beamten sondern von allen (erwerbstätigen) Steuerzahlern finanziert werden, lässt sich eine interne Rendite der Beamtenversorgung nicht ermitteln. Insbesondere kann der Steuersatz s_t nicht als individueller Beitragssatz der Beamten interpretiert werden, da Steuerzahlungen grundsätzlich weder zweckgebunden sind noch einen Anspruch auf Gegenleistung nach sich ziehen (vgl. *Zimmermann/Henke* 2005, S. 17; *Brümmerhoff* 2007, S. 14). Gleichwohl ist aus der oben aufgestellten Budgetgleichung ersichtlich, dass die Entwicklung der Finanzierungssituation maßgeblich von der Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinkommens und dem

⁴⁶ *Andel* weist jedoch darauf hin, dass bei einem höheren Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln die Veränderung von Belastungsstrukturen oder niedriger ausfallende andere Ausgaben relevante Alternativen darstellen (vgl. *Andel* 1998, S. 239 f.).

⁴⁷ Hier bestätigt sich der Grundsatz, dass in einem kollektiven Umlageverfahren mit konstantem Abgabesatz lediglich eine relative Beteiligung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der aktuell erwerbstätigen (steuerzahlenden) Generation abgesichert werden kann (vgl. *Fasshauer* 2003, S. 49).

Verhältnis der Versorgungsempfänger zur Erwerbsbevölkerung, dem sog. „Pensionärsquotienten“, abhängig ist. Wird zudem die strikte Annahme des Standard-Generationenmodells, dass die Perioden t stets gleich lang sind, aufgehoben und berücksichtigt, dass sowohl der Zeitpunkt des Pensionseintritts als auch das Lebensalter flexible Größen darstellen, zeigt sich ein weiterer bedeutender Einflussfaktor im Finanzierungsmodell. Wie in der Praxis spielt in diesem Fall die Länge der Erwerbs- und der Pensionsphase eine entscheidende Rolle für die jeweilige Finanzierungssituation.

Unsachgemäß erscheint bei der traditionellen Finanzierung der Versorgungsleistungen vor allem die Tatsache, dass die Erwerbstätigen N_t stets die Pensionen der Versorgungsempfängergeneration P_t finanzieren, obwohl deren Tätigkeit ihnen keinen unmittelbaren Nutzen gestiftet hat. Vielmehr profitiert jede Erwerbstätigengeneration N_t überwiegend vom Dienst der Pensionärgeneration P_{t+1} , welche zu Zeiten ihrer Nettosteuerzahlung den aktiven Dienst leistet. Diese Konstruktionschwäche der traditionellen Finanzierung von Beamtenpensionen wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch näher thematisiert werden. An dieser Stelle unterstreicht der Blick auf den ökonomischen Nutzen zunächst nur, dass Steuerzahlungen der Beamten nicht als „Beitragsleistungen“ zur Alterssicherung gewertet werden können. Vielmehr ziehen die Beamten den gleichen Nutzen aus dem steuerfinanzierten öffentlichen Leistungsangebot wie jeder andere Bürger auch.

Aus der Analyse des traditionellen Finanzierungsverfahrens lässt sich des Weiteren schlussfolgern, dass die Beamtenversorgung konstruktionsbedingt durch starke Umverteilungseffekte gekennzeichnet ist. Hier sind einerseits die aus der Generationenumlage resultierenden intergenerativen Verteilungswirkungen und der über das Leistungsrecht realisierte Solidarausgleich zu nennen. Andererseits erzeugt die Steuerfinanzierung, im Vergleich zum Ansatz individuell zurechenbarer Beiträge, diverse weitere Umverteilungseffekte.⁴⁸ Die fehlende Transparenz, die sich nicht nur durch den Verzicht auf Beiträge oder Umlagen, sondern auch durch die fehlende Zuordnung zu den jeweiligen Beschäftigungsstellen und Einzelplänen der Haushalte ergibt (vgl. *Färber* 1998, S. 991), erschwert zudem die Ermittlung tatsächlicher

⁴⁸ Diese werden noch durch die dem (deutschen) Steuersystem ohnehin immanente Inzidenz verstärkt (vgl. hierzu *Brümmerhoff* 2007, S. 279 ff., 418 ff. sowie *Zimmermann/Henke* 2005, S. 245 ff.).

Finanzierungslasten. In der Folge kann bisher auch das Prinzip einer Beitrags- bzw. Teilhabe-Äquivalenz in der Beamtenversorgung keine direkte Anwendung finden.⁴⁹

Als Abschluss der theoretischen Analyse zur traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung aus laufenden Haushaltsmitteln lassen sich einige allgemeine Thesen ableiten, die für das Verständnis der Wirkungsweise dieses im Bereich der Alterssicherung eher selten verwendeten Verfahrens elementar sind:

- Die Funktionsweise der traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung ähnelt in vielen Punkten der eines Umlageverfahrens.⁵⁰
- Ein wichtiger Unterschied zum klassischen Umlageverfahren besteht allerdings darin, dass keine direkte Verknüpfung zwischen den Versorgungsleistungen und den Bezügen der Aktiven – bspw. über einen Umlagesatz – existiert.
- Eine weitere Besonderheit ist die Tatsache, dass kein expliziter Zusammenhang zwischen der Anzahl der Versorgungsempfänger und der Finanzierungsbasis, der Anzahl der Steuerzahler, besteht.
- Vielmehr ist die Anzahl der Versorgungsempfänger mit einer gewissen Zeitverzögerung, die im Zwei-Generationenmodell genau eine Periode beträgt, durch die Einstellungspolitik des öffentlichen Dienstes beeinflussbar.
- Aufgrund der erteilten Leistungszusage (defined benefit), die in der Beamtenversorgung einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz unterliegt, sind die flexiblen Finanzierungsvariablen (vor allem) die Höhe der Steuereinnahmen, d.h. im Modell der Steuersatz s_t , und die Länge der jeweiligen Perioden t . Letztere kann insbesondere durch den Zeitpunkt des Pensionseintritts der jeweiligen Beamtengeneration beeinflusst werden.
- Die Vor- und Nachteile des Umlageverfahrens gelten im Großen und Ganzen auch für das traditionelle Finanzierungsverfahren der Beamtenversorgung.⁵¹

⁴⁹ Die Leistungsausgestaltung erfolgt jedoch aus Sicht der Beamten nach impliziten Maßstäben einer Teilhabe-Äquivalenz, die sich in der Bemessung der Versorgungsleistung nach der Dauer der Dienstzeit und der Dienstbezüge äußern (vgl. Abschnitt 2.3.2).

⁵⁰ Kommunale Versorgungskassen verwenden in der Regel ein „echtes“ Umlageverfahren indem ein Umlagesatz auf die Summe der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Aktiven erhoben wird (vgl. Abschnitt 2.4.2a).

- Darüber hinaus sind für die Finanzierung der Beamtenversorgung ein deutlich größeres Maß an Umverteilung und eine sehr geringe Transparenz charakteristisch.
- Aus den voranstehenden Gründen ist es in der Beamtenversorgung nicht möglich, eine mit der internen Rendite vergleichbare Kennzahl als Effizienzkriterium zu bestimmen.
- Es sind jedoch Aussagen über den Anteil der Versorgungsausgaben an den Steuereinnahmen, über kalkulatorische individuelle Beitragssätze oder über kollektiv erforderliche Umlagesätze für die Beamtenversorgung möglich.

2.5 Zwischenfazit: Die Beamtenversorgung und institutionelle

Unterschiede zur GRV

In diesem Kapitel 2 wurden die grundlegenden Prinzipien und Ausgestaltungsmerkmale der Beamtenversorgung aus theoretischer Sicht erörtert. Um diese Betrachtung zusammenzufassen, werden in Tabelle 2 die wichtigsten Punkte zu den Rubriken Grundprinzipien, Leistungsausgestaltung und Finanzierung aufgelistet. Zudem werden sie hier den Prinzipien bzw. Merkmalen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gegenübergestellt⁵². Ein Vergleich mit der GRV bietet sich allein deshalb an, da diese sowohl hinsichtlich des Finanzierungsvolumens (rd. 240 Mrd. EUR), des Einkommensanteils aus allen Alterssicherungssystemen (ca. 80%) und der Mitgliederrzahlen (ca. 80% der Erwerbstätigen) das bedeutendste Alterssicherungssystem in Deutschland darstellt (vgl. *Dünn/Fasshauer* 2009, S. 112). Darüber hinaus kommt der GRV in der weiteren Analyse eine besondere Bedeutung zu, da im Reformprozess der Beamtenversorgung regelmäßig eine „wirkungsgleiche Übertragung“ von Reformen in der GRV angestrebt wird (vgl. Abschnitt 4.1). Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, im Rahmen dieses Zwischenfazits eine Gegenüberstellung mit der GRV vorzunehmen. Hierdurch werden einerseits Parallelen zwischen den beiden Systemen der sozialen Sicherung aufgezeigt, und andererseits strukturelle Unterschiede bzw. Besonderheiten im Alterssicherungssystem der Beamten hervorgehoben.

⁵¹ Aussagen über den Umlagesatz sind dabei auf den allein zur Finanzierung der Versorgungsleistungen erforderlichen Steuersatz umzuinterpretieren (vgl. Abschnitt 2.4.1c).

⁵² Für die Prinzipien und die Ausgestaltung der GRV vgl. *Dünn et al.* 2009 sowie *Ruland* 2008b, S. 29 ff.

Tabelle 2: Eckpunkte für einen institutionellen Vergleich von Beamtenversorgung und Gesetzlicher Rentenversicherung

Ausgestaltungsmerkmale		Beamtenversorgung	Gesetzliche Rentenversicherung
Grundprinzipien	<i>Verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	Art. 33 Abs. 5 GG (hergebrachte Grundsätze, insb. Alimentationsprinzip)	Art. 14 GG (Eigentumsschutz) sowie Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 und Art. 3 GG ⁵³
	<i>Trägerschaft</i>	Staatlich (Träger = Dienstherr): Bund, Länder, Gemeinden	Staatlich (Selbstverwaltung): Deutsche Rentenversicherung mit 2 Bundes- und 14 Regionalträgern
	<i>Einbeziehung</i>	obligatorisch (Pflichtsystem)	obligatorisch (Pflichtsystem)
	<i>Personenkreis</i>	Beamte und weitere Amtsträger (sowie deren Hinterbliebene)	Abhängig Beschäftigte, bestimmte Gruppen von Selbstständigen (sowie deren Hinterbliebene)
	<i>Gestaltungsprinzipien</i>	Versorgungsprinzip, Elemente von Vorsorge und Risikoversicherung	Vorsorgeprinzip (staatlich und individuell), Risikoversicherung
	<i>Abgesicherte Risiken</i>	Alter, Dienstunfähigkeit, Tod, (Unfall)	Alter, verminderte Erwerbsfähigkeit, Tod
	<i>Sicherungsziel</i>	Amtsangemessener Lebensunterhalt (Lebensstandardsicherung?)	Wesentlicher Anteil der Lebensstandardsicherung
	<i>Einkommensersatzfunktion</i>	In Höhe der Regel- und Zusatzsicherung (Bifunktionalität)	In Höhe der Regelsicherung
	<i>Sozialer Ausgleich</i>	Ja (Kindererziehungszuschläge, Schulzeiten, Zurechnungszeiten, Solidarprinzip der Besoldung)	Ja (sog. versicherungsfremde/nicht beitragsgedeckte Leistungen ⁵⁴ , Kindererziehungszeiten)
Leistungsausgestaltung	<i>Zusageart</i>	Grundsätzliche Leistungszusage (defined benefit)	Leistungszusage mit Beitragsorientierung (Mischform)
	<i>Regelaltersgrenze⁵⁵</i>	65 (im Bund bis 2029 auf 67)	65 (bis 2029 auf 67)
	<i>Weitere Altersgrenzen (Stand 2011)</i>	63 (Antragsaltersgrenze), 60 bei Schwerbehinderung und besondere Altersgrenzen (Bund ab 2029 62) <ul style="list-style-type: none"> Versorgungsabschläge 3,6% p.a. 	63 (langjährig Versicherte), 60 Schwerbehinderung (ab 2029 62) und Arbeitslosigkeit (63) <ul style="list-style-type: none"> Rentenabschläge 3,6% p.a.
	<i>Berechnungsgrundlage der Leistung</i>	Dauer der Dienstzeit und ruhegehaltfähige Dienstbezüge des letzten Amtes	Dauer und relative Einkommensposition (Beitragsbemessungsgrenze) des Erwerbslebens

⁵³ Ausführlich hierzu *Papier* 1998.

⁵⁴ Vgl. *Dünn et al.* 2009, S. 273 f.

⁵⁵ Die hier angegebenen Altersgrenzen beziehen sich auf das Jahr 2011. Im Jahr 2012 wurde in der GRV und hinsichtlich der Beamtenversorgung in einigen Gebietskörperschaften mit der schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen begonnen.

Ausgestaltungsmerkmale		Beamtenversorgung	Gesetzliche Rentenversicherung
	<i>Grund- bzw. Mindestsicherung</i>	Amtsbezogene oder amtsunabhängige Mindestversorgung	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
	<i>Dynamisierung</i>	Anbindung an die laufenden Besoldungsbezüge (abzgl. „Riester-treppe“ und Versorgungsrücklage)	Rentenanpassungsformel (Entwicklung von beitragsrelevanter Bruttogehaltssumme, Rentnerquotienten und Altersvorsorgeanteil)
Finanzierung	<i>Finanzierungsmittel</i>	Steuern, (theoretisch Zinserträge)	Beiträge (Umlagen), Steuern
	<i>Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung</i>	Keine Beiträge (Ansätze von Teilhabeäquivalenz im Leistungsrecht)	Teilhabeäquivalenz (aufgeweicht durch sozialen Ausgleich)
	<i>Beitragssatz</i>	nicht vorhanden (allerdings kalkulatorisch ermittelbar)	19,6% (in der Regel hälftig AG/AN); Beitragsbemessungsgrenze
	<i>Finanzierungsvolumen</i>	Ausgabeseitig determiniert	Ausgabeseitig determiniert
	<i>Finanzierungsverfahren</i>	Steuerfinanziert (aus laufendem Haushalt)	Umlageverfahren (und steuerfinanziert)
	<i>Besonderheiten</i>	Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds ⁵⁶ , Umlagen der kommunalen Versorgungskassen	Bundeszuschuss aus Steuermitteln (ca. 24% der Gesamtausgaben)

Eigene Zusammenstellung

Werden die Grundprinzipien der Beamtenversorgung und der Gesetzlichen Rentenversicherung miteinander verglichen, so fallen aus institutioneller Perspektive einige Gemeinsamkeiten ins Auge. Beide Alterssicherungssysteme sind als staatliches Pflichtsystem mit Sozialausgleich organisiert, welches kollektiv die Risiken Alter, Tod und Invalidität bzw. Dienstunfähigkeit absichert. Die Einbeziehung in das jeweilige System erfolgt grundsätzlich nach der Stellung im Erwerbsleben, wobei ein beamtenrechtlicher Status zur Versicherungsfreiheit in der GRV (§ 5 SGB VI) und Einbeziehung in die Beamtenversorgung führt. Prinzipielle Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen liegen insbesondere hinsichtlich des Sicherungsziels und der konkreten Gestaltungsprinzipien vor. So deckt die GRV mit ihren Leistungen lediglich die erste Säule der Alterssicherung (Regelsicherung) ab, wohingegen die bifunktionale Beamtenversorgung als Regel- und betriebliche Zusatzsicherung in einem System ausgestaltet ist. Erklärt werden kann dieser wesentliche Unterschied durch die besonderen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Beamtenversorgung (Art. 33 Abs. 5 GG). Diese können wiederum nicht (uneingeschränkt) als Begründung dafür angeführt werden, dass sich

⁵⁶ Ausführlich werden die je nach Gebietskörperschaft variierenden Versorgungsrücklagen und –fonds in Abschnitt 4.2.2 erläutert.

die Beamtenversorgung – anders als die GRV – kaum am Vorsorge- und Versicherungsprinzip orientiert. Die Betonung des Versorgungscharakters der Alterssicherung der Beamten resultiert vielmehr aus historischen und politischen, teilweise „dogmatischen“ Entscheidungen.

Hinsichtlich der konkreten Leistungsausgestaltung weisen beide Alterssicherungssysteme nur wenige Gemeinsamkeiten auf. Allerdings orientieren sich die Altersgrenzen der Beamtenversorgung in der Regel an den Altersgrenzen der GRV. Bis zum jetzigen Zeitpunkt (2012) wurde jedoch die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 lediglich beim Bund und gut der Hälfte der Bundesländer umgesetzt. Darüber hinaus existieren in der Beamtenversorgung besondere Altersgrenzen für bestimmte Berufsgruppen. Seit Ende der 90er Jahre ist zudem mit der Aufweichung der „grundsätzlichen Leistungszusage“ in der GRV, eine langjährige Gemeinsamkeit der beiden Alterssicherungssysteme entfallen. Während die Beamtenversorgung – verfassungsrechtlich gestützt – prinzipiell nach wie vor eine bestimmte Leistungshöhe verspricht, orientieren sich die Renten der GRV mittlerweile (regelgebunden) stärker an einem stabilen Beitragssatz (vgl. *Börsch-Supan* 2007a, S. 159 ff.).

Die Berechnungsmodalitäten der Alterssicherungsleistungen in der Beamtenversorgung und der Gesetzliche Rentenversicherung unterscheiden sich hingegen bereits seit vielen Jahrzehnten. Obwohl beide Systeme einkommensbezogene Zahlungen in der Ruhestandsphase gewährleisten, ist die Berechnungsgrundlage eine völlig andere. Während das Ruhegehalt direkt an das letzte Activeinkommen anknüpft, stellt die Rente auf die relative Lohnposition der Versicherten im gesamten Erwerbsleben ab (vgl. *Schmähl* 1998, S.77). Darüber hinaus sieht das Alterssicherungssystem der Beamten eine Mindestpension vor, wohingegen die GRV auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verweist (SGB XII). Eine vergleichende Betrachtung der Hinzuverdienstregelungen und Anrechnungsvorschriften in beiden Systemen offenbart – zusätzlich zu den in Tabelle 2 aufgeführten Kategorien – weitere Leistungsabweichungen. Hier sind die Regelungen der Beamtenversorgung zum einen durch großzügigere Hinzuverdienstgrenzen bei vorzeitigem Ruhestandseintritt wegen Alters und zum anderen durch schwer nachzuvollziehende Privilegien für Hinterbliebenenrenten aus der GRV gekennzeichnet.

Auf der Finanzierungsseite besteht der bedeutendste Unterschied zwischen den beiden Systemen in der fehlenden Beitragspflicht der aktiven Beamten. Die Versorgungsausgaben werden traditionell aus den laufenden Haushalten der Dienstherren finanziert, ohne dass explizite Beitragszahlungen erfolgen und eine Beitragsäquivalenz gewährleistet wird. Streng genom-

men ist demnach die Finanzierung der Beamtenversorgung aus Steuermitteln weder nach dem Prinzip der Kapitaldeckung noch als explizites Umlageverfahren ausgestaltet. Letzteres wird seit Mitte des letzten Jahrhunderts in der GRV angewendet, obwohl auch hier einschränkend anzumerken ist, dass die Ausgaben der GRV derzeit zu rd. 24% durch einen Bundeszuschuss aus Steuermitteln abgedeckt werden (BMAS 2011, S. 41). Eine genauere Analyse der traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung verdeutlicht jedoch, dass diese in ihrer Funktionsweise grundsätzlich mit einem (Ausgabe-)Umlageverfahren vergleichbar ist. Folglich kann die traditionelle Steuerfinanzierung der Beamtenversorgung auch als implizites Umlageverfahren bezeichnet werden. Allerdings ist die Beamtenversorgung im Vergleich zur GRV – wie allgemein für steuerfinanzierte Alterssicherungssysteme typisch (vgl. *Heidler* 2009, S. 9) – durch besonders starke Umverteilungsprozesse und durch eine geringere Transparenz hinsichtlich der Finanzierungslasten gekennzeichnet.⁵⁷

Die Beamtenversorgung ist – auch nach diesem Vergleich mit der Gesetzlichen Rentenversicherung – als ein Sondersystem der sozialen Sicherung, genauer der Alterssicherung, zu bezeichnen. Sie hat sowohl hinsichtlich ihrer Grundprinzipien als auch der Ausgestaltung ihrer Leistungs- und Finanzierungsseite einige Besonderheiten aufzuweisen, die bei der Analyse und Diskussion von Reformmaßnahmen stets zu beachten sind. Demzufolge kann das Alterssicherungssystem der Beamten zwar einer umfassenden ökonomischen und sozialpolitischen Analyse unterzogen werden, allerdings müssen hierbei die Standardverfahren aus der Theorie der Alterssicherung teilweise modifiziert und angepasst werden. Die folgenden Kapitel werden – nachdem auf die aktuellen Herausforderungen für die Beamtenversorgung eingegangen und ein zeitgemäßes normatives Zielsystem aufgestellt wurde – einige methodische Ansätze zur Untersuchung der Alterssicherung des öffentlichen Sektors vorstellen, die entsprechenden Ergebnisse präsentieren und die Notwendigkeit diesbezüglicher Forschungsarbeiten unterstreichen.

⁵⁷ Die Minderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zur zusätzlichen Bildung einer kapitalgedeckten Versorgungsrücklage hat den Grad an Umverteilung und Intransparenz in der Beamtenversorgung seit 1998 weiter erhöht.

3 Veränderte Rahmenbedingungen und ein zeitgemäßes Zielsystem

Um den Status quo der Beamtenversorgung sowie einzelne Reformmaßnahmen aus ökonomischer Perspektive beurteilen zu können, sind (normative) Zielkriterien für das Alterssicherungssystem erforderlich, welche die spezifischen Anforderungen an eine Alterssicherung der Beamten berücksichtigen. Als allgemeines Leitkriterium gilt hierbei, wie für jedes andere Alterssicherungssystem, dass die Ausgestaltung der Beamtenversorgung langfristig stabil, transparent und finanzierbar sein sollte, um Planbarkeit und Verlässlichkeit für den abgesicherten Personenkreis und die betroffenen öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. Die konkreten Teilziele der Beamtenversorgung ergeben sich anschließend aus den Grundprinzipien, den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Stellung im Gesamtsystem der Alterssicherung. Zudem sind im Zeitablauf sowohl die Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen, welche großen Einfluss auf die Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung haben, als auch die Weiterentwicklungen der Ausgestaltungsprinzipien des Alterssicherungssystems in den Kriterienkatalog einzubeziehen.

Um ein aktuelles Zielsystem aufzustellen, werden deshalb in diesem Kapitel bereits erfolgte und künftig zu erwartende Veränderungen der Rahmenbedingungen, die im Bereich der Beamtenversorgung insbesondere aus dem demographischen Wandel und der sog. „Verwaltungsmodernisierung“ resultieren, erörtert (Abschnitte 3.1 und 3.2). Anschließend wird, aufbauend auf den theoretischen Überlegungen aus Kapitel 2 und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse zu den Rahmenbedingungen, ein zeitgemäßes Zielsystem für die Beamtenversorgung hergeleitet (Abschnitt 3.3). Insbesondere wird an dieser Stelle auf das zur Erstellung der Zielkriterien für die Leistungs- und Finanzierungsseite benötigte Nachhaltigkeitskonzept und auf weitere Anforderungen aus ökonomischer Perspektive eingegangen.

3.1 Demographischer Wandel und die Altersstruktur im öffentlichen Dienst

Der demographische Wandel in Deutschland und die Altersstruktur im öffentlichen Dienst haben erhebliche Auswirkungen auf die Erreichbarkeit einzelner Zielsetzungen der Beamtenversorgung. Insbesondere die langfristige Finanzierbarkeit eines (implizit) auf dem Umlageverfahren basierenden Alterssicherungssystems ist von der demographischen Entwicklung

abhängig. Nicht ohne Grund sind umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme um die Jahrtausendwende immer stärker in den Fokus der politischen Diskussion und der Reformbestrebungen gerückt. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass auch kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme nicht immun gegen demographische Veränderungen sind (vgl. *Färber* 1988b; *Rürup/Liedtke* 1998, S. 788 ff. sowie *Börsch-Supan et al.* 2007). Vielmehr wirken sich demographische Größen grundsätzlich ebenfalls auf die Effizienz des Kapitaldeckungsverfahrens aus und machen adäquate Risikoabsicherungsstrategien bei der Anlage der Finanzierungsmittel erforderlich.⁵⁸

3.1.1 Grundzüge der demographischen Entwicklung in Deutschland und zu erwartende Auswirkungen

Die Bevölkerung in Deutschland wird laut der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (StBA 2009a) bis zum Jahr 2060 von derzeit 82 Mio. Menschen auf 65 bis 70 Mio. schrumpfen. Zeitgleich wird der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung deutlich zunehmen⁵⁹. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass ab 2045 etwa die Hälfte der Einwohner Deutschlands älter als 52 Jahre sein wird. Eben diese veränderte Altersstruktur der Bevölkerung stellt für eine umlagefinanzierte Alterssicherung eine Herausforderung dar. Der Altenquotient, der angibt, wie viele über 64-jährige Menschen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen, wird in Deutschland von 34 im Jahr 2008 bis 2060 auf einen Wert zwischen 63 und 67 ansteigen. Für diese Entwicklung ist das Zusammenwirken der drei wesentlichen demographischen Bestimmungsfaktoren Lebenserwartung, Geburtenrate und Migration ausschlaggebend.

Die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt wird laut Basisannahme des Statistischen Bundesamtes für Männer bis 2060 im Vergleich zu heute um 7,8 Jahre auf 85,0 Jahre ansteigen (ebd., S. 29 ff.). Für Frauen soll sie 2060 bei 89,2 Jahren liegen und wird demnach um 6,8 Jahre anwachsen. Die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland belief sich im Jahr

⁵⁸ Eine Mischung beider Finanzierungsverfahren (ggf. auch in verschiedenen Säulen des Alterssicherungssystems) ermöglicht hier eine Minimierung der Gesamtrisiken (vgl. Abschnitt 2.4.1).

⁵⁹ Ein Überblick über frühere Bevölkerungsvorausberechnungen des StBA findet sich bei *Ehrentraut/Heidler* 2008a.

2008 auf 1,38 Kinder pro Frau.⁶⁰ In seiner Hauptannahme für die Bevölkerungsvorausberechnung geht das Statistische Bundesamt davon aus, dass sie auch künftig nicht mehr als 1,4 betragen wird (ebd., S. 23 ff.). Hinsichtlich des jährlichen Saldos der Zu- und Fortzüge, der in Deutschland über viele Jahrzehnte deutlich positiv ausfiel, jedoch Ende der letzten Dekade unter Null gesunken war, wird in der 12. Bevölkerungsvorausberechnung davon ausgegangen, dass sich langfristig wieder ein jährlicher Durchschnitt zwischen 100.000 und 200.000 einstellt (ebd., S. 31 ff.). Zudem wird auf Basis der empirisch stabilen Altersverteilung der Außenwanderungen ein „Verjüngungseffekt“ durch Migration unterstellt.

Aus Alterssicherungsperspektive hat vor allem die steigende Lebenserwartung einen unmittelbaren Einfluss auf die „Rentensysteme“: Leben die Menschen länger, so verlängern sich c.p. die Bezugszeiten ihrer Renten bzw. Pensionen. In der Folge erhöhen sich die Barwerte der Alterssicherungsleistungen (vgl. *Ehrentraut/Raffelhüsch* 2008, S. 518), wodurch grundsätzlich eine Ausweitung der Vorsorge- bzw. Finanzierungsmittel erforderlich wird. Hingegen hat die niedrige Geburtenrate einen negativen Effekt auf die Finanzierungsbasis der Alterssicherungssysteme, da sich in der Folge die erwerbstätige Bevölkerung bzw. das Erwerbspersonenpotenzial reduziert (vgl. *BMGS* 2003, S. 56 ff.). Für umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme in Deutschland ist zudem insbesondere das schnelle Absinken der Geburtenziffer nach der „Babyboom“-Generation problematisch (vgl. *Börsch-Supan* 2007b, S. 124). So haben die Frauen dieser Generation Mitte der 1950er bis Mitte der 1960er Jahre im Durchschnitt 2,4 Kinder zur Welt gebracht, wohingegen die folgende Generation nach dem „Pillenknick“ – Mitte der 70er Jahre – nur noch eine Geburtenziffer von weniger als 1,4 vorzuweisen hat (vgl. *Börsch-Supan* 2003, S. 223 f.).

Diese demographischen Entwicklungen (der Vergangenheit) werden ab 2020 zu einem starken Anstieg der Renten- und Pensionseintritte führen. Gleichzeitig werden, aufgrund der seitdem durchweg unter 1,5 liegenden Geburtenziffer⁶¹, weniger Personen im erwerbsfähigen Alter nachrücken. Allerdings wird dieser Effekt nicht vollständig auf die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme durchschlagen, da derzeit noch erhebliche Reserven bei den Er-

⁶⁰ Um eine „Nettoreproduktionsrate“ von Eins zu erhalten, d.h. die Bevölkerung in ihrer Anzahl konstant zu halten, wäre eine Geburtenziffer von ca. 2,1 erforderlich (vgl. *Ehrentraut/Heidler* 2008a, S. 232).

⁶¹ Die Aussage gilt vor allem für das frühere Bundesgebiet. In der ehemaligen DDR lag die Geburtenrate stets über diesem Wert (vgl. *StBA* 2009a, S. 28).

werbsquoten in Deutschland und somit bei der Höhe des Arbeitskräftepotenzials existieren (BMGS 2003, S. 57 ff.).⁶²

3.1.2 Altersstruktur und Demographie im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst und die Beamtenversorgung haben aufgrund struktureller Besonderheiten mit größeren demographischen Herausforderungen zu kämpfen als die deutsche Gesamtwirtschaft und die GRV. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Altersstruktur im öffentlichen Dienst im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen – aufgrund expansiver Personalpolitik der Gebietskörperschaften in den 60er bis 80er Jahren – besonders problematisch darstellt (vgl. *Kistler* 2009, S. 472 f.; *BMI* 2005, S. 107 ff.). Aufgrund der damaligen Personalpolitik hat sich die Gesamtzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von 1,9 Mio. im Jahr 1960 auf 4,4 Mio. im Jahr 1996 erhöht (*Andel* 1998, S. 206 ff.).⁶³ Derzeit sind im öffentlichen Dienst in Deutschland nach wie vor rund 4,5 Mio.⁶⁴ Menschen beschäftigt, von denen 3,6 Mio. auf die Gebietskörperschaften entfallen. Die Anzahl der Personen, die in einem aktiven Beamtenverhältnis stehen, beläuft sich auf 1,55 Mio. Zu dieser Zahl sind ca. 183.000 Berufs- und Zeitsoldaten hinzuzurechnen, wenn „Beamte“ im weiteren Sinn betrachtet werden.

Abbildung 2 veranschaulicht die Altersstruktur der Beamten und Richter aus dem Jahr 2008 im gesamten öffentlichen Dienst⁶⁵. Innerhalb der dargestellten Bediensteten (im Alter zwi-

⁶² Zu beachten ist hierbei auch, dass gerade die in Deutschland üblichen Berechnungsmethoden zur Ermittlung des Erwerbspersonenpotenzials erhebliche Konstruktionsschwächen aufweisen und diese Größe häufig unterschätzen (vgl. *Walther* 2007, S. 76).

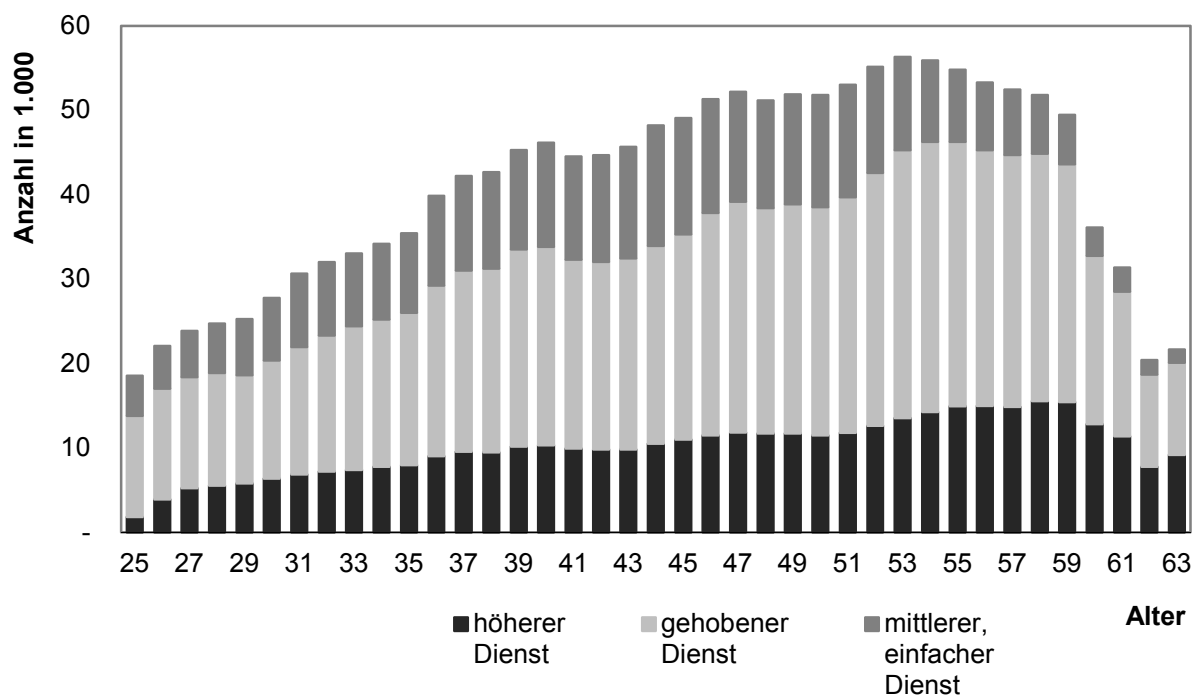
⁶³ Der Personalanstieg dieser Zeit fiel bei den Ländern – in Relation zum Bund und zu den Gemeinden – am stärksten aus. Er vollzog sich insbesondere in den Bereichen „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten“ (*Andel* 1998, S. 2006 f.).

⁶⁴ Personalbestand am 30.6.2008 (StBA, Fachserie 14 Reihe 6, 2008). Vgl. zum Personalbestand am 30.6.2010 auch StBA 2011b.

⁶⁵ Es handelt sich ganz konkret um die Bediensteten der Gebietskörperschaften ergänzt um Zweckverbände, das Bundeseisenbahnvermögen und den mittelbaren Dienst. Die Erweiterung erfolgt aufgrund unzureichender Gliederung der entsprechenden Daten aus der Fachserie. Aus diesem Grund beinhaltet die Darstellung auch nicht den Bestand an Soldaten/-innen.

schen 25 und 63 Jahren⁶⁶) bilden die 53-Jährigen den quantitativ stärksten Jahrgang. Allerdings fällt die Verteilung der am besten besetzten Jahrgänge über die verschiedenen Laufbahngruppen recht unterschiedlich aus. So liegen die stärksten Jahrgänge im höheren Dienst bei einem Lebensalter von 58 und im gehobenen Dienst bei 54 Jahren. Hingegen ist der quantitativ stärkste Jahrgang im mittleren und einfachen Dienst bei den 44-Jährigen zu finden. Diese Abweichung ist auf eine hohe Quote an vorzeitigen Pensionen wegen Dienstunfähigkeit und dem damit einhergehenden frühen durchschnittlichen Pensionseintrittsalter in den unteren Laufbahngruppen zurückzuführen (vgl. Abschnitt 4.5.3). Grundsätzlich steigt im öffentlichen Dienst der Anteil an älteren Bediensteten ab dem 52. Lebensjahr mit höherer Qualifikation und Laufbahn an (vgl. *Kistler* 2009, S. 473 f.).

Abbildung 2: Altersstruktur der Beamten und Richter im öffentlichen Dienst (Bestand am 30.6.2008)



Quelle: Eigene Darstellung der Daten des StBA 2009b

Neben dem Anteil an älterem Personal ist im öffentlichen Dienst auch die Lebenserwartung der Bediensteten ungewöhnlich hoch. Empirische Studien haben für Beamte eine Lebenserwartung ermittelt, die über den entsprechenden Werten für die Gesamtbevölkerung in Deutschland liegt (vgl. *Luy* 2006; *Himmelreicher* et al. 2008). Im Durchschnitt leben Beamte

⁶⁶ Des StBA gibt darüber hinaus Werte zu den Bediensteten „unter 25“ sowie „64 und älter an“, die aus Veranschaulichungsgründen hier nicht dargestellt werden.

zwei Jahre länger als Rentner der GRV (*Himmelreicher et al. 2008, S. 279*). Zu erklären ist dieses Ergebnis u.a. mit einer relativ hohen Risikoaversion der Beamten, mit der Selektion vor Eintritt in das Beamtenverhältnis durch Gesundheitstests sowie mit der gesunden Lebensführung aufgrund eines planbaren Lebensverlaufes. Maßgeblich ist jedoch insbesondere der positive Einfluss von höheren Ausbildungsabschlüssen und Lebensarbeitseinkommen auf die fernere Lebenserwartung ab dem 65. Lebensjahr (ebd., S. 274, 279; *Luy 2006, S.16*). Hierdurch kann auch das Phänomen erklärt werden, dass die Lebenserwartung der Beamten in den einzelnen Laufbahngruppen sehr unterschiedlich ausfällt. Die Differenz der ferneren Lebenserwartung (im Alter von 65 Jahren) beträgt zwischen einfachem und höherem Dienst fast 4 Jahre und die relativen Abstände zwischen den Laufbahngruppen sind in den letzten Jahren – trotz grundsätzlichem Anstieg der Lebenserwartung – annähernd gleich geblieben (*Himmelreicher et al. 2008, S. 277 ff.*).

3.1.3 Unmittelbare Konsequenzen für die Beamtenversorgung

Der für Deutschland derzeit charakteristische doppelte Alterungsprozess trifft die Beamtenversorgung in besonderem Maße (vgl. hierzu *Färber et al. 2011b, S. 50 ff.*). Dies liegt zum einen an der überdurchschnittlich hohen Lebenserwartung der Beamten, welche aller Voraussicht nach auch in Zukunft weiter ansteigen und zu steigenden Versorgungsausgaben führen wird. Zum anderen wird sich die Anzahl der erwerbstätigen Steuerzahler als Folge der niedrigen Geburtenrate der letzten Dekaden reduzieren. Verstärkt werden die hierdurch entstehenden Finanzierungsprobleme in den nächsten 20 bis 30 Jahren durch die angesprochene Altersstruktur im öffentlichen Dienst: Die Erstbesetzer der zwischen 1960 und 1990 neu geschaffenen Beamtenstellen werden dann die Pensionsaltersgrenzen erreichen. Folglich wird sich die Zahl der jährlichen Pensionseintritte und der Versorgungsempfänger im Vergleich zu heute deutlich erhöhen (vgl. für entsprechende Modellrechnungen Abschnitt 4.2.1). Die von den Gebietskörperschaften überwiegend praktizierte traditionelle Finanzierung der Pensionsausgaben aus dem laufenden Steueraufkommen, hat unter diesen Vorzeichen zu einer enormen „Schattenverschuldung“ der öffentlichen Haushalte geführt (vgl. *Färber 1998, S. 990*). In der Regel wurden Jahr für Jahr lediglich die anfallenden Versorgungsbezüge ausgezahlt, wohingegen in der gleichen Haushaltsperiode aufgrund des Dienstes der aktiven Beamten deutlich höhere Versorgungsansprüche entstanden sind. Diese „ungedeckten“ Versorgungsansprüchen werden in den kommenden Jahren fällig.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Großteil der Gebietskörperschaften seine Beamten zu Lasten künftiger Generationen beschäftigt (hat)⁶⁷. Konkret wurde die Notwendigkeit, immer dann Rücklagen zu bilden, wenn die Aufwendungen für laufende Versorgungsausgaben den aktuellen Wert der neu zugesprochenen Versorgungsansprüche unterschreiten, nicht beachtet. Der Einfluss der Versorgungsausgaben auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wurde lange Zeit ignoriert. Nach der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendeten Konzeption sind Haushalte nur dann tragfähig, wenn ihre c.p. fortgeschriebenen zukünftigen Einnahmen ausreichen, um all ihre Zahlungs- und Ausgabenverpflichtungen zu decken (vgl. SVR 2003, S. 270 f.). Da die erworbenen Pensionsansprüche zukünftige Zahlungsverpflichtungen darstellen, handelt es sich aus Sicht der Gebietskörperschaften bei den Versorgungsanwartschaften um implizite Verbindlichkeiten. Diese Verbindlichkeiten müssen durch kommende Einnahmeüberschüsse gedeckt werden, welche jedoch in den nächsten Jahrzehnten von einer tendenziell sinkenden Anzahl an Steuerzahlern zu erbringen sind. Hier zeigt sich, dass in Zeiten von Personalausweitungen oder demographischen Veränderungen für langfristige Verpflichtungen auch langfristig orientierte Finanzierungskonzepte unabdingbar sind. Nur durch eine entsprechende Ausrichtung der öffentlichen Haushalte ist es möglich, die zur Versorgung der Beamten benötigten Finanzierungsmittel bei Fälligkeit bereitstellen zu können.

3.2 Modernisierung und Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst

Ähnlich weitreichende Konsequenzen ergeben sich für die Beamtenversorgung aus den umfassenden Reformen, die Mitte der 1990er Jahre im öffentlichen Dienst eingeleitet wurden. Die angestrebte Modernisierung basiert, in Abkehr vom Bürokratiemodell nach Max Weber, auf einem gewandelten Verwaltungsverständnis in Deutschland. Der öffentliche Dienst soll zu einer modernen, wettbewerbsfähigen, flexiblen, leistungsorientierten und demographiefesten Dienstleistungskultur umgestaltet werden (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 52 ff.). Unter anderem soll im Rahmen dieser Verwaltungsmodernisierung das öffentliche Dienstrecht für Beam-

⁶⁷ Auch die Tatsache, dass frühzeitig auf die Alterslast im öffentlichen Dienst und die steigenden Versorgungsausgaben hingewiesen wurde (vgl. *Färber* 1988a, *Färber/Littmann* 1989), konnte die Verschiebung der finanziellen Lasten in die Zukunft nicht verhindern. Vielmehr wurden teilweise sogar Stelleneinsparungen, die explizit zur Sicherung der zukünftigen Pensionen vorgenommen worden waren, wieder zurückgenommen (vgl. *Wild* 1991, S. 437 ff.).

te angepasst werden, nicht zuletzt mit dem Anliegen das Leistungsprinzip durch leistungsorientierte Bezahlung und Lockerung des Laufbahnrechts zu stärken (*Bull* 2008b, S. 230 f.). Folglich sind neben den veränderten demographischen Rahmenbedingungen insbesondere die Auswirkungen dieses Modernisierungsprozesses zu berücksichtigen, wenn ein zeitgemäßes Zielsystem für die Beamtenversorgung aufgestellt werden soll.

3.2.1 Leistungsanreize und Leistungsprinzip

Als Ursachen und Gründe für das Erfordernis einer umfassenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurden neben einer angespannten Haushaltslage insbesondere fehlendes (betriebs-)wirtschaftliches Denken, Mängel in der Ablauforganisation und in der Personalwirtschaft sowie ungenutzte Leistungspotenziale, Unzufriedenheit und Motivationsdefizite bei den Bediensteten angeführt (vgl. *Becker* et al. 2007, S. 9 ff.). Das Ziel der Modernisierung besteht deshalb darin, das Verwaltungshandeln und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben effizienter, effektiver und transparenter zu gestalten sowie qualitativ zu verbessern (*Funke/Walther* 2010, S. 26 ff.; vgl. auch *DGB* 2010a, S. 351 ff.). Um dies zu erreichen, sollen unter anderem geeignete Konzepte des betriebswirtschaftlichen Managements auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden.

In den Fokus der Diskussion um geeignete Reformansätze geriet in den 1990er Jahren u.a. das Vergütungssystem im öffentlichen Dienst, welches im Gegensatz zur Privatwirtschaft kaum eine Entlohnung der individuellen Leistung des Einzelnen zuließ, sondern sich ausschließlich am übertragenen Amt, dem Alter sowie dem Familienstand und der Kinderzahl orientierte. Die bis dahin fehlende Leistungsorientierung in der Besoldung mag etwas verwunderlich erscheinen, zählt doch das sog. „Leistungsprinzip“ seit jeher zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (vgl. Abschnitt 2.2.1 sowie *Färber* et al. 2011b, S. 54 ff.). Allerdings diente dies verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 2 GG geschützte Prinzip lange Zeit lediglich als Kriterium für sachliche Entscheidungen (nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung) beim Ämterzugang sowie bei Aufstieg und Beförderung (ebd., S. 84 f.).

Im Rahmen der Umgestaltung des öffentlichen Sektors begann der Gesetzgeber jedoch mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997⁶⁸ auch die Leistungsorientierung im Besoldungssystem zu stärken (vgl. *Funke/Walther* 2010, S. 27 f.). In Abkehr vom „leistungsunabhängigen“ Be-

⁶⁸ Weitere Ausführungen zu diesem Reformgesetz finden sich in 4.1.1.

währungs- und Zeitaufstieg („Senioritätsprinzip“) wurden in das BBesG erstmals variable Leistungskomponenten eingeführt. So wurde die Grundgehaltstabelle der A-Besoldung von einem leistungsunabhängigen 2-Jahres- Rhythmus auf einen ansteigenden 2-, 3- und 4-Jahres-Rhythmus umgestellt, innerhalb dessen ein schnelleres Aufsteigen in die nächste Besoldungsstufe leistungsabhängig im Rahmen von „Leistungsstufen“ möglich ist (vgl. § 27 Abs. 5, 7 BBesG). Des Weiteren wurden mit „Leistungsprämien“ und „Leistungszulagen“ zusätzliche leistungsorientierte Besoldungselemente eingeführt (vgl. § 42 a BBesG), die das fixe Grundgehalt aufstocken können.⁶⁹

Durch diese leistungsorientierten Besoldungselemente wird die Bezahlung der Beamten grundsätzlich mit ihrer Funktionsausübung und konkreten Arbeitsergebnissen verknüpft, auch wenn die beschränkende Regelung der kostenneutralen Einführung der Leistungselemente in Verbindung mit der sog. 15%-Quotierung auf Kritik stößt (vgl. *Bull* 2008b, S. 231; *Mühlkamp* 2008, S. 637 ff. sowie *Funke/Walther* 2010, S. 27 f.). Die OECD betont in einer Studie zu leistungsorientierten Vergütungssystemen aus dem Jahr 2005, dass die mit ihrer Einführung einhergehenden Veränderungsprozesse hinsichtlich Personalführung und Arbeitsorganisation grundsätzlich positive Auswirkungen und Anreize auf die Arbeitsleistung entfalten (vgl. OECD 2005). Insbesondere verbesserte Leistungsbewertungen mittels Zielvereinbarungen und strukturierter Leistungsbeurteilung fördern das Bewusstsein der Beschäftigten für die tatsächlich erbrachte Arbeitsleistung.

Weitergehende Reformen in Richtung eines umfassenden leistungsorientierten Besoldungs- und Versorgungssystems, welche der Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts⁷⁰ im Jahr 2005 vorsah (vgl. *Battis* 2005, S. 325 ff.), fielen der Bundestagsneuwahl im September 2005 „zum Opfer“. Das im Jahr 2009 auf Bundesebene beschlossene Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) hat diese weitreichenden Reformüberle-

⁶⁹ Bei der Leistungsprämie handelt es sich um eine jährliche Einmalzahlung, deren maximale Höhe auf das monatliche Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe begrenzt ist. Die Leistungszulage ist hingegen eine zeitlich befristete, widerrufliche, monatliche Zahlung, deren Höhe 7% des Anfangsgrundgehaltes nicht übersteigen darf.

⁷⁰ Die Grundlage des Gesetzesentwurfes bildete das Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ aus dem Jahr 2005, welches gemeinsam vom damaligen Bundesinnenminister Otto *Schily*, dem Bundesvorsitzenden des dbb Beamtenbund und Tarifunion Peter *Heesen* und dem ver.di-Vorsitzenden Frank *Bsirske* vorgelegt wurde (vgl. *Schily et al.* 2005).

gungen nicht aufgegriffen. Das DNeuG knüpft vielmehr an den oben genannten Regelungen aus dem Jahr 1997 an (*Färber et al.* 2011b, S. 55). Allerdings wird in der A-Besoldung die Abkehr vom Senioritätsprinzip fortgeführt⁷¹ und die vollständige Inanspruchnahme des Budgets für die Leistungsbezahlung (i.H.v. 0,3% der Besoldungsausgaben) per Gesetz verpflichtend festgeschrieben.

Als Ergebnis des Modernisierungsprozesses im öffentlichen Dienst bleibt festzuhalten, dass sich das Leistungsprinzip für Beamte nicht mehr ausschließlich auf den Laufbahnzugang und Beförderungen erschöpft. Vielmehr wurde mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 ein „aktives Leistungsprinzip“ im Besoldungssystem etabliert, welches mit individuellen Leistungsbestimmungen und –vergleichen einhergeht (ebd., S. 85 f.). Folglich sind eine stärkere Leistungsausrichtung und eine Erhöhung der Arbeitsmotivation – bei allem Verbesserungsbedarf in ihrer praktischen Umsetzung⁷² – zentrale Bestandteile des Modernisierungsprozesses und eines zeitgemäßen Verwaltungsverständnisses. Die Rahmenbedingungen für das Vergütungssystem im öffentlichen Sektor haben sich somit dahin gehend gewandelt, dass allein der Grundsatz einer leistungsunabhängigen Amtsangemessenheit für die Bemessung der Beamtenbezüge nicht mehr ausreichend sein kann. Vielmehr sind bei der Ausgestaltung des Vergütungssystems dessen Anreizwirkungen auf die Arbeitsleistung zu berücksichtigen. Hierbei kann ein gewisser variabler leistungsbezogener Anteil innerhalb der Bezüge das Leistungsprinzip durchaus stärken (vgl. *Funke/Walther* 2010, S. 32; *Lorse* 2005, S. 454).

3.2.2 Moderne Verwaltungskultur als Chance

Die Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums beruhen auf historisch gewachsenen Traditionen, welche als hergebrachte Grundsätze auch bei Rechtsänderungen zu beachten sind. Auf der anderen Seite besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, den Status quo im Bedarfsfall durch Reformmaßnahmen zu verbessern und bestehende Regelungen an aktuelle Herausforderungen oder sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Hinsichtlich des öffentlichen Dienstrechts enthält Art. 33 Abs. 5 GG diesbezüglich sogar einen konkreten Regelungsauftrag

⁷¹ Im Detail erfolgte dies durch die Einführung von 8 altersunabhängigen Erfahrungsstufen an Stelle der vorherigen 12 Grundgehaltsstufen.

⁷² Kritisch ist z.B. anzumerken, dass die Anreizwirkungen der bisherigen Regelungen zur Leistungsorientierung im Besoldungsbereich relativ gering sein dürften und durch die 15%-Quotierung sogar negative Motivationseffekte für den Großteil der Bediensteten zu erwarten sind (so auch *Bull* 2008b, S. 231).

(vgl. Abschnitt 2.2.1). Deshalb sollte sich eine Verwaltungsmodernisierung an den gesellschaftlichen, demographischen und gesamtwirtschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte orientieren. Innerhalb dieses Prozesses muss auch das Versorgungssystem der Beamten an den heutigen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden. Hierbei ist es wichtig, dass die Wechselwirkungen einzelner Rahmenbedingungen und Maßnahmen berücksichtigt werden und die Fortentwicklung im Zeitablauf als endogener Prozess verstanden wird.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass der demographische Wandel im öffentlichen Sektor keinesfalls lediglich Auswirkungen auf das Alterssicherungssystem der Beamten hat. Vielmehr werden sowohl der Arbeitsmarkt, die Personalpolitik als auch die konkreten Erwerbsbiographien der Menschen von demographischen Faktoren beeinflusst. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass sich in Deutschland die durchschnittliche Lebenserwartung in den letzten 100 Jahren um mehr als 30 Jahre erhöht hat (*Schnabel et al. 2005*, S. 3). Heute haben die Arbeitskräfte bei Pensionseintritt regelmäßig eine völlig andere körperliche Verfassung bzw. Leistungsfähigkeit vorzuweisen als im Jahr 1920, in welchem die Pensionsregelaltersgrenze von 65 Lebensjahren eingeführt wurde. Damals erfolgte die Pensionierung mit 65 in einem „hohen Alter“, das die damalige Lebenserwartung bei Geburt deutlich überstieg und häufig mit körperlichem Gebrechen einherging (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 56 f.). Im Jahr 2010 stellt sich die Situation für 65-Jährige in Bezug auf Mortalität und Morbidität jedoch um einiges vorteilhafter dar. Zudem haben sich die gesellschaftlichen Vorstellungen vom „Altwerden“ und von der Rolle Älterer gewandelt. Dies wirkt sich – wenn auch noch „unzureichend“ – auf das Arbeitsangebot von und die Nachfrage nach älteren Arbeitskräften aus (vgl. hierzu *Dawid 2010*).

Wenig beachtet wird bisher der Verlust an Fachkompetenzen und Erfahrungswerten für den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber, der mit den Pensionseintritten der Bediensteten einhergeht, wenn der Wissenstransfer an das nachrückende Personal nicht sichergestellt wird. Dies könnte die Gebietskörperschaften spätestens ab dem Jahr 2020 – wenn die starken Jahrgänge des Aktivpersonals in Pension gehen – vor große Herausforderungen stellen. Zeitgleich wird zudem die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft um qualifizierte Nachwuchs- und Fachkräfte zunehmen, da insgesamt weniger Bewerber zur Verfügung stehen werden (vgl. *Bull 2008b*, S. 228 f.; *Weimer/Schwarting 2007*, S. 309). Deshalb ist es nur konsequent, wenn bei der Umgestaltung des öffentlichen Dienstes

- einer verlängerten Lebensarbeitszeit der Bediensteten und

- dem Konzept des Lebenslangen Lernens

Schlüsselrollen zugesprochen werden (vgl. *Färber et al. 2011*, S. 56 ff. mit weiteren Nachweisen).

Eine im Durchschnitt längere aktive Dienstphase der Bediensteten federt die künftigen „Rekrutierungsprobleme“ von qualifiziertem Fachpersonal ab und führt zur Erhöhung des Anteils der älteren Bediensteten am Gesamtpersonal.⁷³ Darüber hinaus ist eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch grundsätzlich eine angemessene Reaktion auf die beständig ansteigende Lebenserwartung in Deutschland (BMGS 2003, S. 82). Nur auf diesem Weg kann in den Erwerbsbiographien der Menschen langfristig ein konstantes Verhältnis der Erwerbsphase zur Ruhestandsphase erreicht werden. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle erwähnt, dass jedes zusätzliche Jahr der aktiven Erwerbsphase im Fall eines Beamten aus Gesamtkostenperspektive anders zu bewerten ist als im Fall eines Versicherten der GRV. Konkret hat das Hinausschieben des Pensionseintritts (zunächst unabhängig von den Versorgungsabschlägen) für den Dienstherrn beachtliche Auswirkungen auf die Höhe der gesamten Versorgungs- und Besoldungsausgaben. Dies ergibt sich daraus, dass bei einer Verlängerung der aktiven Dienstzeit eines Beamten regelmäßig auch die Nachbesetzung der Planstelle um ein Jahr hinausgeschoben wird.⁷⁴

Das Konzept des Lebenslangen Lernens betont wiederum die Bedeutung von Lernen und Qualifizierungsmaßnahmen über den gesamten Lebenszyklus eines Menschen (vgl. Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens" 2004, S. 27 ff.). Es ist einerseits als direkte Reaktion auf den fortlaufenden Modernisierungsprozess in der Arbeitswelt und die sich stetig wandelnden Anforderungen zu sehen. Demnach müssen die Bediensteten ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre individuelle Qualifikation über ihre gesamte Erwerbsphase hinweg sichern und weiterentwickeln (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 58 f.). Andererseits ist das Lebenslange Lernen in einer Gesellschaft mit einem zunehmenden Anteil der Menschen im Lebensalter von 55 oder mehr Jahren notwendig, um eine Reduktion der akkumulierten „Wissens-

⁷³ Auch insgesamt ist in Deutschland eine steigende Erwerbsbeteiligung der über 55-Jährigen notwendig, um dem sinkenden Erwerbspersonenpotenzial entgegenzuwirken (vgl. BMGS 2003, S. 87 f.).

⁷⁴ Die hier zu beachtenden Finanzierungseffekte sind vielschichtig und wirken über verschiedene Hebel (z.B. das Einstellungsalter des nachrückenden Beamten, die daraus resultierende Lebenserwartung usw.). In Abschnitt 5.2.2 werden die Auswirkungen des Pensionseintrittsalters auf Versorgungsniveau und -kosten aus mikroökonomischer Perspektive detailliert untersucht.

menge“ zu verhindern. Der Verlust oder das Veralten von Wissen kann in der alternden Gesellschaft nur vermieden werden, wenn das Lernen nicht bereits mit 45 oder 50 Lebensjahren endet (vgl. *Veelken* 2007, S. 223 ff.). Aus diesen Gründen hat auch die öffentliche Verwaltung damit begonnen, die Personalentwicklung stärker auf fortlaufende bedarfsorientierte Qualifizierungsmaßnahmen auszurichten. Lernangebote über die gesamte Erwerbsphase sollen sicherstellen, dass Dequalifizierung und Lernentwöhnung gar nicht erst eintreten (*Weimer/Schwarting* 2007, S. 306 f.). Hierbei sind die didaktischen Konzepte der Erwachsenenbildung um altersadäquate Lernmethoden zu ergänzen (vgl. *Dawid* 2010, S. 65 f.).

Sollen Beamte als Reaktion auf die demographische Entwicklung länger am Erwerbsleben teilnehmen, sind über das Lebenslange Lernen hinaus alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen erforderlich. Die Ausweitung des Anteils älterer Beschäftigter stellt allerdings nicht nur eine Herausforderung sondern auch eine Chance für den öffentlichen Dienst dar und sollte deshalb im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung vorangetrieben werden. Ganzheitlich angelegte Konzepte versprechen deshalb den größten Erfolg (vgl. *Wegner* 2009, S. 481). Den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung kommt hier die Aufgabe zu, den öffentlichen Dienst für die Bediensteten über das gesamte Erwerbsleben motivierend, leistungs-, alters- und gesundheitsgerecht sowie lernförderlich zu gestalten. Hierfür ist ein Zusammenwirken von Organisationsentwicklung, Personalmanagement, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Gesundheitsförderung, Wiedereingliederungsmanagement, Rehabilitation und Altersvorsorge erforderlich.

Vor diesem Hintergrund scheint es wenig zielführend zu sein, die Diskussion um die Zukunft des öffentlichen Dienstes ausschließlich als rechtsdogmatische Auseinandersetzungen zu führen oder sich gar auf das „Dienstethos der Beamten“ zu verlassen (*Bull* 2008b, S. 229; vgl. zudem Abschnitt 2.5). Die Zukunft des deutschen Beamtentums ist trotz seines Traditionsbezugs nicht in der Vergangenheit zu suchen. Vielmehr müssen die Reformen an den sich wandelnden Aufgaben des öffentlichen Dienstes und den Anforderungen einer komplexen Arbeitswelt ausgerichtet werden. Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass sich einerseits der Anspruch an die Flexibilität der Bediensteten weiter erhöhen wird, und andererseits auch deren Bedürfnis nach Mobilität ansteigt (vgl. hierzu *Färber et al.* 2011b, S. 91 ff.). Mittel- bis langfristig erfordert dies mit Blick auf den stärkeren Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte eine höhere Durchlässigkeit des Beamtenrechts. Eine solche Öffnung des Beamtentums wäre dabei ebenfalls als Chance zu verstehen, einen regen Personalaustausch mit der Privatwirtschaft in beide Richtungen zu ermöglichen und zu fördern.

Für die Beamtenversorgung bedeutet dies, dass eine höhere Kompatibilität mit anderen Alterssicherungssystemen erforderlich sein wird. Aktueller Diskussionsbedarf besteht hier in Bezug auf die Regelungen beim freiwilligen Ausscheiden der Beamten aus dem öffentlichen Dienstverhältnis. Nach geltendem Recht ist in diesem Fall regelmäßig lediglich die Möglichkeit der Nachversicherung in der GRV vorgesehen (vgl. BMI 2009b). Eine Nachversicherung der ausgeschiedenen Personen in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, dem zweiten Pflichtsystem der Tarifbeschäftigten, erfolgt hingegen nicht. Diese Regelung bringt für den betroffenen Personenkreis aufgrund der Bifunktionalität der Beamtenversorgung erhebliche Einbußen beim Alterseinkommen mit sich. Die Einkommensverluste fallen zudem umso höher aus, je länger die ausgeschiedenen Beamten dem Staat „gedient“ haben. Für stark umworbene Fachkräfte mindert somit die Tatsache, dass sie bei einem späteren Wechsel aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis in die Privatwirtschaft ihren vollständigen Anteil der betrieblichen Alterssicherung verlieren würden, bereits von vorneherein die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber.⁷⁵

3.3 Die Ziele der Beamtenversorgung im Wandel

Im bisherigen Teil der vorliegenden Arbeit wurden die theoretischen und praxisrelevanten Konzepte und Rahmenbedingungen, welche entweder der Beamtenversorgung zugrunde liegen oder bei ihrer Analyse zu berücksichtigen sind, erörtert. Hierauf aufbauend werden nun die verschiedenen spezifischen Anforderungen an die Alterssicherung der Beamten in konkrete Zielkriterien für das Versorgungssystem überführt, anhand derer sich auch die Folgen und Auswirkungen von Reformen beurteilen lassen. Im Sinne eines umfassenden und zeitgemäßen Zielsystems sollen sowohl die Besonderheiten des öffentlichen Sektors als auch die aktuellen Herausforderungen des demographischen Wandels und der Verwaltungsmodernisierung – sowie zusätzlich die Rückwirkungen der Beamtenversorgung auf diese Rahmenbedingungen – berücksichtigt werden.

Grundsätzlich bilden die „originären Ziele“ für die Alterssicherung in Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 1998, S. 186 ff.) auch die Basis für das spezifische Zielsystem der Beamtenversorgung. Das erste originäre Ziel ist hierbei die *Verstetigung des Lebenshaltungsni-*

⁷⁵ Die Stellungnahme von *Hahlen* in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur Regelung der Mitnahmefähigkeit zeigt, dass diese Auffassung (noch) nicht Konsens ist (vgl. *Hahlen* 2009).

veaus bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter aus biographischer Perspektive (Lebensstandardsicherung). Ergänzt wird dieses Hauptziel der Alterssicherung um die verteilungspolitischen Ziele *Vermeidung von Altersarmut* und *Teilhabe der Altengeneration an der Entwicklung des allgemeinen Lebenshaltungsniveaus*. Über diese originären Ziele hinaus hat ein Alterssicherungssystem in der Regel weitere, z.B. finanz-, wirtschafts- und familienpolitische Zielvorgaben zu berücksichtigen (Ehrentraut 2006, S. 24).

Aufgrund der langfristigen Ausrichtung eines Alterssicherungssystems sind darüber hinaus vor allem die bereits angesprochenen Leitkriterien *Stabilität*, *Transparenz* sowie *Finanzierbarkeit* und eine *intergenerative Betrachtungsweise* für das konkrete Zielsystem ausschlaggebend. In diesem Zusammenhang spielen die Begriffe Nachhaltigkeit und „Generationengerechtigkeit“ eine große Rolle, welche die Reformdebatten um die Alterssicherung im Allgemeinen und die Beamtenversorgung im Besonderen in den letzten Jahren stark geprägt haben. Um in dem Zielsystem auch die intergenerative Perspektive berücksichtigen zu können, ist zunächst zu klären, wie in der vorliegenden Arbeit der mehrdimensionale Begriff der Nachhaltigkeit definiert wird und ob die Maxime der „Generationengerechtigkeit“ zu konkreten Handlungsempfehlungen für Alterssicherungssysteme führen kann. Hieraus wird ein konkretes Nachhaltigkeitskonzept abgeleitet, welches dem Zielsystem der Beamtenversorgung unter Berücksichtigung der systemspezifischen Besonderheiten zugrunde zu legen ist.

3.3.1 Nachhaltigkeitskonzept

Der Ursprung des Konzepts der Nachhaltigkeit ist in der Forstwirtschaft zu finden. Es ging dort vor allem darum, die Abholzung eines Forstes immer auf ein Maß zu beschränken, welches einer langfristigen Aufrechterhaltung des Bestandes durch Aufwuchs und Aufforstung nicht entgegensteht. Der Idee nach bezieht sich Nachhaltigkeit somit auf Substanzerhalt, welcher dadurch erreicht wird, dass Lastenverschiebungen auf nachfolgende Generationen vermieden werden (vgl. Färber 2006, S. 24 f.).

In der breiten Öffentlichkeit erfuhr der Begriff im Jahr 1987 große Beachtung, als die von der UNO eingesetzte Brundtland-Kommission ihren Bericht mit dem Titel „Our Common Future“ (United Nations 1987) veröffentlichte. Der Kommission zufolge liegt eine nachhaltige Entwicklung vor, wenn die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne dass die Möglichkeit der Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen gefährdet wird. Der Begriff Nachhaltigkeit umfasst dabei intra- und intergenerative Verteilungsaspekte. Es wird sowohl eine ausgewogene Verteilung des Wohlstandes innerhalb der heutigen Generation als auch der

derzeitige Verzicht auf Ressourcennutzung zum Schutz der Entwicklungspotenziale künftiger Generationen gefordert (vgl. BMGS 2003, S. 48 ff.; *Braakmann et al.* 2007, S. 1167; *Surholt/Strelau* 2008). Folglich handelt es sich bei dem Thema Nachhaltigkeit stets um eine normative Forderung hinsichtlich des Verhältnisses gegenwärtiger und künftiger Generationen.

Einigkeit besteht heute darüber, dass der Begriff Nachhaltigkeit auf eine langfristige, dauerhafte Stabilität zwischen den Generationen und den Erhalt der Handlungsfähigkeit künftiger Generationen abzielt (BMGS, S. 48 f.). Des Weiteren wird kaum bestritten, dass Nachhaltigkeit ein mehrdimensionales Konzept darstellt, welches sowohl die ökologische als auch die ökonomische und die soziale Dimension umfasst. Probleme treten allerdings auf, wenn aus dieser umfassenden Nachhaltigkeitsdefinition praktische Handlungsempfehlungen abgeleitet werden sollen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es sich als schwierig erweist, wissenschaftlich haltbare Konzepte für die nicht-ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit zu entwickeln (ebd.). Für eine nachhaltige Entwicklung eines Alterssicherungssystems sind jedoch gerade diese Dimensionen zu betrachten.⁷⁶

Als wenig hilfreich hat sich in der Debatte um Reformen der Alterssicherungssysteme zudem der Versuch erwiesen, die ökonomische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit durch das Konzept der „Generationengerechtigkeit“ zu verknüpfen. Dies ist insbesondere auf die Streitbarkeit des Begriffs „Gerechtigkeit“ zurückzuführen. Bereits aus theoretischer Perspektive stellt die Suche nach einem Gerechtigkeitskonzept ein grundlegendes Problem dar und gehört zu den ältesten Fragestellungen der Menschheitsgeschichte (vgl. hierzu *Raffelhüsch/Schoder* 2007). *Börsch-Supan* beanstandet zudem die mangelnde Konkretisierbarkeit eines Konzepts der Generationengerechtigkeit und stellt es letztendlich mit der Begründung, dass jede Generation „in ihrer Geschichte gefangen“ sei, prinzipiell in Frage (vgl. *Börsch-Supan* 2003). *Schmähl* verweist hingegen auf die Einseitigkeit in der Debatte um Generationengerechtigkeit und kritisiert insbesondere ihre Reduzierung auf Renditevergleiche (*Schmähl* 2007). Konsens scheint dahingehend zu bestehen, dass das Konzept der Generationengerechtigkeit insbesondere für quantitative Analysen (SVR 2003, S. 270) ungeeignet ist.

⁷⁶ Hingegen hat die ökologische Nachhaltigkeit für die spezifische Analyse der Alterssicherung – anders als für die modernen Wirtschaftswissenschaften an sich – keine eigens zu betrachtende Bedeutung.

Um die „Wertgeladenheit der Debatte“ (Färber 2006, S. 24) über Generationengerechtigkeit im Zusammenhang mit Reformen der sozialen Sicherungssysteme zu reduzieren, ist es hilfreich den Blick auf das Wesentliche zu richten. Aus ökonomischer bzw. sozialwissenschaftlicher Perspektive geht es in der Alterssicherung um intertemporale sowie intra- und intergenerative Umverteilungsprozesse. Diese werden in einer Demokratie dadurch legitimiert, dass sie von Mehrheiten als „gerecht“ empfunden werden (ebd.). Aus politökonomischer Perspektive wird nun darauf verwiesen, dass der politische Prozess an sich keine hinreichende Vorsorge für die Zukunft sicherstellt. Vielmehr sind politische Entscheidungsträger an relativ kurzen Legislaturperioden orientiert und reagieren gerade auf langfristig absehbare Engpässe und soziale Verwerfungen mit großer Verzögerung (vgl. BMF 2001, S. 6 f.).⁷⁷ Des Weiteren können junge Menschen (unter einem Alter von 18 Jahren) und ungeborene Generationen ihre Interessen nicht in den Verhandlungsprozess zur Lösung der Verteilungsprobleme einbringen.⁷⁸

Für die Analyse von Alterssicherungssystemen ist es somit notwendig, die Forderung nach Nachhaltigkeit zumindest dahingehend zu interpretieren, dass weit in die Zukunft reichende Wirkungszusammenhänge aufgezeigt und langfristig zu erwartende Entwicklungen berücksichtigt werden. Im Rahmen der Erstellung des Zielsystems für ein Alterssicherungssystem bedeutet dies, dass die Herleitung der Teilziele nach dem Leitbild einer ganzheitlichen Nachhaltigkeit (vgl. Illge/Schwarze 2004) zu erfolgen hat. Die Mehrdimensionalität des Konzeptes ist dadurch zu gewährleisten, dass die anzusetzenden Kriterien sowohl auf die ökonomische als auch die soziale Nachhaltigkeitsdimension abzielen. Als grundsätzliches Ziel der ökonomischen Nachhaltigkeit wird dabei die Aufrechterhaltung der sog. Pro-Kopf-Kapitalausstattung⁷⁹ angesehen (vgl. von Hauff/Tarkan 2009, S. 16 ff.). Es geht bei dieser Dimension insbesondere um materielle Wohlstandsmaße wie Einkommen oder Konsum. Die

⁷⁷ Am Beispiel der GRV zeigen Untersuchungen im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie, dass die Alterssicherungspolitik in der Regel eher an Wiederwahlinteressen als an Kriterien einer langfristigen Stabilisierung ausgerichtet wird (vgl. Blankart 2008, S. 383 ff.; Fasshauer 2003, S. 161 ff.).

⁷⁸ Ein Überblick über ökonomische und polit-ökonomische Erklärungen für die Existenz und die Entwicklung staatlicher Sozialversicherungssysteme, die in weiten Teilen auf die Alterssicherung der Beamten übertragen werden können, findet sich bei Zweifel/Eisen 2000, S. 382 ff.

⁷⁹ Der Kapitalbegriff ist hier sehr weit gefasst und bezieht neben Sachkapital auch „Humankapital“ und Naturvermögen mit ein.

soziale Nachhaltigkeit bezieht sich hingegen auf die Sozialstruktur innerhalb einer Gesellschaft und beruht auf sozialer Interaktion, die mit Externalitäten verbunden ist (ebd., S. 17 ff.). Wichtige Elemente dieser Nachhaltigkeitsdimension sind Vertrauen, Normen, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Chancengleichheit.

Konkret betreffen die Nachhaltigkeitsanforderungen an die Beamtenversorgung vor allem die Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Einkommenssituation der Beamten(-haushalte). Es geht folglich um die Verteilungsprozesse, welche finanzpolitisch (durch die Ausgestaltung der Beamtenversorgung) generiert werden, und um die Frage, wie diese generationenübergreifend zu bewerten sind. Hierbei ist zum einen die Abgabenbelastung für verschiedene Generationen von Steuerzahlern zu betrachten. Ökonomische Nachhaltigkeit liegt diesbezüglich vor, wenn die Finanzierungslasten intergenerativ ausgewogen verteilt sind und nicht auf spätere Generationen verschoben werden.⁸⁰ Auf der anderen Seite sind inter- und intragenerative Verteilungswirkungen hinsichtlich der Einkommensverhältnisse der (pensionierten) Beamten zu ermitteln. Hierbei sind vor allem die Umverteilungsprozesse von Interesse, die durch die Regelungen des Alterssicherungssystems ausgelöst werden. Darüber hinaus ist die implizite Beteiligung der Beamten an der Finanzierung ihrer Alterssicherung über Besoldungsverzicht und Leistungskürzungen in die Analyse einzubeziehen. Zudem müssen letztlich auch die Auswirkungen auf die derzeitige und künftig zu erwartende Gesamtsituation des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Haushalte berücksichtigt werden.

Wenn im Folgenden die Kriterien für eine zeitgemäße, langfristig tragfähige und Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllende Beamtenversorgung formuliert werden, bildet folglich ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis die Grundlage.⁸¹ Per Definition sind die Leitkriterien langfristige Stabilität und Finanzierbarkeit (unter der Nebenbedingung einer ausgewogenen Lastenverteilung) bereits integriert. Durch die Berücksichtigung der ökonomischen und sozia-

⁸⁰ Intragenerative Verteilungswirkungen auf Seiten der Steuerzahler können im Rahmen dieser Arbeit nicht genauer untersucht werden. Vielmehr werden die Steuerzahler in einer Periode als homogene Gruppe angesehen, welche die anfallenden Steuerzahlungen zu gleichen Teilen zu tragen haben.

⁸¹ Die in der vorliegenden Arbeit präsentierten Zielkriterien bauen auf dem von *Färber* et al. entwickelten Zielsystem auf (vgl. *Färber* et al. 2011b, S. 59 ff.). Allerdings werden in der hier vorgestellten Weiterentwicklung des Zielsystems ökonomische Kriterien und somit Anreizaspekte stärker betont, wohingegen die verfassungsrechtlichen Aspekte in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu diskutieren und fortzuentwickeln sind.

len Dimension wird zudem die Einbeziehung wirtschafts- und sozialpolitischer Teilziele ermöglicht. Die Forderung nach Transparenz stellt in diesem Zusammenhang eine Mindestbedingung dar, ohne die eine Überprüfung einzelner Zielerreichungen kaum durchführbar ist. Aus systematischen Gründen erfolgt eine Unterteilung in Ziele der Leistungs- und der Finanzierungsseite. Dem gesamten Zielsystem liegt jedoch ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde.

3.3.2 Zielkriterien für eine zeitgemäße Leistungsausgestaltung

In der Beamtenversorgung werden die zu erbringenden Versorgungsleistungen per Gesetz definiert und es gilt „das Leistungsprimat“ (Heubeck/Rürup 2000, S. 79). Folglich hat die Ausgestaltung der Leistungsseite einen erheblichen Einfluss auf die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems, zumal die Leistungsansprüche der Versorgungsberechtigten durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützt sind. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wird deshalb stets betont, dass

L1) die Versorgungsleistungen am Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation auszurichten sind.

Da sich die Rechtswissenschaften und die Rechtsprechung des BVerfG in den letzten Dekaden ausführlich damit beschäftigt haben, was dies im Einzelfall bedeutet, existiert eine Reihe konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Leistungsausgestaltung der Beamtenversorgung. Die aus ökonomischer Perspektive wichtigsten Anforderungen wurden in Abschnitt 2.2.1 zusammengetragen.

Dem Gesetzgeber steht allerdings aufgrund der Entwicklungsoffenheit von Art. 33 Abs. 5 GG ein weiter Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Versorgungsrechts zu. Zudem hat er den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Ausgestaltung des Berufsbeamtentums in das heutige Staatsleben einzufügen. Vor dem Hintergrund des künftig zu erwartenden Fachkräftemangels bei gleichzeitig hohem Personalbedarf im öffentlichen Dienst wird vor allem die Bedeutung der Beamtenversorgung als Instrument der Personalpolitik zunehmen. Demzufolge sind

L2) die Leistungen der Beamtenversorgung, im Hinblick auf den Wandel im öffentlichen Dienst und die Veränderungen in anderen Alterssicherungssystemen, zeitgemäß auszugestalten.

Die demographischen Herausforderungen und der grundlegende Modernisierungsprozess im öffentlichen Sektor stellen hierbei die entscheidenden Rahmenbedingungen für die Neuausrichtung des Leistungskatalogs der Beamtenversorgung dar. Es ist deshalb in einer zeitge-

mäßen Beamtenversorgung notwendig, dass sich die Leistungsregeln auch an demographischen Faktoren, insbesondere der steigenden Lebenserwartung, und deren Einfluss auf die Versorgungskosten orientieren. Konkret ist für die Leistungsseite der Beamtenversorgung

L3) eine stärkere „Beitragsorientierung“ zu fordern, die wegen der fehlenden Beitragszahlungen alternativ auf kalkulatorische Beiträge abstellen muss.⁸²

Dieses Ziel ist in Zeiten des demographischen Wandels aus finanzpolitischer Perspektive unerlässlich, denn eine reine Leistungsorientierung schützt ausschließlich die älteren Generationen der Beamten vor Veränderungen des „Pensionärsquotienten“.⁸³ Eine stärkere „Beitrags“- oder Kostenorientierung berücksichtigt hingegen zusätzlich die Finanzierungslasten bei den jüngeren Generationen der Steuerzahler.

Trotz einer notwendigen Harmonisierung der Sicherungsleistungen für Beamte mit anderen Alterssicherungssystemen müssen

L4) die systemimmanenten Besonderheiten der Beamtenversorgung und die daraus resultierenden besonderen Anforderungen an die Leistungshöhe berücksichtigt werden.

Insbesondere für den zweiten Teil dieses Kriteriums ist die Bifunktionalität der Beamtenversorgung im Gesamtsystem der Alterssicherung zu beachten. Hieraus ergibt sich, dass die Beamtenversorgung ein stabiles und planbares Alterseinkommen zu gewährleisten hat, wie es in Deutschland der Höhe nach für die erste und zweite Säule der Alterssicherung üblich ist.

Aus mikroökonomischer Perspektive sind für eine zeitgemäße Ausgestaltung der Beamtenversorgung, die Anreizwirkungen der Leistungsregeln von besonderer Bedeutung. Die Leistungsregelungen sollten dahingehend anreizkompatibel sein, dass personal- und sozialpolitische Erfordernisse antizipiert werden. Vor dem Hintergrund einer beständig steigenden Lebenserwartung der Beamten bedeutet dies vor allem, dass auch das Leistungsrecht der Beam-

⁸² Zeitgemäß ist diese Anforderung nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Beitragsorientierung sowohl in der GRV als auch in der VBL (sowie in den übrigen betrieblichen Alterssicherungssystemen) ausgebaut wurde (vgl. Abschnitt 2.5 sowie für die VBL *Preller* 2011).

⁸³ Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.2 sowie die Ausführungen von *Börsch-Supan* zu Veränderungen des Rentnerquotienten (*Börsch-Supan* 2007a, S. 159).

tenversorgung eine höhere Erwerbsbeteiligung der über 50- bzw. über 60-Jährigen fördern sollte.⁸⁴ Um dieses übergeordnete Ziel des öffentlichen Dienstes zu erreichen,

L5) müssen im Leistungsrecht der Beamtenversorgung Anreize zur Frühpensionierung abgebaut werden.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur Alterssicherung besteht mit Blick auf Deutschland weitestgehend Konsens darüber, dass aus intergenerativer Perspektive in den nächsten Jahren eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit anzustreben ist (vgl. zu den hieraus resultierenden Wirkungen *Ehrentraut/Heidler* 2008b). Somit geht es in der Beamtenversorgung, wie in der GRV, derzeit auch darum,

L6) Anreize für ein (freiwilliges) Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintrittsalters zu setzen.

In erster Linie zielt dieses Kriterium auf eine intergenerativ ausgewogene Verteilung des zusätzlichen Finanzierungsaufwands (Versorgungskosten) ab, der sich aus einer beständig steigenden Lebenserwartung und den daraus resultierenden verlängerten Pensionsbezugszeiten ergibt. Die Beamten werden über eine verlängerte Lebensarbeitszeit bzw. aktive Dienstzeit direkt an den zusätzlichen Kosten beteiligt, welche andernfalls einseitig von der jeweils erwerbstätigen Generation der Steuerzahler zu tragen wären.

Unter der Prämisse ein ganzheitliches Konzept für die Neuausrichtung des öffentlichen Dienstes anwenden zu wollen, ist auch die Anreizkompatibilität der Versorgungsleistungen mit dem neu eingeführten „aktiven Leistungsprinzip“ zu fordern. Hierzu ist es notwendig, dass sich

L7) die Höhe des Ruhegehaltes künftig stärker am Bezugspunkt der Lebensarbeitsleistung orientiert.

Dieses Zielkriterium für das Versorgungssystem ist insbesondere deshalb konsequent, da die stärkere Leistungsorientierung ein erklärtes Ziel der Verwaltungsmodernisierung darstellt und bereits Einzug in die Besoldung erhalten hat. Folglich sind bei der Ermittlung des Ruhegehalts neben der systeminternen Amtsangemessenheit auch Leistungselemente zu berücksich-

⁸⁴ Die sog. „Rürup-Kommission“ fordert beispielsweise, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppe das vorrangige Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik sein sollte (vgl. BMGS 2003, S. 81 f.).

tigen. Zur Wahrung des Alimentationsgrundsatzes ist – analog zur Besoldung (vgl. *Lorse* 2005) – ein amtsangemessenes Grundruhegehalt ausreichend.

Werden die Versorgungsleistungen stärker an ihren Anreizwirkungen, am Leistungsprinzip und der Lebensarbeitszeit ausgerichtet, ist allerdings zusätzlich

L8) der sozialverträglichen Ausgestaltung der Versorgungsleistungen eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Versorgungsleistungen sollten so ausgestaltet sein, dass die Sicherung des Lebensstandards im Alter gewährleistet ist und Verwerfungen in den individuellen Erwerbsbiographien im Rahmen der sozialen Ausgleichsfunktion begrenzt werden. Insbesondere ist der soziale Ausgleich mit Blick auf die „Geschlechtergerechtigkeit“ und die „bedarfsgerechte“ Mindestversorgung sicherzustellen (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 43 f.).⁸⁵ Hierbei ist eine zeitpunktbezogene Betrachtung bei Pensionseintritt ebenso erforderlich wie eine Überprüfung der Einkommensentwicklung nach Pensionseintritt. Diesbezüglich betont *Schmähl*, dass angesichts der steigenden Lebenserwartung und der daraus resultierenden längeren Versorgungsbezugszeiten der Dynamisierung der Leistungen künftig eine noch bedeutendere Rolle zukommt (*Schmähl* 1998, S. 78).

In der Konsequenz ergibt sich aus den drei Zielkriterien Amtsangemessenheit, systemkonforme Leistungshöhe und sozialer Ausgleich, dass im Zeitablauf

L9) eine Anpassung der Versorgungsleistungen an die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen und Lohnentwicklungen zu erfolgen hat.

Werden die Versorgungsleistungen in der Ruhestandsphase nicht an der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung ausgerichtet, ist die Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards nur schwer realisierbar und die Wahrung der relativen Einkommensposition zur erwerbstätigen Bevölkerung nicht möglich. Darüber hinaus besteht – insbesondere bei Versorgungsanpassungen unterhalb der Inflationsrate – die Gefahr, dass der verfassungsrechtlich geschützte Abstand des Ruhegehaltes zur bedarfsgerechten Grundsicherung schwindet.

⁸⁵ Da im vorangehenden Abschnitt auf die Problematik des Gerechtigkeitsbegriffes hingewiesen wurde, sei für die Definitionen und die Bedeutung von „Geschlechtergerechtigkeit“ und „Bedarfsgerechtigkeit“ auf die umfassende Analyse von *Becker/Hauser* in Bezug auf eine Analyse der „sozialen Gerechtigkeit“ verwiesen (vgl. *Becker/Hauser* 2009, S. 26 ff.).

Für die Herleitung des letzten Kriteriums für die Leistungsseite ist darauf zu verweisen, dass es nicht ausschließlich die Regelungen zur Ruhestandsphase sind, die ein zeitgemäßes Alterssicherungssystem kennzeichnen. Vielmehr ist aufgrund der Erkenntnis, dass die horizontale Flexibilität in der Personalpolitik der Gebietskörperschaften an Bedeutung gewonnen hat und weiter gewinnen wird, ein Ziel zu ergänzen, welches bereits die Erwerbsphase betrifft. Um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber zu steigern und die Möglichkeiten der Personalgewinnung nicht von vorneherein einzuschränken, sollten

L10) die Ruhegehaltsregelungen der Beamtenversorgung einem Arbeitgeberwechsel nicht im Wege stehen, sondern die Mobilität der Arbeitskräfte durch eine „Unverfallbarkeit“ der Versorgungsansprüche fördern.

Derart flexible Leistungsansprüche existieren seit längerem im Bereich der betrieblichen Alterssicherung. Während dort die Portabilität der Alterssicherungsleistungen in den letzten Jahren verbessert und die Verfallbarkeitsfristen verkürzt wurden (vgl. Reinhard 2009), verlieren Beamte bei einem Wechsel in die Privatwirtschaft nach wie vor ihren vollständigen „Betriebsrentenanspruch“ (vgl. Abschnitt 3.2.2). Es ist bereits deutlich geworden, dass die derzeitige Regelung zur Nachversicherung keineswegs als zeitgemäß zu bewerten ist. Dies gilt gerade im öffentlichen Dienst, dem in den nächsten Jahren ein gravierender Personalumbruch bevorsteht. Ab 2020 wird es für die Gebietskörperschaften entscheidend sein, die Attraktivität als Arbeitgeber zu stärken. Spätestens zu diesem Zeitpunkt werden hohe Pensionseintrittszahlen auf ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial treffen.

3.3.3 Zielkriterien für eine nachhaltige Finanzierung

Die in der Beamtenversorgung vorherrschende Finanzierung der Versorgungsausgaben aus den laufenden Haushalten der Gebietskörperschaften ist rein historisch bedingt (vgl. Abschnitt 2.1). Dabei ist es weder verfassungsrechtlich vorgegeben noch finanzpolitisch sachgemäß, dass die laufenden Versorgungsleistungen direkt mit dem jährlichen Budget verknüpft werden. Vielmehr wäre eine Entkopplung der Versorgungsaufwendungen von den laufenden Steuereinnahmen möglich und wünschenswert (vgl. Färber et al. 2011b, S. 39). Grundsätzlich kommen zu diesem Zweck insbesondere Versorgungsfonds mit der Anlagemöglichkeit am Kapitalmarkt (bzw. in eigenen Staatsschuldtiteln) oder eine adäquate Vorsorge für künftige Versorgungsleistungen innerhalb der staatlichen Budgets in Frage.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Finanzierung müssen vor allem die Nachhaltigkeitsanforderungen und die Höhe der erteilten Versorgungszusagen beachtet werden. Mit anderen

Worten ist das Finanzierungsverfahren des Versorgungssystems so zu konstruieren, dass die vorgesehenen Leistungen auf Dauer garantiert werden können (vgl. Heubeck/Rürup 2000, S. 103). Das übergeordnete Ziel für die Finanzierungsseite besteht folglich in der Garantie,

F1) in jeder Periode ausreichend Finanzierungsmittel für die Auszahlung der fälligen Versorgungsbezüge zur Verfügung zu haben.

Dieses Ziel steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Alimentationsprinzip, welches wiederum u.a. vorschreibt, dass die Höhe der Versorgung nicht allein deshalb abgesenkt werden darf, weil der Haushaltsgesetzgeber für die Deckung der Pensionszahlungen keine Vorsorge betrieben hat (vgl. hierzu Färber et al. 2011b, S. 96). Aus sozialer Nachhaltigkeitsperspektive geht es bei diesem ersten Kriterium zudem um das Vertrauen in die langfristige Sicherheit der zugesagten Leistungen. Hierfür ist die dauerhaft gesicherte Bereitstellung der Finanzmittel ebenso entscheidend wie die Beständigkeit der Leistungsregeln im Zeitablauf.

Mit Blick auf die fiskalische Nachhaltigkeit (Benz/Fetzer 2004, S. 1 ff.) muss das Finanzierungssystem sicherstellen, dass die Kosten der Beamtenversorgung nicht „verschleiert“ werden. Vielmehr sollte eine aus ökonomischer Sicht sachgerechte Verteilung der Finanzierungslasten gefördert werden. Eine solche Aufteilung hat sowohl eine inter- als auch eine intragenerative Dimension. Konkret geht es darum, dass einerseits jede Generation für die von ihr verursachten Versorgungskosten aufkommt und andererseits die Kosten innerhalb einer Generation dort verbucht werden, wo sie entstehen (Färber 1998, S. 981). Die für die Beamtenversorgung zu fordernde Kostentransparenz (vgl. Färber et al. 2010, S. 50 ff.) schlägt sich demzufolge in zwei unterschiedlichen Kriterien nieder. Einerseits müssen die Versorgungskosten

F2) in den öffentlichen Haushalten periodengerecht zum Zeitpunkt der Versorgungszusage, d.h. bei Entstehen der Versorgungsansprüche, veranschlagt werden⁸⁶ und

F3) andererseits sind sie verursachungsgerecht dem jeweiligen Ressort sowie der entsprechenden Planstelle zuzurechnen.

Aus den ersten drei Zielen für die Finanzierungsseite der Beamtenversorgung folgt zwangsläufig, dass die periodengerecht veranschlagten Kosten in eben dieser Periode durch Einnahmen abzudecken sind. Das Finanzierungsverfahren muss anschließend sicherstellen, dass die

⁸⁶ Die Idee der periodengerechten Zuordnung wird u.a. bereits bei der Bildung von Pensionsrückstellungen im Rahmen der Doppik (vgl. Rosenbusch 2006) und bei der Ermittlung von fiktiven Sozialbeiträgen für Beamte in der VGR (vgl. Braakmann et al. 2007) angewendet.

Einnahmen so verwendet werden, dass auf Dauer ausreichend Mittel zur Abdeckung der Versorgungsausgaben verfügbar sind. Eine weitere Schattenverschuldung der öffentlichen Haushalte ist mit fiskalischen und sozialen Nachhaltigkeitskriterien nicht vereinbar und deshalb sollte

F4) eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf künftige Generationen – von Steuerzahlern und/oder Beamten – vermieden werden.

Nur wenn dieses Ziel dauerhaft erreicht wird, kann zum einen die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und zum anderen die Beständigkeit der Versorgungsleistungen gewährleistet werden. Aus ökonomischer Perspektive besteht somit ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der grundlegenden öffentlichen Haushaltssituation und den Leistungszusagen in der Beamtenversorgung. Werden bei sich ändernden Rahmenbedingungen notwendige Anpassungen im Finanzierungssystem aufgeschoben, kann dies dazu führen, dass für akut benötigte Finanzierungsmittel in den jeweiligen Haushaltsbudgets keine Spielräume vorhanden sind.⁸⁷ Eine vorausschauende Kalkulation der künftig zu erwartenden Ausgabenentwicklung sowie der zur Erfüllung der Versorgungszusagen notwendige Finanzierungsmittel erleichtert hier die sachgerechte Lastenverteilung. Allerdings ist die Höhe der künftigen Versorgungsausgaben aufgrund von Prognoseunsicherheiten nur bedingt vorhersehbar. Eine regelmäßige Kontrolle und Anpassung der kalkulatorischen Versorgungskostenanteile an den Personalausgaben können diese Unsicherheiten jedoch begrenzen.

Die theoretischen Analysen in den Abschnitten 2.4.2 und 3.1 haben verdeutlicht, dass die althergebrachte Finanzierung der Versorgungsleistungen – im Zusammenspiel mit demographischen und strukturellen Veränderungen – dazu geführt hat, dass über Jahre hinweg Finanzierungslasten auf künftige Generationen verschoben wurden. Insbesondere ist die fortlaufende implizite Verschuldung dadurch eingetreten, dass die Personalkosten für sämtliche Beamte ohne kalkulatorische Beitragssätze für ihre Altersversorgung in die Haushalte eingeflossen sind. Es fehlte an mikro- und makroökonomischen Verklammerungen (Färber 1998, S. 988 ff.) in den öffentlichen Haushalten, die einerseits Veränderungen der individuellen Versorgungskosten anzeigen und andererseits Bestandsveränderungen bei den aktiven Beamten sowie bei den Versorgungsempfängern berücksichtigen können. Auch wenn die konkreten

⁸⁷ Dies gilt künftig insbesondere aufgrund der im Jahr 2009 erfolgten Aufnahme einer Schuldenbremse ins Grundgesetz (vgl. Feld 2010).

Folgen der Lastverschiebung erst im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit aufgezeigt werden, ist bereits an dieser Stelle Folgendes anzumerken: Es wäre weder sach- noch periodengerecht, den heute fällig werdenden Finanzierungsaufwand, der auf die in der Vergangenheit unterlassene Rücklagenbildung zurückzuführen ist, den laufenden Personalkosten zuzurechnen. Vielmehr sind bei einer Neuausrichtung des Finanzierungssystems an Nachhaltigkeitsanforderungen die „Altlasten“ systematisch anders zu behandeln als die laufenden Versorgungskosten. Deshalb muss ein weiteres Ziel für die Finanzierungsseite darin bestehen,

F5) Instrumente für die Finanzierung und die gleichmäßige Verteilung der „Altlasten“ zu implementieren.

Darüber hinaus haben die politischen Akteure und der Haushaltsgesetzgeber in der Vergangenheit im Bereich der Beamtenversorgung über die unterlassenen Vorsorgemaßnahmen hinaus weitere Nachweise geliefert, dass ihre Haushaltsentscheidungen vorwiegend kurzfristig orientiert sind. Konkret wurden auf Landesebene bereits gebildete Versorgungsrücklagen bzw. -fonds zum Zweck einer vorübergehenden Haushaltskonsolidierung wieder aufgelöst und die Mittel in den laufenden Haushalt überführt. Zunächst war dies im Jahr 1997 in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 14/826) und kürzlich im Jahr 2009 in Niedersachsen zu beobachten (Niedersächsischer Landtag, Pressemitteilung 208/2009 der CDU-Fraktion). Deshalb ist abschließend ein Kriterium in das Zielsystem aufzunehmen, welches künftig ein derart kurzfristig orientiertes und nicht nachhaltiges Vorgehen verhindert. Dies ist dadurch erreichbar, dass bei der Ausgestaltung des Finanzierungssystems

F6) institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die sicherstellen, dass für die Versorgungsleistungen vorgesehene bzw. zurückgelegte Mittel nicht zweckentfremdet werden können.

Insbesondere sind die Kapitalstöcke aus Versorgungsrücklagen und Umlagen sowie Versorgungsfonds gegen den Zugriff der Politik und die Verwendung zur kurzfristigen Sanierung der Haushaltslage zu schützen (vgl. Färber et al. 2011b, S. 60).

3.4 Zwischenfazit: Die Ziele der Beamtenversorgung als Bewertungsmaßstab

Das grundlegende Ziel von Reformen im Bereich der Beamtenversorgung sollte darin bestehen, das Alterssicherungssystem umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten und hierdurch

die künftige Funktionsfähigkeit des Versorgungssystems zu sichern. Im Laufe dieses Kapitels ist deutlich geworden, dass ein solch ehrgeiziges Ziel in einer komplexen Welt nur dann erreicht werden kann, wenn sowohl die Leistungs- als auch die Finanzierungsseite betrachtet und ein ganzheitliches Nachhaltigkeitskonzept angewendet wird. Soll auf dieser Basis ein konkretes Zielsystem für die Beamtenversorgung aufgestellt werden, sind wirtschafts- und sozialpolitische Teilziele in den Kriterienkatalog zu integrieren und die derzeit relevanten Rahmenbedingungen und Restriktionen zu berücksichtigen. Letztere resultieren im Bereich der Beamtenversorgung insbesondere aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben, dem demographischen Wandel, der (Alters-)Struktur des öffentlichen Dienstes und dem dort begonnen Modernisierungsprozess.

Der im voranstehenden Abschnitt 3.3 entwickelte Kriterienkatalog erhebt nicht den Anspruch, die Ziele der Beamtenversorgung abschließend darzustellen. Dennoch enthält er aus Sicht des Autors die wichtigsten ökonomischen Anforderungen, die sich derzeit an die Beamtenversorgung stellen. Bei ihrer Herleitung wurde besonderer Wert darauf gelegt, die Zusammenhänge zwischen den Rahmenbedingungen, den Leistungsregeln und den Finanzierungsmodalitäten aufzuzeigen. Diese Interdependenzen werden in der Diskussion um die Beamtenversorgung oft unzureichend beachtet oder verkürzt dargestellt. Ein Großteil der bisherigen Analysen zu diesem Thema beschränkt sich auf einzelne Ebenen oder Sichtweisen, wie zum Beispiel die (traditionsbetonte) rechtswissenschaftliche Interpretation des Alimentationsprinzips oder die Berechnung der künftigen Finanzlast für die Steuerzahler. Im Gegensatz zu solchen, eher eindimensionalen Herangehensweisen soll das hier aufgestellte Zielsystem der Beamtenversorgung einen umfassenden systematischen Rahmen bereitstellen, anhand dessen sowohl der Status quo als auch bereits erfolgte Reformen und künftige Reformansätze detailliert überprüft und beurteilt werden können. Zu Zwecken der Übersichtlichkeit werden die einzelnen Teilziele der Leistungs- und der Finanzierungsseite in Tabelle 3 noch einmal aufgelistet und zu kurzen, schlagwortartigen Prüfkriterien für die weitere Analyse zusammengefasst.

Tabelle 3: Ziel- und Prüfkriterien für die Beamtenversorgung und ihre Reformen

	Zielkriterium	Prüfkriterium	
Leistungsseite	Versorgungsleistungen am Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ausrichten (L1)	<i>Beachtung des Alimentationsprinzips</i>	
	Leistungen mit Blick auf den Wandel im öffentlichen Dienst und die Veränderungen in anderen Alterssicherungssystemen zeitgemäß ausgestalten (L2) Stärkere Beitrags- bzw. Kostenorientierung der Leistungsregeln auf Basis kalkulatorischer Beiträge (L3)	<i>Zeitgemäße Ausgestaltung</i>	
	Berücksichtigung der systemimmanenten Besonderheiten und der daraus resultierenden Anforderungen an die Leistungshöhe (L4)	<i>Systemkonforme Ausgestaltung</i>	
	Anreize im Leistungsrecht zur Frühpensionierung abbauen (L5) Anreize für ein freiwilliges Hinausschieben des Pensionseintrittsalters setzen (L6) Höhe des Ruhegehaltes stärker am Bezugspunkt Lebensarbeitsleistung ausrichten (L7)	<i>Anreizkompatible Leistungen</i>	
	Sozialverträgliche Ausgestaltung der Versorgungsleistungen (L8)	<i>Soziale Ausgleichsfunktion</i>	
	Anpassung der Versorgungsleistungen an gesamtwirtschaftliche Bedingungen und die Lohnentwicklung (L9)	<i>Dynamisierung</i>	
	Förderung der Mobilität durch „unverfallbare“ Versorgungsansprüche (L10)	<i>Horizontale Flexibilität</i>	
	Finanzierungsseite	Bedarf an Finanzierungsmitteln für anfallende Versorgungsleistungen in jeder Periode sicherstellen (F1)	<i>finanzielle Sicherheit der Versorgungszusage</i>
		Periodengerechte Berücksichtigung der Versorgungskosten in den öffentlichen Haushalten (F2) Verursachungsgerechte Berücksichtigung der Versorgungskosten in den Einzelplänen (F3)	<i>Mikro- und Makroökonomische Kostentransparenz</i>
		Verschieben von Finanzierungslasten auf künftige Generationen vermeiden (F4) Finanzierung und ausgewogene Verteilung der „Altlasten“ (F5)	<i>Inter- und intragenerative Verteilungswirkungen</i>
Absicherung von gebildeten Rücklagen und veranschlagten Mitteln gegen Zweckentfremdung (F6)		<i>Institutionelle Ausgestaltung</i>	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Selbstverständlich können in einem solch umfangreichen Zielsystem in der Regel nicht alle Ziele vollständig oder im gleichen Ausmaß realisiert werden. Es geht deshalb im Reformprozess der Beamtenversorgung darum, die teilweise konträr zueinander stehenden Interessen

verschiedener Personengruppen zu berücksichtigen und ausgewogene Lösungen zu finden. Dies ist allerdings nur möglich, wenn ausführliche Informationen darüber vorliegen, wie es derzeit um die einzelnen Zielerreichungsgrade bestellt ist, welche weiteren Reformen bereits auf den Weg gebracht wurden bzw. gerade diskutiert werden und wie sich diese quantitativ auswirken (würden).

Im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit sollen aus diesem Grund detaillierte Analysen, insbesondere auf Basis statistischer Daten und weiterführender Modellrechnungen, zu den verschiedenen Bereichen vorgenommen werden. Ziel der Untersuchung ist es, bereits erfolgte Entwicklungen hinsichtlich einzelner Kriterien aufzuzeigen und künftig zu erwartende Veränderungen möglichst präzise abzuschätzen. Auf Basis der so gewonnenen Erkenntnisse kann die derzeitige Situation des Versorgungssystems – unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen der Leistungs- und der Finanzierungsseite – beurteilt werden. Es geht dabei letztlich um die Frage, inwieweit der Beamtenversorgung bereits ein systemspezifisches, kohärentes Nachhaltigkeitskonzept zugrunde liegt und/oder ob die bisherigen Reformen in diesem Sinn zielführend waren. An der ein oder anderen Stelle kann es hilfreich sein, die Analyse auf angrenzende „versorgungsexterne“ Felder auszuweiten, da für die beabsichtigte Untersuchung auch Ziele, Maßnahmen und Regeln eine Rolle spielen, die nicht direkt im Bereich der Beamtenversorgung anzusiedeln sind.

4 Status quo und Auswirkungen bisheriger Reformen

Die Beamtenversorgung wird als soziales Sicherungssystem des öffentlichen Dienstes im Laufe der Zeit immer wieder vor Herausforderungen gestellt. Reformen und Reformgesetze dienen dazu, das System so anzupassen, dass auch künftig die systemspezifischen Aufgaben erfüllt und die Sicherungsziele erreicht werden können. An diesem institutionellen Grundsatz ändert auch der verfassungsrechtlich verbriefte Traditionsbezug im Versorgungssystem der Beamten nichts. Vielmehr ist es für eine erfolgreiche Anpassung der Beamtenversorgung an sich wandelnde Rahmenbedingungen entscheidend, Konsens über wesentliche Reformziele und Reformprinzipien zu erzielen (vgl. *Lampert/Althammer* 2007, S. 551 f.). Das in dieser Arbeit zur Diskussion gestellte Zielsystem sollte zumindest unter denjenigen Vertretern in Wissenschaft und Politik konsensfähig sein, die für einen zeitgemäß und konsistent ausgestalteten, subsidiären Sozialstaat eintreten.

Um die aktuellen Reformnotwendigkeiten in der Beamtenversorgung systematisch und umfassend aufdecken zu können, ist zunächst eine konkrete Zustandsbeschreibung des Systems, eine detaillierte Analyse bisheriger Reformen und eine präzise Diagnose der Problemfelder erforderlich. Als Maßstab, um den konkreten Handlungsbedarf auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite beurteilen zu können, wird anschließend der „Zielerreichungsgrad“ für die einzelnen Zielkriterien herangezogen. Darüber hinaus sind auch in der Beamtenversorgung die üblichen Prinzipien einer ordnungskonformen Sozialpolitik zu beachten. Nennenswert sind in diesem Kontext eine maximale Orientierung an den Grundwerten der Gesellschaftsordnung, die Sicherung der maximalen Wirtschaftsverträglichkeit eingesetzter Mittel, der Vorrang von Sozialordnungspolitik vor Interventionen und die Beachtung sozialstaatlicher Grenzen aus mikro- und makroökonomischer Sicht (ebd.; S: 488 ff.).⁸⁸

Aus diesen Gründen soll die folgende empirisch ausgerichtete Analyse wesentliche Erkenntnisse zur derzeitigen Situation der Beamtenversorgung liefern und zum Verständnis der Wirkungszusammenhänge beitragen. Außerdem soll sie ausführliche Informationen darüber liefern, wie und ob die Reformen der letzten Jahre zu einer höheren Zielerreichung beigetragen haben. Es geht mit anderen Worten um den Status quo des Alterssicherungssystems und die Auswirkungen bisheriger Reformen auf den Leistungskatalog und die Finanzierung. Den

⁸⁸ Folglich handelt es sich bei diesen Prinzipien um Nebenbedingungen, die bei der Umsetzung der Hauptziele (L1 bis L 10 und F1 bis F6) für die Beamtenversorgung zu beachten sind.

Ausgangspunkt dieser Betrachtung werden die seit dem Jahr 1989 durchgeführten Reformen bilden. Anschließend werden Modellrechnungen zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, des Alterssicherungsniveaus, der „erdienten“ Versorgung und der kalkulatorischen Beiträge präsentiert, bevor anhand der Berechnungsergebnisse ein Zwischenfazit gezogen wird.

4.1 Reformen der Beamtenversorgung von 1989 bis heute

Die Beamtenversorgung befindet sich seit zwei Jahrzehnten in einem kontinuierlichen Anpassungsprozess an die sich verändernden demographischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. hierzu *Färber et al. 2009*). Dieser Anpassungsprozess wird spätestens seit Anfang der 1990er Jahre durch eine Annäherung des Versorgungssystems der Beamten an die Gesetzliche Rentenversicherung vollzogen. Eine solche Reformpolitik mag auf den ersten Blick sachgerecht erscheinen, da die GRV und die Beamtenversorgung vor allem hinsichtlich der demographischen Entwicklungen vor ähnlichen Problemen stehen. Bei genauerer Betrachtung ist diese Entwicklung jedoch durchaus bemerkenswert, da zwischen dem Regelsicherungssystem der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Beamtenversorgung weitreichende systemimmanente Unterschiede existieren (vgl. Kapitel 2.5). Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber die kostensenkenden Reformmaßnahmen aus der GRV regelmäßig (dem Wortlaut nach) „wirkungsgleich“ auf die Beamtenversorgung übertragen (vgl. *Minz 2010*, S. 20 f. sowie *Ruland 2002*). Dies tat er mit dem Ziel, die Versorgung der Beamten langfristig zu sichern. Die bestehenden Funktionsunterschiede von GRV und Beamtenversorgung waren ihm dabei durchaus bekannt. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang vor allem die Tatsache, dass - zumindest nach Kenntnisstand des Autors - keine konkrete und allgemein anerkannte Definition existiert, die besagt was unter „wirkungsgleich“ zu verstehen ist. Insbesondere fehlt es an einheitlich verwendeten Indikatoren, auf welche die „Wirkungsgleichheit“ im Detail bezogen wird.⁸⁹

⁸⁹ *Bull* weist zudem darauf hin, dass es grundsätzlich schwer zu realisieren ist, einerseits die Unterschiedlichkeit der Alterssicherungssysteme berücksichtigen zu wollen und andererseits eine „wirkungsgleiche“ Übertragung der Änderungen im Rentenrecht und aus den Tarifverhandlungen anzustreben (*Bull 2008b*, S. 230).

4.1.1 Überblick über die Reformen des Versorgungsrechts und qualitative Bewertung

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Reformen der Beamtenversorgung in den letzten Jahren gegeben werden. Dieser Überblick wird anschließend als Grundlage für die Beurteilung der Leistungsstabilität des Versorgungssystems und der „Wirkungsgleichheit“ der Reformübertragung dienen. Zudem soll qualitativ erfasst werden, welche wesentlichen Leistungsänderungen die Beamten seit 1989 hinsichtlich ihrer Versorgung erfahren haben. Die konkreten Leistungsänderungen im Zeitablauf sind aus ökonomischer Perspektive deshalb von Interesse, da die Beamten bei Diensteintritt auch einen lebenslangen „Vertrag“ mit dem Dienstherr über ihre Alterssicherung eingehen, welcher durch jede Reform nachträglich einseitig abgeändert wird (vgl. *Fasshauer* 2003, S. 44 ff. hinsichtlich der GRV). Um die Analyse dieser Änderungen übersichtlich zu gestalten, werden die einzelnen Reformmaßnahmen in drei Bewertungskategorien eingeteilt:

- In die Bewertungskategorie 1 werden alle Reformen der Beamtenversorgung eingeordnet, die (tendenziell) Versorgungsverbesserungen oder Leistungssteigerungen für die Pensionäre dargestellt haben. Gekennzeichnet werden diese Maßnahmen mit einem „+“.
- Die Kategorie 2 umfasst hingegen alle Reformmaßnahmen, die (tendenziell) mit einer Verschlechterung der Versorgungssituation oder Leistungseinbußen einhergegangen sind (Kennzeichnung mit „-“) und
- Kategorie 3 enthält alle leistungsneutralen Versorgungsreformen und solche Maßnahmen, die den Kategorien 1 oder 2 nicht eindeutig zugeordnet werden können (Kennzeichnung „0“).

Die Darstellung und Bewertung der Reformmaßnahmen erfolgt kurz und prägnant in Tabellenform.⁹⁰ Neben den wichtigsten Änderungen auf der Leistungsseite enthält sie auch bedeutende Reformen zur Ausgabenbewältigung und Finanzierung. Bei Bedarf werden besonders erwähnenswerte oder erklärungsbedürftige Maßnahmen im Text detailliert erläutert.

Als Ausgangspunkt für die Analyse der Reformen bietet sich aus verschiedenen Gründen das Jahr 1989 an. Erstens lagen dem in diesem Jahr erlassenen Beamtenversorgungsänderungsgesetz (vgl. Tabelle 4) bereits erste Reformbestrebungen im Sinne einer wirkungsgleichen Über-

⁹⁰ Die Übersicht und die Bewertung bauen auf der Reformdarstellung von *Färber et al.* 2009 und 2011b auf. Für eine Erläuterung der einzelnen Maßnahmen vgl. *Minz* 2010; *Ruland* 2008c sowie *BMI* 2005.

tragung von Rentenreformen auf die Beamtenversorgung zugrunde (vgl. *Ruland* 2002, S. 948).⁹¹ Zweitens gelten die ab 1992 in Kraft getretenen Änderungen bereits größtenteils für Beamte aus den neuen Bundesländern und drittens stellt sich die Informations- und Datenlage ab diesem Zeitpunkt relativ vollständig und überschaubar dar.

Tabelle 4: Beamtenversorgungsänderungsgesetz von 1989 (BeamtVGÄndG) - Geltung ab 1.1.1992

Reformmaßnahme	Bewertung
Abschaffung der degressiven Ruhegehaltstaffel und Einführung der linearen Ruhegehaltsskala (jährlicher Steigerungssatz von 1,875%)	-
Anhebung der Dienstjahre zur Erlangung der Höchstversorgung i.H.v. 75% von 35 auf 40 Jahre	-
Einführung eines Versorgungsabschlags i.H.v. 3,6% für jedes Jahr vor Vollendung des 65. Lebensjahres (bei Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze)	-
Verschärfung der Anrechnungsvorschriften für Frühpensionäre ⁹²	-
Verbesserte Zurechnungszeit zwischen Versorgungsfall und 60. Lebensjahr bei Dienstunfähigkeit	+
Einführung einer amtsbezogenen Mindestversorgung	+

Als grundlegende Änderung des Beamtenversorgungsänderungsgesetzes 1989 ist die Linearisierung und zeitliche Streckung der zuvor degressiven Ruhegehaltsskala (vgl. hierzu *Minz* 2010, S. 66 ff.) hervorzuheben. Mitunter ist in diesem Zusammenhang sogar von der Einführung eines neuen „Versorgungsmodells“ die Rede (*Baden* 2007a), welches in der Beamtenversorgung seit 1992 einen jährlich konstanten Steigerungssatz⁹³ und ein Höchstruhegehalt nach (frühestens) 40 Dienstjahren eingeführt hat.

Das sich hieran anschließende, im Jahr 1997 erlassene Dienstrechtsreformgesetz kann als Reaktion auf das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 gewertet werden, welches im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung deutliche Leistungseinschnitte durchsetzte. Folglich wurden 1997 auch in der Beamtenversorgung diverse Leistungsände-

⁹¹ Anlass und Orientierungshilfe für das BeamtVGÄndG gab das „Rentenreformgesetz 1992“, welches ebenfalls im Jahr 1989 beschlossen wurde.

⁹² Vgl. hierzu § 53 Abs. 1 bis 8 BeamtVG.

⁹³ Allerdings ist die degressive Ruhegehaltsskala aufgrund der Übergangsregelung des § 85 BeamtVG teilweise bis heute für die Ruhegebaltberechnung relevant (vgl. *Baden* 2007a, S. 154.).

rungen vorgenommen. Die in Tabelle 5 dargestellten Reformmaßnahmen verfolgten alle das Ziel, die Versorgungskosten künftig zu mindern. Insbesondere wurden die Möglichkeiten und Anreize für eine Frühpensionierung reduziert, indem die Antragsaltersgrenze erhöht und die Versorgungsabschläge etabliert wurden.

Tabelle 5: Dienstrechtsreformgesetz 1997 – Geltung ab 1.7.1997

Reformmaßnahme	Bewertung
Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze für den vorzeitigen Ruhestand von 62 auf 63 Jahre	–
Vorziehen der schrittweisen Einführung des Versorgungsabschlags (beginnend mit 0,6% im Jahr 1998 ansteigend bis auf 3,6% ab dem Jahr 2003)	–
Beschränkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bei Dienstunfähigkeit auf die tatsächlich erreichte Dienstaltersstufe (Anhebung auf eine fiktive Endstufe erfolgt nur noch bei Dienstunfall)	–
Reduzierung der Zurechnungszeit von 2/3 auf 1/3 der Zeit vom Ruhestandseintritt bis zur Vervollendung des 60. Lebensjahres	–
Erschwerter Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit nach dem Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“	–
Kürzung ruhegehaltfähiger Ausbildungszeiten auf drei Jahre	–
Erhöhungsbetrag und Anpassungszuschlag fallen weg und der Ortszuschlag wird durch den Familienzuschlag ersetzt	–

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde schließlich mit dem Aufbau von Versorgungsrücklagen begonnen, nachdem die Gebietskörperschaften über Dekaden hinweg keine Rücklagen für künftige Versorgungszahlungen gebildet hatten (vgl. Abschnitt 2.4.2). Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 (vgl. Tabelle 6) erfolgte die Einführung und Bildung einer Versorgungsrücklage beim Bund und bei den Ländern. Diese Versorgungsrücklage sollte durch eine schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um (ursprünglich) 3 % finanziert und in „Zeiten der relativ höchsten Versorgungsausgabenbelastung“ (BMI 2005, S. 72) zur Entlastung der öffentlichen Haushalte Jahr für Jahr wieder aufgelöst werden. Konkret war vorgesehen, die Versorgungsrücklage durch eine Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 15 mal 0,2 Prozentpunkte in den Jahren 1999 bis 2013 aufzubauen. Hierzu sind die Differenzbeträge zwischen beschlossener und geminderter Besoldungs- und Versorgungsanpassung den entsprechenden Versorgungsrücklagen von Bund und Ländern zuzuführen.

Allerdings wurden die Anpassungsminderungen im Jahr 2003, aufgrund der schrittweisen Ruhegehaltssatzsenkung durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 (vgl. Tabelle 8), vorläufig ausgesetzt. Zunächst wurden somit ausschließlich die Bezügeanpassungen im Jahr 1999, 2001 und 2002 gemindert. Folglich wurden den Versorgungsrücklagen lange Zeit die kumulierten Minderausgaben in einer Höhe von 0,6% der Bezüge zugeführt (vgl. BMI 2005, S. 409). Auf Bundesebene wurde die Minderung der Bezügeanpassungen um 0,2 Prozentpunkte ab August 2011 wieder aufgenommen und soll nun bis 2017 fortgeführt werden. Derzeit ist folglich davon auszugehen, dass die einst beschlossene Gesamtminderung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus von 3% nicht vollständig umgesetzt werden wird. Jedoch wird seit dem Jahr 2003 zusätzlich die Hälfte der Einsparungen, die aus der 2001 beschlossenen Absenkung des Ruhegehaltssatzes resultieren, der Versorgungsrücklage zugeführt (vgl. Tabelle 8). Das auf diesem Wege angesparte Sondervermögen soll ab dem Jahr 2018 über 15 Jahre zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden. Die näheren Einzelheiten zur Bildung der Versorgungsrücklagen hinsichtlich Verwaltung und Anlage der Sondervermögen können der Bund und die Länder eigenmächtig regeln.

Tabelle 6: Versorgungsreformgesetz 1998 (VReformG) – Geltung ab 1.7.1998 – sowie Versorgungsrücklagengesetz 1998 (VersRücklG) – Geltung ab 1.1.1999

Reformmaßnahme	Bewertung
Einführung und Bildung einer Versorgungsrücklage durch die schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um 3% (über eine Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 15 mal 0,2 Prozentpunkte in den Jahren 1999 bis 2013)	–
Berücksichtigung der Stellenzulagen als ruhegehaltfähige Dienstbezüge entfällt	–
Erhöhung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von 2 auf 3 Jahre	–
Weitere Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen	–
Errichtung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Bundes“ (soll ab 1.1.2018 über 15 Jahre zur Entlastung der Versorgungsaufwendungen verwendet werden)	o

Einige Bundesländer haben über diese Versorgungsrücklagen hinaus zusätzliche Versorgungsrückstellungen gebildet und Versorgungsfonds angelegt. Das Land Rheinland-Pfalz gilt diesbezüglich als Vorreiter und hat bereits im Jahr 1996 den „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ errichtet. Seit dem 01.10.1996 wird dort für neu eingestellte Beamte bzw. Richter eine Versorgungsrücklage in diesem als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestalteten Fonds gebildet (vgl. Finanzministerium Rheinland-Pfalz

2008, S. 12 f.). Für den einbezogenen Personenkreis werden versicherungsmathematisch berechnete, monatliche Zuführungen an den Fonds gezahlt. Nach Eintritt des Versorgungsfalls sollen dessen Versorgungs- und Beihilfeleistungen in vollem Umfang aus diesen Rücklagen erstattet werden. Neben dem Finanzierungsfonds in Rheinland-Pfalz existieren mittlerweile unter anderem in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg Versorgungsfonds. Die Fonds in diesen Ländern sind jedoch recht unterschiedlich ausgestaltet und basieren – außer in Sachsen (vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2007, S. 65 ff.) – in der Regel nicht auf dem Prinzip der vollständigen Kapitaldeckung (vgl. hierzu Abschnitt 4.2.2c).

Das im Jahr 2000 verabschiedete Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge wendete sich schließlich wieder stärker der Leistungsseite der Beamtenversorgung zu (vgl. Tabelle 7). Konkret wurden einerseits die Regelungen zum Versorgungsabschlag auf weitere Fälle der Frühpensionierung übertragen und andererseits die Einschränkungen hinsichtlich der Zurechnungszeit bei Pensionen wegen Dienstunfähigkeit von 1997 aufgehoben.

Tabelle 7: Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge 2000 (VAbschlNOG) – Geltung ab 1.1.2001

Reformmaßnahme	Bewertung
Erhebung eines Versorgungsabschlags von 3,6% für jedes Jahr vor Vollendung des 65. Lebensjahres bei vorzeitigem Ruhestandseintritt auf Antrag wegen Schwerbehinderung oder Dienstunfähigkeit (maximal 10,8%)	–
Erhöhung der Zurechnungszeit bei Dienstunfähigkeit auf 2/3 (Reduzierung von 1997 aufgehoben)	+

Deutlich weitreichender waren die Leistungsänderungen des Versorgungsänderungsgesetzes (vgl. Tabelle 8), welches ein Jahr später, als Antwort auf die Rentenreform 2000/2001 (vgl. *Fasshauer* 2003, S. 16 ff.), erlassen wurde. Wie oben bereits erwähnt bestand die entscheidende Maßnahme dieses Gesetzes in einer Minderung des Ruhegehaltsniveaus für künftige und vorhandene Versorgungsempfänger um insgesamt 4,33% (vgl. *Färber et al.* 2010, S. 13 f., 91 f. sowie *BMI* 2005, S. 88). Die Absenkung wurde im Rahmen der acht auf den 31.12.2002 folgenden Versorgungsanpassungen vollzogen, indem ein Anpassungsfaktor auf die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge zur Anwendung kam, der das Niveau der Bezüge bei jedem Anpassungsschritt um rd. 0,54% minderte. Ab dem letzten der acht Anpassungsschritte – der im Bund am 1.1.2011 vollzogen wurde – gilt in der Beamtenversorgung ein neuer jährlicher Steigerungssatz von 1,79375%, der mit einem Höchstruhegehaltssatz von 71,75%

nach 40 Dienstjahren einhergeht. Im Gegenzug werden die aktiven Beamten seit 2003 in die staatliche Förderung der zusätzlichen privaten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente) einbezogen (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Tabelle 8: Versorgungsänderungsgesetz 2001 (VersÄndG) – Geltung ab 1.1.2003

Reformmaßnahme	Bewertung
Absenkung des Versorgungsniveaus in 8 Schritten (jährlicher Steigerungssatz sinkt von 1,875% auf 1,79375% und der Höchstruhegehaltssatz von 75% auf 71,75%)	–
Die Hälfte der Einsparungen aus dieser Absenkung werden der Versorgungsrücklage zugeführt	o
Aussetzen der Anpassungsminderungen um 0,2 Prozentpunkte (vgl. VReformG 1998), allerdings Wiederaufnahme im Anschluss an die achte Versorgungsanpassung in der bisherigen Form (voraussichtlich bis Ende 2017)	o
Absenkung des Witwengeldes von 60% auf 55% der zugrunde liegenden Beamtenpension ⁹⁴	–
Einbeziehung der aktiven Beamten, Richter sowie Berufssoldaten in die gesetzliche Förderung einer steuerbegünstigten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente)	o ⁹⁵
Einführung von Kindererziehungszuschlägen im Versorgungsrecht ⁹⁶	+

Durch die sich anschließenden Haushaltsbegleitgesetze der Jahre 2004 und 2006, einschließlich einer Übertragung des Pflegebeitrages, wurde die Sonderzahlung für Beamte sowie für Versorgungsempfänger deutlich abgesenkt (vgl. Tabelle 9). *Minz* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der zweiten Minderung der jährlichen Versorgungsbezüge aus dem Jahr 2006 keine rentenrechtliche Maßnahme gegenüber steht (*Minz* 2010, S. 36).

⁹⁴ Die Neuregelung gilt für alle ab dem 1.1.2002 geschlossenen Ehen und für bestehende Ehen, wenn beide Partner am 31.12.2001 das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten (vgl. § 20 BeamtVG).

⁹⁵ Im Bereich der Beamtenversorgung ist diese Maßnahme als neutral einzustufen, wohingegen sich das gesamte Alterseinkommensniveau der Beamten erhöht. Vgl. zu den Fördermodalitäten DGB 2010a, S. 232 ff.

⁹⁶ Eine ausführliche Beschreibung der Zuschlagsberechnungen für Kinder findet sich bei *Minz* 2010, S. 118 ff. Grundsätzlich wird, insbesondere in der wissenschaftlichen Diskussion zur GRV, häufig die Bedeutung von Kindern für umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme betont und ihre Internalisierung durch einen sog. „Drei-Generationenvertrag“ gefordert (vgl. *Sinn* 2003; kritisch hierzu *Fasshauer* 2006).

Tabelle 9: Haushaltsbegleitgesetz 2004 und 2006 (HBeglG) – Geltung ab 1.1.2004 und 1.7.2006

Reformmaßnahme	Bewertung
Ab 2004 Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“ plus „Urlaubsgeld“) auf 4,17% der Jahresbezüge	–
Ab 2004 zusätzliche Minderung der Sonderzahlung um 0,85% der jährlichen Versorgungsbezüge (wirkungsgleiche Übertragung des Pflegeversicherungsbeitrages)	o
Ab 2006 weitere Kürzung der Sonderzahlung (vor Pflegeabzug) auf 2,085% der Jahresbezüge ⁹⁷	–

Das Änderungsgesetz zum Versorgungsrücklagengesetz aus dem Jahr 2006 (vgl. Tabelle 10) zielte schließlich, auch auf Bundesebene, stärker auf Fragen der langfristigen Systemsicherheit ab. Um diese zu erreichen, stellt der Bund seit dem 01. Januar 2007 die Finanzierung der Beamtenversorgung schrittweise auf eine vollständige Kapitaldeckung um. Für alle ab diesem Stichtag neu eingestellten Beamten, Richter und Berufssoldaten werden (von den jeweiligen Dienststellen) Zuweisungen gemäß der Zuweisungssätze der Versorgungsfondszuweisungsverordnung (VfzV) an den „Versorgungsfonds des Bundes“ getätigt. Ab dem Jahr 2020 sollen die gesamten Versorgungsaufwendungen für den einbezogenen Personenkreis aus diesem Fonds getragen werden (§§ 14, 17 VersRücklG). Die Zuweisungssätze an den Versorgungsfonds variieren je nach Laufbahn- und Beamtengruppe. Bei ihrer Einführung lagen sie zwischen 20,5% und 29,6% der Ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Im Jahr 2011 wurden die Zuweisungssätze auf Werte zwischen 27,9% und 36,9% angehoben (§ 1 Abs.1 VfzV).

Tabelle 10: Änderungsgesetz zum Versorgungsrücklagengesetz 2006 – Geltung ab 1.1.2007

Reformmaßnahme	Bewertung
Einrichtung des Sondervermögens „Versorgungsfonds des Bundes“ aus welchem ab dem Jahr 2020 die Versorgungsaufwendungen (Bezüge und Beihilfen) aller nach dem 31.12.2006 eingestellten Beamten gezahlt werden sollen	o
Bildung des Sondervermögens durch regelmäßige Zuweisungen der einzelnen Beschäftigungsstellen, welche versicherungsmathematisch als Prozentsätze der laufenden Entgeltzahlungen für einbezogene Bedienstete bestimmt werden	o

⁹⁷ Einige Bundesländer haben mittlerweile im Rahmen ihrer neuen Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform eigenständige Regelungen zur Höhe der Sonderzahlung erlassen (vgl. dbb beamtenbund und tarifunion 2010, S. 34 ff.).

Mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz aus dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 11; ausführlich *Heynckes* 2010) wurden vorerst die letzten Reformmaßnahmen auf Bundesebene verabschiedet. Die Regelungen gelten aufgrund der Föderalismusreform I jedoch wiederum ausschließlich für die Beamten des Bundes. Die Länder sind von diesen Regelungen nicht betroffen, obwohl sich nach wie vor ein Großteil von ihnen an diesen Regelungen orientiert (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 115 ff.). Das versorgungsrechtliche Kernstück des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes stellt die ab 2012 schrittweise vorzunehmende Anhebung der Altersgrenzen für den Pensionseintritt dar. Zum einen wird die Regelaltersgrenze wie in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf das 67. Lebensjahr erhöht, und zum anderen werden auch die besonderen Altersgrenzen in der Regel um 2 Jahre angehoben. Allerdings bleibt die Antragsaltersgrenze bei Vollendung des 63. Lebensjahres bestehen, wodurch sich die maximal möglichen Versorgungsabschläge in der Beamtenversorgung auf 14,4% erhöhen. Außerdem wird für die Versorgungsempfänger, genau wie für die aktiven Beamten, eine Überleitung in die neu gestalteten Grundgehaltstabellen des ab 01. Juli 2009 geltenden Besoldungsrechts vorgenommen (vgl. hierzu DGB 2010a).

Tabelle 11: Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009 (DNeuG) – Geltung ab 11.2.2009

Reformmaßnahme	Bewertung
Ab 2012 schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze und der besonderen Altersgrenzen bis 2030 um jeweils 2 Jahre	–
Festhalten an der Antragsaltersgrenze von 63 Jahren bei schrittweiser Erhöhung des maximalen Versorgungsabschlags auf 14,4%	–
Einführung eines abschlagsfreien Pensionseintritts nach 45 Jahren im Alter von 65	o
Änderung der Wartefrist für die Versorgung aus dem letzten Amt (nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts) von 3 auf 2 Jahre	+
Begrenzung der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeit	–
Einführung einer Revisionsklausel, um einen Gleichklang bei der Entwicklung der Alterssicherungssysteme zu ermöglichen	o
Einführung einer Versorgungsauskunft	o
Stärkung des Grundsatzes Rehabilitation vor Versorgung; indem die Versetzung in den Ruhestand ausgeschlossen wird, sofern eine anderweitige Verwendung möglich ist (ggf. Pflicht zur Qualifizierungsmaßnahme)	–

Der Überblick über die seit 1989 erfolgten Reformen der Beamtenversorgung verdeutlicht zunächst eindrucksvoll, dass das Alterssicherungssystem der Beamten in den letzten Jahren

immer wieder verändert und angepasst wurde. Des Weiteren fällt auf, dass insbesondere die Leistungsseite im Fokus der Reformen stand. Der Finanzierungsseite hat sich der Gesetzgeber hingegen erst Ende der 1990er Jahre zugewendet. Darüber hinaus kann die deskriptive Darstellung der Reformmaßnahmen (einschließlich einer qualitativen Bewertung) noch keinen Aufschluss über die konkreten Auswirkungen geben. Eine quantitative Analyse des Reformersfolgs steht an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit somit noch aus. Die in den Abschnitten 4.2 bis 4.5 folgenden quantitativ ausgerichteten Untersuchungen werden dann auch Rückschlüsse darüber zulassen, in welchen Bereichen tatsächlich „gleiche Wirkungen“ wie in der GRV erzielt wurden. Auch Aussagen über Grenzen einer „wirkungsgleichen“ Übertragung von Reformmaßnahmen aufgrund der systemimmanenten Unterschiede werden dort möglich sein.

Die oben vorgenommene qualitative Bewertung der einzelnen Reformelemente zeigt jedoch bereits, dass der überwiegende Teil der Änderungen, konkret 24 von 39 Maßnahmen, Leistungsminderungen bzw. -einbußen zur Folge hatte. Ein Viertel der Reformelemente ist hingegen als weitestgehend „leistungsneutral“ eingestuft worden und lediglich fünf Reformelemente stellten eine Leistungsverbesserung dar. Die Aussagekraft dieser Zahlen sollte an dieser Stelle allerdings nicht überschätzt werden, da keinerlei Gewichtung der einzelnen Elemente vorgenommen wurde. Das zentrale Ergebnis des voran stehenden Abschnitts ist vielmehr, dass seit 1989 an dem „Produkt Beamtenversorgung“ zahlreiche Änderungen vorgenommen wurden, die bei „Vertragsabschluss“, d.h. dem Eintritt in das Dienstverhältnis, für die Beamten nicht absehbar waren.⁹⁸ Zudem ist deutlich geworden, dass die Reformgesetze der Beamtenversorgung in der Regel in einem zeitlichen Zusammenhang zu Reformen in der GRV stehen und ähnliche Maßnahmen – z.B. veränderte Altersgrenzen, Leistungsabschläge und anrechnungsfähige Zeiten – zur Anwendung kommen.

4.1.2 Maßnahmen außerhalb des Versorgungssystems

In der Diskussion um die Reformen der Beamtenversorgung und um die künftig zu erwartenden Versorgungsausgaben wird oft ausschließlich den Regelungen des Versorgungsrechts und der Steuerfinanzierung des Alterssicherungssystems Beachtung geschenkt. In der Versorgungspraxis sind allerdings weitere Betätigungsfelder des Gesetzgebers und des Dienstherrn

⁹⁸ *Fasshauer* kommt bei seiner Analyse der Vertragslaufzeit in der GRV für die dort Versicherten zu einem ähnlichen Ergebnis (vgl. *Fasshauer* 2003, S. 47).

auszumachen, die einen erheblichen Einfluss auf das Leistungsniveau der Beamtenversorgung und die Höhe der Versorgungsausgaben haben. Hier sind insbesondere die Einstellungspolitik der Gebietskörperschaften und das Besoldungsrecht zu nennen. In den Abschnitten 2.4.2 und 3.1 wurde bereits auf die Auswirkungen einer expansiven Personalpolitik und den Einfluss der Stellenanzahl auf Finanzierung und Versorgungsausgaben hingewiesen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext der Tatsache zu, dass Beamte in der Regel ab Dienst- eintritt für einen Zeitraum von mehr als 60 Jahren auf der Gehalts- bzw. „Alimentationsliste“ ihres Dienstherrn verbleiben.⁹⁹

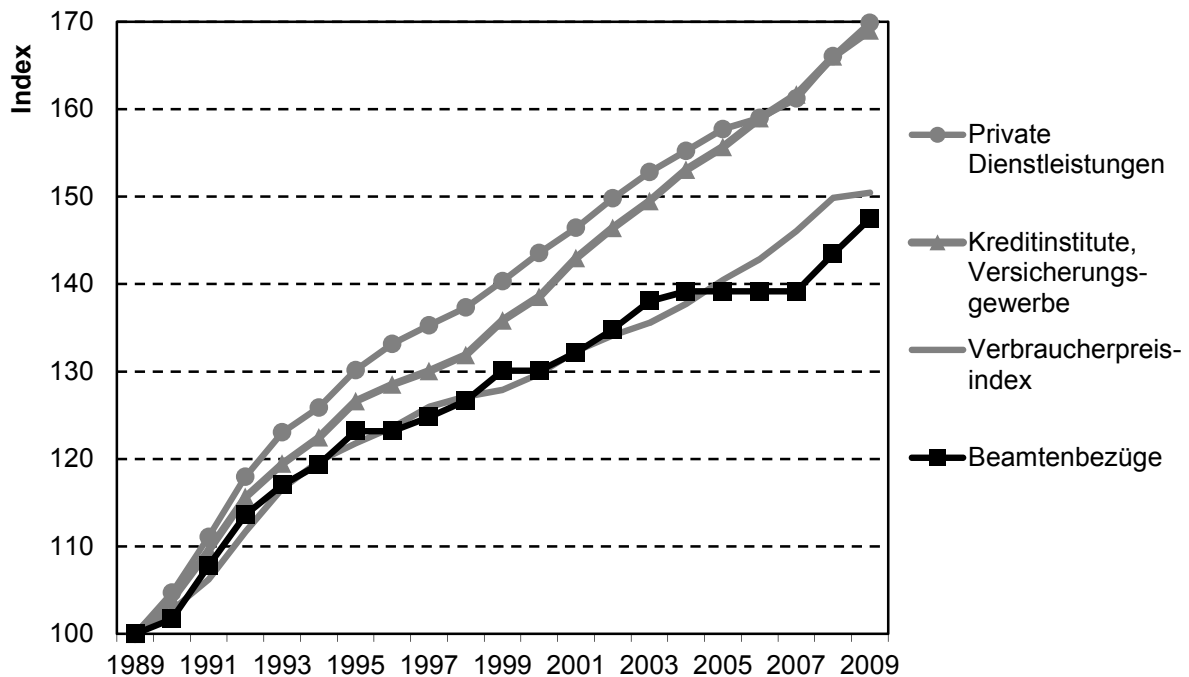
In den vergangenen Jahren haben insbesondere die Gesetzesänderungen im Besoldungs- bereich zu „impliziten Reformen“ der Beamtenversorgung beigetragen. Als erste indirekte Ver- sorgungreform ist die mindernde Wirkung zu nennen, welche die Einführung des aktiven Leistungsprinzips im Besoldungsbereich auf das Versorgungsniveau der Beamten hat. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, dass die in Abschnitt 3.2 dargestellten leistungsorientierten Besoldungselemente bisher keine Berücksichtigung bei der Berechnung der Versorgungslei- stungen finden (vgl. hierzu *Funke/Walther* 2010). Sowohl die Leistungsprämien als auch die Leistungszulagen sind grundsätzlich nicht ruhegehaltfähig, obwohl diese Leistungselemente im Besoldungsbereich (in Anbetracht der öffentlichen Haushaltslage) kostenneutral eingeführt wurden. Konkret werden sie durch eine Absenkung der Grundbesoldung – in Form gekürzter Sonderzahlungen und Familienzuschläge – von den Beamten selbst „erwirtschaftet“ (vgl. *Mühlenkamp* 2008, S. 637; *Battis* 2005, S. 325). Aus Alterssicherungsperspektive ist diese Regelung allerdings keineswegs kostenneutral, da sich das Ruhegehalt als Prozentsatz der zuvor erhaltenen Besoldungsbezüge ergibt. Somit stellt eine Absenkung der Grundbesoldung, bei gleichzeitiger Nichtberücksichtigung der Leistungselemente als ruhegehaltfähige Dienst- bezüge, de facto eine Minderung der Versorgungsleistungen dar.¹⁰⁰ Die Höhe der Ruhege- haltsabsenkung entspricht dabei dem relativen Anteil der Leistungsbesoldung an den gesam-

⁹⁹ Es handelt sich hierbei, aufgrund des Lebenszeitprinzips, in der Regel um den Zeitraum zwischen der Beru- fung in das Beamtenverhältnis und dem Ableben der Beamten oder ihrer Hinterbliebenen (vgl. für die ent- sprechenden Daten Anhang A.2.3).

¹⁰⁰ Darüber hinaus ergeben sich Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen für die private Altersvorsorge. Für Beamte, die keine Leistungszahlungen erhalten, mindert sich durch die Kürzung der Grundbesoldung auch das für die private Vorsorge zur Verfügung stehende Einkommen. Für die Bezieher der Leistungs- komponenten variiert der Effekt auf das Einkommen in der aktiven Dienstzeit und ist je nach Höhe der Lei- stungsbestandteile positiv oder negativ.

ten Besoldungsausgaben. Auf Bundesebene wurde dieser Anteil mit dem DNeuG im Jahr 2009 auf 0,3% der jährlichen Besoldungsausgaben festgeschrieben (§ 42a BBesG).

Abbildung 3: Lohn- und Besoldungsentwicklung in Deutschland (1989-2009)



Quelle: Färber et al. 2011b, S. 29

Eine zweite, quantitativ wesentlich bedeutendere Entwicklung stellt die implizite Kürzung der realen Versorgungsbezüge dar, welche seit 1989 im Rahmen der einzelnen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze vorgenommen wurde. Ebenfalls als Folge des „Sparzwangs“ sowie der seit Jahren ansteigenden Alterslast im öffentlichen Dienst wurden die Beamtenbezüge in den letzten zwei Dekaden von der übrigen Reallohnentwicklung in Deutschland abgekoppelt (vgl. Färber et al. 2010, S. 23 ff.; ebenso Sinn 2004). Dies kann durch eine Gegenüberstellung der Besoldungsentwicklung der Bundesbeamten und der Gehaltsentwicklung vergleichbarer Tarifbeschäftigter in der Privatwirtschaft veranschaulicht werden.¹⁰¹ Vergleichbar sind in diesem Kontext solche Branchen des privaten Sektors, die mit Blick auf die Tätigkeitsfelder und Qualifikation der Beschäftigten ähnliche Merkmale wie der öffentliche Dienst aufweisen. In diesem Sinn stellen die linearen Tarifsteigerungen der Beschäftigten in den Bereichen „Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe“ sowie „Private Dienstleistungen“

¹⁰¹ Bis zum Jahr 2006 ist diese Besoldungsentwicklung mit der in den Ländern identisch.

einen angemessenen Vergleichsmaßstab für den öffentlichen Sektor dar. Abbildung 3 veranschaulicht die nominale Lohnentwicklung zwischen 1989 und 2009 in den genannten Bereichen graphisch. Es ist ersichtlich, dass die Bezüge der Bundesbeamten in diesem Zeitraum durch lineare Besoldungsanpassungen lediglich um 47,25% gestiegen sind, wohingegen die Beschäftigten in der Privatwirtschaft im Rahmen ihrer Tarifverträge Lohnsteigerungen von knapp 70% erhalten haben (vgl. WSI-Tarifarchiv).

Da nur die Angaben zur nominalen Entgeltentwicklung keine Aussagen über die reale Kaufkraftentwicklung der Bezüge zulassen, wurde in Abbildung 3 auch die Inflationsrate in Deutschland (anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes) abgebildet. Der Verlauf der beiden unteren Graphen verdeutlicht, dass die Beamten seit 2004 Realeinkommenseinbußen hinnehmen mussten (vgl. hierzu auch *Kammradt* 2009, S. 104 ff.). Die Besoldungsanpassungen der Beamten haben im betrachteten Zeitraum nicht einmal die Preissteigerungsrate erreicht, wohingegen die Tarifbeschäftigten der Privatwirtschaft reale Lohnerhöhungen von knapp 20% zu verzeichnen hatten. Diese Entwicklung ist für die Versorgung zunächst aufgrund der Ruhegehaltsberechnung aus der letzten Besoldungsgruppe relevant; was nichts anderes bedeutet, als dass die Versorgungsbezüge im Gleichklang mit der Besoldung angepasst werden. Darüber hinaus reduzieren geringere reale Besoldungsbezüge die Möglichkeiten der Beamten, zur Kompensation des gesunkenen Leistungsniveaus der Beamtenversorgung Eigenvorsorge in der aktiven Dienstzeit zu betreiben. Eine solche Altersvorsorge in der dritten Säule konnten die Beschäftigten der Privatwirtschaft, zumindest teilweise, aus realen Einkommenszuwächsen finanzieren.

4.1.3 Tenor der Reformen

Anhand der voranstehenden knappen Beschreibung der Reformen, die in den letzten 20 Jahren direkt oder indirekt Veränderungen im Bereich der Beamtenversorgung bewirkt haben, können zwei grundlegende Merkmale identifiziert werden, die für den Großteil der umgesetzten Maßnahmen charakteristisch sind. Dies ist zum einen die *Übertragung von Reformen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung* und zum anderen die Tendenz (mit dem Ziel einer Kostensenkung) *Leistungseinschnitte* vorzunehmen. In den folgenden Abschnitten soll überprüft werden, ob sich dieser Reformtenor bisher bewährt hat und ob er auch künftig geeignet ist, um den demographischen und strukturellen Herausforderungen des öffentlichen Sektors zu begegnen. Zu diesem Zweck ist der Beitrag zu bestimmen, den die Reformen zur Erreichung der Ziele der Beamtenversorgung geleistet haben und voraussichtlich noch leisten werden.

Auf die Probleme, die mit dem Leitprinzip einer sog. „wirkungsgleichen“ Übertragung kostendämpfender Reformen aus der GRV einhergehen, wurde in der vorliegenden Arbeit bereits hingewiesen.¹⁰² Besonders deutlich werden die Schwierigkeiten der konkreten Umsetzung dieses Prinzips am Beispiel der sog. „Riestertreppe“ (vgl. z.B. *Heidler* 2009, S. 24), welche sowohl in der GRV als auch in der Beamtenversorgung die Leistungshöhe um gut vier Prozent reduziert. Da die Beamtenpensionen jedoch bifunktional nicht nur die Basissicherung sondern auch die betriebliche Altersversorgung abdecken, fallen sie deutlich höher aus als die gesetzlichen Renten. Im Ergebnis wurde durch die o.g. Regelung die „Riestertreppe“ keineswegs wirkungsgleich übertragen. Vielmehr wurde die Minderung der Brutto-Alterseinkünfte der Beamten, sowohl absolut als auch im Verhältnis zum letzten Arbeitseinkommen, zu hoch angesetzt.

Neben den speziellen Anforderungen an das Leistungs- und Sicherungsziel der Beamtenversorgung, die sich aus der Bifunktionalität des Alterssicherungssystems ergeben, spielen für die Beurteilung der Wirkungsgleichheit auch die Besteuerung der Alterssicherungsleistungen und die Kosten des Krankenversicherungsschutzes eine maßgebliche Rolle. Deshalb ist in diesem Kapitel auch deren Auswirkung auf die Versorgungsleistungen noch genauer zu betrachten. Generell spricht aus ökonomischer Perspektive nichts dagegen, dass sich die Reformen der Beamtenversorgung an den Reformmaßnahmen der GRV orientieren, zumal das größte deutsche Alterssicherungssystem vor ähnlichen – wenn auch keineswegs identischen – demographischen Herausforderungen steht. Allerdings wäre es für eine adäquate Anwendung des Prinzips der „wirkungsgleichen Übertragung“ unabdingbar, dass sowohl eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Strukturprinzipien als auch eine klare Definition der für die Wirkungsgleichheit relevanten Indikatoren erfolgt.

Das zweite grundlegende Wesensmerkmal der Reformen sind die besagten Einschnitte auf der Leistungsseite, welche aus institutionsökonomischer Sicht als nachträgliche, einseitige Vertragsänderungen zu bezeichnen sind. In Anbetracht der bevorstehenden demographischen Entwicklung und der bereits vorhandenen finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte können diese Leistungseinschnitte als Folgeerscheinung eines allgemeinen Sparzwangs der öffentlichen Hand interpretiert werden (*Funke/Walther* 2010). Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, da auch künftig Sparmaßnahmen die Haushaltspolitik von Bund und Ländern

¹⁰² Für eine Betrachtung aus rechtswissenschaftlicher Sicht vgl. *Minz* 2010, S. 20 ff.

prägen werden, wenn die 2009 beschlossene Verschuldungsgrenze die erhoffte Wirkung entfaltet (vgl. *Feld* 2010). Bei der Suche nach weiterem Einsparpotenzial ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Staat seinen Beamten bereits seit Jahren erhebliche Kürzungen bei der Besoldung und der Versorgung abverlangt (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4).

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass finanzielle Erwägungen und das Bemühen des Staates, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als Legitimation für eine Kürzung der Altersversorgung ausreichen (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 96). Vielmehr müssen zu den finanziellen Erwägungen weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die eine Kürzung der Versorgungsbezüge als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen. In der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht die Reformmaßnahmen im Bereich der GRV als in diesem Sinne hinreichend anerkannt (vgl. *Färber et al.* 2010, S. 92 f.), jedoch in den entsprechenden Entscheidungen ebenfalls die notwendige Vereinbarkeit mit den strukturellen Systembesonderheiten betont. Auf den ersten Blick scheint die Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes die seit 1989 in der Beamtenversorgung erfolgten Leistungseinschnitte zu rechtfertigen, da im besagten Zeitraum sowohl das Leistungsniveau der GRV (vgl. *Ehrentraut/Heidler* 2008a) als auch der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (vgl. *Preller* 2009, 2011) ebenfalls deutlich abgesenkt wurde. Allerdings ist eine solche Betrachtung nur plausibel, wenn auf die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes als Vergleichsgruppe für Beamte abgestellt wird. Werden jedoch die Entwicklungen im privaten Sektor betrachtet, so war dort weder eine Leistungsminderung der betrieblichen Alterssicherung zu beobachten (vgl. *TNS Infratest* 2008b, S. 56 f.), noch hat eine mit den Besoldungskürzungen vergleichbare Absenkung der Reallöhne stattgefunden (vgl. *Abbildung 3*). Mit anderen Worten ist es diesbezüglich zumindest fraglich, ob die vom Bundesverfassungsgericht geforderten sachlichen Gründe in Bezug auf die gesamte deutsche Alterssicherung in Deutschland, unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung, tatsächlich vorgelegen haben.

Neben den zwei deutlich erkennbaren Leitprinzipien der umgesetzten Reformen fällt auf, dass einige Teilziele der Beamtenversorgung durch die Gesetzesänderungen bisher kaum bzw. gar nicht angesprochen wurden. Dies ist im Bereich der Versorgungsleistungen zum einen die (wünschenswerte) Ausrichtung des Ruhegehaltes an einem aktiven Leistungsprinzip. Demnach hat das neue Verwaltungsverständnis mit Blick auf die Versorgung noch nicht zu einer modernen Interpretation dieses hergebrachten Grundsatzes beitragen können. Vielmehr werden die Fehlanreize auf die Arbeitsmotivation der Beamten, die sich aus der Beschränkung

der Leistungsbesoldung auf 15% aller Bediensteten ergeben (vgl. Abschnitt 3.2.1), durch die Nichtberücksichtigung der Leistungselemente in der Versorgung verstärkt. Zum anderen ist es bisher nicht gelungen, die „Unverfallbarkeit“ der Versorgungsleistungen sicherzustellen und dadurch die horizontale Flexibilität des Personals zu erhöhen.¹⁰³ Ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis ist nach wie vor nicht ohne Verluste möglich, obwohl die Beamten ihre Versorgungsansprüche durch konkrete Amtsausübung bzw. Dienstleistung erworben haben. Auf der Finanzierungsseite hat insbesondere der Großteil der Bundesländer noch keine Maßnahmen veranlasst, die zur Erreichung der Ziele „verursachungs- und periodengerechte Kostenverknüpfung mit den jeweiligen Planstellen“, „intergenerativ ausgewogene Verteilung der Finanzierungslasten“ und „institutionelle Absicherung der Finanzierungsmittel“ beitragen.¹⁰⁴

Insgesamt wirft diese einführende Betrachtung der bereits erfolgten Reformen eine Reihe von Fragen hinsichtlich der konkreten Auswirkungen auf die Alterssicherung der Beamten auf. Insbesondere ist zu klären, inwieweit die zuvor aufgestellten Zielkriterien für die Beamtenversorgung nach Umsetzung einzelner Reformmaßnahmen erreicht werden. Dies gilt sowohl für die Bereiche die ausdrücklich von den Reformen angesprochen werden als auch hinsichtlich der Kriterien, die in dem Reformprozess bis dato nicht berücksichtigt wurden. Unter anderem stellt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Frage, welche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte nach den Reformen künftig durch das Versorgungssystem zu erwarten ist. Aus mikroökonomischer Perspektive sind hingegen eher die Auswirkungen auf das Alterseinkommen der Beamten und auf das Sicherungsniveau der Beamtenversorgung (u.a. im Verhältnis zu anderen Alterssicherungssystemen) von Interesse. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben ist zudem zu klären, ob das aktuelle Besoldungs- und Versorgungsrecht noch eine amtsangemessene Alimentation gewährleisten kann. Aufgrund der Vielzahl an erfolgten Kürzungen wäre es durchaus denkbar, dass nach den Reformen in den unte-

¹⁰³ Auf Bundesebene gab es diesbezüglich zwar konkrete Überlegungen, die jedoch über eine Expertenanhörung und einen Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften (BMI 2009b) nicht hinausgingen (vgl. *Battis* 2010). In Baden-Württemberg wurde allerdings zum 1. Januar 2011 ein sog. „Altersgeld“ eingeführt, welches erstmalig die Mitnahme der Versorgungsansprüche an Stelle einer Nachversicherung in der GRV ermöglicht (vgl. *Lorse* 2011 sowie *Schönrock* 2011).

¹⁰⁴ Für den Bund, einige Gemeinden und einzelne Länder, z.B. Rheinland-Pfalz, ist diese Aussage aufgrund der Reformen der letzten Jahre nicht mehr uneingeschränkt gültig.

ren Besoldungsgruppen eine Unteralimentation im Ruhestand auftritt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo die konkreten Grenzen für Leistungskürzungen in der per Grundgesetz besonders zu schützenden Beamtenversorgung zu ziehen sind. Für den öffentlichen Arbeitgeber sind darüber hinaus vor allem die individuellen Versorgungskosten relevant, die auf einen Beamten oder eine Beamtin entfallen. Zudem ist in Zukunft bei all diesen Teilfragen entscheidend, ob und wie stark sich die Anreizbedingungen für die Entscheidungen und das Verhalten der Beamten geändert haben. Dies gilt in erster Linie für das Pensionseintrittsverhalten, darüber hinaus jedoch ebenfalls bereits für die Entscheidung eines Eintritts ins Beamtenverhältnis oder einen eventuellen Arbeitgeberwechsel. Im Folgenden sollen konkrete Antworten auf diese Fragen, die nicht zuletzt durch komplexe Rückwirkungen der Reformen auf die Leistungs- und die Finanzierungsseite beeinflusst werden, gefunden werden.

4.2 Die Ausgabenentwicklung in den Gebietskörperschaften

Durch die Zusammenstellung der bisher durchgeführten Reformen ist deutlich geworden, dass die Anpassungen des Versorgungssystems in den letzten Jahren zu großen Teilen auf der Leistungsseite, insbesondere bei der Pensionshöhe, vorgenommen wurden. Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die Haushalte der Gebietskörperschaften durch die beschlossenen Reformmaßnahmen künftig entlastet werden. Antworten auf diese Frage können heute ausschließlich anhand von Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung gegeben werden. Dabei ist es hilfreich, die zu erwartenden Versorgungsausgaben für den Bund, die Länder und die Gemeinden separat vorauszuberechnen, da in den verschiedenen Gebietskörperschaften zum Teil erhebliche strukturelle Unterschiede existieren.

In der Vergangenheit angestellte Modellrechnungen haben erhebliche Zweifel an der künftigen Finanzierbarkeit der Beamtenversorgung aufkommen lassen. Allerdings weichen die Ergebnisse der einzelnen Vorausberechnungen, die vom Bundesministerium des Inneren (BMI) und von verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen angestellt wurden, zum Teil deutlich voneinander ab. Für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften liegen von offizieller Seite Modellrechnungen aus dem Jahr 2005 vor, die letztmalig im Rahmen des Dritten Versorgungsberichts der Bundesregierung (BMI 2005) angefertigt wurden.¹⁰⁵ Des Weiteren sind

¹⁰⁵ Der anschließende Vierte Versorgungsbericht aus dem Jahr 2009 enthält (nach der Föderalismusreform I) ausschließlich Vorausberechnungen zu den Versorgungsausgaben des Bundes (BMI 2009a, S. 56 ff., 316 ff.).

die künftigen Versorgungsausgaben des „unmittelbaren öffentlichen Dienstes“ vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung (vgl. *Werding/Hoffmann* 2008, S. 53 ff.) quantifiziert worden. Zur Ausgabenentwicklung in den Bundesländern liegen darüber hinaus verschiedene Studien des „Forschungszentrums Generationenverträge“ der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg vor (*Besendorfer* et al. 2006; *Benz* et al. 2009a und 2009b).

Die Ergebnisse der genannten Forschungseinrichtungen sind allerdings nur bedingt mit den Ergebnissen des Dritten Versorgungsberichtes vergleichbar, da einerseits andere Abgrenzungen gewählt wurden¹⁰⁶ und andererseits abweichende Indikatoren berechnet wurden¹⁰⁷. Aus diesem Grund werden im Folgenden eigene Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen und Versorgungsausgaben in den Gebietskörperschaften vorgestellt, die am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer durchgeführt wurden.¹⁰⁸ Diese Modellrechnungen stützen sich – im Vergleich zum Dritten Versorgungsbericht – auf eine aktualisierte Datenbasis, hinsichtlich der Beamtenbestände des unmittelbaren öffentlichen Dienstes der Gebietskörperschaften, und auf aktuellere Modellannahmen, insbesondere zur Lebenserwartung und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Um einen Vergleich mit den offiziellen Zahlen zu ermöglichen, orientieren sich die Datenabgrenzungen an der entsprechenden Fachserie des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 6.1) und die Berechnungsmodalitäten bzw. -varianten, soweit vertretbar und zweckmäßig, an den Modellrechnungen des BMI.

4.2.1 Vorausberechnungen zu den Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften

Gemäß aktueller Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben am 1. Januar 2011 in Deutschland rund 1,5 Mio. Personen Versorgungsbezüge nach beamten- und soldatenrechtlichen Vorschriften erhalten. Davon entfielen allein ca. 1 Mio. Versorgungsempfänger auf die Ge-

¹⁰⁶ Die Untersuchungen von *Benz* et al. (2009a, 2009b) befassen sich konkret mit der Situation in den Ländern Baden-Württemberg und Niedersachsen. Hingegen beziehen die Berechnungen von *Werding/Hoffmann* (2008) die verbliebenen Beamten in den Bundeseisenbahnvermögen und Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost mit ein.

¹⁰⁷ *Besendorfer* et al. (2006) weisen, anders als der Versorgungsbericht, Barwerte für die Versorgungszusagen der Ländergesamtheit sowie auf dieser Grundlage bestimmte Versorgungs- und Verpflichtungsquoten aus.

¹⁰⁸ Die Entwicklung des Simulationsmodells, die Datenanalyse und die konkreten Berechnungen erfolgten im Rahmen des Forschungsprojektes „Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung“ (vgl. für die Forschungsergebnisse *Färber* et al. 2011b).

bietskörperschaften¹⁰⁹ (vgl. hierzu StBA 2011a), deren gesamte Versorgungsausgaben im Jahr 2010 rund 29,8 Mrd. EUR betragen. Das Ziel der hier präsentierten Vorausberechnung besteht nun darin, sowohl die Versorgungsausgaben als auch die Finanzierungslast für die öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2050 – unter Zugrundelegung des geltenden Rechts und nach Umsetzung der bundesweit vor dem Jahr 2009 beschlossenen Reformen¹¹⁰ – zu quantifizieren.

a) *Anzahl der Versorgungsempfänger*

Um die Höhe der künftigen Versorgungsausgaben modellieren zu können, ist zunächst die Anzahl der Versorgungsempfänger vorzuberechnen. Als Ausgangsbasis stellt die Projektion auf den Bestand der Ruhegehaltsempfänger am 01. Januar 2005 ab. In den Folgejahren werden die Zu- und Abgänge bei den Versorgungsempfängern auf Basis des Personalbestands des öffentlichen Dienstes vom 30. Juni 2005¹¹¹, der altersspezifischen Pensionierungswahrscheinlichkeiten und der Sterbewahrscheinlichkeiten der Beamten bzw. der Hinterbliebenen verrechnet (vgl. für weitere Annahmen Anhang A.1.1). Durch diese Fortschreibungsmethode fließt die gegenwärtige Altersstruktur des öffentlichen Dienstes direkt in die Modellrechnungen ein.

Hinsichtlich der unterstellten Entwicklung der Lebenserwartung bis zum Jahr 2050 folgen die Modellrechnungen der Basisannahme der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für die Bundesrepublik Deutschland (StBA 2006a). Diese besagt, dass die fernere Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen bis ins Jahr 2050 von 19,8 auf 25,3 Jahre und die der 65-jährigen Männer von 16,5 auf 21,8 Jahre ansteigen wird. In Bezug auf die Lebenserwartung der Beamten liegen dem verwendeten Modell folglich neuere Werte als dem Dritten Versor-

¹⁰⁹ Die Versorgungsempfänger nach Kap. I des Gesetzes zu Art. 131 GG, im Folgenden „nach G131“, werden vollständig dem Bund und somit auch den Gebietskörperschaften zugerechnet.

¹¹⁰ Den Modellrechnungen liegt in der hier vorzunehmenden Ausgangsbetrachtung das Recht aus dem Jahr 2008, d.h. vor Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 (beim Bund sowie in einigen Ländern), zugrunde.

¹¹¹ Die Bestandsdaten aus der Fachserie 14 des StBA, Reihe 6.1, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2005 und Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes 2005 wurden um explizit für diese Simulation beim Statistischen Bundesamt angefragte, tiefer gegliederte Daten ergänzt. Somit werden im hier vorgestellten Modell nach Gebietskörperschaft, Laufbahn, Status (Beamte/Soldaten), Geschlecht, Alter und Arbeitszeit (Vollzeit/Teilzeit) untergliederte Personal-, Versorgungsempfängerzahlen des Jahres 2005 fortgeschrieben.

gungsbericht zugrunde¹¹², der im Jahr 2005 noch von einem geringeren Anstieg der ferneren Lebenserwartung der Beamtinnen auf 24,7 und der Beamten auf 20,5 Jahre ausging (BMI 2005, S. 335). Die neueren Daten zur Lebenserwartung führen in der Simulation zu längeren Pensionsbezugszeiten, was im Zeitablauf (verglichen mit den Berechnungsergebnissen des BMI) zu höheren Versorgungsempfängerzahlen führen muss.

Tabelle 12: Anzahl der Versorgungsempfänger in den Gebietskörperschaften: Ist-Werte 2005-2010 und Vorausberechnung ab 2015

	Bund ¹	Länder	Gemeinden	Gesamt	Dritter VB ²
	in 1.000				
2005³	207	600	108	915	<i>929⁴</i>
2006	205	616	107	928	/
2007	203	633	108	944	/
2008	202	656	108	966	/
2009	200	672	109	981	/
2010	198	690	110	997	<i>1.039⁴</i>
2015	189	876	129	1.195	<i>1.194</i>
2020	195	1.006	143	1.344	<i>1.350</i>
2025	207	1.095	159	1.461	<i>1.465</i>
2030	221	1.153	172	1.545	<i>1.536</i>
2035	224	1.181	179	1.584	<i>1.577</i>
2040	224	1.201	183	1.609	<i>1.591</i>
2045	231	1.229	189	1.648	<i>1.558</i>
2050	237	1.240	193	1.669	<i>1.587</i>
Zunahme 2005 bis 2050	30 14%	640 107%	85 79%	755 83%	658 71%
¹ Einschl. Versorgungsempfänger der Bundeswehr und nach dem G 131 ² Dritter Versorgungsbericht: Versorgungsempfängeranzahl der Gebietskörperschaften ³ Basisjahr für die Vorausberechnung ab 2015 ⁴ Geschätzter Wert aus dem Dritten VB (Datenbasis 2003)					

Quelle: Eigene Berechnungen; StBA 2005a, 2011a; BMI 2005

¹¹² Die Tatsache, dass nach neuestem Kenntnisstand die fernere Lebenserwartung von 65-jährigen Beamten im Mittel um 2 Jahre höher als die eines gleichaltrigen Rentners – und somit wohl auch eines „Durchschnittsbürgers“ in Deutschland – liegt (vgl. Abschnitt 3.1.2), wird in dieser Vorausberechnung nicht berücksichtigt. Folglich wird die Entwicklung der Versorgungsempfänger und -ausgaben durch das vorgestellte Modell tendenziell unterschätzt.

Des Weiteren zeigt sich beim Vergleich des hier verwendeten Modells mit den Vorausberechnungen des BMI, dass der Effekt einer stärker ansteigenden Lebenserwartung durch Veränderungen des Pensionseintrittsverhaltens der Beamten in den Jahren 2003 bis 2005 gedämpft wird.¹¹³ Insbesondere ist der Anteil der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit von 30 % im Jahr 2002 auf 22 % im Jahr 2005 gesunken und der Anteil der Pensionseintritte wegen Erreichen einer gesetzlich festgelegten Altersgrenze im Gegenzug gestiegen. Diese Entwicklung kann als Reaktion auf die erfolgten Reformen, insbesondere die im Jahr 2000 auch bei Dienstunfähigkeit eingeführten Versorgungsabschläge, gewertet werden. So erfolgten im Jahr 2005 35 % der Pensionsneuzugänge durch Erreichen der Regelaltersgrenze, während es zuvor nur 18 % waren. Insgesamt ist das durchschnittliche Ruhestandseintrittsalter im besagten Zeitraum von 60,3 Jahren auf 61 Jahre gestiegen (vgl. *Schwahn* 2007, S. 399 ff.).

Die künftig zu erwartende Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen kann der Tabelle 12 entnommen werden, in welcher für die Jahre 2005 bis 2010 die Ist-Daten des Statistischen Bundesamtes und anschließend die Ergebnisse der angestellten Vorausberechnung ausgewiesen werden.¹¹⁴ Es wird ersichtlich, dass im Basisjahr der Betrachtung (2005) insgesamt ca. 915.000 Personen Versorgungsleistungen aus der Beamtenversorgung erhalten haben. Anschließend war im Bereich der gesamten Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2010 ein Anwachsen der Versorgungsempfängerzahlen um 9,1% zu beobachten. In der ab dem Jahr 2015 vorgenommenen (Status-quo-)Projektion für die Beamtenversorgung, d.h. bei einem per Annahme gleichbleibendem Pensionseintrittsverhalten, wird sich der kräftige Anstieg bis 2030 weiter fortsetzen. Die Anzahl der Leistungsbezieher aus der Beamtenversorgung wird bis dahin auf über 1,5 Mio. ansteigen. Zudem wird auch danach die Zahl der Versorgungsempfänger – anders als noch im Dritten Versorgungsbericht vorhergesagt (vgl. letzte Spalte der

¹¹³ Der Dritte Versorgungsbericht rechnet auf Basis des Ruhestandseintrittsverhaltens von 2002, wohingegen die hier präsentierten Berechnungen auf den „Pensionseintrittswahrscheinlichkeiten“ der Jahre 2001 bis 2005 beruhen. Die neuen Daten zu Pensionseintritten aus dem Jahr 2006 und später (vgl. Abschnitt 4.4.3) lagen zum Zeitpunkt der Modellentwicklung noch nicht vor.

¹¹⁴ Die mittlerweile vorliegenden, hier ausgewiesenen Ist-Werte für 2010 haben gezeigt, dass die Modellrechnung (außer im Bund) die tatsächliche Entwicklung für das Jahr 2010 leicht überschätzt hat (vgl. *Färber et al.* 2011 b, S. 123). Dies ist auf einen seit dem Basisjahr 2005 anhaltenden Trend hin zu einem späteren Pensionseintrittsalter und zu einem verminderten Anteil an Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit zurückzuführen. In der Folge kommt es zu einem, im Vergleich zur Vorausberechnung, verzögerten Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen.

Tabelle 12) – stetig anwachsen. Allerdings ist dies ab 2030 nicht mehr auf die besondere Personalstruktur im öffentlichen Dienst, sondern lediglich auf die weiter steigende Lebenserwartung zurückzuführen. In der Folge würde sich die Zahl der Versorgungsempfänger (ohne eine konsequente Systemanpassung) bis ins Jahr 2050 auf 1,67 Mio. erhöhen. Dies entspräche einer Zunahme um 83 % im Vergleich zum Basisjahr 2005.

Die Zunahme an Leistungsempfängern wird in den Ländern, und unter diesen vor allem in den alten Bundesländern, besonders stark ausfallen (vgl. *Besendorfer et al.* 2006, S. 572 ff.). Ausgehend von 600.000 Versorgungsempfängern im Jahr 2005 wird sich die Anzahl der Leistungsbezieher auf Landesebene bis zum Jahr 2050 mehr als verdoppeln. Folglich muss die Gesamtheit der Bundesländer, bei einer Fortschreibung des Status quo, im Jahr 2050 für 1,24 Mio. Versorgungsempfänger aufkommen. Auch in den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ist bis zum Jahr 2030 ein beträchtlicher Anstieg der Versorgungsempfängeranzahl von 107.500 (im Jahr 2005) auf knapp 172.000 zu erwarten. Über den gesamten Berechnungszeitraum, von 2005 bis 2050, fällt dieser jedoch mit 79% etwas niedriger aus als in den Ländern. Wie bereits die Bestandszahlen von 2005 bis 2010 andeuten, ist auf Bundesebene in den nächsten Jahren eine entgegengesetzte Entwicklung zu erwarten. Aufgrund des altersbedingten Ausscheidens der Pensionärsgruppe nach Art. 131 GG (Versorgungsempfänger des ehemaligen Deutschen Reiches und der Reichswehr) wird die Anzahl der Versorgungsempfänger des Bundes bis zum Jahr 2020 unter das heutige Niveau sinken. Anschließend wird es jedoch auch dort eine demographiebedingte Zunahme an Personen die Versorgungsleistungen beziehen geben. Nach der hier vorgestellten Vorausberechnung wird der Anstieg bis 2050, ausgehend von 2005, 14% betragen.

b) *Versorgungsausgaben*

In einem nächsten Schritt ist zu berücksichtigen, dass die künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben nicht nur von den Versorgungsempfängerzahlen, sondern insbesondere auch von der Höhe der jeweiligen Versorgungsbezüge abhängig ist. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, werden den Versorgungsempfängerzahlen die durchschnittlichen Versorgungsbezüge aus dem Jahr 2005 in detaillierter Gliederung¹¹⁵ zugerechnet. Darüber hinaus sind die bis 2050 in den einzelnen Jahren anfallenden Versorgungsleistungen von den künftigen Versorgungsanpassungen abhängig, welche wiederum von den gesellschafts- und finanzpolitischen Entwicklungen beeinflusst werden. Um dies in den Modellrechnungen abzubilden, werden die möglichen monetären Effekte, die sich aus der aufgezeigten Veränderung von Zahl und Struktur der Versorgungsempfänger ergeben, durch eine Vorausberechnung in drei Szenarien hinsichtlich der Bezügeentwicklung aufgezeigt (vgl. zu diesen Ausführungen *Färber et al. 2009*, S. 140 ff.).

Zunächst werden in einem *Basisszenario* für den gesamten Projektionszeitraum die typenspezifischen Durchschnittsbezüge des Basisjahres 2005 zugrunde gelegt. Diese Berechnungsvariante ohne Anpassung der Versorgungsbezüge zeigt, wie sich allein die zahlenmäßige und strukturelle Entwicklung der Versorgungsempfänger auf die Versorgungsausgaben auswirkt. In einem *Szenario 1* werden über den gesamten Berechnungszeitraum von 2005 bis 2050 moderate jährliche Besoldungsanpassungen, und somit in der Regel auch Versorgungsanpassungen, von 1,5% unterstellt. Diese jährliche Anpassung wird in *Szenario 2* auf 2,5% erhöht.¹¹⁶ Zudem werden die durch das Versorgungsreformgesetz von 1998 beschlossenen Minderungen der Versorgungsanpassungen und die schrittweise Absenkung des Versorgungsniveaus (Versorgungsänderungsgesetz 2001) in allen drei Varianten berücksichtigt.¹¹⁷

¹¹⁵ Gemäß der entsprechenden Fachserie des Statistischen Bundesamtes (vgl. StBA 2005a) ist eine Gliederung der Versorgungsbezüge nach Art der Versorgungsleistung, Gebiet, Status und Geschlecht möglich.

¹¹⁶ Der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung hat ebenfalls eine Variante 0, die der oben als Basisszenario bezeichneten Berechnung entspricht, und drei weitere Varianten (Variante 1 mit 1,5%, Variante 2 mit 2% und Variante 3 mit 3%) hinsichtlich der Versorgungsanpassungen vorzuweisen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränken sich die Modellrechnungen in dieser Arbeit auf zwei Berechnungsszenarien, die als Ober- und Untergrenze der künftig zu erwartenden Entwicklung interpretiert werden können.

¹¹⁷ Die Abflachung des Versorgungsniveaus um jährlich 0,54 Prozentpunkte wird im Modell von 2006 bis 2010 und die Anpassungsminderung um 0,2 Prozentpunkte von 2011 bis 2017 umgesetzt.

Tabelle 13: Entwicklung und Vorausberechnung der Versorgungsausgaben¹¹⁸ der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050

	Basis								Szenario 2			
	B	L	G	ges.	B	L	G	ges.	B	L	G	ges.
	in Mrd. EUR											
2005¹	4,9	17,7	2,9	25,5	4,9	17,7	2,9	25,5	4,9	17,7	2,9	25,5
2006	/	/	/	/	4,8	18,1	2,8	25,7	4,8	18,1	2,8	25,7
2007	/	/	/	/	4,8	18,8	2,9	26,5	4,8	18,8	2,9	26,5
2008	/	/	/	/	5,0	19,5	3,0	27,4	5,0	19,5	3,0	27,4
2009	/	/	/	/	5,1	20,7	3,1	28,9	5,1	20,7	3,1	28,9
2010	4,6	20,1	3,0	27,6	5,1	21,5	3,2	29,8	5,1	21,5	3,2	29,8
2015	4,7	24,0	3,3	31,9	5,4	27,8	3,8	37,0	6,0	30,7	4,2	40,8
2020	4,9	27,6	3,7	36,1	6,1	34,5	4,6	45,1	7,0	39,9	5,4	52,3
2025	5,2	29,8	4,1	39,1	7,0	40,2	5,5	52,7	8,5	48,9	6,7	64,1
2030	5,5	31,1	4,4	41,1	8,0	45,2	6,4	59,6	10,2	57,7	8,2	76,2
2035	5,7	31,8	4,6	42,1	8,8	49,7	7,2	65,8	11,9	66,7	9,7	88,3
2040	5,7	32,6	4,8	43,0	9,5	54,9	8,0	72,5	13,4	77,4	11,3	102,2
2045	5,8	33,8	4,9	44,5	10,6	61,3	8,9	80,8	15,7	90,7	13,2	119,5
2050	6,0	34,5	5,0	45,6	11,7	67,5	9,8	89,0	18,2	104,9	15,3	138,4
Zunahme 2005 - 2050	1,1 20%	16,8 96%	2,1 74%	20,0 78%	6,8 135%	49,8 282%	6,76 239%	63,4 248%	13,3 265%	87,2 494%	12,4 427%	112,9 442%
B = Bund, L = Länder, G = Gemeinden, ges. = gesamte Gebietskörperschaften												
¹ Basisjahr für die Vorausberechnung ab 2010												

Quelle: Eigene Berechnungen; StBA 2011a.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass für die hier präsentierte Vorausberechnung insbesondere zwei Annahmen des Dritten Versorgungsberichts nicht getroffen werden. Dies sind einerseits die unterstellten „sinkenden Durchschnittsbezüge“ für Versorgungsneuzugänge bis

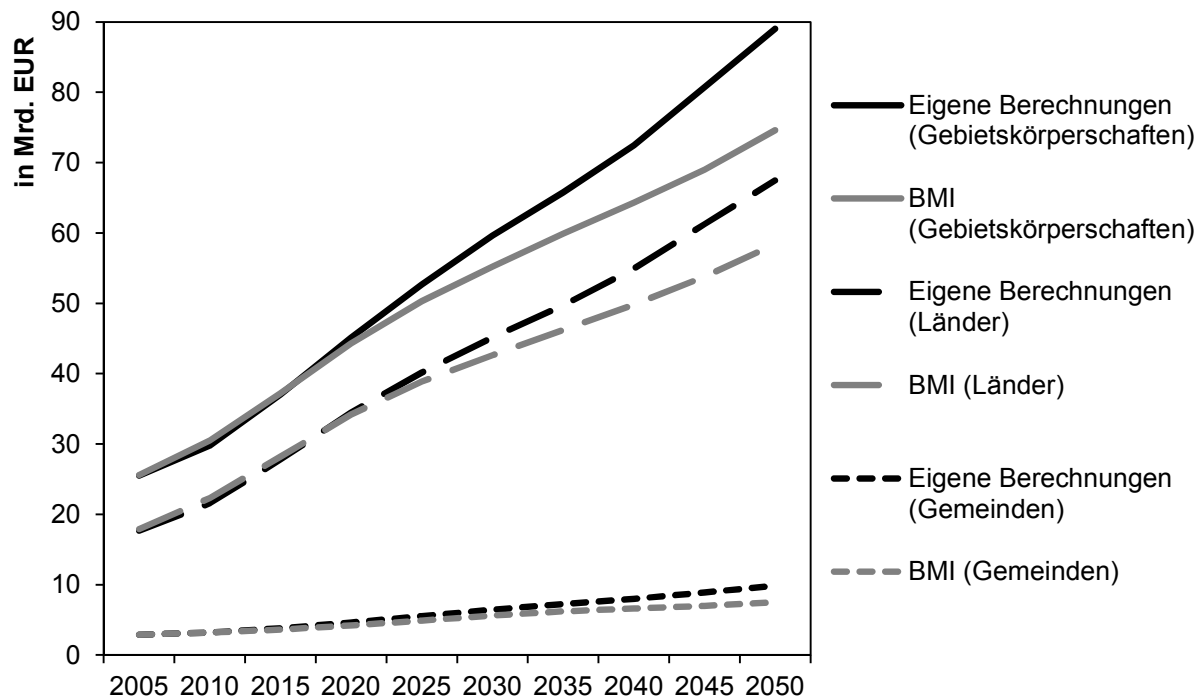
¹¹⁸ Die Versorgungsausgaben werden ohne Zuführungen zu den verordneten Versorgungsrücklagen (Versorgungsrücklagengesetz 1998) ausgewiesen. Zusätzlich aufgebaute Pensionsfonds, z.B. die der Länder Rheinland-Pfalz oder Hamburg, werden hier nicht gegengerechnet (vgl. jedoch die Abschnitte 4.1.1 und 4.2.2).

zum Jahr 2012 und andererseits die „Stelleneinsparungen“ bei Bundesbeamten bis zum Jahr 2010 (BMI 2005, S. 334, 336). Vielmehr werden in dem vorliegenden Modell die Versorgungsempfängerzahlen auf Basis einer konstanten Stellenanzahl¹¹⁹ und die Versorgungsbezüge auf Basis der Durchschnittsbezüge aus dem Jahr 2005 ermittelt. Hierdurch wird dem Ziel, eine Status-quo-Analyse der Beamtenversorgung vor Anhebung der Regelaltersgrenze vorzunehmen, Rechnung getragen. Darüber hinaus wird hierdurch ein Unterschätzen der künftigen Versorgungslasten vermieden, denn es ist zu erwarten, dass der Anteil an hochqualifizierten Bediensteten des höheren bzw. gehobenen Dienstes weiter zunehmen wird. Dieser strukturelle Effekt dürfte in der Versorgungspraxis die im Versorgungsbericht angenommenen kostensenkenden Effekte zumindest aufwiegen.

Die Ergebnisse der Vorausberechnung sind in Tabelle 13 aufgelistet. In den Jahren 2006 bis 2010 handelt es sich in Szenario 1 und 2 erneut um die aktuellsten Ist-Daten des Statistischen Bundesamtes, welche für das Basisszenario (mit Bezügen aus 2005) nicht relevant sind. Die Berechnungsergebnisse des Basisszenario zeigen, dass die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften allein durch den Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen von 25,5 Mrd. EUR im Jahr 2005 bis auf 41,1 Mrd. EUR im Jahr 2030, d.h. um rund 61%, ansteigen werden. Im Jahr 2050 ergeben sich aufgrund der veränderten Zahl und Struktur der Leistungsempfänger Versorgungsausgaben in einer Höhe von 45,6 Mrd. EUR. Diese strukturellen Effekte werden in den Szenarien 1 und 2 der Vorausberechnung durch die monetären Effekte der Versorgungsanpassungen verstärkt. Im Ergebnis erhöhen sich die Versorgungsausgaben der gesamten Gebietskörperschaften in Szenario 1 bis 2030 um 134% auf 59,6 Mrd. EUR und bis 2050 um insgesamt 248% auf 89 Mrd. EUR (vgl. Tabelle 13). Hingegen steigen sie im zweiten Szenario, aufgrund der unterstellten Besoldungsanpassungen von jährlich 2,5%, bis 2030 auf 76,2 Mrd. EUR und bis 2050 auf 138,4 Mrd. EUR an. Diese Entwicklung entspräche einer Zunahme der Versorgungsausgaben um 442% seit dem Jahr 2005 und unterstreicht die Bedeutung der künftigen Versorgungsanpassungen für die Ausgabenentwicklung.

¹¹⁹ Die Studie von *Westerhoff* aus dem Jahr 2007 (*Westerhoff* 2007, S. 28 f.) deutet auf eine stabile Stellenanzahl bei leicht sinkender „Vollzeitarbeitsäquivalente“ hin.

Abbildung 4: Entwicklung der Versorgungsausgaben – Vergleich mit dem Dritten Versorgungsbericht (Szenario 1 mit Besoldungsanpassung von 1,5% p.a.)



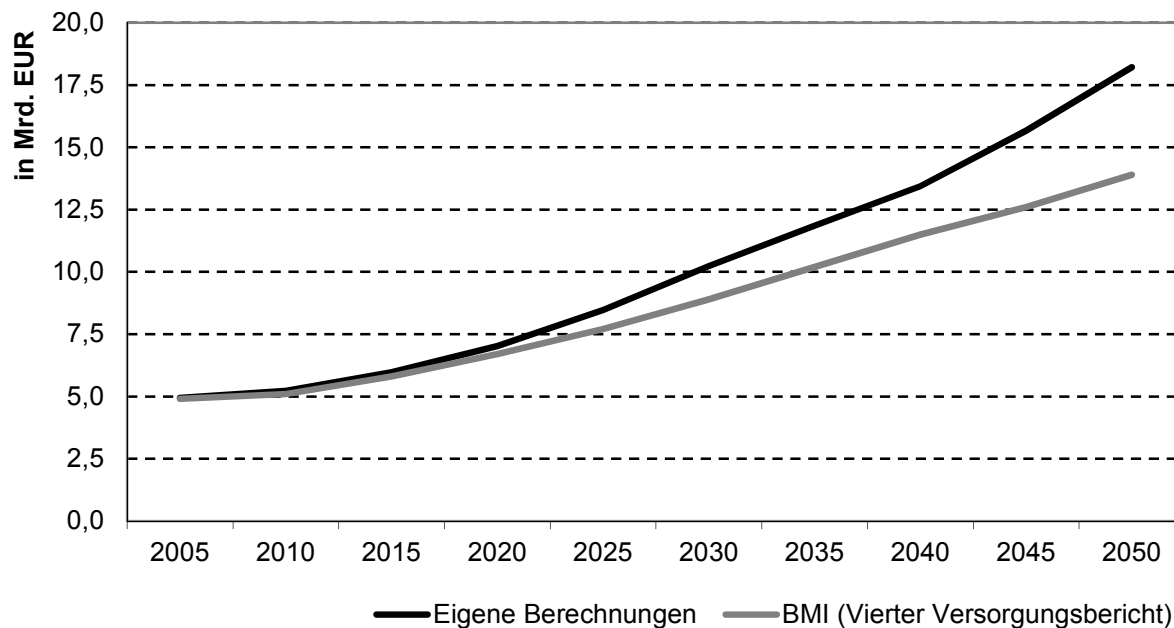
Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnungen sowie BMI 2005.

Wird die Ausgabenentwicklung in den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften getrennt betrachtet, so verdeutlichen die Zahlen erneut, dass die Landeshaushalte absolut und relativ mit den größten Ausgabenerhöhungen rechnen müssen. Abbildung 4 stellt den vorausgerechneten Anstieg der Versorgungsausgaben in den gesamten Gebietskörperschaften sowie in den Ländern und Gemeinden¹²⁰ für das Szenario 1 noch einmal graphisch dar. Um einen Vergleich mit den offiziellen Berechnungsergebnissen der Bundesregierung zu ermöglichen, werden dort auch die Berechnungsergebnisse der Variante 1 des Dritten Versorgungsberichts abgebildet. Dieser Berechnungsvariante liegen ebenfalls Besoldungsanpassungen von 1,5% p.a. zugrunde. Aus der Graphik ist ersichtlich, dass auch die Versorgungsausgaben nach den neuen Vorausberechnungen im Zeitablauf stärker steigen als im Dritten Versorgungsbericht erwartet. Nach den Berechnungen des BMI erhöhen sich die Ausgaben für Versorgungsleis-

¹²⁰ Die Ausgabenentwicklung des Bundes wird in einer separaten Graphik (Abbildung 5) dargestellt. Dies geschieht zum einen aus Gründen der Übersichtlichkeit, da die Werte des Bundes im gleichen Wertebereich wie die der Gemeinden liegen. Zum anderen wird für den Bund das Szenario 2 abgebildet, da nur dieses einen Vergleich mit den neuen Vorausberechnungen des BMI im Vierten Versorgungsbericht (BMI 2009a) ermöglicht.

tungen in den gesamten Gebietskörperschaften, ausgehend von 2005, lediglich um 191% auf 74,6 Mrd. EUR. Sie liegen somit um ca. ein Fünftel unter der oben präsentierten Vorausberechnung (vgl. Tabelle 13).

Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsausgaben beim Bund – Vergleich mit dem Vierten Versorgungsbericht (Szenario 2 mit Besoldungsanpassung von 2,5% p.a.)



Quelle: Eigene Darstellung; Eigene Berechnungen sowie BMI 2009a.

Den Vorausberechnungen für den Bund können schließlich die offiziellen Zahlen des aktuellen Vierten Versorgungsberichtes (BMI 2009a) gegenübergestellt werden. Allerdings enthält dieser keine Berechnungsvariante mit jährlichen Besoldungsanpassungen von 1,5%. Vielmehr werden dort in einer neuen Berechnungsvariante 1 jährliche Besoldungsanpassungen von 2% unterstellt (vgl. BMI 2009a, S. 60 f.). Die Ergebnisse der jeweiligen Vorausberechnungen für den Bund können jedoch anhand des Szenarios 2 verglichen werden, da der Vierte Versorgungsbericht nun auch eine neue Berechnungsvariante 2 mit unterstellten jährlichen Anpassungen von 2,5% enthält. Auch in dieser Gegenüberstellung weisen die Modellrechnungen im Zeitablauf einen stärkeren Anstieg der Versorgungsausgaben aus als die offiziellen Zahlen des BMI¹²¹ (vgl. Abbildung 5). Bereits im Jahr 2030 liegen die Ausgaben um mehr als 1 Mrd.

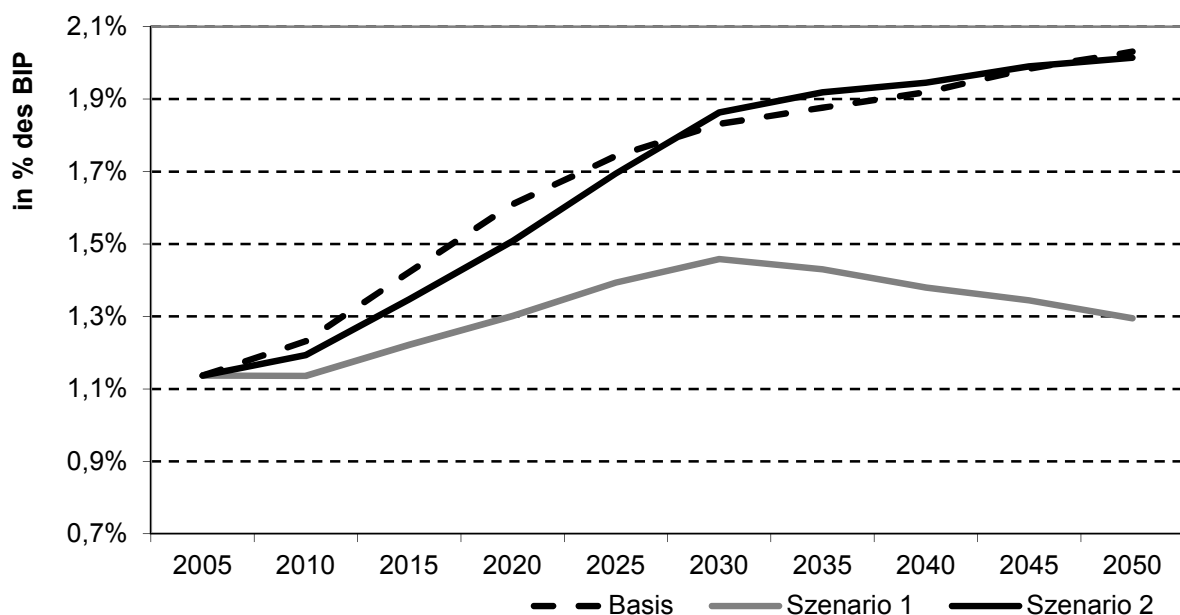
¹²¹ Allerdings berücksichtigt der Vierte Versorgungsbericht bereits die Anhebung der Regelaltersgrenze, was einen Teil der Differenz zwischen den Modellrechnungen erklärt (vgl. hierzu Abschnitt 5.3).

EUR über den Ergebnissen des Vierten Versorgungsberichtes. Bis zum Jahr 2050 erhöht sich die Differenz gar auf über 4 Mrd. EUR.

c) *Versorgungsausgaben- und Versorgungssteuerquoten*

Die bisher vorgestellten, absoluten Zahlen zu den Versorgungsausgaben lassen allerdings noch keine Aussagen über die zu erwartende finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte und somit der künftigen Generationen von Steuerzahlern zu. Deshalb werden in den einschlägigen Studien üblicherweise Versorgungsausgaben- und Versorgungssteuerquoten ermittelt (vgl. exemplarisch Färber 1995; Färber et al. 2009, 2011b; Werding/Hoffmann 2008, S. 55 f.), um die Ausgabenentwicklung der Beamtenversorgung bewerten und Rückschlüsse hinsichtlich intergenerativer Verteilungswirkungen ziehen zu können. Hierbei setzt die *Versorgungsausgabenquote* die Versorgungsausgaben ins Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung des jeweiligen Zeitraumes, ausgedrückt durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die *Versorgungssteuerquote* stellt die Versorgungsausgaben hingegen als Prozentsatz der Steuern dar, die in der entsprechenden Periode von der Gebietskörperschaft eingenommen werden.

Abbildung 6: Entwicklung der Versorgungsausgabenquote der Gebietskörperschaften insgesamt von 2005 bis 2050



Eigene Berechnungen (unter Verwendung der BIP-Daten von Scholz 2009, S. 201 f.)

Im Basisszenario der Modellrechnungen wird zur Ermittlung dieser Quoten konsequenterweise stets das BIP des Jahres 2005 verwendet, da auch die Versorgungsbezüge durchweg auf das Jahr 2005 abstellen. Hingegen sind in den Szenarien 1 und 2 Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2050 zu treffen. Hierzu wurden die

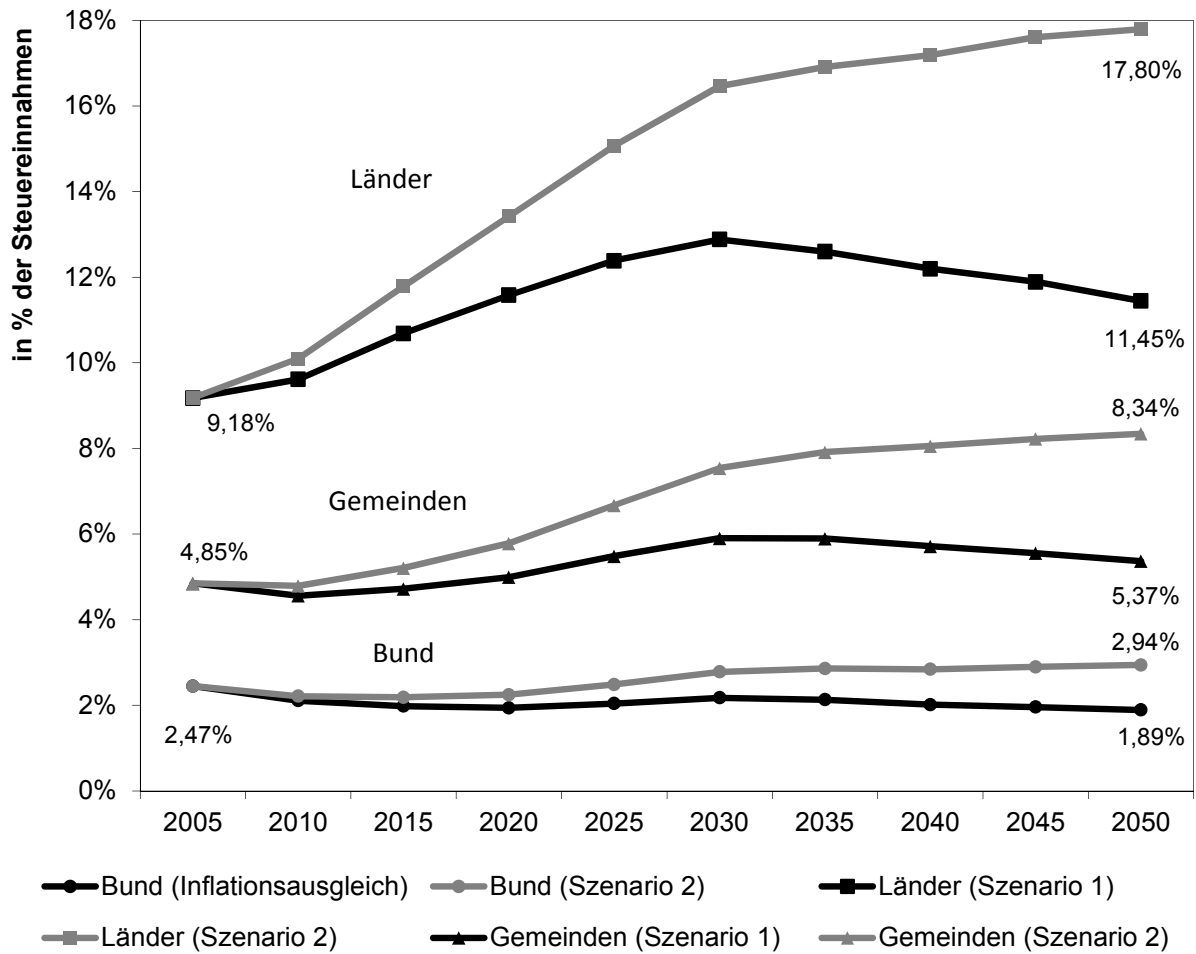
vorliegenden Modellrechnungen an dem „Baseline scenario“ einer Studie der International Labour Organization mit dem Titel „The Social Budget of Germany“ (Scholz 2009, S. 57 ff.) ausgerichtet. Die dortige Projektion des BIP eignet sich in besonderem Maße für Modellrechnungen zu den Versorgungslasten, da auch Scholz die demographische Entwicklung über ihren Einfluss auf Erwerbspersonenzahl und Produktivitätsfortschritt als wesentliche Determinante für sein gesamtwirtschaftliches Modell berücksichtigt. Darüber hinaus wird ab 2010 eine gleichbleibende Inflationsrate von jährlich 1,5% unterstellt. Die vollständigen BIP-Werte in jeweiligen Preisen sowie weitere Details sind im Anhang A.1.1 aufgelistet.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklungen der Versorgungsausgabenquote bis zum Jahr 2050 in den verschiedenen Szenarien, welche sich auf Basis dieser BIP-Werte ergeben. Dabei ist anzumerken, dass die Leistungsempfänger der Beamtenversorgung im Szenario 1 aufgrund der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht am realen Wirtschaftswachstum beteiligt werden. Sie erhalten in dieser Berechnungsvariante durch die Versorgungsanpassungen von 1,5% jährlich einen Inflationsausgleich¹²². Dennoch steigt bereits in diesem Szenario die Versorgungsausgabenquote von 1,14% des BIP (2005) auf 1,46% im Jahr 2030 an. Danach fällt sie wieder leicht ab, da die gesamtwirtschaftliche Leistung ab diesem Zeitpunkt schneller wächst als die Versorgungsausgaben.¹²³ Werden die pensionierten Beamten jedoch durch die Versorgungsanpassungen jährlich mit real 1% am Wirtschaftswachstum beteiligt (Szenario 2), so steigt die Versorgungsausgabenquote bis 2050 auf 2,01% des BIP an. Durch einen Vergleich des Quotenverlaufs im Szenario 2 und im Basisszenario wird deutlich, dass das Wirtschaftswachstum die steigenden Versorgungslasten in Szenario 2 bis zum Jahr 2020 noch etwas abfedern kann. In den darauf folgenden 10 Jahren ändert sich dies, da die demographische Komponente zwischen 2020 und 2030 die Wachstumsmöglichkeiten der Volkswirtschaft einschränkt.

¹²² In den Jahren 2011 bis 2017 ist auch ein Inflationsausgleich nicht gewährleistet, da die jeweiligen Anpassungen um 0,2 Prozentpunkte für die Bildung der Versorgungsrücklage gekürzt werden.

¹²³ Die Versorgungsausgabenquote im Basisszenario kann alternativ als eine Berechnungsvariante interpretiert werden, bei der die Versorgungsbezüge jedes Jahr exakt im gleichen Maße erhöht werden wie das BIP ansteigt. Eine Auflistung der vollständigen Berechnungsergebnisse zu den Versorgungsausgabenquoten findet sich in Anhang A.1.2.

Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungssteuerquoten für die einzelnen Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050



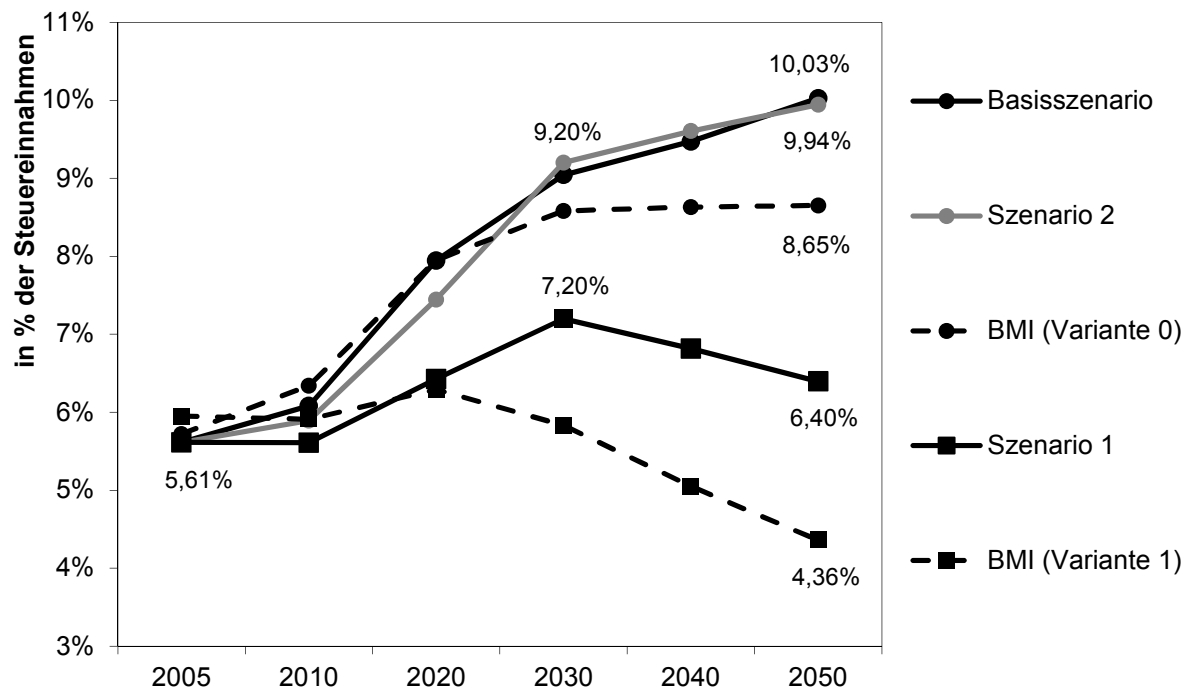
Quelle: Eigene Berechnungen (unter Verwendung von Scholz 2009, S. 201 f.)

In einem nächsten Schritt sind die aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultierenden Steuereinnahmen der jeweiligen Jahre zu bestimmen, um Versorgungssteuerquoten berechnen zu können. Da die Modellrechnungen in erster Linie konsistent und übersichtlich sein sollen, wird die derzeitige Steuerquote¹²⁴ vereinfachend bis ins Jahr 2050 fortgeschrieben und auf das jeweilige BIP angewendet. Hierbei wird eine normierte Steuerquote in Höhe von 21,24%, das

¹²⁴ Es handelt sich hierbei um die Steuerquote nach Abgrenzung der Finanzstatistik.

arithmetische Mittel aus den Jahren 1997 bis 2007, angesetzt.¹²⁵ Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften erfolgt ebenfalls über den gesamten Berechnungszeitraum auf Basis einer derart normierten Verteilung, wonach der Bund 42,4%, die Länder 40,4%, die Gemeinden 12,6% und die EU 4,6% der Steuereinnahmen erhalten. Abbildung 7 zeigt die Versorgungssteuerquoten die sich demzufolge für die einzelnen Gebietskörperschaften in den realitätsnahen Szenarien 1 und 2 ergeben.

Abbildung 8: Vergleich der Vorausberechnungen zur Entwicklung der Versorgungssteuerquoten der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050



Quelle: Eigene Berechnung, BMI 2005.

Die Graphik verdeutlicht, dass die Haushaltsbelastung durch die Versorgungsausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden bereits heute unterschiedlich ist. In Zukunft werden sich diese Unterschiede weiter verstärken. Der Bund, dessen Versorgungssteuerquote im Jahr 2005 mit 2,47% vergleichsweise niedrig ausfällt, muss lediglich im Szenario 2 mit einer geringen Mehrbelastung durch die Versorgungsausgaben rechnen. Hingegen kommt auf die Gemein-

¹²⁵ Um repräsentative Berechnungsergebnisse zu erhalten, wird in allen Berechnungsvarianten auf diese Steuerquote und nicht auf die Steuerquote des Basisjahres 2005 abgestellt. Letztere war für die Bundesrepublik untypisch niedrig und stellte mit 20,1% einen „Ausreißer“ in der langfristigen Entwicklung dar. Die Daten zu den verwendeten Steuerquoten und zur Verteilung der Steuereinnahmen finden sich in BMF 2008a, 2008b und 2008c.

den und die Länder auch dann eine finanzielle Mehrbelastung zu, wenn die Versorgungsempfänger in den kommenden Jahren stets nur einen Inflationsausgleich aus ihren Einkommensanpassungen erhalten. Bei den Gemeinden erhöht sich die Quote in diesem Szenario ausgehend von 4,85% im Jahr 2005 bis zum Jahr 2030 um rund einen Prozentpunkt. Werden die Pensionäre jedoch jährlich mit einem Prozent am realen Wachstum beteiligt, verdoppelt sie sich beinah. Für die Länder, die bereits heute mit 9,2% die höchste Quote aufweisen, ist auch der Anstieg der Haushaltsbelastungen am stärksten. Selbst in Szenario 1 wird sich die Versorgungssteuerquote bis 2030 um 3,8 Prozentpunkte erhöhen. In Szenario 2 beanspruchen die Versorgungsausgaben im Jahr 2050 fast 18% der Steuereinnahmen, was einem Anstieg der Versorgungssteuerquote um knapp 9 Prozentpunkte entspricht.

Werden die Gebietskörperschaften insgesamt betrachtet, so wird die künftige Dynamik der Versorgungssteuerquote vor allem durch die Entwicklung in den Ländern bestimmt. Ausgehend von 5,61% in 2005 und knapp 6% in 2009 wird sich die Versorgungssteuerquote der Gebietskörperschaften in Deutschland bis zum Jahr 2030 auf einen Wert zwischen 7,2% (Szenario 1) und 9,2% (Szenario 2) erhöhen. Ob die Haushaltsbelastung durch die Beamtenversorgung nach 2030 weiter zunimmt oder wieder sinkt, hängt bei dieser Status-quo-Fortschreibung insbesondere von der Höhe der jährlichen Versorgungsanpassungen ab. In Abbildung 8 werden die Berechnungsergebnisse der Szenarien 1 und 2 graphisch veranschaulicht. Auch werden erneut die vergleichbaren Berechnungsvarianten des Dritten Versorgungsberichts der Bundesregierung mit abgebildet. Das BMI sagt – wie nach den oben präsentierten Zahlen zu den Versorgungsausgaben zu erwarten – einen deutlich schwächeren Anstieg der Versorgungssteuerquoten voraus (BMI 2005, S. 357, 369). In der Variante 1 des Versorgungsberichtes („Inflationsausgleich für die Versorgungsempfänger“) wurde eine Versorgungssteuerquote errechnet, die bis 2030 relativ konstant bei 6% liegt und anschließend bis 2050 auf 4,36% fällt. Auch die Variante 0 des BMI bleibt deutlich unter dem hier vorgestellten Basisszenario. Laut Versorgungsbericht würden die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften im Jahr 2050 lediglich 8,65% ihrer Steuereinnahmen in Anspruch nehmen. Nach den aktuellen eigenen Vorausberechnungen beträgt die Versorgungssteuerquote im Basisszenario zu diesem Zeitpunkt jedoch 10,03%.

4.2.2 Fiskalische Auswirkungen der Reformmaßnahmen

Die Ursachen für die bevorstehende Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen und der Versorgungsausgaben in den nächsten vierzig Jahren wurden in Kapitel 3 ausführlich herausgearbeitet. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der starke Anstieg bis zum Jahr 2030 vor allem aus der Personalexpansion in den sechziger bis achtziger Jahren im öffentlichen Dienst resultiert. Die in diesem Zeitraum eingestellten Bediensteten erreichen in den nächsten 20 Jahren die Pensionsaltersgrenzen. Zusätzlich erhöht die stetig zunehmende Lebenserwartung die Versorgungsempfängerzahlen durch längere Ruhestandsphasen. Dieser Effekt bewirkt auch nach 2030 einen weiteren, wenn auch gedämpften Anstieg der Zahl an Leistungsbezieher. Insgesamt tragen auch die in den neunziger Jahren neu begründeten Beamtenverhältnisse in den neuen Bundesländern sowie der steigende Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen unter den Beamten zum Anstieg der Versorgungslasten für die Gebietskörperschaften bei (vgl. BMI 2005, S. 340 f.). Grundsätzlich wird demnach der Bereich für die künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben für Beamte und deren Hinterbliebene weitestgehend durch die derzeitige Personalstruktur des öffentlichen Dienstes und durch die Mortalität der Leistungsempfänger vorgegeben.

a) Konsolidierungseffekte bisheriger Reformen

In der Diskussion um die hierdurch zu erwartenden Finanzierungsprobleme wird – berechtigterweise – eine Ausrichtung des Versorgungssystems auf Nachhaltigkeit gefordert (vgl. exemplarisch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 2006). Allerdings greifen viele Studien zu diesem Thema zu kurz, da in der Regel unter Nachhaltigkeit ausschließlich die fiskalische Nachhaltigkeit mit Blick auf die Finanzierung der Beamtenversorgung verstanden wird. Im Rahmen der theoretischen Ausführungen zum Zielsystem der Beamtenversorgung wurde gezeigt, dass dieser Aspekt einer ökonomischen Nachhaltigkeit durchaus ein entscheidendes Nachhaltigkeitskriterium darstellt. Allerdings ist darüber hinaus auch die Leistungsseite, bspw. mit ihren Wirkungen auf der sozialen Nachhaltigkeitsebene und als Instrument der Personalpolitik, in ein ganzheitliches Nachhaltigkeitskonzept einzubeziehen. Bevor sich der nachfolgende Abschnitt 4.3 aus diesen Gründen ausführlich mit dem Leistungsniveau der Beamtenversorgung auseinandersetzt, soll an dieser Stelle die häufig geführte Diskussion um eine fiskalische Nachhaltigkeit in der Beamtenversorgung aufgegriffen werden. Schließlich liefern die oben vorgestellten Versorgungsausgaben- und Versorgungssteuerquoten insbesondere Informationen über die fiskalische Nachhaltigkeit für den Fall, dass die

derzeitige Ausgestaltung des Versorgungssystems beibehalten wird. Nachhaltigkeit in diesem Sinn läge zunächst einmal vor, wenn durch die Beamtenversorgung keine Lasten auf spätere Generationen von Steuerzahlern verschoben werden und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte (vgl. SVR 2003) nicht gefährdet wird.

Werden diesbezüglich die Berechnungsszenarien 1 und 2 der Modellrechnungen als Ober- und Untergrenzen der Entwicklungsmöglichkeiten der Versorgungslasten betrachtet, ist davon auszugehen, dass der Anteil an Steuereinnahmen, der in den Gebietskörperschaften durch die Versorgungsausgaben in Anspruch genommen wird, bis zum Jahr 2030 rasant ansteigen wird. Auch danach ist zu erwarten, dass er deutlich über dem heutigen Niveau verbleibt (vgl. Abbildung 8). Folglich kommen auf die Gebietskörperschaften trotz der bisherigen Reformen der Beamtenversorgung¹²⁶ große Finanzierungsprobleme zu. Steigende Versorgungsausgaben treffen auf sinkende Wachstumsraten der Staatseinnahmen, was den Druck auf die öffentlichen Haushalte in besonderem Maß erhöht und insbesondere die Tragfähigkeit der Haushalte in den Bundesländern zweifelhaft erscheinen lässt. Weitere bzw. weitreichendere Reformmaßnahmen sind folglich unabdingbar, wenn eine fortlaufende intergenerative Lastenverschiebung vermieden und die Versorgungszusagen gesichert werden sollen.

Insbesondere dem zuletzt genannten Nachhaltigkeitskriterium, der langfristigen Absicherung der Versorgungszusagen, sollte in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden, da es in der engen Definition der fiskalischen Nachhaltigkeit keine Berücksichtigung findet. Wenn ab dem Jahr 2020 durch die neue Schuldenregel eine finanzielle Lastenverschiebung auf künftige Generationen von Steuerzahlern vollständig unterbunden wird, ist als Reaktion eine verstärkte Lastenüberwälzung auf künftige Generationen von Versorgungsempfängern zu erwarten. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben aus dem laufenden Haushalt beibehalten wird und somit für den an kurzfristigen Legislaturperioden orientierten Gesetzgeber Anreize bestehen, in der Zukunft anfallende Kosten zu vernachlässigen oder gar künftige Versorgungsabsenkungen einzukalkulieren.

¹²⁶ Allerdings wird die Anhebung der Regelaltersgrenze beim Bund und in einzelnen Ländern in den Modellrechnungen noch nicht berücksichtigt. Die Auswirkungen dieser Reformmaßnahme werden im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlich diskutiert.

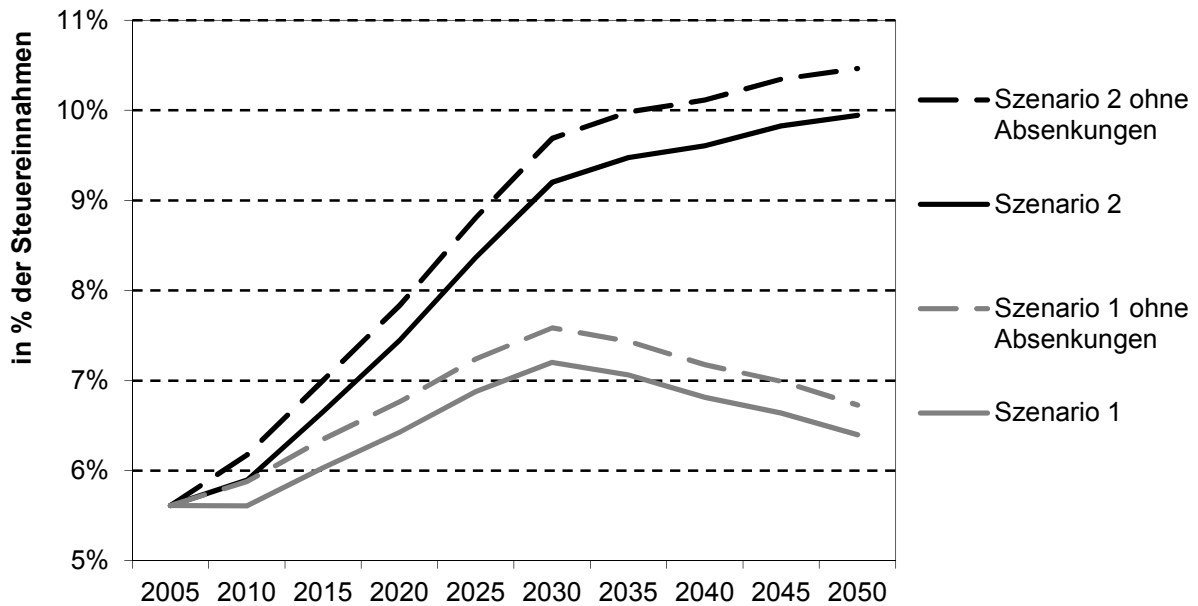
Tabelle 14: Jährliche Einspareffekte der Gebietskörperschaften durch die beschlossene Absenkung der Versorgungsbezüge (ab Basisjahr 2005)

	Einsparungen			
	Szenario 1		Szenario 2	
	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR	in %
2010	1,43	4,8%	1,50	4,8%
2020	2,4	5,2%	2,7	5,2%
2030	3,2	5,3%	4,1	5,3%
2040	3,9	5,3%	5,4	5,3%
2050	4,7	5,3%	7,2	5,3%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese These wird durch die qualitative Betrachtung der Reformmaßnahmen bis zum Jahr 2009 gestützt (vgl. Abschnitt 4.1): Bis auf wenige Ausnahmen hat der Gesetzgeber in den letzten 20 Jahren eher kurzfristig orientierte Leistungseinschnitte in der Beamtenversorgung vorgenommen um den Finanzierungsproblemen zu begegnen, ohne dass grundlegende strukturelle Mängel des Alterssicherungssystems beseitigt wurden. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche quantitativen Auswirkungen die wichtigsten dieser Reformmaßnahmen auf die Ausgabenentwicklung haben. Konkret werden anhand einer Vergleichsrechnung die Versorgungsausgaben ermittelt, die ausgehend von der Versorgungssituation in 2005 angefallen wären, wenn die anschließende Absenkung der Versorgungsbezüge, durch die Reduzierung des Ruhegehaltssatzes bis 2011 (Versorgungsänderungsgesetz 2001) und die geminderten Versorgungsanpassungen zwischen 2011 und 2017 (Versorgungsreformgesetz 1998), nicht veranlasst worden wäre. Mit Hilfe dieser vergleichenden Modellrechnung können die jährlichen Einsparungen der gesamten Gebietskörperschaften bestimmt werden, die allein ab dem Jahr 2005 aus den beiden genannten Reformmaßnahmen resultieren. Die Ergebnisse sind in Tabelle 14 aufgelistet.

Abbildung 9: Einspareffekt durch die Absenkung der Versorgungsbezüge anhand der Versorgungssteuerquote



Eigene Berechnungen

Die Einspareffekte für die gesamten Gebietskörperschaften betragen, je nach Berechnungsvariante, bereits im Jahr 2010 zwischen 1,4 und 1,5 Mrd. EUR. Im Haushaltsjahr 2050 werden die jährlichen Einsparungen zwischen 4,7 und 7,2 Mrd. EUR liegen. Somit bewirken die auf das Jahr 2005 folgenden Teilschritte der Reformmaßnahmen jährliche Einsparungen von rund 5% der Gesamtausgaben. Abbildung 9 verdeutlicht die hieraus resultierende Auswirkung auf die Versorgungssteuerquote der Gebietskörperschaften graphisch. Es wird ersichtlich, dass sich die Versorgungssteuerquote über den gesamten Betrachtungszeitraum der Modellrechnung hinweg durch die besagten Kürzungen des Versorgungsniveaus im Mittel um 0,31 (Szenario 1) bzw. um 0,4 Prozentpunkte (Szenario 2) reduziert. Darüber hinaus betragen, nach einer Studie von *Westerhoff*, die Einsparungen von Bund, Ländern und Gemeinden zwischen 1997 und 2006 im Bereich der Beamtenversorgung 7,56 Mrd. EUR (vgl. *Westerhoff* 2009).¹²⁷ Dies entspricht 3,2% der in diesem Zeitraum angefallenen Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften. Zusammengenommen liegen demnach die Einsparungen, durch die seit dem Jahr 1992 vorgenommenen Leistungskürzungen, überschlägig bei rund 10% der Versorgungsausgaben. Um im Jahr 2050 die Versorgungsausgabenquote aus dem Jahr 2005 zu er-

¹²⁷ In diesem Betrag wurden allerdings keine „Zinsaufschläge“ berücksichtigt (vgl. hierzu *Westerhoff* 2009, S. 227 ff.). Gemeint ist hiermit wohl, dass in dieser Studie keine Diskontierung der jeweiligen Versorgungsausgaben vorgenommen wurde.

reichen, wären jedoch Einsparungen in einer Höhe von 15,5 Mrd. EUR (Szenario 1) bzw. 67,5 Mrd. EUR (Szenario 2) notwendig. Dies bedeutet, dass je nach Berechnungsszenario insgesamt Leistungseinsparungen zwischen 20% und 50% erforderlich wären, um dieses äußerst fragwürdige Ziel zu erreichen.

Als Ergebnis der Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung ist festzuhalten, dass der für die Versorgungsleistungen aufzuwendende Anteil der Steuereinnahmen durch die vorgenommenen Leistungskürzungen zwar gesenkt werden konnte, der Trend steigender Versorgungslasten jedoch nicht abgewendet wird. Die Größenordnung der bisher erzielten Einsparungen verdeutlicht, dass allein Leistungskürzungen kein geeignetes Mittel darstellen, um die Finanzierungsprobleme der Beamtenversorgung zu lösen. Sollte dennoch der Versuch unternommen werden die künftigen Finanzierungslasten vollständig als Leistungskürzungen auf die Beamten zu überwälzen, wäre eine Lebensstandardsicherung der Pensionäre aus den drei Säulen der Alterssicherung nicht mehr zu gewährleisten. Vielmehr würde das Bestreben sowohl das traditionelle Finanzierungssystem beizubehalten als auch die relativen Versorgungsbelastungen für die Steuerzahler auf heutigem Niveau zu belassen, bereits in Szenario 1 Einschnitte auf der Leistungsseite erfordern, die mit der Bifunktionalität der Beamtenversorgung nicht mehr vereinbar wären.

b) Ansatzpunkte für Reformen

In der derzeitigen Situation der Beamtenversorgung sind die Ansatzmöglichkeiten für Reformen, die langfristig zur finanziellen Stabilität des Versorgungssystems beitragen, begrenzt. Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklungen und der Versäumnisse in der Vergangenheit, die hier vereinfacht als „Altlasten“ bezeichnet werden, existieren kurz- bis mittelfristig aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nur zwei grundsätzliche Optionen, um den ansteigenden Versorgungslasten zu begegnen:

1. Die Absenkung der Versorgungsausgaben und/oder
2. die Erhöhung der für die Beamtenversorgung zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel.

Zur Ausgestaltung und konkreten Umsetzung der beiden Optionen können jedoch jeweils unterschiedliche Instrumente bzw. Stellschrauben verwendet werden. Bei der Minderung der Versorgungsausgaben kann zum einen – wie in der Vergangenheit hauptsächlich geschehen – auf direkte (reale) Kürzungen der Versorgungsbezüge, einschließlich der ruhegehaltfähigen Besoldungsbezüge, gesetzt werden. Darüber hinaus wäre es allerdings möglich, die Leis-

tungsseite derart umzugestalten, dass den Bediensteten Möglichkeiten gegeben und Anreize gesetzt werden, ihr Pensionseintrittsverhalten in Zukunft aus Eigeninteresse zu ändern. Denn anders als explizite Leistungskürzungen, die stets einen Eingriff in den Besitzstand der Bediensteten darstellen, die über ihr gesamtes Erwerbsleben auf die Alterssicherungsbezüge vertraut haben, bietet eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit grundsätzlich den Beamten auch die Möglichkeit den (monatlichen) Leistungsanspruch weiter zu erhöhen. Auf diesem Weg könnten die künftigen Versorgungsausgaben reduziert werden, ohne direkte Absenkungen am Niveau der monatlichen Versorgungsbezüge vornehmen zu müssen. Darüber hinaus sind durch ein Hinausschieben des Pensionseintritts im öffentlichen Dienst zusätzliche Kostenersparnisse dadurch zu erzielen, dass die Personalkosten für nachrückende Beamte erst später anfallen. Grundsätzlich ist, wie bereits bei der theoretischen Analyse des traditionellen Finanzierungssystems der Beamtenversorgung festgestellt (vgl. Abschnitt 2.4.2), in der Stellenanzahl für Beamte eine weitere Stellschraube für die Höhe der Versorgungsausgaben zu sehen, die jedoch erst zeitlich verzögert wirkt. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive wird deshalb häufig gefordert, dass die Relation der Anzahl an Bediensteten im öffentlichen Dienst zur Gesamtbevölkerung gewahrt bleiben sollte, um langfristig die Finanzierbarkeit der Personalausgaben gewährleisten zu können (vgl. hierzu *Besendorfer et al. 2005*; *Andel 1998*, S. 198 ff.; *Westerhoff 2009*, S. 232 ff.).

Mit Blick auf die zweite Option, eine Erhöhung der Finanzmittel, haben die Gebietskörperschaften bei steigenden Versorgungssteuerquoten nur die Möglichkeit andere Staatsausgaben zu kürzen oder zusätzliche Finanzierungsmittel über Steuererhöhungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist es hierbei weder erforderlich noch aus intergenerativer Verteilungsperspektive ratsam, dass die entsprechenden Maßnahmen bis zu den Perioden der höchsten Versorgungssteuerquoten aufgeschoben werden. Des Weiteren kann, neben Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, ein stärkeres Wirtschaftswachstum c.p. zu Steuermehreinnahmen führen und somit die Finanzierungsbasis der Beamtenversorgung erhöhen.

Die verfügbaren Instrumente verdeutlichen die Brisanz steigender Versorgungslasten für die öffentlichen Haushalte sowie die politischen Akteure, denn keine der angeführten Handlungsoptionen ist (politisch) „leicht“ durchsetzbar. Zudem gilt es im Rahmen der Reformen den Zielkonflikt zwischen einer künftig wachsenden finanziellen Belastung für die Steuerzahler und einer fortlaufenden Leistungsreduzierung für den im Versorgungssystem abgesicherten Personenkreis befriedigend zu lösen. Die Schwierigkeiten, die sich diesbezüglich aus wirtschaftstheoretischer und polit-ökonomischer Sicht im traditionellen Finanzierungssystem

der Beamtenversorgung ergeben, wurden in den Kapiteln 2 und 3 aufgezeigt. Sie resultieren überwiegend daraus, dass die Vorgehensweise der Gebietskörperschaften, die Versorgungsausgaben ausschließlich aus den laufenden Haushalten zu finanzieren, weder aus der Kostenperspektive verursachungsgerecht noch aus finanzpolitischer Perspektive sinnvoll ist. Die voranstehenden Modellrechnungen haben veranschaulicht, wie hoch die finanziellen Lasten sind, die „der öffentliche Dienst“ seit fast vier Jahrzehnten durch diese Versorgungsfinanzierung ohne (ausreichende) Bildung von Rücklagen vor sich herschiebt.

c) *Rücklagen und Fonds*

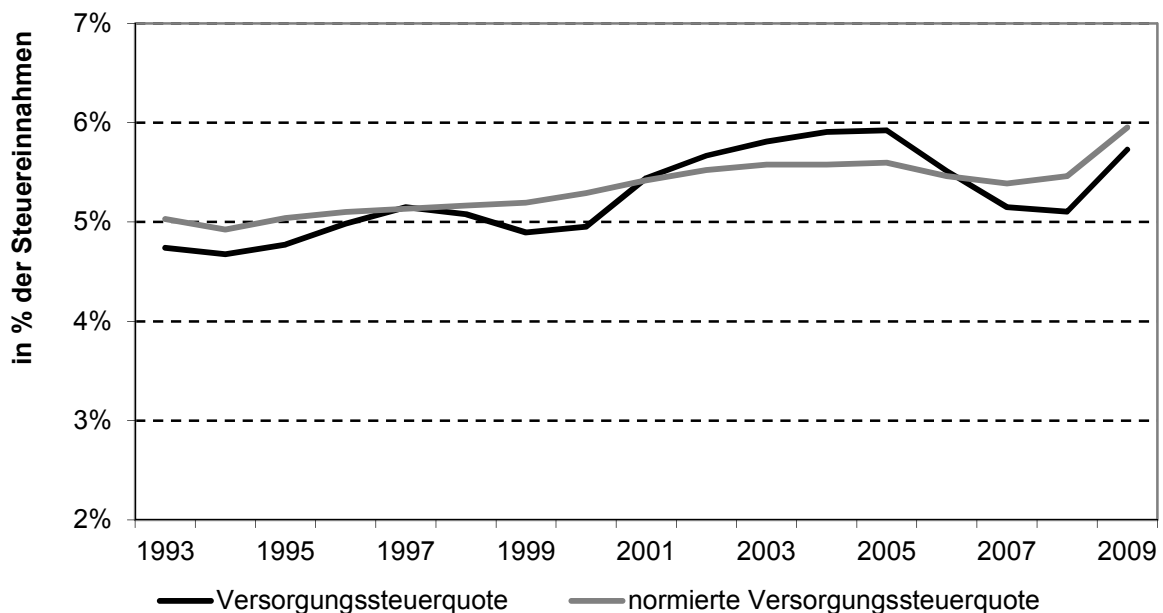
Die seit 1998 gebildeten Versorgungsrücklagen sowie ggf. darüber hinaus vorhandene Versorgungsfonds der Gebietskörperschaften wurden in den Modellrechnungen zur Versorgungssteuerquote bisher noch nicht gegengerechnet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zum einen keine umfassende Zusammenstellung der derzeitigen Fondsvermögen vorliegt und des Weiteren bis dato in den wenigsten Gebietskörperschaften präzise Regelungen zur Entnahme der angesparten Mittel existieren. Lediglich das Versorgungsrücklagengesetz 1998 sieht (ursprünglich) ein Auflösen der Rücklagen im Zeitraum von 2018 bis 2032 vor. Große Entlastungswirkungen sind aus diesen Versorgungsrücklagen jedoch nicht zu erwarten.¹²⁸ Ende 2008 hatte das in diesem Zusammenhang errichtete Sondervermögen des Bundes einen Marktwert von rund 2,6 Mrd. EUR und es werden zwischen 2018 und 2032 jährliche Entlastungen von 500 Mio. EUR erwartet (vgl. BMI 2009a, S. 58 f.).¹²⁹ Hinsichtlich der Versorgungsrücklagen der Länder zeichnet sich ein sehr heterogenes Bild. Die letzte vollständige Zusammenstellung gibt den Bestand der Sondervermögen am 31.12.2003 wieder (BMI 2005, S. 419 ff.). Zu diesem Zeitpunkt hatte der Fonds in Nordrhein-Westfalen den höchsten Marktwert mit 440 Mio. EUR und einem voraussichtlichen Bestand im Jahr 2017 von 6 Mrd. EUR. Die beiden anderen „großen“ Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg folgten mit Beständen von 200 Mio. bzw. 243 Mio. EUR und für 2017 wurden Vermögenzuwächse auf 3,7 bzw. 4 Mrd. EUR erwartet.

¹²⁸ Zumal es nur in Szenario 1 der Vorausberechnung ab 2035 überhaupt zu einer Trendwende hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungslasten kommt.

¹²⁹ Das BMI weist diesbezüglich zwar auf die Abhängigkeit von der Renditeentwicklung hin, macht jedoch keinerlei Angaben zur geschätzten Verzinsung oder den unterstellten Anpassungsschritten.

Für eine Bewertung dieser im Jahr 1998 beschlossenen Versorgungsrücklagen ist zu betonen, dass aus intergenerativer Sicht hierdurch zwar die Versorgungslast im Entnahmezeitraum leicht abgesenkt wird, jedoch langfristig finanzielle Lastenverschiebungen nicht vermieden werden. Vielmehr folgt das Instrument der Versorgungsrücklagen dem bisherigen Tenor der Reformen, indem lediglich „Altlasten“ über Leistungsminderungen, in Form abgesenkter Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, auf die aktiven Beamten und die Bestandspensionäre überwältigt werden. Somit wurde in den letzten Jahren in der Beamtenversorgung fast ausschließlich der Versuch unternommen die erforderlichen Mittel durch Einkommensverluste der Beamten zu „erwirtschaften“. Hingegen blieb die Versorgungssteuerquote seit 1993, als mit dem Umbau der Versorgungsleistungen begonnen wurde, nahezu konstant (vgl. Abbildung 10). Dies wird insbesondere durch die Entwicklung der normierten Versorgungssteuerquote ersichtlich, welche über den gesamten Zeitraum mit der normierten Steuerquote und Verteilung der Steuereinnahmen ermittelt wurde und auch der Vorausberechnung zugrunde liegt. Auf diesem Weg wird die empirisch beobachtete Versorgungssteuerquote um Schwankungen, die ausschließlich aus Änderungen der Steuerpolitik resultierten, bereinigt. Darüber hinaus ist der starke Anstieg am Ende des Betrachtungszeitraums auf den Einbruch des BIP im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen.

Abbildung 10: Entwicklung der gesamten Versorgungssteuerquote in den Gebietskörperschaften seit 1993



Quelle: Eigene Berechnungen, StBA, BMF 2008

Die Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Leistungskürzungen und den künftig zu erwartenden Versorgungslasten haben allerdings gezeigt, dass diese Reformpolitik künftig weder auf der Leistungsseite noch auf der Finanzierungsseite durchzuhalten ist. Insbesondere kann die derzeitige Versorgungssteuerquote allein deshalb kein Maßstab für die Zukunft sein, da die Nachhaltigkeitslücke erst dadurch herbeigeführt wurde, dass bis zum heutigen Zeitpunkt in jeder Haushaltsperiode ein zu geringer Steueranteil für die Versorgung der Beamten angesetzt wurde, um eine Verschiebung finanzieller Lasten auf künftige Generationen von Steuerzahlern zu vermeiden. Aus diesen Gründen ist ein Kurswechsel in der Reformpolitik der Beamtenversorgung erforderlich, wenn in Zukunft ein permanentes Anpassen der Versorgungsleistungen an die „Kassenlage“ der Gebietskörperschaften vermieden werden soll. Nur eine grundlegendere Neugestaltung des Versorgungssystems der Beamten kann die Finanzierungsproblematik, die aus der demographischen Entwicklung und der fehlenden Antizipation der Versorgungskosten bei der Einstellungsentscheidung des Dienstherrn resultiert, nachhaltig lösen.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob die viel diskutierten Versorgungsfonds einen Schritt in die richtige Richtung, d.h. hin zu mehr Nachhaltigkeit in der Beamtenversorgung, darstellen. Eine grundsätzlich gültige Antwort gibt es auf diese Frage aus Finanzierungsperspektive nicht. Vielmehr ist es von der konkreten Ausgestaltung der Fonds hinsichtlich Anlageform, Trägerschaft, Zuführungssatz, Entnahmeregeln und Planungszeitraum sowie der Verknüpfung mit den öffentlichen Haushalten und dem Einstiegszeitpunkt in eine Kapitaldeckung abhängig, ob die in Kapitel 3 aufgestellten Nachhaltigkeitskriterien erreicht werden.

Konkrete Anforderungen an Versorgungsfonds zur Finanzierung der Beamtenversorgung werden erst am Ende der vorliegenden Arbeit zusammengetragen, da hierzu noch weitere Untersuchungsschritte erforderlich sind. Die bisherigen Ausführungen haben jedoch bereits gezeigt, dass es ökonomisch sachgerecht ist, die Versorgungsaufwendungen aus den laufenden Haushalten auszulagern. Dieser Gedanke äußert sich in der Doppik durch die Verpflichtung, bereits bei Entstehen der Leistungsansprüche Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen zu bilden. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive tragen die Bediensteten gerade während ihrer Aktivphase zur Steigerung der Wohlfahrt bei und stiften vor allem den Steuerzahlern in dieser Phase einen Nutzen. Deshalb sollten die Kosten der Versorgung den entsprechenden Personalstellen – in Form von versicherungsmathematisch kalkulierten Beitragssätzen – stets bei Erwerb der Versorgungsanwartschaften in der aktiven Dienstzeit zugerechnet werden (vgl. *Färber* 1998, S. 990 ff.).

Die bestehenden Versorgungsfonds, die unter anderem der Bund und 11 von 16 Bundesländern (vgl. DGB 2010b) zusätzlich zu den Versorgungsrücklagen eingerichtet haben, weisen diesbezüglich jedoch einige Schwachstellen auf.¹³⁰ Insbesondere werden bei keiner Fondslösung Zuführungen für den gesamten Bestand der aktiven Beamten einer Gebietskörperschaft geleistet. Mit anderen Worten wird der Anteil der Versorgungskosten an den laufenden Personalkosten nach wie vor weder vollständig in den öffentlichen Haushalten berücksichtigt noch transparent dargestellt. Auf Bundesebene und in 7 Bundesländern werden in den Fonds alle aktiven Beamtinnen und Beamten einbezogen, die nach Errichtung des Fonds vom Dienstherrn eingestellt wurden. Dort sind die derzeitigen und künftigen Fondsvermögen – und somit die künftigen Entlastungswirkungen – vor allem davon abhängig, wie weit dieser Stichtag in der Vergangenheit liegt. Darüber hinaus arbeitet lediglich die Hälfte der Fonds mit versicherungsmathematischen Zuführungssätzen, die als Prozentsätze auf die Besoldungsbezüge erhoben werden. Die Spanne der Prozentsätze liegt hierbei zwischen 20% und 46% (ebd.). Allerdings variiert auch der abzudeckende Leistungskatalog, denn in manchen Berechnungen werden die Beihilfeausgaben einbezogen und in anderen nicht.

Als konkretes Beispiel soll hier abermals der „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ dienen. Da dieser Versorgungsfonds relativ frühzeitig im Jahr 1996 errichtet wurde, werden an ihn derzeit (2010) Zuführungen für ein Drittel der aktiven Landesbeamten geleistet.¹³¹ Der nach Laufbahngruppe variierende Zuführungssatz¹³² liegt im Durchschnitt bei 35% der jeweiligen Besoldungsausgaben. Er wird versicherungsmathematisch so bestimmt, dass auch die Beihilfeausgaben im Ruhestand abgedeckt werden. Insgesamt wurden bis zum Jahr 2008 1,34 Mrd. EUR (OFD Koblenz 2009, S. 37 f.) für 22.257 Beamte in den Fonds eingezahlt (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2009). Ende 2008 belief sich der Kontostand des Finanzierungsfonds auf 1,5 Mrd. EUR.¹³³ Dieses Fondsvermögen wird in Landesschuld-

¹³⁰ Die folgenden Angaben zu den Versorgungsfonds in Bund und Ländern basieren zu weiten Teilen auf einer Zusammenstellung des DGB-Bundesvorstands, Bereich Öffentlicher Dienst und Beamte, aus dem Jahr 2010 die dem Autor für die vorliegende Arbeit freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde (vgl. DGB 2010b).

¹³¹ Im nationalen Vergleich ist der einbezogene Personenkreis in Rheinland-Pfalz sehr groß, da die Versorgungsfonds in den übrigen Gebietskörperschaften erst in den letzten Jahren geschaffen wurden.

¹³² Es existieren darüber hinaus gesonderte Zuführungssätze für Lehrer/innen und den Vollzugsdienst.

¹³³ Zum Vergleich: im Jahr 2008 hatte das Land Rheinland-Pfalz laufende Versorgungsausgaben von ca. 1 Mrd. EUR zu leisten. Dies entspricht derzeit ca. 5% der gesamten Versorgungsausgaben der Länder.

verschreibungen sowie vom Land verbürgte Forderungen angelegt, wobei im Jahr 2008 eine durchschnittliche Rendite von 4,7% erzielt wurde (Finanzministerium Rheinland-Pfalz 2008, S. 12 f.). Nennenswerte Entlastungen für den Haushalt sind jedoch, selbst bei diesem „Vorreitermodell“, erst ab dem Jahr 2030 zu erwarten (ebd.).

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen arbeiten im Rahmen ihrer zwischen 2006 und 2009 eingeführten Versorgungsfonds ebenfalls nach dem Stichtagsprinzip. Dennoch weicht die Ausgestaltung der Fonds deutlich vom rheinland-pfälzischen Modell ab. Obwohl die drei „großen“ Länder sehr spät mit der Rücklagenbildung begonnen haben, und deshalb ein weitaus geringerer Anteil der derzeit Aktiven einbezogen wird, basieren die Zuführungssätze nicht auf dem individuellen, versicherungsmathematischen Äquivalenzprinzip. Stattdessen werden für jeden einbezogenen Beamten monatliche Pauschalbeträge i.H.v. (ursprünglich) 500 EUR an den Fonds abgeführt, die prozentual mit den Besoldungsanpassungen anwachsen sollen (vgl. DGB 2010b). Auch ist die Anlage der zugeflossenen Mittel, anders als in Rheinland-Pfalz, teilweise in Aktien möglich (vgl. mit Blick auf Baden-Württemberg *Benz et al. 2009a*, S. 17 f.) und die Entnahme soll in der Regel nicht vor dem Jahr 2020 erfolgen. Insgesamt bleibt in den Fondsmodellen der drei Länder unklar, wie bei diesem Fondsvolumen und fehlender Regelbindung in der Anspar- und Entnahmephase eine nachhaltige Finanzierung erreicht werden soll. Die Zuführungen in der aktiven Dienstzeit tragen nicht zur Kostentransparenz in der Beamtenversorgung bei, da sie weder die laufenden Alterssicherungskosten noch die Kostenunterschiede zwischen einzelnen Laufbahnen und Berufsgruppen widerspiegeln. Im direkten Vergleich mit Rheinland-Pfalz dürften die relativen Haushaltsentlastungen durch die Versorgungsfonds in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen deutlich niedriger ausfallen und frühestens 2040 einsetzen. Gleiches gilt für die Versorgungsfonds in Bremen, Hamburg und Hessen, zumal hier keine fixen Zuführungssätze existieren.

d) Fiskalische Bestandsaufnahme

In diesem Abschnitt ist dargelegt worden, dass die bis zum Jahr 2010 auf den Weg gebrachten Reformmaßnahmen nicht dazu geeignet waren, den Trend einer künftig steigenden Haushaltsbelastung durch die Beamtenversorgung aufzuhalten. Einerseits sind von dem zögerlichen Ausbau der Kapitaldeckung in der Beamtenversorgung in den nächsten 20 bis 30 Jahren kaum Entlastungswirkungen auf der Finanzierungsseite zu erwarten, zumal die Landesregierungen in Berlin, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen bis zum Jahr

2010 (dem Anschein nach) der Auffassung waren, die künftig anfallenden Versorgungsleistungen auch ohne zusätzliche Kapitaldeckung bestreiten zu können. Andererseits werden die Reformen auf der Leistungsseite, die vor allem bei der Höhe des Ruhegehaltes und nicht bei den Strukturprinzipien der Versorgung angesetzt haben, die Ausgaben nicht in dem Maße sinken lassen, wie es zur Beibehaltung des traditionellen Finanzierungssystems aus dem laufenden Haushalt erforderlich wäre. Die Ausführungen zur Ausgestaltung der Versorgungsfonds weisen zudem erneut darauf hin, dass Transparenz über die (individuellen) Kosten der Beamtenversorgung in den Gebietskörperschaften bisher nicht erreicht wurde. Des Weiteren ist bis dato die Frage ungeklärt, welche Auswirkungen die fortlaufenden Leistungskürzungen auf das (künftige) Alterseinkommensniveau der Versorgungsempfänger haben und ob (bzw. wie lange) diese noch mit der Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn vereinbar sind. Diesen Fragestellungen ist im Folgenden anhand von beamtenspezifischen Modellerwerbsbiographien nachzugehen.

4.3 Das Alterseinkommensniveau in der Beamtenversorgung

Die Anforderungen an die Leistungsseite der Beamtenversorgung sind sehr komplex und vielschichtig (vgl. Abschnitt 3.3.2). Aus ökonomischer Perspektive ist für die Zukunftsfähigkeit des Versorgungssystems ausschlaggebend, dass die Leistungen systemkonform, zeitgemäß, anreizkompatibel und sozial verträglich ausgestaltet sind. Anhand quantitativer Analysen ist deshalb zu klären, inwieweit das Leistungsrecht der Beamtenversorgung diese Anforderungen nach den bisherigen Reformen (noch) erfüllt. Demnach geht es im Folgenden einerseits um die grundsätzlichen Auswirkungen der verschiedenen Reformmaßnahmen auf die Einkommensersatzfunktion der Beamtenversorgung und um die Frage, welchen Beitrag das Versorgungssystem derzeit zur Vermeidung von Altersarmut leisten kann. Andererseits sind gerade auch die individuellen Leistungsniveaus innerhalb des Versorgungssystems von Interesse, die sich aus den unterschiedlichen Merkmalen im Lebenslauf von Beamten ergeben. Denn nur mittels solcher Niveauvergleiche können Rückschlüsse über die Anreiz- und Verteilungswirkungen des Leistungsrechts gezogen werden.

Allerdings sind die konkreten Auswirkungen der Reformmaßnahmen in der Regel nicht auf den ersten Blick quantifizierbar, zumal neben dem Versorgungsrecht in den letzten Jahren auch die Vorschriften zur Besoldungsstruktur und -höhe mehrfach geändert wurden. Die Besoldungsreformen haben bei der derzeitigen Ausgestaltung der Beamtenversorgung als „Ver-

sorgung aus dem letzten Amt“ über die Höhe der Dienstbezüge bei Pensionseintritt explizite Rückwirkungen auf die Alterseinkünfte der Beamten.¹³⁴ Soll die Versorgungssituation der Bediensteten des öffentlichen Dienstes nach und vor den erfolgten Reformen untersucht werden, muss demnach, neben der Änderung des Versorgungsrechts, auch die Besoldungsentwicklung berücksichtigt werden. Aus diesen Gründen ist für die weitere Analyse ein methodischer Ansatz bzw. ein Modell erforderlich, welches differenzierte Ergebnisse für unterschiedliche Beamtentypen liefert, die Rechtsänderungen im Zeitablauf berücksichtigt, inter- und intragenerative Vergleiche ermöglicht und Verhaltensänderungen bzw. Parameterschwankungen simulieren kann.

4.3.1 Methodik

In der vorliegenden Arbeit werden die individuellen Auswirkungen der Reformen anhand von Modellerwerbsbiographien für verschiedene Beamtentypen bzw. -gruppen untersucht. Um diese Modellbiographien zu erstellen, werden konkrete biometrische und berufstypische empirische Merkmale der Beamtengruppen herangezogen. Mittels derart konzipierter Lebensläufe können die jeweils zustehenden Besoldungsbestandteile exakt abgeleitet und jährliche Besoldungsbezüge errechnet werden. Anschließend werden anhand des Verlaufs der aktiven Dienstphase und der biometrischen Risiken die entsprechenden Versorgungsleistungen bestimmt. In einem letzten Schritt werden die sich über den gesamten Modell-Lebenslauf ergebenden Zahlungsströme (für Besoldung und Versorgung) zur Berechnung aussagekräftiger und über den Zeitablauf vergleichbarer Indikatoren verwendet.

Berechnungen anhand von Modellerwerbsbiographien folgen einem deterministischen Ansatz (vgl. hierzu *Preller* 2011, S. 95 sowie *Färber et al.* 1999, S. 38 ff.). Die auf diesem Weg ermittelten Werte besitzen keine Gültigkeit für den Durchschnitt der Grundgesamtheit aller Beamten der Gebietskörperschaften, sondern „nur“ für einen (typischen) Beamten mit diesem Modell-Lebenslauf. Der gewählte Ansatz entspricht somit stärker einer Mikrosimulation als einer rein empirischen Analyse. Selbstverständlich könnte das Alterssicherungsniveau auch anhand der beobachteten durchschnittlichen Ruhegehalts- und Besoldungsbeträge des Statisti-

¹³⁴ Welche konkreten Auswirkungen die neue Besoldungstabellen im Bund oder gar die Umstellung auf ein drei- oder zweigliedriges Laufbahnsystem in den Ländern auf die Lebenseinkommen der Beamten haben werden, kann im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht untersucht werden. Dennoch besteht diesbezüglich erheblicher Forschungsbedarf.

schen Bundesamtes ermittelt werden. Ein solcher Ansatz wäre jedoch für die hier vorzunehmende Bewertung der Reformauswirkungen auf die Höhe der Versorgungsleistungen wenig geeignet (vgl. *Preller* 2011, S. 97). Zudem führt er zu verzerrten Ergebnissen, wenn die Sicherungsniveaus verschiedener Alterssicherungssysteme verglichen werden, da den beobachteten Werten in der Regel nicht nur ein abweichendes Leistungsrecht sondern auch strukturell andere Erwerbsverläufe zugrunde liegen.

Die Bestimmung des Alterssicherungsniveaus anhand von Modellerwerbsbiographien ist hingegen für die durchzuführende Analyse in besonderem Maße geeignet. Einerseits werden die quantitativen Effekte einzelner Reformmaßnahmen nicht von strukturellen Veränderungen im Beamtenbestand überlagert, denn das Leistungsniveau kann für die jeweiligen Modelltypen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Versorgungsrechtslagen bei ansonsten identischen Erwerbverläufen ermittelt werden. Des Weiteren ist eine differenzierte Betrachtung der Auswirkungen einzelner Merkmalsausprägungen auf das Leistungsniveau möglich. Insgesamt kann somit nicht nur die Versorgungssituation vor und nach den Leistungsrechtsänderungen verglichen werden, sondern es können unter Verwendung der Modell-Lebensläufe auch die direkten Effekte auf die Versorgungskosten und die Wechselwirkungen zwischen der Leistungs- und der Finanzierungsseite herausgearbeitet werden.

Der Modellansatz unterscheidet sich hierbei deutlich von dem im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung verwendeten Standardrentner, dessen „Eckrente“ sich aus 45 Beitragsjahren bei einem Durchschnittsentgelt ergibt. Im Gegensatz zu diesem „Eckrentenniveau“, das aufgrund eines stark vereinfachten, realitätsfernen Erwerbsverlaufs nur begrenzte Aussagekraft besitzt (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 152 f.), haben die anhand der Modellerwerbsbiographien ermittelten Indikatoren einen direkten empirischen Bezug. Konkret sind die Modell-Lebensläufe so aufgebaut, dass in der Realität übliche Erwerbsverläufe von verschiedenen Beamtengruppen nachgezeichnet werden. Zudem sind die Modellerwerbsbiographien hinsichtlich ihrer Merkmalsausprägungen so vielschichtig ausgestaltet, dass (nahezu) alle relevanten Aspekte des Leistungsrechts der Beamtenversorgung abgebildet werden. Die ermittelten Ruhegehälter sind allerdings rein hypothetisch, da für jeden Modelltyp über die gesamte Erwerbsbiographie ein einheitliches Besoldungs- und Versorgungsrecht unterstellt wird (vgl. zur hier verwendeten Methodik *Preller* 2011, S. 95 ff.).

In den Basisvarianten der Analyse unterscheiden sich die Modellerwerbsbiographien nach der *Laufbahngruppe*, dem *Geschlecht* und dem *Grund des Pensionseintritts*. Allerdings wird wegen des mittlerweile äußerst geringen Anteils an Beamten im einfachen Dienst auf Model-

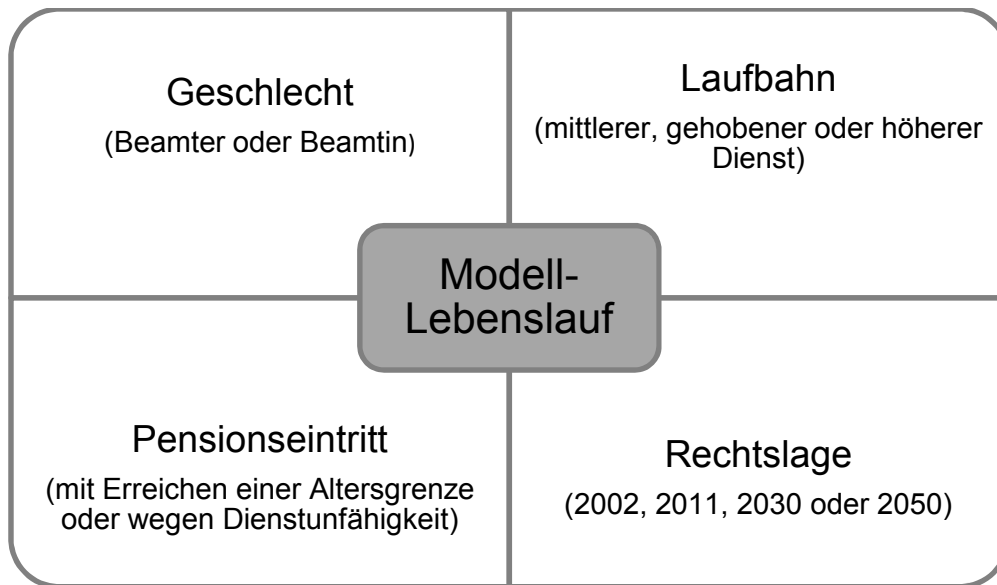
lerwerbsbiographien für diese Laufbahngruppe verzichtet. Hinsichtlich des Pensionseintritts unterscheiden die Modelle zwischen Beamten die mit Erreichen einer Altersgrenze (AGr) in den Ruhestand gehen und Beamten die vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit (DiU) aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Da das Ziel der Modellrechnungen insbesondere darin besteht, einen Vergleich der Indikatoren im Zeitablauf bzw. vor und nach bestimmten Reformmaßnahmen zu ermöglichen, werden für jeden Modelltyp vier verschiedene Zeitpunkte für den Pensionseintritt betrachtet. Konkret erfolgt die Untersuchung für die folgenden, mit Blick auf die bisher erfolgten Reformen interessanten Rechtslagen:¹³⁵

1. Altes Recht (abgekürzt *2002*): Pensionseintritt im Jahr 2002 mit dem (Besoldungs- und) Versorgungsrecht vor der Ruhegehaltsabsenkung durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001;
2. Derzeitiges Recht (abgekürzt *2011*): Ruhestandseintritt mit den Regelungen gemäß der Rechtslage aus dem Jahr 2011 (auf Bundesebene), d.h. nach abgeschlossener Absenkung des Ruhegehaltes;
3. Rechtslage 2030 (abgekürzt *2030*): Pensionierung im Jahr 2030 mit dem (Besoldungs- und) Versorgungsrecht nach abgeschlossener Anhebung der Regelaltersgrenze für den Pensionseintritt auf 67 Jahre und
4. Rechtslage 2050 (abgekürzt *2050*): Pensionseintritt im Jahr 2050 bei gleicher Rechtslage wie unter Punkt 3) jedoch mit Berücksichtigung der weiter steigenden Lebenserwartung der Beamten.

Abbildung 11 veranschaulicht die Gliederung der Modellerwerbsbiographien graphisch. Aus den verschiedenen Kombinationen der Merkmalsausprägungen folgt, dass in der Basisbetrachtung 48 Modellerwerbsbiographien aufgestellt werden. In der weiteren Betrachtung werden diese Basismodelle durch die Variation einzelner Parameter erweitert und der Einfluss spezieller Annahmen oder Größen auf die Berechnungsergebnisse wird getestet (Sensibilitätsanalysen).

¹³⁵ Detaillierte Angaben zu dem den Modellrechnungen zugrunde liegenden Rechtsstand finden sich in Anhang A.2.1.

Abbildung 11: Unterscheidungsmerkmale der einzelnen Modellerwerbsbiographien in der Basisbetrachtung



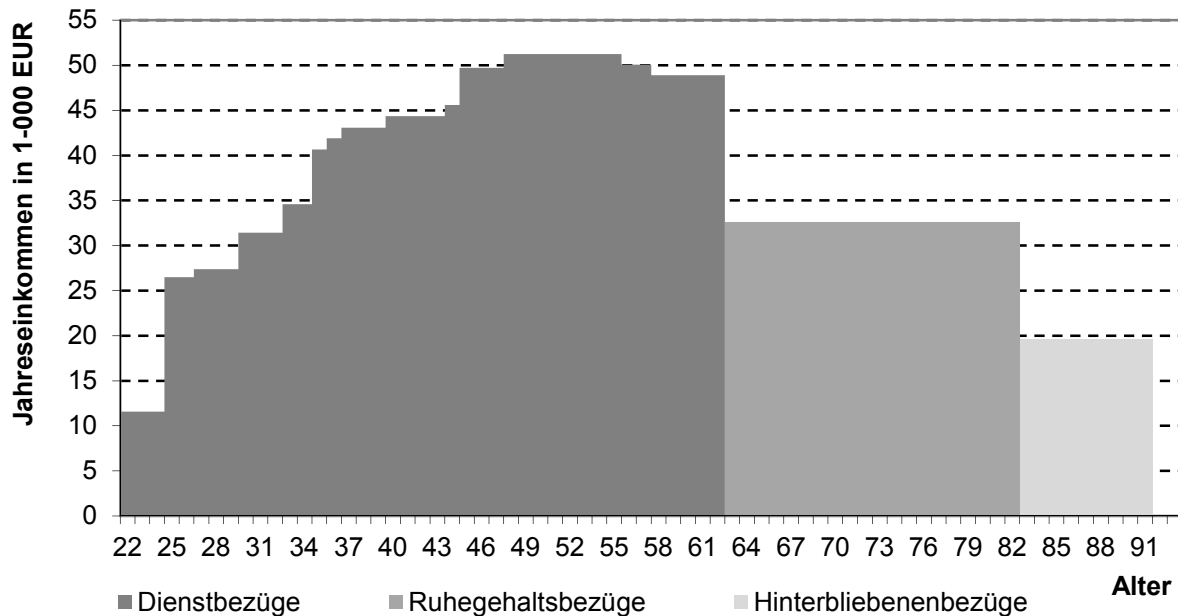
Eigene Darstellung

Da die Modelle dem Grunde nach das typische Erwerbsleben eines „durchschnittlichen“ Beamten der jeweiligen Merkmalsgruppe abbilden sollen, werden alle für die Berechnung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge relevanten Parameter nach empirisch abgesicherten Durchschnittswerten gesetzt. Die statistischen Mittelwerte werden hierbei stets in der tiefst möglichen Gliederung verwendet, um die einzelnen Modelltypen realitätsnah zu gestalten. Dies gilt insbesondere für das *Diensteintrittsalter*, die *Beförderungen* und den *Stufenaufstieg*, das *Pensionseintrittsalter* und die *Lebenserwartung* der Beamten. Hingegen werden andere Parameter in der Basisbetrachtung über alle Erwerbsbiographien konstant gehalten, um die Vergleichbarkeit der Modelltypen untereinander zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für den *Familienstand*, die *Kinderzahl* und den *Altersunterschied zwischen den Ehepartnern*. Eine ausführliche Darstellung der Annahmen in den jeweiligen Modellen befindet sich im Anhang A.2.

In einem nächsten Schritt ist jedem (relevanten) Lebensjahr der Modellerwerbsbiographie eine Zahlung entsprechend der anzuwendenden dienst- bzw. versorgungsrechtlichen Regelungen zuzuweisen. Es handelt sich dabei (vorerst) stets um Bruttobezüge, wie sie nach den Vorschriften für Bundesbeamte zu zahlen sind. Abbildung 12 veranschaulicht exemplarisch die Zahlungsströme nach derzeitiger Rechtslage für einen männlichen Beamten des gehobenen Dienstes, der mit Erreichen einer Altersgrenze und dem dementsprechenden durchschnittlichen Pensionseintrittsalter in den Ruhestand eintritt. Wie aus der Graphik ersichtlich ist,

schließen sich bei diesem Modelltypen an die Zahlungsströme des Ruhegehalts noch Hinterbliebenenbezüge für eine Witwe an.

Abbildung 12: Zahlungsströme der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/ Altersgrenze/2011“ (Realbetrachtung)



Eigene Berechnungen

In den hier vorgestellten Modellen werden für die Lohn- und Zinsentwicklung stets reale Größen verwendet. Die Dienst- und Versorgungsbezüge beziehen sich in der Regel auf die ab dem 01.07.2009 gültigen Besoldungstabellen.¹³⁶ Folglich erfolgt die Angabe der Modell-Einkommen grundsätzlich zu Löhnen und Preisen des Basisjahres 2009. Des Weiteren resultieren die in Abbildung 12 dargestellten Erhöhungen der aktiven Dienstbezüge ausschließlich aus Stufen- und Tätigkeitsaufstiegen des Beamten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in der Basisvariante der Modellrechnungen über den gesamten Lebenslauf eine Dynamisierung der Beamtenbezüge in Höhe der Inflationsrate unterstellt wird. Konkret steigen per Annahme sowohl die nominalen Bezüge als auch das gesamtwirtschaftliche Preisniveau jährlich um 1,5%. Mit anderen Worten erhalten die Modell-Beamten – wie bereits in Szenario 1 der Modellrechnungen zur Versorgungsausgabenentwicklung – durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen jedes Jahr einen Inflationsausgleich. Im Rahmen einer Sensibilitätsanalyse

¹³⁶ Die Bezüge in den Berechnungsvarianten nach alter Rechtslage werden auf das Besoldungsniveau des Jahres 2009 umgerechnet.

ist allerdings später erneut zu prüfen, welche quantitativen Auswirkungen von den Reformen ausgehen, wenn die Beamten jährlich Reallohnerhöhungen von 1%¹³⁷ erhalten würden.

4.3.2 Bruttobetrachtung: Ruhegehaltsniveau vs. Versorgungsniveau

In den folgenden Abschnitten werden die Modellerwerbsbiographien zur Beantwortung der Frage herangezogen, wie sich die Versorgungssituation der Beamten durch die Reformen der letzten Jahre verändert hat. Es ist zu klären, inwieweit das Ruhegehalt der Beamtenversorgung dazu beitragen kann, den individuell erreichten Lebensstandard beizubehalten. Obwohl Analysen zum Sicherungsniveau der Alterssicherung zum Teil auf recht unterschiedliche Kennzahlen abstellen, geht es in der Regel stets um die Relation der Alterseinkünfte zu vorher bezogenen Erwerbseinkünften, d.h. um die Einkommensersatzquote des Sicherungssystems (vgl. *Preller* 2011, S. 103 f.). Abweichende Ansichten gibt es hingegen darüber, ob bei der Ermittlung des Sicherungsniveaus Brutto- oder Nettogrößen anzusetzen sind und ob zeitpunktbezogene Entgeltangaben oder Durchschnittswerte verwendet werden sollten.

a) *Das Ruhegehaltsniveau*

Als Indikator für das Alterseinkommensniveau der Beamtenversorgung wird hier (zunächst), wie allgemein üblich, die Relation des ersten Ruhegehaltes nach Pensionseintritt zu den Dienstbezügen des letzten Amtes betrachtet (*Schmähl* 2009, S. 131; OECD 2009, S. 116). Dieses als *Ruhegehaltsniveau (RN)* bezeichnete Verhältnis misst das Sicherungsniveau des einmal erreichten Lebensstandards bei Pensionseintritt und ergibt sich wie folgt:¹³⁸

$$RN = \frac{\text{Ruhegehalt im ersten Jahr nach Pensionseintritt}}{\text{Besoldung des letzten Jahres vor Pensionseintritt}}$$

Das Ruhegehaltsniveau wird, genau wie der Ruhegehaltssatz, als Prozentsatz der zuletzt gezahlten aktiven Dienstbezüge dargestellt. Dennoch sind diese Größen strikt voneinander zu trennen, da sich der Ruhegehaltssatz ausschließlich aus den ruhegehaltfähigen Dienstjahren ergibt und deshalb nicht als Indikator für das Sicherungsniveau der Beamtenversorgung geeignet ist. Insbesondere wenn intergenerative Vergleiche angestellt werden sollen, bildet der Ruhegehaltssatz weder die Höhe der anfallenden Versorgungsabschläge noch Rechtsänderungen bei den Sonderzahlungen und Zuschlägen ab.

¹³⁷ Dies entspräche per Annahme einer nominalen Erhöhung der Bezüge um 2,5% pro Jahr.

¹³⁸ Die Modellrechnungen stellen, soweit nicht anders angegeben, auf jährliche Bezugsgrößen ab.

In Tabelle 15 sind die jeweiligen Werte für das Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten in der Basisvariante der Berechnungen zusammengestellt. Die Ergebnisse wurden nach den Pensionseintrittszeitpunkten (mit entsprechender Rechtslage geordnet)¹³⁹, so dass die Veränderungen der Werte in den Einzeltabellen zeigen, wie sich die Reformen des Leistungsrechts auf das Sicherungsniveau der Modelltypen ausgewirkt haben und auswirken werden. Als grundlegendes Ergebnis fällt auf, dass das Ruhegehaltsniveau nach derzeitiger Rechtslage im Jahr 2011 durchweg niedriger ist als jenes nach altem Versorgungsrecht im Jahr 2002. Dieses Ergebnis war zu erwarten, bildete doch die Absenkung des Ruhegehaltssatzes das Kernstück des Versorgungsänderungsgesetzes 2001. Insbesondere aufgrund dieser Reformmaßnahme hat sich das Ruhegehaltsniveau seit 2002 je nach Laufbahn, Geschlecht und Grund des Pensionseintritts um 1,6 bis 3,5 Prozentpunkte verringert, was realen Ruhegehaltseinbußen von teilweise über 5% entspricht. Die anschließenden Auswirkungen des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes auf das Ruhegehaltsniveau im Jahr 2030 fallen jedoch unterschiedlich aus und variieren vor allem nach Geschlecht und dem Grund des Pensionseintritts. Hier werden die typenspezifischen Effekte des Hinausschiebens der Regelaltersgrenze und ggf. des tatsächlichen Pensionseintritts¹⁴⁰ deutlich.

Auf der einen Seite steigt das Ruhegehaltsniveau der Frauen die in den Altersruhestand eintreten durch die Anhebung der Altersgrenze deutlich an. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Beamtinnen in der Regel von einer verlängerten Erwerbsphase finanziell profitieren, da ihr Ruhegehaltssatz hierdurch ansteigt. Darüber hinaus werden den Beamtinnen in den Modellrechnungen für 2030 erstmalig Kindererziehungszuschläge für die zwei unterstellten Kinder gutgeschrieben, so dass im mittleren und gehobenen Dienst ihre Nachteile aus den – im Vergleich zu Männern – unstillen Erwerbsbiographien kompensiert werden. Das Ruhegehaltsni-

¹³⁹ Bei der Analyse des Ruhegehaltsniveaus wird der vierte Betrachtungszeitpunkt im Jahr 2050 zunächst vernachlässigt, da sich bei dieser Berechnungsvariante die Höhe der jährlichen Besoldungs- und Versorgungsbezüge im Vergleich zur Rechtslage im Jahr 2030 nicht ändert. Der Unterschied dieser Berechnungsvariante liegt lediglich im Bereich der Lebenserwartungen und hat somit ausschließlich Auswirkungen auf das Lebenserwerbs- und das Alterseinkommen aus Längsschnittperspektive.

¹⁴⁰ Per Annahme erhöht sich das Pensionseintrittsalter der Beamten und Beamtinnen, die wegen Erreichens einer Altersgrenze in den Ruhestand gehen, in der Basisvariante der Modellrechnungen bis zum Jahr 2030 genau wie die Regelaltersgrenze um zwei Jahre. Die Höhe der Versorgungsabschläge bleibt somit konstant. Bei einem Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit wird das Eintrittsalter hingegen nicht erhöht, sondern wird in den Modellrechnungen für 2030 im Vergleich zu 2011 konstant gehalten.

veau der Alterspensionärinnen erhöht sich folglich, ausgehend vom derzeitigen Niveau, um bis zu 6 Prozentpunkte. Auf der anderen Seite bleibt das Ruhegehaltsniveau der männlichen Modell-Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes von 2011 zu 2030 konstant. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Beamten (im Durchschnitt) vor und nach der Anhebung der Altersgrenze durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz den Höchstruhegehaltssatz von 71,75% erreichen. Nur im höheren Dienst steigt das Ruhegehaltsniveau durch einen Anstieg der ruhegehaltfähigen Dienstjahre um knapp 3 Prozentpunkte an.

Tabelle 15: Brutto-Ruhegehaltsniveau in der Basisvariante (Inflationsausgleich)

Brutto-Ruhegehaltsniveau (RN) im Jahr 2002				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	66,4%	60,6%	62,8%	51,5%
<i>gehobener Dienst</i>	69,0%	61,3%	61,1%	48,8%
<i>höherer Dienst</i>	69,9%	60,1%	57,4%	46,4%
Brutto-Ruhegehaltsniveau (RN) im Jahr 2011				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	64,0%	58,4%	60,7%	47,8%
<i>gehobener Dienst</i>	66,6%	59,1%	59,0%	47,1%
<i>höherer Dienst</i>	66,4%	56,9%	54,5%	43,3%
Brutto-Ruhegehaltsniveau (RN) im Jahr 2030				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	64,0%	64,0%	60,7%	53,1%
<i>gehobener Dienst</i>	66,6%	66,4%	59,0%	51,0%
<i>höherer Dienst</i>	69,2%	63,3%	54,5%	46,2%
¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit, ³ Beamter, ⁴ Beamtin				

Eigene Berechnungen

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Ruhegehaltsniveau sind vor allen Dingen darauf zurückzuführen, dass die (Modell-)Beamtinnen mit 32,9 bis 36,5 weniger ruhegehaltfähige Dienstjahre als ihre männlichen Kollegen erreichen, die auf 38,4 bis 42 Jahre kommen. Ursache für diese Differenz sind die familienbedingten Erwerbsunterbrechungen und die Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung in der Berufslaufbahn der Frauen (vgl. hierzu Schwahn 2007, S. 402 f.). Allerdings haben die Reformen der letzten Jahre zu einer Annähe-

rung des Ruhegehaltsniveaus von männlichen und weiblichen Beamten beigetragen. So waren die Niveauunterschiede zwischen den Geschlechtern im Jahr 2002 wesentlich größer als sie derzeit für das Jahr 2030 zu erwarten sind. Betragen sie nach der Rechtslage 2002 im Maximum bei Alterspensionären noch 9,8 Prozentpunkte (höherer Dienst) und bei Pensionären mit Dienstunfähigkeit 12,3 Prozentpunkte (gehobener Dienst), werden diese Höchstwerte nach den vorliegenden Modellrechnungen bis 2030 auf 5,9 bzw. 8,0 Prozentpunkte schrumpfen.

Des Weiteren sind Niveauabweichungen zwischen den verschiedenen Laufbahngruppen zu beobachten. Die Modell-Beamten des mittleren Dienstes weisen im alten Recht bei Pensionseintritt wegen Erreichens der Altersgrenze (AGr) ein vergleichsweise niedriges Ruhegehaltsniveau auf, obwohl sie aufgrund des frühen Diensteintrittsalter mit 75,0% und 68,4% die höchsten Ruhegehaltssätze erzielen. Dass ihr Ruhegehaltsniveau dennoch relativ gering ausfällt, ist darauf zurückzuführen, dass die (Modell-)Beamten des mittleren Dienstes aufgrund eines durchschnittlichen Pensionseintrittsalter von 62 Jahren mit 10,8% die höchsten Versorgungsabschläge hinnehmen müssen. Im gehobenen Dienst liegen die Abschläge wegen vorzeitiger Inanspruchnahme, aufgrund eines Pensionseintrittsalter von 63 Jahren, bei 7,2% und im höheren Dienst mit einem Pensionseintritt im Alter von 64 lediglich bei 3,6%. Bei den Modell-Beamten mit Dienstunfähigkeit zeichnet sich hingegen mit Blick auf den mittleren Dienst ein anderes Bild. Hier profitieren diese Modelltypen von ihren hohen Ruhegehaltssätzen. Da die Versorgungsabschläge bei Dienstunfähigkeit im Modell über alle Laufbahngruppen hinweg 10,8% betragen, erreicht der mittlere Dienst sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen das höchste Ruhegehaltsniveau.

Im gehobenen Dienst weist die Entwicklung der Werte für das Ruhegehaltsniveau zu den verschiedenen Pensionseintrittszeitpunkten tendenziell in die gleiche Richtung wie die des mittleren Dienstes. Allerdings gibt es Unterschiede in der absoluten Höhe des Niveaus, die daraus resultieren, dass die Modell-Beamten des gehobenen Dienstes zwei Jahre später in den Dienst und ein Jahr später in den Ruhestand eintreten als der mittlere Dienst. Wie oben erwähnt liegt in der Folge einerseits das Ruhegehaltsniveau für Alterspensionäre des gehobenen Dienstes nach altem Recht über dem des mittleren Dienstes. Andererseits verhält es sich bei Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit genau umgekehrt. Jedoch beträgt die Minderung des Ruhegehaltsniveaus für die Alterspensionäre beider Laufbahngruppen vom alten zum derzeitigen Recht ca. 2 Prozentpunkte.

Im höheren Dienst fällt die Absenkung des Ruhegehaltsniveaus vom alten zum derzeitigen Recht im Vergleich zu den anderen Laufbahngruppen am höchsten aus.¹⁴¹ Auch die Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Alterspensionären sind besonders groß. Erklärt werden kann dieses Ergebnis durch die relativ kurze Erwerbsphase im höheren Dienst, die aus dem späten Diensteintritt nach dem Hochschulstudium resultiert. Da bei den Modell-Beamtinnen dennoch die Unterbrechungen wegen Kindererziehung in gleichem Umfang wie in den anderen Laufbahngruppen anfallen, erreichen sie in der Ausgangsvariante der Erwerbsbiographien nur knapp 33 ruhegehaltfähige Dienstjahre. Darüber hinaus bewirkt das späte Diensteintrittsalter im höheren Dienst und die daraus resultierende geringe Anzahl an ruhegehaltfähigen Dienstjahren auch bei den männlichen Alterspensionären eine Besonderheit: Das Ruhegehaltsniveau erhöht sich ausgehend vom derzeitigen Versorgungsrecht im Jahr 2011 bis zum Jahr 2030 um 2,8 Prozentpunkte, da auch die Männer bisher nicht den Höchstruhegehaltssatz erreichen. Zusätzlich wirkt sich das späte Diensteintrittsalter auf das Ruhegehaltsniveau aller Modell-Beamten des höheren Dienstes aus, die wegen Dienstunfähigkeit pensioniert werden. Es liegt deutlich unter den Vergleichswerten des mittleren und des gehobenen Dienstes (vgl. zu diesen Ausführungen Tabelle 15 sowie Anhang A.2).

b) Das Versorgungsniveau

Das bisher betrachtete Ruhegehaltsniveau (brutto) ist allerdings lediglich als Vergleichsindikator der Versorgungssituation von Beamten und Beamtinnen untereinander geeignet. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass Beamte keine Arbeitnehmerbeiträge zur Alterssicherung aus ihrer „Brutto“-Besoldung entrichten und aus diesem Grund (spätestens) seit Einführung des Bundesbesoldungsgesetzes in den 1950er Jahren niedrigere Bruttogehälter als Tarifbeschäftigte erhalten (vgl. hierzu *Anz* 1955). Folglich ist die Brutto-Besoldung nicht ohne weiteres mit einem sozialversicherungspflichtigen Brutto-Entgelt vergleichbar. Aus diesem Grund sind in systemübergreifenden Studien zum Alterssicherungsniveau von Beamten und anderen Berufsgruppen entweder stets Nettogrößen zu verwenden (vgl. Abschnitt 4.3.4) oder die Brutto-Besoldung der Beamten muss aus Gründen der Vergleichbarkeit auf ein fiktives

¹⁴¹ Als Erklärung hierfür kann u.a. der geringere Versorgungsabschlag für die Modell-Beamten des höheren Dienstes dienen. In der Folge fällt die absolute Höhe der Absenkungsminderung durch den Versorgungsabschlagseffekt (vgl. auch Abschnitt 4.3.3) nach der Reduzierung des Ruhegehaltssatzes im Jahr 2011 recht gering aus.

Brutto-Entgelt von rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten umgerechnet werden (vgl. Färber et al. 2011b, S. 154 ff.).

Dieser Argumentation folgend wird in dieser Arbeit das (Brutto-)Versorgungsniveau (VN) der Beamten, abweichend vom oben dargestellten Ruhegehaltsniveau, als das Verhältnis des Brutto-Ruhegehaltes zu einem fiktiven rentenversicherungspflichtigen Brutto-Entgelt definiert. Aus Alterssicherungsperspektive entspricht hierbei das Niveau der Brutto-Besoldung der Höhe des Entgelts von Tarifbeschäftigten nach Abzug der Arbeitnehmer (AN)-Anteile zur GRV und zur betrieblichen Alterssicherung. Für die Berechnung eines fiktiven rentenversicherungspflichtigen Entgeltes aus der Besoldung ist demzufolge ein Korrekturfaktor $1/\alpha$ auf die „Brutto“-Bezüge der Beamten anzuwenden, der sich aus den (fiktiven) AN-Beiträge zur Beamtenversorgung ergibt. Konkret wird in den Modellrechnungen zur Bestimmung des Versorgungsniveaus (VN) ein Arbeitnehmeranteil zur GRV in Höhe von 9,95% und zur VBL in Höhe von 1,41% (Abrechnungsverband West) veranschlagt. Diese fiktiven AN-Anteile zur Alterssicherung werden um die tatsächlich geleisteten Eigenbeiträge der Beamten ergänzt, welche aus den um 0,2 Prozentpunkte geminderten Besoldungsanpassungen zur Bildung von Versorgungsrücklagen resultieren (vgl. Abschnitt 4.1). Das Versorgungsniveau der Beamtenversorgung berechnet sich somit nach folgender Formel:

$$VN = \frac{\text{Ruhegehalt im ersten Jahr nach Pensionseintritt}}{\left(\frac{\text{Besoldung des Jahres vor Pensionseintritt}}{\alpha} \right)}$$

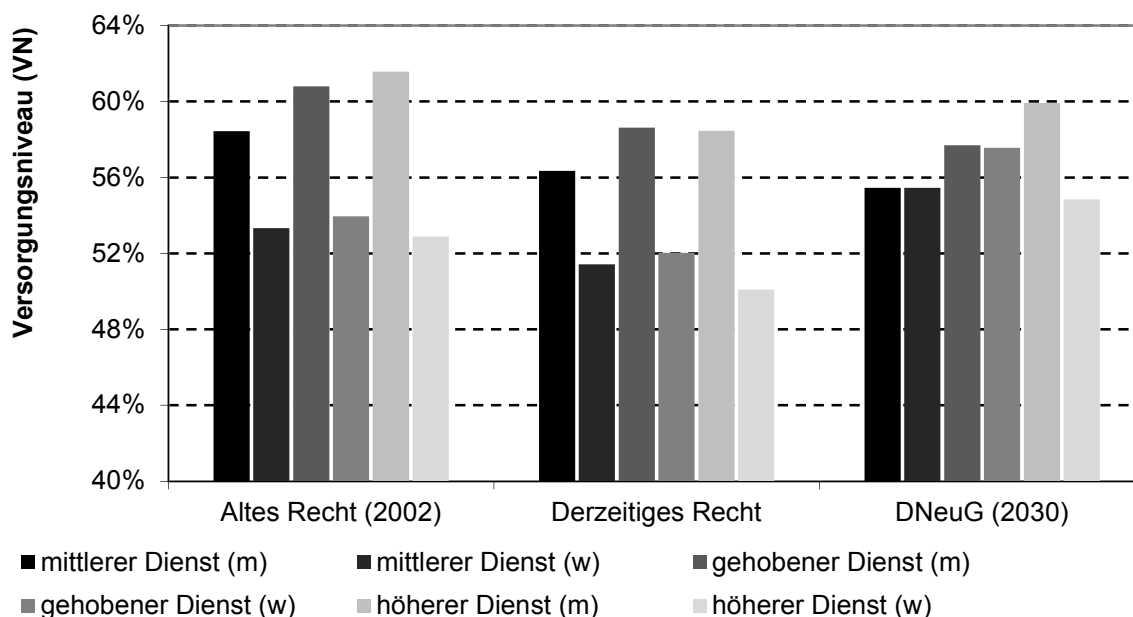
Da sich der Eigenbeitrag der Beamten zur Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2011 auf (jährlich) 0,6% beläuft, ist α in den Berechnungsvarianten nach derzeitigem und altem Recht mit $0,8804$ ¹⁴² anzusetzen. Für die Zukunft wird die Annahme getroffen, dass von 2011 bis 2017 einmal jährlich Versorgungsanpassungen durchgeführt werden und somit die Eigenbeiträge der Beamten zu den Versorgungsrücklagen auf insgesamt 2% ansteigen werden. Demnach nimmt α in den Modellrechnungen für das Jahr 2030 den Wert 0,8664 an.

Das auf diesem Weg ermittelte Versorgungsniveau der Modell-Beamten fällt deutlich niedriger aus als das Ruhegehaltsniveau, da die fiktiven rentenversicherungspflichtigen Entgelte aus dem letzten Amt stets über den zuvor angesetzten Besoldungsbezügen liegen. Der Modell-Alterspensionär im höheren Dienst erreicht nach altem Recht mit 61,6% nach wie vor das

¹⁴² Bei Berücksichtigung der oben genannten Prozentsätze ergibt sich im Jahr 2011 der Korrekturwert nach folgender Rechnung: $\alpha = 1 - (0,0995 + 0,0141 + 0,006) = 0,8804$.

höchste Versorgungsniveau der Modellrechnungen. Die Modell-Beamtin der gleichen Laufbahngruppe mit Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit kommt derzeit (2011) mit 38,2% wiederum auf das niedrigste Niveau. Abbildung 13 stellt die Berechnungsergebnisse für Modell-Alterspensionäre im Zeitablauf graphisch dar.

Abbildung 13: Entwicklung des Versorgungsniveaus für Modell-Beamte mit Ruhestandseintritt bei Erreichen einer Altersgrenze



Eigene Berechnungen

Grundsätzlich weisen die Werte zum Versorgungsniveau – abgesehen von dem durchweg geringeren Niveau – die gleichen Entwicklungstendenzen und typenbedingten Ergebnisabweichungen wie das Ruhegehaltsniveau auf. Die einzig erwähnenswerte Abweichung besteht darin, dass das Versorgungsniveau der männlichen Modell-Beamten im Jahr 2030 nicht den heutigen Wert erreicht, sondern weiter leicht sinkt. Dieser beim Ruhegehaltsniveau nicht zu beobachtende Effekt ist auf die bis zum Jahr 2030 weiter ansteigenden Eigenbeiträge der Beamten und Beamtinnen zurückzuführen. Die noch bis 2017 von diesen durch geminderte Versorgungsanpassungen zu erbringenden Zuführungen zur Versorgungsrücklage erhöhen das fiktive Brutto-Entgelt aus dem letzten Amt im Vergleich zur Modellrechnung für 2011.

Insgesamt zeigen die Modellrechnungen, dass Vergleiche des Brutto-Sicherungsniveaus der Beamtenversorgung, d.h. vor Steuern und Abgaben, mit anderen Alterssicherungssystemen zu stark verzerrten Ergebnissen führen, wenn nicht auf das systemübergreifend aussagekräftige Versorgungsniveau abgestellt wird. Anders als das Ruhegehaltsniveau, welches in der Berechnungsvariante für 2011 zwischen 47% und 69% liegt, kommen die Alterspensionäre der-

zeit lediglich auf ein Versorgungsniveau zwischen 50,1% und 58,6% und die (hier nicht graphisch dargestellten) Modelltypen mit Dienstunfähigkeit auf ein Versorgungsniveau zwischen 38,2% und 53,4%. Allerdings berücksichtigt nur der zuletzt genannte Indikator die systemimmanenten Besonderheiten der Beamtenversorgung, da in Studien bzw. Statistiken zur GRV oder zur betrieblichen Alterssicherung das Alterseinkommen regelmäßig auf das (letzte) sozialversicherungspflichtige Bruttoentgelt bezogen wird.¹⁴³ Nichts desto trotz wurde in bisherigen Analysen zur Beamtenversorgung immer wieder „vereinfachend“ der Ruhegehaltssatz als Sicherungsniveau der Beamten angeführt (vgl. *Benz et al. 2009a*, S. 110 f. sowie *Fuest, W. 2007*, S. 2), obwohl dieser nicht für diese Zwecke geeignet ist¹⁴⁴.

Die vorliegende Arbeit wird im weiteren Verlauf, wenn vom Alterseinkommensniveau der Beamten die Rede ist, in der Regel auf das Ruhegehaltsniveau zurückgreifen. Der Vorteil dieses Indikators besteht darin, dass er einerseits sehr genaue Informationen hinsichtlich der Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards liefert und andererseits in der Versorgungspraxis leicht mit der amtlichen Statistik verknüpft werden kann. Das Versorgungsniveau wird hier als weiteres Ergebnis ausgewiesen, um einen Indikator anzubieten, der einen Vergleich mit anderen Alterssicherungssystemen ermöglicht.

4.3.3 Sensibilitätstests zum Alterseinkommensniveau

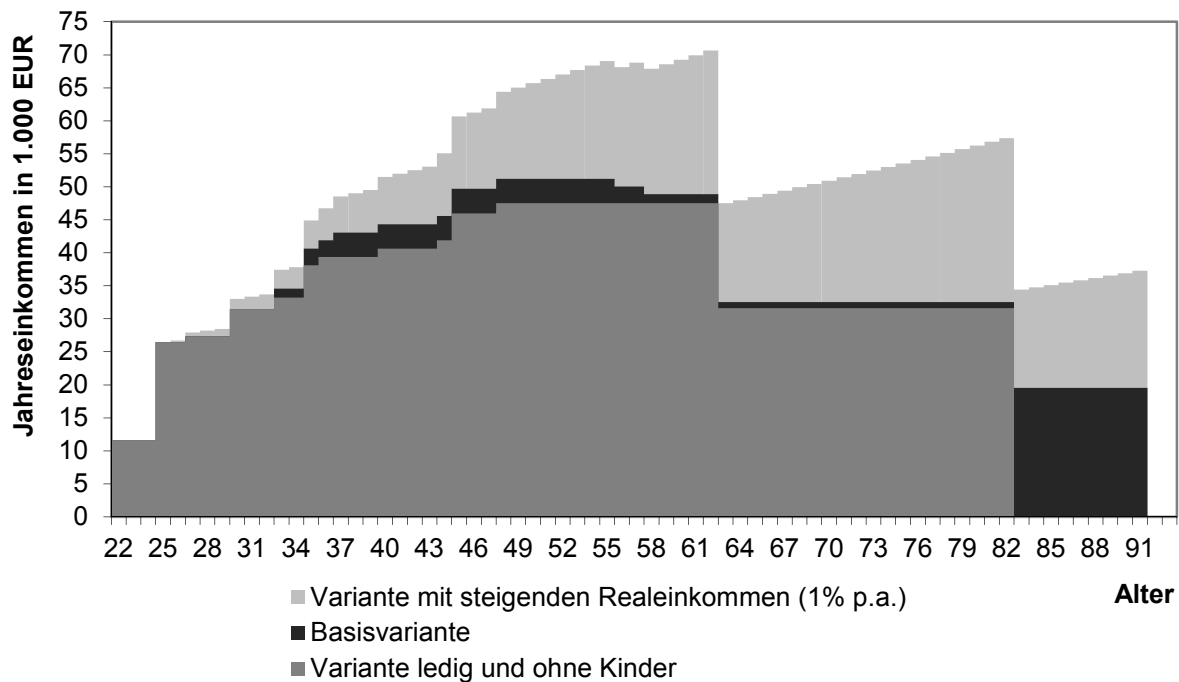
Die für die Erstellung der Modellerwerbsbiographien getroffenen Annahmen zu den persönlichen Merkmalen der Beamten sowie zu den allgemeinen bzw. gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen können einen erheblichen Einfluss auf die Berechnungsergebnisse haben. Um die Sensibilität der Modellrechnungen auf wichtige Parameter einschätzen zu können, werden im Folgenden Vergleichsberechnungen durchgeführt, in denen einzelne Parameter *ceteris paribus* (c.p.) variieren und von der Basisvariante des Modells abweichende, plausible Werte oder Merkmalsausprägungen annehmen. Mit Blick auf das Alterssicherungsniveau werden hier

¹⁴³ Beispielsweise beträgt im Jahr 2011 das auf ein solches Bruttoentgelt abstellende Sicherungsniveau des „Standardrentners“ in der GRV knapp 52,0 % (BMAS 2011, S. 38). Aufgrund diverser struktureller Unterschiede zwischen den Personengruppen und dem Berechnungskonzept ist ein direkter Vergleich dieses Wertes, der sich nach 45 Jahren Beitragszahlung aus dem Durchschnittsverdienst ergibt, mit dem Alterssicherungsniveau obiger Beamter wenig aussagekräftig.

¹⁴⁴ Zudem wird häufig die Bifunktionalität der Beamtenversorgung nicht beachtet und lediglich das Alterseinkommensniveau der GRV als Vergleichswert herangezogen.

zwei Annahmen betrachtet. Dies ist zum einen die Entwicklung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge und zum anderen der Familienstatus einschließlich der Anzahl der Kinder.

Abbildung 14: Vergleich der Zahlungsströme für die Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2011“ in den verschiedenen Berechnungsvarianten (Realbetrachtung)



Eigene Berechnungen

Im ersten Sensibilitätstest des Modells werden die Anpassungen der Beamtenbezüge nicht mehr in Höhe der Inflationsrate (von 1,5%) vorgenommen. Vielmehr erhalten die Modell-Beamten nun sowohl in der Besoldungs- als auch in der Versorgungsphase jährlich eine reale Einkommenserhöhung von 1%. Dieses Entgeltszenario kann in den nächsten Jahren als zu erwartende Obergrenze der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen interpretiert werden, da es für darüber hinausgehende Einkommenserhöhungen im öffentlichen Dienst voraussichtlich keine Verteilungsspielräume geben wird.¹⁴⁵ Allerdings ergeben sich bereits aus der Annahme steigender Realeinkommen von 1%, über die gesamte Modellerwerbsbiographie betrachtet, quantitativ erhebliche Effekte auf die Zahlungsströme an die Beamten. Abbildung 14 veranschaulicht die Einkommensdifferenzen zur Basisvariante der Modellrechnungen am

¹⁴⁵ Hingegen könnte der in der Basisvariante unterstellte „Inflationsausgleich“ als Untergrenze für die Anpassungen aufgefasst werden, denn reale Einkommensverluste für Beamte würden negative Auswirkungen auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber (Färber 1998, S. 979) und die Wettbewerbsfähigkeit um qualifizierte Arbeitskräfte (Bull 2008b, S. 228 f.) haben.

Beispiel des Modell-Beamten im gehobenen Dienst graphisch (vgl. für die Basisvariante auch Abbildung 12).

Tabelle 16: Ruhegehalts- und Versorgungsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalysen für die Einkommensentwicklung und den Familienstatus (Realbetrachtung)

gehobener Dienst/ derzeitiges Recht	Basisvariante		Variante steigende Realeinkommen		Variante ledig und ohne Kinder	
	RN ³	VN ⁴	RN	VN	RN	VN
	Beamter (AGr ¹)	66,6%	58,6%	67,3%	59,2%	66,6%
Beamtin (AGr)	59,1%	52,0%	59,7%	52,5%	66,6%	58,6%
Beamter (DiU ²)	59,0%	52,0%	59,6%	52,5%	57,1%	50,3%
Beamtin (DiU)	47,1%	41,5%	47,6%	41,9%	57,1%	50,3%

¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit,
³ Ruhegehaltsniveau, ⁴ Versorgungsniveau

Eigene Berechnungen

Im Rahmen der Sensibilitätsanalyse gilt es nun herauszufinden, wie und in welcher Größenordnung die ermittelten Werte für das Alterssicherungsniveau variieren, wenn sich die Zahlungsströme an die Beamten wie oben dargestellt ändern. Die Vergleichsrechnung wird anhand der vier Modelltypen des gehobenen Dienstes vorgenommen, deren Werte in der Basisvariante im mittleren Bereich liegen¹⁴⁶. Die Ergebnisse des Sensibilitätstests (vgl. Tabelle 16) zeigen, dass steigende Realeinkommen keinen großen Einfluss auf die hier verwendeten Indikatoren des Alterssicherungsniveaus haben. Mit Differenzen von 0,5 bis 0,7 Prozentpunkten beim Ruhegehaltsniveau und von 0,4 bis 0,6 Prozentpunkten beim Versorgungsniveau fällt die Abweichung zur Basisvariante relativ niedrig aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der derzeitigen Ausgestaltung der Ruhegehaltsformel als „Versorgung aus dem letzten Amt“ sowohl die Versorgungsleistung als auch die Indikatoren zum Alterssicherungsniveau aus „Querschnittsdaten“ (der Besoldungsbezüge vor Pensionseintritt) ermittelt werden. Folglich ändert sich bei der Berechnungsvariante mit steigenden Realeinkommen das Verhältnis der Versorgungsbezüge zur (nun deutlich höheren) letzten Besoldung kaum, da das Eingangsruhegehalt ebenfalls aus den höheren Bezügen berechnet wird. Der leichte Anstieg der Ruhege-

¹⁴⁶ Zudem stellen die Beamten des gehobenen Dienstes die größte und somit repräsentativste Gruppe des öffentlichen Dienstes dar.

halts- und Versorgungsniveaus in der Vergleichsberechnung mit steigenden Realeinkommen lässt sich daher ausschließlich durch die reale Erhöhung der Ruhegehaltfähigen Besoldung um 1% im Jahr des Pensionseintritts erklären.

In der zweiten Sensibilitätsanalyse werden die Auswirkungen auf das Alterseinkommensniveau betrachtet, die sich dadurch ergeben, dass die Modell-Beamten weder verheiratet sind noch Kinder haben¹⁴⁷. Demzufolge fallen in dieser Berechnungsvariante weder Familienzuschläge noch Hinterbliebenenbezüge nach Ableben der Beamten an. Die hieraus resultierenden Einkommensdifferenzen und veränderten Zahlungsströme werden abermals in Abbildung 14 am Beispiel des Beamten im gehobenen Dienst graphisch veranschaulicht. Zudem können die Auswirkungen, die sich aufgrund der Abwandlung des Familienstatus der Modell-Beamten in „ledig und kinderlos“ auf die Werte des Sicherungsniveaus ergeben, den letzten beiden Spalten in Tabelle 16 entnommen werden. Hierbei zeigt sich, dass der Wegfall des Familienzuschlags bei den männlichen Alterspensionären keinen Einfluss auf das Ruhegehalts- und das Versorgungsniveau hat. Erfolgte der Pensionseintritt hingegen wegen Dienstunfähigkeit vermindert sich das Sicherungsniveau aus der Beamtenversorgung fast um zwei Prozentpunkte. Dieses Ergebnis lässt sich dadurch erklären, dass die Modell-Beamten mit Dienstunfähigkeit in der Basisvariante noch einige Jahre nach Pensionseintritt Kinderzuschläge beziehen, die nun wegfallen. Besonders sensibel reagieren allerdings die Ruhegehalts- und Versorgungsniveaus der Modell-Beamtinnen auf eine Veränderung des „Familienstatus“. Da im Fall lediger und kinderloser Beamtinnen keine familienbedingten Unterbrechungen oder Teilzeitbeschäftigungen in den Erwerbsverläufen unterstellt werden, steigen die anhand der Modellerwerbsbiographien ermittelten Sicherungsniveaus um sieben bis zehn Prozentpunkte, bis auf das Niveau der männlichen Beamten, an.¹⁴⁸

4.3.4 Netto-Ruhegehaltsniveau

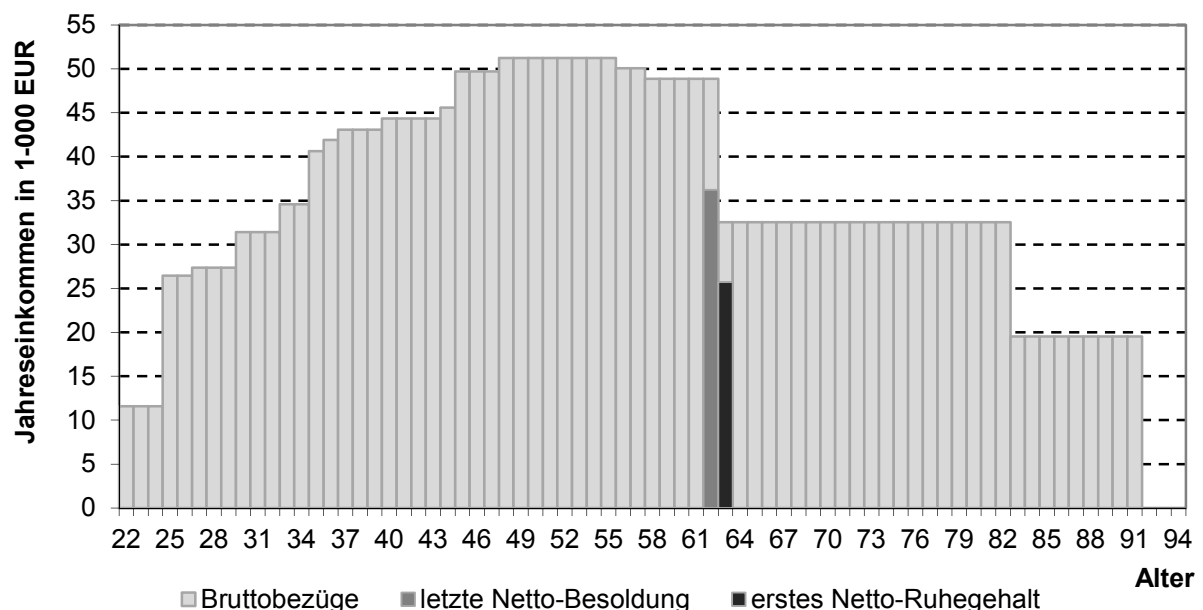
In den vorangehenden Abschnitten wurde ausschließlich eine Bruttobetachtung der Versorgungs- bzw. Besoldungsbezüge und des Sicherungsniveaus der Beamtenversorgung vorge-

¹⁴⁷ In der Basisvariante der Modellerwerbsbiographien wurde angenommen, dass die Beamten verheiratet sowie Eltern von 2 Kindern sind (vgl. Anhang A.2.1).

¹⁴⁸ Den weiteren Analysen der vorliegenden Arbeit wird in der Regel die Basisvariante der Modellrechnungen zugrunde gelegt. Die in diesem Abschnitt aufgezeigten Auswirkungen einer Veränderung der sensiblen Parameter bleiben hierbei grundsätzlich bestehen und sind in der Versorgungspraxis zu beachten.

nommen. Für die Beantwortung der Frage, ob die Leistungen der Beamtenversorgung nach den bisherigen Reformen noch systemkonform und angemessen ausgestaltet sind, müssen jedoch insbesondere die Nettoeinkommensverhältnisse der Beamten betrachtet werden. Der Beitrag des Ruhegehaltes zur Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards wird letztlich durch das tatsächlich verfügbare Einkommen nach Steuern und Abgaben bestimmt. Deshalb ist im Folgenden die Perspektive auf das derzeitige Sicherungsniveau der Beamten um eine Nettobetrachtung zu erweitern, indem eine Berechnung der Netto-Besoldung im letzten aktiven Dienstjahr und des Netto-Ruhegehalts im ersten Jahr nach dem Ruhestandseintritt vorgenommen wird. Hierzu werden, wie bereits bei den Besoldungstabellen, die steuer- und sozialabgaberechtlichen Regelungen des Jahres 2009 angewendet.¹⁴⁹ Aus den so errechneten Netto-Zahlbeträgen kann das Netto-Ruhegehaltsniveau, gemäß der hier verwendeten Definition, bestimmt werden. Abbildung 15 veranschaulicht die Ermittlung des Netto-Ruhegehaltsniveaus erneut am Zahlungsprofil des Modell-Beamten im gehobenen Dienst graphisch.

Abbildung 15: Maßgebliche Zahlungen für das Netto-Ruhegehaltsniveau der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2011“ (Realbetrachtung; Steuern und Abgaben gemäß Rechtslage 2009)



Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen.

¹⁴⁹ Allerdings wird bei der Nettoberechnung bereits die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs von KV- und PV-Beiträgen in voller Höhe bzw. in der privaten Krankenversicherung maximal in anteiliger Höhe der Basis-Krankenversicherung berücksichtigt (vgl. hierzu BMF 2009, S. 6).

Bei der Berechnung der Nettoversorgungs- und Nettobesoldungsbeträge sind einige beamtenrechtliche Besonderheiten zu beachten (vgl. hierzu die Ausführungen von *Färber et al.* 2011b, S. 160 ff.). Insbesondere unterliegen Beamte nicht, wie andere Arbeitnehmer, der Sozialversicherungspflicht und es müssen somit auch keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden. Vielmehr wird aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn ein Beihilfeanspruch der Beamten in Krankheits- und Pflegefällen abgeleitet (vgl. § 80 BBG). Der Bemessungssatz der Beihilfe liegt für aktive Beamte bei 50% der entsprechenden (beihilfefähigen) Aufwendungen. Für Versorgungsempfänger sowie für Ehegatten ohne eigenes Einkommen deckt die Beihilfe regelmäßig 70% dieser Aufwendungen ab (vgl. *Hommel/Warnking* 2009, S. 1 ff.). Zum Ausgleich des Restrisikos haben die Beamten eine private Kranken- und Pflegeversicherung abzuschließen, die aus den laufenden Bezügen zu bestreiten ist. Da in der privaten Kranken- und Pflegeversicherung, anders als in der Gesetzlichen Krankenversicherung, für jedes mitversicherte Familienmitglied eine separate Prämie zu entrichten ist, hängt die Höhe der anfallenden Abgaben in besonderem Maß von der familiären Situation der Beamten ab (vgl. *Benz et al.* 2009a, S. 105).

Hinsichtlich der Besteuerung sind Beamtenpensionen wie laufende Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit (§ 19 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 EStG) zu behandeln. Konkret wird nach geltendem Recht davon ausgegangen, dass „die im Laufe des Erwerbslebens erwirtschafteten Versorgungsanwartschaften erst mit ihrer Realisierung einen steuerpflichtigen Tatbestand erfüllen“ (*Birk/Wernsmann* 2008, S. 236). Mit anderen Worten gilt für die Versorgungsbezüge der Beamten das Grundprinzip der nachgelagerten Besteuerung, gemäß welchem in der „Vorsorgephase“ keine Besteuerung vorgenommen wird, sondern die Steuerzahlungen vollständig in der Auszahlungsphase der Versorgung anfallen. Allerdings konnten die Bezieher von Versorgungsbezügen aus der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2004 neben dem Sonderausgabenabzug einen Versorgungsfreibetrag (§ 19 Abs. 2 EStG), den Arbeitnehmerpauschbetrag (§ 9a Satz 1 Nr. 1 EStG a.F.) und den Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG) steuerlich geltend machen (vgl. *Brall-Withold/Lohmann* 2009, S. 401 ff.; *Birk/Wernsmann* 2008, S. 236 ff.).¹⁵⁰ Diese Freibeträge werden seit Erlass des Alterseinkünftegesetzes (AltEinkG) ab dem Jahr 2006 bis 2040 schrittweise abgeschmolzen.

¹⁵⁰ Hierdurch sollte die steuerliche Ungleichbehandlung von Renten und Pensionen, die auf die Ertragsanteilbesteuerung der gesetzlichen Renten zurückzuführen war (vgl. Abschnitt 4.3.5) abgemildert werden.

Insgesamt variiert die jeweilige Steuerbelastung und die Höhe der anfallenden Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung¹⁵¹ der Modell-Beamten insbesondere mit dem Familienstatus und den Merkmalen des Ehepartners. Um die gesamte Spannweite der „Netto-Effekte“ abzubilden, werden die Netto-Ruhegehaltsniveaus für die (verheirateten) Modell-Beamten einerseits bei steuerlicher Zusammenveranlagung (Splittingtarif) und andererseits bei einer getrennten Veranlagung ermittelt. Im Fall des „Ehegattensplitting“ wird deshalb die Annahme getroffen, dass die Ehegatten kein steuerpflichtiges Einkommen beziehen. Bei der getrennten Veranlagung werden wiederum nur Beitragszahlungen für den Beamten bzw. die Beamtin zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung angesetzt. Den Ausgangspunkt der Berechnungen bilden dabei stets die Brutto-Ruhegehälter aus der Basisvariante der Modell-erwerbsbiographien.¹⁵²

Die Ergebnisse der beiden Berechnungsvarianten zum Netto-Ruhegehaltsniveau sind in Tabelle 17 zusammengefasst. Auf eine Nettobetrachtung der Modell-Beamten mit Dienstunfähigkeit wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Grundsätzlich liegt das Netto-Ruhegehaltsniveau der betrachteten Modell-Alterspensionäre über alle Laufbahngruppen und Berechnungsvarianten hinweg über ihrem Brutto-Ruhegehaltsniveau (vgl. Abschnitt 4.3.2). Mit anderen Worten reduziert sich das tatsächlich verfügbare Einkommen der Beamten durch den Ruhestandseintritt weniger stark als die Bruttobezüge. Dieses Ergebnis ist auf eine im Verhältnis zu den Besoldungsbezügen geringere Belastung des Ruhehaltes mit Steuern und Abgaben zurückzuführen, die einerseits aus dem progressiven Steuertarif und andererseits aus dem zusätzlichen Versorgungsfreibetrag sowie den geringeren Krankenversicherungsbeiträgen in der Versorgungsphase resultiert.

¹⁵¹ Bei den in dieser Nettoberechnung verwendeten privaten KV- und PV-Beiträgen handelt es sich um Mittelwerte, die aus Beitragsforderungen der Jahre 2009/2010 errechnet wurden. Die Beiträge wurden von vier privaten Krankenversicherungsunternehmen erfragt und stichprobenartig mit Versicherungsscheinen langjährig Versicherter überprüft.

¹⁵² Die wichtigsten Berechnungsschritte zur Ermittlung des Netto-Ruhehaltes und des Netto-Ruhegehaltsniveaus können im Anhang A.2.4 nachvollzogen werden.

Tabelle 17: Netto-Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten mit Pensionseintritt bei Erreichen einer Altersgrenze (Basisvariante)

Netto-Ruhegehaltsniveau im Jahr 2011				
	Ehegattensplitting		getrennte Veranlagung	
	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin
<i>mittlerer Dienst</i>	66,6%	59,2%	70,6%	65,0%
<i>gehobener Dienst</i>	71,0%	63,1%	73,5%	66,1%
<i>höherer Dienst</i>	70,7%	61,2%	74,1%	64,9%

Eigene Berechnungen

Bei einem Vergleich der Ruhegehaltsniveaus aus der Brutto- und der Nettobetrachtung fällt jedoch auf, dass die Werte des Sicherungsniveaus je nach Laufbahngruppe und Berechnungsvariante des Nettoeinkommens nicht gleichmäßig, sondern unterschiedlich stark ansteigen. Konkret ist die Erhöhung des Ruhegehaltsniveaus in der Nettobetrachtung im mittleren Dienst stets niedriger als im gehobenen und im höheren Dienst. Die Gründe hierfür liegen erneut in dem progressiven Einkommensteuertarif, der dazu führt, dass die Steuerbelastung der Besoldungsbezüge in den oberen Besoldungsgruppen in Relation zur Versorgung besonders hoch ist (vgl. zu den Wirkungen der Steuerprogression auch die Analyse des Netto-Versorgungsniveaus der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst von *Preller 2011*, S. 125 ff.). Darüber hinaus fallen bei den Modell-Beamten des mittleren Dienstes die einkommensunabhängigen Beiträge zur privaten Krankenversicherung bei der Ermittlung der Nettoeinkommen besonders stark ins Gewicht.

Mit Blick auf die beiden Berechnungsvarianten zur Ermittlung des Nettoeinkommens ist darauf hinzuweisen, dass die Steuerbelastung bei getrennter steuerlicher Veranlagung deutlich über der des Splittingtarifs liegt. Im Gegenzug sind im Fall der Zusammenveranlagung (Ehegattensplitting) die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung regelmäßig doppelt so hoch wie bei der Einzelveranlagung. Im Ergebnis liegt das Netto-Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten für die getrennte Veranlagung in allen betrachteten Fällen über dem Niveau bei Anwendung des Splittingtarifs. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Netto-Besoldung im letzten Amt bei der getrennten Veranlagung wesentlich niedriger ausfällt als beim Ehegattensplitting. Die Differenz zwischen den Netto-Ruhegehaltsniveaus der beiden Berechnungsvarianten liegt über alle Modelltypen hinweg bei 2,5 bis 5,8 Prozentpunkten. Im mittleren Dienst fällt die Abweichung erneut besonders hoch aus. Dies ist vor allem auf die geringe Netto-

Besoldung der Beamten im mittleren Dienst bei getrennter Veranlagung zurückzuführen. Hier wird der „Einspareffekt“ durch die im Vergleich zur Zusammenveranlagung niedrigeren Krankenversicherungsbeiträge von einer deutlich höheren Einkommensteuer überkompensiert.

Als allgemeines Ergebnis der Modellrechnungen zum Alterseinkommensniveau ist festzuhalten, dass nach derzeitigem Recht nicht nur das Brutto-Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten sondern auch das Netto-Ruhegehaltsniveau unter dem in der Vergangenheit als angemessen erachteten Sicherungsniveau (vgl. Abschnitt 2.1) von 75% der letzten Bezüge liegt. Dieser Befund gilt derzeit auch für männliche Modell-Alterspensionäre im gehobenen Dienst, die ein durchschnittliches Ruhegehalt auf Basis des Höchstruhegehaltssatzes erhalten. Insgesamt erreichen die Beamten aller Laufbahngruppen heute bei getrennter steuerlicher Veranlagung ein Netto-Ruhegehaltsniveau zwischen 65% und 75%. Wird hingegen sowohl in der aktiven Dienstzeit als in der Ruhestandsphase der Splittingtarif voll ausgeschöpft, erreichen die durchschnittlichen Netto-Ruhegehälter lediglich ein Niveau von 59% bis 71% der letzten Netto-Besoldung.

4.3.5 Relative Angemessenheit des Sicherungsniveaus der Beamtenversorgung

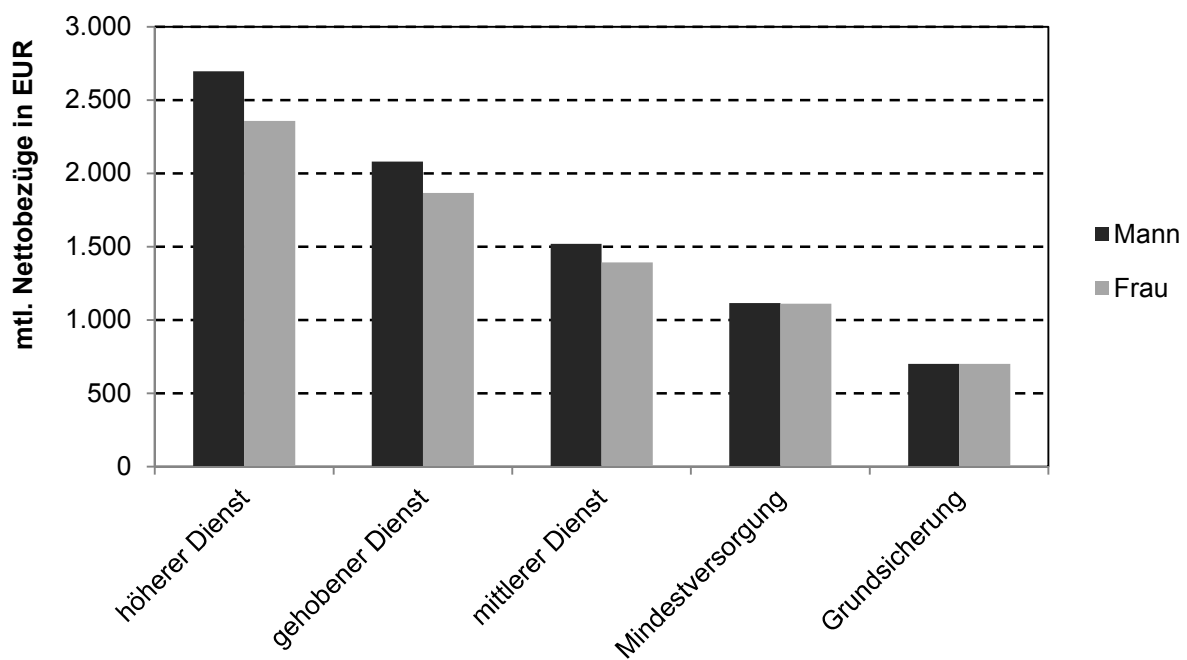
Zu Beginn der vorliegenden Arbeit wurden die besonderen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Beamtenversorgung dargestellt (vgl. Abschnitt 2.2.1.). Aus diesen Vorgaben und aus der Stellung der Beamtenversorgung im Gesamtsystem der Alterssicherung wurden konkrete Anforderungen an die Leistungshöhe des Versorgungssystems der Beamten abgeleitet (vgl. auch Abschnitt 3.3.2). Insbesondere geht es bei diesen Anforderungen um die Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation und eines systemkonformen Leistungsniveaus aufgrund der Bifunktionalität der Beamtenversorgung in Deutschland. Um beurteilen zu können, ob und in welchem Maße dies (auch nach den bisher erfolgten Reformen) erfüllt ist, sind verschiedene systemimmanente und systemexterne Vergleichskriterien in die Analyse der Alterseinkommen einzubeziehen. Zu diesem Zweck sind den zuvor ermittelten Netto-Ruhegehältern aussagekräftige Vergleichsgrößen gegenüberzustellen, um Rückschlüsse über das Erreichen der Ziele für die Leistungsseite der Beamtenversorgung ziehen zu können.

a) *Mindestversorgung und Armutsrisiko*

Aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Abkoppelung des öffentlichen Dienstes von der Reallohnentwicklung und den vorgenommenen Kürzungen im Versorgungsbereich stellt sich die Frage, ob das aktuelle Versorgungsrecht ein angemessenes Alterseinkommensniveau noch

sicherstellen kann. Gemäß den Ausführungen in Abschnitt 2.2.1 ist hierfür zunächst zu klären, ob die verfassungsrechtlich geforderte *systemimmanente relative Amtsangemessenheit* gewährleistet ist. Die in dieser Arbeit vorgestellten Modellrechnungen anhand von Musterlebensläufen liefern keine Hinweise darauf, dass dieser Aspekt der Angemessenheit derzeit nicht sichergestellt ist. Vielmehr orientiert sich die Höhe der Versorgungsbezüge im heute gültigen Versorgungsrecht nach wie vor am hergebrachten Grundsatz der „Ämterhierarchie“. Zudem liegen die durchschnittlichen Alterseinkommen bei Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze regelmäßig über der Mindestversorgung des Versorgungssystems. Abbildung 16 veranschaulicht dies anhand der Netto-Ruhegehälter der Modell-Beamten bei getrennter Veranlagung für die Netto-Alterseinkommen graphisch.

Abbildung 16: Vergleich der Netto-Versorgungsbezüge für Modell-Beamte „Altersgrenze/2011“ bei getrennter Veranlagung (Tabellenentgelte, Steuern und Abgaben aus 2009)



Eigene Berechnungen

Die Höhe der Netto-Ruhegehälter für einzeln veranlagte Modell-Beamte der verschiedenen Laufbahngruppen zeigt, dass das sog. „Abstandsgebot“ zwischen den Dienstposten weiterhin eine große Rolle spielt. Zudem verdeutlicht das Verhältnis zu dem in Abbildung 16 darge-

stellten Nettoeinkommen aus der amtsunabhängigen Mindestversorgung¹⁵³ lediger Beamter, dass auch mit Blick auf den regelmäßig einzuhaltenden Abstand zur Mindestversorgung keine Unteralimentation vorliegt.

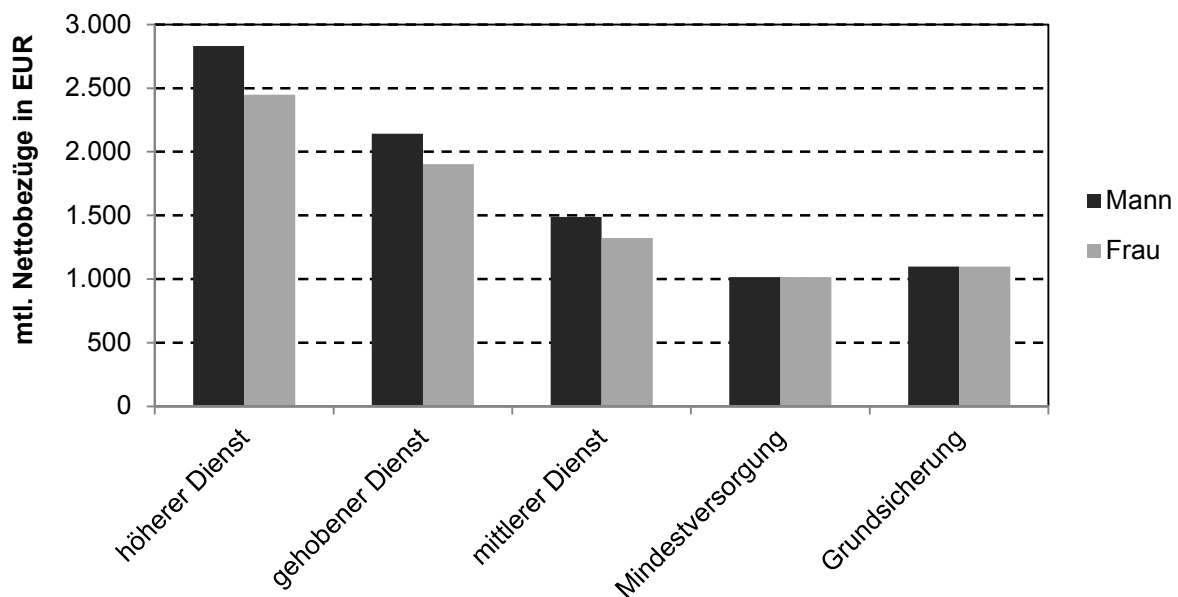
In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes scheint es zur Vermeidung einer Unteralimentation darüber hinaus erforderlich zu sein, dass Versorgungsempfänger mindestens ein Nettoeinkommen erhalten, welches 15% über dem sozialhilferechtlichen Gesamtbedarf bzw. der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter liegt (vgl. Abschnitt 2.2.1 sowie *Färber et al.* 2011a, S. 23 f.). Deshalb werden in einem weiteren Schritt den Mindestversorgungsbezügen der Beamten die Leistungen der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. §§ 41 ff., 29 ff. SGB XII) als Referenzgröße gegenübergestellt (vgl. Abbildung 16). Ausschlaggebend für die Höhe dieser Leistungen, welche letztlich die Leistungsuntergrenze der GRV darstellen, ist der durchschnittliche Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Dieser Bedarf betrug 2009 für Alleinstehende monatlich 702 EUR (vgl. *Engels* 2009, S. 5). Die Nettoanalyse der Einkommen zeigt hier, dass der zu fordernde Abstand der amtsunabhängigen Mindestversorgung zur bedarfsorientierten Grundsicherung für steuerlich einzeln veranlagte und ledige Beamte derzeit eingehalten wird.

Das Ergebnis dieses Vergleichs ändert sich jedoch, wenn die Nettobetrachtung auf die aus dem vorangehenden Abschnitt bekannte Berechnungsvariante mit Ehegattensplitting abstellt. Abbildung 17 zeigt erneut die entsprechenden Netto-Ruhegehälter der Modell-Beamten nach derzeitigem Recht auf Basis der Besoldungstabellen bzw. der steuerrechtlichen Vorschriften aus dem Jahr 2009. Auch bei dieser Berechnungsvariante erfüllen die Nettobezüge der betrachteten Alterspensionäre das Abstandsgebot zwischen den einzelnen Laufbahngruppen und zur Mindestversorgung eines verheirateten Beamten, der als Alleinverdiener für das gesamte Haushaltseinkommen aufkommt. Allerdings liegt dessen Nettoeinkommen von monatlich 1016,50 EUR¹⁵⁴, welches sich im Modell nach Abzug der Krankenversicherungs- bzw. Pflegeversicherungsbeiträge ergibt, um 7,4% unter der Grundsicherung im Alter, die 2009 für ein Ehepaar ohne Kind monatlich 1098 EUR betrug (vgl. erneut Abbildung 17).

¹⁵³ Den Ausgangspunkt für die Nettoberechnung bildet die amtsunabhängige Brutto-Mindestversorgung, welche auf Bundesebene im Jahr 2009, ohne Familienzuschlag, monatlich 1.371,63 EUR betrug.

¹⁵⁴ Die Brutto-Mindestversorgung beträgt in diesem Fall mit Familienzuschlag monatlich 1442,43 EUR.

Abbildung 17: Vergleich der Netto-Versorgungsbezüge für Modell-Beamte „Altersgrenze/2011“ beim Ehegattensplitting (Tabellenentgelte, Steuern und Abgaben aus 2009)



Eigene Berechnungen

Die Nettobetrachtung der Alterseinkommen aus den hier verwendeten Modellerwerbsbiographien kommt somit insgesamt zu dem Ergebnis, dass der systembedingt erforderliche Abstand der Ruhegehälter zwischen den Laufbahngruppen und zur Mindestversorgung der Beamtenversorgung derzeit gewahrt ist. Auch sollte in der Regel, d.h. im Durchschnitt, für die Beamtenhaushalte des mittleren Dienstes das Netto-Alterseinkommen um mindestens 15% über der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter liegen. Dieses Ergebnis schließt jedoch nicht aus, dass nach den Reformen der letzten Jahre in Einzelfällen – insbesondere im einfachen Dienst – eine Unteralimentation auftreten kann. Ein Indiz für die Existenz solcher Fälle liefert die Betrachtung der Mindestversorgung von verheirateten Beamten, die allein das gesamte Haushaltseinkommen erwirtschaften. Die Höhe des beim Ehegattensplitting anfallenden Netto-Alterseinkommens verdeutlicht, dass die Mindestversorgung derzeit nicht mehr in allen Fällen eine Grundsicherung im Alter gewährleisten kann.

Als Ursache für diese Entwicklung ist vor allen Dingen die seit 1989 ausgebliebene Reallohnerhöhung (in den Besoldungstabellen) zu nennen, die zu erheblichen relativen Einkommenseinbußen bei Versorgung geführt hat. In der Folge ist eine angemessene Mindestversorgung der Beamten und Beamtinnen nicht mehr sichergestellt. Deshalb bedarf es - insbesondere in den Bereichen des einfachen Dienstes und der Mindestversorgung - einer gesetzlichen Verankerung von Grenzen für weitere Absenkungen der Versorgungsleistungen, um künftig der

Gefahr der Altersarmut im öffentlichen Dienst entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang spielen Bezugsgrößen außerhalb des Berufsbeamtentums eine besondere Rolle, weshalb in den nächsten Abschnitten die Betrachtung des Alterseinkommensniveaus um Vergleichswerte anderer Alterssicherungssysteme erweitert wird.¹⁵⁵

b) *Vergleich mit dem Alterseinkommensniveau von Tarifbeschäftigten*

Ein Vergleich des Alterssicherungsniveaus der Beamten mit den Versorgungsniveaus anderer Personengruppen muss stets auf die ersten beiden Säulen der Alterssicherung, d.h. die Regelsicherung und die Zusatzsicherung durch betriebliche Alterssicherungssysteme, abstellen (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 165 ff.). Dennoch werden in der öffentlichen Diskussion um die Beamtenversorgung die durchschnittlichen Ruhegehälter sehr oft den durchschnittlichen Zahlbeträgen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenübergestellt. Ein solches Vorgehen vernachlässigt zum einen die Bifunktionalität der Beamtenversorgung und zum anderen die Tatsache, dass beide Alterssicherungssysteme Personen mit strukturell völlig unterschiedlichen Erwerbsbiographien absichern (so auch *Preller 2011*, S. 97). Deshalb ist es ratsam, die Ergebnisse und die Methodik systemübergreifender Vergleiche von Alterseinkommen oder Rentenanwartschaften immer kritisch zu hinterfragen.¹⁵⁶

Aus ökonomischer Perspektive ist es des Weiteren wenig zielführend, die Altersversorgungsleistungen der ersten beiden Säulen von Arbeitnehmern im privaten Sektor mit dem Versor-

¹⁵⁵ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird ein solcher Vergleich mit Blick auf die „systemexterne relative Amtsangemessenheit“ (vgl. Abschnitt 2.2.1) ebenfalls als notwendig erachtet.

¹⁵⁶ Bspw. weist auch die im Jahr 2010 veröffentlichte - und in der Öffentlichkeit viel beachtete - Untersuchung von *Frick, Grabka und Hauser (Frick et al. 2010)* zur „Verteilung der Vermögen in Deutschland“ unter Einbeziehung individueller Anwartschaften aus Alterssicherungssystemen einige methodische Unzulänglichkeiten und Vereinfachungen auf, wenn die Anwartschaften aus der Beamtenversorgung mit den Alterssicherungsvermögen von Angestellten verglichen werden. Neben dem grundsätzlichen Problem der Kapitalisierung von Pensionsansprüchen sind hier die Nichtberücksichtigung der Anwartschaften auf Betriebsrenten und die Approximation der Beamtenversorgungsansprüche durch 71,75% der Besoldungsbezüge zu nennen (vgl. *Frick et al. 2010*, S. 139 ff., 228 ff.). Fragwürdig ist mit Blick auf den zweiten Punkt einerseits die grundsätzliche Vergleichbarkeit dieser geschätzten Pensionsansprüche mit detaillierten Mikrodaten des Forschungsdatenzentrums der Deutschen Rentenversicherung Bund (FDZ-RV) und andererseits die Höhe des für die Schätzung angesetzten Ruhegehaltsniveaus (vgl. hierzu Abschnitt 4.3.2). Zudem bleibt in der Arbeit von *Frick et al.* unklar, inwieweit zu zahlende Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bei der Bestimmung der Sozialvermögen fürs Alter berücksichtigt werden.

gungsniveau der Beamten zu vergleichen. Zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft bestehen bedeutende strukturelle Unterschiede, die einer direkten Vergleichbarkeit von Vergütung und Alterssicherung der beiden Sektoren entgegenstehen (vgl. *Benz et al. 2009a*, S. 104). Insbesondere unterscheidet sich der private Sektor durch abweichende Tätigkeitsmerkmale und Bildungsniveaus, ein stärkeres Risiko der Arbeitslosigkeit, geschlechtsspezifische Lohndifferenzen (vgl. *Tepe/Kroos 2010*, S. 6) sowie unstete Erwerbsbiographien und atypische Beschäftigungsverhältnisse vom Öffentlichen. Zudem gibt es in der Privatwirtschaft große Abweichungen zwischen einzelnen Branchen, was die Aussagekraft von Durchschnittswerte grundsätzlich einschränkt. Der öffentliche Dienst zeichnet sich strukturell hingegen aufgrund der Einstellungsvoraussetzungen durch einen sehr hohen Anteil an Akademikern und einen grundsätzlichen sozialen Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommensgruppen (*Tepe/Kroos 2010*) aus.

Aus diesen Gründen bieten sich für einen externen Vergleich des Alterseinkommensniveaus der Beamten in erster Linie die Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst an. Diese Personengruppe weist mit Blick auf die Tätigkeitsfelder, die Qualifikationsanforderungen und die Struktur der Entgeltgruppen ähnliche Merkmale wie die Beamten auf. Allerdings wird auch hier die Gegenüberstellung empirischer Durchschnittswerte methodisch als problematisch erachtet, da die Beamten und die Tarifbeschäftigten sehr unterschiedlich über die Laufbahngruppen verteilt sind (*Benz et al. 2009a*, S. 105). Deshalb stellt der Vergleich im Folgenden auf Alterseinkommensniveaus für Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst ab, die ebenfalls anhand empirisch abgesicherter Modellerwerbsbiographien ermittelt werden. Hierbei liegen den Modell-Lebensläufen der Tarifbeschäftigten verglichen mit den Modell-Beamten identische bzw. vergleichbare Werte und Annahmen bezüglich Renteneintrittsalter, Erwerbseintrittsalter, Kinderzahl, Ehepartner, Beförderungen etc. zugrunde.¹⁵⁷

Der Vergleich der Alterssicherungsniveaus erfolgt, wie bereits im vorigen Abschnitt, ausschließlich für die Modelle der Alterspensionäre und Altersrentner und stellt ausschließlich auf die Nettobezugsgrößen ab.¹⁵⁸ Hierbei werden den Modellerwerbsbiographien der Tarifbe-

¹⁵⁷ Die Modelle für die Tarifbeschäftigten wurden in einem parallel am FÖV Speyer durchgeführten Forschungs- und Dissertationsprojekt (Leitung und Betreuung: Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, DHV Speyer) erstellt. Für die konkreten Annahmen und die Methodik vgl. *Preller 2011*, S. 94 ff. und 125 ff.

¹⁵⁸ Auf die Problematik eines reinen Vergleichs der Bruttowerte wurde bereits in Abschnitt 4.3.2 ausführlich eingegangen.

schäftigten ebenfalls Entgeltzahlungsströme nach geltendem Recht (Rechtsstand 2009)¹⁵⁹ zugeordnet, auf deren Basis anschließend die GRV-Renten und die Zusatzversorgungsleistungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) – für den Abrechnungsverband West - errechnet werden. Die Bestimmung der Zusatzversorgungsrenten erfolgt dabei grundsätzlich nach dem neuen Versorgungspunktemodell. Folglich werden die durch die Systemumstellung der Zusatzversorgung im Jahr 2001 beschlossenen Absenkungen des Versorgungsniveaus der Tarifbeschäftigten (vgl. *Preller* 2009) vollständig berücksichtigt. Anschließend werden die maßgeblichen steuer- und sozialabgaberechtlichen Vorschriften¹⁶⁰ angewandt, um die Nettoeinkommen der Tarifbeschäftigten in der Erwerbs- und in der Ruhestandsphase zu ermitteln (vgl. *Preller* 2011, S. 89 ff.). Die Berechnungen zum Netto-Versorgungsniveau der Tarifbeschäftigten beschränken sich dabei auf die Berechnungsvariante der „getrennten Veranlagung“ (vgl. für die Beamten Abschnitt 4.3.4).

In Tabelle 18 werden die auf diesem Weg errechneten Netto-Versorgungsniveaus der Tarifbeschäftigten ausgewiesen und den Netto-Ruhegehaltsniveaus der vergleichbaren Modell-Beamten gegenübergestellt. Die Tarifbeschäftigten erreichen aus den ersten beiden Säulen der Alterssicherung ein Netto-Versorgungsniveau zwischen 62% und 73%. Es fällt auf, dass für den mittleren Dienst das Netto-Versorgungsniveau der Tarifbeschäftigten sogar das Netto-Ruhegehaltsniveau der Beamten übersteigt. Es liegt bei den Frauen um 2,4 Prozentpunkte und bei den Männern um 2,1 Prozentpunkte über dem Sicherungsniveau der Beamten. Hierbei ist zu beachten, dass die Tarifbeschäftigten des mittleren Dienstes, anders als die Beamten dieser Laufbahngruppe, nicht das niedrigste sondern das höchste Versorgungsniveau vorzuweisen haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die GRV als auch die VBL die langen Erwerbsphasen im mittleren Dienst vollständig bei der Leistungsberechnung berücksichtigen. Im Fall der Zusatzversorgung wird der frühe Einstieg in das Erwerbsleben zusätzlich mit höheren Altersfaktoren in den ersten Jahren „belohnt“ (vgl. *Preller* 2011, S. 106 ff.). Auch im höheren Dienst liegt das Netto-Ruhegehaltsniveau der Beamtin nur um 1,4 und das des Beamten um 2,8 Prozentpunkte über dem Versorgungsniveau der entsprechenden Tarifbeschäftigten. Lediglich bei einem Vergleich der Sicherungsniveaus des gehobenen Dienstes ist mit

¹⁵⁹ Die Tabellenentgelte richten sich nach dem TVÖD.

¹⁶⁰ Eine umfassende Darstellung der anzuwendenden Regelungen zur Besteuerung gesetzlicher Renten und Zusatzversorgungsleistungen der VBL findet sich in *Birk/Wernsmann* 2008, S. 228 ff. sowie *Brall-Withold/Lohmann* 2009, S. 351 ff.

rund 4 Prozentpunkten eine etwas größere Differenz zwischen den Beamten und den Tarifbeschäftigten zu beobachten.¹⁶¹

Tabelle 18: Netto-Versorgungsniveaus für vergleichbare Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst (bei getrennter Veranlagung und Realbetrachtung)

Netto-Versorgungs- und Ruhegehaltsniveau im Jahr 2011				
	männliche Modelltypen		weibliche Modelltypen	
	Tarifbeschäftigter	Beamter	Tarifbeschäftigte	Beamtin
<i>mittlerer Dienst</i>	72,7%	70,6%	67,4%	65,0%
<i>gehobener Dienst</i>	69,8%	73,5%	61,9%	66,1%
<i>höherer Dienst</i>	71,3%	74,1%	63,5%	64,9%

Eigene Berechnungen (vgl. hierzu Färber et al. 2011b, S. 168 f.)

Der vorgenommene Vergleich zeigt, dass das Netto-Ruhegehaltsniveau der Beamten derzeit keineswegs, wie häufig behauptet, deutlich höher ausfällt als das Netto-Versorgungsniveau der Tarifbeschäftigten. Die in der Beamtenversorgung gegebene Leistungszusage von bis zu 71,75% der letzten Bruttobezüge schlägt sich vor allem in einer höheren Brutto-Versorgung der Modell-Beamten nieder. Die letztlich für das Auskommen entscheidende Betrachtung der verfügbaren Einkommen verdeutlicht hingegen, dass in der Beamtenversorgung mittlerweile mit Blick auf die Systemkonformität und die soziale Verträglichkeit fragwürdig niedrige Netto-Ruhegehaltsniveaus auftreten können. Hiervon sind bisher allerdings nur einzelne Beamtengruppen betroffen. Beispielsweise kann dies bei der Anwendung des Ehegattensplittings für die Empfänger einer amtsunabhängigen Mindestversorgung gelten. Darüber hinaus ist das niedrige Netto-Ruhegehaltsniveau im mittleren Dienst alarmierend. Hier scheinen die Grenzen für weitere Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung erreicht zu sein, wenn als systemexterner Maßstab das Alterssicherungsniveau der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst angelegt wird (vgl. Abschnitt 2.2.1). In diesem Kontext ist jedoch zu betonen, dass der hier angestellte Vergleich lediglich eine Momentaufnahme bei derzeit geltender Rechtslage darstellt. In den letzten Jahren wurden auch bei der Besteuerung von Alterseinkünften bedeu-

¹⁶¹ Für eine ausführliche Diskussion der Wirkungsweise von Steuern und Abgaben bei einem Vergleich des Netto-Sicherungsniveaus von Beamten und Tarifbeschäftigten vgl. Färber et al. 2011b, S. 165 ff. Bei den in Tabelle 18 präsentierten Ergebnissen handelt es sich dabei um aktualisierte Modellrechnungen für die Tarifbeschäftigten (vgl. Preller 2011, S. 125 ff.).

tende Reformen in die Wege geleitet, welche ihre vollständige Wirkung erst im Jahr 2040 entfalten werden. Während sich die Modellrechnungen zur Beamtenversorgung lediglich durch das Abschmelzen des Versorgungsfreibetrages, des Arbeitnehmerpauschbetrages und des Altersentlastungsbetrages ändern werden, fallen im Bereich der Tarifbeschäftigten bis 2040 weitreichendere Umgestaltungen der Nettoberechnung an. Insbesondere sind hier die vollumfängliche Besteuerung der gesetzlichen Renten und die Anpassung des steuerfreien Arbeitgeberumlageanteils auf vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der GRV zu nennen (vgl. *Preller* 2011, S. 89 ff. und 125 ff.). Aus diesem Grund wurden anhand der oben präsentierten Modelle zusätzliche Berechnungen erstellt, welche die beschlossenen steuerlichen Änderungen bereits heute als gültig unterstellen. Die Ergebnisse dieser Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Netto-Versorgungsniveaus der Modell-Tarifbeschäftigten bis zum Jahr 2040 allein aufgrund der veränderten Besteuerung im Verhältnis zu heute um 7 bis 10 Prozentpunkte absinken werden (ebd., S. 147). Hingegen ist, laut den hier verwendeten Modellen, bei den Beamten bis 2040 „lediglich“ von einem Rückgang des Netto-Ruhegehaltsniveaus um 2 bis 4 Prozentpunkte auszugehen. Folglich ist künftig allein durch die veränderten Besteuerungsvorschriften der Altersvorsorge ein weiteres Absinken des Alterssicherungsniveaus im öffentlichen Dienst zu erwarten.

4.4 Die „erdiente“ Versorgung aus ökonomischer Perspektive

Nachdem im voranstehenden Abschnitt 4.3 das Alterseinkommensniveau der Beamtenversorgung auf einem in den Wirtschaftswissenschaften üblichen Weg bestimmt und die Reformauswirkungen der letzten Jahre auf die maßgeblichen Indikatoren untersucht wurden, soll nun eine Brücke zu den rechtswissenschaftlichen Analysen des Versorgungssystems der Beamten geschlagen werden. Den Ausgangspunkt der folgenden Analyse bildet die zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe für die Beamtenversorgung, die besagt, dass der Kernbestand des Alimentationsgrundsatzes in Form eines amtsangemessenen Ruhegehaltes nicht angetastet werden darf. Diese Bedingung fußt auf der Auffassung, dass sich Beamte ihren Ruhegehaltsanspruch durch ihre Amtsausführung in der aktiven Dienstzeit „erdienen“. So wird unter anderem in § 14 Abs. 4 BeamtVG das „erdiente Ruhegehalt“ explizit als Vergleichsmaßstab für eine Mindestversorgung angeführt. Demnach ist der „erdiente“ Teil der Versorgung durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützt und somit dem staatlichen Zugriff entzogen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass das „erdiente“ Ruhegehalt eine Untergrenze (für Kürzungen) der Ver-

sorgungsleistungen darstellen muss (vgl. hierzu *Färber et al.* 2011a, S. 24 ff. sowie *Färber et al.* 2011b, S. 149 ff. und 186 ff.).

Aus ökonomischer Perspektive ist hier die Frage nach der konkreten Höhe dieser „erdienten“ Versorgung entscheidend, zumal die Ruhegehaltsberechnung aus dem letzten Amt eine periodengerechte Bestimmung von tatsächlich erdienten Versorgungsanteilen erschwert. Andererseits wurde bereits im Rahmen der Ausführungen zur Angemessenheit der Versorgungsbezüge darauf hingewiesen (vgl. Abschnitt 2.2.1 und 4.3.5), dass aufgrund der Bifunktionalität der Beamtenversorgung und des Sonderstatus der öffentlich-rechtlich Bediensteten die Versorgung der Beamten mindestens den Alterssicherungsleistungen für vergleichbare Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst entsprechen sollte. Diese Mindestanforderung wird im Folgenden herangezogen, um einen Referenzwert für die Höhe der „erdienten“ Versorgungsanteile, auf Basis von fiktiven Beitragszahlungen zur Alterssicherung der Beamten, zu ermitteln.

4.4.1 „Erdientes“ Ruhegehaltsniveau

Im Rahmen der Neuordnung des Beamtenrechts in den 1950er Jahren wurden zwei grundlegende Ausgestaltungsmerkmale des Beamtenrechts betont, die in der Bundesrepublik stärkere Beachtung bei der Alterssicherung der Beamten finden sollten (vgl. Deutscher Bundestag 1951, S. 35). Dies war einerseits der Fakt, dass im Bereich der Beamten die „Höhe der Besoldung gerade mit Rücksicht auf die Versorgung niedrig gehalten“ wird und andererseits die Forderung, das Rücklagenprinzip zu beachten und die Versorgung in „ein richtiges Verhältnis zum erdienten Gehalt und zur Dauer der im öffentlichen Dienst verbrachten Zeit“ zu setzen (ebd.). Diese zwei Eckpunkte der damaligen Reformdebatte haben bis heute Relevanz und sind für die Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung von besonderer Bedeutung. Der Grundgedanke besteht darin zu bestimmen, wie hoch die Pensionsleistungen heute ausfallen würden, hätten die öffentlichen Arbeitgeber den Lohnverzicht der Beamten und zusätzlich die üblichen Arbeitgeberbeiträge zur Alterssicherung in einen Kapitalstock eingezahlt (bzw. in Staatsschuldtiteln angelegt), anstatt das Geld anderweitig auszugeben.

Die Ermittlung der Höhe einer „erdienten“ Versorgung in der Beamtenversorgung erfolgt hierbei erneut mittels der zuvor verwendeten Modellerwerbsbiographien (vgl. Abschnitt 4.3.1). Konkret werden die Versorgungsanteile der Modell-Beamten bestimmt, die sich aus fiktiven Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Beamtenversorgung durch eine interne Verzinsung ergeben würden. Dem Grunde nach sind bei einer solchen Berechnung jedoch auch die Eigenleistungen der Beamten zu berücksichtigen, die in Form der relativen Brutto-

gehaltsverluste zu vergleichbaren Branchen der Privatwirtschaft angefallen sind. Um diesen zusätzlichen Eigenbeitrag der Beamten, welcher sich zumindest aus der Reallohnabkopplung ab dem Jahr 1989 ergibt, darstellen zu können, werden die Modellrechnungen zum „erdienten“ Ruhegehalt in zwei Berechnungsvarianten (A und B) vorgenommen (vgl. zur Methodik *Färber et al. 2011b*, S. 149 ff. sowie *Färber et al. 2011a*, S. 24).

In der Ausgangsvariante A werden die Modell-Beamten während ihrer aktiven Dienstzeit¹⁶² fiktiv wie in der GRV und der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst verbeitragt. Vereinfachend werden hierzu über die gesamte Erwerbsphase Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile zur GRV i.H.v. jeweils 9,95% der (um die Arbeitnehmeranteile zur GRV und zur VBL aufgestockten) Bruttoeinkünfte erhoben¹⁶³. Zudem wird der Beitrag zur betrieblichen Alterssicherung pauschal mit 4% der Bruttoentgelte, dies entspricht dem rentenwirksamen Anteil in der VBL, veranschlagt. Bei der zweiten Berechnungsvariante B wird zusätzlich die Reallohnabkopplung von der Privatwirtschaft als weiterer Eigenbeitrag der Beamten zur „erdienten“ Versorgung berücksichtigt. Da jedoch die Zurückhaltung bei den Besoldungsanpassungen in den letzten zwei Jahrzehnten nicht ausschließlich mit Verweis auf die ansteigenden Pensionslasten niedrig ausfiel, sondern dem öffentlichen Dienst auch ein Beitrag zur Finanzierung allgemeiner Haushaltslasten abverlangt wurde (*Färber et al. 2011b*, S. 150), wird in der Variante B der Modellrechnungen nicht der vollständige „Gehaltsverzicht“ der Beamten berücksichtigt. Vielmehr werden per Annahme genau 50% der realen Lohndifferenz zu vergleichbaren Branchen der Privatwirtschaft (vgl. Abschnitt 4.1.2 Abbildung 3) als fiktive Beitragszahlungen für die Versorgung veranschlagt. Zudem wird die relative Höhe dieser Eigenbeiträge, die sich aus der realen Differenz bei der Entgeltentwicklung zwischen Beamten und Beschäf-

¹⁶² Während des Vorbereitungsdienstes bzw. in der Ausbildung werden keine Beitragszahlungen geleistet.

¹⁶³ Vereinfachend sind die konstanten Beitragsanteile i.H.v. 9,95% u.a. deshalb, da in den 50er Jahren - bei Erlass des Bundesbeamtengesetzes - im sog. „Eckmannvergleich“ noch Eigenbeiträge der Beamten i.H.v. 7% für die Alterssicherung und die Arbeitsplatzsicherung angesetzt wurden (vgl. *Anz 1955*, S. 1880 ff.). Diese Eigenbeiträge sind aber insbesondere aufgrund der gestiegenen und künftig weiter ansteigenden Rentenversicherungsbeiträge (vgl. exemplarisch *Fasshauer 2003*, S 12; *Heidler 2009*, S. 104 ff.) heute nicht mehr adäquat.

tigten in der Privatwirtschaft ergibt, in den Modellerwerbsbiographien nach 20 Dienstjahren konstant gehalten.¹⁶⁴

Die in den verschiedenen Berechnungsvarianten für die einzelnen Modell-Beamten ermittelten Beitragszahlungen werden stets in einen fiktiven, individuellen Kapitalstock eingezahlt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass für den einzelnen Beamten zumindest die (interne) Rendite (vgl. exemplarisch *Fuest, C.* 2007, S. 7 ff. sowie *Preller* 2011, S. 250 ff.) erreicht werden sollte, die in einem Kapitaldeckungsverfahren möglich wäre, wenn der Dienstherr die Beiträge in eigenen Staatsschuldtiteln anlegen würde. Als Rechnungszinssatz wird deshalb ein - für den öffentlichen Sektor angemessener - Realzinssatz i von 2,5% verwendet¹⁶⁵. In einem letzten Rechenschritt werden exakt die monatlichen Brutto-Pensionszahlungen berechnet, die aus dem fiktiven Kapitalstock bestritten werden könnten. Mit anderen Worten wird die Höhe der „erdienten“ Versorgungsbezüge unter Anwendung der Barwertmethode dadurch bestimmt, dass ihr gesamter Leistungsbarwert zum Zeitpunkt des Pensionseintritts genau dem Barwert der fiktiven Beitragszahlungen entspricht.

Formal lässt sich dieser Zusammenhang für die Berechnungsvariante A des „erdienten“ Ruhegehaltes, d.h. ohne Berücksichtigung der Lohndifferenz zur Privatwirtschaft, wie folgt darstellen:

$$\sum_{t=PE}^{\text{Max} [(T-1), (T_{HB}-1)]} \left(\text{erd. } VB_t * \frac{1}{(1+i)^t} \right) \\ = \sum_{t=0}^{PE-1} \left(\left[\left(\frac{DB_t}{(1-0,0995)} * (1+0,0995+0,04) \right) - DB_t \right] * \frac{1}{(1+i)^t} \right)$$

Die Variable $\text{erd. } VB_t$ steht hierbei für die „erdienten“ Versorgungsbezüge der jeweiligen Periode t und DB_t für die Dienstbezüge, genauer Besoldungsbezüge, in der entsprechenden

¹⁶⁴ Mit anderen Worten liegt der Modellrechnung die Annahme zugrunde, dass sich der Lohnabstand zwischen Beamten und vergleichbaren Beschäftigten der Privatwirtschaft ab dem Jahr 2009 nicht weiter vergrößert.

¹⁶⁵ Dieser Realzinssatz wird in der vorliegenden Arbeit als Basiswert für einen adäquaten Diskontsatz im öffentlichen Sektor angesetzt. Er wird auch in der mittleren Berechnungsvariante der kalkulatorischen Beitragssätze für die Beamtenversorgung verwendet (vgl. Abschnitt 4.5). Grundlegende Ausführungen zu verschiedenen Rechnungszinssätzen für Pensionsverpflichtungen finden sich in *Hubrich et al.* 2007, S. 5 ff.

Periode der Aktivphase. Darüber hinaus steht PE für das Dienstalter¹⁶⁶ bei Pensionseintritt und T für das theoretisch erreichte Dienstalter bei Tod der Modell-Beamten. T_{HB} ist hingegen das fiktive Dienstalter der Beamten zum Zeitpunkt des Ablebens ihrer Hinterbliebenen. Die letztgenannte Größe spielt jedoch nur in den Berechnungen für männliche Modelltypen eine Rolle, da ausschließlich in den Modellerwerbsbiographien der Männer die Beamten vor ihren Ehepartnern sterben. In der Folge fallen bei den männlichen Modell-Beamten innerhalb der Passivphase unterschiedliche Pensionsraten der „erdienten“ Versorgung für das Ruhegehalt und die Hinterbliebenenbezüge an.

Tabelle 19: „Erdiente“ Ruhegehaltsniveaus der Modellerwerbsbiographien „2011“ (Realbetrachtung)

Pensionseintritt mit Altersgrenze	<i>mittlerer Dienst</i>		<i>gehobener Dienst</i>		<i>höherer Dienst</i>	
	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin
<i>Ruhegehaltsniveau</i>	64,0%	58,4%	66,6%	59,1%	66,4%	56,9%
„Erdientes“ RN^1 (A)	87,3%	74,8%	74,7%	63,4%	69,1%	58,0%
„Erdientes“ RN (B)	112,0%	97,1%	94,7%	82,3%	88,2%	74,9%
Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit	<i>mittlerer Dienst</i>		<i>gehobener Dienst</i>		<i>höherer Dienst</i>	
	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin
<i>Ruhegehaltsniveau</i>	60,7%	47,8%	59,0%	47,1%	54,5%	43,3%
„Erdientes“ RN^1 (A)	35,4%	31,2%	38,4%	30,5%	40,5%	32,7%
„Erdientes“ RN (B)	44,8%	39,6%	48,5%	39,0%	50,9%	41,6%
¹ Ruhegehaltsniveau						

Quelle: Färber et al. 2011a, S. 26.

Insgesamt verdeutlicht die formale Darstellung, dass die „erdienten“ Versorgungsleistungen hier finanzmathematisch als die Pensionsraten definiert werden, die bei einer Realverzinsung von 2,5% aus den fiktiv veranschlagten Beitragszahlungen bis zum Tod der Beamten und ggf. ihrer hinterbliebenen Ehepartner erbracht werden könnten¹⁶⁷. In einem letzten Schritt wird aus

¹⁶⁶ Das Dienstalter ergibt sich durch Addition aller Jahre bzw. Perioden, die in der Modellerwerbsbiographie nach der Einstellung (in Periode $t = 0$) im öffentlichen Dienst abgeleistet werden.

¹⁶⁷ Der finanzmathematische Ansatz zur Berechnung derartiger Pensionsraten findet sich in Hagemann 2004, S. 30 ff.

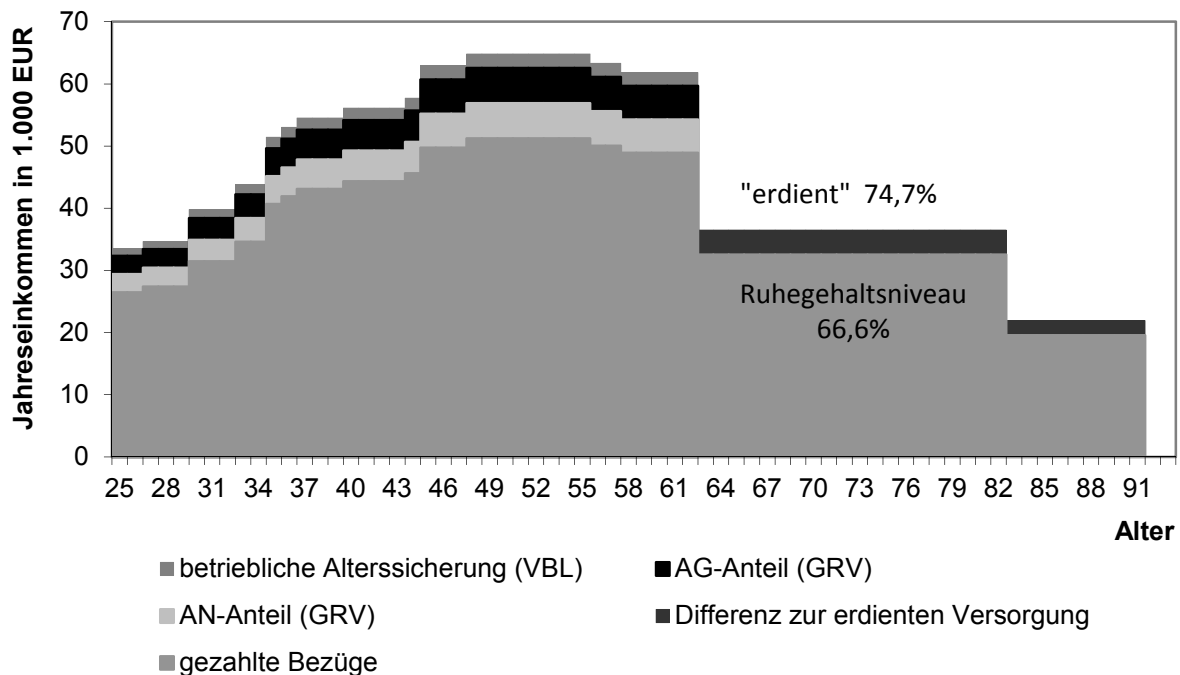
den „erdienten“ Versorgungsbezügen das „erdiente“ Brutto-Ruhegehaltsniveau errechnet. Dies geschieht, indem das „erdiente“ Ruhegehalt der Periode des Pensionseintritts ($t = PE$) zu den letzten Besoldungsbezügen ins Verhältnis gesetzt wird. Der Indikator „erdientes“ Ruhegehaltsniveau kann somit direkt mit dem tatsächlichen Ruhegehaltsniveau der Modelltypen aus Abschnitt 4.3.2 verglichen werden. Die vollständigen Berechnungsergebnisse zum „erdienten“ Ruhegehaltsniveau in den Berechnungsvarianten A und B für Modellerwerbsbiographien nach derzeitigem Recht (2011) sind in Tabelle 19 aufgelistet.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Werte zum „erdienten“ Ruhegehaltsniveau verdeutlichen, dass derzeit insbesondere die männlichen Beamten eine „Alterspension“ erhalten, die unter ihrer „erdienten“ Versorgung liegt. In den Modellrechnungen zum mittleren Dienst fällt der Niveauunterschied zwischen dem tatsächlichen und dem „erdienten“ am größten aus. Dies ist einmal mehr auf die relativ lange Erwerbsphase, die Beschränkung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge durch den Höchstruhegehaltssatz und die im Mittel höchsten Versorgungsabschläge zurückzuführen. Folglich kommt der männliche Modell-Alterspensionär in der Berechnungsvariante A, ohne Berücksichtigung der Lohndifferenz zur Privatwirtschaft, auf ein „erdientes“ Ruhegehaltsniveau von 87,3% der letzten Brutto-Besoldung. Wird in der Berechnungsvariante B zusätzlich die Reallohnabkopplung der Beamten hälftig als Eigenbeitrag verbucht, steigt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau gar auf 112% an. In diesem Maximalfall der Modellrechnungen liegt demnach das Niveau der „erdienten“ Pensionsleistungen um ganze 23 bzw. 48 Prozentpunkte über dem realisierten Ruhegehaltsniveau von 64%. Jedoch auch die männlichen Modell-Beamten des gehobenen und des höheren Dienstes erreichen bei einem Pensionseintritt wegen Alters ein „erdientes“ Ruhegehaltsniveau, welches das derzeit gezahlte Ruhegehaltsniveau in der Berechnungsvariante A um acht bzw. knapp drei Prozentpunkte und in der Berechnungsvariante B um 28 bzw. um 22 Prozentpunkte übersteigt.

In Abbildung 18 werden die für die Berechnung der „erdienten“ Versorgung maßgeblichen Zahlungsströme noch einmal am Beispiel des Modell-Beamten im gehobenen Dienstes graphisch veranschaulicht. Das Diagramm zeigt einerseits die bereits aus Abschnitt 4.3.1 bekannte Höhe der realen Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge und andererseits die in der Berechnungsvariante A für die „erdiente“ Versorgung veranschlagten Beiträge sowie die Differenz zwischen den „erdienten“ Versorgungsleistungen und der tatsächlichen Pensionszahlung. Hierbei werden die fiktiven Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile in Höhe der Rentenversicherungsbeiträge sowie des Beitragsanteils zur betrieblichen Alterssicherung separat dargestellt. Anhand dieser graphischen Veranschaulichung kann nachvollzogen werden, dass sich

der Modell-Beamte ein höheres Ruhegehalt „erdient“ hat, als er nach derzeitigem Versorgungsrecht erhält.

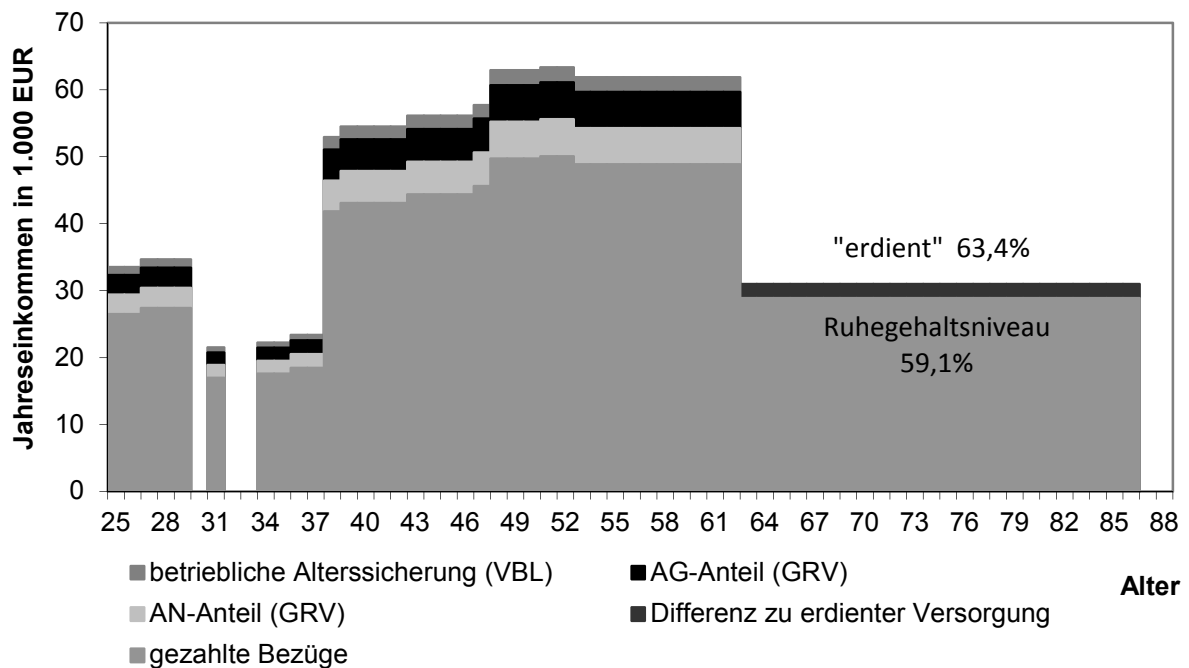
Abbildung 18: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A (ohne Lohndifferenz zur Privatwirtschaft) für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realbetrachtung; $i = 2,5\%$)



Eigene Darstellung (vgl. Färber et al. 2011b, S. 187)

Die Modellrechnungen für Erwerbsbiographien mit Ruhestandseintritt bei einer Altersgrenze ergeben nicht nur für die männlichen Beamten, sondern auch für die Beamtinnen ein Ruhegehalt unterhalb der „erdienten“ Versorgung (vgl. erneut Tabelle 19). Allerdings fallen sowohl ihre „erdienten“ Ruhegehälter als auch die Differenz zwischen dem „erdienten“ und dem tatsächlichen Ruhegehaltsniveaus stets niedriger aus als bei den männlichen Modell-Kollegen. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass sich die „Einkommenslücken“ wegen Kindererziehung und Teilzeitbeschäftigung in den Erwerbsbiographien der Frauen auf das „erdiente“ und das tatsächliche Ruhegehalt unterschiedlich auswirken. Konkret fallen die in den Freistellungsphasen fehlenden Beitragszahlungen im reinen Kapitaldeckungsverfahren besonders stark ins Gewicht. Zudem findet (künftig) im Rahmen der Ruhegebhaltsberechnung ein sozialer Ausgleich statt, der den Effekt der geminderten ruhegehaltfähigen Dienstzeiten dämpft. Die für die Berechnung relevanten Zahlungsströme der Modell-Beamtin des gehobenen Dienstes werden in Abbildung 19 dargestellt.

Abbildung 19: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A (ohne Lohndifferenz zur Privatwirtschaft) für die „Beamtin/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realbetrachtung; $i = 2,5\%$)



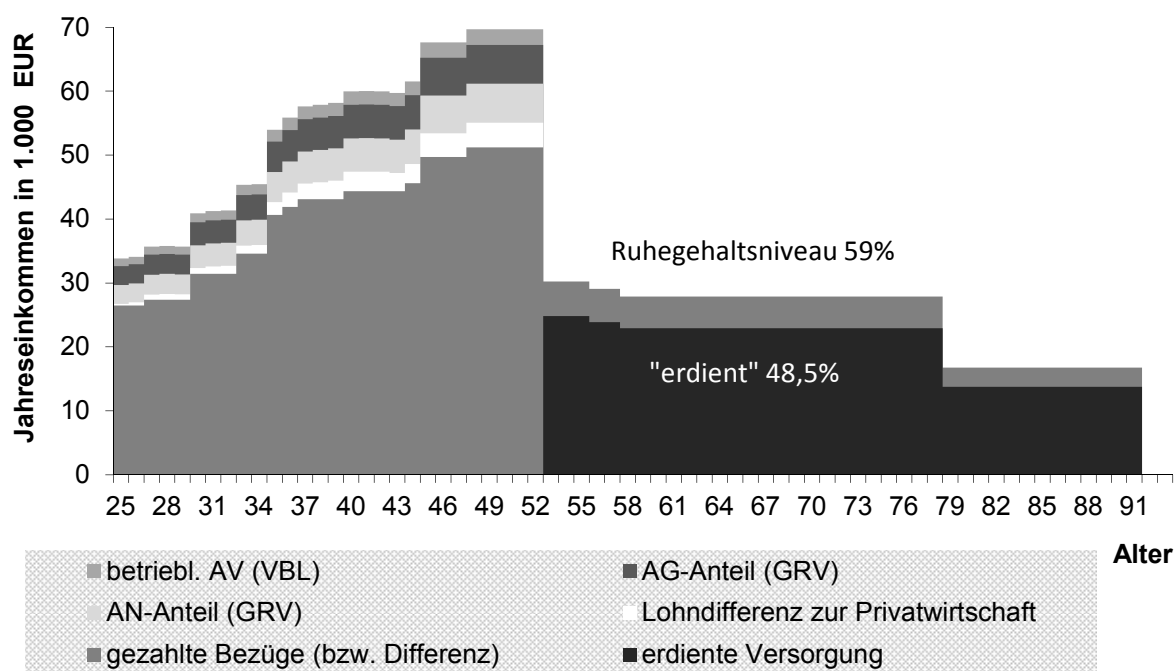
Eigene Darstellung (vgl. Färber et al. 2011b, S. 190)

Für diese Modell-Alterspensionärin des gehobenen Dienstes übersteigt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau der Berechnungsvariante A von 63,4% das Ruhegehaltsniveau nach derzeit geltendem Versorgungsrecht um gut vier Prozentpunkte. Bei der Berechnungsvariante B zur „erdienten“ Versorgung erhöht sich die Differenz auf 23 Prozentpunkte. Im mittleren Dienst fällt die „erdiente“ Versorgung der Modell-Beamtin mit einem Ruhegehaltsniveau von 74,8 % (Variante A) bzw. 97,1% (Variante B) erneut am höchsten aus. Dies entspricht einem Abstand zum tatsächlichen Ruhegehaltsniveau von 16 und 39 Prozentpunkten. Hingegen „erdient“ sich die durchschnittliche Beamtin im höheren Dienst vergleichsweise niedrige Ruhegehaltsniveaus. Folglich fällt hier auch die Differenz zum tatsächlichen Sicherungsniveau mit einem Prozentpunkt (Variante A) bzw. 18 Prozentpunkten relativ gering aus.

Im Rahmen der bisherigen Analyse des „erdienten“ Ruhegehaltsniveaus konnte vor allen Dingen Eines gezeigt werden: Alle Modelltypen die mit Erreichen einer Altersgrenze in Pension gehen, haben sich durch ihre aktive Dienstzeit Pensionsraten „erdient“, die aufgrund der Reformen der letzten Jahre, selbst ohne Berücksichtigung der Reallohnabkopplung des öffentlichen Dienstes, über dem derzeitigen Sicherungsniveau liegen. Allerdings ist die Betrachtung der Alterspensionäre nicht ausreichend, um Aussagen über die Angemessenheit des derzeiti-

gen Leistungsniveaus der gesamten Beamtenversorgung treffen zu können (Färber et al. 2011a, S. 25). Denn das Versorgungssystem muss, wie in Abschnitt 2.2.3 erläutert, neben den sozialen Risiken Alter und Tod des Beamten auch das Risiko der Dienstunfähigkeit abdecken.

Abbildung 20: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung B (mit Berücksichtigung der Lohndifferenz zur Privatwirtschaft zu 50%) für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Dienstunfähigkeit“



Eigene Darstellung

Wie der Tabelle 19 entnommen werden kann, liegt für Modell-Beamte mit einem Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit die „erdiente“ Versorgung derzeit deutlich unter den gezahlten Pensionen. Dies ist keineswegs verwunderlich, da es sich bei der Dienstunfähigkeit um einen besonderen Risikofall handelt, bei welchem gerade der Erwerb eigener Alterssicherungsansprüche nicht in ausreichendem Maße möglich ist. Folglich wirkt sich die relativ kurze aktive Dienstzeit in den Modellerwerbsbiographien dienstunfähiger Beamter auch auf den Barwert des fiktiven Kapitalstocks für die „erdienten“ Versorgungsansprüche aus. Hierbei spielt das empirische Pensionseintrittsalter der einzelnen Modelltypen mit Dienstunfähigkeit eine besondere Rolle, da es den Ausschlag gibt, wie stark sich die Relation der Beitragszeiten zu den Pensionsbezugszeiten verändert. Abbildung 20 veranschaulicht die entsprechenden Zahlungsströme für den dienstunfähigen Modell-Beamten des gehobenen Dienstes nach derzeitiger Rechtslage. Allerdings wird in dieser Graphik die Berechnungsvariante B der „erdienten“ Versorgung dargestellt. Der Abbildung kann entnommen werden, dass für diesen Mo-

delltypen die Phase der aktiven Dienstzeit, und somit der Beitragszahlungen, wesentlich kürzer ausfällt als der gesamte Versorgungszeitraum.

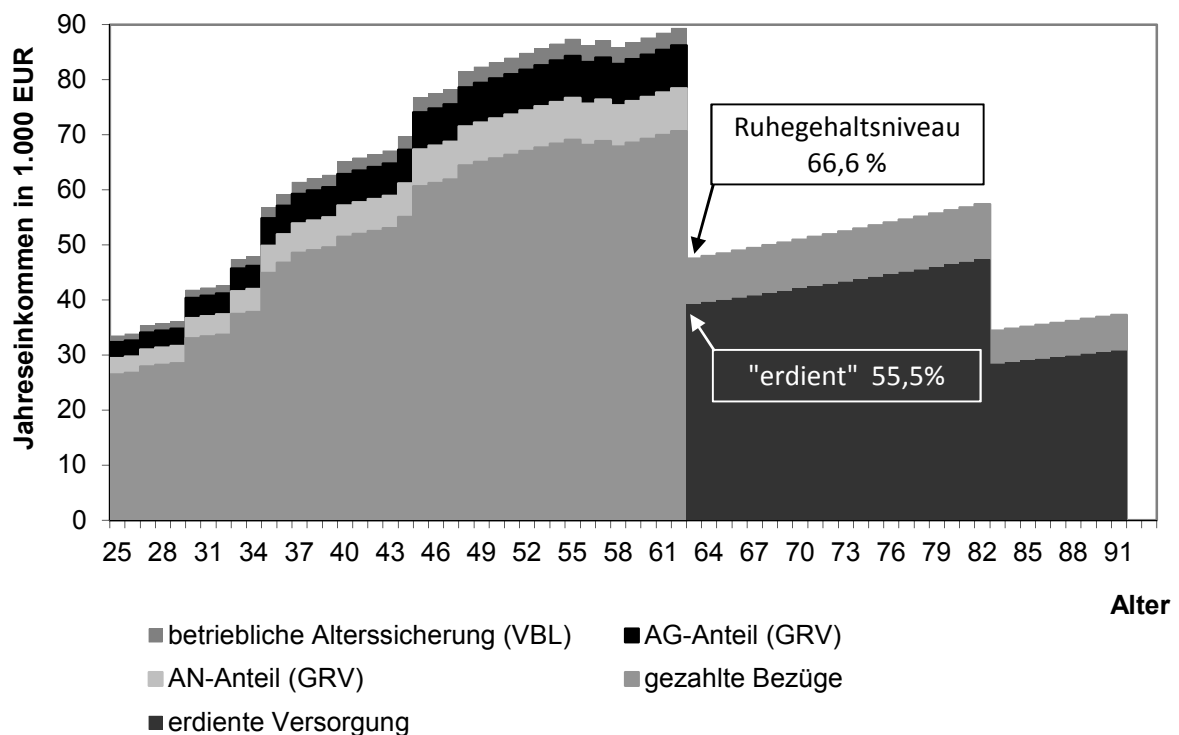
Auf die Berechnungsergebnisse zum „erdienten“ Ruhegehalt haben die veränderten Relationen in den Erwerbsbiographien einen großen Einfluss. Für den männlichen Modell-Beamten des gehobenen Dienstes liegt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau in der dargestellten Berechnungsvariante B um mehr als zehn Prozentpunkte unter dem derzeit gezahlten Ruhegehaltsniveau. In der Berechnungsvariante A erhöht sich die Differenz auf über 20 Prozentpunkte. Darüber hinaus ändern sich bei der Betrachtung dienstunfähiger Modelltypen auch die Ergebnisrelationen zwischen den Laufbahngruppen. Der Modell-Beamte des mittleren Dienstes erreicht hier in der Berechnungsvariante A ein um 25 Prozentpunkte höheres Ruhegehaltsniveau, als aus den fiktiven Beiträgen finanzierbar gewesen wäre. Dies ist wiederum auf den extrem frühen Pensionseintritt der Modelltypen des mittleren Dienstes zurückzuführen, der bei Dienstunfähigkeit mit einem Durchschnittsalter von 49 Jahren erfolgt. Hingegen liegt das tatsächliche Ruhegehaltsniveau des Modell-Beamten im höheren Dienst in der Berechnungsvariante A nur 14 Prozentpunkte über dem „erdienten“ Ruhegehaltsniveau, was auf das relativ späte Pensionseintrittsalter von 56 Jahren zurückzuführen ist. Der Tabelle 19 kann des Weiteren entnommen werden, dass die Modell-Beamtinnen hier, wie bei bereits den Alterspensionen, stets ein niedrigeres „erdientes“ Ruhegehaltsniveau als die Männer erreichen. Auffällig ist für die dienstunfähigen Modelltypen insgesamt, dass das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau (B) lediglich um 8,5 bis 10,5 Prozentpunkte über dem „erdienten“ RN (A) liegt. Zudem bleibt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau (B) für alle Modell-Beamten mit Dienstunfähigkeit unter dem derzeit gezahlten Ruhegehaltsniveau.

4.4.2 Sensibilitätstests zur „erdienten“ Versorgung

Um Aussagen darüber treffen zu können, wie sensibel die Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung auf wichtige Parameter reagieren, werden wiederum Vergleichsberechnungen bei Variation besonders relevanter Annahmen durchgeführt. Zunächst soll getestet werden, wie die Ergebnisse auf eine abweichende Entwicklung der Dienstbezüge reagieren. Zu diesem Zweck wird erneut die Basisannahme des Inflationsausgleichs durch die Einkommensentwicklung aufgehoben und mit der Annahme jährlich um 1% steigender Realeinkommen ersetzt (vgl. zu diesen Ausführungen *Färber et al. 2011b*, S. 193 ff.). In dieser Sensibilitätsanalyse wird für die Berechnung der „erdienten“ Versorgung davon ausgegangen, dass aus dem individuellen Kapitalstock der Modell-Beamten eine geometrisch anwachsende Zeitrente (vgl.

Hagemann 2004, S. 39 ff.) mit einem konstanten Steigerungssatz von 1% gezahlt wird. Hierbei muss der Barwert dieser Zeitrente exakt dem Barwert der fiktiven Beitragszahlungen aus der aktiven Dienstphase entsprechen. Durch diese Vorgehensweise kann (bei konsequenter Verwendung realer Größen) eine „erdiente“ Versorgung bestimmt werden, deren Leistungsbezüge jährlich real um 1% ansteigen.¹⁶⁸

Abbildung 21: Zahlungsströme zur „erdienten“ Versorgung A für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ bei jährlich um 1% steigenden Realeinkommen (Realbetrachtung; $i=2,5\%$)



Eigene Darstellung (vgl. Färber et al. 2011b, S. 194)

Die Zahlungsströme bei steigenden Realeinkommen werden in Abbildung 21 am Modell des Alterspensionärs im gehobenen Dienst graphisch dargestellt. Auffällig ist im Vergleich zur Basisvariante (Abbildung 18) insbesondere der Effekt auf die Höhe der Versorgungsbezüge. Das „erdiente“ Ruhegehalt sinkt bei jährlich steigenden Bezügen deutlich unter das tatsächlich gezahlte Ruhegehalt. Dieses Ergebnis ist auf die Merkmale des individuellen Anwartschaftsdeckungsverfahrens zurückzuführen, welches hier zur Bestimmung der „erdienten“

¹⁶⁸ Für die männlichen Modelltypen mit Dienstunfähigkeit ist bei der Berechnung der „erdienten“ Versorgung zudem die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Bezüge im dritten und im fünften Jahr des Ruhegehaltsbezuges durch Wegfall der Familienzuschläge absinken.

Versorgung verwendet wird. Die Versorgungsleistungen sind bei diesem Finanzierungsverfahren vollständig von dem zur Verfügung stehenden Kapitalstock, d.h. von Höhe der (fiktiven) Beiträge und des Zinssatzes, abhängig (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000, S. 49 ff.; AKA o.A., S. 8 f.) und können lediglich auf verschiedene Art und Weise über die Versorgungsphase verteilt werden.

Die vollständigen Ergebnisse dieser Sensibilitätsanalyse können der Tabelle 20 entnommen werden. Bei den für die Vergleichsberechnung ausgewählten Modell-Beamten des gehobenen Dienstes sinkt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau der Alterspensionäre ausgehend von der Basisvariante um 15 bis 24 Prozentpunkte ab, wenn steigende Realeinkommen in der aktiven und in der passiven Dienstphase unterstellt werden. Es fällt somit in der Berechnungsvariante A deutlich unter das derzeit gezahlte Ruhegehaltsniveau. Hingegen liegt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau (B) der Alterspensionäre auch bei steigenden Realeinkommen nach wie vor leicht über dem derzeit gewährten Ruhegehaltsniveau. Das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau der Modelltypen mit frühzeitigem Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit reduziert sich bei diesem Sensibilitätstest wiederum um 7 bis 12 Prozentpunkte und somit vergrößert sich die Differenz zum derzeit gezahlten Ruhegehaltsniveau im Vergleich zur Basisvariante.

Tabelle 20: „Erdientes“ Ruhegehaltsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalyse für die Einkommensentwicklung (Realbetrachtung)

gehobener Dienst/ derzeitiges Recht	RN ³	Basisvariante „erdiente“ Versorgung		„Erdiente“ Versorgung bei steigenden Realeinkommen	
		„erd.“ RN (A)	„erd.“ RN (B)	„erd.“ RN (A)	„erd.“ RN (B)
Beamter (AGr ¹)	66,6%	74,7%	94,7%	55,5%	70,7%
Beamtin (AGr)	59,1%	63,4%	82,3%	48,2%	63,0%
Beamter (DiU ²)	59,0%	38,4%	48,5%	29,1%	37,0%
Beamtin (DiU)	47,1%	30,5%	39,0%	23,8%	30,6%

¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit, ³ Ruhegehaltsniveau

Eigene Berechnungen (vgl. Färber et al. 2011b, S. 193 ff.)

Im zweiten Sensibilitätstest werden die Auswirkungen des Realzinssatzes auf das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau betrachtet. Hierzu werden die Modellrechnungen für den gehobenen Dienst mit Realzinssätzen von 2% und 3%, anstatt der 2,5% aus der Basisvariante, durchgeführt. Die Ergebnisse der Variationsrechnungen sind in Tabelle 21 aufgelistet. Sie zeigen,

dass die Höhe der „erdienten“ Versorgung maßgeblich durch den anzusetzenden Realzinssatz beeinflusst wird.

Tabelle 21: „Erdientes“ Ruhegehaltsniveau (brutto) – Sensibilitätsanalyse für den Realzinssatz (Realbetrachtung)

gehobener Dienst/ derzeitiges Recht	RN ³	„Erdiente“ Versorgung mit Realzinssatz von i = 2%		„Erdiente“ Versorgung mit Realzinssatz von i = 3%	
		„erd.“ RN (A)	„erd.“ RN (B)	„erd.“ RN (A)	„erd.“ RN (B)
		Beamter (AGr ¹)	66,6%	64,1%	81,5%
Beamtin (AGr)	59,1%	55,1%	71,8%	73,0%	94,5%
Beamter (DiU ²)	59,0%	33,4%	42,3%	44,0%	55,5%
Beamtin (DiU)	47,1%	26,9%	34,4%	34,5%	44,0%

¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit, ³ Ruhegehaltsniveau

Eigene Berechnungen

Im Zinsszenario mit 2% sinkt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten mit Pensionseintritt nach Erreichen einer Altersgrenze im Vergleich zur Basisberechnung der „erdienten“ Versorgung (vgl. Tabelle 20) um acht bis 13 Prozentpunkte ab. Hingegen erhöht es sich bei einem Realzinssatz von 3% um zehn bis 15 Prozentpunkte. Für die Modelltypen mit Dienstunfähigkeit reduziert sich das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau bei einem Realzins von 2% um 4 bis 6 Prozentpunkte und erhöht sich wiederum um 4 bis 7 Prozentpunkte, wenn ein Zinssatz von 3% veranschlagt wird. Dennoch bleibt die Tendenz aus den Basisberechnungen zur „erdienten“ Versorgung in der Regel auch mit variierenden Zinssätzen bestehen. Lediglich für die Modell-Beamtinnen mit einer Pension wegen Alters sinkt das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau in dem relativ unwahrscheinlichen Zinsszenario mit 2% unter das Ruhegehaltsniveau nach derzeitigem Versorgungsrecht ab.

Insgesamt reagieren die Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung relativ sensibel auf die durchgeführten Parametervariationen. Der Sensibilitätstest mit veränderten Bezügeanpassungen zeigt, dass das Niveau der „erdienten“ Pension in Relation zur letzten Besoldung erheblich sinkt, wenn die Modell-Beamten reale Bezügerhöhungen über den gesamten Alimentationszeitraum erhalten. Für die Versorgungspraxis wird durch dieses Ergebnis der Sensibilitätsanalyse einmal mehr der Zusammenhang von Entwicklungen im Bereich des Besoldungs- und des Versorgungsrechts ersichtlich. Konkret führt eine Gesetzgebung, die keine

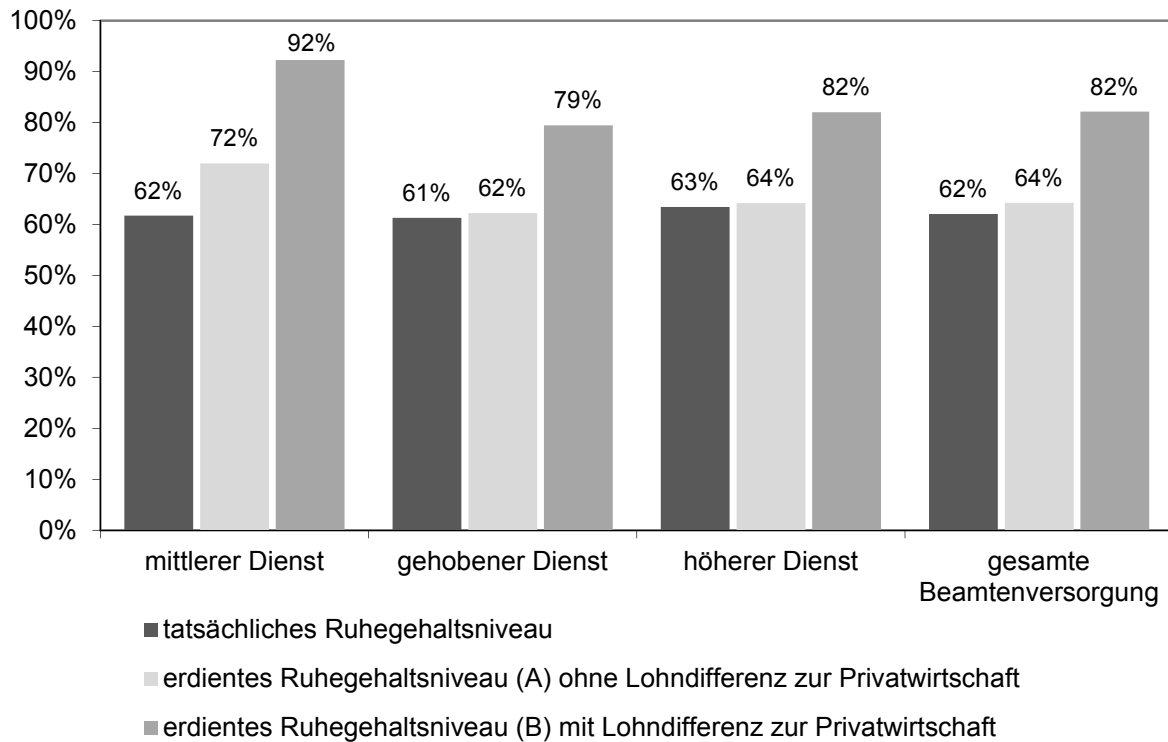
realen Einkommenserhöhungen gewährt und zeitgleich das Sicherungsniveau der Beamtenversorgung reduziert - über den Längsschnitt einer Erwerbsbiographie betrachtet – zu einer Pensionshöhe die unter dem Referenzwert einer „erdienten“ Versorgung liegt, welche aus einem individuellen, angemessenen Alterssicherungskapitalstock gezahlt werden könnte. Anders betrachtet, begrenzt die Verweigerung einer Reallohn teilhabe in der Besoldung und der Versorgung somit selbst den Spielraum für (ggf. notwendige) Kürzungen der Versorgungsleistungen. Zudem belegen die Berechnungen mit alternativen Zinsszenarien eine positive Abhängigkeit der Höhe des „erdienten“ Ruhegehaltes vom anzusetzenden Rechnungszins. Dieses Ergebnis veranschaulicht u.a., dass sich gesamtwirtschaftliche Entwicklungen nicht nur auf die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften sondern auch auf die Versorgungsansprüche der Beamten auswirken.

4.4.3 Die „erdiente“ Versorgung als Maßstab für ein angemessenes Ruhegehalt

Aus den Modellrechnungen zum Alterseinkommensniveau und zur „erdienten“ Versorgung anhand von Modellerwerbsbiographien können differenzierte Schlussfolgerungen für einzelne Beamtengruppen gezogen werden. Sollen jedoch allgemein gültige Aussagen über das derzeitige Ruhegehaltsniveau in der Beamtenversorgung und dessen Verhältnis zur „erdienten“ Versorgung getroffen werden, sind die Ergebnisse der verschiedenen Modelltypen zu aussagekräftigen Kennzahlen zusammenzufassen. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die Ruhegehaltsniveaus der einzelnen Modell-Beamten mit dem Risiko (vor Erreichen einer Altersgrenze) dienstunfähig zu werden und mit dem Anteil der Frauen bzw. der Männer an den Versorgungszugängen gewichtet. Konkret geschieht dies durch Multiplikation der Werte mit prozentualen Pensionszugangsfaktoren, die sich aus den Daten für die gesamten Gebietskörperschaften zur statistischen Verteilung der Versorgungszugänge aus dem Jahr 2006¹⁶⁹ ergeben (vgl. zur Methodik *Färber et al. 2011b*, S. 181 ff., 195 ff.). Durch diese Vorgehensweise werden, ausgehend von den Werten der Basisbetrachtung mit Inflationsausgleich, typenübergreifende Indikatoren für das Ruhegehaltsniveau (RN) sowie die „erdienten“ Ruhegehaltsniveaus (A) und (B) der Beamtenversorgung ermittelt.

¹⁶⁹ Es handelt sich hierbei um die letzten verfügbaren Daten zu den Versorgungszugängen, die in einer für diese Berechnung hinreichend tiefen Gliederung vorliegen. Sie basieren auf eigenen Berechnungen anhand des statistischen Anhangs des Vierten Versorgungsberichtes (BMI 2009a, S. 282 ff.).

Abbildung 22: Vergleich tatsächliches und „erdientes“ Gesamt-Ruhegehaltsniveau (bei Berücksichtigung des Dienstunfähigkeitsrisikos und der Geschlechterverteilung)



Eigene Darstellung (vgl. Färber et al. 2011b, S. 200)

Die aggregierten Kennzahlen für die einzelnen Laufbahngruppen sind dem Balkendiagramm in Abbildung 22 zu entnehmen. Sie verdeutlichen, dass der mittlere Dienst derzeit ein Ruhegehalt erhält, das weit unter der „erdienten“ Versorgung liegt. Demnach beziehen die Modell-Beamten dieser Laufbahngruppe derzeit Versorgungsleistungen, welche im Niveau um 10 Prozentpunkte unter dem „erdienten“ Ruhegehaltsniveau (A) liegen. Das Ergebnis ist deshalb bemerkenswert, weil der mittlere Dienst mit Abstand den höchsten Anteil an Beamten mit einem Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit aufzuweisen hat, welche sich nur ein relativ niedriges Ruhegehalt „erdienen“. Darüber hinaus zeigen die Gesamtkennzahlen aus Abbildung 22, dass auch im gehobenen und im höheren Dienst das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau (A) durch das derzeit gezahlte Ruhegehalt geringfügig unterschritten wird.

Aus diesen „erdienten“ Ruhegehaltsniveaus der verschiedenen Laufbahngruppen kann in einem weiteren Schritt ein Richtwert für die Gesamtversorgungssituation in der Beamtenversorgung ermittelt werden. Hierzu werden die mit dem entsprechenden Anteil der Laufbahn-

gruppe an den Versorgungszugängen im Jahr 2006 gewichteten Kennzahlen addiert.¹⁷⁰ Das Ergebnis kann ebenfalls dem Balkendiagramm entnommen werden. Die Werte für die gesamte Beamtenversorgung zeigen, dass das Ruhegehaltsniveau (aller Modelltypen) der Beamtenversorgung derzeit um 2 Prozentpunkte unter dem „erdienten“ Ruhegehaltsniveau (A) der Modell-Beamten und um 20 Prozentpunkte unter dem „erdienten“ Ruhegehaltsniveau (B) liegt.

Diese - als Überschlagsrechnungen zu interpretierenden - Modellrechnungen zum „erdienten“ Ruhegehaltsniveau deuten darauf hin, dass nach den bisher erfolgten Reformen und Entwicklungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht derzeit in der Regel ein Ruhegehalt erreicht wird, das unter der Referenzgröße einer „erdienten“ Versorgung liegt. Da in der beamtenrechtlichen Diskussion explizit auf diesen Referenzwert als Untergrenze der Versorgungsleistungen verwiesen wird, jedoch keine Anhaltspunkte geliefert werden, wie dessen Höhe zu bestimmen ist, wird das hier verwendete Konzept zur Berechnung einer „erdienten“ Pension zur Diskussion gestellt. Es basiert in der Standardvariante A auf fiktiven Beitragszahlungen zur Alterssicherung der Beamten wie sie für Tarifbeschäftigte üblich sind und berechnet eine Versorgungsleistung, die möglich wäre, wenn der Dienstherr die Beiträge in einen individuellen Kapitalstock mit einer Verzinsung von real 2,5% angelegt hätte. In einer zweiten Berechnungsvariante können zudem implizite Beitragszahlungen durch den „Lohnverzicht“ der Beamten berücksichtigt werden. Da es sich hierbei um einen für die Beamtenversorgung neuen Bewertungsansatz handelt, besteht hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der Berechnungsmodalitäten weiterer Forschungsbedarf (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 200). Unabhängig von der konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung sind künftig jedoch die Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung und hinausgeschobener Pensionseintritte auf die Ergebnisse zu prüfen.

Die hier präsentierten Modellrechnungen zur „erdienten“ Pension bieten allerdings eine erste Möglichkeit, um das von den Gesetzgebern festgesetzte Ruhegehaltsniveau aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive beurteilen und die Spielräume sowie Grenzen für weitergehende Kürzungen ermitteln zu können (ebd.). In diesem Kontext decken die Berechnungen insbesondere zwei Zusammenhänge auf, die in der Diskussion um Reformen der Beamtenversorgung häufig übersehen werden. Dies ist erstens die Tatsache, dass

¹⁷⁰ Im Jahr 2006 entfielen 14,5% der Pensionseintritte auf den mittleren (und einfachen) Dienst, 52,4% auf den gehobenen und 33% auf den höheren Dienst (eigene Berechnungen; BMI 2009a, S. 279).

- der öffentliche Arbeitgeber ohne weiteres in der Lage wäre, sogar höhere Beamtenpensionen als derzeit üblich zu zahlen, wenn er regelmäßig Beiträge in einer Höhe, wie sie für die Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst gezahlt werden¹⁷¹, an einen Versorgungsfonds abgeführt und somit das Rücklagenprinzip beachtet hätte.

Und zweitens verdeutlichen insbesondere die Ergebnisse des „erdienten“ Ruhegehaltsniveaus in der Berechnungsvariante B, dass

- die Beamten (und ebenso die Tarifbeschäftigten) der Gebietskörperschaften durch ihren Gehaltsverzicht der letzten 20 Jahre bereits einen erheblichen zusätzlichen Eigenbeitrag zur Finanzierung ihrer Altersvorsorge (und zur Sanierung der öffentlichen Haushalte) geleistet haben.

Anders ausgedrückt weisen die Modellrechnungen zur „erdienten“ Pension aus einer beamtenindividuellen Sicht darauf hin, dass die Versorgung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes bisher insbesondere deshalb abgesenkt werden musste, weil der Haushaltsgesetzgeber keine angemessene Vorsorge getroffen hat bzw. der Personalbestand der Gebietskörperschaften nicht an das bei Berücksichtigung der Alterssicherungskosten finanzierbare Volumen angepasst wurde. Zudem führt die Strategie gleichzeitig bei der Versorgung und der Besoldung zu sparen, für die Beamten zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung, da sie der Gehaltsverzicht doppelt trifft. Sie können einerseits die steigenden Aufwendungen für eine ergänzende private Alterssicherung nicht aus Realloohnerhöhungen finanzieren. Andererseits reduziert sich ihr Ruhegehalt nicht nur aufgrund der abgesenkten Ruhegehaltssätze in Relation zu den Aktivbezügen, sondern auch im absoluten Wert aufgrund des realen Besoldungsverzichts. Eine wichtige Erkenntnis für die Reformpolitik im Bereich der Beamtenversorgung besteht deshalb darin, dass als Grundlage künftiger Maßnahmen die komplexen Zusammenhänge von Besoldung, Beamtenversorgung und privater Alterssicherung schlüssig, nachvollziehbar und ökonomisch sachgerecht darzustellen sind. Insbesondere ist hierbei zu beachten, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht nur bereits einen erheblichen Eigenbeitrag

¹⁷¹ In einer jahrgangsspezifischen Kohortenanalyse würden sich jedoch aufgrund der niedrigeren Rentenversicherungsbeiträgen der 1970er und 80er Jahre geringere Beitragszahlungen an den Fonds ergeben, als sie im Rahmen der Modellerwerbsbiographien veranschlagt wurden. Allerdings wäre in einer solchen Kohortenbetrachtung auch zu berücksichtigen, dass der Realzinssatz auf langfristige Staatsanleihen bis zum Ende der 90er Jahre im Durchschnitt mit 3,5% deutlich über den hier angesetzten 2,5% gelegen hat (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 200 ff.).

für ihre wachsende Lebenserwartung bezahlt haben, sondern auch regelmäßig an den Kosten einer intergenerativ wenig nachhaltigen Haushaltspolitik ihrer Dienstherrn beteiligt wurden.

4.5 Kalkulatorische Beiträge für die Beamtenversorgung

Die im vorhergehenden Abschnitt vorgestellten Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung stellen auf fiktive Beitragszahlungen der Beamten ab, die sich an der Höhe der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur betrieblichen Alterssicherung orientieren. Um vor dem Hintergrund künftig steigender Versorgungsausgaben jedoch Aussagen über konkrete Finanzierungsansätze für die Beamtenversorgung treffen zu können, ist die Frage nach den Auswirkungen der (einzelnen) Reformmaßnahmen auf die Entwicklung der individuellen Versorgungskosten zu beantworten. Deshalb werden im Folgenden kalkulatorische Beitragssätze für das Versorgungssystem der Beamten berechnet, die einen geeigneten Indikator für diese Fragestellung darstellen. Es handelt sich hierbei um Prozentsätze, die unter Beachtung versicherungsmathematischer Grundsätze in der aktiven Dienstzeit auf die Besoldungsbezüge aufzuschlagen wären, um die Versorgungsleistungen bei Fälligkeit im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens finanzieren zu können.

Im Fall einer Leistungszusage, wie sie in der Beamtenversorgung über die Berechnungsvorschriften der Versorgungsbezüge erteilt wird, ist die Höhe der zu veranschlagenden Beiträge von verschiedenen Merkmalen der Beamtenerwerbsbiographie abhängig. Insbesondere wird der Beitragssatz durch die gesamte Höhe der Versorgungsleistungen und der Dienstbezüge, deren Verteilung über den Lebenslauf, die Lebenserwartung (der Beamten und der Hinterbliebenen) und das Pensionseintrittsalter beeinflusst. Da hinsichtlich der genannten Merkmale zwischen den einzelnen Beamtengruppen deutliche Unterschiede auftreten können, werden im Folgenden anhand der Modellerwerbsbiographien individuelle kalkulatorische Beitragssätze errechnet. Durch diese Vorgehensweise können u.a. die Auswirkungen verschiedener Merkmale und Entwicklungen auf die Beitragshöhe diskutiert werden. Im Anschluss sind erneut Sensibilitätstests zu verschiedenen Modellannahmen vorzunehmen, bevor Aussagen über Höhe der im Versorgungssystem anzusetzenden Beitragssätze getroffen und Rückschlüsse auf die Angemessenheit von Zuweisungssätzen an Versorgungsfonds gezogen werden.

4.5.1 Berechnung und Entwicklung der kalkulatorischen Beitragssätze

Die individuellen kalkulatorischen Beitragssätze zu den jeweiligen Modell-Lebensläufen werden in der vorliegenden Arbeit als Nettoprämie, d.h. ohne Berücksichtigung von Verwaltungskosten, aus den Zahlungsströmen der Besoldungs- und der Versorgungsleistungen berechnet.¹⁷² Hierbei müssen die Beitragssätze so bemessen sein, dass ihre Anwendung auf die Besoldungsbezüge zu Beitragszahlungen führt, deren gesamter Barwert (Beitragsbarwert) dem Barwert der gesamten Versorgungsleistungen entspricht. Dieser sog. Leistungsbarwert wird in der Beamtenversorgung sowohl durch die Ruhegehaltszahlungen als auch die Hinterbliebenenbezüge bestimmt. Demnach werden die *kalkulatorischen Beitragssätze* B_{kalk} der einzelnen Modell-Beamten formal wie folgt berechnet:

$$B_{kalk} = \frac{\sum_{t=PE}^{Max [(T-1), (T_{HB}-1)]} \left(VB_t * \frac{1}{(1+i)^t} \right)}{\sum_{t=0}^{PE-1} \left(DB_t * \frac{1}{(1+i)^t} \right)}$$

Dabei steht VB_t für die Versorgungsbezüge und DB_t für die Besoldungsbezüge, die im jeweiligen Modell in der Periode t als Bruttobetrag ausgezahlt werden. Wie bereits bei der „erdienten“ Versorgung beschreiben PE das Dienstalter bei Pensionseintritt, T das angenommene Dienstalter bei Tod der Modell-Beamten und T_{HB} das fiktive Dienstalter der Beamten beim Ableben des Ehepartners.

Die ermittelten kalkulatorischen Beitragssätze haben folglich genau die Höhe, die im Zuge eines Kapitaldeckungsverfahrens erforderlich ist, damit zum Zeitpunkt des Pensionseintritts ein individueller Kapitalstock vorliegt, der gerade ausreicht, um aus diesem alle zugesagten Versorgungsleistungen bei ihrer Fälligkeit bestreiten zu können (vgl. zur Methodik kalkulatorischer Beitragssätze *Preller* 2011, S. 225 ff.). Für die im Folgenden vorzunehmende (periodengerechte) Versorgungskostenanalyse ist es dabei nicht relevant, ob der Kapitalstock tatsächlich gebildet wird oder die Beiträge lediglich kalkulatorisch veranschlagt werden. Allerdings werden die Ergebnisse solcher Barwertberechnungen und somit die Höhe der Beitragssätze stark durch den zugrunde liegenden *kalkulatorischen Zinsfuß* i beeinflusst. In Anlehnung an Studien mit ähnlichem Untersuchungsgegenstand (*Färber et al.* 1999; *DIW* 1996) wird in dieser Arbeit die Annahme getroffen, dass zu dem Kalkulationszinsfuß i sowohl nicht benö-

¹⁷² Für die versicherungsmathematischen Grundlagen solcher Berechnungen vgl. zum Beispiel *Maier* 2004, S. 16 ff.

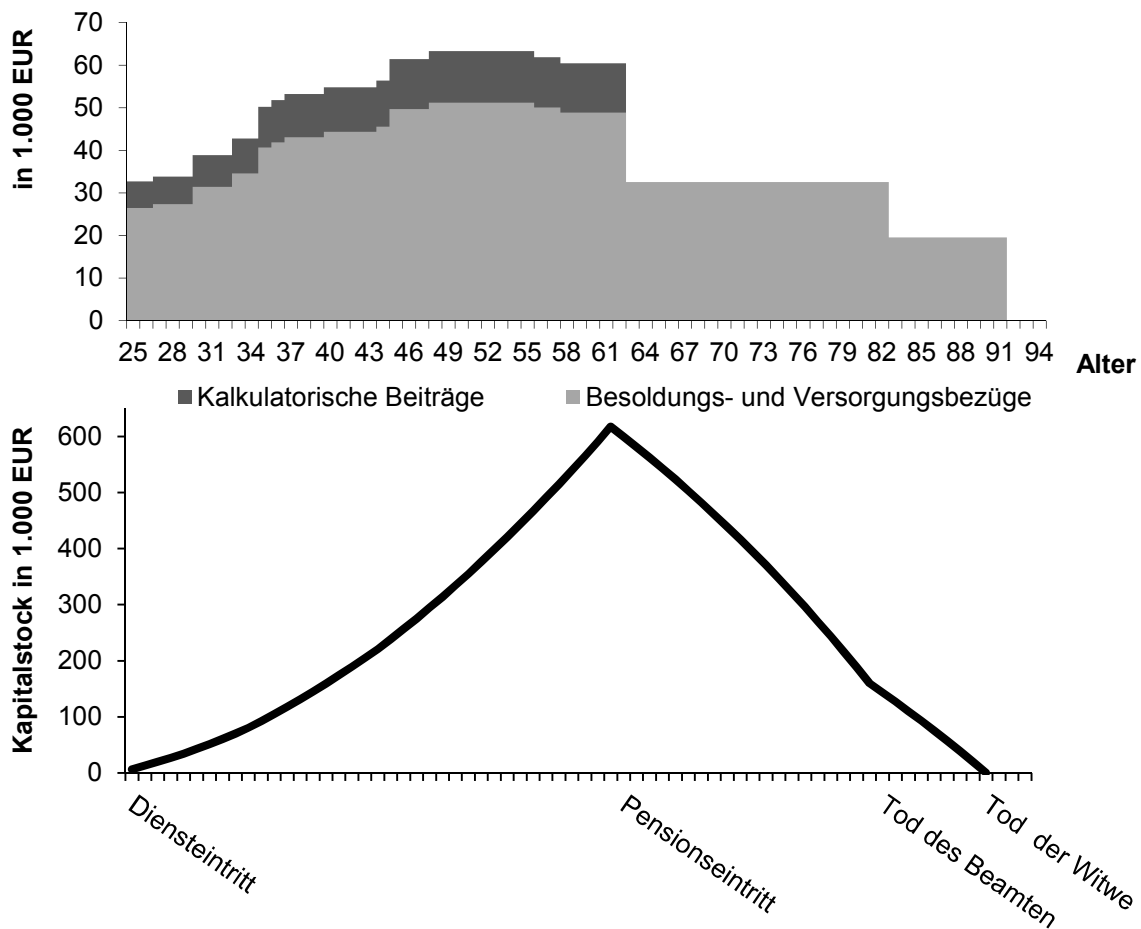
tigte (Steuer-)Mittel angelegt als auch Kredite aufgenommen werden können.¹⁷³ Vor dem Hintergrund der öffentlichen Haushaltssituation in den Gebietskörperschaften wird diese Annahme dahingehend spezifiziert, dass frei werdende Mittel in der Regel der Substitution von staatlicher Kreditaufnahme dienen (*Färber et al. 1999, S. 13*). Demzufolge muss sich der anzusetzende Diskontsatz am Realzinssatz für langfristige Staatsanleihen orientieren, weshalb in der Basisvariante der Modellrechnungen ein Realzinssatz i von 2,5% angesetzt wird.¹⁷⁴ Aufgrund der Prognoseunsicherheit künftiger Realzinssätze werden jedoch im Rahmen der Sensibilitätstests zwei weitere Zinsszenarien mit $i = 2,0\%$ und $i = 3,0\%$ durchgerechnet. Diese Berechnungsvarianten können als mögliche Ober- und Untergrenzen der Zinsentwicklung interpretiert werden.

Die Diagramme in Abbildung 23 verdeutlichen schließlich die Zusammenhänge zwischen den kalkulatorischen Beitragszahlungen, dem fiktiven Kapitalstock und den anfallenden Versorgungsleistungen noch einmal graphisch. In dem hier dargestellten Fall des Modell-Alterspensionärs im gehobenen Dienst wäre derzeit bei einer Realverzinsung von 2,5% zum Zeitpunkt des Pensionseintritts ein Kapitalstock von knapp 620.000 EUR erforderlich, um die Versorgungsleistungen vollständig bestreiten zu können. Mit anderen Worten wäre dieser Kapitalstock genau mit der letzten Zahlung der Hinterbliebenenbezüge aufgebraucht.

¹⁷³ Diese Annahme wird häufig auch in der Kosten-Nutzen-Analyse (vgl. *Hanusch 2007*) von öffentlichen Vorhaben angewendet.

¹⁷⁴ Aufgrund der demographischen Entwicklung ist zu erwarten, dass der Realzinssatz auf Staatsanleihen in den nächsten Dekaden weiter absinken wird (vgl. *Börsch-Supan 2004b, S. 7*). Ein Realzinssatz i.H.v. 2,5% liegt bspw. auch den Renditeberechnungen der sog. „Rürup-Kommission“ (BMGS 2003, S. 109) und dem Kostenvergleich zwischen Beamten und Angestellten des DIW Berlin (DIW 1996) zugrunde.

Abbildung 23: Entwicklung der kalkulatorischen Beiträge und des kalkulatorischen Kapitalstocks für den „Beamten/gehobener Dienst/derzeitiges Recht/Altersgrenze“ (Realzins: $i = 2,5\%$)



Eigene Darstellung (in Anlehnung an Preller 2011).

Um den Einfluss von Leistungsrechtsänderungen und von verschiedenen Parametern, wie die Lebenserwartung oder das Pensionseintrittsalter, auf die Kosten der Beamtenversorgung herausarbeiten zu können, werden als Ausgangspunkt der Betrachtung die kalkulatorischen Beitragssätze der verschiedenen Modell-Beamten im Basisszenario berechnet. Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen werden in Tabelle 22 getrennt nach Jahr und Grund des Pensionseintritts sowie nach Laufbahngruppen ausgewiesen. Hierbei ist zu beachten, dass bei der Untersuchung der kalkulatorischen Beitragssätze nun alle vier Betrachtungszeitpunkte hinsichtlich des Pensionseintrittsjahres, mit den entsprechend anzuwendenden Rechtslagen, relevant sind.¹⁷⁵ Dieser Unterschied zur Analyse des Alterseinkommensniveau ist auf die nun einzu-

¹⁷⁵ An dieser Stelle ist auch zu erwähnen, dass für die Höhe der jeweiligen kalkulatorischen Beitragssätze nun die erfolgten Reformen der Beamtenbesoldung eine größere Rolle spielen. Wie bereits in Abschnitt 4.3.1 dargestellt, liegen den Modellrechnungen nach derzeitigem Recht über die gesamte Erwerbsbiographie die

nehmende Längsschnittperspektive zurückzuführen, wonach die Tatsache, dass die (fernere) Lebenserwartung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen vom Jahr 2030 bis zum Jahr 2050 weiter ansteigt, nicht vernachlässigt werden kann. Vielmehr ist die hieraus resultierende Verlängerung des Bezugszeitraumes der Versorgungs- und Hinterbliebenenbezüge zu berücksichtigen. Mit anderen Worten hat eine höhere Lebenserwartung einen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der kalkulatorischen Beiträge.

Werden zunächst die kalkulatorischen Beitragssätze der Modell-Beamten zu den unterschiedlichen Rechtslagen bzw. Zeitpunkten des Pensionseintritts verglichen, zeigt sich, dass die Intention der bisher erfolgten Reformen, den relativen Anteil der Versorgungskosten an den Personalausgaben im öffentlichen Dienst zu senken, nur teilweise als erreicht gelten kann. So liegt einerseits der kalkulatorische Beitragssatz nach derzeit gültigem Recht (2011) für alle betrachteten Beamtentypen deutlich unter dem Satz im alten Recht (2002). Konkret wirken sich hier die Reformen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001, dessen Kernstück der abgesenkte Ruhegehaltssatz darstellt, in einer Minderung der Beitragssätze um 0,4 bis 2,8 Prozentpunkte aus. Andererseits wird durch die bis zum Jahr 2030 folgenden Reformmaßnahmen ein weiterer Kostenanstieg in der Beamtenversorgung nur teilweise - und lediglich vorübergehend - aufgehalten. Laut den Modellrechnungen sinken bis 2030 ausschließlich die kalkulatorischen Beiträge der männlichen Alterspensionäre weiter ab. Hingegen ergeben sich bei den Beamtinnen bereits zu diesem Zeitpunkt wieder deutlich höhere Beitragssätze als im Jahr 2011. Für Pensionseintritte im Jahr 2050 liegen die kalkulatorischen Beitragssätze fast durchweg sogar wieder über den entsprechenden Sätzen aus 2002.¹⁷⁶ Die Ausnahme bilden erneut die männlichen Altersruheständler. Jedoch nähert sich auch hier der kalkulatorische Beitrag wieder der alten Höhe aus dem Jahr 2002 an.

seit 01.07.2009 geltenden Besoldungstabellen zugrunde. Hingegen werden für die Berechnungen nach altem Recht konsequent die Tabellen mit der alten Struktur aus dem Jahr vor 2002 verwendet, die jedoch auf das Besoldungsniveau im Jahr 2009 hochgerechnet werden.

¹⁷⁶ Zurückzuführen ist die erneute Beitragserhöhung darauf, dass bis 2050 der zu erwartende Effekt aus dem Anstieg der Lebenserwartung den Effekt einer verlängerten Erwerbsphase bereits erneut überkompensiert. So steht bspw. in den Modellerwerbsbiographien der männlichen Alterspensionären zwei Jahren verlängerter aktiver Dienstzeit eine um vier Jahre längere Ruhegehaltsphase gegenüber.

Tabelle 22: Kalkulatorische Beitragssätze in der Basisvariante (Inflationsausgleich, Realzinssatz $i = 2,5\%$)

Pensionseintritt im Jahr 2002				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	20,5%	21,8%	45,3%	45,1%
<i>gehobener Dienst</i>	25,0%	26,2%	42,3%	41,5%
<i>höherer Dienst</i>	27,8%	28,3%	38,0%	38,0%
Pensionseintritt im Jahr 2011				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	19,5%	20,7%	43,8%	44,3%
<i>gehobener Dienst</i>	23,7%	24,8%	40,8%	41,1%
<i>höherer Dienst</i>	25,5%	26,0%	35,8%	35,2%
Pensionseintritt im Jahr 2030				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	18,2%	22,1%	45,5%	52,1%
<i>gehobener Dienst</i>	22,1%	26,1%	42,6%	47,4%
<i>höherer Dienst</i>	24,7%	26,9%	38,1%	40,2%
Pensionseintritt im Jahr 2050				
	AGr ¹ (m ³)	AGr (w ⁴)	DiU ² (m)	DiU (w)
<i>mittlerer Dienst</i>	19,5%	23,4%	47,3%	53,9%
<i>gehobener Dienst</i>	23,5%	27,6%	44,4%	49,2%
<i>höherer Dienst</i>	26,4%	28,5%	39,2%	41,9%
¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit, ³ Beamter, ⁴ Beamtin				

Eigene Berechnungen (vgl. Färber et al. 2011b, S. 173)

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Unterschiede in der kalkulatorischen Beitragshöhe zwischen den Geschlechtern in den Modellrechnungen nach Alter und nach derzeitiger Rechtslage relativ gering ausfallen. Es wäre durchaus naheliegend, dass die kalkulatorischen Beiträge der Beamtinnen die Sätze der männlichen Pendanten deutlich übersteigen, da Frauen eine signifikant höhere Lebenserwartung und deshalb längere Ruhegehaltsbezugszeiten aufweisen. Dieser beitragssteigernde Effekt in den Erwerbsbiographien der Beamtinnen wird jedoch durch die Tatsache, dass bei den männlichen Modell-Beamten nach deren

Tod Hinterbliebenenleistungen anfallen, weitestgehend aufgewogen. Allerdings wird sich diese Situation ab dem Jahr 2030 verändern. Die kalkulatorischen Beiträge der Frauen werden sich durch die bereits beschlossenen Reformen der nächsten Jahre erheblich erhöhen. Dieser Anstieg ist, wie bereits in Abschnitt 4.3.2 erläutert, auf ein im Jahr 2030 gestiegenes Ruhegehaltsniveau der Frauen zurückzuführen, welches zum einen aus den bis dahin vollständig wirksamen Kindererziehungszuschlägen und zum anderen aus höheren Ruhegehaltssätzen aufgrund einer verlängerten Erwerbsphase der Modell-Beamtinnen resultiert.

Grundsätzlich zeigen die in Tabelle 22 aufgelisteten Ergebnisse der Modellrechnungen, dass die kalkulatorischen Beitragssätze zwischen und in den Laufbahngruppen aufgrund der unterschiedlichen Erwerbsverläufe stark variieren. Im mittleren Dienst sind die kalkulatorischen Beiträge für Alterspensionäre relativ niedrig und bei Ruhestandseintritten wegen Dienstunfähigkeit relativ hoch. Ersteres ist wiederum auf ein niedriges Dienst Eintrittsalter und die daraus resultierende lange aktive Dienstphase der Alterspensionäre im mittleren Dienst zurückzuführen. Allerdings liegt auch das durchschnittliche Pensionseintrittsalter bei Dienstunfähigkeit für diese Laufbahngruppe deutlich unter dem im gehobenen und im höheren Dienst, was zu den hohen Beitragssätzen bei den Modellerwerbsbiographien mit Dienstunfähigkeit führt. Die Ergebnisse für den gehobenen Dienst bewegen sich auch bei den kalkulatorischen Beitragssätzen stets im mittleren Bereich.¹⁷⁷ Hingegen sind die kalkulatorischen Beiträge für den höheren Dienst bei Pensionseintritten wegen Alters vergleichsweise hoch und bei Dienstunfähigkeit relativ niedrig. Hier ist der späte Dienst Eintritt der Akademiker für die relativ hohen jährlichen Versorgungskosten der Alterspensionäre ausschlaggebend, wohingegen das im Vergleich der Laufbahngruppen hohe Pensionseintrittsalter bei Dienstunfähigkeit einen entgegengesetzten Effekt entfaltet.

Die kalkulatorischen Beitragssätze für Modell-Beamte die wegen Dienstunfähigkeit in Ruhestand eintreten fallen grundsätzlich, über alle Laufbahnen hinweg, wesentlich höher aus als die der Alterspensionäre. In den Modellerwerbsbiographien mit Dienstunfähigkeit wirkt sich die verkürzte Erwerbsphase über zwei Effekte mindernd auf den Barwert der gesamten Dienstbezüge aus. Erstens werden weniger Dienstjahre mit Besoldungsleistungen zurückgelegt und zweitens entfallen hierbei genau die letzten aktiven Dienstjahre mit den höchsten Dienstbezügen. Somit fällt die Beitragsgrundlage von Modell-Beamten mit Dienstunfähigkeit

¹⁷⁷ Dieses Ergebnis unterstreicht nochmals, dass der gehobene Dienst als „Grundmodell“ für die Sensibilitäts-tests der Modellrechnungen besonders geeignet ist.

über das gesamte Erwerbsleben deutlich niedriger aus als bei den Modell-Beamten mit Pensionseintritt bei einer Altersgrenze. Verstärkt wird die hieraus resultierende Erhöhung des Beitragssatzes durch längere Ruhegehaltsbezugszeit in den Erwerbsbiographien der dienstunfähigen Beamten.¹⁷⁸ Dies führt, genau wie die Zurechnungszeiten, tendenziell zu einem Anstieg des Barwerts der gesamten Versorgungsleistungen. Insgesamt liegen die Beitragssätze aus den Modellerwerbsbiographien der dienstunfähigen Beamten in einem Bereich zwischen 38,0% und 53,9%, wohingegen die Werte bei Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze lediglich zwischen 18,2% und 28,5% streuen.

4.5.2 Sensibilitätstests zu den kalkulatorischen Beitragssätzen

Weitere Erkenntnisse zu den kalkulatorischen Beiträgen bzw. den individuellen Kosten der Beamtenversorgung können erneut aus Sensibilitätsanalysen der Modellrechnungen hinsichtlich der getroffenen Annahmen gewonnen werden. Hierzu werden zum einen die bereits angesprochenen Berechnungen des Beitragssatzes unter alternativen Zinsszenarien betrachtet. Des Weiteren wird, genau wie bei der Analyse des Alterssicherungsniveaus, getestet, wie sensibel die Modellrechnungen auf die Annahmen zur Entwicklung der Bezüge und zum Familienstatus reagieren.

Die Sensibilitätsanalyse mit Variation des Diskontierungsfaktors verdeutlicht, dass der veranschlagte Realzinssatz i durchaus einen Einfluss auf die kalkulatorischen Beiträge hat. In Tabelle 23 sind die Ergebnisse der Vergleichsberechnung aufgelistet. Hierbei werden konkret die kalkulatorischen Beitragssätze des Basisszenarios ($i=2,5\%$) der Modellerwerbsbiographien „gehobener Dienst/2011“ mit den Beiträgen verglichen, die sich bei einer Anwendung der Realzinssätze von 2% und 3% ergeben. Zusätzlich werden die jeweiligen Abweichungen vom Basisszenario (ΔB_{kalk}) in Prozentpunkten angeführt. Es zeigt sich, dass eine Erhöhung (Absenkung) des Zinssatzes um 0,5 Prozentpunkte die kalkulatorischen Beitragssätze für Alterspensionäre stets um mehr als drei Prozentpunkte vermindert (erhöht). Die Beitragshöhe der Modell-Beamten mit Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit reagiert bei dieser Variation sogar mit einer Schwankung um gut fünf Prozentpunkte.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Es wird nicht 1:1 aktive Dienstzeit durch Ruhegehaltsbezugszeit substituiert, da dienstunfähige Beamte (im Modell) eine geringere Lebenserwartung haben (vgl. Annahmen im Anhang A.2.3).

¹⁷⁹ Da die Vergleichsrechnungen für die übrigen Rechtslagen (2002, 2030 und 2050) zu ganz ähnlichen Ergebnissen führen (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 179 f.), wird hierauf nicht weiter eingegangen.

Tabelle 23: Kalkulatorische Beitragssätze – Sensibilitätsanalyse für den Realzinssatz der Diskontierung (Realbetrachtung; Inflationsausgleich)

gehobener Dienst/ derzeitiges Recht	Basisvariante (mit $i = 2,5\%$)	Zinsvariation $i = 2,0\%$		Zinsvariation $i = 3,0\%$	
	B_{kalk}^3	B_{kalk}	ΔB_{kalk}^4	B_{kalk}	ΔB_{kalk}
Beamter (AGr ¹)	23,7%	27,6%	+3,9	20,3%	-3,4
Beamtin (AGr)	24,8%	28,5%	+3,7	21,5%	-3,3
Beamter (DiU ²)	40,8%	47,0%	+6,2	35,6%	-5,2
Beamtin (DiU)	41,1%	46,6%	+5,5	36,2%	-4,9

¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit,
³ kalkulatorischer Beitragssatz, ⁴ Abweichung von Basisvariante in Prozentpunkten

Eigene Berechnungen (vgl. Färber et al. 2011b, S. 178)

Die Ergebnisse der weiteren Sensibilitätstests zu den kalkulatorischen Beiträgen der Modell-Beamten können hingegen der Tabelle 24 entnommen werden. Hier zeigt sich, dass insbesondere eine stetige Realloohnerhöhung erhebliche Auswirkungen auf die anzusetzende Beitragshöhe hat. Die Vergleichsrechnungen mit jährlich um 1% steigenden Realeinkommen (vgl. Abschnitt 4.3.3) führen bei den Modell-Alterspensionären zu kalkulatorischen Beitragssätzen, die gut acht Prozentpunkte über den Beiträgen der Basisvariante liegen. Im Fall von dienstunfähigen Beamten steigen die kalkulatorischen Beitragssätze gar um mehr als zwölf Prozentpunkte. Diese Erhöhung der Beitragssätze ist darauf zurückzuführen, dass das Ruhegehalt – und somit der Leistungsbarwert - bei realen Einkommenszuwächsen durch die Bezügeanpassungen in Relation zur Basisvariante in jedem Jahr nach Pensionseintritt wächst. Dieser beitragssteigernde Effekt wird in den Modellerwerbsbiographien mit Dienstunfähigkeit durch einen Wegfall der gut besoldeten letzten Dienstjahre verstärkt.

In den letzten zwei Spalten der Tabelle 24 werden schließlich die Auswirkungen auf die kalkulatorischen Beitragssätze veranschaulicht, die sich im Vergleich zur Basisvariante allein dadurch ergeben, dass die Modell-Beamten nicht verheiratet sind und auch keine Kinder haben (vgl. erneut Abschnitt 4.3.3). Es zeigt sich, dass der Wegfall von Familienzuschlägen und von familienbedingten Unterbrechungszeiten die kalkulatorischen Beitragssätze um mindestens 1,3 Prozentpunkte reduziert. Bei den männlichen Modell-Beamten sinkt die Beitragshöhe sogar um mehr als drei Prozentpunkte ab, da das vollständige Ausbleiben einer Hinterbliebenenversorgung den Leistungsbarwert erheblich reduziert.

Tabelle 24: Kalkulatorische Beitragssätze – Sensibilitätsanalysen für die Einkommensentwicklung und den Familienstatus (Realbetrachtung)

gehobener Dienst/ derzeitiges Recht	Basisvariante	Variante steigende Realeinkommen		Variante ledig und ohne Kinder	
		B_{kalk}^3	B_{kalk}	ΔB_{kalk}^4	B_{kalk}
Beamter (AGr ¹)	23,7%	32,2%	+8,5	20,4%	-3,3
Beamtin (AGr)	24,8%	32,9%	+8,1	23,5%	-1,3
Beamter (DiU ²)	40,8%	54,3%	+13,5	35,0%	-5,8
Beamtin (DiU)	41,1%	53,1%	+12,0	38,6%	-2,5

¹ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze, ² Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit,
³ kalkulatorischer Beitragssatz, ⁴ Abweichung von Basisvariante in Prozentpunkten

Eigene Berechnungen

Alles in allem spielen folglich in der Versorgungspraxis sowohl die Merkmale des abzusi-
 chernden Beamtenbestandes als auch die Auswahl bzw. Prognose der maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Parameter eine große Rolle, wenn kalkulatorische Beiträge in den einzelnen
 Gebietskörperschaften ermittelt werden. Um die Angemessenheit der jeweiligen Beitragssätze
 beurteilen zu können, ist deshalb mit Blick auf einen adäquaten Diskontierungsfaktor der
 Grundsatz zu beachten, dass ein relativ hoher Zinssatz den Barwert der künftig anfallenden
 Versorgungsleistungen verringert und somit auch der Alterssicherungsanteil an den Personal-
 kosten (zu) gering ausfällt. Hingegen führt ein niedrig angesetzter Zinsfuß zu höheren kalku-
 latorischen Beitragssätzen. Gleiches gilt für reale Einkommenserhöhungen aus den Besol-
 dungs- und Versorgungsanpassungen. Wird den Beamten langfristig, anders als in den letzten
 20 Jahren, wieder eine Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Wachstum gewährt, müssen die
 kalkulatorischen Beitragssätze der Basisvariante nach oben korrigiert werden. Aus diesen
 Gründen scheinen regelmäßig wiederkehrende versicherungsmathematische Berechnungen
 und typenspezifische Beitragssätze¹⁸⁰ notwendig zu sein, wenn die Alterssicherungskosten der
 Beamten in den laufenden Haushalten berücksichtigt werden sollen.

¹⁸⁰ Im Bereich der Beamtenversorgung sind insbesondere unterschiedliche Beitragssätze für die einzelnen Lauf-
 bahngruppen und für verschiedene Tätigkeitsfelder (Schuldienst, Vollzugsdienst etc.) denkbar. Eine Unter-
 scheidung nach Geschlecht kommt aus sozialpolitischen Aspekten im öffentlichen Sektor hingegen nicht in
 Frage, weshalb im folgenden Abschnitt sog. „Unisex-Tarife“ berechnet werden.

4.5.3 Kalkulatorische Beiträge und Zuweisungssätze an Versorgungsfonds

Um aus den kalkulatorischen Beitragssätzen der Modell-Beamten Richtwerte für allgemeingültige Beitragssätze der Beamtenversorgung bestimmen zu können, ist - wie bereits bei den Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung (vgl. Abschnitt 4.4.3) - das typenspezifische Risiko, dass die Beamten bzw. Beamtinnen dienstunfähig werden und nicht die Pensionsaltersgrenze erreichen, zu berücksichtigen. D.h. im Folgenden sind die individuellen Beiträge aus den Modellerwerbsbiographien mit dem jeweiligen Anteil der Beamtengruppe an den Versorgungszugängen¹⁸¹ zu gewichten, um Aussagen über die Höhe von kalkulatorischen Gesamtbeiträgen treffen zu können (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 181 ff.). Hierbei werden zunächst kalkulatorische Beitragssätze berechnet, die sich zu den jeweiligen Rechtslagen für Modell-Beamte der verschiedenen Laufbahngruppen ergeben. Aus diesen laufbahnspezifischen Beiträgen werden in einem letzten Schritt Überschlagswerte für kalkulatorische Gesamtbeitragssätze in der Beamtenversorgung berechnet. Dies erfolgt durch Gewichtung der Beitragssätze für die jeweilige Laufbahngruppe mit ihrem derzeitigen Anteil¹⁸², hinsichtlich der Beamten und Soldaten¹⁸³, am aktiven Personalbestand.

Die aggregierten Kennzahlen der Versorgungskosten, die sich auf diesem Weg aus den Beitragssätzen der einzelnen Modelltypen ergeben, werden in Abbildung 24 graphisch dargestellt. Das Balkendiagramm zeigt, dass sich die Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Laufbahngruppen zu großen Teilen relativieren, wenn das geschlechtsspezifische Risiko der Dienstunfähigkeit in einem laufbahnspezifischen Gesamtbeitragssatz berücksichtigt wird. Die kalkulatorischen Beiträge liegen hier trotz großer Abweichungen bei den individuellen Beitragssätzen der Modell-Beamten allesamt in einem Korridor von 26,3% bis 30,1%. Dass es

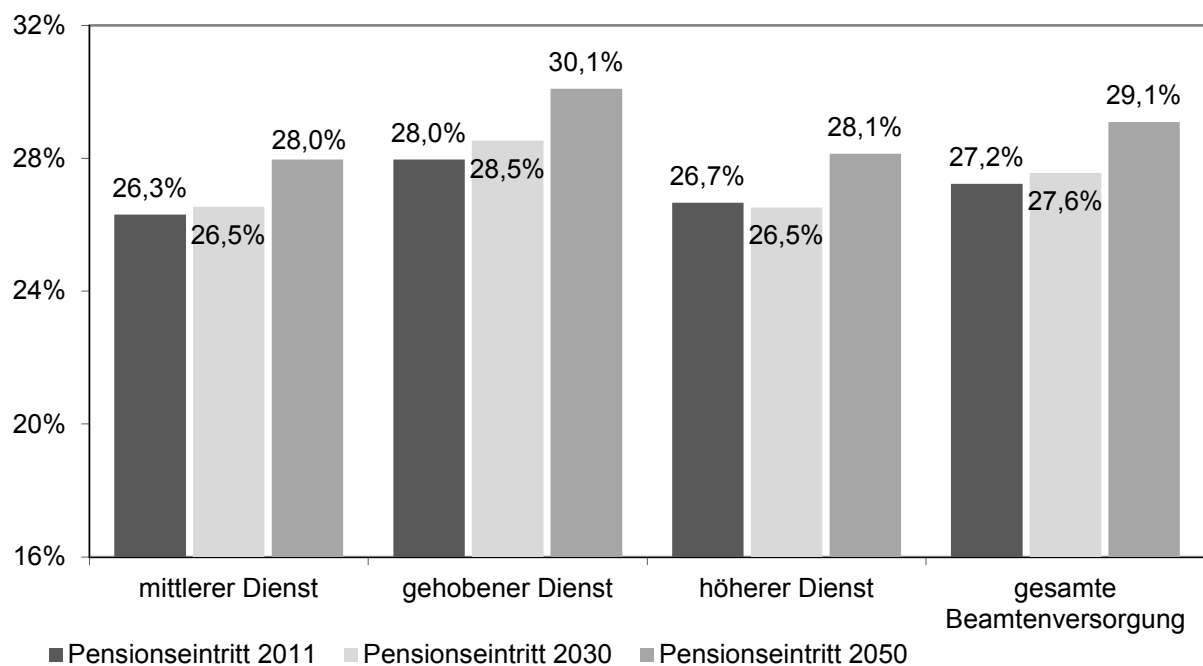
¹⁸¹ Hierbei wird erneut auf die letzten (hinreichend tief gegliederten) verfügbaren Daten der gesamten Gebietskörperschaften aus dem Jahr 2006 zurückgegriffen (vgl. BMI 2009a, S. 282 ff.). Aktuellere Entwicklungen bei den Versorgungszugängen und die zu erwartenden Tendenzen in der Zukunft werden im weiteren Verlauf der Arbeit diskutiert.

¹⁸² Hierzu werden Daten aus dem Jahr 2008 verwendet. Dementsprechend stellt der gehobene Dienst einen Anteil von 51,4%, der mittlere Dienst von 27,2% und der höhere Dienst von 21,5% der nach beamtenrechtlichen Vorschriften Beschäftigten der Gebietskörperschaften (eigene Berechnungen auf Basis der Daten des StBA, Fachserie 14, Reihe 6).

¹⁸³ Bei der Berechnung werden aus Datengründen sowohl die Beamten des einfachen Dienstes als auch die Richter vernachlässigt.

aufgrund der unterschiedlichen Pensionszugangswahrscheinlichkeiten zu einer Annäherung der kalkulatorischen Beitragssätze für die Laufbahngruppen kommt, ist insbesondere auf das unterschiedlich hohe Dienstunfähigkeitsrisiko im mittleren und im höheren Dienst zurückzuführen. Der mittlere Dienst weist zwar einen relativ niedrigen Beitragssatz für Alterspensionäre auf, welcher sich jedoch deutlich erhöht, wenn die Verteilung der Pensionseintrittsgründe berücksichtigt wird. Denn im mittleren Dienst scheiden mehr als 27% der Ruhegehaltsbezieher vor Erreichen einer Altersgrenze wegen Dienstunfähigkeit aus. Hingegen liegen im höheren Dienst bereits grundsätzlich hohe Beitragssätze für Modell-Alterspensionäre vor. Diese Prozentsätze erhöhen sich allerdings bei der Ermittlung des kalkulatorischen Beitrags für die gesamte Laufbahngruppe nur geringfügig, da im höheren Dienst lediglich 10,8% der Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit erfolgen.

Abbildung 24: Kalkulatorische Beitragssätze der Beamtenversorgung (bei Berücksichtigung des Dienstunfähigkeitsrisikos und der Geschlechterverteilung)



Eigene Darstellung

Im Zeitablauf der Betrachtung steigen die kalkulatorischen Beitragssätze, laut Modellrechnung, ausgehend von einem derzeitigen Pensionseintritt (2011) bis zum Jahr 2050 um knapp 2 Prozentpunkte an. Hierbei fällt der Großteil der Beitragssatzerhöhung in die Zeit zwischen 2030 und 2050. Dieser Anstieg lässt sich durch die fortlaufend länger werdende Versorgungsphase aller Modelltypen - aufgrund der steigenden Lebenserwartung - erklären, welche

in den Lebensläufen ab 2030 einer konstant bleibenden aktiven Dienstzeit gegenübersteht. Hingegen resultiert der geringe Anstieg der kalkulatorischen Beiträge von 2011 bis 2030 vor allem aus den erhöhten Versorgungsleistungen für Kindererziehungszeiten. Ohne diese Leistungsausweitung hätte die Anhebung der Regelaltersgrenze ein weiteres Anwachsen der kalkulatorischen Beitragssätze bis zum Jahr 2030 verhindert. An dieser Stelle zeigt sich, dass ein Hinausschieben der Altersgrenzen und somit die Verlängerung der Erwerbsphase grundsätzlich ein adäquates Mittel darstellt, um die Alterssicherungskosten langfristig konstant zu halten. Prinzipiell kann der kalkulatorische Beitrag durch eine Verlängerung der aktiven Dienstzeit bei einem gleich bleibendem Sicherungsniveau sogar gesenkt, oder andersherum betrachtet das Versorgungsniveau unter gleich bleibenden Versorgungskosten erhöht werden.

Zusammenfassend muss nach dieser Analyse der individuellen Kosten der Beamtenversorgung festgestellt werden, dass trotz zahlreicher Reformmaßnahmen in den letzten Jahren weiterer Reformbedarf an dem Versorgungssystem besteht, wenn die kalkulatorischen Beitragssätze nicht weiter steigen sollen. Obwohl die Anhebung der Altersgrenzen bisher noch nicht in allen Bundesländern „beschlossene Sache“ ist, zeigt die Entwicklung der kalkulatorischen Beitragssätze für Pensionseintritte bis zum Jahr 2050, dass allein ein Hinausschieben der Alterspensionen um zwei Jahre nicht ausreichen wird, um dem künftigen Anstieg der individuellen Versorgungskosten entgegenzuwirken.¹⁸⁴

Die Modellrechnungen liefern des Weiteren Informationen darüber, in welcher Größenordnung die Alterssicherungskosten der Beamten im laufenden Haushalt einzustellen sind. In den nächsten Jahren wäre demnach eine „perioden- und verursachungsgerechte“ Berücksichtigung der Versorgungsansprüche gewährleistet, wenn kalkulatorische Beiträge von ca. 28% (Rechtslage 2030) auf die Besoldungsbezüge erhoben werden. Allerdings können durch diese Beitragssätze ausschließlich die Versorgungsleistungen nach Dienstaustritt, jedoch nicht auch Beihilfekosten oder Rehabilitationsleistungen, abgedeckt werden. Hierzu wären höhere Beiträge notwendig. Einschränkend ist zur oben genannten Beitragshöhe auch anzumerken, dass sie auf Basis der Verteilung der Versorgungszugänge und des aktiven Beamtenbestandes der gesamten Gebietskörperschaften im Jahr 2006 errechnet wurde.¹⁸⁵ Wenn in der Versorgungs-

¹⁸⁴ Diesem Ergebnis kommt deshalb eine große Bedeutung zu, da die kalkulatorischen Beitragssätze für Pensionseintritte im Jahr „2050“ theoretisch ab sofort für neu eingestellte Beamte zu veranschlagen wären.

¹⁸⁵ Es handelt sich hierbei somit um gewichtete Mittelwerte aus Bund, Ländern und Gemeinden. Die statistische Verteilung der Versorgungszugänge weicht innerhalb der Gebietskörperschaften voneinander ab. So lag im

praxis die Beitragssätze für die einzelnen Gemeinden, Bundesländer oder den Bund aktuariell ermittelt werden, sind selbstverständlich stets die detaillierten laufenden Daten der jeweiligen Gebietskörperschaft zu verwenden. Aktuelle Studien weisen in diesem Kontext darauf hin, dass sich der Anteil der Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit in den letzten Jahren weiter reduziert hat (vgl. *Altis* 2011, S. 167 ff.). Machten die Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit im Jahr 2006 noch ca. 20% aller Versorgungszugänge in den Gebietskörperschaften aus, so betrug ihr Anteil in den Jahren 2008 und 2009 nur noch 18% (ebd.).¹⁸⁶ Darüber hinaus wird sich künftig der Anteil der Frauen an den Versorgungszugängen erhöhen, da ihr Anteil am Personalbestand der aktiven Beamten deutlich angestiegen ist (vgl. BMI 2009a, S. 82, 224). Auf die anzusetzenden kalkulatorischen Beiträge haben diese beiden Entwicklungen eine entgegengesetzte Wirkung. Einerseits hat sich das Risiko der „teuren“ Dienstunfähigkeit inzwischen leicht reduziert. Andererseits wird die Gewichtung der in der Regel höher ausfallenden kalkulatorischen Beitragssätze der Beamtinnen künftig zunehmen. Der hieraus zu erwartende Gesamteffekt auf die künftigen kalkulatorischen Beiträge der Beamtenversorgung bleibt somit unklar.

Abschließend können die Ergebnisse der hier vorgestellten Modellrechnungen zu kalkulatorischen Beitragssätzen in der Beamtenversorgung mit den Zuführungssätzen an derzeit bestehende Versorgungsfonds (vgl. Abschnitt 4.2.2c) verglichen werden. Dies geschieht im Folgenden exemplarisch anhand der Zuweisungssätze an den Versorgungsfonds des Bundes und an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz. Auf Bundesebene lagen die Zuweisungssätze ab dem Jahr 2007 für Beamte im höheren Dienst bei 29,2%, im gehobenen Dienst bei 24,8% und im mittleren Dienst bei 21,5% (vgl. § 1 Abs. 1 VfzV¹⁸⁷). Bei einer vergleichenden Betrachtung dieser Werte mit den Ergebnissen der oben präsentierten Modellrechnungen fällt auf, dass insbesondere der Prozentsatz für den mittleren Dienst sehr

Jahr 2006 der Anteil der gesamten Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit (von Frauen und Männern) im Bund mit 11,8% deutlich unter dem Vergleichswert von ca. 22% in den Ländern und Gemeinden (vgl. BMI 2009a, S. 85, 231 f.).

¹⁸⁶ Mitte der 90er Jahre lag der Anteil der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit noch bei ca. 40%. Ob er in den nächsten Jahren sinkt oder, beispielsweise aufgrund der Zunahme psychischer und psychosomatischer Erkrankungen, ansteigt, ist derzeit ungewiss (vgl. BMI 2009a, S. 85 ff., 231 ff.).

¹⁸⁷ Versorgungsfondszuweisungsverordnung vom 11.04.2007.

niedrig angesetzt wurde. Auch der Zuweisungssatz für den gehobenen Dienst unterschreitet den anhand der Modellerwerbsbiographien ermittelten Richtwert deutlich.

Diese Differenzen können zum Teil durch einen relativ niedrigen Anteil an Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit auf der Bundesebene erklärt werden. Dennoch hat auch die Bundesregierung im Jahr 2011 festgestellt, dass die auf Basis dieser Sätze geleisteten Zuführungen kaum ausreichen dürften, um auch die Beihilfekosten im Versorgungszeitraum abzudecken. Nach der Änderung der Versorgungsfondszuweisungsverordnung im März 2011 belaufen sich die neuen Zuweisungssätze nun auf 36,9% für den höheren Dienst, 29,3% für den gehobenen Dienst und 27,9% für den mittleren Dienst. Sie liegen somit in einem ähnlichen Bereich wie die Zuführungssätze in Rheinland-Pfalz. Dort werden für den höheren Dienst 38,8%, für den gehobenen Dienst 32,8% und für den mittleren Dienst 27,7% der laufenden Besoldungsausgaben an den Versorgungsfonds abgeführt (vgl. § 1 Abs. 1 der entsprechenden Landesverordnung¹⁸⁸). Diese Zuführungssätze scheinen, nach der vorliegenden Analyse, grundsätzlich angemessen zu sein, um die späteren Versorgungsleistungen sowie die Beihilfeleistungen in vollem Umfang finanzieren zu können. Lediglich der Satz für den mittleren Dienst könnte kritisch hinterfragt werden, da diese Laufbahngruppe mit Abstand das höchste Dienstunfähigkeitsrisiko der drei betrachteten Laufbahnen vorzuweisen hat.

4.6 Zwischenfazit: Derzeitige Situation der Beamtenversorgung und bisherige Reformauswirkungen

In diesem Kapitel wurde die derzeitige Situation der Beamtenversorgung aus verschiedenen, wirtschaftswissenschaftlich relevanten Blickwinkeln untersucht. Hierbei waren sowohl die bereits eingetretenen als auch die zu erwartenden Auswirkungen der in den letzten Jahren beschlossenen Reformen zu analysieren. Zu diesem Zweck wurden auf den vorhergehenden Seiten detaillierte Untersuchungen und Modellrechnungen angestellt, die sowohl konkrete Reformgesetze als auch die Ausgabenentwicklung, das Alterseinkommensniveau und die individuellen Kosten der Beamtenversorgung zum Gegenstand hatten. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte zusammengefasst, da ihnen als Grundlage für das anschließende Kapitel 1 eine große Bedeutung zukommt.

¹⁸⁸ Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 01.01.2007.

Die zu Beginn vorgenommene qualitative Betrachtung der seit dem Jahr 1989 durchgeführten *Reformen* (vgl. Abschnitt 4.1) hat zunächst gezeigt, dass die Regelungen der Beamtenversorgung in den vergangenen 20 Jahren sehr häufig verändert und angepasst wurden. Hierbei gab es regelmäßig einen zeitlichen und inhaltlichen Bezug zu den Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Des Weiteren war zu beobachten, dass insbesondere die Leistungsseite des Versorgungssystems im Fokus der Reformen gestanden hat und dass der überwiegende Teil der Reformmaßnahmen direkte und indirekte Einschnitte bei den Versorgungsleistungen zur Folge hatte. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass nicht nur explizite Änderungen im Versorgungsrecht zu diesem Ergebnis geführt haben, sondern dass auch die Gesetzesänderungen im Besoldungsbereich reale Leistungskürzungen in der Versorgungsphase verursacht haben. Insbesondere sei hier auf die Nichtberücksichtigung der eingeführten Leistungszulagen und Leistungsprämien in der Ruhegehaltsberechnung sowie eine Reallohnabsenkung im öffentlichen Dienst durch die linearen Anpassungsschritte hingewiesen. Folglich ist die Tendenz den Beamten die Bezüge zu kürzen, um Versorgungskosten einzusparen, auch als ein Hauptmerkmal der bisherigen Reformen identifiziert worden. Darüber hinaus hat sich die Forderung nach einer sog. „wirkungsgleichen“ Übertragung von Reformen aus der GRV als Leitprinzip der Reformen etabliert. Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung der Maßnahmen, dass in der Vergangenheit eine sachlich korrekte Anwendung dieses Prinzips nicht erfolgte. Insbesondere wurden die systemimmanenten Unterschiede, wie z.B. die Bifunktionalität der Beamtenversorgung, unzureichend berücksichtigt. Zudem sind bisher weder im Rahmen der Gesetzgebung noch bei der Rechtsprechung eindeutige Indikatoren als Maßstab für die geforderte Wirkungsgleichheit definiert worden. Des Weiteren hat bereits diese qualitative Betrachtung der Reformen gezeigt, dass innerhalb des Versorgungssystems bisher kaum Maßnahmen zur Etablierung eines aktiven Leistungsprinzips und zur Steigerung der horizontalen Flexibilität der Versorgungsansprüche erlassen wurden.

Die anschließend präsentierten Modellrechnungen zur *Ausgabenentwicklung* in den Gebietskörperschaften stützen die in Abschnitt 3.1 aufgestellte These, dass in der Vergangenheit erhebliche finanzielle Lasten auf künftige Generationen verschoben wurden (vgl. Abschnitt 4.2). Laut dieser Vorausberechnung wird sich die Gesamtanzahl der Versorgungsempfänger in den Gebietskörperschaften von 997.500 im Jahr 2010 bis zum Jahr 2050 um knapp 70% auf 1,67 Mio. erhöhen, wenn der Status quo hinsichtlich des Pensionseintrittsverhaltens künftig fortgeschrieben wird. Bereits bis zum Jahr 2030 wird die Zahl der Pensionäre um fast 55% angestiegen sein. Dabei ist zu beachten, dass gut zwei Drittel der Versorgungsempfänger auf

die Länder entfallen. Zudem fällt dort die Erhöhung der Pensionärszahlen bis zum Jahr 2050 besonders hoch aus. Die hieraus resultierenden Auswirkungen auf die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften wurden in zwei Szenarien zur Entwicklung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge errechnet. Im Szenario 1, welches jährliche Einkommenszuwächse von 1,5% unterstellt, werden sich die gesamten Versorgungsausgaben von knapp 30 Mrd. EUR im Jahr 2010 auf 89 Mrd. EUR im Jahr 2050 erhöhen. Wenn hingegen im Szenario 2 Bezügeanpassungen i.H.v. 2,5% angenommen werden, steigen die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften auf 138 Mrd. EUR in 2050 an.

Um die Folgen dieser Entwicklung für die öffentlichen Haushalte bewerten zu können, sind die jährlichen Versorgungsausgaben den jeweils zu erwartenden Steuereinnahmen gegenüberzustellen. Anhand der Gesamtversorgungssteuerquote aller Gebietskörperschaften zeigt sich, dass die Versorgungsausgaben im Jahr 2030 zwischen 7,2% und 9,2% der Steuereinnahmen beansprucht werden. Im Jahr 2009 waren es noch weniger als 6%. Die vom Anstieg der Versorgungsausgaben besonders stark betroffenen Länder müssen, ausgehend von einer derzeit unter 10% liegenden Versorgungssteuerquote, bis 2030 mit einem Anstieg auf einen Wert zwischen 11,6% (Szenario 1) und 16,5% (Szenario 2) rechnen. Ob die Versorgungssteuerquote nach 2030 bis 2050 weiter steigt oder wieder leicht sinkt, ist wiederum vom jeweiligen Szenario abhängig. Folglich verdeutlichen die Modellrechnungen zu den Versorgungsausgaben, dass die Gebietskörperschaften weiterhin vor großen Finanzierungsproblemen stehen. Und dies obwohl die seit 1989 durchgeführten Reformmaßnahmen die gesamten Versorgungsleistungen bereits um ca. 10% reduziert haben. Insbesondere im Szenario 2 würde die stetig steigende Versorgungssteuerquote spätestens ab 2020 die Stabilität der Haushalte und/oder des Versorgungssystems erheblich gefährden.

Mit Blick auf die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften sind die künftigen Handlungsoptionen zur Lösung dieser „Versorgungsausgabenproblematik“ begrenzt. Sie können, stark vereinfacht, unter den Leitsätzen „Versorgungsausgaben senken“ oder „Finanzierungsmittel erhöhen“ zusammengefasst werden. In Bezug auf letztere Option hat die Betrachtung der existierenden Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen verdeutlicht, dass von diesen Finanzierungsinstrumenten in der derzeitigen Ausgestaltung nur äußerst geringe Entlastungswirkungen zu erwarten sind. Insbesondere die im Jahr 1998 beschlossenen Versorgungsrücklagen zeigen, dass das Ausmaß der künftigen Versorgungslasten zu diesem Zeitpunkt nicht annähernd richtig eingeschätzt wurde, zumal die Rücklagen ausschließlich aus reduzierten Versorgungsanpassungen, ohne jegliche „Arbeitgeberbeteiligung“, finanziert werden. Diesbe-

zöglich haben die angestellten Modellrechnungen gezeigt, dass es keinesfalls möglich sein wird, die künftig steigende Versorgungslast durch alleinige Kürzungen auf der Leistungsseite abzuwenden. Ein für die Beamtenversorgung angemessenes Leistungsniveau, welches den Anteil der Basissicherung und der betrieblichen Alterssicherung an der Lebensstandardsicherung der Pensionäre abdecken muss, wäre dann nicht mehr gewährleistet.

Dieses Ergebnis bestätigte sich in der anschließenden *Untersuchung des Sicherungsniveaus* der Beamtenversorgung, welche anhand von Modellerwerbsbiographien¹⁸⁹ durchgeführt wurde. Die Analyse mittels dieser detaillierten „Mikro-Modelle“ deckte auf, dass das Ruhegehaltsniveau der Beamten heute (2011) bereits um 1,6 bis 3,5 Prozentpunkte unter dem Niveau des noch im Jahr 2002 geltenden Versorgungsrechts liegt (vgl. Abschnitt 4.3). Hierbei haben insbesondere die Reformmaßnahmen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 zu einer deutlichen Absenkung des Ruhegehaltsniveaus geführt. Künftig wird sich, nach diesen Modellrechnungen, das Ruhegehaltsniveau bis zum Jahr 2030 in Abhängigkeit von der Laufbahngruppe und dem Geschlecht recht unterschiedlich entwickeln. Die hierbei entscheidende Reformmaßnahme ist die Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre, deren Auswirkung auf das Ruhegehaltsniveau vor allen Dingen davon abhängt, ob die jeweiligen Beamten bereits heute regelmäßig den Höchstruhegehaltssatz erreichen. Da dies für männliche Alterspensionäre im gehobenen und mittleren Dienst der Fall ist, ändert sich das Ruhegehaltsniveau dieser Modelltypen bis zum Jahr 2030 nicht. Das Ruhegehaltsniveau des Modell-Alterspensionärs im höheren Dienst wird jedoch ansteigen, da er aufgrund der verlängerten aktiven Dienstzeit im Jahr 2030 einen höheren Ruhegehaltssatz erreicht. Die Modell-Beamtinnen profitieren in der Regel über alle Laufbahngruppen hinweg von der Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Da die Frauen künftig zusätzlich mit Versorgungszuschlägen für Kindererziehungszeiten rechnen können, wird sich die derzeit deutliche Differenz des Alterseinkommens zwischen den Geschlechtern bis zum Jahr 2030 erheblich reduzieren.

Wie hoch das Sicherungsniveau der Beamtenversorgung tatsächlich ausfällt, hängt schließlich von den persönlichen Merkmalen der einzelnen Beamtentypen ab. Sensibilitätsanalysen haben diesbezüglich verdeutlicht, dass derzeit die ledige und kinderlose Modell-Beamtin ein um

¹⁸⁹ In der Basisvariante der Modellerwerbsbiographien wird davon ausgegangen, dass die Beamten über das gesamte Berufsleben aus den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen exakt einen Inflationsausgleich erhalten. Zudem wird ein konstanter Realzinssatz von 2,5% unterstellt und es wird davon ausgegangen, dass die Beamten verheiratet sind und zwei Kinder haben.

sieben Prozentpunkte höheres Ruhegehaltsniveau aufweist als ihr verheiratetes, kindererziehendes Pendant. Die Ruhegehaltsniveaus der Modelltypen mit Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit liegen zudem um 8 bis 15 Prozentpunkte unter dem entsprechenden Niveau der Alterspensionäre. Letztere erreichen in der Basisvariante der Modellrechnungen nach derzeitigem Recht (2011) ein Ruhegehaltsniveau zwischen 60% und 67%. Folglich erhalten die Beamten selbst bei „günstigem“ Verlauf der Erwerbsbiographie deutlich geringere Alterssicherungsniveaus als die maximal möglichen 71,75% der letzten Besoldungsbezüge. Werden diese Ruhegehaltsniveaus schließlich um einen systemspezifischen Korrekturfaktor bereinigt, welcher die Vergleichbarkeit des Brutto-Sicherungsniveaus der Beamtenversorgung mit dem Alterseinkommensniveau von Tarifbeschäftigten ermöglicht, liegt das Versorgungsniveau lediglich zwischen 50% und 59%.

Stellt die Untersuchung des Alterseinkommensniveaus hingegen auf die letztlich für die Lebensstandardsicherung entscheidenden Netto-Bezüge ab, liegen die Netto-Ruhegehaltsniveaus der Modell-Alterspensionäre (je nach Modelltyp und steuerlicher Veranlagung) zwischen 59% und 74%. Eine solche Nettobetrachtung ermöglicht zudem eine Analyse der relativen Angemessenheit der Versorgungsbezüge nach den Reformen der letzten Jahre. Hierbei zeigt sich, dass nach geltendem Versorgungsrecht das systeminterne „Abstandsgebot“ zwischen den Laufbahngruppen sowie zur Mindestversorgung, nach wie vor gewährleistet wird. Als problematisch ist hingegen die Tatsache anzusehen, dass sich derzeit die Länge der Lebensarbeitszeit unzureichend in der Höhe des Versorgungsniveaus widerspiegelt. Dies wird insbesondere dadurch ersichtlich, dass die Alterspensionäre im mittleren Dienst trotz der höchsten Anzahl an ruhegehaltfähigen Dienstjahren die niedrigsten Netto-Sicherungsniveaus aufweisen. Des Weiteren zeigen Vergleiche mit systemexternen Bezugsgrößen, dass die Netto-Alterseinkommen einiger Beamtengruppen auf ein - mit Blick auf das Alimentationsprinzip, die bifunktionale Sicherungsfunktion und die soziale Verträglichkeit - fragwürdig niedriges Niveau gesunken sind. Unter anderem erreicht das Netto-Haushaltseinkommen von verheirateten Beamten, welche eine amtsunabhängige Mindestversorgung erhalten und die „Alleinverdiener“ im Haushalt darstellen, mittlerweile nicht mehr das Niveau der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII. Des Weiteren haben die Modell-Beamten im mittleren Dienst derzeit (2011) ein Netto-Ruhegehaltsniveau aufzuweisen, welches unter dem entsprechenden Netto-Versorgungsniveau der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst aus der GRV und der VBL liegt. Dass auch im höheren Dienst die Netto-Alterseinkommensniveaus der Modell-Beamten nur geringfügig höher sind als bei vergleich-

baren Tarifbeschäftigten, ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil in den letzten Jahren das Sicherungsniveau der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst erheblich abgesenkt wurde (vgl. *Preller 2011*). Allerdings haben die Modellrechnungen auch gezeigt, dass die künftigen Auswirkungen der beschlossenen Reformen zur Besteuerung der Alterseinkünfte auf die Beamtenpensionen vergleichsweise gering ausfallen werden. Das Netto-Ruhegehaltsniveau wird durch diese Maßnahmen bis zum Jahr 2040 dennoch um weitere zwei bis vier Prozentpunkte sinken.

Da in der rechtswissenschaftlichen Diskussion über die Reformen der Beamtenversorgung immer wieder vom *Referenzwert einer erdienten Pension* als zu gewährleistende Untergrenze der Versorgungsleistungen die Rede ist, wurde in einem weiteren Arbeitsschritt ein ökonomisches Konzept zur Quantifizierung einer „erdienten“ Versorgung vorgestellt (vgl. Abschnitt 4.4). Mit Hilfe dieses Ansatzes konnten weiterführende Modellrechnungen zu den individuellen Auswirkungen der bisher erfolgten Reformen durchgeführt werden. Hierbei zeigte sich, dass wiederum vor allem die Beamten des mittleren Dienstes derzeit im Durchschnitt ein Ruhegehalt beziehen, das deutlich unter der eigens „erdienten“ Versorgung liegt. Allerdings scheint auch für Beamte des gehobenen und des höheren Dienstes derzeit die Grenze für Kürzungen am Versorgungsniveau erreicht zu sein. Ihr „erdientes“ Ruhegehaltsniveau (A), welches anhand von allgemein üblichen Alterssicherungsbeiträgen errechnet wird, liegt nach Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Dienstunfähigkeitsrisikos um einen Prozentpunkt über dem tatsächlich gezahlten Ruhegehaltsniveau. Werden hingegen zusätzlich die Beitragzahlungen der Beamten berücksichtigt, die sie implizit durch ihren „Gehaltsverzicht“ der letzten 20 Jahre geleistet haben, liegt ihr „erdientes“ Ruhegehaltsniveau (B) um mehr als 17 Prozentpunkte über dem derzeitigen Brutto-Sicherungsniveau.

Sensibilitätstests mit steigenden Realeinkommen und mit variierenden Realzinssätzen für die kapitalgedeckte Anlage zeigen jedoch, dass die Berechnungsergebnisse zum „erdienten“ Ruhegehaltsniveau stark von der Parameterentwicklung und von den Modellannahmen abhängig sind. Ein sehr niedriger Realzinssatz von 2% ließe beispielsweise das „erdiente“ Ruhegehaltsniveau (A) unter das tatsächliche Niveau sinken. Auch über die gesamte Erwerbsbiographie steigende Realeinkommen um jährlich 1% könnten dazu führen, dass das „erdiente“ Ruhegehalt (A) niedriger ausfällt als das Ruhegehalt, welches sich nach derzeit geltendem Recht ergibt. Insgesamt verdeutlichen die Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung jedoch, dass die öffentlichen Arbeitgeber das derzeitige Versorgungsniveau problemlos finanzieren könnten, wenn sie das Rücklagen- bzw. das Vorsorgeprinzip beachtet hätten. Zudem decken

die Berechnungen auf, dass die Beamten in den letzten Jahren allein durch die fortlaufende „Besoldungszurückhaltung“ einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung ihrer Pensionen geleistet haben.

Anhand dieser Ergebnisse zeigt sich erneut, welche Bedeutung einer adäquaten Erfassung der *Versorgungskosten* in den öffentlichen Haushalten und einer hinreichenden Rücklagenbildung für künftige Versorgungsleistungen zukommt. Deshalb wurden im letzten Abschnitt dieses Kapitels kalkulatorische Beitragssätze für die Beamtenversorgung errechnet (vgl. Abschnitt 4.5). Dieser Indikator eignet sich insbesondere dazu, die Auswirkungen von Leistungsrechtsänderungen auf die Finanzierungsseite zu untersuchen. Diesbezüglich zeigt die Basisvariante der Modellrechnungen zunächst, dass die Leistungskürzungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 die kalkulatorischen Beiträge bis heute um 0,4 bis 2,8 Prozentpunkte abgesenkt haben. Künftig werden hingegen die bisher beschlossenen und zum Teil erst in den nächsten Jahren wirkenden Reformmaßnahmen nicht ausreichen, um den zu erwartenden Anstieg der individuellen Versorgungskosten, welcher aus der stetig wachsenden Lebenserwartung resultiert, aufzuhalten. Vielmehr sinken bereits bis zum Jahr 2030 ausschließlich die kalkulatorischen Beiträge der männlichen Alterspensionäre weiter ab. Bei den Beamtinnen ergeben sich schon zu diesem Zeitpunkt für alle betrachteten Modelltypen höhere Beitragssätze. Dies ist insbesondere auf die oben angesprochene Erhöhung der Ruhegehälter durch die Kindererziehungszuschläge zurückzuführen. Für Pensionseintritte im Jahr 2050 steigen schließlich die kalkulatorischen Beitragssätze für alle Modell-Beamten, im Vergleich zu den Modellrechnungen zum Jahr 2030, um ein bis zwei Prozentpunkte an. Der Grund hierfür besteht darin, dass in diesem Zeitraum einer Verlängerung der Versorgungsphase (durch die weiter gestiegene Lebenserwartung) keine Verlängerung der aktiven Dienstphase (durch ein Hinausschieben des Pensionseintrittsalters) mehr gegenüber steht.

Die Modellrechnungen verdeutlichen des Weiteren, dass *die kalkulatorischen Beitragssätze* für Beamte, die wegen Dienstunfähigkeit in Ruhestand gehen, deutlich über den entsprechenden Beiträgen für Alterspensionäre liegen. Konkret ergeben sich anhand der Modellerwerbsbiographien für „Altersruheständler“ kalkulatorische Beitragssätze zwischen 18,2% und 28,5%. Hingegen kommen die dienstunfähigen Beamten auf Werte zwischen 38,0% und 53,9%. Bei einem Vergleich der Laufbahngruppen fällt auf, dass im mittleren Dienst die Beiträge für Pensionen wegen Alters relativ niedrig und für Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit relativ hoch sind. Für den höheren Dienst verhält es sich hingegen gerade umgekehrt und im gehobenen Dienst bewegen sich die Beitragssätze stets im mittleren Bereich der Lauf-

bahnen. Aus den angestellten Sensibilitätsanalysen wird zudem ersichtlich, dass der veranschlagte Zinssatz (der Barwertberechnung) einen großen Einfluss auf die kalkulatorischen Beiträge der Beamtenversorgung hat. Der kalkulatorische Beitragssatz reagiert in den betrachteten Modellen auf eine Zinsänderung von 0,5 Prozentpunkten stets mit einer Schwankung um mehr als drei Prozentpunkte. Des Weiteren zeigen Vergleichsrechnungen mit jährlich um 1% steigenden Realeinkommen, dass fortlaufende reale Ruhegehaltserhöhungen einen Anstieg der kalkulatorischen Beitragssätze um mehr als acht Prozentpunkte bewirken. Wird hingegen die Modellannahme hinsichtlich des Familienstatus in ledig und kinderlos abgeändert, so wirkt sich dies vor allem auf die Beitragssätze der männlichen Beamten aus. Die kalkulatorischen Beiträge reduzieren sich in diesem Fall um mehr als drei Prozentpunkte, da keine Hinterbliebenenbezüge anfallen.

Um letztlich für die Beamtenversorgung angemessene Beitragssätze zu ermitteln, wurden die Beiträge der einzelnen Modelltypen mit der aktuellen Verteilung der Versorgungszugänge gewichtet und zu Gesamtbeitragssätzen zusammengefasst. Durch das geschlechtsspezifische Risiko dienstunfähig zu werden, reduzieren sich hierbei die oben beschriebenen Beitragsdifferenzen in den Laufbahnen. Die kalkulatorischen Beitragssätze der einzelnen Laufbahngruppen liegen allesamt in einem Korridor von 26% bis 30% und der Anstieg des Beitragssatzes von heute bis zum Jahr 2050 beläuft sich auf 1,4 bis 1,9 Prozentpunkte. Ein Vergleich der in den Modellrechnungen ermittelten relativen Versorgungskosten mit den derzeitigen Zuführungssätzen an bestehende Versorgungsfonds zeigt, dass die Zuweisungen an diese Fonds in der Vergangenheit nicht immer ausreichend waren, um eine vollständige Kapitaldeckung zu verwirklichen.

Insgesamt betrachtet zeichnet diese umfassende Analyse zum Status quo der Beamtenversorgung und zu den Auswirkungen der bisher erfolgten Reformen ein heterogenes Bild. Es ist deutlich geworden, dass die bevorstehenden Finanzierungsprobleme der Beamtenversorgung zu großen Teilen auf unwiderrufliche personalpolitische Entscheidungen der Vergangenheit zurückzuführen sind. Diese Entwicklungen wurden durch das Aufschieben notwendiger Reformen und durch den demographischen Wandel verstärkt. Auch haben sich aufgrund der Reformmaßnahmen in den letzten zwei Dekaden einige neue Probleme auf der Leistungsseite aufgetan. Insbesondere haben die Kürzungen der Versorgungsleistungen, z.B. durch die Übertragung der „Riestertreppe“ und durch den „Gehaltsverzicht“ der Beamten zur Bildung der Versorgungsrücklagen, eine beachtliche Absenkung des Versorgungsniveaus bewirkt. Dennoch werden diese Leistungsminderungen nicht ausreichen, um die Kosten der weiter stei-

genden Lebenserwartung – und schon gar nicht die Kosten der angesammelten „Altlasten“ – aufzufangen. Hier zeigt sich das Dilemma, in welchem sich die Beamtenversorgung heute befindet: Obwohl derzeit weder die relativen Versorgungskosten noch die Versorgungsniveaus der Beamten unüblich hoch ausfallen, werden die steigenden Versorgungsempfängerzahlen spätestens ab 2020 eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte bewirken.

Die bisherige Strategie, die Versorgungsausgaben durch Leistungskürzungen überschaubar zu halten, ist künftig jedoch nicht mehr durchzuhalten. Einerseits kann bereits heute in den untersten Ämtern und bei Zahlung einer Mindestversorgung ein angemessenes Sicherungsniveau nicht mehr in allen Fällen garantiert werden. Andererseits haben die Modellrechnungen zur „erdienten“ Pension gezeigt, dass es für die öffentlichen Arbeitgeber ausschließlich deshalb finanziell schwierig sein wird ihren Alimentationsverpflichtungen nachzukommen, weil sie bisher den Prinzipien der Rücklagenbildung und der umsichtigen Finanzplanung zu wenig Beachtung beigemessen haben. Vielmehr wurde durch die Gesetzgebung der letzten zwanzig Jahre die steigende finanzielle Last über zwei verschiedene Wege auf die Beamten überwältigt: Einerseits erhalten die Bediensteten in Zukunft ein niedrigeres Versorgungsniveau und andererseits wurde ihnen ein realer Anstieg der Besoldungsbezüge verwehrt, aus welchen wiederum die Ruhegehaltsberechnung und die Beitragszahlung für die private Alterssicherung erfolgt.

Die Versorgungssteuerquote der Gebietskörperschaften lag hingegen im gleichen Zeitraum auf einem konstanten, unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklung jedoch viel zu niedrig angesetzten Niveau. Somit zeigt sich bereits hier, dass eine umfassende Ausrichtung der Beamtenversorgung auf Nachhaltigkeit nur zu erreichen ist, wenn die einseitige Reformstrategie der „Versorgungseinsparungen“ aufgegeben wird und stattdessen strukturelle Reformen durchgeführt werden. Der diesbezügliche Reformbedarf soll im anschließenden Kapitel 1 durch eine Bestandsaufnahme zu den verschiedenen Teilzielen der Beamtenversorgung ermittelt werden. Für die im Anschluss folgende Erörterung konkreter Reformansätze können auch die Auswirkungen der bisherigen Reformen richtungsweisende Erkenntnisse liefern.

5 Reformbedarf und Reformansätze

Obwohl in den letzten Jahren zahlreiche Reformen der Beamtenversorgung auf den Weg gebracht wurden, konnten die grundlegenden Strukturprobleme dieses Versorgungssystems nicht beseitigt werden. Die im voranstehenden Kapitel vorgenommene Analyse der Reformauswirkungen belegt eindeutig, dass die Herausforderungen im Bereich der Beamtenversorgung nicht durch ein fortlaufendes „Nachbessern“ an der Leistungshöhe gelöst werden können. Eine solche Vorgehensweise kann einem umfassenden Nachhaltigkeitskonzept nicht gerecht werden. Vielmehr ist es notwendig, dass der konkrete Reformbedarf durch eine systematische Bestandsaufnahme anhand eines modernen Zielsystems für die Beamtenversorgung bestimmt wird. Der in Kapitel 3 entwickelte Kriterienkatalog enthält die zum derzeitigen Zeitpunkt - aus ökonomischer Perspektive - wichtigsten Anforderungen an die Beamtenversorgung. Die bisher erfolgten Reformen müssen sich demnach daran messen lassen, ob und inwieweit sie einen Beitrag zum Erreichen der dort aufgeführten Teilziele geleistet haben. Zudem sollte künftig bereits vor der Durchführung von Reformen gewissenhaft abgeschätzt werden, in welchem Maße die geplanten Maßnahmen zu einer besseren Zielerreichung auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite beitragen können. Im Folgenden werden daher die Prüfkriterien aus Abschnitt 3.4 hinzugezogen, um anhand der Untersuchungsergebnisse die bestehenden Reformnotwendigkeiten aufzuzeigen. Anschließend ist zu überprüfen, ob die derzeit in Deutschland diskutierten Reformvorschläge umsetzbar und geeignet sind, um die existierenden Probleme zu lösen. Zum Abschluss werden weitere Reformoptionen vorgestellt sowie ihre zu erwartenden Wirkungen analysiert.

5.1 Bestimmung des Reformbedarfs in der Beamtenversorgung

5.1.1 Reformbedarf auf der Leistungsseite

Für die Beurteilung der Leistungsseite der Beamtenversorgung ist eine größere Anzahl an Zielkriterien zu beachten als für die Finanzierungsseite. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Ausgestaltung des Leistungsrechts in einem leistungsdefinierten System wie der Beamtenversorgung eine besondere Bedeutung zukommt. Unter anderem hat die Leistungsseite einen großen Einfluss auf die Höhe der Versorgungsausgaben und der laufenden Versorgungskosten. Zudem gehen von ihr starke Anreizwirkungen, beispielsweise auf das Pensions-

eintrittsverhalten und auf potenzielle Nachwuchskräfte, aus. Und schließlich ergeben sich Wechselwirkungen mit den externen Rahmenbedingungen und Bezugsgrößen.

Aus diesen Gründen liegt der Fokus bei den Zielkriterien für die Leistungsseite keineswegs vorrangig auf Vorgaben zum Leistungsniveau. Dennoch richtet sich häufig, insbesondere in rechtswissenschaftlichen Analysen, der erste Blick auf die Einhaltung des Alimentationsprinzips.

a) *Alimentationsprinzip und systemkonforme Ausgestaltung*

Werden die in Abschnitt 2.2.1 zusammengetragenen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Versorgungshöhe herangezogen, so ist festzuhalten, dass derzeit in der Regel nicht gegen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation verstoßen wird. Allerdings sind mit Blick auf die Alterseinkommen der unteren Laufbahngruppen keine weiteren pauschalen Absenkungen des Ruhegehaltssatzes mehr möglich, wenn auf das Kriterium der systemexternen relativen Amtsangemessenheit abgestellt wird. Vielmehr besteht bei der Höhe der Mindestversorgung bereits heute konkreter Reformbedarf, denn der geforderte Abstand zur sozialhilferechtlichen Grundsicherung wird bei verheirateten Beamten, ohne zweites Haushaltseinkommen, deutlich unterschritten.

Das Anforderungskriterium einer systemkonformen Leistungsausgestaltung hängt eng mit dem Alimentationsprinzip zusammen. Es besagt, dass bei der Leistungsausgestaltung der Beamtenversorgung die systemimmanenten Besonderheiten im Vergleich zu anderen Alterssicherungssystemen zu beachten sind. Die diesbezügliche Analyse der seit 1989 durchgeführten Reformmaßnahmen hat ergeben, dass in der Vergangenheit die Tatsache, dass dem bifunktionalen Versorgungssystem der Beamten ein vollkommen anderes Sicherungsziel als der GRV zugrunde liegt, nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Demzufolge besteht künftig bereits beim Gesetzgebungsansatz erheblicher Änderungsbedarf. Sollte weiterhin eine wirkungsgleiche Übertragung von Reformen der GRV auf die Beamtenversorgung angestrebt werden¹⁹⁰, sind konkrete Wirkungsanalysen zu den beabsichtigten Maßnahmen vorzunehmen.

¹⁹⁰ Die Legitimität dieser wirkungsgleichen Übertragung kann durchaus grundsätzlich hinterfragt werden: Da die institutionelle Ausgestaltung der Beamtenversorgung in vielen Bereichen von der gesetzlichen Rentenversicherung abweicht (vgl. Abschnitt 2.5), scheint der Versuch, stets die Reformen aus der GRV übertragen zu wollen, den Blick auf das Wesentliche eher zu verstellen. Des Weiteren wird hierdurch die „Neiddebatte“ zwischen Tarifbeschäftigten und Beamten im öffentlichen Dienst weiter geschürt. Abhilfe könnte hier eine andere Verbeamtungspraxis schaffen, die den Beamtenstatus ausschließlich für eindeutig hoheitliche Tätig-

Diese müssen mit Blick auf das Sicherungsniveau berücksichtigen, dass die Beamtenversorgung neben der ersten auch die zweite Säule der Alterssicherung abzudecken hat. Zu klären wäre darüber hinaus, ob die zum Teil relativ großzügigen Hinzuverdienstregelungen und die nach Personengruppen variierende Einkommensanrechnung des Versorgungsrechts (vgl. Abschnitt 2.3.4) systemkonform ausgestaltet sind.

b) Zeitgemäße Leistungsausgestaltung und horizontale Flexibilität

Die derzeitige Praxis, den Beamten beim Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst lediglich eine Nachversicherung in der GRV zu ermöglichen, wird mit Blick auf die Bifunktionalität der Beamtenversorgung als unzureichend erachtet (vgl. Abschnitt 3.2). Eine höhere Mobilität des Personals sowie ein stärkerer Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte machen künftig eine Synchronisation und eine höhere Kompatibilität der Beamtenversorgung mit anderen Alterssicherungssystemen erforderlich. Verlieren die Bediensteten bei einem Wechsel in die Privatwirtschaft ihre vollständige „Anwartschaft aus der zweiten Säule“, mindert dies von vornherein die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber. Folglich ist die horizontale Flexibilität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft (auch) hinsichtlich der Versorgungsansprüche im Alter zu verbessern. Zumal diesbezügliche Verbesserungen die Möglichkeit begrenzen würde, den öffentlichen Dienst von der Einkommensentwicklung in Deutschland abzukoppeln.

Als zeitgemäß kann die Ausgestaltung der Versorgungsleistungen erst dann bezeichnet werden, wenn sie die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigt und antizipiert. Folglich müssen die Leistungsregeln auch an Restriktionen angepasst werden, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Leistungsseite ist es die stetig steigende Lebenserwartung, die eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zur Schlüsselgröße werden lässt. In der Beamtenversorgung können durch diese Maßnahme einerseits ein Lastenausgleich zwischen den „Generationen“ und andererseits eine Kompensation der Absenkung des Versorgungsniveaus erfolgen (vgl. auch *Färber et al. 2011a*, S. 29). Die Vorteilhaftigkeit der „Stellschraube Lebensarbeitszeit“ – z.B. gegenüber absoluten Leistungsanpassungen – resultiert daraus, dass die Beamten durch eine Verlängerung der aktiven Dienstzeit an der Finanzierung der steigenden Versorgungsausgaben beteiligt werden und - bei entspre-

keitsbereiche vorsieht. Für diesen klar abgegrenzten Personenkreis wären in einem nächsten Schritt auch Sonderregelungen im Bereich der sozialen Absicherung als völlig „legitim“ zu erachten.

chender Ausgestaltung der Ruhegehaltsformel - dennoch zusätzliche ruhegehaltfähige Dienstzeiten erwerben können. Eine verlängerte Lebensarbeitszeit und ceteris paribus kürzere Pensionszeit senkt zudem die Kosten für den Dienstherrn nicht nur im Versorgungsbereich, sondern reduziert durch den längeren Einsatz des gut ausgebildeten und hochqualifizierten Humankapitals auch die gesamten Personalausgaben der Gebietskörperschaft.¹⁹¹

Als Stellschrauben für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommen grundsätzlich ein Hinausschieben des Pensionseintrittsalters und ein früheres Diensteintrittsalter in Frage. Letzteres wird jedoch insbesondere durch die Länge der Ausbildungszeiten in Deutschland bestimmt. Das Pensionseintrittsalter kann hingegen einerseits durch die Festsetzung der Altersgrenzen, einschließlich der entsprechenden Versorgungsabschläge, und andererseits durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst, die z.B. einen erheblichen Einfluss auf das Dienstunfähigkeitsrisiko haben, beeinflusst werden. Vor allem die Bundesländer, in denen eine Anhebung der Altersgrenzen - wie in der GRV - bisher noch nicht beschlossen wurde, haben hier Nachholbedarf.¹⁹² Eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren, welche aus einer Zeit stammt, in der die Lebenserwartung um mehr als 20 Jahre niedriger ausfiel als heute, ist kaum als zeitgemäß zu bezeichnen.¹⁹³ In Zukunft wäre es wünschenswert, wenn „die Regel“ darin bestünde, dass alle Bediensteten so lange im aktiven Dienst verbleiben, wie sie können (und wollen). Die demographische Entwicklung schafft für eine solche Entwicklung sowohl die sozialpolitischen Voraussetzungen als auch die arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit (ebd.).

Demzufolge ist generell ein flexiblerer Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand durch individuelle Gestaltungsspielräume anzustreben (Färber et al. 2011b, S. 215 f.). Die Beamten

¹⁹¹ Dies ist eine wichtige Besonderheit der Alterssicherung im öffentlichen Dienst. Anders als in der GRV (vgl. Börsch-Supan 2004a) sollte der Dienstherr, der sowohl Träger der Beamtenversorgung als auch Arbeitgeber der Beamten ist, selbst dann ein Interesse an einem Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintrittsalters seiner Bediensteten haben, wenn die Versorgungsabschläge mit Blick auf die Alterssicherungsleistungen versicherungsmathematisch neutral berechnet wurden.

¹⁹² Bei der Anhebung ist jedoch zu prüfen, ob sie allen Beamtengruppen gleichermaßen zugemutet werden kann. Insbesondere in den Bereichen mit großer körperlicher Belastung, wie beispielsweise bei der Feuerwehr, sind Lösungen zu suchen, die einen zeitgleichen Anstieg der Pensionen wegen Dienstunfähigkeit verhindern.

¹⁹³ Gleiches gilt nach Sicht des Autors für den Begriff „Regelaltersgrenze“. „Abschlagsfreies Pensionseintrittsalter“ wäre hier eine zeitgemäße Alternative.

sollten dabei nicht nur im Rahmen des vorzeitigen Ruhestands, sondern auch nach Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze durch Antragstellung entscheiden können, wann sie in den Ruhestand gehen wollen. Eine wichtige Voraussetzung für eine derart flexible Pensionierungspraxis wäre, dass die Versorgungsleistungen diesbezüglich anreizkompatibel ausgestaltet werden. Zudem ist durch eine fortlaufende Beobachtung der relativen Versorgungskosten sicherzustellen, dass neue Reformnotwendigkeiten rechtzeitig erkannt werden. Hierbei ist es in der Vergangenheit von Nachteil gewesen, dass im Rahmen der Haushaltsplanung keine kalkulatorischen Beiträge als Nachhaltigkeitsindikatoren berücksichtigt und transparent gemacht wurden. Die in dieser Arbeit durchgeführten Modellrechnungen zu diesen Beitragssätzen zeigen, dass durch die Reformen der letzten Jahre selbst die individuellen Versorgungskosten nur vorübergehend gesenkt werden konnten. Um langfristig die kalkulatorischen Beitragssätze stabilisieren zu können, sind weitere Anpassungen notwendig.

c) *Anreizkompatible Versorgungsleistungen*

Eine anreizkompatible Ausgestaltung der Versorgungsleistungen ist für die Entscheidung der Beamten über ihren konkreten Zeitpunkt des Ruhestandseintritts relevant. Es geht an dieser Stelle um sämtliche Regelungen, die bei einer Verlängerung (oder Verkürzung) der aktiven Dienstzeit die Pensionshöhe beeinflussen. Die Modellrechnungen zum Ruhegehaltsniveau (Abschnitt 4.3) haben gezeigt, dass diesbezüglich der Höchstruhegehaltssatz (bzw. dessen Erreichen nach 40 Dienstjahren) diskussionswürdig ist. Wird diese Obergrenze erreicht, können die Beamten ihr Ruhegehaltsniveau durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht weiter erhöhen. Von einer solchen Deckelung der Pension gehen erhebliche negative Anreize aus, wenn die Entscheidung ansteht, ob ein Beamter im aktiven Dienstverhältnis verbleiben oder in den Ruhestand gehen soll.

Die ab dem Jahr 1997 eingeführten Versorgungsabschläge bei vorzeitigem Pensionseintritt haben die Anreizkompatibilität der Beamtenversorgung in diesem Sinn erhöht. Allerdings deuten Berechnungen von *Ngyen* und *Osyguss-Axt* darauf hin, dass die Abschläge mit 3,6% für die Beamtenversorgung tendenziell zu hoch bemessen sind (*Ngyen/Osyguss-Axt* 2005, vgl. hierzu auch Fußnote 219 in Abschnitt 5.2.2). Dies gilt insbesondere wenn die längere Lebens-

erwartung der Beamten berücksichtigt wird.¹⁹⁴ Außerdem fehlen in der Beamtenversorgung die in anderen Alterssicherungssystemen üblichen Zuschläge bei einer Verlängerung der aktiven Dienstzeit über die Regelaltersgrenze hinaus. Diese könnten jedoch erhebliche Anreizwirkungen für ein weiteres Hinausschieben des Pensionseintritts entfalten.

Grundsätzlich sollten in der derzeitigen Situation der Beamtenversorgung jegliche Anreize für eine Frühpensionierung beseitigt werden. Insbesondere ist es für Beamte aufgrund der relativ großzügig ausgestalteten Hinzuverdienstregelungen (vgl. Abschnitt 2.3.4) heute attraktiv, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten und nebenher Erwerbseinkünfte aus der Privatwirtschaft zu erzielen. In diesem Bereich besteht unmittelbarer Reformbedarf.¹⁹⁵

Mit Blick auf die Leistungsanreize, die durch Berücksichtigung der Lebensarbeitsleistung bei der Ruhegehaltsberechnung gesetzt werden, ist erneut die Beschränkung der Versorgungshöhe durch einen Höchstruhegehaltssatz kritisch zu bewerten. Diese Regelung bewirkt, dass Beamte mit 40 Dienstjahren, bei gleicher Besoldungsendstufe, ein identisches Ruhegehalt aufweisen wie Beamte mit deutlich mehr Dienstjahren (vgl. *Färber et al.* 2011a, S. 29 f.). Die Arbeitsleistung, die nach Erreichen der Grenze von 40 Jahren erbracht wird, findet somit keinen Niederschlag in der Höhe des Alterseinkommens. Von dieser Wirkung sind vor allem Beamte des mittleren Dienstes betroffen, die aufgrund ihres niedrigen Diensteintrittsalters bereits frühzeitig die 40 Dienstjahre erreichen. Des Weiteren ist die Nichtberücksichtigung von Leistungszulagen und Leistungsprämien nicht mit einem aktiven Leistungsprinzip vereinbar, zumal hierdurch implizit eine weitere Absenkung des Versorgungsniveaus vorgenommen wurde (vgl. Abschnitt 4.1.2). Zwar fallen diese Einschnitte derzeit finanziell noch nicht sonderlich ins Gewicht, sie könnten jedoch bei Ausweitung der leistungsorientierten Besoldungsinstrumente zunehmen. Insgesamt sind die Leistungsanreize, die vom Versorgungssystem der Beamten ausgehen, äußerst gering und somit unzureichend.

¹⁹⁴ Somit werden die Beamten durch die – eben nicht wirkungsgleiche - Übernahme der Abschlagshöhe aus der GRV häufig benachteiligt, da die Versorgungsleistungen stärker gekürzt werden als es versicherungsmathematisch notwendig wäre.

¹⁹⁵ Gleiches gilt im Übrigen auch für die Förderung der Altersteilzeitarbeit im Blockmodell. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist es künftig nicht zielführend, ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zu subventionieren (vgl. hierzu Abschnitt 5.2.2).

d) *Soziale Ausgleichsfunktion der Beamtenversorgung*

Wird die Frage gestellt, ob die Beamtenversorgung derzeit ihrer sozialen Ausgleichsfunktion gerecht wird, sind bei der Antwort verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Geht es zunächst um die Frage, ob Einbußen beim Alterseinkommen, die durch unstete Erwerbsbiographien aufgrund familienbedingter Unterbrechungszeiten entstehen, in der Beamtenversorgung aufgefangen werden, ist diese (künftig) für den mittleren und den gehobenen Dienst zu bejahen. Der Vergleich des Ruhegehaltsniveaus von Frauen und Männern für die Rechtslage 2030 zeigt, dass die fehlenden ruhegehaltfähigen Dienstzeiten der Modell-Beamtinnen durch die neu eingeführten Kindererziehungszuschläge weitestgehend kompensiert werden.¹⁹⁶

Mit Blick auf die Höhe der Alterseinkommen in den verschiedenen Laufbahngruppen kann die sozialverträgliche Ausgestaltung der Versorgungsleistungen jedoch angezweifelt werden. Vielmehr deuten die Modellrechnungen des vorhergehenden Kapitels darauf hin, dass innerhalb des Versorgungssystems aus Sicht der Beamten des mittleren Dienstes ungünstige Verteilungseffekte auftreten. Dieser Umstand äußert sich in den Modellrechnungen zunächst dadurch, dass die Alterspensionäre des mittleren Dienstes sowohl in der Brutto- als auch in der Nettobetrachtung das niedrigste Ruhegehaltsniveau der betrachteten Laufbahnen vorzuweisen haben (vgl. Abschnitt 4.3). Der kalkulatorische Beitragssatz für diese Laufbahngruppe liegt dabei, selbst wenn das hohe Dienstunfähigkeitsrisiko des mittleren Dienstes berücksichtigt wird, um einen Prozentpunkt unter dem kalkulatorischen Gesamtbeitragssatz der Beamtenversorgung (vgl. Abschnitt 4.5). Die wichtigsten Gründe für diese Verteilungseffekte bestehen darin, dass die Beamten des mittleren Dienstes

- am stärksten von der Deckelung des Ruhegehaltssatzes betroffen sind,
- im Mittel die höchsten Versorgungsabschläge hinnehmen müssen und
- unter den betrachteten Gruppen die geringste Lebenserwartung aufweisen.

Am eindrucksvollsten zeigt sich die Verteilungswirkung der Beamtenversorgung im Rahmen der Untersuchungen zur „erdienten“ Brutto-Versorgung (vgl. Abschnitt 4.4). Dieses Konzept unterstellt für alle Laufbahngruppen gleich hohe relative Beitragszahlungen über die gesamte Erwerbsphase und berücksichtigt, da es auf einem fiktiven Kapitaldeckungsverfahren basiert,

¹⁹⁶ Dieses Ergebnis gilt allerdings nur, wenn die Beamtinnen mit Erreichen einer Altersgrenze in den Ruhestand gehen und es wird zudem teilweise durch die deckelnde Wirkung des Höchstruhegehaltssatzes bei den männlichen Modell-Beamten erreicht.

unmittelbar die Länge der Pensionsbezugszeit. Der mittlere Dienst erreicht in diesen Modellrechnungen mit Abstand das höchste „erdiente“ Ruhegehaltsniveau und folglich auch die größte Differenz zum derzeit gezahlten Niveau.¹⁹⁷

In den letzten Jahren wurden die Beamten des mittleren (und ebenso des einfachen) Dienstes darüber hinaus durch steigende Krankenversicherungsbeiträge und vorgenommene Einschnitte im Beihilfensystem in besonderem Maß belastet, da sich diese in den unteren Laufbahngruppen stärker auf die Nettoeinkommen auswirken (vgl. *Färber et al.* 2011a, S. 30). Auch hiervon sind die Bezieher einer amtsunabhängigen Mindestversorgung stark betroffen, weshalb der Gesetzgeber im künftigen Reformprozess seine Aufmerksamkeit vor allem auf die unteren Laufbahngruppen richten und Untergrenzen für weitere Versorgungsabsenkungen festlegen sollte, die sich an systemexternen Bezugsgrößen orientieren.

e) *Dynamisierung der Beamtenbezüge*

Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich aus ökonomischer Sicht aus den Wechselwirkungen zwischen den konkreten Ruhegehaltskürzungen und den fehlenden Realeinkommenszuwächsen bei der Dynamisierung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge. Bereits wenn die Versorgungsanpassungen der letzten zwei Dekaden für sich betrachtet werden, waren diese nicht ausreichend um den Lebensstandard und die relative Einkommensposition der Beamten über die gesamte Ruhestandsphase aufrecht zu erhalten. Im Zusammenwirken mit den Kürzungen des Versorgungsniveaus hat dies dazu geführt, dass die Beamtenpensionen im Zeitablauf deutlich hinter den Besoldungsbezügen zurückgeblieben sind, welche jedoch aus linearen Besoldungsanpassungen ebenfalls keinen Inflationsausgleich gewährleisten konnten (vgl. Abschnitt 4.1.2 sowie *Färber et al.* 2011a, S. 30 f.). Hieraus folgt, dass die Beamten, obwohl die Riester-Förderung im Jahr 2003 für sie geöffnet wurde, die Absenkung ihres Alterssicherungsniveaus nur durch eine weitere Reduktion ihrer laufenden Realeinkommen in der aktiven Zeit kompensieren können. Insofern stellt sich die Situation der Beamten vollkommen anders dar, als für die Beschäftigten außerhalb des öffentlichen Dienstes (vgl. BMGS 2003, S. 234 ff.).

¹⁹⁷ Wenn in den nächsten Jahren die Altersgrenzen für den Pensionseintritt angehoben werden, verstärken sich diese Umverteilungseffekte weiter. Da die „Geringverdiener“ des mittleren und des einfachen Dienstes im Vergleich zu Besserverdienenden eine niedrigere Lebenserwartung haben, reduziert die Anhebung der Regelaltersgrenze ihre Pensionsbezugszeit im Verhältnis stärker (vgl. *Breyer* 2010, S. 577 ff. zu vergleichbaren Effekten in der GRV).

Da es einen solchen Zusammenhang in der GRV nicht gibt, d.h. für private Arbeitgeber kein unmittelbarer Anreiz existiert steigende Rentenausgaben durch Lohnzurückhaltung zu kompensieren, ist in ihm ein weiteres Hindernis für eine „wirkungsgleiche“ Übertragung von Rentenreformen auf die Beamtenversorgung zu sehen. Die Modellrechnungen zur „erdienten“ Pension haben verdeutlicht, dass ein weiteres Absenken des Ruhegehaltsniveaus, ohne über einen längeren Zeitraum stattfindende Reallohnerhöhungen, den bereits geleisteten Konsolidierungsbeitrag der Beamten ignorieren würde. Auch wäre in einigen Jahren ein Mangel an qualifizierten Bewerbern für den öffentlichen Dienst kaum zu vermeiden, wenn der Gesetzgeber an der Strategie festhält zeitgleich die Höhe der Besoldung und der Versorgung zurückzuführen.

5.1.2 Reformbedarf auf der Finanzierungsseite

Der Beurteilung des aktuellen Reformbedarfs auf der Finanzierungsseite kommt eine besondere Bedeutung zu, denn ein Großteil der bevorstehenden Finanzierungsprobleme wurde durch die jahrelang praktizierte Finanzierung aus dem laufenden Steueraufkommen bei zeitgleicher Missachtung finanzpolitischer Grundsätze verursacht. Ungeachtet dessen haben die Reformmaßnahmen der letzten 20 Jahre überwiegend auf der Leistungsseite angesetzt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass hierdurch die Nachhaltigkeitslücke im Versorgungssystem nicht beseitigt wurde. Auch konnten die angewandten Finanzierungsverfahren bisher nicht umfassend auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Insbesondere wurde über viele Jahre kaum beachtet, dass die Finanzierung der Beamtenversorgung nicht nur die laufende Auszahlung der Versorgungsleistungen, sondern auch die Absicherung der zukünftigen Zahlungsfähigkeit und die transparente Berücksichtigung der Alterssicherungskosten in den öffentlichen Haushalten einschließlich einer periodengerechten und stellenbezogenen Zuordnung umfasst. Die im Folgenden vorzunehmende Beurteilung des Finanzierungssystems der Beamtenversorgung stellt dabei vor allem auf die traditionelle Finanzierungsform aus laufenden Steuereinnahmen ab. Auf die in jüngster Vergangenheit errichteten Versorgungsfonds und die Versorgungskassen der Gemeinden wird an den relevanten Stellen verwiesen.

a) *Mikro- und Makroökonomische Kostentransparenz*

Grundsätzlich lässt sich eine nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung nur über ein transparentes Finanzierungssystem erreichen. Zu diesem Zweck ist das Finanzierungsverfahren so auszugestalten, dass die aus dem geltenden Leistungsrecht resultierenden Kosten sach-

und periodengerecht an den Erwerb der Versorgungsansprüche gekoppelt werden. Aus mikroökonomischer Perspektive bedeutet dies, dass die relativen Versorgungskosten für jede Beamtenstelle bereits während der aktiven Dienstzeit in den jeweiligen Haushaltskapiteln anzusetzen sind. Diese Kosten lassen sich durch die Anwendung von versicherungsmathematisch kalkulierten Beitragssätzen auf die Besoldungsbezüge ermitteln, wodurch exakt der Gegenwert des in jener Periode entstandenen Versorgungsanspruchs abgebildet wird. Makroökonomisch ist es hingegen entscheidend, dass die Gesamtsumme der kalkulatorischen Beiträge in jeder Haushaltsperiode ausgewiesen und transparent für die Finanzierung der Versorgungsleistungen verwendet wird. Dies ist sowohl in einem Kapitaldeckungsverfahren, über explizite Zuweisungen an den „Versorgungskapitalstock“, als auch in einem Mischsystem aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung (vgl. Abschnitt 5.2.3c), über die Verrechnung der kalkulatorischen Beiträge mit der erhobenen Umlage, möglich.

Allerdings muss im Rahmen der Umstellung auf ein (kosten-)transparentes Finanzierungssystem auch der Umgang mit den bis heute bereits erworbenen, großteils ungedeckten Versorgungsansprüchen grundlegend geändert werden. Diese „Altlasten“ werden in den nächsten Jahren zwar die Höhe der laufenden Versorgungsausgaben maßgeblich bestimmen, sie stehen jedoch in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den aktiven Beamtenverhältnissen. Deshalb sind die stichtagsbezogenen „Altlasten“ separat zu ermitteln, auszuweisen und zu finanzieren, um die durch den Ansatz versicherungsmathematischer Beiträge hinzugewonnene Kostentransparenz nicht zu verwässern. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass im Rahmen der Personalpolitik die Kosten des aktuellen Leistungs- bzw. Versorgungsrechts korrekt berücksichtigt werden und ein „fairer Weg“ zur Finanzierung der „Altlasten“ gefunden wird (vgl. Abschnitt 5.2.3d).

Die in dieser Arbeit vorgenommene Analyse der traditionellen Finanzierung der Versorgungsleistungen hat hingegen verdeutlicht, dass ein Begleichen der fälligen Versorgungsausgaben (allein) aus dem laufenden Steueraufkommen die Alterssicherungskosten der Beamten in verschiedener Hinsicht verschleiert. Auch nach den begonnen Reformen auf der Finanzierungsseite werden die ungedeckten Versorgungsanwartschaften weder der Höhe nach beziffert noch explizit ausgewiesen. Lediglich in den Gebietskörperschaften, die im Rahmen der Doppik Pensionsrückstellungen bilden¹⁹⁸ oder besoldungsbezogene Zuweisungen an Versor-

¹⁹⁸ Auf der Landesebene haben bisher Bremen, Hamburg und Hessen den Umstieg von der Kameralistik auf die Doppik vollzogen.

gungsfonds abführen, sind die Kosten der neu entstehenden Versorgungsansprüche grundsätzlich ersichtlich. Bei einem Großteil der eingeführten Finanzierungsinstrumente bestehen allerdings hinsichtlich einer korrekten Abbildung der Versorgungskosten erhebliche Defizite.

Insbesondere die 1998 errichteten Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder (vgl. Abschnitt 4.1.1 und 4.2.2c) verstärken die Intransparenz in der Finanzierung, da die Beamten hier über geminderte Bezügeanpassungen einen weiteren Finanzierungsbeitrag ohne jeglichen versicherungsmathematischen Bezug leisten. Dies dämpft, bei kurzzeitigen und sehr geringen Entlastungseffekten, die ohnehin schwache Dynamik der Besoldungsentwicklung. Auch in den „Fondslösungen“ einiger Bundesländer fehlt jeglicher Kostenbezug. Explizit gilt dies für die Länder, welche unabhängig von der Laufbahngruppe für jeden neu eingestellten Beamten monatlich 500 EUR an einen Versorgungsfonds abführen. Im Gegensatz hierzu berücksichtigt der Versorgungsfonds des Bundes zwar versicherungsmathematisch errechnete Zuweisungssätze, jedoch werden auch hier nur die ab 2007 eingestellten Personen einbezogen und bisher (d.h. bis zum Jahr 2010) sehr niedrige Zuweisungssätze¹⁹⁹ angewendet.

Im Ergebnis werden derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene die vollständigen laufenden Versorgungskosten periodengerecht ermittelt und haushaltswirksam erfasst. Auch die Pensionsrückstellungen in den Gemeindehaushalten verlieren aus der Nachhaltigkeitsperspektive an Effektivität, wenn die Passivposten nicht in einem zweiten Schritt auf der Aktivseite mit liquiden Mitteln abgedeckt werden (*Magin 2007*, S. 176 f.). Bedenklich ist hierbei, dass viele kommunale Versorgungskassen nach wie vor mit einem „reinen Umlageverfahren“ arbeiten (vgl. *Stock et al. 2010*, S. 33).²⁰⁰ Dennoch trägt allein die Existenz der Versorgungsverbände zu einer höheren Transparenz bei, da hier von den Mitgliedern explizite Umlagen erhoben werden. Zudem wurden mit Einführung der Doppik wichtige Schritte vorgenommen, um die Transparenz bei der Finanzierung der Beamtenversorgung zu erhöhen. So sind (bzw. waren) bei der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik alle bereits bestehenden Versorgungsverpflichtungen in der Eröffnungsbilanz zu

¹⁹⁹ Als Vergleichsmaßstab werden hier die in Abschnitt 4.5 errechneten Beitragssätze, i.H.v. 26-30%, herangezogen.

²⁰⁰ *Rosenbusch* meint hier vermutlich reine „Ausgabe-Umlageverfahren“. Zudem weist sie darauf hin, dass in manchen Versorgungskassen bereits ein Umlagesatz in Höhe der sog. „ewigen Umlage“ durchgesetzt werden konnte. Diese Kassen werden, lt. *Rosenbusch*, somit über ausreichende Rücklagen verfügen, um den bevorstehenden Wandel zu bewältigen.

passivieren (vgl. *Grimberg/Knödel* 2005). Des Weiteren sind die Kommunen künftig dem Grunde nach verpflichtet, sich mit der periodengerechten Erfassung der finanziellen Belastung durch die Beamtenversorgung auseinanderzusetzen. Beides garantiert allerdings noch nicht, dass die Versorgungsverpflichtungen in den Bilanzen korrekt bzw. angemessen angesetzt werden. Vielmehr sind diverse Bilanzierungs- und Bewertungsprobleme zu lösen (vgl. hierzu *Rosenbusch* 2006 sowie *Haessler* 2006).²⁰¹

Letztlich liegt nach wie vor auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften keine vollständige Versorgungskostentransparenz vor. Dies führt dazu, dass bis heute Finanzierungsdefizite und Kostensteigerungen bei der Alterssicherung der Beamten viel zu spät erkannt werden. Zudem wird hierdurch das Hinauszögern notwendiger Reformen aus rein politischen Motiven erleichtert. Bei den Dienstherren sind weitreichende Reformen notwendig, um die Alterssicherungskosten der Beamten mikro- und makroökonomisch transparent abzubilden.

b) Inter- und intragenerative Verteilungswirkungen

Die Finanzierung der Versorgungsleistungen aus dem laufenden Haushalt, welche implizit wie ein reines Ausgabe-Umlageverfahren funktioniert, hat in den letzten Jahrzehnten zu einer permanenten Schattenverschuldung der öffentlichen Haushalte geführt (vgl. Abschnitt 3.1). Es werden bis heute enorme finanzielle Lasten auf künftige Generationen verschoben, obwohl seit langem bekannt ist (vgl. *Färber* 1988a, *Färber/Littmann* 1989), dass die wachsenden Versorgungsempfängerzahlen künftig einer schrumpfenden Generation von Erwerbstätigen gegenüberstehen werden. Konkret ist die Zahl der Versorgungsempfänger in den letzten Jahren nicht nur im Verhältnis zur Anzahl der Steuerzahler, sondern auch in Relation zu den aktiven Beamten deutlich angestiegen und wird künftig weiter steigen.

Diese Entwicklung wird vor allem für die Bundesländer erhebliche Probleme mit sich bringen, da hier die größten finanziellen Lasten anfallen und bisher, außer in Rheinland-Pfalz, keine nennenswerten Versorgungsrücklagen gebildet wurden (vgl. Abschnitt 4.2.2c). Aus intergenerativer Verteilungsperspektive bedeutet dies, dass von den „steuerzahlenden Generationen“ der letzten Jahrzehnte zu geringe Finanzierungsaufwendungen für die Beamtenver-

²⁰¹ Zuletzt haben sich durch die Verabschiedung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) im Jahr 2009 zentrale Änderungen bei der Bewertung der Pensionsrückstellungen ergeben (vgl. hierzu *Stock et al.* 2010, S. 25 ff.).

sorgung erhoben wurden.²⁰² Diese Finanzierungslücke ist nun in den kommenden Jahren durch die heutigen und künftigen Generationen der Steuerzahler auszugleichen. Anhand der in Abschnitt 4.2 vorausgerechneten Versorgungsausgaben wird die im Rahmen der Beamtenversorgung verursachte implizite Verschuldung aller deutschen Gebietskörperschaften auf 700 bis 900 Mrd. EUR²⁰³ geschätzt. Die Modellrechnungen zu den künftig zu erwartenden Versorgungssteuerquoten zeigen zudem, dass bei fortgeführter Zahlung der Versorgungsausgaben aus dem laufenden Steueraufkommen die Tragfähigkeit der Länder- und der Gemeindehaushalte ab dem Jahr 2020 stark gefährdet wäre. In diesem Fall hätten die Steuerzahler der Jahre 2020 bis 2040 den größten Teil der „impliziten Schuld“ der Vergangenheit zu tragen.

An diesen Berechnungen zeigt sich, dass das traditionelle Finanzierungsverfahren der Beamtenversorgung nicht fortgesetzt werden sollte, denn eine überproportionale Belastung bestimmter Generationen ist mit dem Ziel intergenerativer Nachhaltigkeit nicht vereinbar. Vielmehr ist eine gleichmäßige finanzielle Belastung der heutigen und aller künftigen Generationen anzustreben. Dies gilt allerdings nicht nur für die Generationen der Steuerzahler sondern auch die entsprechenden Generationen der aktiven und passiven Beamten (vgl. Abschnitt 2.4.2). In diesem Sinn stellen die einseitigen Einschnitte bei Versorgungsempfängern und aktiven Beamten in den letzten 20 Jahren, bei einer annähernd konstanten Versorgungssteuerquote (vgl. Abschnitt 4.2.2), aus intragenerativer Perspektive keineswegs Schritte in Richtung „nachhaltiger Versorgungspolitik“ dar. Vielmehr wurde hier eine Entwicklung eingeleitet, die für das Alterssicherungssystem der staatlich Bediensteten unangemessen ist. Dies ergibt sich sowohl aus dem Alimentationsprinzip als auch aus der Tatsache, dass der Beamtenversorgung bifunktional die Aufgaben der Basissicherung und der betrieblichen Altersversorgung zufallen. Demzufolge müssen die Gebietskörperschaften als Staat und Dienstherr bzw. Arbeitgeber für die Erfüllung ihrer Leistungszusagen einstehen. Eine Reformpolitik, die fortlaufend Kürzungen bei den Versorgungsleistungen vornimmt, bevor eine nachhaltige

²⁰² Der richtige Maßstab für die Finanzierungsaufwendungen wäre – an Stelle der laufenden Versorgungsleistungen - der Gegenwart der in diesem Zeitraum entstandenen Versorgungsanwartschaften gewesen.

²⁰³ Unter Berücksichtigung der Basiszinsannahmen, d.h. eines jährlichen Realzinssatzes von 2,5% und einer Inflationsrate von 1,5%, beläuft sich der gesamte Barwert der Versorgungsverpflichtungen ausgehend von 2010 bis zum Jahr 2050 in Szenario 1 auf ca. 1 Mrd. EUR und in Szenario 2 auf 1,3 Bio. EUR. Eine implizite Staatsverschuldung stellt hiervon jedoch lediglich der Anteil dar, der bis zur laufenden Periode (2011) bereits als (ungedeckter) Versorgungsanspruch erworben bzw. zugesagt wurde (vgl. hierzu Abschnitt 5.2.3).

Finanzierung der Versorgungsansprüche sichergestellt ist, ist als unsachgemäß und kurzfristig zu bezeichnen.

Die im vorhergehenden Abschnitt angemahnte Transparenz hinsichtlich der Versorgungskosten stellt die Voraussetzung dafür dar, dass eine gleichmäßige Belastung aller Generationen erreichbar ist. Wird die Finanzierung neu entstehender Versorgungsansprüche künftig über kalkulatorische Beiträge abgesichert, ist jedoch zusätzlich ein Verfahren einzurichten, welches die Finanzierung der „Altlasten“ inter- und intragenerativ gleichmäßig verteilt. Keinesfalls wäre es nachhaltig, die „Altlasten“ weiterhin über pauschale Kürzungen beim Versorgungs- oder Besoldungsniveau zu finanzieren. Dies würde, ausgehend vom aktuellen Verhältnis der erdienten zur tatsächlichen Pension (vgl. Abschnitt 4.4), heutige und künftige Generationen von aktiven Beamten und Versorgungsempfängern überproportional belasten. Denn schließlich waren es ihre Dienstherrn, welche die Entwicklung der Finanzlasten in der Vergangenheit falsch eingeschätzt oder bewusst eine Lastenverschiebung hingenommen haben.

Die 1998 beschlossenen Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder stellen deshalb kein adäquates Mittel zur Abfederung der „Altlasten“ dar. Zum einen ist die einseitige Finanzierung aus geminderten Bezügeanpassungen der Beamten unsachgemäß. Zum anderen setzt sich die „Versorgungslast“ für die öffentlichen Haushalte, nach einer kurzen, wenig spürbaren Entlastungsphase ab 2032 in unverminderter Höhe fort²⁰⁴. Auch tragen die existierenden Versorgungsfonds in den besonders kritischen Jahren zwischen 2020 und 2040 nicht zu einer Abfederung der „Altlasten“ bei, da sie nur für neu eingestellte Beamte gebildet werden, die in der Regel erst nach diesem Zeitraum in den Ruhestand eintreten.

c) Sicherheit der Versorgungszusage und institutionelle Ausgestaltung

Die institutionelle Ausgestaltung der Beamtenversorgung unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von anderen Alterssicherungssystemen. Unter anderem fehlen zumeist direkte Beitrags- bzw. Umlagezahlungen in der aktiven Dienstphase der Beamten. Zudem wird in der Regel keine explizite Versorgungsinstitution einbezogen, welche über ein (regelgebundenes) Finanzierungsverfahren Aufwendungen und Versorgungsleistungen zueinander in Beziehung setzt.²⁰⁵ Vielmehr werden die finanzierungsrelevanten Größen und Strukturen im Bereich der

²⁰⁴ Zudem wird die Entlastungsphase mit einem sprunghaftem Anstieg des Finanzierungsbedarfs vom Jahr 2031 auf 2032 enden.

²⁰⁵ Wie bereits oben erwähnt, stellen einige kommunale Versorgungskassen diesbezüglich eine Ausnahme dar.

Beamtenversorgung durch komplexe politökonomische Beziehungen zwischen den Beamten, den Dienstherren und den Steuerzahlern bzw. Wählern²⁰⁶ bestimmt.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die direkte Haushaltswirksamkeit der gerade anfallenden Versorgungsleistungen dazu geführt hat, dass die bisherigen Reformen sich vorwiegend an kurzfristigen Wiederwahlinteressen der Politik orientiert haben. Ernsthafte Versuche, mittelfristig eine nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung sicherzustellen, wurden bisher, insbesondere auf der Ebene der Bundesländer, nicht unternommen. An Stelle dessen wurden die Personalausgaben des öffentlichen Dienstes immer wieder kurzfristig, auf ein in den jeweils bevorstehenden Jahren finanzierbares Niveau abgesenkt. Zu beachten ist hierbei, dass die Gebietskörperschaften nicht nur für die Versorgungsausgaben sondern zeitgleich für die Besoldungsausgaben aufkommen müssen. Sie sind folglich bei der traditionellen Finanzierung der Beamtenversorgung der Versorgungsträger und der Arbeitgeber der Beamten „in einer Person“. Da die Versorgungshöhe üblicherweise aus den aktuellen Besoldungstabellen errechnet wird, haben die Dienstherren in der Vergangenheit auch das „Instrument der Lohnzurückhaltung“ (vgl. Abschnitt 4.1.2) zur Dämpfung des Versorgungsausgabenanstiegs „erfolgreich“²⁰⁷ eingesetzt.

Obwohl die langfristige Perspektive in der Finanzplanung von Alterssicherungssystemen eine bedeutende Rolle spielen sollte, fehlt sie bei der Finanzierung der Beamtenpensionen weitestgehend. Vielmehr bestimmen an Wahlperioden orientierte Konsolidierungsbemühungen der Gebietskörperschaften die politische Diskussion über das Versorgungssystem. Folglich ist davon auszugehen, dass auch künftig die zugesagten Versorgungsanswartschaften nicht garantiert werden können, wenn keine umfassende institutionelle Neuausrichtung erfolgt. Ein Maßstab, in welcher Höhe sich die Beamten ihre Pension durch die aktive Dienstzeit „erdient“ haben, existiert derzeit in der Versorgungspraxis nicht. Auch die Versorgungsrücklagen der Gebietskörperschaften bieten keinen Schutz vor einem zweckwidrigen Zugriff der Politik. Die

²⁰⁶ Selbstverständlich sind Beamte auch der Gruppe der Wähler/Steuerzahler zuzurechnen. Allerdings stellen sie in den besagten Gruppen eine Minderheit dar. Der Anteil der öffentlich-rechtlich Bediensteten an der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung in Deutschland liegt deutlich unter 5%.

²⁰⁷ Erfolgreich war dies ausschließlich aus einer kurzfristig orientierten Sichtweise der politischen Akteure. Hierbei wurden entsprechende negative Effekte auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber sowie auf die Motivation bzw. Leistungsbereitschaft der Bediensteten in Kauf genommen und nachhaltige Lösungen weiter in die Zukunft verschoben.

Auflösung und Eingliederung der Versorgungsrücklagen zur Deckung von Haushaltsdefiziten in Niedersachsen hat dies zuletzt im Jahr 2009 bestätigt (vgl. Abschnitt 3.3.3).

Insgesamt gilt auch in der Beamtenversorgung, dass ein vorgegebenes Leistungsgefüge nur dann langfristig garantiert werden kann, wenn notwendige Korrekturen auf der Finanzierungsseite, z.B. die Erhöhung von Rück- oder Umlagen, rechtzeitig eingeleitet werden (vgl. *Heubeck/Rürup* 2000). Eine derart vorausschauende Vorgehensweise können, ähnlich wie im Bereich der Geldpolitik, „interne“ Versorgungseinrichtungen der Gebietskörperschaften nicht gewährleisten.²⁰⁸ Deshalb sollte die Finanzierung und Auszahlung der Versorgungsleistungen künftig von unabhängigen Versorgungsträgern in einem langfristigen Vertrags- oder Delegationsmodell vorgenommen werden.

5.2 Konkrete Reformansätze und deren zu erwartende Wirkungsweise

Im Rahmen der vorliegenden Analyse konnte gezeigt werden, dass aus ökonomischer Perspektive im Bereich der Beamtenversorgung nach wie vor beträchtlicher Reformbedarf besteht. Die Auswirkungen der bisherigen Reformen belegen zudem, dass eine Politik, die allein auf Einschnitte beim Versorgungsniveau setzt, nicht geeignet ist, das Versorgungssystem an die Herausforderungen eines öffentlichen Dienstes der Zukunft anzupassen (*Färber et al.* 2011a, S. 27). Vielmehr führen fortlaufende Ruhegehaltskürzungen zu negativen Anreizen für die Leistungsbereitschaft der Bediensteten und reduzieren die Attraktivität der Gebietskörperschaften als Arbeitgeber. Derartige Entwicklungen werden für den öffentlichen Sektor künftig nicht länger tragbar sein. Vielmehr werden - im Zuge des demographiebedingt zunehmenden Wettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte - die Verlässlichkeit der Leistungszusagen, eine stabile und glaubwürdige Finanzierung, eine leistungs- und sozialgerechte Ausgestaltung sowie eine größere Flexibilität in der Beamtenversorgung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Um die Versorgungsleistungen angesichts dieser Herausforderungen nicht permanent (kurzfristig) an die neuen Bedingungen anpassen zu müssen, sondern aktiv als steuerndes Instrument im Wandel verwenden zu können, besteht an vorderster Stelle struktureller Mo-

²⁰⁸ *Fasshauer* zeigt dies für die Gesetzliche Rentenversicherung anhand theoretischer Ansätze der Neuen Institutionenökonomie und schlägt als Konsequenz die Einführung einer unabhängigen rentenpolitischen Institution vor (vgl. *Fasshauer* 2003).

dernisierungsbedarf in der Beamtenversorgung - und zwar sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite.

5.2.1 Anmerkungen zu bestehenden Reformvorschlägen

Die Bandbreite der im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung diskutierten Reform- und Änderungsvorschläge ist groß. Diese Tatsache mag vor dem Hintergrund der hier aufgezeigten Nachhaltigkeitsdefizite des Versorgungssystems nicht verwundern. Erstaunlich ist hingegen, dass bei der Diskussion um notwendige Reformen nach wie vor entweder die institutionellen Besonderheiten der Beamtenversorgung weitestgehend ignoriert werden oder aber eine Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher und/oder versicherungsmathematischer Grundsätze unterbleibt. Der erste Punkt betrifft insbesondere die Forderung nach einer „vollständigen“ wirkungsgleichen Übertragung der Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung (vgl. Benz et al. 2009a, 2010; SVR 2005, S. 305), verbunden mit der Feststellung, dass eine solche Übertragung „noch aussteht“. Hier wird übersehen, dass in der Vergangenheit weder die Bifunktionalität der Beamtenversorgung noch die spezifischen sozioökonomischen und biometrischen Merkmale der Beamten bei der Reformübertragung berücksichtigt wurden. In der Folge wurde das Alterseinkommen der Beamten, beispielsweise durch die Übertragung der „Riestertreppe“ und der Versorgungsabschläge, im Vergleich zu anderen Beschäftigtengruppen oft unverhältnismäßig stark reduziert.

Vor diesem Hintergrund stellt auch die vorgeschlagene Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors der GRV auf die Beamtenversorgung (vgl. SVR 2005, S. 301 ff.), ohne eingehende Wirkungsanalyse, keinesfalls einen für die Gleichbehandlung von Rentnern und Pensionären gebotenen Schritt dar. Hier bestünde vielmehr die Gefahr, dass – wie im Entwurf des Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes vom Juni 2005 vorgesehen – die dämpfende Wirkung dieses Faktors auf die GRV-Renten abermals pauschal als Prozentsatz auf die Versorgungsanpassungen übertragen wird. Dies würde einmal mehr nicht nur die Basissicherung der Beamten, d.h. den mit der GRV vergleichbaren Teil des Alterseinkommens, sondern auch die zusätzliche Sicherung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge reduzieren. Diese zweite Säule wird jedoch im Gesamtkonzept der deutschen Alterssicherung gerade als ausbaufähig und förderungswürdig angesehen (vgl. bspw. BMAS 2008, S. 16, 71 ff. sowie Rürup 2008).

Zudem weisen die Berechnungen zum „erdienten“ Ruhegehalt darauf hin, dass die Beamten bereits in der Vergangenheit einen erheblichen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erbracht haben. Prinzipiell hat die Reallohnabkopplung des öffentlichen Dienstes in

den letzten 20 Jahren schon ähnliche Dämpfungseffekte wie ein Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt, wenn auch regelungebunden und vollkommen intransparent. Aus diesen Gründen sollte von der Einführung eines solchen Faktors in der Beamtenversorgung solange Abstand genommen werden, bis nicht die laufenden Kosten über kalkulatorische Beiträge periodengerecht abgebildet werden. Des Weiteren wäre bei der Konstruktion einer versorgungsspezifischen Anpassungsformel nicht nur die spezifische Entwicklung der Finanzierungsbasis über die Anzahl der Steuerzahler zu berücksichtigen (vgl. *Benz et al. 2009a*, S. 53 ff.), sondern auch sicherzustellen, dass die Beamten im Rahmen der Besoldungsanpassungen für die Gesamtwirtschaft repräsentative Reallohnanstiege erhalten. In der derzeitigen Situation würde zudem von der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors kein geeignetes Signal für das Verantwortungsbewusstsein der politischen Akteure ausgehen. Vielmehr würden durch einen solchen Faktor die „Altlasten“ erneut auf die Beamten überwältigt, ohne dass deren Dienstherren in die Pflicht genommen werden, ihre Leistungszusagen künftig sachgemäß zu finanzieren. Verzichten die Gebietskörperschaften jedoch auf die dringend erforderliche Reform der Finanzierungsseite, wird eine Ausrichtung des Versorgungssystems auf Nachhaltigkeit zwangsläufig scheitern.

Weitere Reformüberlegungen zur Versorgung der Beamten, die aus ökonomischer Perspektive durchaus reizvoll erscheinen, sind (bei Fortführung der auffällig traditionsbetonten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) ohne eine Verfassungsänderung schlichtweg nicht umsetzbar. Zu nennen ist hier zunächst die Ruhegehaltsberechnung auf Basis der Besoldungsbezüge aus der gesamten Dienstphase und nicht ausschließlich aus dem letzten Amt (vgl. *Bomsdorf 2003*). Des Weiteren gilt dies für Überlegungen, die (künftigen) Beamten gänzlich in die GRV und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zu überführen (vgl. hierzu *BMGS 2003*, S. 123 ff.). Beide Vorschläge hat das Bundesverfassungsgericht, mehr oder weniger explizit, für unzulässig erklärt (vgl. *Färber et al. 2011b*, S. 80 f. sowie *Färber et al. 2010*, S. 95 f.).

Aus finanzpolitischer Perspektive muss schließlich das derzeit praktizierte Verfahren, bestimmte Berufsgruppen – z.B. Lehrer – in einem fortgeschrittenen Alter in das Beamtenverhältnis zu ernennen, als kritisch angesehen werden (vgl. *Färber et al. 2011a*, S. 30). Zum einen ist diese Vorgehensweise nicht mit der Analyse des Reformbedarfs vereinbar, wonach die Verlängerung der Lebensarbeitszeit eine Schlüsselgröße im künftigen Reformprozess darstellen sollte. Des Weiteren steigen die jährlichen Versorgungskosten für zu einem späteren Zeitpunkt ihrer Erwerbsbiographie verbeamtete Personen, wenn zudem noch Vorzeiten in

erheblichem Umfang anerkannt werden, exponentiell an. Vergleichsberechnungen anhand der Modellerwerbsbiographien zeigen, dass sich die kalkulatorischen Beiträge bereits ohne zusätzliche Vorzeiten mit jedem Jahr, um welches der Diensteintritt hinausgeschoben wird, um ca. 0,7 Prozentpunkte erhöhen. Demnach steigt der individuelle kalkulatorische Beitragssatz bei einem Ernennungsalter von 40 Jahren im Vergleich zu einer Verbeamtung mit 32 um mehr als 5 Prozentpunkte. Dies entspricht einer Erhöhung der jährlichen Versorgungskosten für derartige „Späteinsteiger“ um bis zu 14%. Hier zeigt sich erneut, dass die Gebietskörperschaften insbesondere bei einem zunehmenden Fachkräftewettbewerb der Versuchung unterliegen, kurzfristig „Personalakquise“ zu Lasten künftiger Generationen zu betreiben. Die Versorgungskosten dürfen deshalb bei Personalentscheidungen nicht länger ausgeblendet werden. Unter anderem aus diesem Grund werden im folgenden Abschnitt stets die Auswirkungen auf die Finanzierungsseite anhand der zuvor verwendeten Modellerwerbsbiographien überprüft, wenn Reformansätze für die Leistungsseite vorgestellt werden. Zu diesem Zweck wird die aus den einzelnen Reformmaßnahmen resultierende Veränderung des kalkulatorischen Beitragssatzes durch Simulationsrechnungen ermittelt. Diese Vorgehensweise ist nur konsequent, denn Reformen der Leistungsseite haben stets direkten Einfluss auf die zu erhebenden Finanzierungsaufwendungen.

5.2.2 Reformansätze für die Leistungsseite

Die Tatsache, dass die Leistungsausgestaltung in der Beamtenversorgung sowohl einen großen Einfluss auf die Höhe des Alterseinkommens der Beamten als auch auf die Höhe der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften hat, ist nicht neu. In der vorliegenden Arbeit konnte jedoch gezeigt werden, dass die Leistungsseite der Beamtenversorgung durch eine Vielzahl weiterer Anknüpfungspunkte eng mit der Personal- und Haushaltspolitik sowie mit der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors verbunden ist. Insbesondere wird es künftig aufgrund des demographischen Wandels im öffentlichen Dienst darauf ankommen, das Potenzial älterer Fachkräfte stärker zu nutzen. Deshalb ist das Hauptaugenmerk bei der Erarbeitung von Reformansätzen auf Maßnahmen zu richten, die zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit der Beamten beitragen. Mit anderen Worten müssen die Reformen auf der Leistungsseite bestehende Anreizdefizite im Versorgungssystem beseitigen und die Anreizkompatibilität der Versorgungsregelungen erhöhen. Hierbei geht es in erster Linie um die Anreizwirkungen auf das Pensionseintrittsverhalten der Bediensteten. Das reformierte Versorgungsrecht sollte idealerweise derart ausgestaltet sein, dass sowohl die Gebietskörperschaften als

auch die Beamten von einem Hinausschieben des Zeitpunkts des Ruhestandseintritts profitieren.

a) *Ausgangssituation auf der Leistungsseite*

Als Ausgangsbasis für die Diskussion geeigneter Reformmaßnahmen soll das derzeit (2011) geltende Leistungsrecht dienen. Das entsprechende Leistungsniveau und die kalkulatorischen Kosten der Beamtenversorgung wurden in der vorliegenden Arbeit anhand von Modellerwerbsbiographien ausführlich betrachtet (vgl. Kapitel 4.3 bis 4.5). In diesem Zusammenhang wurde auch analysiert, wie sich die für künftige „Pensionärsgenerationen“ angehobene Altersgrenze und eine steigende Lebenserwartung auf diese Größen auswirken. Im Folgenden soll erneut auf die in Kapitel 4 entwickelten Modelle zurückgegriffen werden. Allerdings wird sich die quantitative Analyse nun auf den gehobenen Dienst beschränken, was aus Gründen der Repräsentativität und der Übersichtlichkeit durchaus angemessen zu sein scheint. So stellen die Beamten des gehobenen Dienstes einerseits die größte Laufbahngruppe des Personalbestandes im öffentlichen Dienst dar. Andererseits hatten sie im Rahmen der in Kapitel 4 angestellten Modellrechnungen stets Ergebnisse im mittleren Wertebereich vorzuweisen (ebd.). Folglich können die Ergebnisse für den gehobenen Dienst als Richtwerte für die gesamte Beamtenversorgung interpretiert werden und sind für eine Wirkungsanalyse der Reformmaßnahmen in besonderem Maße geeignet.²⁰⁹

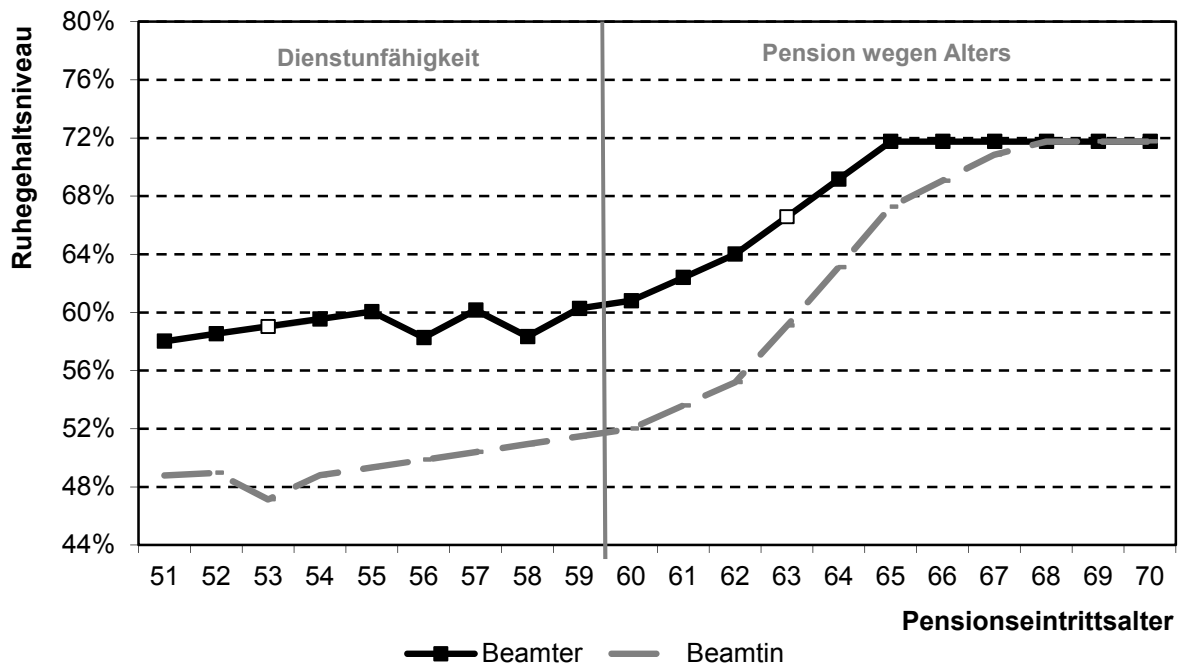
Um einen konkreten Eindruck zu gewinnen, wie sich die Länge der Lebensarbeitszeit auf das Leitungsniveau der Beamtenversorgung und die entsprechenden Versorgungskosten für die Dienstherren auswirkt, werden anhand der Modelle des gehobenen Dienst alle möglichen Pensionseintrittszeitpunkte im Alter zwischen 50 und 70 Jahren simuliert. Alle weiteren Annahmen des Basismodells, u.a. der Diensteintritt der Modell-Beamten mit einem Alter von 25 Jahren²¹⁰, werden hierbei konstant gehalten. Als Ergebnis dieser Simulationsrechnung ergibt sich für die Höhe des Ruhegehaltsniveaus der in Abbildung 25 dargestellte Verlauf. Die Graphik stellt somit das Brutto-Sicherungsniveau der Modell-Beamtin und des Modell-Beamten

²⁰⁹ Somit handelt es sich bei den in diesem Kapitel präsentierten Werten nicht um „echte“ Mittelwerte. In der Praxis sind deshalb, wie immer bei Modellrechnungen, durchaus Abweichungen von den Simulationsergebnissen zu erwarten. Dennoch können die Berechnungen mittels dieser Modellerwerbsbiographien konkrete Anhaltspunkte über zu erwartende Reformauswirkungen liefern.

²¹⁰ Es wird folglich nach wie vor davon ausgegangen, dass die Beamten den Vorbereitungsdienst im Alter von 22 Jahren aufnehmen.

in Abhängigkeit vom tatsächlichen Pensionseintrittsalter für den Status quo, d.h. nach heutigem Versorgungsrecht, dar.²¹¹

Abbildung 25: Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf das Ruhegehaltsniveau der Modell-Beamten des „gehobenen Dienstes/2011“



Eigene Berechnungen

Am Verlauf des Ruhegehaltsniveaus in Abbildung 25 fällt zunächst auf, dass sich das Leistungsniveau der Beamtenversorgung im Bereich der Pensionen wegen Dienstunfähigkeit bei einem – um ein Jahr - späteren Pensionseintritt nur leicht erhöht.²¹² Dies ist insbesondere auf den Ausgleich der Differenz des Eintrittsalters bis zum 60. Lebensjahr durch die Zurech-

²¹¹ Zur Verdeutlichung, welche Werte aus Modellerwerbsbiographien mit Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit und wegen Erreichens einer Altersgrenze resultieren, ist das Diagramm zweigeteilt. Des Weiteren ist das Pensionseintrittsalter des Basismodells, d.h. das empirische Durchschnittsalter der Versorgungszugänge, (durch eine weiße Markierung) hervorgehoben.

²¹² Die Sprünge im Verlauf des Ruhegehaltsniveaus, welche im Modell des Beamten bei den Pensionseintritten mit 56 und 58 sowie bei der Modell-Beamtin mit 53 anfallen, sind auf den Wegfall von Familienzuschlägen zurückzuführen. Da die Frauen im Modell bei der Geburt der Kinder 5 Jahre jünger sind als die Männer, tritt bei Ihnen im betrachteten Bereich zum einen nur ein solcher Sprung auf und dieser fällt zudem bei einem Pensionseintrittsalter von 53 deutlich früher an als bei den Männern.

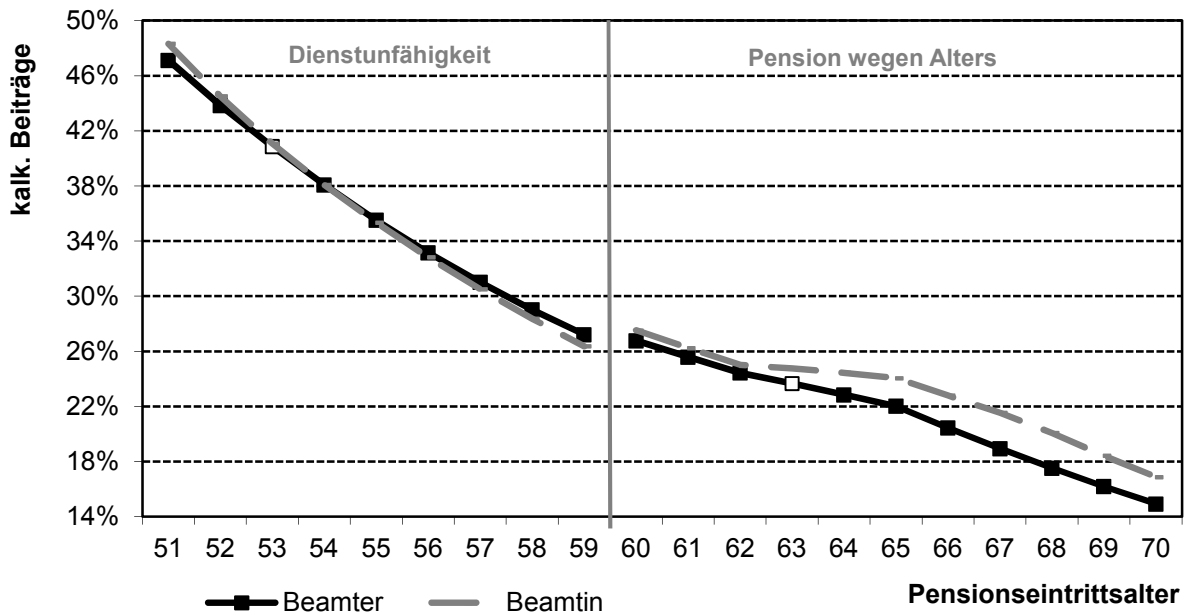
nungszeiten zurückzuführen.²¹³ Ab der Altersgrenze von 60 Jahren kommt es bei einem weiteren Hinausschieben des Ruhestandes zu einem stärkeren Anstieg des Ruhegehaltsniveaus, da nun keine Zurechnungszeiten mehr gewährt werden. Die Dynamik verstärkt sich noch einmal im Bereich der Pensionseintritte zwischen dem vollendeten 62. und dem vollendeten 65. Lebensjahr. Hier kommt der schrittweise Wegfall der Versorgungsabschläge von 3,6%, die für jedes Jahr anfallen, welches die Beamten vor Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand eintreten, zum Tragen.

Nach Erreichen der Regelaltersgrenze stagniert das Ruhegehaltsniveau der männlichen Beamten, auch wenn diese ihre aktive Dienstzeit weiter verlängern. Hingegen steigt es bei den Beamtinnen bis zu einem Pensionseintritt mit 68 Jahren weiter an. Diese nach Geschlecht unterschiedliche Entwicklung des Ruhegehaltsniveaus lässt sich dadurch erklären, dass die männlichen Beamten des gehobenen Dienstes den Höchstruhegehaltssatz von 71,75% in den Modellerwerbsbiographien bereits bei einem Pensionseintrittsalter von 62 erreichen. Bei den Modell-Beamtinnen ist dies aufgrund der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen erst bei einem Pensionseintritt mit 68 der Fall. Hierdurch lässt sich auch der in Abbildung 25 zu beobachtende stärkere Anstieg des Ruhegehaltsniveaus der Frauen bei Pensionseintritten im Alter zwischen 62 und 65 erklären. In diesem Bereich mindern sich, wenn die Pensionierung der Modell-Beamtinnen um ein Jahr hinausgeschoben wird, nicht nur die Versorgungsabschläge, sondern es erhöht sich, anders als bei den Männern, auch der Ruhegehaltssatz. Die Tatsache, dass es in der Beamtenversorgung bisher keinerlei Versorgungszuschläge gibt, spiegelt sich schließlich in dem waagrecht verlaufenden Abschnitt der Funktion nach Erreichen der Regelaltersgrenze wider.²¹⁴ Mit anderen Worten werden im bestehenden Versorgungsrecht keinerlei monetäre Anreize für die Beamten gesetzt, nach Vollendung des 65. Lebensjahres weiterhin im aktiven Dienst zu verbleiben.

²¹³ Das geltende Versorgungsrecht scheint in diesem Bereich sachgerecht ausgestaltet zu sein, denn hier soll das besondere Risiko, den Dienst aus gesundheitlichen Gründen vor Erreichen einer Pensionsaltersgrenze nicht mehr ausüben zu können, abgesichert werden. Es ist für diese Fälle anreizwirksam, wenn ein Hinausschieben des Pensionseintritts mit einer geringen stetigen Erhöhung der Versorgungsleistungen einhergeht und bei Erreichen der Altersgrenzen deutlich höhere Leistungsniveaus erzielt werden. Hierdurch werden auch die Bemühungen der Bediensteten sorgsam mit ihrer Gesundheit umzugehen und ggf. Rehabilitationsanstrengungen auf sich zu nehmen „belohnt“.

²¹⁴ Bei den Modell-Beamtinnen steigt das Ruhegehaltsniveau - wie beschrieben - bis zu einem Eintrittsalter von 68 weiter an.

Abbildung 26: Auswirkung des Pensionseintrittsalters auf den kalkulatorischen Beitragssatz der Modell-Beamten des „gehobenen Dienstes/ 2011“



Eigene Berechnungen

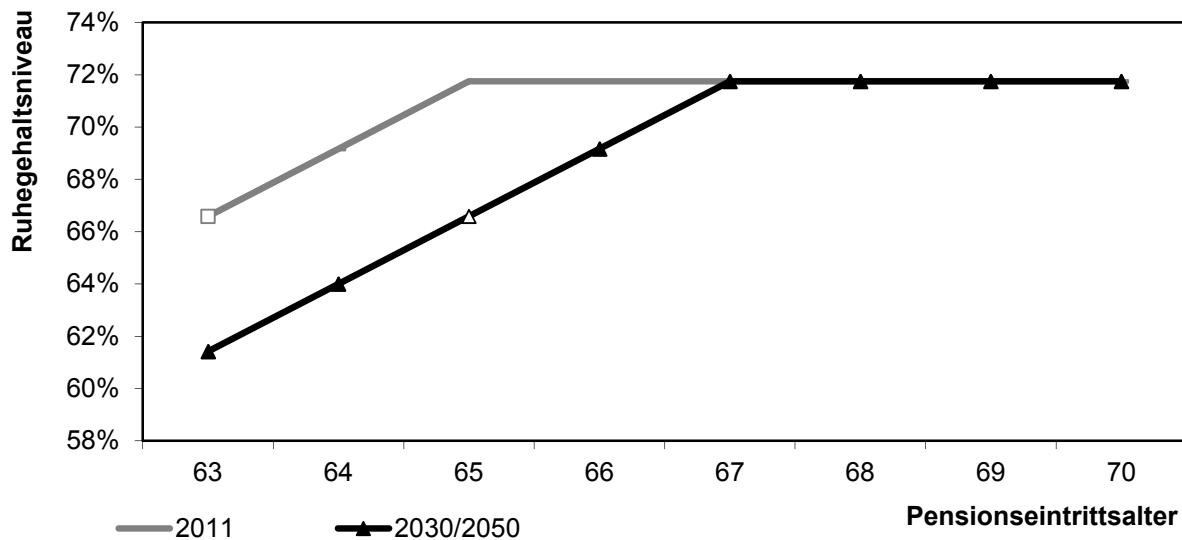
Um nun die Versorgungskostenperspektive in diese Analyse einzubeziehen, werden in Abbildung 26 die mit den jeweiligen Ruhegehaltsniveaus aus Abbildung 25 korrespondierenden kalkulatorischen Beitragssätze der Modell-Beamten dargestellt. Bereits auf den ersten Blick verdeutlicht der Verlauf dieser vom Pensionseintrittsalter abhängigen „Beitragsfunktion“ noch einmal, dass Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit mit hohen Kosten verbunden sind. Allerdings wird hierdurch auch deutlich, dass erhebliche Einsparungen bei den Versorgungsausgaben möglich sind, wenn es - beispielsweise durch verbesserte Arbeitsbedingungen - gelingt, den Anteil an Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit zu senken und/oder das (durchschnittliche) Eintrittsalter einer Dienstunfähigkeit hinauszuschieben. Die aktuellsten Zahlen der Gebietskörperschaften zu den Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit deuten darauf hin, dass hier bereits Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden (vgl. Abschnitt 4.5.3). Trotzdem scheint es im Bereich der Dienstunfähigkeitsprävention noch erhebliches Potenzial zu geben. Immerhin lag der Anteil der Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit an allen Pensionseintritten im Jahr 2009 auf einem ähnlichen Niveau wie der Anteil der Rentenzugänge wegen verminderter Erwerbsfähigkeit an den Rentenzugängen in der GRV (vgl. DRV Bund 2010). Hieraus kann insbesondere deshalb auf Defizite bei der Dienstunfähigkeitsprävention im öffentlichen Dienst geschlossen werden, da bei den Beamten vor der erstmaligen Ernennung eine Selektion der „guten Gesundheitsrisiken“ erfolgt.

Der Abbildung 26 kann des Weiteren entnommen werden, dass im derzeit geltenden Versorgungsrecht die Versorgungskosten mit jedem Jahr, welches die Beamten und Beamtinnen später in den Ruhestand eintreten, sinken. Diese Feststellung gilt sowohl für die Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit als auch für den gesamten Bereich der Pensionen wegen Alters.²¹⁵ Allerdings ist bei den Pensionseintritten wegen Alters - bedingt durch die im Vergleich zu Pensionseintritten wegen Dienstunfähigkeit höheren Leistungszuwächse - ein geringeres Absinken der Beitragssätze zu beobachten.²¹⁶ Aus einer versicherungsmathematischen Sicht wäre es hier durchaus vertretbar, Reformmaßnahmen für die Leistungsseite zu empfehlen, die für Pensionseintritte wegen Alters zu einen vom Eintrittsalter unabhängigen kalkulatorischen Beitragssatz führen. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Finanzierungsprobleme und der Notwendigkeit, auch den Gebietskörperschaften Anreize zu setzen, wäre dies jedoch wenig zielführend. Vielmehr sollte das Leistungsrecht der Beamtenversorgung künftig derart ausgestaltet werden, dass sowohl die Beamten als auch der Dienstherr von dem Effizienzgewinn eines hinausgeschobenen Pensionseintritts finanziell profitieren. Demzufolge ist auch nach der Umsetzung weiterer Reformen in der Beamtenversorgung ein, in Abhängigkeit vom Pensionseintrittsalter, abnehmender Verlauf der kalkulatorischen Beitragssätze anzustreben.

²¹⁵ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die simulierte Entwicklung des Beitragssatzes maßgeblich von den Modellannahmen zur Lebenserwartung abhängt. Da für die Analyse deterministische Modelle verwendet werden, erhöht sich beim Übergang vom Pensionseintritt mit 59 zum Pensionseintritt mit 60 die unterstellte Lebenserwartung, denn ab diesem Punkt kommt nicht mehr das Modell mit Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit sondern das Modell der Alterspensionäre zur Anwendung (vgl. Anhang A.2). In der Praxis ist von einem allmählichen Anstieg der individuellen Lebenserwartung und somit von einem fließenden Übergang des kalkulatorischen Beitragssatzes, ohne die dargestellte Lücke, auszugehen.

²¹⁶ An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, nach welchen Kriterien Versorgungsabschläge bzw. -zuschläge in der Beamtenversorgung ausgestaltet sein sollten. Diese Fragestellung nach versicherungsmathematisch „fairen“ Abschlägen wird bereits in der GRV sehr kontrovers diskutiert (vgl. Clemens 2004, 2007, Börsch-Supan 2004a sowie Werding 2007). In der Beamtenversorgung nimmt die Komplexität dieses Sachverhaltes sogar noch zu, da die Gebietskörperschaften sowohl der Versorgungsträger als auch der Arbeitgeber sind. Demnach wäre hier zu diskutieren, ob zusätzlich die Effekte auf die Besoldung oder gar Substitutionseffekte durch aufgeschobene Neueinstellungen zu berücksichtigen sind.

Abbildung 27: Effekt der Anhebung der Regelaltersgrenze auf das Ruhegehaltsniveau des Modells „Beamter/gehobener Dienst“



Eigene Berechnungen

Um die Ausgangssituation für Reformen der Leistungsseite korrekt beurteilen zu können, ist die auf Bundesebene - sowie in manchen Ländern - bereits beschlossene schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 4.1). Die konkreten Auswirkungen dieser Anhebung auf das Leistungsniveau sind erneut vom tatsächlich gewählten Pensionseintrittsalter abhängig. Da die Anhebung der Altersgrenzen keine Änderung für Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit mit sich bringt, sind in diesem Bereich auch keine Veränderungen bei den Ruhegehaltsniveaus und den Beitragssätzen zu erwarten. Hingegen ergeben sich für die Modellrechnungen mit Pensionseintritten wegen Alters erhebliche Änderungen. Die Abbildung 27 stellt den Effekt auf das Ruhegehaltsniveau beim Modell des gehobenen Dienstes - im für Pensionseintritte wegen Alters relevanten Bereich - ab der Antragsaltersgrenze von 63 graphisch dar.

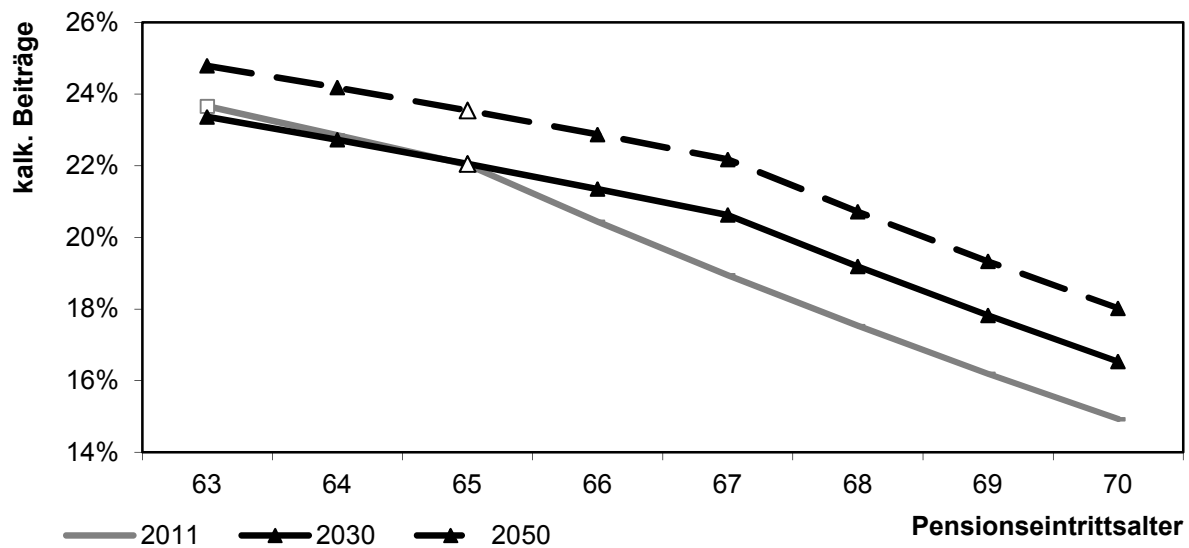
Es ist ersichtlich, dass die Verlaufsfunktion des Ruhegehaltsniveaus im vorderen Bereich durch die Anhebung der Regelaltersgrenze (bis zum Jahr 2030 schrittweise) nach rechts verschoben wird. Die Reformmaßnahme reduziert folglich das Ruhegehaltsniveau bei konstantem Pensionseintrittsalter deutlich. Zusätzlich wird künftig bis zum Erreichen der neuen Regelaltersgrenze von 67 ein Anreiz existieren, die jährliche Versorgungsleistung durch eine Verlängerung der aktiven Dienstzeit zu erhöhen. Dies ist jedoch in dem dargestellten Modell – wie bei einem Großteil der Beamten in der Versorgungspraxis – ausschließlich auf die Ausweitung der Versorgungsabschläge zurückzuführen. Der Höchstruhegehaltssatz wird hier nach wie vor bereits im Alter von 62 Jahren erreicht. Im Ergebnis reduziert sich das Ruhege-

haltsniveau im Modell bei einem unveränderten tatsächlichen Pensionseintrittsalter von 63 Jahren²¹⁷ um mehr als 5 Prozentpunkte. Erhöht der Modell-Beamte sein tatsächliches Pensionseintrittsalter im Vergleich zum Status quo um ein Jahr auf 64, so beträgt die Reduktion des Ruhegehaltsniveaus gut 2,5 Prozentpunkte. Selbst wenn der Alterspensionär seinen Pensionseintritt, in Relation zur Altersgrenze, um zwei volle Jahre auf 65 hinausschiebt, erreicht er lediglich (exakt) das derzeitige Ruhegehaltsniveau. Demnach können Beamte, anders als die Rentner in der GRV, welche mit jedem weiterem Jahr in einem Beschäftigungsverhältnis auch weitere Entgeltpunkte erwerben, die höheren Abschläge durch eine Verlängerung der aktiven Dienstzeit nicht kompensieren.

In Abbildung 28 sind die entsprechenden Effekte der Reformmaßnahme „Anhebung der Altersgrenze“ auf den Verlauf des kalkulatorischen Beitragssatzes (in Abhängigkeit vom tatsächlichen Pensionseintrittsalter) dargestellt. Abweichend von Abbildung 27 ergeben sich für den kalkulatorischen Beitragssatz zusätzlich abweichende Werte für die Modellrechnungen im Jahr 2050. Dies liegt darin begründet, dass die Höhe des kalkulatorischen Beitragssatzes – anders als das stichjahrbezogene Ruhegehaltsniveau – maßgeblich durch die Länge der Pensionsbezugszeit beeinflusst wird (vgl. Abschnitt 4.5). Aufgrund der bis zum Jahr 2050 weiter steigenden Lebenserwartung verlängert sich die Pensionsbezugszeit im Vergleich zum Modell für das Jahr 2030. In der Folge steigen auch die kalkulatorischen Beitragssätze für jedes Pensionseintrittsalter weiter an. Hierdurch wird noch einmal ersichtlich, dass langfristig bei einer stetig steigenden Lebenserwartung ein konstantes Versorgungsniveau und ein konstanter Beitragssatz nur realisierbar sind, wenn die Relation zwischen der Erwerbsphase und der Ruhestandsphase durch Anpassen des Pensionseintrittsalters beibehalten wird.

²¹⁷ In Abbildung 27 ist dieses Pensionseintrittsalter, das derzeit den statistischen Durchschnitt darstellt, durch ein weißes Viereck gekennzeichnet. Des Weiteren ist das unterstellte Pensionseintrittsalter für das Basismodell im Jahr 2030 von 65 Jahren weiß markiert.

Abbildung 28: Effekt der steigenden Lebenserwartung und der Anhebung der Regelaltersgrenze auf den kalkulatorischen Beitragssatz des Modells „Beamter/gehobener Dienst“



Eigene Berechnungen

Die Analyse in der Ausgangssituation hat noch einmal ganz konkret die Anreizprobleme hinsichtlich des Pensionseintrittsverhaltens aufgezeigt, die das derzeitige Leistungsrecht verursacht. Zudem hat sich bestätigt, dass einige Fehlanreize bei Anhebung der Altersgrenzen bestehen bleiben und sogar verstärken. Begrüßenswert ist, dass durch die Anhebung der Anwendungsbereich der Versorgungsabschläge um zwei Jahre ausgeweitet wird. Allerdings geht ein tatsächliches Hinausschieben des Pensionseintritts, derzeit im Bereich der Alterspensionen häufig nicht mit einer Erhöhung des Ruhegehaltssatzes einher. Deshalb gilt für die Beamtenversorgung, klarer als für die GRV, dass es sich bei der Anhebung der Regelaltersgrenze im Prinzip um eine Leistungskürzung handelt.²¹⁸ Im heutigen Versorgungssystem verhindert der Höchstruhegehaltssatz den Erwerb zusätzlicher Versorgungsansprüche selbst bei einer Ausweitung der Lebensarbeitszeit.

Dennoch hat die Analyse der zu erwartenden Entwicklung der kalkulatorischen Beitragssätze noch einmal verdeutlicht, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze aufgrund der stetig steigenden Lebenserwartung grundsätzlich notwendig ist. Nur auf diesem Weg können fortlaufende Kostensteigerungen und/oder Ruhegehaltskürzungen vermieden werden. Parallel ist

²¹⁸ In der GRV können Leistungskürzungen, die bspw. aus der mit der Anhebung einhergehenden Abschlagserhöhung resultieren, durch volles Weiterarbeiten der Rentner (zu 75%) kompensiert werden (vgl. BMGS 2003, S. 107).

jedoch auch in der Beamtenversorgung durch weitere Reformmaßnahmen sicherzustellen, dass die finanziellen Einsparungen aus einem tatsächlichen Hinausschieben des Pensionseintritts zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und den entsprechenden Leistungsempfängern aufgeteilt werden. Auf diesem Weg kann, über eine Erhöhung des tatsächlichen Pensionseintrittsalters der Beamten, gleichzeitig die Finanzierungs- und die Anreizproblematik angegangen werden.

b) *Anreizkompatible Leistungsausgestaltung*

Die Analyse der Entwicklung des Ruhegehaltsniveaus bei variierendem Pensionseintrittsalter anhand der Modellerwerbsbiographien von Alterspensionären hat gezeigt, dass Beamte im bestehenden Leistungsrecht von einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht (durch einen höheren Ruhegehaltssatz) profitieren. Anreizwirkungen, weiterhin im aktiven Dienst zu verbleiben, gehen nach Erreichen des Höchstruhegehaltssatzes ausschließlich von den Versorgungsabschlägen aus. Die Abschläge sind in diesen Fällen allerdings zu niedrig bemessen, um versicherungsmathematisch korrekt zu wirken.²¹⁹ Deshalb ist eine abgeänderte Ruhegebaltsberechnung notwendig, um die Anreize für ein Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintritts zu erhöhen. Sollen die Beamten ihre Lebensarbeitszeit freiwillig verlängern, sind die existierenden Fehlanreize im Leistungsrecht zu beseitigen.

Ein zentraler Bestandteil der künftigen Reformen muss folglich die Erhöhung der Anreizkompatibilität aus mikroökonomischer Perspektive sein. Das Anheben der Regelaltersgrenze ist hierbei als eine notwendige, jedoch nicht als hinreichende Reformmaßnahme anzusehen. Zusätzlich sind Veränderungen an der Ruhegehaltsskala vorzunehmen, um die Fehlanreize zu beseitigen, die mit Blick auf das Pensionseintrittsverhalten insbesondere aus dem Höchstruhegehaltssatz, genauer gesagt aus dem frühzeitigen Erreichen des selbigen, resultieren. Demzufolge stellt aus theoretischer Sicht die Abschaffung des Höchstruhegehaltssatzes, d.h. eine

²¹⁹ Berechnungen auf Basis der Modellerwerbsbiographien zeigen, dass (im relevanten Bereich zwischen 61 und 67) der versicherungsmathematisch neutrale Abschlag bei noch nicht ausgeschöpftem Höchstruhegehaltssatz knapp 2,5% pro Jahr des vorzeitigen Pensionseintritts betragen müsste. Insoweit bestätigen die Modellrechnungen das Ergebnis von *Ngyen/Osyguss-Axt* aus dem Jahr 2005 (vgl. Abschnitt 5.1.1). Der Befund ändert sich jedoch, sobald der Höchstruhegehaltssatz erreicht wird. Ab diesem Punkt müsste der Abschlag gut 5% betragen, um bei der derzeitigen Ausgestaltung der Beamtenversorgung versicherungsmathematische Neutralität, ähnlich wie in der GRV, zu bewirken. Hier zeigt sich erneut, dass durch eine (undifferenzierte) Übertragung von Instrumenten und/oder Werten aus der GRV keineswegs „gleiche Wirkungen“ erzielt werden.

vollständige Öffnung der Ruhegehaltsskala, einen naheliegenden Reformvorschlag dar. Da dieser Schritt bei einem Beibehalten des aktuellen jährlichen Steigerungssatzes von 1,79375%²²⁰ für die Gebietskörperschaften relativ „teuer“ werden könnte, wird hier als zweite Reformvariante eine Öffnung der Ruhegehaltsskala in Relation zur angehobenen Regelaltersgrenze betrachtet. Mit anderen Worten erhöht sich in diesem Fall der maximal erreichbare Höchstruhegehaltssatz bis 2030 auf 75,3375%. Die maximal anrechenbare Dienstzeit wird um zwei Jahre, auf 42, ausgeweitet. Diese Regelung wäre zumindest prinzipiell mit den Modalitäten in der GRV vergleichbar, wo durch eine verlängerte Lebensarbeitszeit grundsätzlich auch eine Erhöhung der Entgeltpunkte möglich ist.²²¹

Im Folgenden sollen die Auswirkungen der beiden Reformvarianten zur *Öffnung der Ruhegehaltsskala* – bei der beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze - auf das Ruhegehaltsniveau überprüft werden. Dies erfolgt wiederum exemplarisch am Modell des männlichen Beamten im gehobenen Dienst.²²² In Abbildung 29 ist der Verlauf des Ruhegehaltsniveaus in Abhängigkeit vom tatsächlichen Pensionseintrittsalter dargestellt. Allerdings zeigt die Graphik diesmal, neben den bereits bekannten Rechtslagen 2011 und 2030, auch die Ruhegehaltsfunktionen der beiden Reformvarianten. Es wird ersichtlich, dass beide Reformvorschläge im Jahr 2030 durchweg höhere Ruhegehaltsniveaus bewirken, als dies andernfalls bei der beschlossenen Anhebung der Altersgrenze der Fall wäre. Dennoch liegt das Ruhegehaltsniveau für beide Reformvarianten bei einem Pensionseintritt im Alter von 63 bis 65 nach wie vor unter dem derzeit erreichbaren Ruhegehaltsniveau im Jahr 2011. Dieser Bereich ist heute für den Großteil der Beamten relevant, wenn die Entscheidung des Ruhestandseintritts ansteht. Folglich entfalten beide Reformoptionen - ausgehend vom aktuellen durchschnittlichen Pensionseintrittsalter von 63 - stärkere Anreizwirkungen zur Verlängerung der aktiven Dienstzeit. Der steilere Verlauf der Ruhegehaltsfunktion bei einer vollständigen Öffnung der Ruhege-

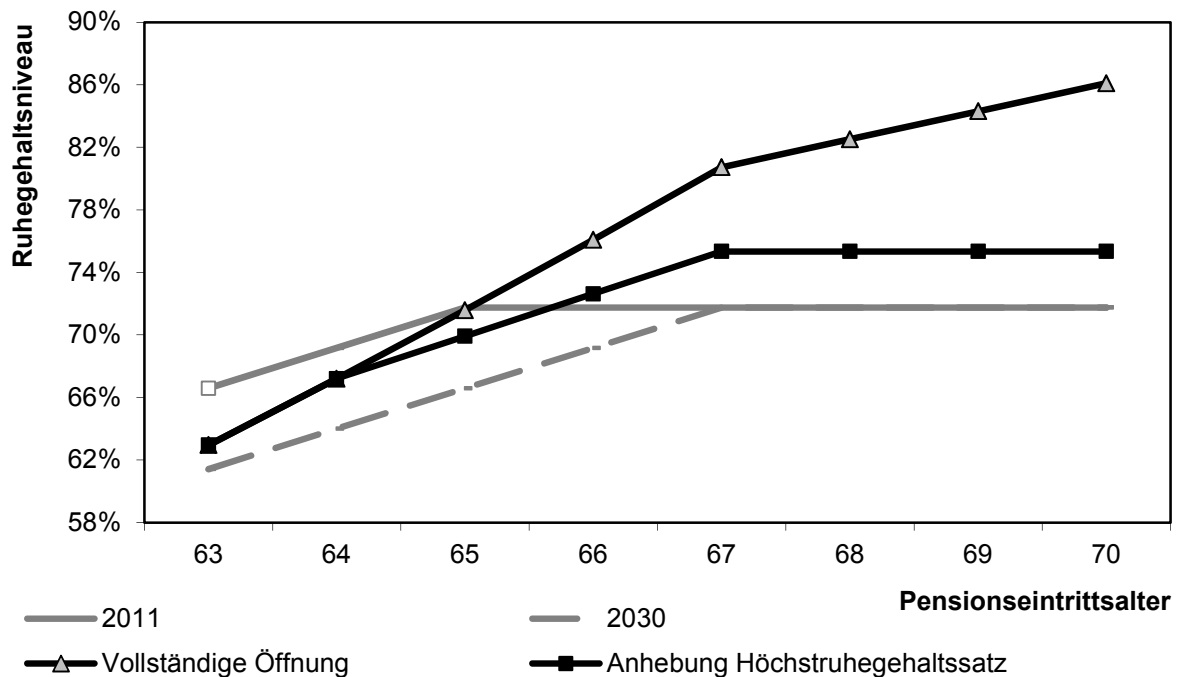
²²⁰ Ein zeitgleiches Absenken des Steigerungssatzes, z.B. auf 1,75%, wäre theoretisch ebenfalls denkbar. Dies würde jedoch die bereits derzeit bestehenden Probleme, im einfachen Dienst oder mit der Mindestversorgung ein angemessenes Versorgungsniveau zu erreichen, verschärfen.

²²¹ In beiden Systemen mindert sich der Zugewinn an Leistungsansprüche um die bis 2029 ansteigenden Abschläge bei vorzeitigem Ruhestandseintritt.

²²² Da dieses Modell lediglich für Beamte mit steten Erwerbsbiographien repräsentativ ist, wird auf Besonderheiten und Abweichungen, die sich in den Modellerwerbsbiographien der Frauen ergeben, explizit hingewiesen.

haltsskala verdeutlicht, dass diese Variante hinsichtlich der Anreizwirkung die vorteilhaftere Variante ist. Da jedoch beide Reformvarianten ab einem Pensionseintritt mit 64 ein höheres Ruhegehaltsniveau bewirken als es der durchschnittliche Beamte heute erzielt, erhöht sich grundsätzlich in beiden Fällen die Akzeptanz unter den Beamten für eine Anhebung der Altersgrenzen.

Abbildung 29: Auswirkungen einer vollständigen oder anteiligen Öffnung der Ruhegehaltsskala auf das Ruhegehaltsniveau des Modells „Beamter/gehobener Dienst“



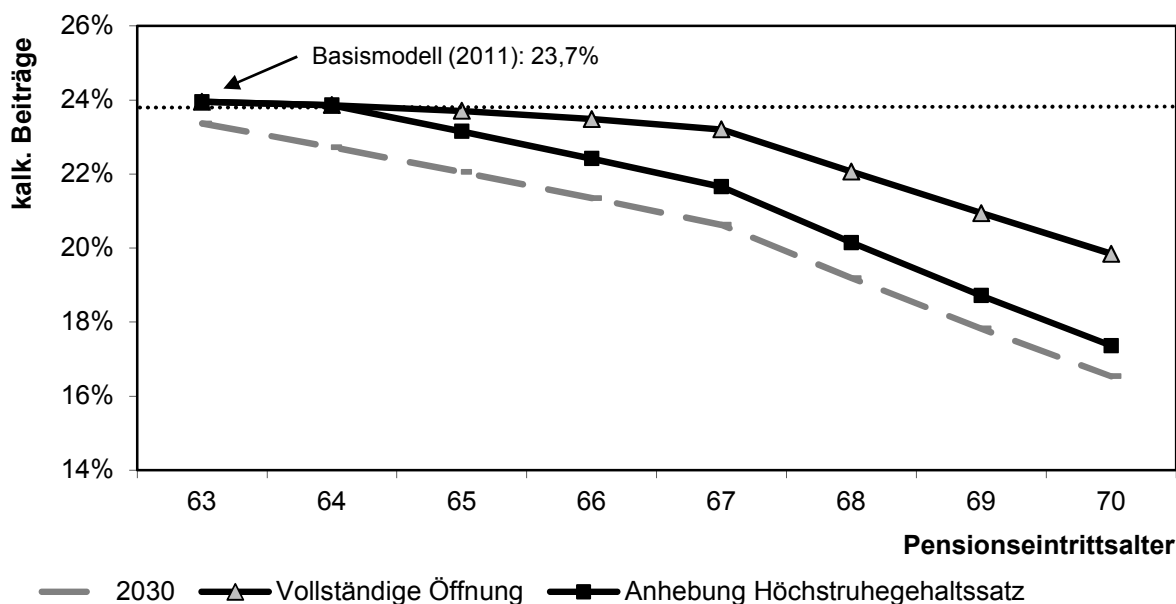
Eigene Berechnungen

Die Idee, künftig eine Öffnung der Ruhegehaltsskala in der Beamtenversorgung einzuleiten, zielt somit auf eine erhöhte Anreizkompatibilität des Leistungsrechts mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit ab. Dies soll durch eine finanzielle Beteiligung der Versorgungsempfänger an den Einsparungen, die sich in der Beamtenversorgung aus einem späteren Pensionseintritt ergeben²²³, realisiert werden. Allerdings gehen die hier vorgestellten Reformvorschläge zur Öffnung der Ruhegehaltsskala für alle Beamten, die bisher den Höchstruhegehaltssatz erreichen mit einer relativen Ruhegehaltserhöhung einher. Dies könnte theoretisch insgesamt Kostensteigerungen zur Folge haben. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die für die Versor-

²²³ Der zuvor in Abbildung 28 dargestellte Kostenverlauf (bei heutigem Versorgungsrecht) hatte gezeigt, dass in der Beamtenversorgung erhebliche Versorgungskostenreduktionen möglich sind, wenn der tatsächliche Pensionseintritt hinausgeschoben wird (vgl. Abschnitt 5.2.2a).

gung anfallenden Kosten stets vom tatsächlich gewählten Zeitpunkt des Pensionseintritts abhängen.²²⁴ Es ist deshalb ein genauere Blick auf die Kostenveränderung notwendig, die sich aus den beiden Reformvarianten ergeben würde. Zu diesem Zweck sind die Auswirkungen der jeweiligen Maßnahme auf die kalkulatorischen Beiträge zu ermitteln. Das Ergebnis dieser Simulation der veränderten Beitragssätze, d.h. der relativen Versorgungskosten, kann Abbildung 30 entnommen werden.

Abbildung 30: Auswirkungen einer vollständigen oder anteiligen Öffnung der Ruhegehaltsskala auf den kalkulatorischen Beitragssatz des Modells „Beamter/gehobener Dienst“



Eigene Berechnungen

Die in der Graphik dargestellte Entwicklung der kalkulatorischen Beitragssätze zeigt, dass im Jahr 2030 in beiden Reformszenarien für jedes Pensionseintrittsalter höhere Kosten anfallen als bei der bisher für diesen Zeitpunkt beschlossenen Ruhegehaltsskala. Dennoch haben die Reformoptionen in der Gesamtbetrachtung eine Reihe von Vorzügen. Zunächst sei darauf verwiesen, dass die Kostensteigerungen lediglich aus einer finanziellen Beteiligung der Beamten an ihrer verlängerten Lebensarbeitszeit resultieren. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das abschlagsfreie Pensionseintrittsalter auch künftig weiter anzupassen ist, kann die für

²²⁴ In der Praxis sind die Versorgungskosten dabei nicht unmittelbar von dem (hier betrachteten) Mittelwert des Pensionseintrittsalters abhängig. Vielmehr spielt die gesamte empirische Verteilung des Pensionseintrittsalters aller Beamten der Gebietskörperschaft eine Rolle. Die Veränderung des Mittelwertes gibt jedoch Hinweise darauf, in welche Richtung die Entwicklung verläuft.

das Ruhegehalt maximal zu berücksichtigende Dienstzeit mittel- bis langfristig nicht bei 40 Jahren verharren. Vielmehr muss auch sie – zumindest – mitwachsen. Des Weiteren spielt das derzeit durchschnittliche Pensionseintrittsalter von 63 Jahren als Ausgangspunkt der Betrachtung eine große Rolle. Es geht im Basismodell mit einem kalkulatorischen Beitragssatz von 23,7% einher. Dieses Beitragsniveau wird in den Reformszenarien regelmäßig unterschritten.²²⁵ Gelingt es, dass aufgrund der stärkeren Anreize in den Reformvarianten die Beamten ihr Pensionseintrittsalter ausreichend weit hinausschieben, sind nach wie vor - oder gerade erst dann - erhebliche Kosteneinsparungen möglich. Hier zeigt sich die Vorteilhaftigkeit eines fallenden Verlaufs der Beitragssätze, welcher bei einer verlängerten Dienstzeit die „Ersparnisteilung“ zwischen den Dienstherrn und den Beamten sicherstellt.²²⁶

Mit anderen Worten liegt mit der Öffnung der Ruhegehaltsskala eine Reformoption vor, die grundsätzlich mit einem höheren Kostenpfad einhergeht. Sie setzt auf stärkere Anreize zur freiwilligen Verlängerung der Lebensarbeitszeit, welche wiederum Versorgungskosteneinsparungen zur Folge hat. Eine derartige Reformausrichtung sollte, vor dem Hintergrund eines künftig drohenden Fachkräftemangels in Deutschland, für den öffentlichen Dienst selbst dann die zu bevorzugende Option sein, wenn sie mit einer waagrecht verlaufenden Beitragssatzfunktion einhergehen würde. Auf diesem Weg kann ein längeres Verbleiben der vorhandenen Fachkräfte im aktiven Dienst gefördert und die Bedeutung der Altersversorgung als Instrument der Personalpolitik gestärkt werden. Die Analyse der Wirkung auf den Beitragssatz zeigt allerdings, dass eine vollständige Öffnung der Ruhegehaltsskala - unter der Maßgabe einer künftigen Versorgungskostensenkung - nur schwer zu realisieren ist. Bei dieser sehr anreizwirksamen Reformvariante sind im Vergleich zum Status quo kaum Kosteneinsparungen zu erzielen (vgl. Abbildung 30). Die Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes in Relation zur Regelaltersgrenze stellt auf der Leistungsseite einen Kompromiss zwischen der Verbesserung der Anreizwirkungen und der Versorgungskostenreduktion dar.

Problematisch bleibt in beiden Reformvarianten zur Öffnung der Ruhegehaltsskala die Tatsache, dass sich ab Erreichen der Regelaltersgrenze die Anreize, im aktiven Dienst zu verbleiben, deutlich reduzieren oder vollständig entfallen (vgl. Abbildung 29). Diesem Defizit der

²²⁵ Der derzeitige Beitragssatz (2011) ist in Abbildung 30 durch die gestrichelte Linie gekennzeichnet.

²²⁶ Im konkreten Fall des Beamten im gehobenen Dienst finanziert sich beispielsweise die Reformmaßnahme *Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes* quasi „von selbst“, wenn das Pensionseintrittsalter um ein gutes Jahr hinausgeschoben wird.

derzeitigen Ruhegehaltsskala kann durch die Einführung von *Versorgungszuschlägen* entgegengewirkt werden. Derartige Zuschläge, die mit den in der GRV vorhandenen Rentenzuschlägen vergleichbar wären, würden für die Beamten auch nach Erreichen des „Regelalters“ Anreize setzen, die aktive Dienstzeit zu verlängern. Auf diesem Weg kann das Ziel erreicht werden, dass alle Bediensteten den jeweiligen Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienstverhältnis selbst bestimmen.

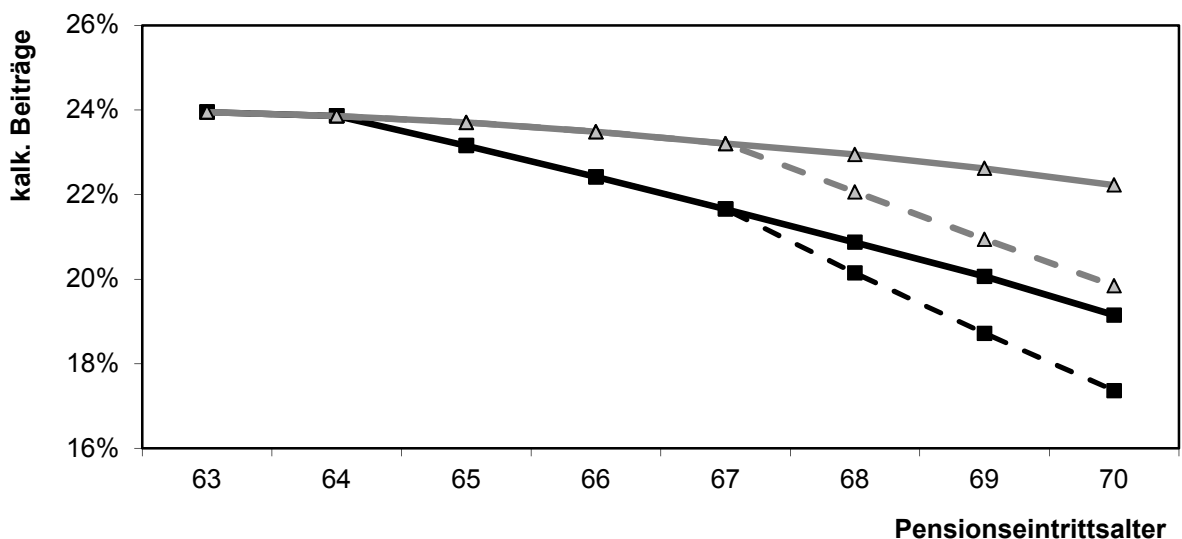
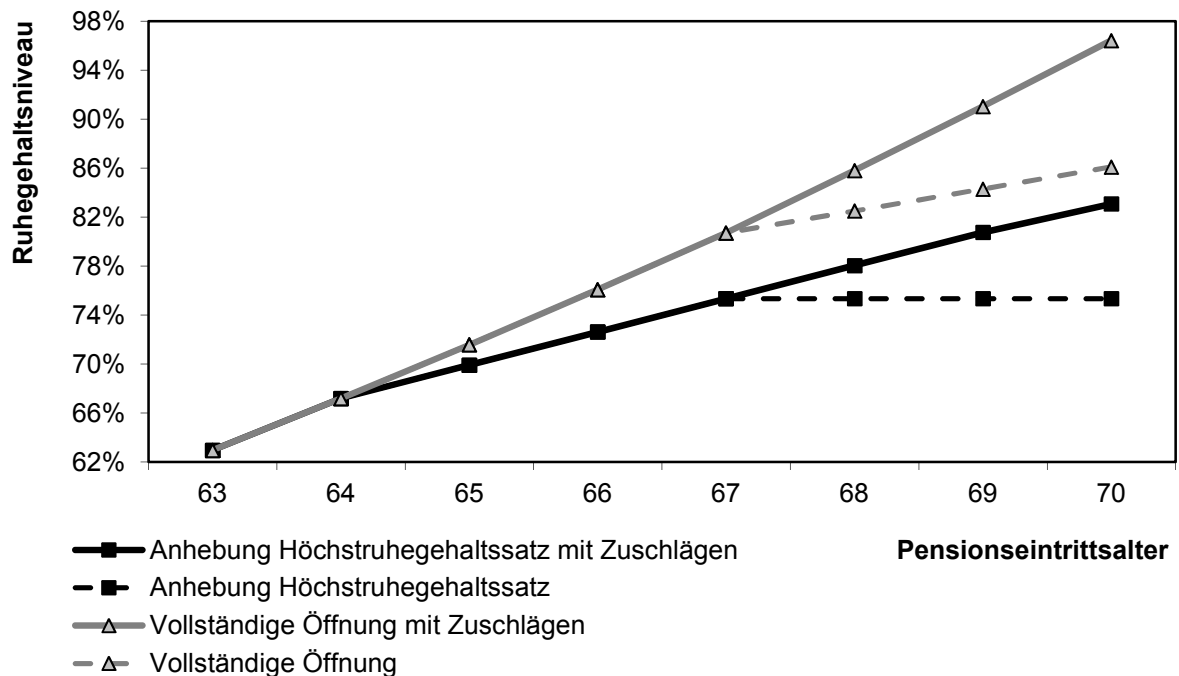
An dieser Stelle stellt sich die Frage nach der angemessenen Höhe dieser Versorgungszuschläge, die spiegelbildlich zu den Versorgungsabschlägen wirken sollen. Simulationsrechnungen anhand der Modellerwerbsbiographien zeigen, dass Zuschläge von 6% pro Jahr, wie in der GRV, in der Beamtenversorgung kaum finanzierbar wären. Sie sind nicht mit der Nebenbedingung, dass der kalkulatorische Beitragssatz bei einem zunehmenden Pensionseintrittsalter sinken soll, vereinbar. Deshalb wäre es ratsam, die Versorgungszuschläge - genau wie die Abschläge - auf 3,6% festzusetzen.²²⁷ Dies entspricht einem Zuschlag von 0,3% des Ruhegehaltes für jeden Monat, den die Beamten nach Erreichen der Regelaltersgrenze im aktiven Dienst verbleiben.

Die aus dieser Reform zu erwartenden zusätzlichen Auswirkungen auf das Ruhegehaltsniveau und die kalkulatorischen Beiträge werden in Abbildung 31 graphisch veranschaulicht. Selbstverständlich treten sowohl beim Sicherungsniveau als auch bei den Kosten bis zur Regelaltersgrenze keine Veränderungen auf (vgl. Abbildung 29 und Abbildung 30). Anschließend zeigt jedoch der neue Verlauf der Ruhegehaltsniveaus, dass durch diese Maßnahme die monetären Anreize zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit ab der Vollendung des 67. Lebensjahres gestärkt werden. Im Gegenzug steigen die kalkulatorischen Beitragssätze in dem Bereich der Pensionseintritte ab einem Alter von 67 im Vergleich zu den Reformszenarien ohne Versorgungszuschläge an. Allerdings fällt die Erhöhung der Beitragssätze nur so hoch aus, dass das zuvor auftretende Abknicken der Kostenkurve ab der Regelaltersgrenze beseitigt wird. Es

²²⁷ Wie oben dargestellt ist dies nicht der versicherungsmathematisch faire Wert für die Beamtenversorgung. Einen solchen, einheitlichen Wert gibt es für ein Alterssicherungssystem mit gedeckeltem Leistungsniveau nicht. Vielmehr stellen die 3,6% an jährlichen Versorgungsabschlägen (im Pensionseintrittsbereich zwischen 61 und 67) einen „Mittelwert“ zwischen dem versicherungsmathematisch korrekten Prozentsatz vor und nach Erreichen des Höchstruhegehaltssatzes dar. Ähnlich verhält es sich mit den Versorgungszuschlägen. Theoretisch müssten jedoch sowohl die Ab- als auch die Zuschläge - aus rein versicherungsmathematischer Sicht - bei späterem Pensionseintritt höher ausfallen, da sich durch die verkürzte Pensionsbezugsphase auch die Wirkundauer der Minderung bzw. Erhöhung reduziert.

käme in beiden Reformszenarien mit Versorgungszuschlägen zu einem stetig fallenden Verlauf der Beitragssatzfunktion.

Abbildung 31: Zusätzliche Auswirkungen von Versorgungszuschlägen bei Überschreiten der Regelaltersgrenze anhand des Modells „Beamter/gehobener Dienst“



Eigene Berechnungen

Das Ziel der bisher vorgestellten Reformansätze besteht darin, die Anreizkompatibilität der Leistungsausgestaltung in der Beamtenversorgung zu erhöhen. Mit Blick auf dieses Vorhaben verdeutlicht Abbildung 31 die Erfolgsaussichten der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen. Am Beispiel eines Modell-Beamten des gehobenen Dienstes konnte gezeigt werden, dass durch eine Öffnung der Ruhegehaltsskala und eine zeitgleiche Einführung von Versorgungs-

zuschlagen die Anreize für ein Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintritts erheblich gestärkt werden können.²²⁸ Sowohl im Reformszenario einer vollständigen Öffnung als auch einer Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes in Relation zur Regelaltersgrenze kann das Ruhegehaltsniveau im gesamten relevanten Bereich, d.h. für Pensionseintritte mit einem Alter von 63 bis 69 Jahren, durch ein Hinausschieben der Pensionierung spürbar gesteigert werden. Folglich stellen beide Reformszenarien aus Anreizperspektive eine deutliche Verbesserung zum Status quo dar. Hierbei sind die Anreize zur Verlängerung der Dienstzeit bei einer vollständigen Öffnung der Ruhegehaltsskala stets höher als bei einer Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes um zwei Jahre. Konkret fällt im Szenario der „vollständigen Öffnung“ bei jedem Pensionseintrittsalter der potenzielle Leistungszugewinn durch ein Hinausschieben des Pensionseintritts höher aus als im Szenario der „Anhebung“.

Allerdings scheint bei einer Einbeziehung der Kostenanalyse, d.h. bei Betrachtung der kalkulatorischen Beiträge, die besonders anreizwirksame vollständige Öffnung der Ruhegehaltsskala (politisch) schwer durchsetzbar zu sein. Dies verdeutlichen auch die maximal erreichbaren Ruhegehaltsniveaus von über 90%, welche bei einer Beibehaltung des derzeit gültigen jährlichen Steigerungssatzes möglich wären.²²⁹ Zudem könnten in diesem Reformszenario nur geringe Kostensenkungen durch eine verlängerte Dienstzeit der Beamten erzielt werden. Aus der Reformvariante einer Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes in Relation zur Regelaltersgrenze ergibt sich ebenfalls ein anreizkompatibler Verlauf der Ruhegehaltsskala. Obwohl die Anreize hier zu jedem Pensionseintrittsalter geringer ausfallen, würde diese Option derzeit mit Blick auf die Versorgungskosten ein akzeptabler Kompromiss sein. Sollte (wider Erwarten) der Wunsch nach einer erheblichen Anreizerhöhung künftige Reformkonzepte bestimmen und die Aufhebung des Höchstruhegehaltssatzes favorisiert werden, wäre eine parallele Ab-

²²⁸ Die Reformauswirkungen im Modell der Beamtin des gehobenen Dienstes ähneln grundsätzlich den hier dargestellten Ergebnissen. Im Detail gibt es jedoch einige Unterschiede. Beispielsweise verschiebt sich für alle Frauen, die Kindererziehungszeiten vorzuweisen haben, bis zum Jahr 2030 die Ruhegehalts- und die Kostenfunktion nach oben (vgl. Anhang A.2.4).

²²⁹ Diese Niveaus ergeben sich jedoch nur bei steten Vollzeit-Erwerbsbiographien mit einer aktiven Dienstzeit von über 47 Jahren.

senkung des jährlichen Steigerungssatzes eine kostensenkende Reformergänzungsmöglichkeit.²³⁰

Unabhängig davon, für welche Reformvariante sich der Gesetzgeber entscheidet, sollte auf „Ausnahmeregelungen“ im Bereich der versicherungsmathematisch erforderlichen Ab- und Zuschläge verzichtet werden. Insbesondere muss aus ökonomischer Sicht § 14 Abs. 3 Satz 5 BeamtVG entfallen, der im Jahr 2030 einen abschlagsfreien Pensionseintritt mit 65 nach einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 45 Jahren ermöglichen soll. Derartige Ausnahmen sind für eine anreizkompatible Ausgestaltung der Ruhegehaltsskala kontraproduktiv und verursachen Sprünge im Verlauf des Ruhegehaltsniveaus und der Beitragssatzfunktion. Mit anderen Worten wirkt die o.g. Ausnahmeregelung kostensteigernd und führt zu schwer vermittelbaren Ungleichbehandlungen unter den Beamten²³¹.

c) *Zeitgemäßes Leistungsrecht*

Eine zeitgemäße Ausgestaltung der Beamtenversorgung sollte sich grundsätzlich dadurch auszeichnen, dass das Leistungsrecht einen flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht und unterstützt. Durch flexible Regelungen und individuelle Gestaltungsspielräume hinsichtlich des Pensionseintritts werden für einen Großteil der Beamten eine Verlängerung der aktiven Dienstzeit und ein Hinausschieben des Ruhestands erst attraktiv. Diese Erkenntnis lag auch der Einführung der sog. „Altersteilzeitarbeit“ im Jahr 1996 zugrunde. Das gewählte Konzept der Altersteilzeit ist allerdings sehr kostspielig und durch diverse Fehlanreize gekennzeichnet. Insbesondere werden eine Reduktion der Arbeitszeit und das vorzeitige Festlegen auf einen Zeitpunkt des Ruhestandseintritts vom Staat subventioniert. Eine solche Vorgehensweise kann in einer vom doppelten Alterungsprozess geprägten Gesellschaft nicht zielführend sein. Zumal bisher in den meisten Altersteilzeitfällen das Blockmodell gewählt wurde (vgl. StBA 2011b sowie *Wanger 2009*). Da demnach durch die subventio-

²³⁰ Eine solche Absenkung ist wiederum ohne eine zeitgleiche Reform der Mindestversorgung (vgl. Abschnitt 5.1.1d) nicht zu empfehlen, da andernfalls das Armutsrisiko im Bereich der Pensionen wegen Dienstunfähigkeit, insbesondere im einfachen und mittleren Dienst, ansteigen würde. Wird eine amtsangemessene Mindestversorgung durch entsprechende Maßnahmen sichergestellt, wäre langfristig eine Absenkung des Steigerungssatzes auf jährlich 1,7% vorstellbar. So könnte ab 2020 dem starken Anstieg der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften zusätzlich entgegengewirkt werden.

²³¹ So muss z.B. ein Beamter mit 44,5 Dienstjahren die vollen Abschläge hinnehmen, wohingegen bei 45 Dienstjahren keinerlei Abschläge mehr anfallen.

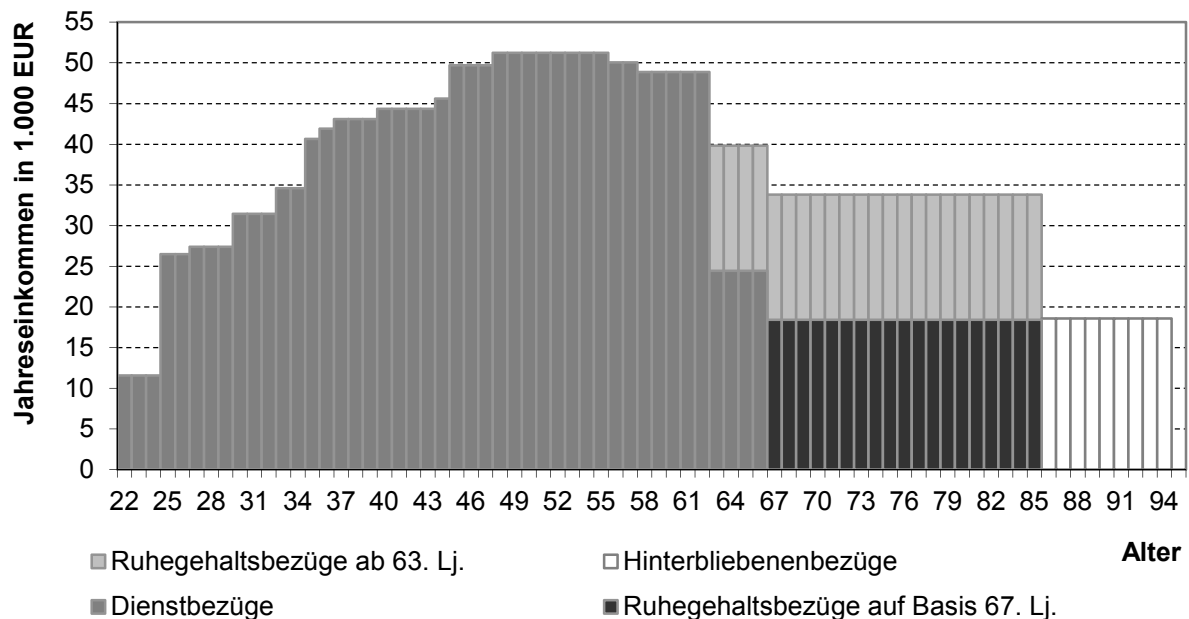
nierte Altersteilzeit de facto Anreize für eine Frühpensionierung gesetzt werden, die kontraproduktiv für das Ziel einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit sind, sollte sie in allen Gebietskörperschaften entfallen.

Richtig und zukunftsweisend ist lediglich der Ausgangspunkt der Altersteilzeit. Dieser ist die Erkenntnis, dass bei älteren Arbeitskräften sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Arbeitsmotivation ab einem bestimmten Zeitpunkt zurückgehen. Eine 40-Stundenwoche ist in jeder Erwerbsbiographie irgendwann, allerdings ab einem individuell variierenden Alter, nicht mehr durchhaltbar. Eine Reduktion der regelmäßigen Wochenarbeitszeit ist dann notwendig, um etwaigen Gesundheitsschäden und einem endgültigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorzubeugen. Viele Bedienstete und Arbeitnehmer entscheiden sich derzeit jedoch, aufgrund langfristig drohender Einkommensverluste, gegen eine solche Reduktion der Wochenarbeitszeit und in der Folge häufig für eine kürzere Lebensarbeitszeit.

Eine zeitgemäße Lösung für das geschilderte Problem könnte in der Beamtenversorgung das Modell einer *Teilpensionierung* bieten (vgl. Färber et al. 2011b, S. 216). Es würde Beamten die Möglichkeit geben, z.B. ab Erreichen der üblichen Antragsaltersgrenze, vorab einen Teil ihrer Pension in Relation zum verbleibenden Beschäftigungsgrad zu beantragen und in Anspruch zu nehmen. Für diesen Teil müssen sie jedoch über die gesamte Ruhestandsphase die entsprechenden vollen Abschläge für den vorzeitigen Pensionseintrittszeitpunkt hinnehmen. Der Vorteil für die Beamten bestünde u.a. darin, dass sie für den zweiten Teil der Pension, der beispielsweise erst ab Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen wird, weitere ruhegehaltfähige Dienstzeiten erwerben und keine (oder geringere) Abschläge hinnehmen müssen. Wird der endgültige Pensionseintritt weit genug hinausgeschoben, können – bei Umsetzung der in Abschnitt b) vorgestellten Reformoption – sogar Versorgungszuschläge anfallen.

Dieser Reformansatz kombiniert Teilzeitarbeit mit einer Teilpensionierung und ermöglicht somit eine längere Erwerbsbeteiligung der Beamten, die sich nicht mehr in der Lage fühlen, ihren Dienst in vollem Umfang zu verrichten. Da auf diesem Weg ältere Beamte ihre zu erbringende Wochenarbeitszeit an die verbliebene Leistungsfähigkeit anpassen können, sind positive Effekte auf die Motivation und das Wohlbefinden dieser Bediensteten zu erwarten. Allerdings sollte eine Teilzeittätigkeit im Blockmodell nicht mit einer Teilpension kombinierbar sein. Diese Einschränkung ist zwingend erforderlich, damit durch das Instrument der Teilpensionierung ausschließlich eine tatsächliche Verlängerung der Lebensarbeitszeit gefördert wird.

Abbildung 32: Zahlungsströme der Erwerbsbiographie „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“ bei einer Teilpensionierung i.H.v. 50% (ab dem 63. Lebensjahr mit endgültigem Pensionseintritt im Alter von 67)



Eigene Berechnungen

Die konkrete Funktionsweise und Ausgestaltung einer Teilpensionierung bei entsprechender relativer Reduktion der regelmäßigen Arbeitszeit kann anhand von Abbildung 32 nachvollzogen werden. Hier sind die Zahlungsströme der Modellerwerbsbiographie eines Beamten im gehobenen Dienst dargestellt, der seine Arbeitszeit mit Vollendung des 63. Lebensjahres um 50% vermindert und ab diesem Zeitpunkt eine 50-prozentige Teilpension erhält. Folglich setzt sich sein monatliches Einkommen ab dem Alter von 63 Jahren aus den Besoldungsbezügen der Teilzeittätigkeit und den Ruhegehaltsbezügen der Teilpension zusammen. Diesen „Bezügemix“ erhält der Modellbeamte über vier Jahre hinweg bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres. Zu diesem Zeitpunkt beendet der Beamte, im dargestellten Beispiel, seinen aktiven Dienst und beantragt den zweiten Teil seiner Pension. Allerdings wird dieser Teil der Versorgung, d.h. 50% des Ruhegehalts, nun aus der gesamten ruhegehaltfähigen Dienstzeit vom 23. bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres berechnet. Im Gegensatz zum ersten, in der Graphik hellgrau dargestellten Teil der Pension, fallen für die zweite Hälfte der Ruhegehaltsbezüge (ab 67) keine Versorgungsabschlüsse an. Die später auszuzahlende Hinterbliebenenversorgung beträgt, wie bisher, 55% des gesamten Ruhegehalts aus der ersten und der zweiten Teilpension.

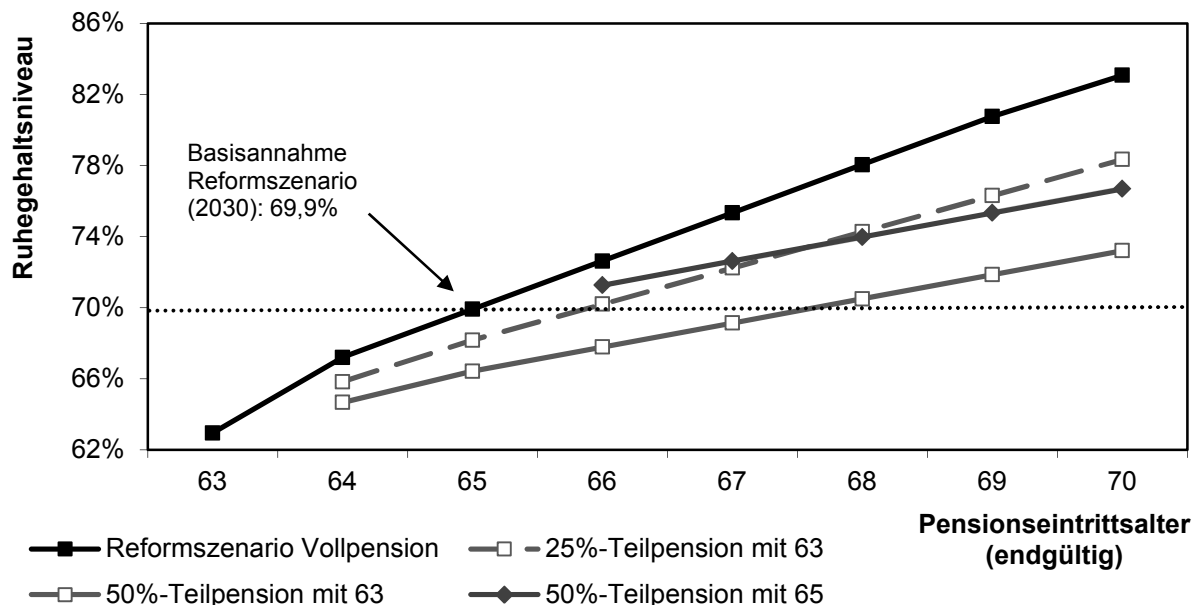
Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieser Reformmaßnahme auf das Ruhegehaltsniveau und die kalkulatorischen Beiträge aufgezeigt werden. Dies geschieht abermals am Modell des

männlichen Beamten im gehobenen Dienst. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeit einer *Teilpensionierung* zusätzlich zu den im vorhergehenden Abschnitt vorgestellten Reformmaßnahmen *Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes* und *Einführung von Versorgungszuschlägen* eingeführt wird.²³² In Abbildung 33 ist der Verlauf des Ruhegehaltsniveaus für verschiedene Varianten der Inanspruchnahme einer Teilpension dargestellt. Zum einen handelt es sich um die in Abbildung 32 veranschaulichte 50%-Teilpension ab dem 63. Lebensjahr. Darüber hinaus wird diese 50%-Teilzeitvariante modelliert, wenn die Stundenreduzierung und Teilpensionierung erst ab Vollendung des 65. Lebensjahres erfolgt. Und drittens wird die Inanspruchnahme einer 25%-Teilpension bei 75%-Teilzeittätigkeit, wiederum ab Vollendung des 63. Lebensjahres, durchgerechnet. Für alle drei Varianten wird in der Graphik stets das gesamte Ruhegehaltsniveau dargestellt, welches der Modellbeamte ab dem Zeitpunkt des endgültigen Ruhestandseintritts bezieht. Mit anderen Worten handelt es sich hier – außer bei der zu Vergleichszwecken abgebildeten Vollpensionierung im Reformszenario – um die Summe der ersten und zweiten Teilpension.

Die in Abbildung 33 veranschaulichten Modellrechnungen zu den verschiedenen Varianten der Teilpension zeigen, dass das Ruhegehaltsniveau erwartungsgemäß c.p. umso niedriger liegt, je früher die Reduzierung der Arbeitszeit erfolgt und je höher die Inanspruchnahme der Teilpension ausfällt. Allerdings wird auch deutlich, dass das gesamte Ruhegehaltsniveau eines „teilpensionierten Beamten“ das Niveau der Vollpensionierung durchaus übersteigen kann. Dieses Ergebnis stellt sich dann ein, wenn der Beamte seinen endgültigen Pensionseintritt nach Inanspruchnahme der (ersten) Teilpension hinreichend weit hinausschiebt. Konkret übersteigt in dem abgebildeten Modell das Gesamtruhegehaltsniveau der 50%-Teilpensionierung (ab Vollendung des 63. Lebensjahres) das Niveau der Vollpensionierung dann, wenn der Teilzeitdienst bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres fortgesetzt wird. Das als Vergleichsmaßstab angesetzte Vollzeitruhegehaltsniveau, welches sich für das dargestellte Reformszenario im Jahr 2030 bei einem Pensionseintrittsalter von 65 (Basisannahme) ergibt, ist in der Graphik durch die horizontale Linie gekennzeichnet.

²³² An den grundlegenden Wirkungen des Instruments Teilpension ändert sich auch bei einer Einführung im derzeit geltenden Recht oder bei einer vollständigen Öffnung der Ruhegehaltsskala nichts Wesentliches. Es kommt lediglich zu einer (Parallel-)Verschiebung sämtlicher Ruhegehaltsniveau- und Beitragssatzfunktionen.

Abbildung 33: Auswirkungen von Teilpensionierungen auf das endgültige Ruhegehaltsniveau im Reformszenario „Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes und Versorgungszuschläge“ (Modell „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“)



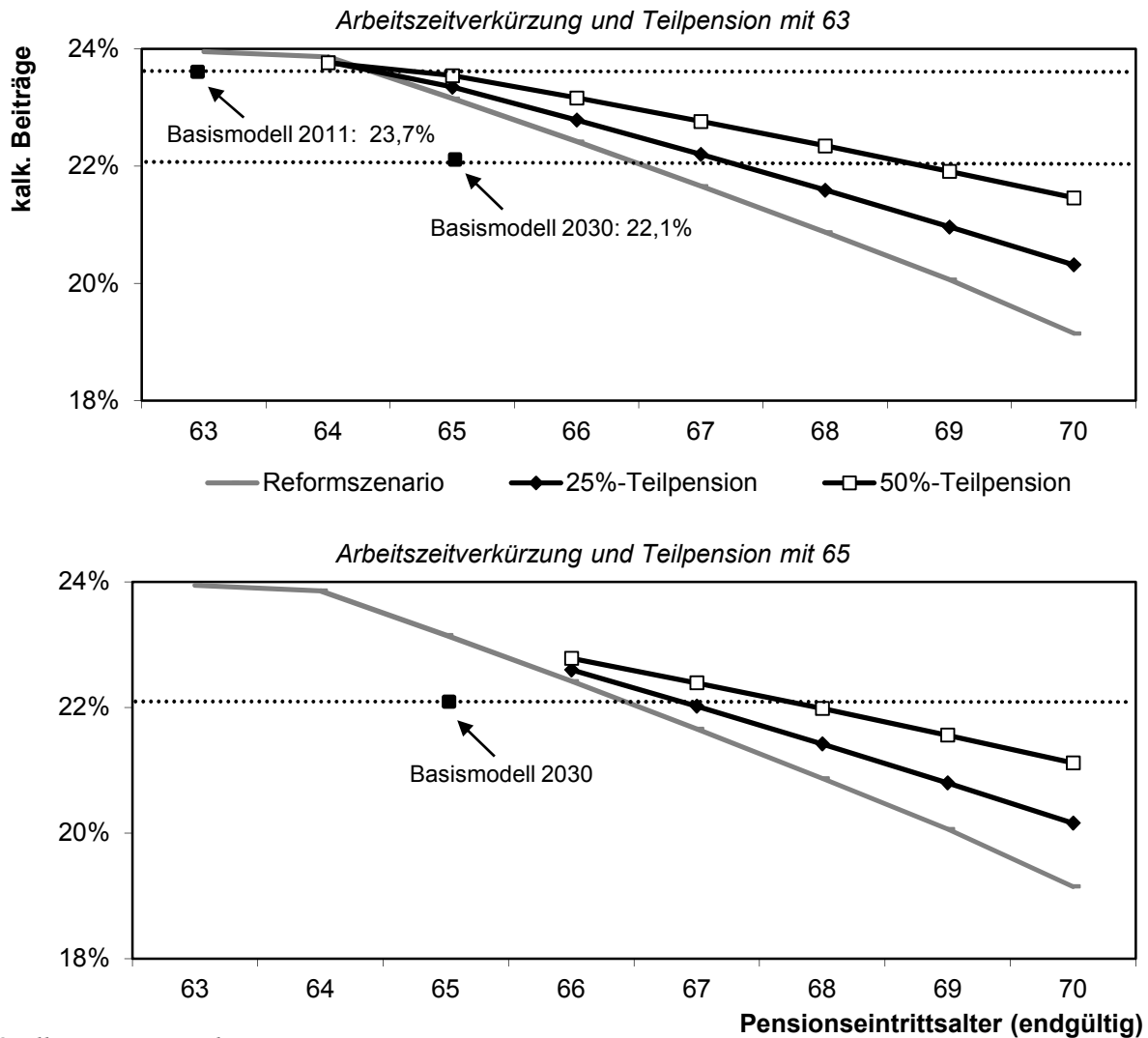
Eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der anderen Teilpensionsvarianten zeigt, dass in beiden Fällen das Basis-Vollpensionsniveau vom Gesamtiveau der ersten und zweiten Teilpension überschritten wird, wenn der Pensionseintritt mit 66 oder später erfolgt. Somit können alle drei Teilzeitvarianten einen Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Ziels, die Lebensarbeitszeit der Beamten zu verlängern, leisten. Den Beamten wird im Rahmen des Teilzeitmodells die Möglichkeit gegeben, ihr Arbeitspensum an die verbliebene Leistungsfähigkeit anzupassen, und dadurch gesundheitsschonend länger am Erwerbsleben teilzunehmen. Dies kann sich, wie die entsprechenden Modellrechnungen belegen, sogar in einem höheren Alterseinkommen niederschlagen.

An den Anreizwirkungen der Ruhegehaltsskala ändert sich durch die Inanspruchnahme einer Teilpension relativ wenig. Nach wie vor kann der Modell-Beamte in jedem Alter das Ruhegehaltsniveau durch ein weiteres Aufschieben des Pensionseintritts erhöhen. Allerdings reduziert sich der potenzielle Ruhegehaltszuwachs um den Grad der bereits erfolgten Teilpensionierung. Dies zeigt sich, in Abbildung 33, an dem in Relation zum Pensionierungsgrad abnehmenden Anstieg der Ruhegehaltsniveaufunktionen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die geringer ausfallenden monetären Anreize für einen Verbleib im aktiven Dienst dadurch (über-)kompensiert werden, dass sich bei den entsprechenden Personen aufgrund des persön-

lichen Gestaltungsspielraums und einer adäquaten Wochenarbeitszeit eine größere Arbeitszufriedenheit einstellen wird.

Abbildung 34: Auswirkungen von Teilpensionierungen auf den kalkulatorischen Beitragssatz im Reformszenario „Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes und Versorgungszuschläge“ (Modell „Beamter/gehobener Dienst/Altersgrenze/2030“)



Quelle: Eigene Berechnungen

Entscheidend für die Umsetzungsmöglichkeit der Regelungen zur Teilpensionierung sind erneut die Auswirkungen auf der Kostenseite. In dem betrachteten Modell (des gehobenen Dienstes) liegen die kalkulatorischen Beiträge der Teilpensionierungsvarianten mit 63 immer dann unter dem Referenzbeitragsbeitragssatz von 2011, der auf einem durchschnittlichen Pensionseintrittsalter von 63 Jahren basiert, wenn der endgültige Pensionseintritt nach dem vollendeten 64. Lebensjahr erfolgt (vgl. Abbildung 34, obere Graphik). Die Beitragssätze bei dieser Teilpensionsvariante unterschreiten zudem den Basisbeitragssatz bei einer Vollpension mit 65 im Reformszenario (2030), wenn die Teilzeittätigkeit bis zur Vollendung des 66. bzw.

67. Lebensjahres ausgeübt wird. Sie sinken schließlich unter den Beitragssatz des Basismodells für das Jahr 2030²³³, wenn der endgültige Pensionseintritt mit 68 bzw. 69 erfolgt. Wird eine Teilpensionierung hingegen erst mit vollendetem 65. Lebensjahr in Anspruch genommen, werden die Kosten aus dem „Basismodell 2030“ bereits bei endgültigen Pensionseintritten mit 67 bzw. 68 unterschritten (vgl. Abbildung 34, untere Graphik).²³⁴

Das Instrument der Teilpensionierung verdeutlicht ein weiteres Mal die Schlüsselrolle des tatsächlichen Pensionseintrittsalters für die Versorgungskosten und das Sicherungsniveau. Die Wirkungskanäle des Pensionierungszeitpunkts auf diese Größen sind vielfältig. Entsprechende Wirkungsanalysen können nur mit detaillierten Modellrechnungen durchgeführt werden. Die in dieser Arbeit anhand der Modellerwerbsbiographien vorgenommenen Berechnungen zeigen, dass es über ein verändertes Pensionseintrittsverhalten möglich ist, die jährlichen Versorgungskosten für die Gebietskörperschaften zu senken und das Ruhegehaltsniveau der Beamten (zumindest) konstant zu halten. Darüber hinaus bietet das Instrument der Teilpensionierung die Chance, das individuelle Ruhegehaltsniveau zu erhöhen und die kalkulatorischen Beiträge weiter zu senken. Beides gilt selbst dann, wenn die Ruhegehaltsskala zuvor durch diverse Leistungsrechtsänderungen auf Anreizkompatibilität ausgerichtet wird.

Um eine wirklich zeitgemäße Leistungsausgestaltung in der Beamtenversorgung zu bewirken, reicht die Möglichkeit, eine Teilpension zu beziehen, allerdings nicht aus. Vielmehr sollte insbesondere die abschlagsfreie „Regelaltersgrenze“²³⁵ vor dem Hintergrund der stetig steigenden Lebenserwartung fortlaufend überprüft und angepasst werden.²³⁶ Darüber hinaus darf

²³³ Das ist das derzeit für 2030 zu erwartende Modell, wenn keine weiteren Reformen erfolgen (vgl. Abbildung 28 sowie Abschnitt 4.5.1).

²³⁴ Abbildung 34 enthält hier auch die Teilzeitvariante mit 25%-Teilpension ab Vollendung des 65. Lebensjahres. Auf die Darstellung dieser Variante wurde in Abbildung 33 aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Sie führt, im Vergleich zur 50%-Teilpension, stets zu einem höheren Ruhegehaltsniveau (bei geringeren Kosten).

²³⁵ Zeitgemäß wäre es keineswegs, wenn die Regel darin bestünde, dass der Großteil der Pensionäre abschlagsfrei in Pension geht. Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist es durchaus wünschenswert, dass auch die Beamten ihren Pensionseintrittszeitpunkt nach individueller dienstlicher, gesundheitlicher und finanzieller Situation selbst festlegen. Allerdings folgt hieraus auch die ökonomische Notwendigkeit, versicherungsmathematisch berechnete Versorgungsab- und -zuschläge auf das Ruhegehalt anzusetzen.

²³⁶ Als nächster Zeitpunkt für eine solche Überprüfung bietet sich das Jahr 2029 an, da dann in vielen Gebietskörperschaften die bereits beschlossene Anhebung der Altersgrenzen ausläuft. Um einem permanenten

die - durch eine Teilpensionierungsmöglichkeit hinzugewonnene - Flexibilität beim Übergang in den Ruhestand nicht durch unsachgemäße Hinzuverdienstregelungen konterkariert werden. Die derzeit recht großzügigen Hinzuverdienstgrenzen müssen korrigiert und an die Regelungen zur Teilpensionierung angepasst werden. Insbesondere sollte es keinesfalls möglich sein, dass sich Beamte bei vorzeitigem Pensionseintritt durch einen anderweitigen Hinzuverdienst und den Ruhegehaltsbezug besser stellen können, als Beamte, die ihren aktiven (Teilzeit)-Dienst bei ihren Dienstherrn fortführen. Zudem sollten die Regelungen zur Einkommensanrechnung dahingehend abgeändert werden, dass diese in Zukunft systemkonform, einheitlich und unabhängig davon erfolgt, ob Bezüge aus der Beamtenversorgung, der GRV oder einem anderen Alterssicherungssystem bezogen werden.

Schließlich ist es für eine zeitgemäße Ausgestaltung der Beamtenversorgung unabdingbar, dass die derzeitige Regelung, den Beamten beim vorzeitigem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst lediglich eine Nachversicherung in der GRV zu ermöglichen, korrigiert wird (vgl. hierzu Färber et al. 2011a, S. 30). Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum der funktional auf die zweite Säule der Alterssicherung entfallende Ruhegehaltsanteil selbst nach fünf Jahren Dienstzeit vollständig verfällt. Dies ist allein deshalb nicht zeitgemäß, da in der EU die Portabilität beruflicher Alterssicherungsansprüche nach 5 Jahren grundsätzlich zu gewährleisten ist (vgl. z.B. *Reinhard* 2009). Bereits in Kapitel 3 wurde ausführlich erläutert, warum die Gebietskörperschaften ein Interesse daran haben sollten, die Kompatibilität der Beamtenversorgung mit anderen Alterssicherungssystemen der ersten und der zweiten Säule sicherzustellen und hierdurch die horizontale Flexibilität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft zu erhöhen. Der bisher verfolgte Ansatz, den Bediensteten einen Wechsel in die Privatwirtschaft „zu erschweren“ greift zu kurz und verkennt, dass diese Inflexibilität bei der Altersvorsorge die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber insgesamt mindert. Als konkrete Ansätze für eine höhere Versorgungsflexibilität kämen z.B. die zusätzliche Nachversicherung in der VBL oder das Ruhenlassen der Pensionsansprüche bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Frage. Der zweite Weg wird seit Anfang 2011 in Baden-Württemberg mit Einführung eines sog. „Altersgeldes“ beschritten (vgl. KVBW 2011, *Lorse* 2011, *Schönrock* 2011). Die dort gesammelten Erfahrungen können und sollten in den übrigen

Nachbessern an den Altersgrenzen entgegenzuwirken, hätte es zudem „einen gewissen Charme“, die abschlagsfreie Altersgrenze regelgebunden derart an die Lebenserwartung zu koppeln, dass das Verhältnis der Erwerbsphase zur Ruhestandsphase (im Mittel) konstant gehalten wird.

Gebietskörperschaften bei der Reformkonzepterarbeitung berücksichtigt werden. Unter anderem ist zu klären, ob bei einer solchen Leistung eine Anerkennung von Vorzeiten, die außerhalb des öffentlichen Dienstes abgeleistet wurden, als ruhegehaltfähige Dienstzeiten sachgerecht ist. Wird auf die Anerkennung dieser Zeiten verzichtet, könnten die mit unverfallbaren Versorgungsansprüchen einhergehenden Kosten begrenzt werden.²³⁷

d) *Angemessene Leistungshöhe und Dynamisierung*

Wie in dieser Arbeit bereits mehrfach ausgeführt, wird als Folge des demographischen Wandels der Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte künftig zunehmen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften auch das arbeitgeberseitige Angebot einer angemessenen betrieblichen Alterssicherung eine größere Rolle spielen wird (vgl. hierzu auch *Preller 2011*, S. 29, 42). Insgesamt wird die Beamtenversorgung deshalb verstärkt die Funktion eines personalpolitischen Instruments einnehmen. Aus diesen Gründen sollte bei künftigen Reformvorhaben die Realisierung einer systemkonformen Leistungsausgestaltung und die Gewährleistung einer für alle Beamtengruppen angemessenen Leistungshöhe deutlicher fokussiert werden.

Konkreter Reformbedarf wurde in dieser Arbeit bei den Regelungen zur Mindestversorgung festgestellt. Um künftig Altersarmut bei (ehemaligen) „Staatsdienern“ ausschließen zu können, sollte die *amtsunabhängige Mindestversorgung* als explizite Leistungsuntergrenze in allen Fällen sicherstellen, dass ein angemessener Abstand zur bedarfsorientierten Grundsicherung gewahrt bleibt. Dies kann die Mindestpension jedoch nur leisten, wenn ihre Höhe nicht in Abhängigkeit von Besoldungsparametern, sondern in Relation zu den Grundsicherungsleistungen im Alter festgelegt wird. Denkbar wäre es - in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes - einen 15%-Mindestabstand zu den bedarfsorientierten Leistungen des SGB XII vorzuschreiben und die Einhaltung regelmäßig zu prüfen (vgl. Abschnitt 2.2.1 sowie *Färber et al. 2011a*, S. 30).²³⁸

²³⁷ Aufgrund fehlender Daten über die Anzahl und das Alter von Beamten, die aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden und in die Privatwirtschaft wechseln, ist eine Schätzung der Kosten leider nicht möglich. Auch hier können in Baden-Württemberg eventuell erste prozessbezogene Daten generiert werden.

²³⁸ Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge wären im Rahmen der erforderlichen Nettoeinkommensberechnung ebenso zu berücksichtigen, wie die entsprechenden Renten und Versorgungsbezüge etwaiger Ehepartner.

Aus den Modellrechnungen zur „erdienten“ Versorgung (Abschnitt 4.4) kann zudem geschlossen werden, dass pauschale und gruppenübergreifende Kürzungen des Ruhegehaltsniveaus den betroffenen Personen derzeit nicht mehr zu vermitteln wären. Die bevorstehenden Finanzierungsprobleme der Beamtenversorgung sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Gebietskörperschaften in der Vergangenheit das Prinzip der Rücklagenbildung nicht beachtet haben. Zudem wurden die zahlreichen Besoldungs- und Versorgungsverzichtsleistungen der Beamten in der Regel ebenfalls nicht nachhaltig zur Stärkung des Versorgungssystems eingesetzt. Ein Blick auf die aus ökonomischer Sicht „erdienten Versorgungskonten“ der (aktiven) Beamten zeigt, dass reale *Besoldungserhöhungen* überhaupt erst wieder Spielräume eröffnen würden, um bspw. den Nachhaltigkeitsfaktor der GRV systemkonform auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Ruhegehaltsberechnung wären zudem *Versorgungsanpassungen deutlich oberhalb der Inflationsrate* ein adäquates Mittel, um das Niveau der tatsächlichen Versorgungsleistungen wieder der „erdienten“ Pension der Beamten anzunähern (ebd.). Andernfalls ist bei Fortführung der seit über 20 Jahren betriebenen Lohnpolitik, die eine Abkopplung der Beamten und Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes von der Tariflohnentwicklung in Deutschland zur Folge hatte, die Grenze für weitere Absenkungen des Ruhegehaltsniveaus erreicht. Denn in den vergangenen Jahrzehnten wurde die große Bedeutung, die einer angemessenen Dynamisierung von Besoldungs- und Versorgungsleistungen zukommt, kaum beachtet. Dies hat - über die expliziten Kürzungen der Bezüge hinaus - zu realen Einkommenseinbußen der Beamten geführt. Diese Einbußen werden im derzeitigen Versorgungssystem wiederum über die enge Verknüpfung von Ruhegehaltshöhe und Besoldungstabellen unmittelbar auf das Alterseinkommen aller Beamtengenerationen übertragen.

Sollten hingegen die in Abschnitt b) und c) vorgeschlagenen Reformmaßnahmen umgesetzt werden, wären mittel- bis langfristig auch weitere Reformen bei der Leistungshöhe und der Dynamisierung vorstellbar.²³⁹ Diskussionswürdig wäre in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Koppelung der Versorgungsanpassungen an die Besoldungsanpassungen die Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften für Gehaltserhöhungen künftig nicht zu stark einschränkt. Vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl der Versorgungsempfänger wird sich der Anteil der passiven Beamten, auf den die Bezügeanpassung anzuwenden wäre, im Ver-

²³⁹ Wie in den vorangehenden Abschnitten beschrieben, ist dies ausdrücklich nur dann möglich, wenn die Lebensarbeitszeit und -leistung in der Ruhegehaltsformel eine angemessene Berücksichtigung finden.

hältnis zu den aktiven Beamten deutlich erhöhen. Alternativ könnte, bei Umsetzung aller oben genannten Reformvorschläge, für die Dynamisierung der Versorgungsbezüge (losgelöst von den Besoldungsrunden) festgelegt werden, dass

1. die Versorgungsbezüge nominal nicht sinken dürfen und
2. darüber hinaus linear um einen Prozentsatz anzupassen sind, der zwischen der letztjährigen Inflations- und der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate liegt.

Hierdurch könnten in der Regel reale - und in Zeiten der Rezession nominale - Alterseinkommenseinbußen verhindert werden. Stellt der Dienstherr in der Praxis dann stets auf die üblicherweise niedriger ausfallende Inflationsrate ab, hätten die Beamten (immerhin) ein besseres Ergebnis als in den Jahren 1989 bis 2009 erzielt. „Entdecken“ die Dienstherrn die Altersversorgung hingegen als Instrument der Personalpolitik, wird durch die Begrenzung der Dynamisierung auf das Wirtschaftswachstum tendenziell sichergestellt, dass die Gebietskörperschaften langfristig tragfähige Bezügeerhöhungen beschließen.

e) *Stärkung des Leistungsprinzips*

Der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Besoldungs- und Versorgungshöhe spielt jedoch nicht nur vor dem Hintergrund der strukturellen und demographischen Herausforderungen eine große Rolle, sondern ist auch im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu beachten. In der Vergangenheit wurden häufig parallele Besoldungs- und Versorgungskürzungen vorgenommen, obwohl sich Erstere im bisherigen System ohnehin auf die Höhe der Versorgungsleistungen auswirken. Andererseits hat der Gesetzgeber eine Berücksichtigung der leistungsorientierten Besoldungselemente in der Versorgung explizit untersagt und die Versorgung somit implizit – noch weiter - gekürzt. Eine solch intransparente und individuelle Leistungen ignorierende Versorgungspolitik kann für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber nicht förderlich sein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zeitgleich die staatliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung ausgeweitet wurde und dort häufig Einmalzahlungen und Prämien im Rahmen der Entgeltumwandlung für die Altersvorsorge verwendet werden.

Um das direkte Leistungsprinzip im Berufsbeamtentum umfassend und konsistent zu verankern sind grundsätzlich auch stärkere monetäre Leistungsanreize zu setzen. Deshalb sollte im Bereich der Versorgung die gesamte Lebensarbeitsleistung der Bediensteten bei der Ruhegehaltsberechnung berücksichtigt werden. Dies erfordert, wie bereits erwähnt, das Entfallen des Höchstruhegehaltssatzes nach 40 Dienstjahren. Darüber hinaus sind jegliche Erhöhungen des

Ruhegehaltssatzes bei späten Diensteintritten (vgl. *Minz* 2010, S. 76) für eine stärkere Leistungsorientierung kontraproduktiv. *Leistungszulagen und Leistungsprämien* müssen hingegen – zeitanteilig – ruhegehaltfähig werden, wenn das Leistungsprinzip im Rahmen einer Verwaltungsmodernisierung gesichert und fortentwickelt werden soll (vgl. hierzu *Funke/Walther* 2010 sowie *Färber et al.* 2011a, S. 29 f.). Realisierbar wäre dies

1. über ein zusätzliches kapitalgedecktes Leistungsruhegehalt. Dieses könnte in Form eines Ruhegehaltszuschlags aus einem kapitalgedeckten Fonds gezahlt werden, der aus versicherungsmathematisch ermittelten Beiträgen der Dienstherren auf die Leistungsbezüge angespart wird.
2. Eine weitere Möglichkeit wäre eine anteilige Berücksichtigung der Leistungsbezüge bei den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen im Verhältnis ihres Bezugszeitraums zu den gesamten ruhegehaltfähigen Dienstzeiten.

Grundsätzlich sollte der öffentliche Arbeitgeber in Zukunft transparent und nachvollziehbar darlegen, dass die abgesenkte Grundbesoldung in voller Höhe in die Leistungsbesoldung überführt wurde und sich entsprechend anteilig in der Versorgung niederschlägt. Zusätzlich wäre es auch im Rahmen der Beamtenversorgung denkbar, den Beamten ein ähnliches Wahlrecht wie bei der Entgeltumwandlung einzuräumen. Sie könnten dann selbst entscheiden, ob sie z.B. eine Leistungsprämie ausgezahlt bekommen oder als „Zusatzversorgung“ ansparen möchten.

5.2.3 Reformansätze für die Finanzierungsseite

In der Beamtenversorgung gilt das Leistungsprimat, denn die zugesagten Versorgungsleistungen sind nicht nur gesetzlich definiert (*Heubeck/Rürup* 2000, S. 79), sondern sogar verfassungsrechtlich geschützt. Die Versorgungsberechtigten haben einen Rechtsanspruch auf die durch das jeweils geltende Versorgungsrecht vorgegebenen Leistungen. Folglich sind die Aufgaben des Finanzierungssystems und die Ziele der Reformen auf der Finanzierungsseite klar bestimmbar:

Das Finanzierungssystem muss sicherstellen, dass für die zugesagten Versorgungsleistungen - aller passiven und aktiven Beamten einer Gebietskörperschaft - bei ihrer Fälligkeit ausreichend Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Im Rahmen der hierzu erforderlichen langfristigen Finanzkalkulation ist stets von der aktuell geltenden Leistungsrechtslage auszu-

gehen.²⁴⁰ Des Weiteren ist das Finanzierungskonzept so auszugestalten, dass die für die Beamtenversorgung anfallenden Finanzierungslasten perioden- und verursachungsgemäß veranschlagt und intergenerativ ausgewogen verteilt werden.

a) *Ausgangssituation auf der Finanzierungsseite*

Die konkrete Ausgestaltung der Finanzierung der Beamtenversorgung weicht in den einzelnen deutschen Gebietskörperschaften (mittlerweile) zum Teil deutlich voneinander ab. Zudem bestehen beim Bund sowie den einzelnen Ländern und Gemeinden (bzw. kommunalen Versorgungskassen) strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen, der aktiven Beamten und der Steuerzahler als Finanzierungsbasis. Allerdings haben viele Gebietskörperschaften gemein, dass sie auch nach ersten Reformmaßnahmen am Finanzierungssystem weder die Höhe aller zugesagten, großteils ungedeckten Versorgungsansprüche ausweisen noch den Gegenwert der neu entstehenden Versorgungsansprüche periodengerecht und stellenbezogen im Haushalt erfassen. Die für eine nachhaltige Ausgestaltung der Beamtenversorgung notwendigen Teilziele der Finanzierungsseite werden nicht erreicht. D.h., die bisherigen Reformen waren entweder ungeeignet oder unzureichend, um die Auszahlung der Versorgungsleistungen langfristig zu sichern.

Besonders groß ist der Reformbedarf dort, wo die Finanzierung der anfallenden Versorgungsleistungen nach wie vor ausschließlich aus dem laufenden Haushalt erfolgt und auch künftig erfolgen soll (vgl. Abschnitt 5.1.2). Eine solche Vorgehensweise ist vollkommen intransparent und es entsteht, aufgrund fehlender Zuweisungs-, Beitrags- oder Umlagesätze, kein Anpassungsdruck, wenn sich bspw. eine Verlängerung der Ruhestandsphasen in Relation zu den aktiven Dienstphasen oder eine Verschiebung des Verhältnisses von Pensionären zu Steuerzahlern abzeichnet. Die „traditionelle Finanzierung“ der Versorgungsleistungen ist somit aus ökonomischer Sicht als unangemessen und überholt einzustufen. Zumal sie eine adäquate Berücksichtigung der Alterssicherungskosten bei sämtlichen Personal- und Haushaltsentscheidungen nicht gewährleistet. Zwar kann Letzteres langfristig durch eine schrittweise Umstellung auf vollständige Kapitaldeckung über die Einbeziehung aller neu eingestellten Beamten in einen Versorgungsfonds, wie sie in Rheinland-Pfalz bereits 1996 und auf Bundesebene

²⁴⁰ Dies bedeutet nicht, dass das Leistungsrecht nicht regelmäßig überprüft und an die aktuellen gesellschaftlichen, demographischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden sollte. Jedoch ist für die langfristige Kalkulation der erforderlichen Finanzierungsaufwendungen stets der rechtliche Status quo, einschl. bereits beschlossener künftiger Änderungen, anzusetzen.

2007 in die Wege geleitet wurde, behoben werden. Diese Vorgehensweise ist jedoch heute längst nicht mehr zu empfehlen.²⁴¹ Der Übergang zu einem nachhaltigen Finanzierungssystem würde in diesem Fall gut 40 Jahre dauern und käme somit, insbesondere für die westdeutschen Bundesländer, deutlich zu spät.

Dennoch ist davon auszugehen, dass der Bund die Umstellung auf Kapitaldeckung auf diesem Weg bewältigen kann. Er hat in den nächsten Jahren immer weniger Altversorgungsfälle des G131 zu tragen (vgl. Abschnitt 4.2) und dies bedeutet, dass hierdurch „freiwerdende“ Steuermittel für Zuweisungen an den Versorgungsfonds verwendet werden können. Zudem ist der Anteil der Versorgungsausgaben gemessen am gesamten Haushaltsaufkommen des Bundes relativ gering. Die Bundesländer und ein Großteil der Gemeinden²⁴² weisen hier eine deutlich schlechtere Ausgangssituation auf. Dort sind strukturelle Reformen des Finanzierungssystems dringend und zeitnah notwendig, um die Finanzierung der Ruhegehälter auch ab dem Jahr 2020 noch garantieren zu können.²⁴³

Konkret sind vor diesem Hintergrund folgende Ansatzpunkte für erfolgversprechende Reformmaßnahmen der Finanzierungsseite entscheidend:

- Eine Sicherstellung der Versorgungskostentransparenz in den öffentlichen Haushalten,
- die Verwendung langfristig²⁴⁴ orientierter, regelgebundener Finanzierungsverfahren und

²⁴¹ Der geeignete Zeitpunkt für diesen Weg wäre Ende der 1980er Jahre gewesen.

²⁴² Einige wenige Gemeinden scheinen durchaus in einer vielversprechenden Ausgangssituation zu sein. Zumindest stehen ihnen theoretisch alle erforderlichen Instrumente für eine nachhaltige Finanzierung der Versorgungsleistungen zur Verfügung. Konkret sind hier die Gemeinden und Gemeindeverbände gemeint, die im Rahmen der Doppik angemessene Bewertungsmaßstäbe zur Bildung von Pensionsrückstellungen ansetzen und diese auch bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz angesetzt haben. Zusätzlich ist die Zahlung einer expliziten Versorgungsumlage (an eine Versorgungskasse) erforderlich, die auf Basis des „ewigen Umlagesatzes“ kalkuliert wird. Und schließlich kann die hierdurch gewonnene Transparenz und Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene nur dann langfristig gewährleistet werden, wenn sowohl die Umlagen als auch die Rückstellungen korrekt verbucht und die jährlich entstehenden Finanzierungsüberschüsse (durch die Versorgungskasse) vor Zweckentfremdung geschützt werden.

²⁴³ Zumal ab diesem Zeitpunkt die Schuldenbremse ausgeglichene Landeshaushalte erforderlich macht.

²⁴⁴ Unter „langfristig“ ist bei der Finanzierung von Alterssicherungsleistungen ein Kalkulationshorizont von mehr als 40 Jahren zu verstehen.

- eine intergenerativ gleichmäßig verteilte Finanzierung der „Altlasten“.

Nur wenn die Reformen so ausgestaltet werden, dass sie gleichzeitig Lösungen für diese drei Ebenen der Finanzierung liefern, kann eine vollständige Umstellung auf Nachhaltigkeit erreicht werden. Diese würde sich dadurch einstellen, dass die Versorgungskosten sowohl verursachungsgerecht abgebildet als auch getragen werden und folglich Lastenverschiebungen auf nachrückende Generationen unterbleiben.

b) *Kostentransparenz in den öffentlichen Haushalten*

Eine vollständige Versorgungskostentransparenz kann dadurch erreicht werden, dass jede Gebietskörperschaft spezifische *kalkulatorische Beiträge* für die Versorgung ihrer Beamten ermittelt. Diese sind durch den Ansatz versicherungsmathematisch berechneter Beitragssätze auf die Bruttobesoldung zu bestimmen und in den Haushalt einzustellen. Die kalkulatorischen Beitragssätze der Beamtenversorgung müssen exakt so bemessen sein, dass ihre Anwendung über die aktive Dienstzeit zu einer Beitragssumme führt, deren gesamter Barwert dem erwarteten Leistungsbarwert der anfallenden Versorgungsleistungen entspricht. Die hieraus resultierenden kalkulatorischen Versorgungsbeiträge sind stets zusätzlich zu den laufenden Besoldungsbezügen, stellenbezogen in den einzelnen Haushaltskapiteln zu veranschlagen. Hierbei ist es entscheidend, dass die Beiträge für alle bestehenden aktiven Beamtenverhältnisse angesetzt werden. Nur in diesem Fall ist eine budgetwirksame Darstellung des Gegenwerts aller Versorgungsansprüche möglich, die in der jeweiligen Periode neu entstanden sind.²⁴⁵

Entscheidend ist für eine korrekte Bestimmung der Beitragssätze, dass ein angemessener kalkulatorischer Zinsfuß angesetzt wird. Hier bietet sich eine Ausrichtung des Diskontierungsfaktors an einem zeitraumbezogen, durchschnittlichen Zinssatz für langfristige Staatsanleihen an.²⁴⁶ Um die Kostentransparenz im Detail sicherzustellen, sind für verschiedene Laufbahn- und Beamtengruppen unterschiedliche Beitragssätze zu berechnen. Hierdurch werden nicht nur die Versorgungskosten genauer erfasst, sondern es können auch besonders kostenintensive Bereiche identifiziert werden. Dies erhöht wiederum die Steuerbarkeit der gesamten Versorgungsausgaben (Färber et al. 2011a, S. 27). Die Politik kann durch einen Vergleich der

²⁴⁵ Werden, wie z.B. beim Versorgungsfonds des Bundes, lediglich die nach einem bestimmten Stichtag neu eingestellten Beamten einbezogen, kann eine vollständige Kostentransparenz nicht erreicht werden.

²⁴⁶ Derzeit (2011) wird deshalb, unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips, ein Realzinssatz zwischen 2% und 2,5% bzw. ein Nominalzinssatz zwischen 3,5% und 4,5% als angemessen erachtet.

Beitragssätze erkennen, in welchen Bereichen Handlungsbedarf - z.B. für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bzw. des Gesundheitsmanagements - besteht. Darüber hinaus kann sie im Zeitablauf (anhand der Beitragssatzentwicklung) überprüfen, ob durchgeführte Reformmaßnahmen die gewünschten „Kostensenkungseffekte“ entfaltet haben.

Derzeit sollten die kalkulatorischen (Gesamt-)Beitragssätze der Beamtenversorgung je nach Bestandsstruktur zwischen 26% und 30% liegen (vgl. Abschnitt 4.5).²⁴⁷ Grundsätzlich ist es für die jeweilige Gebietskörperschaft unabdingbar, ihre spezifischen Beitragssätze versicherungsmathematisch zu bestimmen.²⁴⁸ Nur so können die - aus dem jeweiligen Versorgungsrecht und den biometrischen Merkmalen resultierenden - Versorgungskosten der Gebietskörperschaft korrekt abgebildet werden. Zudem sind die kalkulatorischen Beitragssätze regelmäßig, d.h. nach jeder Leistungsrechtsänderung und mindestens aller drei Jahre, zu überprüfen und anzupassen. Da die Kongruenz zwischen den budgetwirksamen Versorgungskosten und dem tatsächlichen Gegenwert der zugesagten Versorgungsansprüche eine grundlegende Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzierung darstellt, empfiehlt es sich, deren Berechnung und Kontrolle dem „politischen Prozess“ zu entziehen (vgl. *Preller* 2011, S. 280).

Wie in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden konnte, hat jede Änderung des Leistungsrechts eine finanzielle Dimension (vgl. vor allem Abschnitt 5.2.2). Dies gilt darüber hinaus auch für sämtliche Veränderungen der biometrischen Risiken, wie ein verändertes Dienstunfähigkeitsrisiko oder eine gestiegene Lebenserwartung. Den kalkulatorischen Beitragssätzen kommt die Aufgabe zu, die Leistungs- und die Finanzierungsseite unter den aktuellen Rahmenbedingungen miteinander zu verknüpfen und die jeweiligen Wechselwirkungen transparent zu machen. Auf der einen Seite geben die kalkulatorischen Beiträge die Kosten des Leistungsrechts fortlaufend wieder. Andererseits können die politischen Akteure anhand (steigender) kalkulatorischer Beitragssätze erkennen, wenn die Versorgungskosten den (gewünschten) Kostenpfad verlassen und Anpassungsbedarf entsteht.

²⁴⁷ Für einzelne Beamtengruppen können allerdings durchaus Beitragssätze von über 30% anfallen. Dies gilt bspw. für Beamte im höheren Schuldienst sowie im gehobenen Vollzugsdienst (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 197 f. und 203 f.).

²⁴⁸ Der entsprechende externe oder interne versicherungsmathematische Sachverstand wird im Übrigen auch zur Berechnung etwaiger Umlagesätze und für die Finanzierung der Altlasten benötigt (vgl. die folgenden Abschnitte c und d).

c) *Langfristig orientierte und regelgebundene Finanzierungsverfahren*

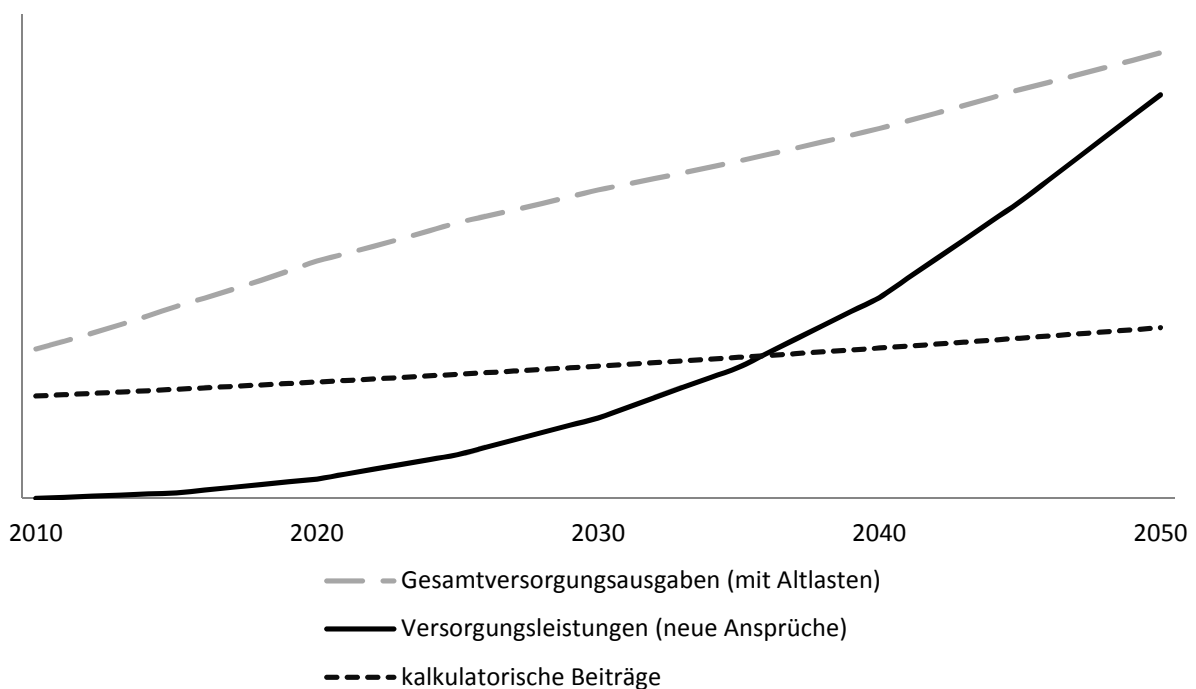
Die Versorgungskostentransparenz stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, um eine nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung zu erreichen. Sie reicht jedoch alleine nicht aus, um eine gleichmäßige Verteilung der Finanzierungslasten und eine finanzielle Absicherung der Versorgungszusagen garantieren zu können. Diesbezüglich hat die Analyse des Reformbedarfs (vgl. Abschnitt 5.1.2) ergeben, dass die stellenbezogenen, kalkulatorischen Beiträge mit einem Finanzierungsverfahren einhergehen müssen, welches die langfristige Entwicklung der Versorgungsausgaben berücksichtigt und die bereits bestehenden „Altlasten“ inter- und intragenerativ gleichmäßig verteilt. Des Weiteren wurde – nicht zuletzt aus der Politik der letzten Dekaden - die Schlussfolgerung gezogen, dass eine derart vorausschauende Vorgehensweise durch „interne Versorgungseinrichtungen“ der Gebietskörperschaften nicht gewährleistet werden kann. Folglich muss die Reform des Finanzierungssystems, insbesondere auf Landes- und Bundesebene, eine *umfassende institutionelle Neuausrichtung* beinhalten. Die Bestimmung des in jeder Periode zu erhebenden Finanzierungsaufwandes, die Verwaltung des Versorgungskapitals und die Auszahlung der Versorgungsleistungen sollte grundsätzlich unabhängigen Versorgungsträgern übertragen werden.

Das Organisationsmodell der neuen Versorgungseinrichtung kann sich am Vorbild der VBL und an bewährten Strukturen der kommunalen Versorgungskassen orientieren. Der Träger sollte als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet werden, dessen Aufsicht dem Bundesministerium der Finanzen und dessen Rechnungsprüfung dem Bundesrechnungshof obliegt (vgl. hierzu *Färber et al. 2011a, S. 27 f. sowie 2011b, S. 210 f.*). Entscheidend ist hierbei, dass der konkrete Auftrag des Versorgungsträgers gesetzlich festgehalten wird. Dieser Auftrag muss vor allem darin bestehen, die Auszahlung der zugesagten Versorgungsansprüche langfristig abzusichern. Bei seiner Erfüllung kann die Neutralität der Versorgungsträger dadurch gestärkt werden, dass sie mit langfristigen „Verträgen“ ausgestattet und ihre Organe, d.h. Vorstand und Verwaltungsrat, paritätisch mit Beamten- und Arbeitgebervertretern der beteiligten Gebietskörperschaften besetzt werden. Der rechtliche Versorgungsanspruch der Beamten würde nach wie vor gegen den Dienstherrn bestehen, welcher zusätzlich mit dem Versorgungsträger ein öffentlich-rechtliches Rückdeckungsverhältnis eingeht (vgl. *Heubeck/Rürup 2000, S. 13*).

Im Rahmen des Finanzierungssystems kommt den Versorgungsträgern die Aufgabe zu, alle versicherungsmathematisch erforderlichen Größen – insbesondere Beitrags- und Umlagesätze – zu ermitteln. Auftragsgemäß muss unter Verwendung angemessener Berechnungsgrund-

lagen, wie z.B. spezifischen Beamten-Sterbetafeln, sichergestellt werden, dass der gesamte Finanzierungsbedarf für künftig anfallende Versorgungsleistungen abgedeckt wird. Zusätzlich gilt es, die Aufwendungen aller zur Finanzierung einbezogenen Generationen zu glätten. Durch diese Vorgehensweise kann eine implizite Neuverschuldung im Bereich der Beamtenversorgung vermieden und eine intergenerativ ausgewogene Lastenverteilung erreicht werden. Der unabhängige Versorgungsträger muss mit der notwendigen Umsicht kalkulieren und von den beteiligten Gebietskörperschaften die langfristig erforderlichen Finanzierungsmittel erheben. Die erhobenen Mittel sind anschließend zweckentsprechend zu verwenden. D.h. sie werden entweder für laufende Versorgungsausgaben ausgegeben oder, vor einem „zweckfremden“ Zugriff seitens der Politik geschützt, angelegt. Nur durch diese Vorgehensweise kann der Träger die ihm übertragene Aufgabe erfüllen.

Abbildung 35: Schematische Darstellung der relevanten Zahlungsströme für die Finanzierung der laufenden Versorgungsansprüche



Eigene Darstellung (in Anlehnung an Preller 2011, S. 297 ff.)

Neben der institutionellen Ausgestaltung des Finanzierungssystems kommt der *Auswahl und der Konstruktion des verwendeten Finanzierungsverfahrens* eine große Bedeutung zu. Wie in Abschnitt 5.1.2 erläutert, ist es in der derzeitigen Situation empfehlenswert, die nach dem Stichtagsprinzip ermittelten „Altlasten“ getrennt von den fortlaufend entstehenden Versorgungsansprüchen zu finanzieren. Auf diesem Weg wird die über kalkulatorische Beiträge hinzugewonnene Kostentransparenz nicht durch die Erhebung einer Gesamtumlage für „ge-

deckte“ Neu- und „ungedekte“ Alt-Ansprüche gefährdet. Der Versorgungsträger wendet somit künftig im Prinzip zwei verschiedene Finanzierungsverfahren an (vgl. *Preller* 2011, S. 265 ff. zur Finanzierung der ZVöD). In diesem Abschnitt steht dabei zunächst das Verfahren im Fokus, welches der Finanzierung aller nach einem Stichtagsprinzip neu entstehenden Versorgungsansprüche dienen soll. Das Verhältnis der aus diesen Versorgungsansprüchen resultierenden Versorgungsausgaben zu den Gesamtausgaben kann der schematischen Darstellung in Abbildung 35 entnommen werden.

Die Ausfinanzierung der stichtagsbezogen bestehenden Ansprüche („Altlasten“) erfolgt hingegen über ein „zweites“ Verfahren, welches im Abschnitt d) ausführlich dargestellt wird. Bei Umsetzung dieses Reformansatzes werden folglich die Versorgungsleistungen aller am Umstellungstichtag aktiven Beamten „zweigeteilt“ finanziert. Die individuelle Aufteilung dieser Versorgungsansprüche auf die „Finanztöpfe“ lässt sich bei Pensionseintritt dadurch vornehmen, dass der Anteil des Leistungsbarwerts ermittelt wird, der durch die kalkulatorischen Beiträge abgedeckt ist. Die insgesamt zu finanzierenden „Altlasten“ entsprechen in Abbildung 35 der Differenz zwischen den Gesamtversorgungsausgaben und den Versorgungsleistungen aus den neu entstehenden Ansprüchen. Zusätzlich können der Graphik auch die jährlich anfallenden kalkulatorischen Beiträge entnommen werden.²⁴⁹

Eine nachhaltige Finanzierung der „Neu-Ansprüche“²⁵⁰ ist auf verschiedenen Wegen erreichbar. Einerseits kann sich die Gebietskörperschaft für ein *Kapitaldeckungsverfahren* entscheiden.²⁵¹ Um in diesem Fall die anfallenden Versorgungsleistungen vollständig abzudecken, muss in jeder Periode exakt die Gesamtsumme aller kalkulatorischen Beiträge an den Versor-

²⁴⁹ Die schematische Darstellung ist an die zu erwartende Entwicklung der Finanzströme auf Landesebene angelehnt. Hierbei wurde von einer „konstanten“ Relation der aktiven Beamten zur Gesamtbevölkerung ausgegangen, d.h. die Zahl der Aktiven reduziert sich allmählich.

²⁵⁰ Im Folgenden schließt der Begriff „Neu-Ansprüche“ die nach dem Umstellungstichtag erworbenen Versorgungsanteile mit ein. Folglich ist das in dieser Arbeit verwendete Konzept der „Neu-Ansprüche“ klar von der Rücklagenpraxis in Rheinland-Pfalz und beim Bund abzugrenzen. Dort werden, stichtagsbezogen, nur neu eingestellte Beamte in die Versorgungsfonds einbezogen.

²⁵¹ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass genau für die relevanten, neu entstehenden Versorgungsansprüche künftig kalkulatorische Beiträge in den öffentlichen Haushalten veranschlagt werden (vgl. Abschnitt 5.2.3b).

gungsträger abgeführt und von diesem angelegt werden.²⁵² Hierbei sollte die Anlage der Finanzmittel zumindest solange, wie sich die öffentliche Hand in der gleichen Periode neu verschuldet, in eigenen Staatsschuldtiteln erfolgen. Mit anderen Worten sollte der Staat sich selbst Kredit gewähren. Diese auf den ersten Blick unkonventionelle Vorgehensweise ist – derzeit – allen anderen Anlagealternativen vorzuziehen. Die Anlage am Kapitalmarkt würde bei der aktuellen Haushaltslage darauf hinauslaufen, dass die Gebietskörperschaft schuldenfinanziert auf die Erzielung von Renditen spekuliert, die über ihrem eigenen Refinanzierungssatz liegt.²⁵³ Ein derartiges Vorgehen ist als Finanzierungsoption für (verfassungsrechtlich garantierte) Alterssicherungsleistungen grundsätzlich abzulehnen. Die feste Anlage der Finanzmittel in Staatsschuldtiteln hat hingegen - gegenüber der traditionellen Steuerfinanzierung - den Vorteil, dass die von den Versorgungszusagen verursachte implizite Neuverschuldung durch verbrieft Anleihen ersetzt und somit explizit ausgewiesen wird. Zudem kann hierdurch die Zahlung bzw. Verbuchung des Zinsanteils sichergestellt werden, welche der Ermittlung des kalkulatorischen Beitragssatzes zugrunde lag.

Mit einer unabhängigen Versorgungsinstitution bieten sich andererseits auch Möglichkeiten, die jeweiligen Vorzüge eines Umlageverfahrens und der Kapitaldeckung miteinander zu verknüpfen. Dies wäre z.B. im Rahmen eines gleitenden Abschnittsdeckungsverfahrens vorstellbar (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 210 ff.). Grundsätzlich sollten, anders als heute, stets *explizite Umlageverfahren* verwendet werden. Zur Erreichung von Nachhaltigkeit dürfen diese jedoch nicht als reine Ausgabe-Umlageverfahren ausgestaltet werden, sondern müssen Elemente der Kapitaldeckung enthalten. Bei der konkreten Umsetzung sind folgende Anforderungen zu beachten:

- *Erstens* muss der für die Kalkulation des Umlagesatzes angesetzte Deckungsabschnitt hinreichend groß ausfallen. Die Zeitspanne sollte mindestens die *aktive und passive* Durchschnittsdienstzeit der Beamten, d.h. derzeit knapp 70 Jahre, umfassen.²⁵⁴ Ideal-

²⁵² Dieser Ansatz entspricht letztlich der Idee eines adäquat ausgestalteten, umfassenden Versorgungsfonds.

²⁵³ Da dies stets unter Inkaufnahme eines höheren Ausfall- und Schwankungsrisikos geschieht, kann diese „Option“ niemals Bestandteil eines nachhaltigen Finanzierungskonzeptes sein (so auch Preller 2011, S. 277).

²⁵⁴ Im Ausgabe-Umlageverfahren beträgt der Deckungsabschnitt in der Regel eine Periode bzw. ein Jahr. Dieses Verfahren ist folglich, ebenso wie die implizit ähnlich funktionierende traditionelle Finanzierung der Beamtenversorgung (vgl. Abschnitt 2.4.2), nicht dazu geeignet, die finanziellen Aufwendungen intergenerativ zu glätten.

erweise erhebt der Versorgungsträger die sog. „ewige Umlage“ (vgl. *Preller* 2009, S. 22; *Rosenbusch* 2006, S. 2). In diesem Fall ist der „Deckungsabschnitt“ unendlich groß und eine intergenerative Lastenverschiebung wird (theoretisch) vollständig vermieden.

- *Zweitens* muss bei der Einführung eines nachhaltigen Umlageverfahrens gesetzlich vorgeschrieben werden, dass die abzuführende Umlage einer Periode niemals niedriger sein darf, als die zeitgleich veranschlagten kalkulatorischen Beiträge. Diese Vorgabe ist erforderlich um sicherzustellen, dass in den Gebietskörperschaften künftig keine implizite Neuverschuldung im Rahmen der Beamtenversorgung erfolgt. Ein langfristig über dem kalkulatorischen Beitragssatz liegender Umlagesatz auf die Besoldungsbezüge kann jedoch durchaus angemessen und sinnvoll sein. Er ist sogar notwendig, wenn mit der Umlage zusätzliche Risikoreserven aufgebaut und/oder die Verwaltungskosten abgedeckt werden sollen.
- *Drittens* muss der jeweils adäquate (ewige) Umlagesatz, genau wie die kalkulatorischen Beitragssätze, spätestens alle drei bis vier Jahre neu bestimmt werden.²⁵⁵ Hierbei sind sämtliche eingetretenen und/oder vorhersehbaren Veränderungen am Bestand der Aktiven, bei den biometrischen Risiken sowie im Versorgungs- und Besoldungsrecht zu berücksichtigen.

Wenn all diese Punkte berücksichtigt werden, kann auch über die Erhebung von Umlagen eine finanzielle Lastenverschiebung zwischen den Generationen verhindert werden. Dies ist möglich, da es sich bei dem beschriebenen Verfahren de facto um ein Mischsystem handelt. Eine gleichmäßige Belastung der aufeinander folgenden Generationen wird dadurch erreicht, dass in jeder Periode exakt so viel Kapital angelegt oder aufgelöst wird, wie langfristig zur Abdeckung der Versorgungsleistungen notwendig ist. Einerseits führt der Versorgungsträger alle Umlageüberschüsse dem Versorgungskapitalstock zu. Diese Überschüsse ergeben sich aus der Differenz zwischen den erhobenen Aufwendungen und den fälligen Versorgungszahlungen einer Periode. Fallen andererseits die laufenden Versorgungsleistungen höher aus als die zeitgleich erhobene Umlage, wird der Kapitalstock um den auftretenden Fehlbetrag reduziert.

²⁵⁵ Demnach ist ein Abschnittsdeckungsverfahren stets als sog. „gleitendes Abschnittsdeckungsverfahren“ auszugestalten.

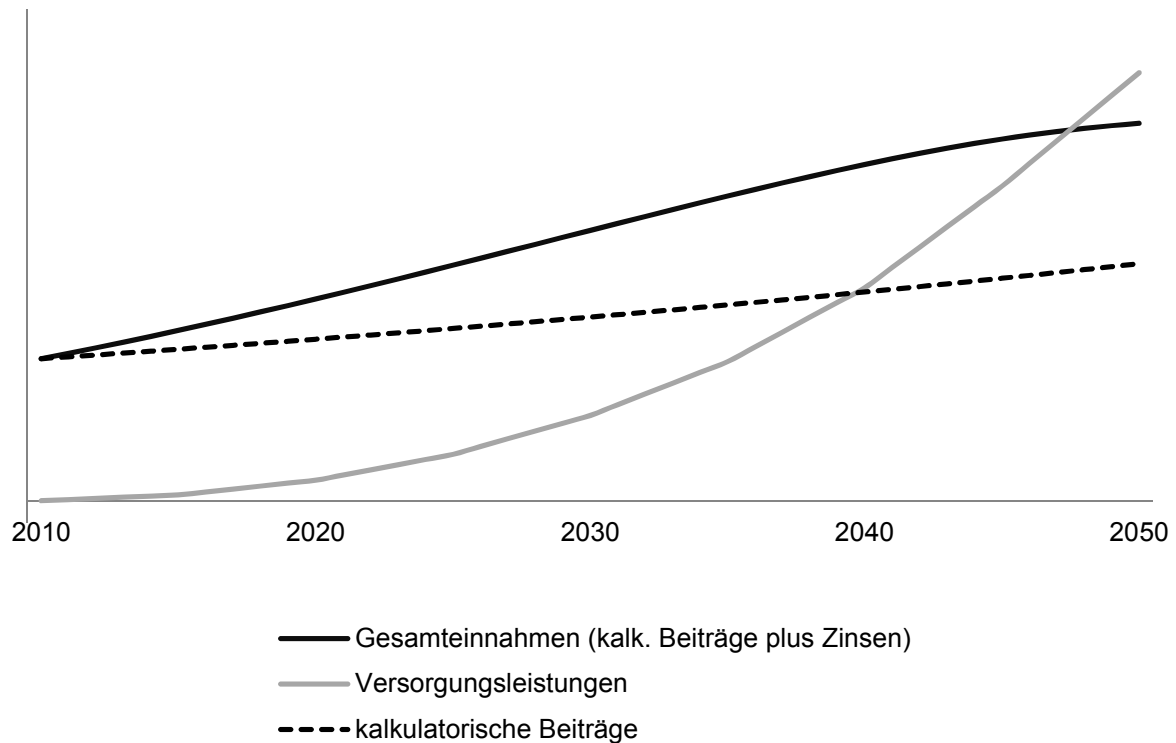
Bei näherer Betrachtung treten in einem nachhaltigen Umlageverfahren ganz ähnliche Zahlungsströme wie in einem Kapitaldeckungsverfahren auf. Um eine finanziell gleichmäßige Behandlung der einbezogenen Generationen an Beamten und Steuerzahlern zu erreichen, kommt es in beiden Finanzierungsverfahren darauf an, dass die makroökonomisch relevanten Relationen gewahrt bleiben. Dies sind vor allem das durchschnittliche Verhältnis der Ruhestandsphase zur aktiven Dienstzeit und die Größe des Personalbestands in Relation zur Bevölkerung. Wichtig ist des Weiteren, dass die Gebietskörperschaften erkennen, dass in einem leistungsdefinierten Versorgungssystem wie der Beamtenversorgung die tatsächliche Entwicklung der Versorgungsausgaben mit Unsicherheit behaftet ist. Folglich können auch bei korrekter Bestimmung der Beitrags- und Umlagesätze immer wieder Schwankungen und Fehlbeträge auftreten. Solche kurzfristigen Fehlbeträge sollten, falls der Kapitalstock noch nicht ausreicht, über explizite Verschuldung (im Rahmen eines Sonderhaushalts) finanziert werden. Die Schulden sind in den darauf folgenden Perioden zu begleichen, bevor der Aufbau des Kapitalstocks fortgesetzt wird. Letztlich unterscheiden sich die zwei vorgeschlagenen Finanzierungsverfahren vor allem dadurch, dass der angesparte Versorgungskapitalstock im Umlageverfahren etwas kleiner ist als im reinen Kapitaldeckungsverfahren.²⁵⁶

In Abbildung 36 sind die Zahlungsströme der Finanzierung schematisch dargestellt. Hierzu wurde die Ausgangsgraphik (vgl. Abbildung 35) um die in jeder Periode anfallenden Gesamteinnahmen des Versorgungsträgers ergänzt. Diese setzen sich aus der Summe der kalkulatorischen Beiträge und den Zinsen auf das angesparte Versorgungskapital zusammen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde hier auf die Darstellung der Gesamtausgaben (einschl. der Altlasten) verzichtet. Der Graphik kann entnommen werden, dass die Zinseinnahmen – und somit auch der Versorgungskapitalstock – zunächst stetig anwachsen. Erst kurz vor dem Jahr 2050 übersteigen die fälligen Versorgungsausgaben die Gesamteinnahmen und es kommt vorübergehend zu einem Abschmelzen des Kapitals. Allerdings erreichen auch die aus den Neuansprüchen resultierenden Versorgungsleistungen kurz darauf ihr höchstes Realniveau. Anschließend folgen die Versorgungsausgaben zeitlich verzögert dem Trend der Besoldung. Langfristig pendeln sich die anfallenden Versorgungsausgaben auf dem Niveau der Gesamt-

²⁵⁶ Ein Nachteil des Umlageverfahrens kann darin gesehen werden, dass es über seine intragenerativen Umverteilungsmöglichkeiten den öffentlichen Arbeitgebern strategisches Verhalten ermöglicht (vgl. Preller 2011, S. 184 ff.). Andererseits ist es in einem Umlageverfahren leichter, Schwankungsreserven aufzubauen und zu legitimieren. Technisch geschieht dies über einen maßvoll erhöhten Umlagesatz.

einnahmen ein. Im Ergebnis werden die ab dem Umstellungsstichtag neu entstehenden Versorgungsansprüche sowohl über ein reines Kapitaldeckungsverfahren als auch über das oben beschriebene „Umlageverfahren“ sachgemäß und nachhaltig finanziert.

Abbildung 36: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Finanzierung der laufenden Versorgungsansprüche



Eigene Darstellung

d) *Finanzierung der „Altlasten“*

Die Versorgungsleistungen der Beamtenversorgung wurden über viele Jahrzehnte hinweg ausschließlich aus dem laufenden Steueraufkommen finanziert. Diese Finanzierungsform kommt bereits theoretisch nur dann ohne intergenerative Lastenverschiebungen aus, wenn langfristig ein konstantes Verhältnis der Anzahl an Versorgungsempfängern zu den Steuerzahlern vorliegt. Dass diese Bedingung eines stabilen „Pensionärsquotienten“ in der Beamtenversorgung nicht (mehr) erfüllt sein wird, hätten die politischen Entscheidungsträger spätestens Ende der 1980er Jahre erkennen müssen. Zu diesem Zeitpunkt waren die massiven Personalausweitungen im öffentlichen Dienst abgeschlossen und der künftige Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen vorprogrammiert. Zusätzlich konnte bereits seit dem Absinken der Geburtenziffer in den 70er Jahren ceteris paribus ein langfristiges Absinken der „Netto-Steuerzahler“ vorausgesagt werden. Dennoch hält der Großteil der Gebietskörperschaften bis heute an diesem „Finanzierungsweg“ fest. Hierdurch gelang es ihnen, das Niveau der durch

die Einstellungspolitik ohnehin gestiegenen Personalausgaben künstlich zu reduzieren. Unter Ausnutzung eines relativ günstigen „Pensionärsquotienten“ wurden über mehrere Jahrzehnte stets nur die gerade fälligen Versorgungsleistungen beglichen, welche deutlich unter dem Gegenwert der zeitgleich erteilten Versorgungsansprüche lagen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass hier die Kosten der Personalausweitung bewusst auf künftige Generationen verschoben wurden oder zumindest die Verantwortung verkannt wurde, die mit einer steuerfinanzierten Versorgungszusage einhergeht.

Bei einer konsequenten Umsetzung der oben aufgezeigten Reformmöglichkeiten auf der Finanzierungsseite können künftig derartige Lastverschiebungen zwischen Generationen vermieden werden. Hierzu sind jedoch große Reformanstrengungen und erhebliche Veränderungen an dem bestehenden Finanzierungsverfahren unausweichlich. Ein wesentlicher Ansatzpunkt des vorgestellten Reformkonzeptes besteht darin, die zum Umstellungsstichtag bestehenden „Altlasten“ formal getrennt von den Neuansprüchen zu finanzieren. Hierdurch kann ein transparentes und sachgerechtes Finanzierungsverfahren für alle neu entstehenden Versorgungsansprüche eingeführt werden, welches die Versorgungskosten korrekt abbildet und die Finanzierungslast verursachungsgerecht verteilt. Da eine derartige Ausfinanzierung der stichtagsbezogen bereits existierenden Versorgungsansprüche im Nachhinein nicht mehr möglich ist, sollten die „Altlasten“ vollumfänglich über explizite Sanierungsgelder finanziert werden. Hingegen sollte keinesfalls die Reformpolitik der letzten 20 Jahre fortgesetzt und ein Großteil des Sanierungsbedarfs durch Kürzungen im Versorgungs- und Besoldungsbereich erbracht werden. Die zu großen Teilen ungedeckten „Altlasten“ dürfen nicht einseitig den Beamten angelastet werden, wenn das Image des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber keinen erheblichen Schaden nehmen soll. Immerhin haben sich die öffentlich-rechtlich Bediensteten bei der Ernennung bewusst für ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis zum Staat entschieden und sich durch einen lebenslangen „Vertrag“ an den Dienstherrn gebunden. Im Gegenzug haben sie auf die Erfüllung der zugesagten Alimentationsverpflichtungen vertraut. Es existiert im Bereich der Beamtenversorgung somit keine Art Generationenvertrag, da die Versorgungsleistungen der Vergütung (Alimentation) zuzuordnen sind und in den alleinigen Verantwortungsbereich der Dienstherrn fallen.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen kann eine sachgerechte Finanzierung der „Altlasten“ allein dadurch erfolgen, dass alle am politischen Entscheidungsprozess partizipierenden Personengruppen im gleichen Maß beteiligt werden. Dies wird durch eine Finanzierung aus Steuermitteln sichergestellt, welche anteilig auch von aktiven Beamten und Versorgungsempfängern

erbracht werden.²⁵⁷ Bei der konkreten Ausgestaltung der steuerfinanzierten Sanierungsgelder für die Beamtenversorgung bietet es sich an, das von *Preller* vorgeschlagene Verfahren zur Bewältigung der Altlasten in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes anzuwenden (vgl. *Preller* 2011, S. 267 ff.). Diesem Ansatz liegt die Überlegung zugrunde, dass sich die theoretischen Verteilungsmöglichkeiten der Finanzierungslast durch die zwei Extremfälle

- vollständige Überwälzung der gesamten „Altlasten“ auf kommende Steuerzahler-Generationen und
- vollständige Übernahme der Finanzierungslast von der gegenwärtigen Generation

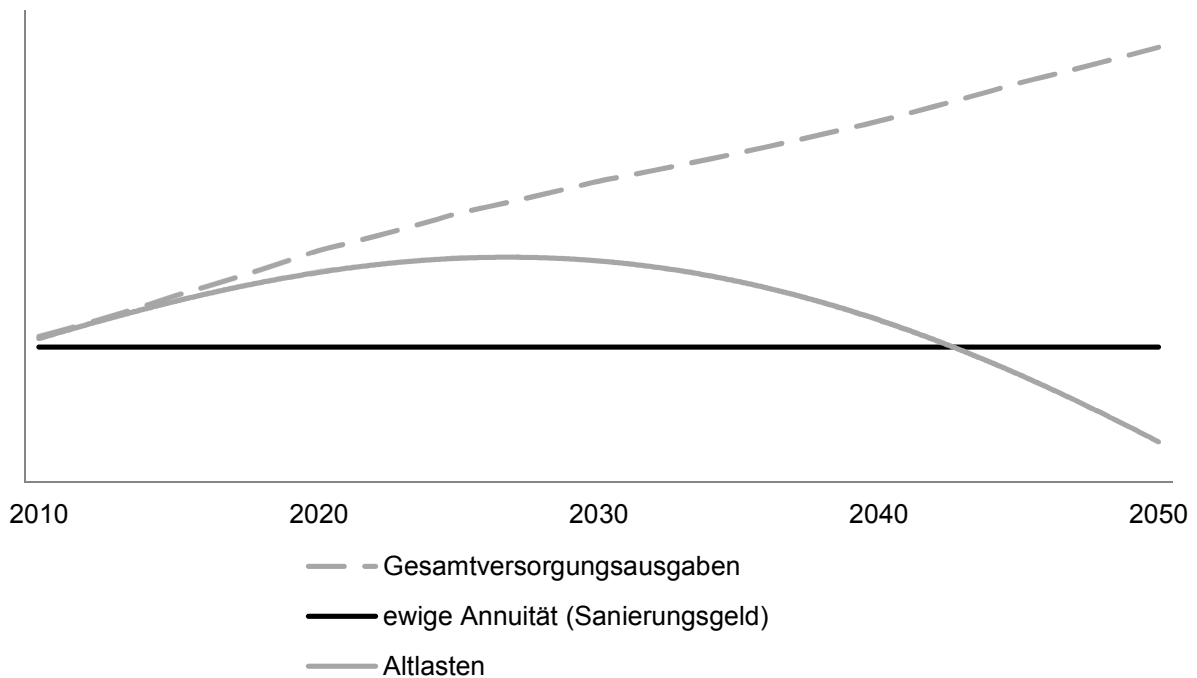
eingrenzen lassen.

Eine intergenerativ nachhaltige Finanzierung innerhalb dieser Spannweite ist genau dann gewährleistet, wenn die heutige und alle künftigen Generationen einen gleichmäßigen Anteil an der Finanzierungslast tragen. In diesem Fall werden die Sanierungsgelder in jeder Periode auf die Höhe beschränkt, die zur Begleichung der Altlasten notwendig ist. Dieses Ziel kann dadurch erreicht werden, dass aus dem Barwert aller stichtagsbezogen bestehenden Versorgungsansprüche, d.h. laufende Pensionen und erworbene „Anwartschaften“, eine sog. „ewige Annuität“ errechnet wird. Diese Annuität entspricht letztlich den Zinszahlungen, die bei einer vollständigen Schuldenfinanzierung der fälligen „Altlasten“ anfallen würden (ebd.). Für die richtige Höhe der Sanierungsgelder ist somit erneut ein angemessener Kalkulationszinssatz ausschlaggebend. Die Berechnung ist von der neu etablierten Versorgungsinstitution vorzunehmen.

Für die Finanzierungspraxis der Beamtenversorgung bedeutet dies, dass die Versorgungsträger neben den kalkulatorischen Beiträgen eine ewige Zahlungsreihe für die „Altlasten“ berechnen. Die jährlichen Zahlbeträge stehen somit ab dem Umstellungsstichtag fest und werden zusätzlich zu den laufenden Finanzierungsaufwendungen als explizites Sanierungsgeld von den Gebietskörperschaften erhoben. Hierdurch wird in allen künftigen Perioden eine gleichmäßige Beteiligung der Dienstherren - und der Steuerzahlergenerationen – an der Finanzierung der bestehenden „Altlasten“ sichergestellt. Der vorgeschlagene Finanzierungsansatz zur Bewältigung der Altansprüche wird in Abbildung 37 graphisch veranschaulicht. Der Vergleich der Zahlungsströme der ewigen Annuität und der Versorgungsleistungen aus den sog. Altansprüchen (Altlasten) verdeutlicht, dass auf diesem Weg die finanzielle Belastung der Generationen geglättet werden kann.

²⁵⁷ Diese Personengruppen sind somit bei der Sanierung keineswegs außen vor.

Abbildung 37: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Finanzierung der „Altlasten“



Eigene Darstellung

Auch bei der Finanzierung der Altlasten ist es hierbei nicht erforderlich, dass sämtliche bestehende Ansprüche tatsächlich über explizite Schulden finanziert werden. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, die erhobenen Finanzierungsaufwendungen für die Zahlung der zeitgleich fälligen Altlasten zu verwenden (Umlageverfahren). Entscheidend ist bei dieser Vorgehensweise erneut, dass ggf. entstehende Überschüsse in Staatsanleihen angelegt werden und Fehlbeträge in jedem Fall über eine explizite Verschuldung (bei dem Versorgungsträger) finanziert werden. Letzteres wäre in dem in Abbildung 37 dargestellten Szenario bis weit über das Jahr 2040 hinaus erforderlich. Wenn anschließend die erhobenen Sanierungsgelder höher ausfallen als die fälligen Versorgungsleistungen, ist der Überschussbetrag stets ausschließlich für die anfallenden Zinszahlungen zu verwenden. Folglich ist in Abhängigkeit davon, ob sich der Versorgungsträger für ein reines Kapitaldeckungsverfahren oder ein Umlageverfahren entscheidet, eine Ausfinanzierung der Altlasten über die sachgerechte Fortführung der Altlasten als implizite und/oder explizite Staatsschuld möglich. Hierbei ergeben sich im Fall der vollständigen Kapitaldeckung, unter der Annahme das Soll- und Habenzinsen gleich hoch sind, exakt die gleichen Zahlungsströme wie im Umlageverfahren. Die Identität der Zinsen wird durch die konsequente Anlage des gesamten Versorgungskapitals in eigenen Staatsanleihen sichergestellt, zumal dies bei der derzeitigen Haushaltssituation die einzig sinnvolle An-

lageform darstellt (vgl. Abschnitt c). In jedem Fall sind die zur „Altlastenfinanzierung“ benötigten Mittel künftig vollständig aus den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften zu erbringen. Verdeckte „Sanierungsmaßnahmen“ über einen Gehaltsverzicht der Beamten, wie sie 1998 im Rahmen der Versorgungsrücklagen von Bund und Ländern beschlossen wurden, stellen in diesem Kontext nichts anderes als „Sonderopfer“ der öffentlich-rechtlich Bediensteten dar und sollten künftig entweder vermieden oder explizit als solche herausgestellt werden.

5.3 Fazit: Nachhaltigkeit durch ein ausgewogenes Reformpaket

Zu Beginn der vorliegenden Arbeit wurde ein Zielsystem für das Versorgungssystem der Beamten aufgestellt (vgl. Kapitel 3). Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass sich die Rahmenbedingungen der deutschen Beamtenversorgung seit ihrer Einführung in den 1950er Jahren maßgeblich verändert haben. Die Prüfkriterien dieses Zielsystems wurden nun als Maßstab herangezogen, um die ökonomischen Auswirkungen der bisher umgesetzten Reformen zu bewerten und den bestehenden Reformbedarf in der Beamtenversorgung zu ermitteln. Um dem verwendeten, umfassenden Nachhaltigkeitskonzept in einer übersichtlichen Form gerecht zu werden, wurde der Reformbedarf für die Leistungs- und die Finanzierungsseite getrennt bestimmt. Auf bestehende Wechselwirkungen wurde explizit hingewiesen. Die Grundlage für diese Analyse stellten die Untersuchungsergebnisse zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben, des Ruhegehaltsniveaus und der Versorgungskosten bzw. kalkulatorischen Beiträge dar, welche in Kapitel 4 anhand empirisch gestützter Modellrechnungen gewonnen werden konnten. Hierbei ist deutlich geworden, dass die Reformen der vergangenen Jahre nur selten geeignet waren, um die Beamtenversorgung „zukunftssicher“ auszugestalten. Sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzierungsseite besteht nach wie vor erheblicher struktureller Reformbedarf.

5.3.1 Aufgezeigter Reformbedarf

Auf der *Leistungsseite* sind insbesondere Reformen erforderlich, die zu einer zeitgemäßen und anreizkompatiblen Leistungsausgestaltung führen. Der öffentliche Dienst wird künftig zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und für den Erhalt seiner Leistungsfähigkeit darauf angewiesen sein, einerseits das Potenzial älterer Fachkräfte verstärkt zu nutzen und andererseits seine Attraktivität als Arbeitgeber für qualifizierte Fachkräfte zu erhöhen. Deshalb sind in der Beamtenversorgung zuvorderst Reformen geboten, die einen späteren Pensionseintritt der Beamten fördern und die Lebensarbeitsleistung honorieren. Die diesbezüglichen Möglichkei-

ten und Anreizwirkungen, insbesondere auf das Pensionseintrittsverhalten, fallen im bisherigen Leistungsrecht äußerst dürftig aus (vgl. Abschnitt 5.1.1b) und c) sowie 5.2.2a). Einer anreizkompatiblen Leistungsausgestaltung stehen dabei im Rahmen der Ruhegebhaltsberechnung vor allem der starre Höchstruhegebhaltssatz, fehlende Versorgungszuschläge und die Nichtberücksichtigung leistungsorientierter Besoldungselemente entgegen. Diese systemimmanenten Anreizdefizite sind vor allem bei einer stetig steigenden Lebenserwartung kritisch zu sehen. Den Beamten wird die Möglichkeit genommen, sich durch eine Verlängerung ihrer Lebensarbeitszeit angemessen an den Kosten der längeren Ruhegebhaltsbezugszeiten zu beteiligen und zeitgleich ihr Ruhegebhaltsniveau zu erhöhen.

Die Grundvoraussetzung um eine höhere Anreizkompatibilität auf der Leistungsseite der Beamtenversorgung zu erreichen, ist eine adäquate Regelaltersgrenze. Aus diesem Grund muss das abschlagsfreie Pensionseintrittsalter fortlaufend an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden. Hierbei ist es keineswegs erforderlich, dass die Regelaltersgrenze im gleichen Maß wie die Lebenserwartung ansteigt. Vielmehr sollte das gesetzliche Alter für einen abschlagsfreien Pensionseintritt stets so hoch sein, dass über alle Beamtengenerationen hinweg das Verhältnis der aktiven zur passiven Dienstzeit gewahrt bleibt.²⁵⁸ Die in Kapitel 4.5 präsentierten Modellrechnungen haben gezeigt, dass dies zumindest bis zum Jahr 2030 in denjenigen Gebietskörperschaften gewährleistet sein sollte, die eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen haben. Schwierig ist es hingegen im Rahmen der derzeitigen Ruhegebhaltsformel, eine allgemeingültige versicherungsmathematisch korrekte Höhe für die Versorgungsabschläge bei vorzeitigem Pensionseintritt zu finden. Die heute geltenden 3,6% für jedes Jahr des vorgezogenen Ruhestandes sind – aufgrund der hohen Lebenserwartung der Beamten – für die Beamtenversorgung tendenziell zu hoch bemessen. Zudem reduziert dieser einheitliche Versorgungsabschlagssatz den Leistungsbarwert je nach Erwerbsbiographie unterschiedlich stark, da er vor und nach Erreichen des Höchstruhegebhaltssatzes eine quantitativ vollkommen andere Wirkung entfaltet.

Um das Beamtenrecht grundsätzlich zeitgemäß auszugestalten und die Attraktivität des öffentlichen Sektors zu erhöhen, sollte zudem die horizontale Flexibilität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft verbessert werden. Hinsichtlich der Portabilität der Versorgungs-

²⁵⁸ Im Zeitablauf könnte der kalkulatorische Beitragssatz für idealtypische Erwerbsbiographien (mit einem Pensionseintritt bei Erreichen der Regelaltersgrenze), d.h. der Beitragssatz für einen „Standard-Pensionär“, als Indikator für diese Relation dienen.

ansprüche besteht hier erheblicher Reformbedarf. Die anzustrebende horizontale Flexibilität der Anspruchshöhe wird derzeit lediglich einseitig - und zwar bei einem Wechsel in den öffentlichen Dienst - gewährleistet. Folglich wird in diesem Bereich das Ziel einer zeitgemäßen Leistungsausgestaltung nicht erreicht, da die fehlende Portabilität schwer mit den modernen Erwerbsbiographien von (jüngeren) qualifizierten Fachkräften vereinbar ist. Neben diesen strukturellen Aspekten waren für die Bestimmung des Reformbedarfs das konkrete Leistungsniveau und der soziale Ausgleich in der Beamtenversorgung entscheidend. Diesbezüglich wurde zunächst die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus ökonomischer Perspektive überprüft. Hierbei konnten im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine grundsätzlichen Verstöße festgestellt werden. Lediglich im Bereich der Mindestversorgung sind unmittelbar Reformen notwendig, um auch für verheiratete „Alleinverdiener“ den (verfassungsrechtlich) gebotene Abstand zur Grundsicherung im Alter herzustellen.

Darüber hinaus sollte künftig der Gesetzgebungsansatz einer „wirkungsgleichen“ Übertragung von Reformen aus der GRV überdacht werden. Die in der Vergangenheit erfolgte, unreflektierte Übernahme der Versorgungsabschläge und der „Riestertreppe“ hat gezeigt, dass bei derart unterschiedlich aufgebauten Alterssicherungssystemen durch „Reformübertragungen“ eine „Wirkungsgleichheit“ sehr schwer zu erreichen ist. Vielmehr sollten sich adäquate Reformansätze für die Beamtenversorgung stärker an einer systemkonformen Leistungsausgestaltung orientieren. Und schließlich besteht auch bei der Dynamisierung der Beamtenbezüge konkreter Reformbedarf. So ist langfristig weder eine systemkonforme noch ein verfassungsgemäße Versorgungshöhe aufrechtzuhalten, wenn sich die Bezüge wie in den letzten 20 Jahren entwickeln und den öffentlich-rechtlich Bediensteten eine Teilhabe an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorenthalten wird.

Die Analyse des Reformbedarfs auf der *Finanzierungsseite* hat abschließend erneut verdeutlicht, dass das Finanzierungssystem eine Schlüsselrolle einnimmt, wenn die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden soll. Dies resultiert daraus, dass die Finanzierungsaufwendungen in einem leistungsorientierten Alterssicherungssystem stets durch die Leistungszusagen determiniert sind. Dem Finanzierungssystem kommt somit „lediglich“ die Aufgabe zu, die Versorgungskosten transparent darzustellen und die Finanzierungslast verursachungsgerecht und gleichmäßig zu verteilen. Nachhaltigkeit wird hierbei dann erreicht, wenn im Rahmen der Finanzierung jegliche Lastenverschiebungen auf künftige Generationen und unsachgemäße Entnahmen aus den gebildeten Rücklagen verhindert werden. Die in dieser Arbeit angestellte Untersuchung hat diesbezüglich eindeutig ergeben, dass

die traditionelle Finanzierung aus dem laufenden Haushalt keine dieser Aufgaben erfüllen kann. Demzufolge sollte diese - rein ausgabeseitig determinierte - Steuerfinanzierung der Pensionen endgültig aufgegeben werden. Des Weiteren konnte bisher auch durch die vielerorts eingeleiteten Finanzierungsreformen in der Regel kein nachhaltiges Verfahren etabliert werden. Vielmehr werden insbesondere auf Bundes- und Länderebene die in Kapitel 3 für die Finanzierungsseite definierten Ziele verfehlt.

Im Detail besteht zunächst erheblicher Reformbedarf hinsichtlich der Kostentransparenz in den öffentlichen Haushalten. Die laufenden Versorgungskosten werden in der Regel nicht periodengerecht, d.h. in Höhe des Gegenwertes der entstandenen Versorgungsansprüche, ermittelt. Insbesondere werden die Alterssicherungskosten der Beamten im Zeitpunkt „der Beschäftigung“ nicht in voller Höhe haushaltswirksam veranschlagt. Darüber hinaus werden sowohl die existierenden ungedeckten Versorgungsanwartschaften („Altlasten“) als auch die hierfür aufgewandten Finanzmittel nicht konkret beziffert. Folglich können sie auch nirgends explizit ausgewiesen bzw. abgelesen werden. Manche Reformmaßnahmen der letzten Jahre haben diese Intransparenz auf der Finanzierungsseite der Beamtenversorgung sogar weiter verstärkt. Zu nennen sind hier z.B. die Ausweitung der impliziten Finanzierungsbeiträge der Beamten durch die Versorgungsrücklage des Bundes und der Länder sowie die derzeitigen Zuweisungssätze an Versorgungsfonds, welche häufig versicherungsmathematisch deutlich zu niedrig ausfallen und somit eine Art „Scheintransparenz“ erzeugen.

Des Weiteren steht der Gesetzgeber bei der Finanzierung vor der Herausforderung, die inter- und intragenerative Verteilung des Aufwandes langfristig fair und sachgerecht lösen zu müssen. Herausfordernd ist dies für die Gebietskörperschaften insbesondere deshalb, da in den nächsten Jahren enorme implizite Schulden im Bereich der Beamtenversorgung zu begleichen sind. Diese sind nicht zuletzt der langjährigen Fehleinschätzung der Gebietskörperschaften zuzuschreiben, sie könnten die Versorgungsleistungen der Beamten ohne ein regelgebundenes Finanzierungsverfahren gewähren. Um dem hier zum Vorschein gekommenen Problem einer kurzfristig orientierten Finanzpolitik entgegenzutreten, müssen explizite, regelgebundene Finanzierungsverfahren eingerichtet werden. Diese Verfahren sind derart auszugestalten, dass eine gleichmäßige finanzielle Belastung der heutigen und künftigen Generationen sichergestellt wird. Der Handlungsbedarf ist an dieser Stelle besonders dringend, denn es ist eine Grundvoraussetzung der intergenerativen Nachhaltigkeit, dass zunächst keine weiteren Lastenverschiebungen durch neu entstehende Versorgungsansprüche mehr ermöglicht werden.

Eine gleichmäßige Verteilung sämtlicher Finanzierungslasten der Beamtenversorgung auf heutige und künftige Steuerzahler ist darüber hinaus nur erreichbar, wenn zeitgleich ein Verfahren zur Finanzierung der bestehenden Versorgungsansprüche („Altlasten“) eingerichtet wird. Dieser Schritt ist sowohl notwendig als auch folgerichtig, da die in der Vergangenheit - aufgrund mangelnder Weitsicht oder in Unkenntnis der Finanzwirkungen im demographischen Wandel - nicht erhobenen Finanzierungsaufwendungen im Nachhinein nicht mehr eingefordert werden können. Auch bei der Erstellung von Finanzierungskonzepten für die „Altlasten“ ist Eile geboten, um die Reformen vor dem massiven Anstieg der Versorgungsausgaben ab den Jahren nach 2015 auf den Weg zu bringen. Mit Blick auf die intragenerative Nachhaltigkeit ist an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die angesprochenen Altlasten bzw. Schulden nicht einseitig auf die Beamten und Versorgungsbezieher überwältigt werden können. Dieser Personenkreis ist in dem „politökonomischen Dreieck“ aus Dienstherren/Gesetzgeber, Steuerzahler/Wähler und Beamte/Pensionäre die einzige Gruppe, welche ihrer eingegangenen „Verpflichtung“ (in Form eines lebenslangen Dienstes) vollständig nachgekommen ist.

Der aufgezeigte Reformbedarf auf der Finanzierungsseite zeigt schließlich, dass die Einrichtung eines nachhaltigen Finanzierungssystems für die Beamtenversorgung nur bei einer institutionellen Umgestaltung realistisch ist. Insbesondere Bund und Länder können eine stetige und langfristig orientierte Finanzplanung alleine nicht garantieren, die jedoch für eine nachhaltige Finanzierung von Alterssicherungssystemen unabdingbar ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass diese Gebietskörperschaften derzeit aus Versorgungsperspektive gleichzeitig die Funktion des Arbeitgebers, Versorgungsträgers, Haushälters und Gesetzgebers abzudecken haben. Um die auf der Finanzierungsseite notwendige Umsicht, Beharrlichkeit und Transparenz nicht durch Interessenskonflikte zu gefährden, müssen die Finanzierung und Auszahlung der Pensionen künftig von unabhängigen Versorgungsträgern übernommen werden. Hierdurch kann auch sichergestellt werden, dass sich die mit dem aktuellen Leistungsrecht einhergehenden Versorgungskosten tatsächlich (rechnerisch) in den Finanzierungsaufwendungen niederschlagen. Nachträgliche, unsachgemäße Leistungskürzungen an der „erdierten Versorgung“ dürften somit nur noch schwer zu begründen und durchzusetzen sein.

5.3.2 Weiterentwicklung des Versorgungssystems durch strukturelle Reformen

Nachdem ausführlich dargestellt wurde, dass aus ökonomischer Perspektive in der Beamtenversorgung nach wie vor erheblicher Reformbedarf auf der Leistungs- und der Finanzierungs-

seite besteht, erfolgte ein Blick auf die von anderen Autoren und Institutionen geäußerten Reformvorschläge. Hierbei zeigt sich, dass bei der *Reformdiskussion* nach wie vor weder die institutionellen Besonderheiten der Beamtenversorgung noch die komplexen Anreizwirkungen für Dienstherrn und Bedienstete hinreichend beachtet werden. Dies gilt insbesondere für die immer wieder zu hörende, pauschale Forderung nach einer weiteren Übertragung von Reformmaßnahmen aus der GRV. Des Weiteren muss festgestellt werden, dass manche Reformvorschläge aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Reformen der Beamtenversorgung ausblenden. In der Versorgungspraxis sowie in der Rechtsprechung fehlen hingegen Bezüge und Verknüpfungen zu zeitgemäßen finanzwissenschaftlichen oder versicherungsmathematischen Methoden und/oder Maßstäben. Vor diesem Hintergrund wurden in diesem Kapitel - aus Sicht des Autors - geeignetere Reformansätze für die Beamtenversorgung präsentiert und deren zu erwartende Wirkungen untersucht. Bei der Auswahl der Reformansätze wurde versucht, die Vereinbarkeit mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen. Der zuvor festgestellte, weitreichende Reformbedarf erfordert zwangsläufig eine Vielzahl verschiedener Reformansätze. Für die politische Durchsetzbarkeit der Vorschläge wird es entscheidend sein, dass ein konsistentes, ausgewogenes und zeitlich abgestimmtes Reformpaket „geschnürt“ wird. Hierbei sollten sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzierungsseite sämtliche Punkte angegangen werden, bei denen dringender Reformbedarf besteht (vgl. Tabelle 25).

Um eine konkrete Vergleichsbasis für die Wirkung der einzelnen Reformansätze zu erhalten, wurde zunächst dargestellt, wie sich im aktuellen *Leistungsrecht* (2011) das tatsächliche Pensionseintrittsalter – und somit die Länge der Lebensarbeitszeit - auf das Leitungsniveau und die entsprechenden Versorgungskosten auswirkt. Diese Betrachtung der Ausgangssituation verdeutlicht noch einmal die derzeitigen Anreizprobleme hinsichtlich des Pensionseintrittsverhaltens der Beamten. Zudem bestätigt sie, dass ein Großteil der Fehlanreize trotz einer Anhebung der Altersgrenzen bestehen bleibt und sich teilweise sogar verstärkt. Insbesondere ist es problematisch, dass bei der aktuellen Ausgestaltung der Beamtenversorgung ein Hin-ausschieben des Pensionseintritts häufig nicht mit einer Erhöhung des Ruhegehaltssatzes korrespondiert. Die vorgenommene Analyse der künftig zu erwartenden kalkulatorischen Beitragssätze zeigt jedoch eindeutig, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze grundsätzlich richtig ist. Parallel muss das Leistungsrecht jedoch derart ausgestaltet werden, dass sowohl die Beamten als auch der Dienstherr von einer verlängerten Lebensarbeitszeit monetär profi-

tieren. Erst hierdurch entsteht die institutionelle Voraussetzung dafür, dass beide Parteien gemeinsam das Ziel eines möglichst späten Pensionseintritts verfolgen.

Tabelle 25: Dringender Reformbedarf (aus ökonomischer Perspektive) und mögliche Reformansätze

	Reformbedarf	Reformansätze
Leistungsseite	Anreizkompatible Leistungsausgestaltung (hinsichtlich des Pensionseintrittsverhalten)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes oder vollständige Öffnung der Ruhegehaltsskala</i> • <i>Versorgungszuschläge</i>
	Zeitgemäßes Leistungsrecht (Flexibilität bei Übergang in den Ruhestand und Arbeitgeberwechsel)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Möglichkeit der Teilpensionierung</i> • <i>Unverfallbarkeit der Versorgungsansprüche</i>
	Angemessene Leistungshöhe und Dynamisierung (soziale Ausgleichsfunktion)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reform der Mindestversorgung</i> • <i>Mindestanforderungen an die Versorgungsanpassungen</i>
	Stärkung des aktiven Leistungsprinzips	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Berücksichtigung der leistungsorientierten Besoldungselemente</i> • <i>Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes oder Öffnung der Ruhegehaltsskala (s.o.)</i>
Finanzierungsseite	Kostentransparenz in den öffentlichen Haushalten (mikro- und makroökonomisch)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ansatz kalkulatorischer Beiträge auf sämtliche Besoldungsbezüge und</i> • <i>stellenbezogene Verbuchung in den jeweiligen Einzelplänen</i>
	Explizites Finanzierungsverfahren (langfristig und regelgebunden)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Abführung von Beiträgen oder Umlagen durch die Gebietskörperschaften an</i> • <i>einen unabhängigen, externen Versorgungsträger mit</i> • <i>einem Mindestaufwand i.H. der kalkulatorischen Beiträge und</i> • <i>expliziter Anlage der (überschüssigen) Mittel in Staatsanleihen</i>
	Gleichmäßige Finanzierung der „Altlasten“	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zahlung expliziter Sanierungsgelder durch die Dienstherrn</i> • <i>in Höhe der ewigen Annuität (auf den Barwert der stichtagsbezogenen „Altlasten“)</i>

Eigene Zusammenstellung

Für eine höhere Anreizkompatibilität der Leistungsausgestaltung stellt die vielerorts bereits beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze eine notwendige, jedoch keineswegs auch eine hinreichende Reformmaßnahme dar. Zusätzlich müssen, durch eine Öffnung der Ruhegehaltsskala und eine zeitgleiche Einführung von Versorgungszuschlägen, stärkere Anreize für ein

Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintritts gesetzt werden. Mit dem Versorgungszuschlag von 3,6% für jedes Jahr nach der Regelaltersgrenze wurde eine Zuschlagshöhe vorgeschlagen, die eine zur Gesamt-Ruhegehaltsskala passende Anreizwirkung garantiert. Hinsichtlich des Höchstruhegehaltssatzes wäre entweder eine vollständige Abschaffung oder eine Anhebung in Relation zur Regelaltersgrenze denkbar. In beiden Reformszenarien würde sich grundsätzlich ein anreizkompatibler Verlauf der Ruhegehaltsskala einstellen. Die Skala wäre dadurch gekennzeichnet, dass für die Beamten eine spürbare Steigerung des Ruhegehaltsniveaus möglich ist, wenn sie ihren Eintritt in den Altersruhestand aufschieben. Eine Betrachtung der zugehörigen kalkulatorischen Beiträge zeigt, dass obendrein nennenswerte Kosteneinsparungen möglich sind, wenn das neue Pensionseintrittsalter hoch genug ausfällt. Allerdings verdeutlicht der Blick auf die „Kostenfunktion“ auch, dass die potenziellen Kosteneinsparungen bei einer vollständigen Öffnung der Ruhegehaltsskala erheblich geringer ausfallen.²⁵⁹

Zeitgemäß wäre das Leistungsrecht darüber hinaus dann, wenn es sich durch eine höhere Flexibilität beim Übergang in den Ruhestand und bei einem Arbeitgeberwechsel auszeichnen würde. Einen wichtigen Beitrag hierzu könnte einerseits die Option einer Teilpensionierung leisten. In dem vorgestellten Modell könnten die Beamten am Ende ihrer Erwerbsbiographie bereits einen Teil ihrer Pension in Anspruch nehmen, ohne vollständig aus dem aktiven Dienst ausscheiden zu müssen. Hierdurch würde eine längere Erwerbsbeteiligung all jener Beamten gefördert, die nicht mehr in der Lage sind, ihren Dienst in vollem Umfang zu verrichten. Modellrechnungen zu den quantitativen Auswirkungen dieser Reform zeigen, dass durch eine Teilpensionierung die individuellen Ruhegehaltsniveaus der Beamten erhöht und gleichzeitig die kalkulatorischen Beiträge abgesenkt werden können. Beides gilt selbst dann, wenn die Ruhegehaltsskala zuvor – im obigen Sinn - auf Anreizkompatibilität ausgerichtet wurde.

Um andererseits die horizontale Flexibilität bei einem Arbeitgeberwechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft zu erhöhen, muss die Kompatibilität der Beamtenversor-

²⁵⁹ Sollen im Rahmen der Reformen dennoch besonders starke Anreize für ein spätes Pensionseintrittsalter gesetzt werden, könnte die vollständige Öffnung entweder um höhere Versorgungsabschläge oder um eine Absenkung des jährlichen Steigerungssatzes ergänzt werden. Durch beide Maßnahmen wären zusätzliche Kosteneinsparungen möglich. Der Unterschied zwischen diesen Instrumenten bestünde darin, dass ein reduzierter Steigerungssatz die Pensionen wegen Dienstunfähigkeit im gleichen Maß treffen würde.

gung mit anderen Alterssicherungssystemen verbessert werden. Die aus mehrfacher Hinsicht unzureichende Nachversicherungsmöglichkeit der ausgeschiedenen Beamten in der GRV sollte zumindest um eine zusätzliche Nachversicherung in der VBL ergänzt werden. Einfacher wäre jedoch ein „Ruhelassen“ der Pensionsansprüche bis zum endgültigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, wie es bereits in Baden-Württemberg praktiziert wird. Darüber hinaus erfordert eine umfassende Modernisierung der Beamtenversorgung die Anpassung der Regelungen zur Einkommensanrechnung und zu den Hinzuverdienstgrenzen. Konkret muss Erstere unabhängig davon erfolgen, ob Bezüge aus der Beamtenversorgung, der GRV oder einem anderen Alterssicherungssystem bezogen werden. Die Hinzuverdienstgrenzen fallen wiederum teilweise zu großzügig aus und wären bspw. mit dem Teilpensionierungsmodell schwer vereinbar.

Aufgrund der steigenden Bedeutung der Altersversorgung als personalpolitisches Instrument sollten die Reformen auch eine systemkonforme Leistungsausgestaltung und angemessene Leistungshöhe stärker fokussieren. Unter anderem sind Anpassungen an der amtsunabhängigen Mindestversorgung erforderlich, welche die explizite Leistungsuntergrenze für alle Pensionäre darstellt. Diese Leistung sollte künftig nicht mehr in Abhängigkeit von Besoldungsparametern, sondern in angemessener Relation zur Grundsicherung im Alter festgesetzt werden. Zudem ist ein Umdenken bei der Dynamisierung der Versorgungsleistungen geboten, denn nur durch Versorgungsanpassungen oberhalb der Inflationsrate kann das ausgezahlte Ruhegehalt wieder an das Niveau der „erdienten“ Pensionen herangeführt werden. Zusätzlich sind auch reale Besoldungserhöhungen notwendig, ohne die keinerlei Spielräume für „Übertragungen“ von Reformen aus der GRV mehr bestehen. Um darüber hinaus das direkte Leistungsprinzip endlich auch in der Beamtenversorgung einzuführen, sollten die leistungsorientierten Besoldungselemente zeitanteilig ruhegehaltfähig werden. In diesem Zusammenhang ist es abermals wünschenswert, dass sämtliche Dienstzeiten eine versorgungssteigernde Wirkung erhalten.

In der Summe hat die Betrachtung der Leistungsseite gezeigt, dass ein ausgewogenes Reformpaket einerseits auf die Besoldungsstruktur abgestimmt und andererseits nicht durch parallele Besoldungskürzungen konterkariert werden sollte. Darüber hinaus ist zu beachten, dass in der Beamtenversorgung, wie in jedem anderen Alterssicherungssystem auch, die Anzahl der verfügbaren „Stellschrauben“ mit der Fristigkeit der Reformen zunimmt. Den hier vorgestellten Leistungsrechtsänderungen kommt zunächst die dringliche Aufgabe zu, die strukturellen Grundlagen für ein nachhaltiges Versorgungssystem zu schaffen. Erst wenn die

im Vergleich zu anderen Alterssicherungssystemen längst überfälligen Strukturreformen durchgeführt sind, kann die Beamtenversorgung fortlaufend über das Anpassen der maßgeblichen Rechen- und Bezugsgrößen zielgerichtet gesteuert werden. Es ist durchaus denkbar, dass ein derart strukturell orientiertes Reformpaket kurzfristig zu Kostensteigerungen führt. In der Regel braucht es einige Zeit bis Individuen ihr Verhalten ändern und auf neue Anreize reagieren. Mittel- bis langfristig werden die präsentierten Reformen jedoch eine verbesserte Anreizkompatibilität, Flexibilität, Fairness und Stabilität der Versorgungsleistungen herbeiführen, indem sie eine erhebliche Wirkung auf das Verhalten der Bediensteten, Bewerber und Entscheidungsträger im öffentlichen Dienst entfalten. Anschließend sind durch eine längere und zufriedeneren Lebensarbeitszeit der Beamten nicht nur gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne sondern auch erhebliche Versorgungs- und Personalkosteneinsparungen bei den Gebietskörperschaften zu erwarten.

Anhand der in dieser Arbeit verwendeten Modellerwerbsbiographien war es möglich, verschiedene Reformmaßnahmen und mögliche Reaktionsmöglichkeiten der Beamten hinsichtlich des Pensionseintritts parallel zu simulieren (vgl. Abschnitt 5.2.2). Werden die jeweiligen Werte für den kalkulatorischen Beitragssatz in einem nächsten Schritt (analog zu Abschnitt 4.5.3) anhand der Verteilung der Versorgungszugänge gewichtet und aggregiert, lässt sich für das jeweilige Reformpakete ein Schätzwert für den kalkulatorischen Gesamtbeitragssatz berechnen. Durch einen Vergleich der hieraus resultierenden kalkulatorischen Versorgungsbeiträge (d.h. Gesamtversorgungskosten) mit den Versorgungsbeiträgen in einem Szenario ohne jegliche Reformen, kann schließlich der Korridor des Einsparpotenzials konkreter Reformpakete bestimmt werden. In Tabelle 26 wird das Einsparpotenzial der im Rahmen der Modellerwerbsbiographien quantifizierbaren Reformmaßnahmen „Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67“, „Öffnung der Ruhegehaltsskala“ und „Einführung von Versorgungszuschlägen (3,6 % p.a.)“ ausgewiesen. Die Reformpakete I und II unterscheiden sich hierbei insoweit, dass das Paket I die Variante „Anhebung des Höchstruhegehaltssatzes“ und das Paket II eine „vollständige Öffnung der Ruhegehaltsskala“ beinhaltet. Die ermittelten Einsparpotenziale beziehen sich jeweils auf einen Pensionseintritt im Jahr 2030. Hierbei wurde für das Vergleichsszenario ohne Reformen unterstellt, dass das derzeit (2011) geltende Recht unverändert bis zum Jahr 2030 fortbesteht.

Tabelle 26: Einsparpotenzial durch ausgewählte Reformen der Leistungsseite (berechnet unter Verwendung der Modellerwerbsbiographien)

Tatsächliches Pensionseintrittsalter	Kostenreduzierung Reformpaket I	Kostenreduzierung Reformpaket II
63	4,1%	4,1%
64	4,4%	4,4%
65	5,8%	4,9%
66	7,4%	5,6%
67	9,0%	6,5%

Eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die simulierten Reformen selbst bei einem bis zum Jahr 2030 konstanten Pensionseintrittsalter von 63 die laufenden Versorgungskosten (in der Realbetrachtung) jährlich um mehr als 4 % reduzieren.²⁶⁰ Darüber hinaus verdeutlicht Tabelle 26 nochmals, dass der tatsächliche Zeitpunkt des Pensionseintritts erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der jährlich anfallenden Versorgungskosten hat. Da die hier dargestellten Reformmaßnahmen allesamt starke Anreize für ein Hinausschieben des Pensionseintritts setzen, ist in der Versorgungspraxis bis zum Jahr 2030 mit einem deutlichen Anstieg des Pensionseintrittsalters zu rechnen. Erhöht sich das tatsächliche Pensionseintrittsalter der Beamten auf 65 Jahre sind bei Umsetzung des Reformpakets I Einsparungen von bis zu 6 % möglich. Insofern wird es künftig ein nicht zu unterschätzender Vorteil der Beamtenversorgung sein, dass sich eine mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit anreizkompatible Leistungsausgestaltung in Kosteneinsparungen niederschlagen kann. Eine derartige Reformausrichtung auf der Leistungsseite rechnet sich gerade bei „geräumten“ Arbeitsmärkten. Zur sozialverträglichen Umsetzung der verlängerten Lebensarbeitszeit bedarf es selbstverständlich personalpolitischer und organisatorischer Instrumente im öffentlichen Dienst. Zu nennen sind hier vor allem die Konzepte des Lebenslangen Lernens, alterns- und altersgerechter Arbeitsbedingungen sowie ein früh einset-

²⁶⁰ Diese Einsparungen sind insbesondere auf die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 und die entsprechend höheren Abschläge zurückzuführen. Hierbei ist erneut zu beachten, dass die Erhöhung der Abschläge sich nur auf die Versorgungsleistungen der Alterspensionäre und nicht auf die Ruhegehälter der wegen Dienstunfähigkeit pensionierten Beamten auswirkt.

zendes Gesundheitsmanagement. Auch das vorgestellte Modell der Teilpensionierung kann an dieser Stelle einen bedeutenden Beitrag leisten, zumal bei einer 50%-Reduzierung der regelmäßigen Arbeits- bzw. Dienstzeit im Alter von 63 Jahren und endgültigem Pensionseintritt mit 67 weitere Kosteneinsparungen von ca. 4% möglich sind. Gelingt es darüber hinaus durch die o.g. personalpolitischen Konzepte den Anteil der dienstunfähigen Beamten zu reduzieren und/oder das durchschnittliche Eintrittsalter von Dienstunfähigkeit hinauszuschieben, dürfte eine Gesamtreduktion der Versorgungskosten um mehr als 10% nicht unrealistisch sein.

Entscheidend für den Gesamterfolg der Reformen wird es trotz der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten sein, dass die in diesem Kapitel beschriebenen Reformen bei der *Finanzierung der Versorgungsleistungen* schnellstmöglich und konsequent umgesetzt werden. Nur in diesem Fall wirkt sich ein längeres, gesünderes Arbeiten umgehend und in jeder künftigen Periode auch auf die Höhe der Finanzierungsaufwendungen aus. Zudem kann in einem leistungsdefinierten Alterssicherungssystem nur ein intelligent ausgestaltetes Finanzierungssystem für die gleichmäßige Verteilung der Finanzierungslasten sorgen. An erster Stelle muss die ausgaben- seitig determinierte Finanzierung der Pensionen aus dem laufenden Haushalt aufgegeben werden, wenn künftig Lastenverschiebungen auf nachfolgende Generationen und Verzerrungen bei der Haushalts- und Personalpolitik vermieden werden sollen. Um dies zu erreichen, sind auf der Finanzierungsseite der Beamtenversorgung folgende Reformmaßnahmen notwendig (vgl. hierzu auch Tabelle 25):

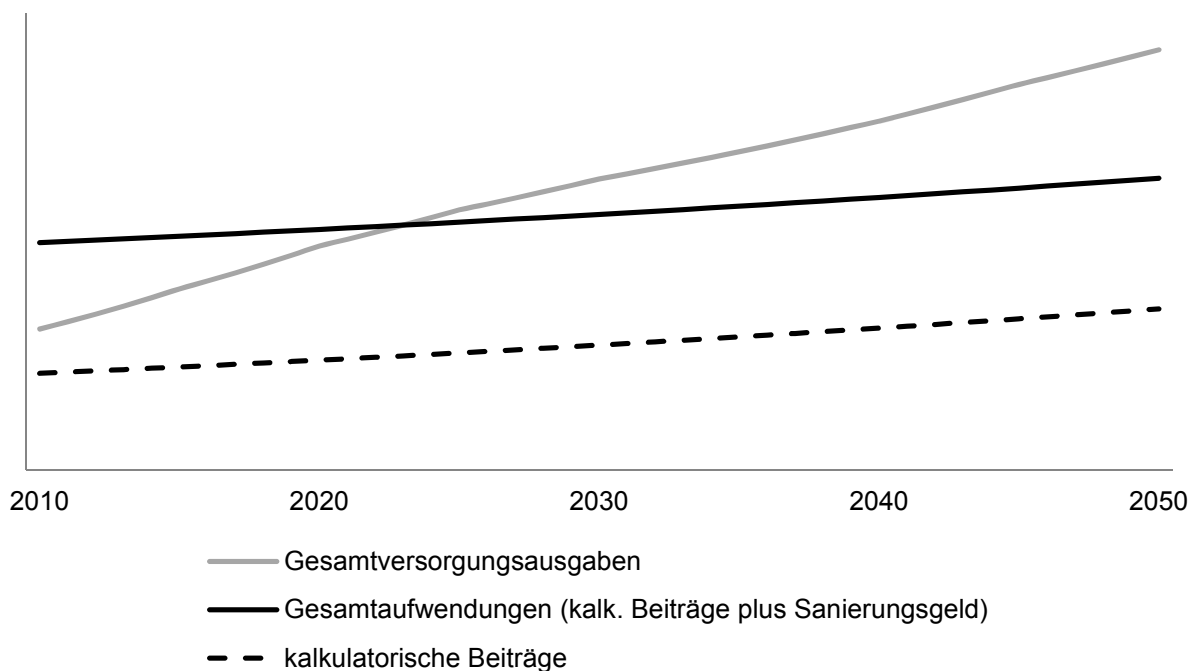
1. In den öffentlichen Haushalten muss Versorgungskostentransparenz gewährleistet werden. Zu diesem Zweck sind auf sämtliche Besoldungsbezüge kalkulatorische Versorgungsbeiträge zu erheben. Hierdurch werden die stellenbezogenen Versorgungskosten den einzelnen Haushaltskapiteln periodengleich und sachgerecht bereits dann zugeordnet, wenn die Versorgungsanwartschaften entstehen. Darüber hinaus bilden die kalkulatorischen Beiträge die finanziellen Auswirkungen sämtlicher Leistungsrechtsänderungen umgehend budgetwirksam ab.
2. Um sicherzustellen, dass keine weiteren Lasten auf künftige Generationen verschoben werden, ist ein explizites, langfristig ausgerichtetes und regelgebundenes Finanzierungsverfahren zu verwenden. Um eine transparente Gesamtfinanzierung zu ermöglichen, sollten hierbei die ab dem Einführungsstichtag fortlaufend entstehenden Versorgungsanwartschaften („Neu-Ansprüche“) rechnerisch getrennt von den bestehenden „Altlasten“ finanziert werden. Konkret kann dies sowohl über ein reines Kapitaldeckungs- als auch ein adäquat ausgestaltetes Umlageverfahren erfolgen. Entscheidend ist für eine sachgemäße

Finanzierung, dass in jeder Periode zumindest Finanzierungsaufwendungen in Höhe der kalkulatorischen Beiträge erhoben werden und in den nächsten Jahrzehnten ein Kapitalstock zur späteren Abfederung der schwindenden Finanzierungsbasis aufgebaut wird. Solange sich die Verschuldungssituation der Gebietskörperschaften nicht maßgeblich ändert, sollte die Anlage der Finanzierungsmittel allerdings in eigenen Staatsschuldtiteln erfolgen.

3. Zusätzlich sind in einem zweiten „Teilverfahren“ die erforderlichen Aufwendungen zur Finanzierung bestehender „Altlasten“ in Form von zum Umstellungstichtag bestehenden Versorgungsanwartschaften, d.h. Teilansprüchen, und laufenden Versorgungsbezügen aufzubringen. Eine intergenerativ gleichmäßig verteilte Finanzierung dieser „Altlasten“ lässt sich durch die Zahlung jährlich konstanter Sanierungsgelder für die Beamtenversorgung erreichen. Um die Ausfinanzierung der „Altlasten“ sicherzustellen, muss die Höhe der Sanierungsgelder durch die Berechnung einer ewigen Annuität aus dem Barwert der bestehenden „Altlasten“ ermittelt werden. Da diese Sanierungsgelder in keinem Zusammenhang mit den aktiven Beamtenverhältnissen stehen, sind sie aus dem allgemeinen Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft zu erbringen und wären sachgerecht dem Einzelplan „Allgemeine Finanzwirtschaft“ zu zurechnen.
4. Die Berechnungen zu den drei voranstehenden Maßnahmen sollten - genau wie die fortlaufende Erhebung des gesamten Finanzierungsaufwandes, die Verwaltung des Versorgungskapitals und die Auszahlung der Versorgungseleistungen – stets einem unabhängigen Versorgungsträger übertragen werden. Nur auf diesem Weg kann die Standhaftigkeit und Objektivität bei den erforderlichen langfristig ausgerichteten Entscheidungen und Prognosen gegen kurzfristige Wiederwahlinteressen der Politik durchgesetzt werden.

In der Summe ergeben sich durch diese Reform der Finanzierungsseite vollkommen andere Zahlungsströme und Haushaltsbuchungen als bei der bisherigen Finanzierung aus dem laufenden Haushalt. Insbesondere wird der jährlich anfallende Versorgungsaufwand von den zeitgleich fälligen Versorgungsleistungen entkoppelt und sachgerecht mit den aktiven Beamtenverhältnissen verknüpft.

Abbildung 38: Schematische Darstellung der Zahlungsströme zur Gesamtfinanzierung



Eigene Darstellung

Abbildung 38 fasst die Zahlungsströme des Finanzierungssystems noch einmal graphisch zusammen. Die Darstellung verdeutlicht abschließend, dass einerseits in den nächsten rund 15 Jahren deutlich höhere Versorgungsaufwendungen als sie derzeit erhoben werden unausweichlich sind. Nur auf diesem Weg kann die erforderliche Kapitalbildung realisiert und eine langfristige Ausfinanzierung der Beamtenversorgung erreicht werden. Andererseits zeigt sich, dass durch die Finanzierungsumstellung ab Mitte der 2020er Jahre im Vergleich zum Status quo erheblich niedrigere Aufwendungen anfallen. Zu diesem Zeitpunkt unterschreiten in Abbildung 38 die neuen Gesamtaufwendungen erstmals die Gesamtversorgungsausgaben, welche derzeit die Finanzierungsaufwendungen bestimmen. Folglich wird die Finanzierungsreform genau zu dem Zeitpunkt die ersten Entlastungen bringen, wenn der verhältnismäßig stärkste Anstieg der Versorgungslasten in den öffentlichen Haushalten bevorsteht. Ob es für die jeweiligen Gebietskörperschaften ratsam ist, im Rahmen dieser Reformen vollständig auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzustellen oder ein nachhaltiges Mischverfahren einzuführen, sollte im Einzelfall geprüft werden. Grundsätzlich hätte ein Mischverfahren den Vorteil, dass der zu bildende Kapitalstock etwas kleiner ausfällt. Unabhängig für welches Verfahren sich die Gebietskörper entscheiden, kann der zusätzliche Aufbau einer Schwankungsreserve empfehlenswert sein.

6 Schlussbetrachtung und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat sich aus verschiedenen Blickwinkeln ausführlich mit den Reformen der Beamtenversorgung auseinandergesetzt. Hierbei bestand das Ziel darin, sowohl die bisherigen Reformmaßnahmen der letzten Jahre als auch den aktuellen Reformbedarf und mögliche Reformansätze des Versorgungssystems aus ökonomischer Perspektive zu beleuchten. In einem ersten Schritt wurde deshalb überprüft, welchen Beitrag die Reformen der vergangenen Jahre dazu geleistet haben, die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten. Bei der Beantwortung dieser Frage ist es von besonderer Bedeutung, dass die Beamtenversorgung in Deutschland ein Sondersystem der sozialen Sicherung darstellt. Der eingangs vorgenommene institutionelle Vergleich mit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hat neben einigen Gemeinsamkeiten vor allem diverse Unterschiede zwischen den beiden Alterssicherungssystemen aufgezeigt. Insbesondere muss die bifunktionale Beamtenversorgung, aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG, im Alter nicht nur die Regel- sondern auch die betriebliche Zusatzversorgung der Beamten leisten. Hinsichtlich der Finanzierung ist die Tatsache hervorzuheben, dass zur Abdeckung der Pensionen keine konkreten Beitragszahlungen fließen. Vielmehr werden die Versorgungsleistungen traditionell aus den laufenden Haushalten der Gebietskörperschaften finanziert, ohne dass explizite Finanzierungsaufwendungen erhoben werden.

Um den Erfolg der bisherigen Reformen beurteilen zu können, wurden sowohl theoretische Überlegungen zu den Reformauswirkungen angestellt als auch quantitative Analysen zum Status quo des Versorgungssystems vorgenommen. Hierbei haben sich eine Reihe altbekannter und erwarteter Ergebnisse bestätigt. Darüber hinaus konnten eine Vielzahl neuer Erkenntnisse gewonnen und zudem einige Vorurteile zur Versorgung der Beamten „aus der Welt geschafft“ werden. Unter anderem hat bereits die qualitative Betrachtung der seit 1989 durchgeführten Reformen verdeutlicht, dass die Leistungsseite der Beamtenversorgung in den vergangenen 20 Jahren einem permanenten Anpassungsprozess unterzogen wurde. Der überwiegende Teil der in dieser Zeit umgesetzten Reformmaßnahmen hatte Leistungskürzungen für die Beamten bzw. Pensionäre zur Folge. Hier stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber bisher der Auffassung war, die Beamtenversorgung allein durch Kosteneinsparungen auf Nachhaltigkeit ausrichten zu können? Erklären lässt sich der Tenor der Reformpolitik zumindest teilweise durch die so genannte „wirkungsgleiche Übertragung“ von Reformen aus der GRV, welche sich in dem betrachteten Zeitraum als Leitprinzip für die Reformen der Beamtenver-

sorgung etabliert hat. Allerdings zeigt auch hier ein genauerer Blick auf die einzelnen Reformmaßnahmen, dass dieses Prinzip bisher nur selten sachlich korrekt angewendet wurde. Vor dem Hintergrund der systemimmanenten Unterschiede der beiden Sicherungssysteme stellt sich deshalb für die Zukunft die Frage, ob die Idee der „Reformübertragung“ tatsächlich für das Erreichen einer „Wirkungsgleichheit“ geeignet ist. Ohnehin wäre es künftig notwendig, die Indikatoren und Kennzahlen zu definieren und transparent zu machen, auf welche sich die gleiche Wirkung der Reformen beziehen soll.

Bestätigt hat sich das seit längerem bekannte Ergebnis, dass in den vergangenen Jahrzehnten im Bereich der Beamtenversorgung erhebliche finanzielle Lasten auf künftige Generationen verschoben wurden. Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch die traditionelle Finanzierung der Versorgungsleistungen aus dem laufenden Steueraufkommen, welche sich ausschließlich an den gerade fälligen Versorgungsleistungen orientiert. Die zeitgleich entstehenden Versorgungsansprüche werden hingegen nicht periodengerecht als Versorgungskosten veranschlagt. Dies ist vor allem deshalb unsachgemäß, da ab Mitte der 1960er Jahre eine deutliche Ausweitung des aktiven Beamtenbestandes erfolgt ist. Eine finanzielle Vorsorge für die hierdurch künftig ansteigenden Versorgungsausgaben wurde bisher in keinem nennenswerten Umfang getroffen. Dieses Versäumnis wird die Gebietskörperschaften – und hier vor allem die Länder – spätestens ab dem Jahr 2025 vor enorme Finanzierungsprobleme stellen. Die in der vorliegenden Arbeit präsentierten Vorausberechnungen haben - unter Berücksichtigung aktueller Prognosen zur Entwicklung der Lebenserwartung - gezeigt, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfänger in den Gebietskörperschaften im Status quo bis zum Jahr 2050 um fast 70% erhöhen wird. Auch weisen die entsprechenden Modellrechnungen für die nächsten Jahre einen stärkeren Anstieg der Versorgungsausgaben aus, als in den Versorgungsberichten der Bundesregierung berechnet.

Für die Bewertung der bisherigen Reformen ist jedoch entscheidend, dass die bereits erfolgten Leistungseinschnitte nicht annähernd ausreichen werden, um - bei einer Beibehaltung des bisherigen Finanzierungsverfahrens - die künftige Finanzierbarkeit der Versorgungsleistungen sicherzustellen. Vielmehr werden die Versorgungssteuerquoten der Länder in den nächsten 20 Jahren deutlich ansteigen, obwohl die bisherigen Einschnitte die künftigen zu erwartenden Versorgungsausgaben bereits um rund 10% reduziert haben. Die Größenordnung der Einsparungen und des Anstiegs der Versorgungssteuerquoten zeigt, dass der steigenden „Versorgungslast im öffentlichen Dienst“ nicht ausschließlich durch Kürzungen auf der Leistungsseite begegnet werden kann. Bei einer solchen Reformpolitik wäre ein dem bifunktionalen Si-

cherungsziel der Beamtenversorgung entsprechendes Leistungsniveau nicht mehr aufrecht zu halten. Da zudem von den heute existierenden Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen nur sehr geringe Entlastungswirkungen zu erwarten sind, lassen sich die Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften grundsätzlich nur über eine anderweitige Reduzierung der Versorgungsausgaben und/oder eine Erhöhung der aufzuwendenden Finanzierungsmittel lösen²⁶¹.

Um diese grundlegende Erkenntnis in konkrete Handlungsempfehlungen überführen zu können, wurde in der vorliegenden Arbeit die Analyse der Gesamtversorgungsausgaben um eine detaillierte Untersuchung der individuellen Reformauswirkungen auf die Leistungshöhe und deren Rückwirkungen auf die Finanzierungsseite ergänzt. Als Analyseinstrument wurden hierbei Modellerwerbsbiographien verwendet, deren methodische Stärke die Simulationsmöglichkeit unterschiedlicher Versorgungsrechtslagen und Merkmalsausprägungen bei ansonsten identischen Erwerbverläufen ist. Die so für verschiedene Laufbahngruppen erstellten Modellrechnungen zeigen, dass

- vor allem die Reformmaßnahmen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 zu einer deutlichen Absenkung des Brutto-Ruhegehaltsniveaus der Beamten geführt haben und
- sich dieses Niveau bis zum Jahr 2030 je nach Laufbahngruppe und Geschlecht recht unterschiedlich entwickeln wird.

Letzteres lässt sich dadurch erklären, dass das Ruhegehaltsniveau für Frauen und im höheren Dienst bei einem Hinausschieben des tatsächlichen Pensionseintrittsalters tendenziell ansteigen kann. Für Männer und in den unteren Laufbahngruppen wird es hingegen bestenfalls konstant bleiben, da hier in der Regel bereits heute der Höchstruhegehaltssatz erreicht wird. Derzeit, d.h. bei einem Pensionseintritt im Jahr 2011, liegt das Brutto-Ruhegehaltsniveau der Beamten bei Erreichen einer Altersgrenze zwischen 60% und 67% der letzten Besoldung. Sie erhalten demnach im Durchschnitt ein deutlich geringeres Alterssicherungsniveaus als die maximal möglichen 71,75%.

Die entsprechenden Netto-Ruhegehaltsniveaus der jeweiligen Modell-Beamten liegen derzeit zwischen 59% und 74%. Eine vergleichende Analyse dieser Kennzahl ermöglicht Aussagen über die relative Angemessenheit der heutigen Versorgungsbezüge. Hierbei zeigt sich, dass

²⁶¹ Hinsichtlich der letztgenannten Maßnahme ist darüber hinaus zu klären, wie die höheren Finanzierungsaufwendungen über die beteiligten Generationen hinweg zu verteilen sind.

auch nach den Reformen der letzten Jahre das systeminterne „Abstandsgebot“ zwischen den Laufbahngruppen grundsätzlich eingehalten wird. Kritisch ist hingegen die Tatsache zu bewerten, dass sich die jeweilige Länge der Lebensarbeitszeit nur unzureichend in der Höhe der Ruhegehaltsniveaus widerspiegelt. Darüber hinaus zeigen Vergleiche mit systemexternen Bezugsgrößen, dass die Netto-Ruhegehälter der Beamten keineswegs unüblich hoch ausfallen. Vielmehr erreichen die Beamten im mittleren Dienst derzeit ein Netto-Ruhegehaltsniveau, welches unter dem Netto-Versorgungsniveau der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst, aus GRV und VBL, liegt. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil im Rahmen des 2001 durchgeführten Systemwechsels der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst das dortige Sicherungsniveau deutlich reduziert wurde.

Weiterhin ist es mit Blick auf die Angemessenheit der Versorgungsbezüge besorgniserregend, dass die amtsunabhängige Mindestversorgung nicht mehr in allen Fällen ein Ruhegehaltsniveau über der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter sicherstellen kann. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass mittlerweile auch im Bereich der Beamtenversorgung das Risiko der Altersarmut besteht. Darüber hinaus belegen ergänzende Modellrechnungen zu dem aus ökonomischer Sicht „erdienten“ Ruhegehaltsniveau, dass derzeit die Grenzen für pauschale Kürzungen am Versorgungsniveau erreicht sein dürften. Diese Modellrechnungen zeigen eindeutig, dass die öffentlichen Arbeitgeber heute sogar höhere Ruhegehälter zahlen könnten, als sie sich nach heutigem Versorgungsrecht ergeben, wenn die Gebietskörperschaften nicht in der Vergangenheit das Rücklagenprinzip missachtet hätten. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sachgerecht, dass die Dienstherren ihren Beamten über viele Jahre hinweg einen erheblichen Sonderbeitrag durch eine fortlaufende „Besoldungszurückhaltung“ abverlangt haben.

Auf der anderen Seite kann durch die Berechnung so genannter kalkulatorischer Beitragssätze für die Beamtenversorgung nachvollzogen werden, wie sich die bisherigen Reformen auf die (individuellen) Versorgungskosten ausgewirkt haben. Die entsprechenden Analysen anhand der Modellerwerbsbiographien zeigen (in der Basisvariante), dass

- sich diese kalkulatorischen Beiträge einerseits durch die Leistungskürzungen aus dem Jahr 2001 um bis zu 2,8 Prozentpunkte reduziert haben und
- andererseits die bisher beschlossenen Reformmaßnahmen nicht ausreichen werden, um den künftigen Anstieg der individuellen Versorgungskosten aufzuhalten.

Der in den nächsten Jahrzehnten zu erwartende Anstieg der kalkulatorischen Beitragssätze steht dabei nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beamtenstruktur oder der unterlassenen Rücklagenbildung, sondern ist weitestgehend auf die wachsende Lebenserwartung zurückzuführen. Wird die heutige Versorgungszugangsverteilung zugrunde gelegt, wäre bis zum Jahr 2050 mit einem Anstieg des kalkulatorischen Gesamtbeitragssatzes für die Beamtenversorgung um ca. 2 Prozentpunkte zu rechnen. Für Pensionseintritte im Jahr 2011 beläuft sich dieser Beitragssatz noch auf gut 27%. Künftig wird sich der kalkulatorische Beitragssatz, welcher als Gegenwert der laufend zugesprochenen Versorgungsansprüche zu verstehen ist, jedoch auf über 29% der Besoldungsbezüge erhöhen.

Um den steigenden finanziellen Lasten aus der Beamtenversorgung zusätzlich entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber den Beamten in den vergangenen Jahren reale Besoldungserhöhungen verwehrt. Auch diese Maßnahme wirkt sich in zweifacher Hinsicht auf die Alterseinkommen der Beamten aus. Einerseits erfolgt die Ruhegehaltsberechnung bzw. die Dynamisierung auf Basis der aktuellen Besoldungstabellen. Die Pensionäre haben in den vergangenen Jahren demnach nicht einmal mehr einen Inflationsausgleich aus ihren Versorgungsanpassungen erhalten. Andererseits müssen auch die Beamten seit Übertragung der „Riestertreppe“ eine ergänzende private Altersvorsorge aus ihren laufenden Besoldungsbezügen bestreiten, um ihr Alterseinkommensniveau konstant zu halten. Diese Beiträge konnten im öffentlichen Dienst, anders als in vielen Branchen der Privatwirtschaft, in den letzten Jahren nicht einmal anteilig aus realen Einkommenszuwächsen aufgebracht werden. In der Gesamtbetrachtung beschränkte sich die bisherige Reformstrategie der Gebietskörperschaften somit überwiegend auf den Versuch, die Versorgungsausgaben durch diverse Leistungskürzungen überschaubar zu halten. Hierbei zeigte sich eindeutig ein Dilemma dieser Reformpolitik: Obwohl das Leistungsniveau der Beamtenversorgung seit 20 Jahren fortlaufend reduziert wurde, konnten die künftig bevorstehenden Finanzierungsprobleme nicht abgewendet werden.

Konsequenterweise kommt die anhand zeitgemäßer Zielkriterien vorgenommene Beurteilung der derzeitigen Situation des Versorgungssystems zu dem Ergebnis, dass es bisher nicht gelungen ist, die Beamtenversorgung umfassend auf Nachhaltigkeit auszurichten. Hierfür waren die Reformen der letzten Jahre unzureichend und bestimmte Reformmaßnahmen auch kaum geeignet. Das in der Vergangenheit angewandte Reformkonzept fortlaufender Leistungsein-schnitte steht, nicht zuletzt in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels, gleich mehreren Anforderungskriterien an die Leistungsseite entgegen. Zu nennen sind hier insbesondere ein systemkonformes Leistungsniveau sowie eine angemessene Dynamisierung. Auf der an-

deren Seite ist es bis heute nicht gelungen, die Verschiebung finanzieller Lasten auf künftige Generationen durch eine langfristig orientierte Finanzplanung und entsprechende Rücklagenbildung zu unterbinden. Nach wie vor fällt in jeder Haushaltsperiode die Versorgungssteuerquote der deutschen Gebietskörperschaften, mit Blick auf die bestehenden Versorgungsansprüche der aktiven Beamten, bei weitem zu niedrig aus. Aus diesen Gründen ist der Beamtenversorgung in erster Linie erheblicher struktureller Reformbedarf - und zwar auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite - zu bescheinigen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass die bisherige Reformstrategie bereits von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung nur wenig geeignet war, um die Beamtenversorgung so zu verändern, dass sie einem ausgewogenen Nachhaltigkeitskonzept gerecht werden kann.

Es stellt sich deshalb die Frage, an welchen Stellen und Hebeln künftige Reformen ansetzen sollten, um das Versorgungssystem im o.g. Sinn verlässlicher und zukunftssicher auszugestalten. Auf der Leistungsseite scheinen hierfür vor allem Reformen erforderlich zu sein, die ein zeitgemäßes und anreizkompatibles Versorgungsrecht etablieren. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil der öffentliche Dienst künftig darauf angewiesen sein wird, einerseits das Potenzial älterer Fachkräfte besser zu nutzen und andererseits seine Attraktivität als Arbeitgeber an sich zu erhöhen. Aus ökonomischer Sicht ist die Ausgestaltung des Leistungsrechts derzeit insbesondere deshalb problematisch, weil ein Hinausschieben des Pensionseintritts häufig nicht mit einer Erhöhung des Ruhegehaltssatzes korrespondiert. Schließlich sind in der aktuellen Situation, die größten Effizienzreserven in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit der Beamten zu suchen. Um dahingehend eine höhere Anreizkompatibilität der Versorgungsleistungen zu erreichen, stellt die vielerorts bereits beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre eine absolut notwendige Voraussetzung dar. Zusätzlich sind jedoch die monetären Anreize für ein tatsächliches Hinausschieben des Pensionseintritts zu stärken. Konkret könnte dies durch eine Öffnung der Ruhegehaltsskala (um mindestens zwei Jahre) und eine zeitgleiche Einführung von Versorgungszuschlägen geschehen.

Zur sozialverträglichen Umsetzung einer längeren Lebensarbeitszeit sollten zusätzlich Konzepte des lebenslangen Lernens, alters- und altersgerechter Arbeitsbedingungen sowie ein Gesundheitsmanagement etabliert werden. Wünschenswert wäre es auch, wenn das Versorgungsrecht beim Übergang in den Ruhestand und bei einem Arbeitgeberwechsel eine höhere Flexibilität unterstützen würde. Hier könnten das in Abschnitt 5.2.2 vorgestellte Modell einer Teilpensionierung und die Unverfallbarkeit der Versorgungsansprüche einen wichtigen Beitrag leisten. Letzteres wäre bspw. durch die Einführung eines „Altersgeldes“ realisierbar, wie

es bereits in Baden-Württemberg existiert. Ein Versorgungsrecht, das sowohl anreizwirksam ausgestaltet ist als auch die aktive Dienstzeit konsistent abbildet, würde zudem den Rückgang der kostenintensiven Frühpensionierung fördern. Flexiblere Übergangsmöglichkeiten in den Ruhestand würden zudem den individuellen Arbeitswünschen der Beamten gerecht werden und die Chance bieten, im Alter höhere Versorgungsbezüge zu erreichen.

Des Weiteren sollten die Reformen der Beamtenversorgung künftig eine systemkonforme Leistungsausgestaltung und angemessene Leistungshöhe stärker fokussieren. Hierdurch könnte das in den vergangenen Jahren verloren gegangene Vertrauen hinsichtlich der versprochenen Höhe der „Versorgungszusagen“ zurückzugewonnen werden. Die in der vorliegenden Arbeit angeregten Strukturreformen sollen dabei die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Versorgungsniveau künftig durch ein Anpassen der Berechnungsgrößen transparent und zielgerichtet feinjustiert werden kann. Keinesfalls dürfen die vorgestellten Reformvorschläge per se als Leistungsausweitungen missverstanden werden. Wie die entsprechenden Modellrechnungen zu den Reformansätzen gezeigt haben, besteht eine Besonderheit der Beamtenversorgung darin, dass die Versorgungskosten maßgeblich durch das tatsächliche Pensionseintrittsalter der Beamten bestimmt werden. Dieser Effekt kann in Zukunft von Nutzen sein, da durch eine längere (zufriedene) Lebensarbeitszeit nicht nur gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne sondern Versorgungskosteneinsparungen erzielt werden können. Das konsequente Ziel der Reformen ist es daher, starke Anreize für ein Hinausschieben des Pensionseintritts zu setzen. Hierdurch soll erreicht werden, dass das durchschnittliche Pensionseintrittsalter in den nächsten Jahren sukzessive ansteigt. Gelingt es darüber hinaus den relativ hohen Anteil an dienstunfähigen Beamten zu reduzieren und/oder das Durchschnittsalter beim Eintreten der Dienstunfähigkeit zu erhöhen, wäre bis 2030 insgesamt eine Versorgungskostenreduktion um mehr als 10% möglich.

Die Analyse des Reformbedarfs und die Berechnungen zu den potenziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformansätze haben deutlich gemacht, dass es auf der Leistungsseite durch zeitgemäße und anreizwirksame Maßnahmen gelingen kann, sowohl den Anstieg der individuellen Versorgungskosten aufzuhalten als auch ein weiteres Absinken des Ruhegehaltsniveaus zu verhindern. Entscheidend für die langfristige Verlässlichkeit der Beamtenversorgung ist es jedoch, dass die längst überfälligen Reformen auf der Finanzierungsseite umgesetzt werden. Insbesondere müssen die Gebietskörperschaften akzeptieren, dass strukturelle Veränderungen im aktiven Beamtenbestand nur in einem expliziten und langfristig ausgerichteten Finanzierungsverfahren berücksichtigt werden können. Die rein ausgabenseitig determinierte

Finanzierung der Pensionen aus dem laufenden Haushalt muss deshalb aufgegeben werden. Vielmehr ist es notwendig, innerhalb der öffentlichen Haushalte Versorgungskostentransparenz durch die Erhebung von kalkulatorischen Beiträgen auf die laufende Besoldung herzustellen. Hierdurch würde einerseits der heutige Gegenwart der zugesprochenen Versorgungsansprüche perioden- und sachgerecht den einzelnen Beamtenstellen zugerechnet. Andererseits könnte über die Entwicklung der für jede Laufbahn- und Beamtengruppe spezifischen Beitragssätze die „Finanzierbarkeit“ des jeweils gültigen Leistungsrechts im Zeitablauf kontrolliert werden.

Um künftig auszuschließen, dass weitere finanzielle Lasten auf nachrückende Generationen verschoben werden, ist es in jedem Fall erforderlich, eine unabhängige, externe Versorgungsinstitution mit der Finanzierung der Versorgungsleistungen zu betrauen. Nur eine solche Institution kann langfristig garantieren, dass die Höhe der zu veranschlagenden Beitragssätze versicherungsmathematisch korrekt berechnet wird und in jeder Periode langfristig ausreichende Finanzierungsaufwendungen erhoben werden. Im Detail käme dem Versorgungsträger die Aufgabe zu, jährlich die Abführung der im Rahmen eines regelgebundenen Finanzierungsverfahrens notwendigen Gesamtaufwendungen, die Verwaltung des Versorgungskapitals und die Auszahlung der Versorgungleistungen sicherzustellen. Es bietet sich im Rahmen der Reform des Finanzierungssystems zudem an, ab einem Umstellungsstichtag die fortlaufend neu entstehenden „Versorgungsanwartschaften“ der Beamten getrennt von den bestehenden „Altlasten“ zu finanzieren. Dies würde einerseits die Transparenz des gesamten Finanzierungssystems erhöhen und andererseits eine intergenerativ gleichmäßige Verteilung der „Altlasten“ ermöglichen, indem zu diesem Zweck ein für alle künftigen Generationen konstantes Sanierungsgeld berechnet und erhoben wird. Ein solches Sanierungsgeld wäre verursachungsgerecht allein von den Gebietskörperschaften zu tragen. Ob es für die einzelnen Gebietskörperschaften hierbei vorteilhafter ist, die Finanzierung auf eine vollständige Kapitaldeckung oder ein nachhaltiges Mischverfahren umzustellen, sollte im Einzelfall geprüft werden. In beiden Fällen ist eine Glättung der finanziellen Belastung über die Generationen hinweg, durch Rücklagenbildung und die Nutzung von Zinserträgen, möglich.

Die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit haben gezeigt, dass ein derart transparentes Finanzierungsverfahren für eine nachhaltige Beamtenversorgung unerlässlich ist und zudem einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung des bevorstehenden Anstiegs der Versorgungsausgaben leisten kann. Ab Mitte der 2020er Jahre würden sich bei Umsetzung des Vorschlags die jährlichen Gesamtaufwendungen für die Beamtenversorgung im Vergleich zum Status quo

deutlich reduzieren. Die vorgeschlagene stellenbezogene Kostenzurechnung kann zudem den im demographischen Wandel erforderlichen Umbau der Stellen- und Aufgabenstruktur erleichtern. Auch aus politökonomischer Perspektive scheint das am Ende von Kapitel 5 vorgestellte „Reformpaket“ umsetzbar und ausgewogen zu sein, zumal es der Beamtenversorgung eine allmähliche und „sanfte“ Weiterentwicklung zu einem modernen sozialen Sicherungssystem ermöglichen würde. Werden jedoch die angemahnten Reformen nicht zügig angegangen, droht in spätestens 15 Jahren vor allem den Bundesländern eine „Versorgungskrise“ - wenn nicht sogar der Kollaps des gesamten Versorgungssystems. Ein solches Szenario dürfte mit drastischen Leistungskürzungen und unausgewogenen ad hoc Entscheidungen einhergehen. Die beteiligten Akteure sind deshalb gut beraten, die notwendigen Reformen nicht weiter aufzuschieben, zumal sich der Handlungsdruck stetig verstärken und zeitgleich der Handlungsspielraum weiter einschränken wird.

Den Befürwortern einer besonders radikalen Sparpolitik im Bereich der Beamtenversorgung dürfte die vorliegende Arbeit hingegen gezeigt haben, dass die bevorstehenden Probleme der Beamtenversorgung keineswegs aus einer Überversorgung der Beamten resultieren. Vielmehr sind sie auf alte „verkrustete“ Strukturen und die vollkommene Abstinenz eines adäquaten Finanzierungsverfahrens zurückzuführen. In diesem Kontext sei abschließend der Hinweis an die Vertreter der Rechtswissenschaft erlaubt, dass der Art. 33 Abs. 5 GG einer Modernisierung der Beamtenversorgung nicht entgegenstehen sollte. Aus ökonomischer Perspektive hat die Vergangenheit gezeigt, dass eine Gesetzgebung und Rechtsprechung, die zu stark den Bezug zum preußischen Beamtenrecht des 19. Jahrhunderts sucht und hierbei den verfassungsrechtlichen Auftrag der Fortentwicklung des Beamtenrechts vernachlässigt, ähnlich kontraproduktiv sein kann wie eine fortlaufende Kürzung der Dienstbezüge.

Literaturverzeichnis

Aaron, H. J. 1966: The Social Insurance Paradox, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, Jg. 32, S. 371–374.

Altis, A. 2011: Entwicklungen im Bereich der Beamtenversorgung, in: Wirtschaft und Statistik, H. 02/2011, S. 164–171.

Andel, N. 1998: Finanzwissenschaft. Tübingen.

Anz, H. 1955: Der Besoldungsgesetzesentwurf der Bundesregierung. Die Beamtenbesoldung im Rahmen des allgemeinen Lohngefüges, in: Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 26. November 1955, Nr. 222, S. 1880–1884.

Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung e.V. (AKA) o.A.: Die Finanzierung der Beamtenversorgung, München. Internet: http://portal.versorgungskammer.de/portal/page/portal/aka/veroeffentlichungen/aktuell_200211.pdf (25.02.2010).

Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Neubauer, J. 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste. Wiesbaden.

Baden, E. 2007a: Grundzüge der Beamtenversorgung. Überblick über die Berechnungsgrundsätze, in: Der Personalrat, Jg. 24, H. 4, S. 149–156.

Baden, E. 2007b: Grundzüge der Beamtenversorgung. Überblick über die Hinterbliebenenversorgung, in: Der Personalrat, Jg. 24, H. 5, S. 194–197.

Baden, E. 2007c: Grundzüge der Beamtenversorgung. Überblick über Ruhensberechnungen, in: Der Personalrat, Jg. 24, H. 11, S. 465–471.

Bamberger, C. 2008: Amtsangemessene Alimentation. Herausforderungen an den Rechtsbegriff im Verlauf der Jahre 2003 bis 2008, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 56, H. 11, S. 361–365.

Battis, U. 1998: Beamtenversorgung, in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 117–127.

Battis, U. 2005: Zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 53, H. 10, S. 325–329.

- Battis, U. 2010: Reform des Beamtenrechts - eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 58, H. 1-2, S. 21–24.
- Battis, U./Kersten, J. 2000: Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten - Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14a BBesG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 19, H. 12, S. 1337–1343.
- Becker, I./Hauser, R. 2009: Soziale Gerechtigkeit - ein magisches Viereck : Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde, Berlin.
- Becker, J./Algermissen, L./Falk, T. 2007: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung - Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management. Berlin.
- Becker, U./Kaufmann Franz-Xaver/Maydell, B. von/Schmähl, W./Zacher, H. F. (Hg.) 2007: Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag. Baden-Baden.
- Benz, T./Hagist, C./Raffelhüschen, B. 2009a: Reformszenarien und Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung in Baden-Württemberg, Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V. 7. Stuttgart.
- Benz, T./Hagist, C./Raffelhüschen, B. 2009b: Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V. Stuttgart.
- Benz, U./Fetzer, S. 2004: Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau 117.
- Besendorfer, D./Dang, E. P./Raffelhüschen, B. 2006: Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder. Was ist und was kommt?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 86, H. 9, S. 572–579.
- Birg, H./Börsch-Supan, A. 1999: Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung. Eine demographische und ökonomische Analyse, Gutachten für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft.
- Birk, D./Wernsmann, R. 2008: Die Besteuerung der Aufwendungen für die Altersvorsorge und der Alterseinkommen, In: Ruland, F./Rürup, B. (Hg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 228–268.

BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: Alterssicherungsbericht 2008, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 16/11061. Berlin.

BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011: Rentenversicherungsbericht 2011.

BMF - Bundesministerium der Finanzen 2001: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des BMF 71, Berlin.

BMF - Bundesministerium der Finanzen 2008a: Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen: Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen, in: Monatsbericht des BMF, H. Juli 2008, S. 83–90.

BMF - Bundesministerium der Finanzen 2008b: Entwicklung der Steuer- und Abgabenquoten, Tabelle I A 4 vom 18.07.2008.

BMF - Bundesministerium der Finanzen 2008c: Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen, Tabelle I A 6 vom 18.04.2008.

BMF - Bundesministerium der Finanzen 2009: Vorsorgepauschale ab 2010 (§ 39b Absatz 2 Satz 5 Nummer 3 und Absatz 4 EStG). Dokument 2009/0790333, Berlin.

BMGS - Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Berlin.

BMI - Bundesministerium des Inneren 2005: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

BMI - Bundesministerium des Inneren 2009a: Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

BMI - Bundesministerium des Inneren 2009b: Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften, BT-Drs. 16/12036. Berlin.

Bomsdorf, E. 2003: Denkanstöße zur langfristigen Neuordnung der Alterssicherung von Beamten, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 56, H. 18, S. 11–18.

Börsch-Supan, A. 2000: Was für die Kapitaldeckung und was für das Umlageverfahren spricht, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung 587.

- Börsch-Supan, A. 2003: Zum Konzept der Generationengerechtigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, H. 2, S. 221–226.
- Börsch-Supan, A. 2004a: Faire Abschläge in der gesetzlichen Rentenversicherung, MEA Discussion Papers 65, Mannheim.
- Börsch-Supan, A. 2004b: Was bedeutet der demographische Wandel für die Wirtschaft Baden-Württembergs?, MEA Discussion Paper 56, Mannheim.
- Börsch-Supan, A. 2005: Risiken im Lebenszyklus: Theorie und Evidenz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 6, H. 4, S. 449–469.
- Börsch-Supan, A. 2007a: Über selbststabilisierende Rentensysteme, in: Becker, U./Kaufmann Franz-Xaver/Maydell, B. von/Schmähl, W./Zacher, H. F. (Hg.): Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 157–170.
- Börsch-Supan, A. 2007b: Bevölkerungsalterung durch die Augen des Ökonomen: Die gesamtwirtschaftlichen Folgen des demographischen Wandels, in: Wahl, H.-W./Mollenkopf, H. (Hg.): Altersforschung am Beginn des 21. Jahrhunderts. Alters- und Lebenslaufkonzeptionen im deutschsprachigen Raum, Berlin, S. 123–144.
- Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T./Reil-Held, A. 2008: Zum künftigen Stellenwert der ersten Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung, in: DRV - Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen. Jahrestagung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA) am 24. und 25. Januar 2008 in Berlin, DRV-Schriften, 80, S. 13–31.
- Börsch-Supan, A./Ludwig, A./Sommer, M. 2007: Aging and Asset Prices, MEA Discussion Papers 129-2007.
- Brall-Withold, N./Lohmann, A. 2009: Besteuerung im Rahmen der Regelsicherungssysteme, In: PricewaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Altersvorsorge. Beraten, Gestalten, Optimieren, Bonn, S. 351–406.
- Braakmann, A./Grütz, J./Haug, T. 2007: Das Renten- und Pensionsvermögen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Methodik und erste Ergebnisse, in: Wirtschaft und Statistik, H. 12/2007, S. 1167–1179.
- Brehm, O. 1996: Neue Finanzierungswege in der Beamtenversorgung, in: Höfer, R. (Hg.): Die Zukunft der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes, Stuttgart, S. 17–25.

- Breyer, F. 1990: Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München.
- Breyer, F. 2000: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 1, H. 4, S. 383–405.
- Breyer, F. 2010: Rentenversicherung zwischen Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Jg. 99, H. 5, S. 569–583.
- Brümmerhoff, D. 2007: Finanzwissenschaft. München.
- Bull, H. P. 2008a: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. Referat im Gesprächskreis Verwaltung der Staatsrechtslehrertagung. Erlangen.
- Bull, H. P. 2008b: Politische Verantwortung für einen leistungsstarken öffentlichen Dienst, in: Verwaltung und Management, Jg. 14, H. 5, S. 227–234.
- Bull-Kommission 2003: Zukunft des öffentlichen Dienstes - Öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission. Düsseldorf.
- Clemens, J. 2004: Versicherungsmathematisch "faire" Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, H. 3, S. 161–165.
- Clemens, J. 2007: Anhebung der Regelaltersgrenze und Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, H. 12, S. 835–840.
- Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.) 1998: Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main.
- Dawid, O. 2010: The Aging Workforce in Germany and the United States. A Comparison. Marburg.
- dbb beamtenbund und tarifunion 2010: Zahlen Daten Fakten 2012, Berlin.
- Deutscher Bundestag 1951: Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes (19. November 1951), BT-Drs. 1/2846, Bonn.
- Deutscher Bundestag 1998: Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik", BT-Drs. 13/11460, Berlin.

Deutscher Bundestag 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik", BT-Drs. 14/8800, Berlin.

DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) 2010a: Wissenswertes für Beamtinnen und Beamte. Ausgabe 2010/2011. Berlin.

DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) 2010b: Versorgungsfonds in Bund und Ländern. Zusammenstellung des DGB-Bundesvorstands, Bereich Öffentlicher Dienst und Beamte, Stand 4. März 2010. Berlin.

DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1996: Sind Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst für den Staat kostengünstiger? in: Wochenbericht des DIW Berlin, Jg. 63, H. 24, S. 395–405.

DRV - Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.) 2008: Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen. Jahrestagung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA) am 24. und 25. Januar 2008 in Berlin, DRV-Schriften 80. Berlin.

DRV - Deutsche Rentenversicherung Bund 2010: Rentenzugang 2009, Statistik der Deutschen Rentenversicherung Band 178, Berlin.

Dünn, S./Fasshauer, S. 2009: Gesamtsystem der Alterssicherung, in: PricewaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Altersvorsorge. Beraten, Gestalten, Optimieren, Bonn, S. 111–117.

Dünn, S./Fasshauer, S./Stahl, H./Wollschläger, F. 2009: Gesetzliche Rentenversicherung, in: PricewaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Altersvorsorge. Beraten, Gestalten, Optimieren, Bonn, S. 207–301.

Ehrentraut, O. 2006: Alterung und Altersvorsorge. Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Sozialökonomische Schriften 29. Frankfurt am Main.

Ehrentraut, O./Heidler, M. 2008a: Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 57, H. 9, S. 231–241.

Ehrentraut, O./Heidler, M. 2008b: Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV. Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 9, H. 4, S. 424–445.

- Ehrentraut, O./Raffelhüschen, B. 2008: Demografischer Wandel und Betriebsrenten, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, H. 8, S. 518–525.
- Engels, D. 2009: Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen. Berechnungen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik zum Stand Juli 2009, ISG Working Paper 7, Köln.
- Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens" 2004: Finanzierung Lebenslangen Lernens - der Weg in die Zukunft. Schlussbericht, Schriftenreihe der Expertenkommission Band 6. Bielefeld.
- Färber, G. 1988a: Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung. Frankfurt et al.
- Färber, G. 1988b: Private Altersvorsorge bei schrumpfender Bevölkerung, in: WSI Mitteilungen, Jg. 41, H. 5, S. 286–294.
- Färber, G. 1995: Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030 unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform, Speyerer Forschungsberichte 110, Speyer.
- Färber, G. 1998: Mittel- und langfristige Entwicklung der Beamtenversorgung, in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 973–994.
- Färber, G. 2006: Generationengerechtigkeit - Teil I, in: Nachrichten der Deutschen Rentenversicherung Hessen, H. 2/2006, S. 24–31.
- Färber, G./Funke, M./Walther, S. 2009: Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992 und künftige Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 62, H. 4, S. 133–146.
- Färber, G./Funke, M./Walther, S. 2010: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung. Abschlussbericht, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (nicht veröffentlicht).
- Färber, G./Funke, M./Walther, S. 2011a: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung. Möglichkeiten und Grenzen einer Modernisierung bei leeren Kassen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 59, H. 1/2, S. 14–31.

Färber, G./Funke, M./Walther, S. 2011b: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung. Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Berlin.

Färber, G./Littmann, K. 1989: Bevölkerungsentwicklung und Staatsfinanzen, in: Recktenwald, H. C. (Hg.): Der Rückgang der Geburten - Folgen auf längere Sicht. Ein Symposium der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, 22. bis 23. Juni 1988, Mainz, S. 101–129.

Färber, G./Stiller, S./Schaft, W. 1999: Zur Einstellungspräferenz von BeamtInnen und Angestellten unter besonderer Berücksichtigung des Schulbereichs. Gutachten im Auftrag der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg, Speyerer Forschungsberichte 201, Speyer.

Fasshauer, S. 2003: Das Alterssicherungssystem in Deutschland im Rahmen der neuen Institutionenökonomie. Hamburg.

Fath, R./Urbitsch, C. 2008: Lexikon Altersversorgung 2008. Die Betriebsrente von A - Z. Heidelberg.

Feld, L. P. 2010: Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11, H. 3, S. 226–245.

Fieberg, C. 2001: Die Altersversorgung im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wunder, B. (Hg.): Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa, Baden-Baden, S. 77–94.

Finanzministerium Rheinland-Pfalz 2008: Haushaltslage und Haushaltsentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz. Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion CDU (Drs. 15/2424), Drs. Landtag Rheinland-Pfalz 15/2500.

Frick, J. R./Grabka, M. M./Hauser, R. 2010: Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 118, Berlin.

Fuest, C. (2007): Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 73, Freiburg i. Br.

Fuest, W. (2007): Die Pensionslawine rollt - noch lange nicht genug gespart! Eine Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Internet: <http://www.insm-tagebuch.de/wp-content/uploads/2007/11/231107-pensionslawine-final.pdf> (08.05.2012).

- Funke, M./Walther, S. 2010: Die Beamtenversorgung zwischen Modernisierung und Sparzwang, in: WSI Mitteilungen, Jg. 63, H. 1, S. 26–33.
- Gärditz, K. F. 2008: Das Bruttoprinzip im Recht der Beamtenbesoldung und -versorgung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 56, H. 7-8, S. 222–229.
- Grimberg, M./Knödler, M. 2005: Empfehlungen zur Bildung von Pensionsrückstellungen für die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Sachsen-Anhalt, Forschungsprojekt Doppik am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt.
- Haessler, J. 2006: Pensionsrückstellungen für Beamte. Was müssen Sie wissen?, HAESSLER Thema 23, Schömburg.
- Hagemann, T. 2004: Pensionsrückstellungen. Eine praxisorientierte Einführung in die gutachterliche Methodik der Berechnung von Pensionsrückstellungen, Karlsruhe.
- Hahlen, J. 2009: Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in Berlin am 13.5.2009 zur Regelung der Mitnahmefähigkeit der Versorgungsanwartschaften, Innenausschuss A-Drs. 16(4)598 I.
- Hanusch, H. 2007: Nutzen-Kosten-Analyse, München.
- Hauff, M. von/Tarkan, B. 2009: Relevanz intergenerationeller Gerechtigkeit für die kommunale Finanzpolitik, in: Hauff, M. von/Tarkan, B. (Hg.): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit, Baden-Baden, S. 15–29.
- Haug, T. 2010: Anhebung der Altersgrenzen in der Beamtenversorgung: Eine Modellbetrachtung verschiedener Szenarien, in: Wirtschaft und Statistik, H. 12/2010, S. 1059–1065.
- Heidler, M. 2009: Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung. Politisches Risiko und intergenerative Umverteilung, Sozialökonomische Schriften 37, Frankfurt am Main.
- Heubeck, K./Rürup, B. 2000: Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes. Probleme und Optionen, Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Kommunale und Kirchliche Altersversorgung (AKA) e.V., Sozialökonomische Schriften 20. Frankfurt am Main.
- Heynckes, H.-W. 2010: Die Beamtenrechtsgebung des 16. Deutschen Bundestages von 2005 bis 2009, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 58, H. 5, S. 145–156.

- Himmelreicher, R. K./Sewöster, D./Scholz, R./Schulz, A. 2008: Die fernere Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich, in: WSI Mitteilungen, Jg. 2008, H. 5, S. 274–280.
- Höfer, R. (Hg.) 1996: Die Zukunft der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes. Stuttgart.
- Hoffmann, H./Kaldybajewa, K./Kruse, E. 2006: Arbeiter und Angestellte im Spiegel der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückblick und Bestandsaufnahme, in: Deutsche Rentenversicherung, Jg. 61, H. 1, S. 24–53.
- Homburg, S. 1988: Theorie der Alterssicherung. Berlin et al.
- Hommel, T./Warnking, M. 2009: Die Beihilfe. Beihilfeberechtigung, Bemessung und Eigenbehalte, beihilfefähige Aufwendungen, mit den Beihilfevorschriften des Bundes, Düsseldorf.
- Hubrich, S./Tivig, T./Stubben, H.-D. 2007: Pensionsverpflichtungen: Ein unternehmerischer Risikofaktor?, Working Paper der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät 80, Universität Rostock.
- Illge, L./Schwarze Reimund 2004: Messung von Nachhaltigkeit, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 73, H. 1, S. 5–9.
- Junke, F. 1966: Die zusätzliche Altersversorgung im öffentlichen Dienst, in: Betriebliche Altersversorgung, Jg. 12, H. 4/5, S. 84–89.
- Kammradt, N. 2009: Zur Besoldungsentwicklung in Bund und Ländern: Unterschiede nehmen zu, in: Der Personalrat, Jg. 26, H. 3, S. 104–106.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 2006: Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen. Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 30, Berlin.
- Kistler, E. 2009: Demographischer Wandel im öffentlichen Dienst. Mythos und Realität, in: Der Personalrat, Jg. 2009, H. 12, S. 472–475.
- Krause, F. 2008: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Eine rechtshistorische Analyse, Rechtshistorische Reihe 357. Frankfurt am Main.
- Kurihara, K. K. (Hg.) 1954: Post Keynesian Economics. New Brunswick, New Jersey.
- KVBW - Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg 2011: Altersgeld. Merkblatt Beamtenversorgung. Stand April 2011, Karlsruhe.

- Lampert, H./Althammer, J. 2007: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin et al.
- Lindner, J. F. 2006: Grundrechtssicherung durch das Berufsbeamtentum, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 54, H. 1-2, S. 1–13.
- Lindner, J. F. 2007: Das Alimentationsprinzip und seine offenen Flanken, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 55, H. 7-8, S. 221–230.
- Lorse, J. 2005: Eckpunktepapier "Neue Wege im Dienstrecht": Wie verbindet man Eckpunkte zu Grundlinien einer Reform?, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 58, H. 11, S. 445–457.
- Lorse, J. 2011: Dienstrechtsreform in Baden-Württemberg - Generalrevision statt Revolution im "Ländle", in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 59, H. 1/2, S. 1–13.
- Luy, M. 2006: Differentielle Sterblichkeit: Die ungleiche Verteilung der Lebenserwartung in Deutschland, Rostocker Zentrum - Diskussionspapier 6.
- Magiera, S./Sommermann, K.-P./Ziller, J. (Hg.) 2008: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Magin, C. 2007: Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen, in: der gemeindehaushalt, Jg. 108, H. 8, S. 175–180.
- Maier, H. 2004: Altersvorsorge heute für morgen. Versicherungsmathematische Herleitungen und Lösungswege, Schönböck.
- Marburger, H. 2006: Die Versorgung der Beamten und anderweitig Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Pension - Rente - Zusatzleistungen. Berlin.
- Maydell, B. von 1998: Sachgerechte Finanzierungs- und Alterssicherung (insbesondere Beitrags- und/oder Steuerfinanzierung), in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 891–908.
- Merten, D. 1999: Aktuelle Probleme des Beamtenversorgungsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 18, H. 8, S. 809–816.
- Minz, H. 2010: Praxis-Handbuch Beamtenversorgungsrecht. Eine systematische Darstellung. Mit aktueller Rechtsprechung. Regensburg.
- Modigliani, F. 1986: Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations, in: The American Economic Review, Jg. 76, H. 3, S. 297–313.

- Modigliani, F./Brumberg, R. 1954: Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data, in: Kurihara, K. K. (Hg.): Post Keynesian Economics, New Brunswick, New Jersey, S. 388–436.
- Mühlenkamp, H. 2008: Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor unter dem Regime der "Kostenneutralität": Warum sie nicht wirklich funktionieren kann - Eine Analyse mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Theorie, in: Magiera, S./Sommermann, K.-P./Ziller, J. (Hg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 637–653.
- Ngyen, T./Osyguss-Axt, K. 2005: Über die richtige "Höhe" der Versorgungsabschläge auf Beamtenpensionen bei vorzeitiger Pensionierung, Fakultät für Mathematik und Wirtschaftswissenschaften (Reprint Series) 2005-12, Universität Ulm.
- OFD - Oberfinanzdirektion Koblenz 2009: Geschäftsbericht der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle Rheinland-Pfalz 2008. Zahlen - Daten - Fakten, Koblenz.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development 2005: Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development 2009: Pensions at a glance. Retirement-income systems in OECD countries. Paris.
- Papier, H.-J. 1998: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Alterssicherung, in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 855–890.
- Pechstein, M. 2002: Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs für das Versorgungsänderungsgesetz 2001, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 49, H. 1-2, S. 1–11.
- Preller, S. 2009: Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst . Systemwechsel, Finanzierung und Ausgabenentwicklung, FÖV discussion papers 50. Speyer.
- Preller, S. 2011: Nachhaltige Finanzierung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst. Abschlussbericht, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (nicht veröffentlicht).
- PricewaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.) 2009: Altersvorsorge. Beraten, Gestalten, Optimieren. Bonn.

- Raffelhüschen, B./Schoder, J. 2007: Generationengerechtigkeit - gibt's die?, Beitrag im Zeitgespräch: Benachteiligt die Überalterung der Gesellschaft die Jüngeren?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, H. 3, S. 143–145.
- Recktenwald, H. C. (Hg.) 1989: Der Rückgang der Geburten - Folgen auf längere Sicht. Ein Symposium der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, 22. bis 23. Juni 1988. Mainz.
- Reinhard, H.-J. 2009: Betriebliche Altersversorgung in Deutschland. Die rechtlichen Regelungen nach dem Betriebsrentengesetz, in: Soziale Sicherheit, Jg. 58, H. 12, S. 406–410.
- Rosenbusch, S. 2006: Einführung der Doppik. Bildung von Pensionsrückstellungen für Beamte, HAESSLER Thema 26, Schömburg.
- Rothenbacher, F. 2000: Die Altersversorgung im öffentlichen Dienst in Großbritannien, Frankreich und Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Wunder, B. (Hg.): Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa, Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte, 12, Baden-Baden, S. 127–152.
- Ruland, F. 1983: Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Versorgung der Beamten, Anlageband B zum Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Bonn.
- Ruland, F. 1996: Die Beamtenversorgung und die Zukunft der gesetzlichen Alterssicherungssysteme. Vortrag anl. des beamtenpolitischen Forums des DGB: Die Beamtenversorgung - Daten, Fakten, Perspektiven, 10. Juli 1996. Bonn.
- Ruland, F. 2002: Noch einmal davon gekommen - Zur Reform der Beamtenversorgung, in: Neue juristische Wochenschrift, Jg. 55, H. 13, S. 948–949.
- Ruland, F. 2008a: Überblick über die Alterssicherung in Deutschland, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 15–28.
- Ruland, F. 2008b: Rentenversicherung, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 29–74.
- Ruland, F. 2008c: Die Beamtenversorgung, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 89–113.

- Rürup, B. 2008: Staat und Regulierung in Deutschland aus volkswirtschaftlicher Perspektive, in: DRV - Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen. Jahrestagung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA) am 24. und 25. Januar 2008 in Berlin, DRV-Schriften, 80, S. 86–93.
- Rürup, B./Liedtke, P. M. 1998: Umlageverfahren versus Kapitaldeckung, in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 779–798.
- Rürup, B./Myßen, M. 2008: Die steuerlich geförderte private Altersvorsorge, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 187–227.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2007: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2007 bis 2011. Beschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 6. November 2007.
- Schaad, I. 2009: Generationenwechsel im Schuldienst. Eine besondere Herausforderung, in: Der Personalrat, Jg. 26, H. 12, S. 486–489.
- Schily, O./Heesen, P./Bsirske, F. 2005: "Neue Wege im öffentlichen Dienst" - Eckpunkte für eine Reform des Beamtenrechts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 53, H. 7-8, S. 217–221.
- Schmähl, W. 1998: Das Gesamtsystem der Alterssicherung, in: Cramer, J. E./Förster, W./Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 59–83.
- Schmähl, W. 2007: Die Alterung der Bevölkerung - ein überzeugendes Argument für eine Umverteilung zugunsten Jüngerer?, Beitrag im Zeitgespräch: Benachteiligt die Überalterung der Gesellschaft die Jüngerer?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, H. 3, S. 146–149.
- Schmähl, W. 2009: Soziale Sicherung. Ökonomische Analysen. Wiesbaden.
- Schnabel, S./Kistowki, K. von/Vaupel, J. W. 2005: Immer neue Rekorde und kein Ende in Sicht. Der Blick in die Zukunft lässt Deutschland grauer aussehen als viele erwarten, in: Demographische Forschung aus erster Hand, Jg. 2, H. 2, S. 3.
- Schönrock, S. 2011: Portabilität der Altersversorgung. Dienstrechtsreform in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 59, H. 11, S. 372–377.
- Scholz, W. 2009: The Social Budget of Germany. Keeping the Welfare State in Perspective, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 105, Berlin.

Schwahn, F. 2007: Entwicklungen im öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem, in: *Wirtschaft und Statistik*, H. 04/2007, S. 395–403.

StBA - Statistisches Bundesamt 2005a: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14, Reihe 6.1. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2005b: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2006a: 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2006b: Periodensterbetafeln für Deutschland 1871/1881-2003/2005, Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2009a: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2009b: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2008, Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2010: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2009, Fachserie 14, Reihe 6.1. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2011a: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2011, Fachserie 14, Reihe 6.1. Wiesbaden.

StBA - Statistisches Bundesamt 2011b: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2010, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.

Stock, M. A./Lickfett, U./Radde, J./Hoff, G. von/Hausmann, F. L. 2010: *Beamtenversorgung in NRW. Alternative Strategien für eine nachhaltige Finanzierung von Pensionsverpflichtungen im öffentlichen Sektor*, Büro für Kommunalberatung, K&L Gates LLP, PKF Fasselt Schlage.

Summer, R. 1986: *Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts*. Bonn.

Summer, R. 1992: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums - ein Torso, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Jg. 39, H. 1, S. 1–6.

Surholt, M./Strelau, L. 2008: *Nachhaltigkeit und die Debatte um die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 72/08. Berlin.

SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003: Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte, in Jahresgutachten 2003/04. Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren. Berlin, Ziffern 438-454 und 765-788.

SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005: Langfristige Haushaltskonsolidierung: Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz verabschieden, in: Jahresgutachten 2005/2006. Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen. Berlin, Ziffern 445-453.

Tepe, M./Kroos, D. 2010: Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: WSI Mitteilungen, Jg. 63, H. 1, S. 3–10.

TNS Infratest Sozialforschung 2008a: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2007. Endbericht der Untersuchung im Auftrag des BMAS, München.

TNS Infratest Sozialforschung 2008b: Alterssicherung in Deutschland (ASID'07). Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des BMAS, München.

United Nations 1987: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Genf.

Veelken, L. 2007: Lebenslanges Lernen und Demographischer Wandel, in: Wahl, H.-W./Mollenkopf, H. (Hg.): Altersforschung am Beginn des 21. Jahrhunderts. Alters- und Lebenslaufkonzeptionen im deutschsprachigen Raum, Berlin, S. 223–236.

Walther, S. 2007: Berechnungsmethoden des Produktionspotenzials. Frankfurt am Main.

Wanger, S. 2009: Altersteilzeit. Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht, IAB-Kurzbericht 8/2009, Bielefeld.

Wegner, B. 2009: Menschengerechte und gesunde Arbeit ein Leben lang. Fit in den Ruhestand, in: Der Personalrat, Jg. 26, H. 12, S. 478–481.

Weimer, S./Schwartzing, G. 2007: Demografie und kommunale Personalpolitik - Am Beispiel der Kommunen in Rheinland-Pfalz, in: Die Personalvertretung, Jg. 50, H. 6/7, S. 303–311.

Werding, M. 2007: Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, in: ifo Schnelldienst, Jg. 60, H. 16, S. 19–32.

Werding, M./Blau, H. 2002: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die staatlichen Alterssicherungssysteme, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 8. München.

Werding, M./Hofmann, H. 2008: Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 30. München.

Westerhoff, H.-D. 2009: Sparmaßnahmen bei den Beamten und die Sanierung der öffentlichen Haushalte, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 57, H. 7/8, S. 222–235.

Wild, P. 1991: Ein Jahrzehnt Konsolidierung des Personalhaushalts in Nordrhein-Westfalen - Erfolge und Konsequenzen, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 44, H. 11, S. 437–448.

Wolff, H. A. 2005: Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen. Zugleich Anmerkung zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. September 2005 zur überschießenden Versorgungsanpassung - 2 BvR 1387/02 -, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Jg. 53, H. 11, S. 361–371.

World Bank 1994: Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford et al.

Wunder, B. (Hg.) 2000: Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa, Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 12. Baden-Baden.

Zimmermann, H./Henke, K.-D. 2005: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, München.

Zweifel, P./Eisen, R. 2000: Versicherungsökonomie, Berlin Heidelberg.

Anhang

A.1 Ergänzungen zu den Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben

A.1.1 Methodik und Annahmen

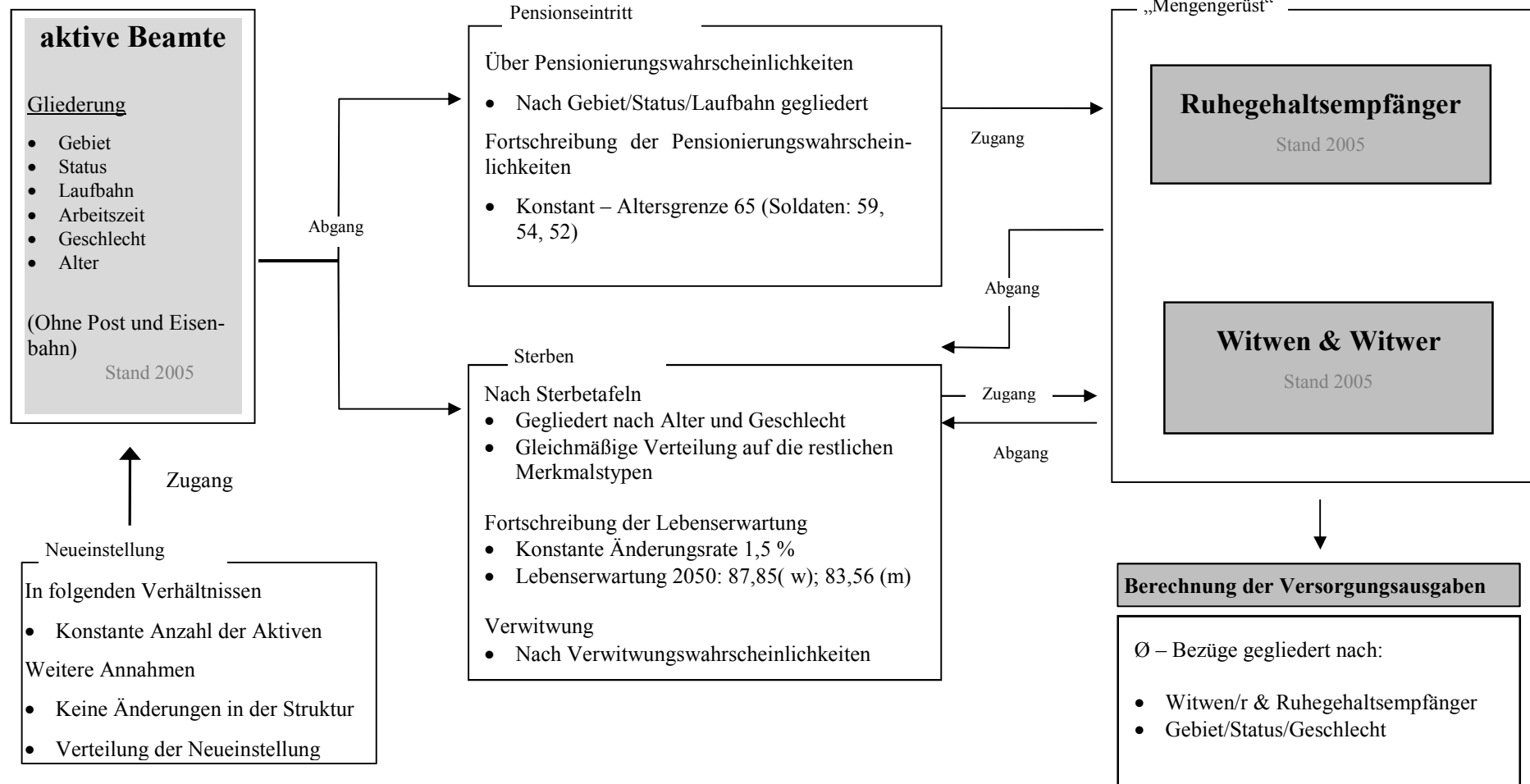
Den Vorausberechnungen zur Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen und der Versorgungsausgaben²⁶² liegen folgende weitere Annahmen zugrunde, die in Abschnitt 4.2 nicht explizit angeführt werden (vgl. *Färber et al.* 2011b, S. 247 ff.):

- Die Pensionierungswahrscheinlichkeiten ergeben sich aus den Daten zu den Versorgungszugängen der Jahre 2001 bis 2005. Zu diesem Zeitpunkt kam es bereits zur Anwendung von Abschlägen für einen vorzeitigen Ruhestandseintritt.
- Der nach den Merkmalen Gebietskörperschaft, Laufbahn, Geschlecht und Alter geführte Bestand an Beamten, Richtern und Berufssoldaten wird in dieser Gliederung fortgeschrieben. Per Annahme wird auf die durch Pensionierung freigewordenen Stellen stets wieder eine Person in einem laufbahnspezifischen Diensteintrittsalter eingestellt.
- Es wird angenommen, dass die Stellenanzahl und die Stellenstruktur der Gebietskörperschaften aus dem Basisjahr 2005 bis ins Jahr 2050 erhalten bleibt.
- Zur Berechnung der zukünftigen Abgänge aus den Beständen der Versorgungsempfänger und der aktiven Beamten wurden die Sterbewahrscheinlichkeiten, ausgehend von der Sterbetafel 2003/2005 (StBA 2006b), für Ende 2005 errechnet. Im Projektionsverlauf werden die Sterbewahrscheinlichkeiten jährlich linear erhöht, so dass die fernere Lebenserwartung im Jahr 2050 den Wert gemäß der Basisannahme der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung erreicht.²⁶³

²⁶² Die Modellrechnungen wurden mit Hilfe des von Herrn Dipl.-Volkswirt *Harald Dalezios* am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer entwickelten Simulationsmodells PEN_SIM erstellt.

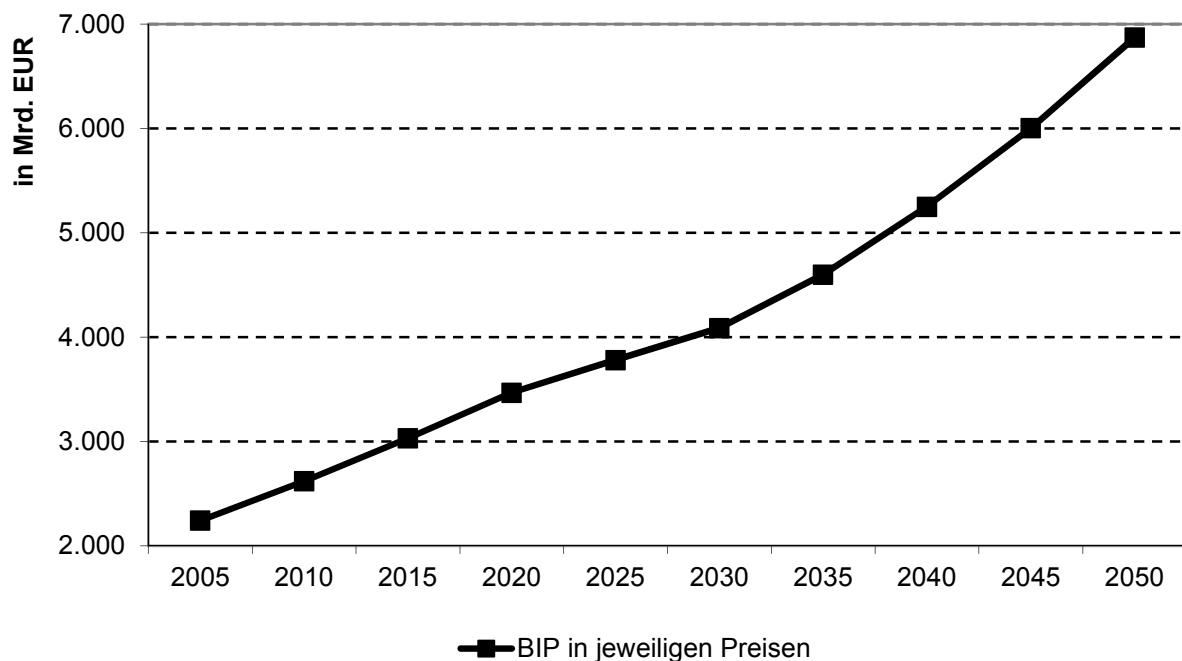
²⁶³ Die mit diesem Schätzverfahren ermittelten Sterbewahrscheinlichkeiten sind keine amtlichen Sterbetafeln, sondern lediglich für die vorliegenden Modellrechnungen geeignet.

Ablaufschema der Vorausberechnung der Versorgungsempfängerzahlen und der Versorgungsausgaben (für eine Periode):



Für die Berechnung der Versorgungsausgaben- und der Versorgungssteuerquote (in den Szenarien 1 und 2) sind Annahmen über die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) erforderlich. Im Rahmen der präsentierten Modellrechnungen wird bis zum Jahr 2050 die BIP-Entwicklung aus dem Baseline-Szenario der Studie „The Social Budget of Germany“ unterstellt (vgl. *Scholz 2009*, S. 57 ff.). Die Entwicklung der BIP-Werte dieser Projektion kann der Abbildung 39 entnommen werden.

Abbildung 39: Entwicklung des BIP (in jeweiligen Preisen) von 2005 bis 2050



Quelle: Eigene Darstellung, Daten ab 2015 aus Scholz 2009, S. 201 f. (vgl. Färber et al. 2011b, S. 248)

Für den Zeitraum 2005 bis 2019 nimmt das nominale BIP im Durchschnitt jährlich um knapp 3 % zu. Unter Berücksichtigung der Inflation beträgt das jährliche Realwachstum nach *Scholz* bis 2019 im Mittel 1,7 % pro Jahr. Von 2020 bis 2030 wird sich das Wirtschaftswachstum aufgrund der demographischen Entwicklungen jedoch merklich reduzieren. Es beträgt lt. Projektion zwischen 2020 und 2035 im jährlichen Durchschnitt nominal 1,95 % und real 0,45 %. Ab 2036 bis zum Ende des Projektionszeitraumes steigt es wieder auf einen Mittelwert von nominal 2,7 % und real 1,2 % an.

A.1.2 Zusätzliche Ergebnisse

Die folgende Auflistung der Berechnungsergebnisse zu den Versorgungsausgabenquoten ergänzt die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1. Dort werden lediglich die Ergebnisse für die gesamten Gebietskörperschaften vorgestellt.

Tabelle 27: Vorausberechnung der Versorgungsausgaben- und der Versorgungssteuerquoten der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050

	Basis							
	B	L	G	ges.	B	L	G	ges.
	Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	0,22	0,79	0,13	1,14	2,47	9,18	4,85	5,61
2010	0,21	0,89	0,13	1,23	2,28	10,42	4,95	6,08
2020	0,22	1,23	0,16	1,61	2,40	14,32	6,17	7,95
2030	0,25	1,39	0,20	1,83	2,73	16,18	7,41	9,04
2040	0,25	1,45	0,21	1,92	2,80	16,95	7,94	9,47
2050	0,27	1,54	0,22	2,03	2,97	17,94	8,41	10,03
	Szenario 1							
	B	L	G	ges.	B	L	G	ges.
	Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	0,22	0,79	0,13	1,14	2,47	9,18	4,85	5,61
2010	0,19	0,82	0,12	1,14	2,11	9,61	4,56	5,61
2020	0,17	0,99	0,13	1,30	1,94	11,58	4,99	6,43
2030	0,20	1,10	0,16	1,46	2,18	12,88	5,90	7,20
2040	0,18	1,05	0,15	1,38	2,02	12,20	5,72	6,81
2050	0,17	0,98	0,14	1,30	1,89	11,45	5,37	6,40
	B	L	G	Ges.	B	L	G	Ges.
	Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	0,22	0,79	0,13	1,14	2,47	9,18	4,85	5,61
2010	0,20	0,87	0,13	1,19	2,21	10,10	4,79	5,89
2020	0,20	1,15	0,15	1,51	2,25	13,42	5,79	7,44
2030	0,25	1,41	0,20	1,86	2,78	16,46	7,54	9,20
2040	0,26	1,47	0,21	1,95	2,84	17,19	8,06	9,61
2050	0,26	1,53	0,22	2,01	2,94	17,80	8,34	9,94

Quelle: Eigene Berechnungen (auf Basis der BIP-Werte von Scholz 2009, S. 201 f.)

A.2 Ergänzungen zu den Berechnungen anhand der Modellerwerbsbiographien

Die in Kapitel 4 und 5 verwendeten Modellerwerbsbiographien für typische Beamtengruppen wurden weitestgehend anhand statistischer Durchschnittswerte konstruiert. Waren für einzelne Eckpunkte der Lebensläufe keine Daten verfügbar, wurden plausible Annahmen (z.B. für das Diensteintrittsalter) getroffen. Die empirischen Daten stammen in der Regel aus der Fachserie 14 des Statistischen Bundesamts (Reihe 6 und 6.1), aus den statistischen Teilen des dritten und vierten Versorgungsberichts der Bundesregierung (BMI 2005; BMI 2009) sowie aus dem Geschäftsbericht der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz (OFD Koblenz 2009).

A.2.1 Allgemeine Annahmen für die Modellerwerbsbiographien

Anhand der Modellerwerbsbiographien werden in der vorliegenden Arbeit umfangreiche Modellrechnungen vorgenommen. Für diese Modellrechnungen werden unterschiedliche Rechtslagen im Versorgungsrecht bzw. im Laufbahn- und Besoldungsrecht zugrunde gelegt, um die Auswirkungen der Reformen und der Reformvorschläge je nach Zeitpunkt des (fiktiven) Pensionseintritts simulieren zu können (vgl. zu diesen Ausführungen *Färber et al. 2011b*, S. 249 ff.). In der Tabelle 28 sind der Rechtsstand und die entsprechenden Besoldungstabellen aufgelistet, die den jeweiligen Modellen zugrunde liegen. Bei der Berechnung der jeweiligen Zahlungsströme kommt dabei regelmäßig die Besoldungstabelle des Bundes zur Anwendung, welche ab 01.07.2009 Gültigkeit besaß. Dies gilt jedoch nicht für die Modellerwerbsbiographien, welche das „alte Recht“ widerspiegeln. Hier werden die Besoldungstabellen vom 01.08. 2004 verwendet, welche jedoch zu Zwecken der Vergleichbarkeit an das Niveau des Jahres 2009 angepasst werden. Hierfür wurden die Tabellenwerte entsprechend der seit 2004 erfolgten Versorgungsanpassungen für Bundesbeamte erhöht. Solche tabellenwirksamen Bezugserhöhungen fanden in den Jahren 2008 und 2009 statt. Im Jahr 2008 erfolgte zum einen die Erhöhung um einen Sockelbetrag von 50 € sowie eine lineare Anpassung um 3,1% und 2009 eine weitere Linearanpassung um 2,8%.

Für die Erstellung der Modellerwerbsbiographien und die auf deren Basis erstellten Modellrechnungen sind insbesondere Annahmen zu den soziodemographischen, d.h. persönlichen und dienstlichen Merkmalen der einzelnen Beamtentypen erforderlich. Darüber hinaus müssen jedoch auch gesamtwirtschaftliche Basisannahmen getroffen werden. Da die Modellrechnungen in der Regel auf Perioden von ganzen Jahren abstellen, werden die den Annahmen

zugrunde liegenden statistischen Mittelwerte (regelmäßig) auf volle Jahre gerundet. Die angegebenen Monatswerte entsprechen typischerweise dem Jahresdurchschnitt.

Tabelle 28: Berechnungsvarianten zur Darstellung unterschiedlicher Rechtslagen des Beamtenrechts

Stand des Versorgungsrechts	Fiktiver Pensionseintritt im Jahr	Versorgungsrecht	Laufbahn- und Besoldungsrecht
<i>Altes Recht</i>	2011 (relevant für fernere Lebenserwartung)	Rechtslage aus dem Jahr 2002: Vor Absenkung des Ruhegehaltssatzes	Rechtslage aus dem Jahr 2004: Besoldungstabellen vom 01.08.2004 (im Niveau angepasst an 2009)
<i>Derzeitiges Recht</i>	2011 (relevant für fernere Lebenserwartung)	Rechtslage im Jahr 2011: Nach vollständiger Absenkung des Ruhegehaltssatzes (71,75%) mit Hinterbliebenensatz 60% Regelaltersgrenze 65	Rechtslage im Jahr 2009: Besoldungstabellen vom 01.07.2009
<i>Recht nach DNeuG im Jahr 2030</i>	2030 (relevant für fernere Lebenserwartung)	Absehbare Rechtslage im Jahr 2030: Nach vollständiger Anhebung des Regel Eintrittsalters auf 67 (ansonsten derzeitiges Recht) Mit Hinterbliebenensatz 55%	Rechtslage im Jahr 2009: Besoldungstabellen vom 01.07.2009
<i>Recht nach DNeuG im Jahr 2050</i>	2050 (relevant für fernere Lebenserwartung)	Wie Recht nach DNeuG im Jahr 2030.	Wie Recht nach DNeuG im Jahr 2030

Quelle: Färber et al. 2011b, S. 249

Im Detail beruhen sämtliche Modellrechnungen, die anhand der Modellerwerbsbiographien angestellt werden, auf folgenden Basisannahmen:

a) *Familienstand und Kinder*

Den Modellerwerbsbiographien liegt in der Basisvariante die Annahme zugrunde, dass es sich bei den betrachteten Beamten um verheiratete Eltern von zwei Kindern handelt. Per Annahme werden sowohl die Elternzeit als auch eine Teilzeitbeschäftigung nur von den Frauen beansprucht. Durch diese Zeiten verzögern sich in den Modellen die Stufen- und Tätigkeitsaufstiege. Der kinderbezogene Familienzuschlag wird je Kind ab Geburt für 21 Jahre angesetzt. Konkret liegen den Modellen folgende Annahmen zugrunde:

(1) Altersunterschied der Ehepartner

- Mann (Beamter) – Frau ist 5 Jahre jünger
- Frau (Beamtin) – Mann ist 3 Jahre älter

(2) Mutterschaft, Elternzeit und Teilzeit der Frauen:

- nach der Geburt des 1. Kindes: 1 Jahr Elternzeit und anschließend ein Jahr Teilzeitarbeit
- nach der Geburt des 2. Kindes: 2 Jahre Elternzeit und anschließend 4 Jahre Teilzeitarbeit

b) *Lebenserwartung*

Die Lebenserwartung der Modell-Beamten stammt aus den bereits für die Vorausberechnung der Versorgungsausgaben verwendeten Sterbetafeln (vgl. Anhang A.1) und sie ergibt sich aus der fernerer Lebenserwartung bei Ruhestandseintritt. Den Ehepartnern werden ebenfalls die besonderen Sterbewahrscheinlichkeiten für den öffentlichen Dienst zugrunde gelegt, da die Lebenserwartung in der Regel vor allem vom Haushaltseinkommen abhängig ist (vgl. die spezifischen Annahmen zu den Laufbahngruppen in Tabelle A 3).

c) *Hinterbliebene*

Die Bezugsdauer für Hinterbliebenenleistungen ergibt sich zum Einen aus der Altersdifferenz der Ehepartner und zum Anderen aus dem unterstellten Zeitpunkt des Todes der Beamten und ihrer Ehepartner, welcher wiederum von der angesetzten Lebenserwartung abhängt.

d) *Pensionseintrittsalter*

Die Pensionseintrittsalter der Modell-Beamten wurden auf Basis der Daten aus der Fachserie 14 des StBA (2006; 2007) sowie des Vierten Versorgungsberichts (BMI 2009) laufbahnspezifisch bestimmt. In den Berechnungsvarianten für das neue Recht (2030 und 2050) werden die

Pensionseintrittsalter wegen Erreichens der Altersgrenze pauschal (wie die Regelaltersgrenze) um 2 Jahre angehoben. Hingegen stellen die Modellrechnungen für Pensionseintritte wegen Dienstunfähigkeit durchweg auf das für diese Fallgruppe niedrigere Pensionseintrittsalter gemäß der Datenlage des StBA ab (vgl. auch BMI 2009, Anhang A6). Des Weiteren wird für diese Modell-Lebensläufe eine um 4 Jahre kürzere, empirisch abgesicherte Lebenserwartung zugrunde gelegt (vgl. für die GRV *Hoffmann et al. 2006, S. 49 f.*).

e) Beförderung und Stufenaufstieg

Es werden sowohl im alten Laufbahn- und Besoldungsrecht sowie bei Anwendung der neuen Besoldungstabelle nach dem DNeuG die regulären Stufenaufstiege vollzogen. Ferner werden plausible Annahmen über Beförderungen und Tätigkeitsaufstiege getroffen. Hierbei wirken sich, wie oben erwähnt, die Zeiten der Mutterschaft, Elternzeit und Teilzeit verzögernd auf die Aufstiegs- und Beförderungsmodalitäten aus.

f) Realzinssatz und Inflation

Zum Vergleich der einzelnen Zahlungsströme in den verschiedenen Modellerwerbsbiographien werden u.a. Barwerte ermittelt. Die Berechnung der jeweils anfallenden realen Zahlungsströme stellt stets auf das Basisjahr 2009 ab. Bei der Barwertberechnung werden drei Szenarien betrachtet, die sich im unterstellten Realzinssatz von 2%, 2,5% und 3,0% unterscheiden. In den Modellrechnungen wird (implizit) eine jährlich konstante Inflationsrate von 1,5% unterstellt.

g) Dynamisierung

Die Basisvariante der Modellerwerbsbiographien geht für jede Periode von nominalen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen in der Höhe von 1,5% aus. Hierdurch wird unterstellt, dass in jedem Jahr exakt ein Inflationsausgleich gewährleistet wird. Dies bedeutet, dass bei einer Realbetrachtung die Bezüge aus dem Jahr 2009 konstant gehalten werden und die vergleichenden Analysen auf „Löhne und Preise“ des Basisjahres abstellen.

A.2.3 Annahmen für die Modellerwerbsbiographien der einzelnen Laufbahngruppen

Die den Modellerwerbsbiographien der einzelnen Laufbahngruppen zugrunde liegenden statistischen Werte und die getroffenen Annahmen können Tabelle 29, Tabelle 30 und Tabelle 31 entnommen werden:

Tabelle 29: Annahmen für den gehobenen Dienst (Grundmodell)

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁴	DiU ²⁶⁵	AGr	DiU
<i>Abgrenzung</i>	Durchlaufen der Besoldungsgruppen A9 bis A12			
<i>Alter bei Eheschließung</i>	32,6 (Durchschnittsalter lt. StBA) ≈ 33 Jahre		29,6 (Durchschnittsalter lt. StBA) ≈ 30 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 1. Kindes</i>	35 Jahre		29,8 (Durchschnittsalter lt. StBA) ≈ 30 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 2. Kindes</i>	37 Jahre		31,5 (Durchschnittsalter lt. StBA) ≈ 32 Jahre	
<i>Einstiegsalter</i>	25 Jahre (Eingangsam A9), d.h. Beginn des Vorbereitungsdienstes im Alter von 22 Jahren			
<i>1. Beförderung (von A9 in A10)</i>	nach 5 aktiven Dienstjahren			
<i>2. Beförderung (von A10 in A11)</i>	nach weiteren 5 aktiven Dienstjahren			
<i>3. Beförderung (von A11 in A12)</i>	nach weiteren 10 aktiven Dienstjahren			
<i>Pensions- eintrittsalter</i>	63 (2002 und 2011) 65 (2030 und 2050)	53	63 (2002 und 2011) 65 (2030 und 2050)	53
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2002 und 2011)</i>	20,4 Jahre (verstirbt mit 83) Ehefrau verstirbt mit 87	26 Jahre (verstirbt mit 79) Ehefrau verstirbt mit 87	24 Jahre (verstirbt mit 87) Ehemann ver- stirbt mit 83	30 Jahre (verstirbt mit 83) Ehemann ver- stirbt mit 83

²⁶⁴ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze.

²⁶⁵ Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit.

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁴	DiU ²⁶⁵	AGr	DiU
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2030)</i>	21,4 Jahre (verstirbt mit 86) Ehefrau verstirbt mit 90	29,4 Jahre (verstirbt mit 82) Ehefrau verstirbt mit 90	25 Jahre (verstirbt mit 90) Ehemann verstirbt mit 86	33 Jahre (verstirbt mit 86) Ehemann verstirbt mit 86
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2050)</i>	23,9 Jahre (verstirbt mit 89) Ehefrau verstirbt mit 92	31,9 Jahre (verstirbt mit 85) Ehefrau verstirbt mit 92	27,2 Jahre (verstirbt mit 92) Ehemann verstirbt mit 89	35 Jahre (verstirbt mit 88) Ehemann verstirbt mit 89

Quelle: In Anlehnung an Färber et al. 2011b, S. 252 f.

Tabelle 30: Annahmen für den mittleren Dienst

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁶	DiU ²⁶⁷	AGr	DiU
<i>Abgrenzung</i>	Durchlaufen der Besoldungsgruppen A6 bis A9			
<i>Alter bei Eheschließung</i>	30 Jahre		27 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 1. Kindes</i>	32 Jahre		27 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 2. Kindes</i>	34 Jahre		29 Jahre	
<i>Einstiegsalter</i>	22 Jahre (Eingangsamtsamt A6), d.h. Beginn des Vorbereitungsdienstes im Alter von 20 Jahren			
<i>1. Beförderung (von A6 in A7)</i>	nach 5 aktiven Dienstjahren			
<i>2. Beförderung (von A7 in A8)</i>	nach weiteren 5 aktiven Dienstjahren			
<i>3. Beförderung (von A8 in A9)</i>	nach weiteren 10 aktiven Dienstjahren			

²⁶⁶ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze.

²⁶⁷ Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit.

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁶	DiU ²⁶⁷	AGr	DiU
<i>Pensions- eintrittsalter</i>	62 (2002 und 2011) 64 (2030 und 2050)	49	62 (2002 und 2011) 64 (2030 und 2050)	49
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2002 und 2011)</i>	19,5 Jahre (verstirbt mit 81) Ehefrau verstirbt mit 85	29 Jahre (verstirbt mit 77) Ehefrau verstirbt mit 85	23 Jahre (verstirbt mit 85) Ehemann ver- stirbt mit 81	32 Jahre (verstirbt mit 81) Ehemann ver- stirbt mit 81
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2030)</i>	20,4 Jahre (verstirbt mit 84) Ehefrau verstirbt mit 88	31,4 Jahre (verstirbt mit 80) Ehefrau verstirbt mit 88	24 Jahre (verstirbt mit 88) Ehemann ver- stirbt mit 84	35 Jahre (verstirbt mit 84) Ehemann ver- stirbt mit 84
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2050)</i>	22,9 Jahre (verstirbt mit 87) Ehefrau verstirbt mit 90	33,9 Jahre (verstirbt mit 83) Ehefrau verstirbt mit 90	26,3 Jahre (verstirbt mit 90) Ehemann ver- stirbt mit 87	37,3 Jahre (verstirbt mit 86) Ehemann ver- stirbt mit 87

Quelle: In Anlehnung an Färber et al. 2011b, S. 252 f.

Tabelle 31: Annahmen für den höheren Dienst

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁸	DiU ²⁶⁹	AGr	DiU
<i>Abgrenzung</i>	Durchlaufen der Besoldungsgruppen A13 bis A15			
<i>Alter bei Eheschließung</i>	36 Jahre		33 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 1. Kindes</i>	38 Jahre		33 Jahre	
<i>Alter bei Geburt des 2. Kindes</i>	40 Jahre		35 Jahre	

²⁶⁸ Pensionseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze.

²⁶⁹ Pensionseintritt wegen Dienstunfähigkeit.

	Beamter		Beamtin	
	AGr ²⁶⁸	DiU ²⁶⁹	AGr	DiU
<i>Einstiegsalter</i>	28 Jahre (Eingangsamt A13), zuvor Hochschulausbildung			
<i>1. Beförderung (von A13 in A14)</i>	nach 5 aktiven Dienstjahren			
<i>2. Beförderung (von A14 in A15)</i>	nach weiteren 10 aktiven Dienstjahren			
<i>Pensions- eintrittsalter</i>	64 (2002 und 2011) 66 (2030 und 2050)	56	64 (2002 und 2011) 66 (2030 und 2050)	56
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2002 und 2011)</i>	20,4 Jahre (verstirbt mit 84) Ehefrau verstirbt mit 88	24 Jahre (verstirbt mit 80) Ehefrau verstirbt mit 88	24 Jahre (verstirbt mit 88) Ehemann ver- stirbt mit 84	28 Jahre (verstirbt mit 84) Ehemann ver- stirbt mit 84
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2030)</i>	21,4 Jahre (verstirbt mit 87) Ehefrau verstirbt mit 91	27,4 Jahre (verstirbt mit 83) Ehefrau verstirbt mit 91	24,7 Jahre (verstirbt mit 91) Ehemann ver- stirbt mit 87	30,7 Jahre (verstirbt mit 87) Ehemann ver- stirbt mit 87
<i>Fernere Lebenserwartung bei Pensionseintritt (2050)</i>	23,9 Jahre (verstirbt mit 90) Ehefrau verstirbt mit 93	29,9 Jahre (verstirbt mit 86) Ehefrau verstirbt mit 93	27,2 Jahre (verstirbt mit 93) Ehemann ver- stirbt mit 90	33,2 Jahre (verstirbt mit 89) Ehemann ver- stirbt mit 90

Quelle: In Anlehnung an Färber et al. 2011b, S. 252 f.

A.2.4 Zusätzliche Ergebnisse

In Abschnitt 4.3.4 werden die Ergebnisse der Modellrechnungen zum Netto-Ruhegehaltsniveau (RN) präsentiert. Anhand der folgenden Tabelle 32 können die wichtigsten Schritte zur Ermittlung der Netto-Zahlungen aus den Bruttowerten am Beispiel der Modelle des gehobenen Dienstes nachvollzogen werden.

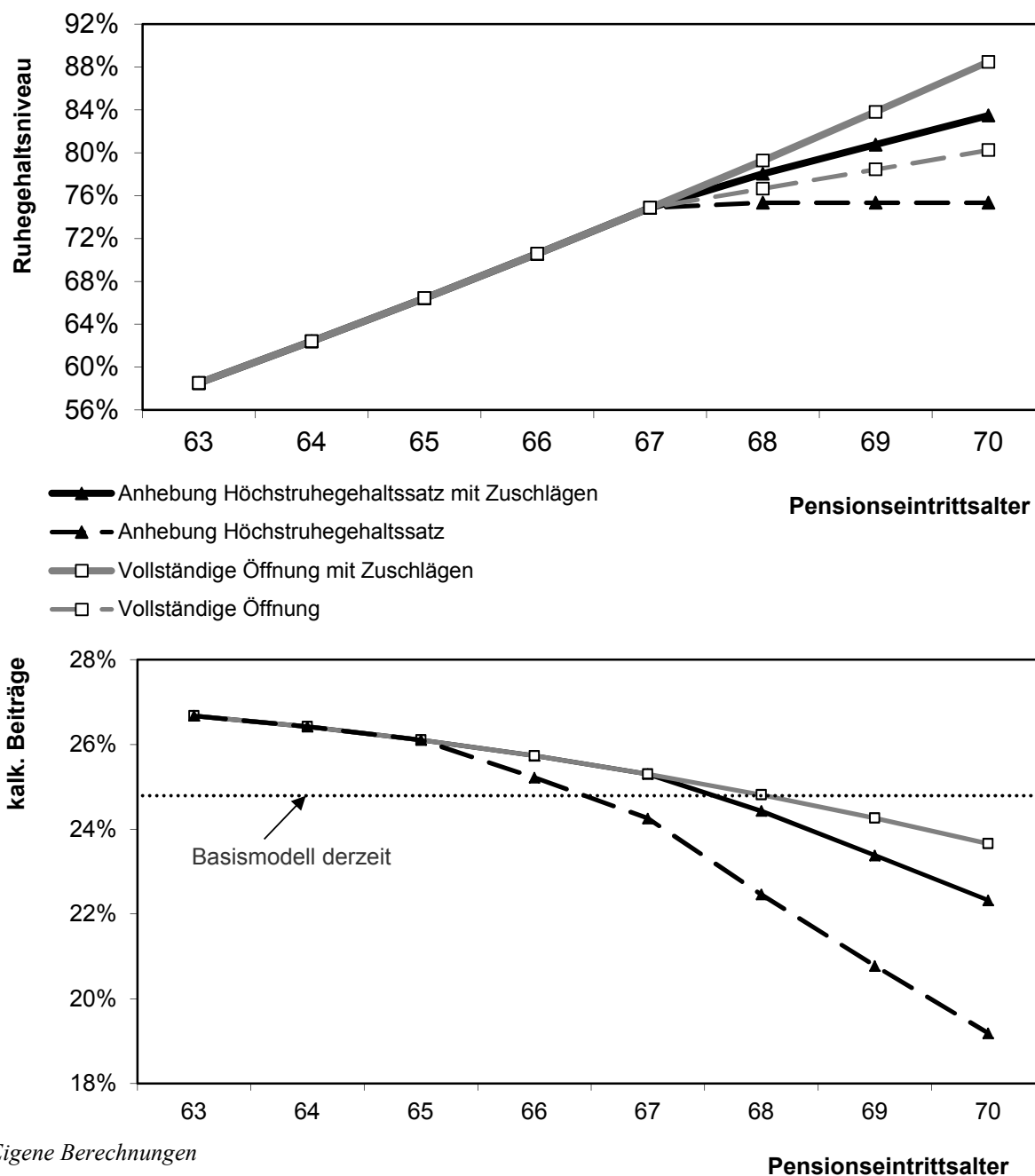
Tabelle 32: Ermittlung des Netto-Ruhegehaltes und des RN (netto) für die Modell-Beamten des gehobenen Dienstes (Ruhestandseintritt mit Erreichen einer Altersgrenze)

<i>Berechnung der Nettogrößen (mit steuerlicher Veranlagung für das Jahr 2009)</i>				
Gehobener Dienst (AGr)	Ehegattensplitting		Getrennte Veranlagung	
	Beamter	Beamtin	Beamter	Beamtin
letzte Besoldung (brutto)	48.881	48.881	48.881	48.881
letzte Besoldung (netto)	36.205	36.153	33.946	33.846
Netto-Besoldung in %	74,1 %	74,0 %	69,4 %	69,2 %
Ruhegehalt (brutto)	32.547	28.885	32.547	28.885
monatlich	2.712	2.407	2.712	2.407
RN (brutto)	66,6 %	59,1 %	66,6 %	59,1 %
Einkommensteuer	1.722	950	4.793	3.713
Solidaritätszuschlag	0	0	264	204
Beitrag KV	4.503	4.503	2.228	2.275
Beitrag PV	608	608	304	304
Ruhegehalt (netto)	25.713	22.824	24.958	22.388
monatlich	2.143	1.902	2.080	1.866
Netto-Ruhegehalt in %	79,0 %	79,0 %	76,7 %	77,5 %
RN (netto)	71,0 %	63,1 %	73,5 %	66,1 %

Quelle: Färber et al. 2011b, S. 162

In Abschnitt 5.2.2 wurde darauf verwiesen, dass die Reformauswirkungen im Modell der Beamtin des gehobenen Dienstes grundsätzlich den dort dargestellten Ergebnissen für den Modell-Beamten zwar ähneln, im Detail jedoch einige Unterschiede auftreten. Beispielsweise verschiebt sich für alle Beamten, die Kindererziehungszeiten vorzuweisen haben, bis zum Jahr 2030 die Ruhegehalts- und die Kostenfunktion im Vergleich zu den Männern nach oben. Abbildung 40 veranschaulicht diesen Sachverhalt.

Abbildung 40: Auswirkungen der veränderten Ruhegehaltsskala und der Versorgungszuschläge bei unsteten Erwerbsbiographien wegen Kindererziehung (Modell „Beamtin/gehobener Dienst“)



Eigene Berechnungen