

# Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Möglichkeiten und Grenzen einer Modernisierung bei leeren Kassen\*

Prof. Dr. Gisela Färber, Melanie Funke, Steffen Walther

*Trotz erheblicher Kürzungen des Ruhegehaltsniveaus in den letzten Jahren werden die Ausgaben für die Beamtenversorgung weiter deutlich schneller als die Steuereinnahmen wachsen. Die demographische Entwicklung verursacht erheblichen Reformbedarf für die öffentliche Personalwirtschaft, dem sich nicht nur die „hergebrachten Grundsätze“ allgemein, sondern auch die Alterssicherung der Beamten im Besonderen stellen muss. Anhand von statistisch abgesicherten Modellebensläufen von Beamten und Beamtinnen werden die ökonomischen Auswirkungen der Reformen und der weiter steigenden Lebenserwartung analysiert, das effektive Versorgungsniveau sowie die von den Beamten als Gehaltsverzicht und durch die Abkoppelung von der Reallohnentwicklung erbrachten Sanierungsbeiträge berechnet. Die Reformvorschläge beziehen sich auf eine zuverlässige, tragfähige Finanzierung und auf Veränderungen der Leistungsseite, von denen positive Anreize für einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst der Zukunft ausgehen.*

## I. Einleitung

Seit mehr als 20 Jahren ist die ansteigende Alterslast des öffentlichen Dienstes bekannt<sup>1</sup>. Es hat seitdem eine Vielzahl von Reformgesetzen gegeben, die Kürzungen der Leistungen der Beamtenversorgung bewirkt haben. Teilweise wurde auch die Besoldung der aktiven Beamten zur Finanzierung der ansteigenden Ausgaben für Pensionen herangezogen. Die drei Versorgungsberichte für Bund, Länder und Gemeinden sowie der vierte Versorgungsbericht, der infolge der Föderalismusreform I nur noch Aussagen für den Bund enthält, lassen allerdings nicht erkennen, ob und inwieweit die Probleme gelöst sind. Sie dokumentieren auch nicht, welchen Beitrag die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfänger bereits erbracht haben und ob die Beamtenversorgung nun endlich nachhaltig finanziert wird. Nachhaltigkeit ist dabei in einem doppelten Sinn zu verstehen, nämlich dass einerseits von der Beamtenversorgung keine Lasten mehr auf zukünftige Generationen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst oder zukünftige Generationen von Steuerzahlern verschoben werden und andererseits die Leistungen dieses Alterssicherungssystems verlässlich und tragfähig auch den nächsten Generationen garantiert werden können.

\* Die nachfolgenden Ausführungen sind Ergebnisse eines Forschungsprojektes, welches von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und mit Unterstützung der Gewerkschaft ver.di durchgeführt wurde. Der Forschungsbericht wird in Kürze bei der edition sigma in der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ veröffentlicht.

- 1) Vgl. Färber, Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung. Frankfurt et al. 1988; dies., Mittel- und langfristige Entwicklung der Beamtenversorgung, in: Cramer, J.E. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt/Main 1998, S. 973–994.
- 2) Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005, S. 86; Ruland, Noch einmal davon gekommen – Zur Reform der Beamtenversorgung, NJW 2002, S. 948 f.

Die Beamtenversorgung verursacht neben der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung einen erheblichen Teil der Tragfähigkeitslücke des öffentlichen Sektors. Vorsorge ist für künftige Zahlungsverpflichtungen bis jetzt keine bzw. in bei weitem nicht ausreichendem Umfang getroffen worden. Die demographische Entwicklung in Deutschland – steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig sinkenden Geburtenzahlen – und die Einstellungswellen im öffentlichen Dienst in den sechziger bis achtziger Jahren sowie die neu begründeten Beamtenverhältnisse in den neuen Ländern seit Anfang der neunziger Jahre belasten die öffentlichen Haushalte durch einen verstärkten Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen bis zum Jahr 2030. Die weiter wachsende Lebenserwartung wird danach aber entgegen früherer Überlegungen c.p. nicht zu einer schnellen Entlastung führen, sondern die Ausgaben erst mit Verzögerung und verlangsamt sinken lassen. Welche Konsequenzen daraus für die Beamtenversorgung zu ziehen sind, wie auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Regelungen geschaffen werden können, ist immer noch ungeklärt.

Schon vor dem Höhepunkt der Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung wird allerdings gerade die demographische Entwicklung den Modernisierungsdruck auf den öffentlichen Dienst verschärfen. Denn die seit längerem fehlenden Geburten führen in Kürze dazu, dass die sinkende Zahl der jungen frisch qualifizierten Abgänger aus den Bildungssystemen nicht mehr ausreicht, die wachsende Zahl der Abgänge in die Alterssicherungssysteme zu ersetzen. Dies führt zu einem unausweichlichen Wettbewerbsdruck auch für den öffentlichen Dienst. Für seine Leistungsfähigkeit und Attraktivität wird neben Besoldung, Beförderungen und Weiterbildung auch die Beamtenversorgung ausschlaggebend sein. Insoweit stellt sich der Modernisierungsdruck für die Beamtenversorgung doppelt und nicht mehr in eine unbestimmte Zukunft verschiebbar.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Nachhaltigkeitslücke in der Beamtenversorgung der Gebietskörperschaften. Es geht darum, die finanziellen Auswirkungen der in den letzten Jahren unternommenen Reformen nicht nur in ihren Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung, sondern auch bezüglich der Effekte auf die Einkommenssituation der Versorgungsempfänger zu analysieren und zu überlegen, mit welchen Reformmaßnahmen die Beamtenversorgung verlässlich „in die Zukunft gestellt“ werden kann.

## II. Die Beamtenversorgung unter Spar- und Modernisierungsdruck

Um die Beamtenversorgung langfristig nachhaltig zu sichern, sind – trotz systemimmanenter Unterschiede – seit gut 20 Jahren kostensenkende Reformmaßnahmen aus der GRV „wirkungsgleich“ auf die Beamtenversorgung übertragen worden<sup>2</sup>. Vor dem Hintergrund steigender Versorgungsausgaben der Beamtenversorgung setzten die Reformen vor allem bei der Höhe der Versorgungsleistungen und nicht bei den Strukturprinzipien