



DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Forschungsprojekt
„Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung“

**Grundlagen der Beamtenversorgung und
die Föderalismusreform I**

Projektleitung: Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber

Projektbearbeitung: Ass. jur. Melanie Funke, LL.M.

Dipl.-Volkswirt Steffen Walther

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 Postfach 1409 D 67324 Speyer am Rhein
Tel.: + 49 - 6232 - 654-361 Fax: + 49 - 6232 - 654-126
Internet: <http://www.foev-speyer.de>

- Gliederung -

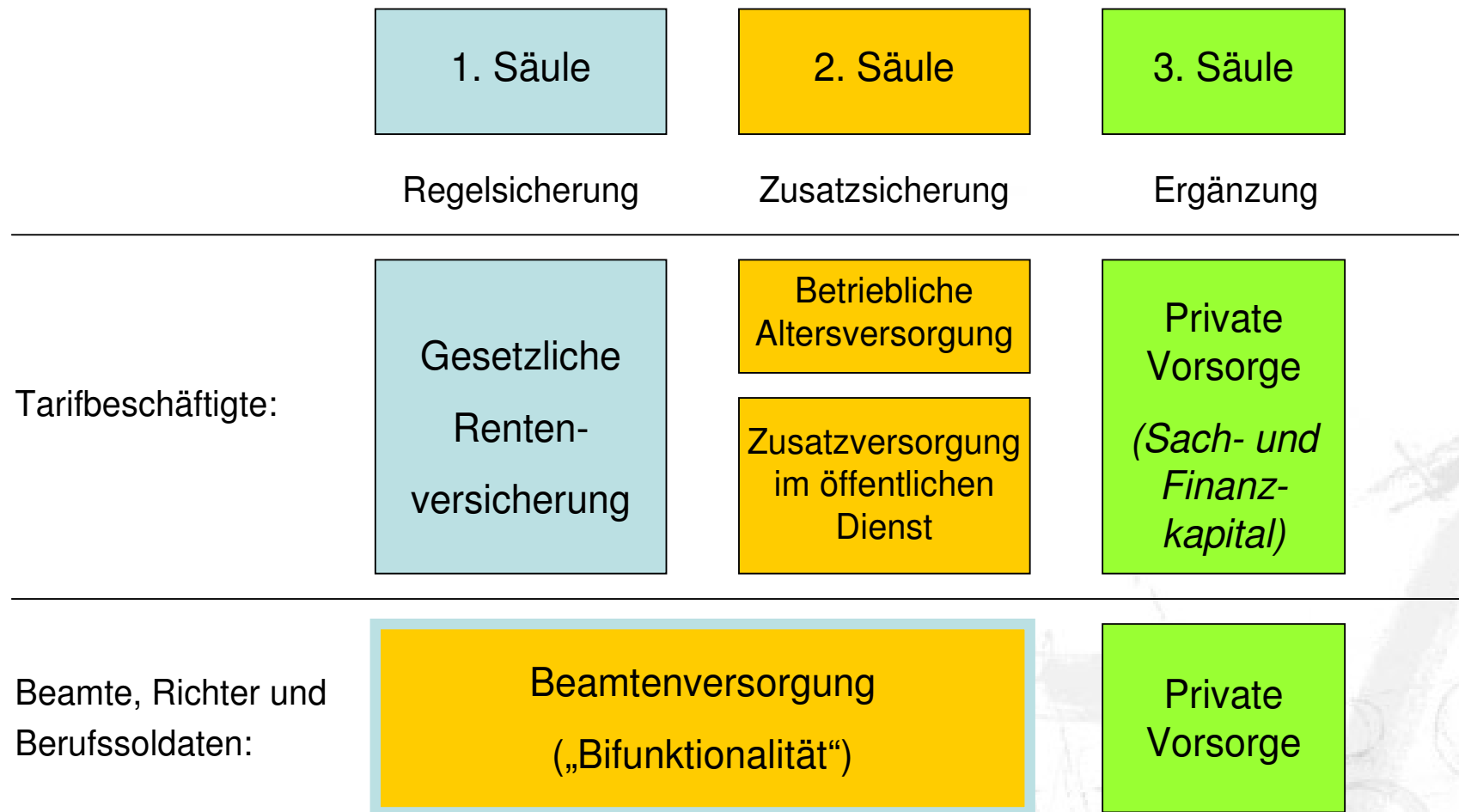
A. Grundlagen der Beamtenversorgung (BV)

- I. Die Bifunktionalität der BV**
- II. Grundprinzipien der BV**
- III. Die Entwicklung der BV seit 1992**
- IV. Die Besoldung als Grundlage der BV**
- V. Zwischenfazit**

B. Föderalismusreform I

- I. Rechtlicher Hintergrund**
- II. Überblick: Die Entwicklung in den Ländern**
- III. Zwischenfazit**

A. I. Die Bifunktionalität der Beamtenversorgung



II. Grundprinzipien der Beamtenversorgung

➤ Leistungsdefiniertes Alterssicherungssystem:

Das Ruhegehaltsniveau wird definiert als ein von der Dienstzeit abhängiger Prozentsatz der letzten Bruttobezüge

Ruhegehalt	=	Ruhegehaltsfähige Dienstjahre	X	Steigerungssatz p.a. %	X	Ruhegehaltsfähige Dienstbezüge
-------------------	----------	--------------------------------------	----------	-------------------------------	----------	---------------------------------------

- Absicherung des einmal erreichten Lebensstandards und Aufrechterhaltung der relativen Einkommensposition
 - Soziale Ausgleichsfunktion:
 - Begrenzung der Verwerfungen in den individuellen Erwerbsbiografien
 - Interpersonelle Umverteilung von Einkommen
 - Hinzukommen: Bedarfsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit
- **Verfassungsrechtlicher Rahmen: Art. 33 Abs. 5 GG**
Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums

III. Die Entwicklung der Beamtenversorgung seit 1992

Überblick: Rechtliche Entwicklung

- Beamtenversorgungsänderungsgesetz (BeamtVGÄndG 1989) – mit Wirkung ab **1992**
- Dienstrechtsreformgesetz **1997**
- Versorgungsreformgesetz (VReformG) **1998**
- Versorgungsrücklagengesetz (VersRücklG) **1998**
- Versorgungsänderungsgesetz **2001** – mit Wirkung ab **2003**
- Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz (BBVAnpG **2003/2004**)
- Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz (BBVAnpG **2008/2009**)
- Dienstrechtsneuordnungsgesetz für den Bund (DNeuG) **2009**

III.2. Inhaltliche Veränderungen im Zeitablauf

- Abschaffung der degressiven Ruhegehaltsstaffel 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**
- Festlegung einer amtsbezogenen (35%) bzw. amtsunabhängigen **Mindestversorgung nach 5 Dienstjahren**
- Einführung eines **Versorgungsabschlags** (bei Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze) i.H.v. 3,6% für jedes Jahr vor Vollendung des 65. Lebensjahres bis (ursprünglich) max. 10,8%
- Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze für den **vorzeitigen Ruhestand** von 62 auf **63 Jahre**

- Versorgung wegen **Dienstunfähigkeit aufgrund Krankheit und Freizeitunfall** nur noch aus **erreichter** Dienstaltersstufe [nur bei *Dienstunfall* aus der *Endstufe*]
- Erschwerter Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit nach dem Grundsatz „**Rehabilitation vor Versorgung**“
- Begrenzung **anrechenbarer Ausbildungszeiten** auf max. **3 Jahre**
- Zeitliche Streckung der Stufenfolgen beim Grundgehalt und **Reduktion der Zahl der Stufen** von 14 auf (ursprünglich) 12 Stufen
- **Einführung bzw. Bildung einer Versorgungsrücklage** zur Schließung der Deckungslücke durch schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um nahezu 3%
- **Absenkung des Witwen-/Witwergeldes** von 60% auf 55% der zugrundeliegenden Beamtenpension

- **Absenkung des Versorgungsniveaus** in 8 Schritten:
 - Höchstruhegehaltssatz von 75% auf **71,75%** der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge
 - Dementsprechende Absenkung des jährlichen Steigerungssatzes von 1,875% auf **1,79375%**
 - Minderung des Versorgungsniveaus um jeweils rd. 0,54% bei den folgenden 8 Besoldungs- und Versorgungsanpassungen
 - Änderung gilt nicht nur für sog. „Zugangs“- , sondern auch für „Bestandspensionäre“
- Die Hälfte der erzielten Einsparungen aus der Abflachung des Versorgungsniveaus werden der Versorgungsrücklage zugeführt
- Die Anpassungsminderungen um 0,2 Prozentpunkte werden ausgesetzt und erst im Anschluss an die 8. Anpassung bis (voraussichtlich) Ende 2017 wieder aufgenommen

Besoldungserhöhung / Erhöhung der Versorgungsbezüge (vgl. § 70 BeamtVG)	Anpassungsfaktor für ruhegehaltfähige Dienstbezüge	Entspricht einem erreichbaren Höchstruhegehalts satz von	Entspricht einem Steigerungssatz pro Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit um
bis 2002	1,00000	75,00%	1,87500
1. am 1.7.2003	0,99458	74,59%	1,86484
2. am 1.4.2004	0,98917	74,19%	1,85469
3. am 1.8.2004	0,98375	73,78%	1,84453
4. ab 1.1.2008	0,97833	73,37%	1,83436
5. ab 1.4.2008	0,97292	72,97%	1,82422
6. ab 1.1.2009	0,96750	72,56%	1,81402
7.	0,96208	72,16%	1,80390
Ab 8.	0,95667	71,75%	1,79375

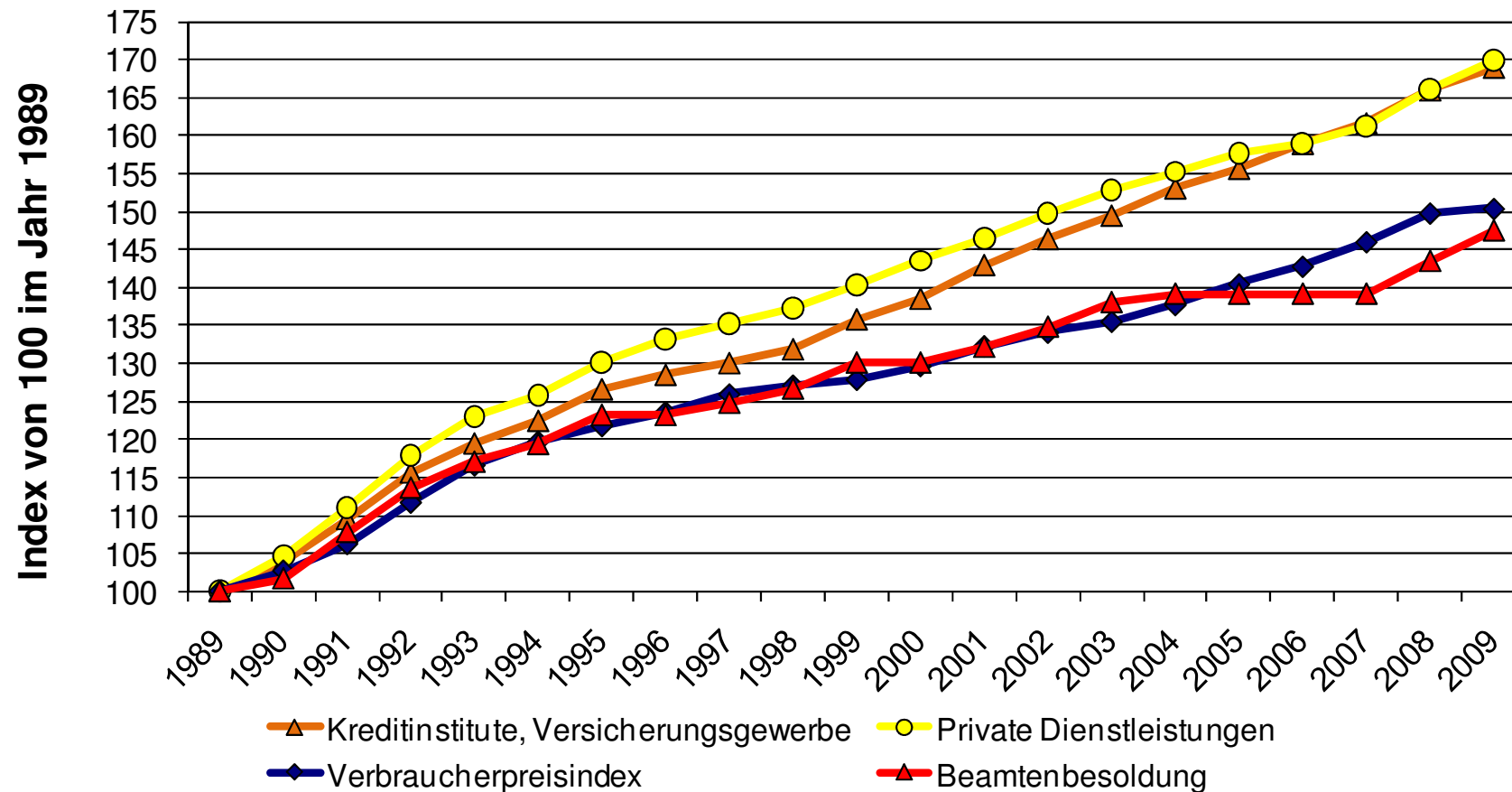
III.3. Aktuell seit DNeuG / 2009 für den Bund

- Ab 2012 **stufenweise Anhebung des Pensionseintrittsalters auf 67 Jahre** ab Jg. 1947 in Verbindung mit
- Einführung eines **abschlagsfreien Pensionseintritts** nach 45 Jahren
- Festhalten an der Antragsaltersgrenze von 63 Jahren, aber schrittweise Erhöhung des **max. Versorgungsabschlags auf 14,4%** bei einem Pensionseintritt vor der Regelaltersgrenze
- Änderung der **Wartefrist** für die Versorgung aus dem letzten Amt nach der Entscheidung des BVerfG von 3 auf **wieder 2 Jahre**
- Wechsel in den Grundgehaltstabellen zu (an beruflichen Dienstzeiten orientierten) *Erfahrungsstufen* – **Reduzierung** der 12 Grundgehaltsstufen einheitlich **auf 8 Stufen**
- Übertragung der Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors aus dem Rentenrecht auf Versorgungsniveau
- Einführung einer **Revisionsklausel**, um weiterhin einen Gleichklang bei der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme herzustellen

IV. Die Besoldung als Grundlage und „Sparkasse“ der Beamtenversorgung

- Versorgung abhängig von Besoldung
- Ergo: Niveau und Struktur der Besoldung beeinflussen Versorgung
- Ab 1997: Einführung von Leistungskomponenten in Form von Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen bei „Kostenneutralität“, d.h. Absenkung der ruhegehaltsfähigen Besoldung und Einstieg in nicht ruhegehaltsfähige Entgeltbestandteile
- ➔ Absenkung des Versorgungsniveaus um 0,3% (= derzeitiges Volumen der Leistungsprämien)
- Abkopplung des öffentlichen Dienstes von der Reallohnentwicklung, immer wieder mit der Begründung, dass ansteigende Versorgungsausgaben kompensiert werden müssten
- „Absenkung“ von Besoldung **und** Versorgung gegenüber Dienstleistungssektoren um 15% seit 1989

Abkopplung der Besoldungsentwicklung von der Gehaltsentwicklung der Privatwirtschaft



Quelle: WSI-Tarifarchiv; Eigene Berechnungen

V. Zwischenfazit

- Kürzungen auf der Leistungsseite durch „wirkungsgleiche“ Übertragung von Rentenreformen seit 1989/1992:
 - **Kürzungen beim Versorgungsniveau**
 - Leistungskürzungen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **kein Verstoß** gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums
 - **Absenkungen von Besoldung *und* Versorgung** durch
 - Zuführungen 15*0,2 Prozentpunkte zu Versorgungsfonds aus Besoldungserhöhungen
 - Absenkung der Grundbesoldung und Einführung von (nicht ruhegehaltstfähigen) Leistungsprämien u. –zulagen
 - Verweigerung der Teilhabe an Reallohnentwicklung bei Besoldung, seit 1989 im Durchschnitt nicht einmal Inflationsausgleich!
 - **Fragen:**
 - **Ausreichende Entlastung der öffentlichen Haushalte durch die Reformen?**
 - **Wo ist das beim öffentlichen Dienst eingesparte Geld geblieben?**

B. Föderalismusreform I

I. Rechtlicher Hintergrund

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl. 2006 Teil I Nr. 41 S. 2034ff.) vom 31.8.2006, in Kraft seit 1.9.2006
- Folge: Größte Grundgesetzänderung seit 1949, d.h. Wegfall der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG mit wesentlichen Auswirkungen auch auf die Beamtenversorgung
- Einführung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, d.h. seit September 2006 haben Bund und die Länder jeweils eigenständig die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs-, Laufbahn- und Beamtenversorgungsrecht
- Bund und Länder können die Versorgung „ihrer“ Beamten autonom regeln, soweit nicht die in Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verletzt werden

II. Überblick: Die Entwicklung in den Ländern

Versorgungsrecht:

- Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67:
9 Länder (BW, BY, BE, BB, HB, HH, MV, NW, SH)
- Anhebung der besonderen Altersgrenze
4 Länder (BW, BB, HB, MV)
- Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf Antrag: BW

Besoldungsrecht:

- Besoldungsanpassungen (1.3.2009, 1.3.2010)
Alle Länder (jedoch z.T. mit Unterschieden; ausgenommen Berlin)

Laufbahnrecht:

- Änderung der Laufbahngruppen
v.a. AG Norddeutsche Küstenländer, NI, BY

III. Zwischenfazit

- Alle Länder nutzen derzeit ihre „neue“ Gesetzgebungskompetenz
- Zweck der Rahmengesetzgebung des **Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.** war
 - Schaffung einer *einheitlich gesteuerten Entwicklung der Personalkosten* im Beamtenrecht insgesamt u.
 - *Beseitigung der Konkurrenzsituation* zwischen Bund und den Ländern bzw. der Länder untereinander
- Mit Einführung **Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG** ist
 - *Bezahlung* der Beschäftigten durch Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht in die Länderhoheit und den Bund *abhängig von der jeweiligen Haushaltslage* u.
 - die Zersplitterung lässt einen *fatalen Wettbewerb um qualifiziertes Personal* zwischen den Ländern befürchten => Ärmere Länder werden hierbei gegenüber reicheren Ländern benachteiligt