



DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

**Forschungsprojekt**  
**„Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung“**

**Finanzierung der Beamtenversorgung und künftige  
Entwicklung der Versorgungsausgaben**

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 -**

- I. Das Finanzierungssystem der Beamtenversorgung**
- II. Der demographische Wandel und nachhaltige Finanzierung**
- III. Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung**
- IV. Reformauswirkungen auf die Finanzierungsproblematik der Beamtenversorgung**
- V. Zwischenfazit**

# I. Finanzierungssystem der Beamtenversorgung

## 1. Laufende Steuereinnahmen und implizite Eigenbeiträge

- Traditionell erfolgt die Finanzierung der Versorgungsleistungen aus laufenden Steuereinnahmen
- Keine direkten Beitragszahlungen zur Alterssicherung (historisch bedingt: Alimentationsprinzip)
- Materiell waren BeamtenInnen jedoch stets über niedrigere Bruttogehälter (im Vergleich zu Angestellten/Arbeitern des öD) an den Versorgungskosten beteiligt
- Über Jahrzehnte hinweg wurden keine kapitalgedeckten Rücklagen für die Versorgung gebildet (und auch keine direkten Umlagesätze mit Bezug auf die Beamtenbezüge erhoben)

## 2. Versorgungsrücklagen und erste Versorgungsfonds

- 1998: Einführung und Bildung einer Versorgungsrücklage bei Bund und Ländern (Versorgungsreformgesetz)
- Die Versorgungsrücklage wird durch die schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus finanziert und soll ab 2018 zur Entlastung schrittweise wieder aufgelöst werden
- Einige Bundesländer haben darüber hinaus Versorgungsfonds errichtet:
  - Rheinland-Pfalz besonders frühzeitig im Jahr 1996
  - Außerdem bspw. in Hamburg, NRW, Bayern, Sachsen
- 2007: Errichtung des Versorgungsfonds des Bundes

## II. Der demographische Wandel und nachhaltige Finanzierung

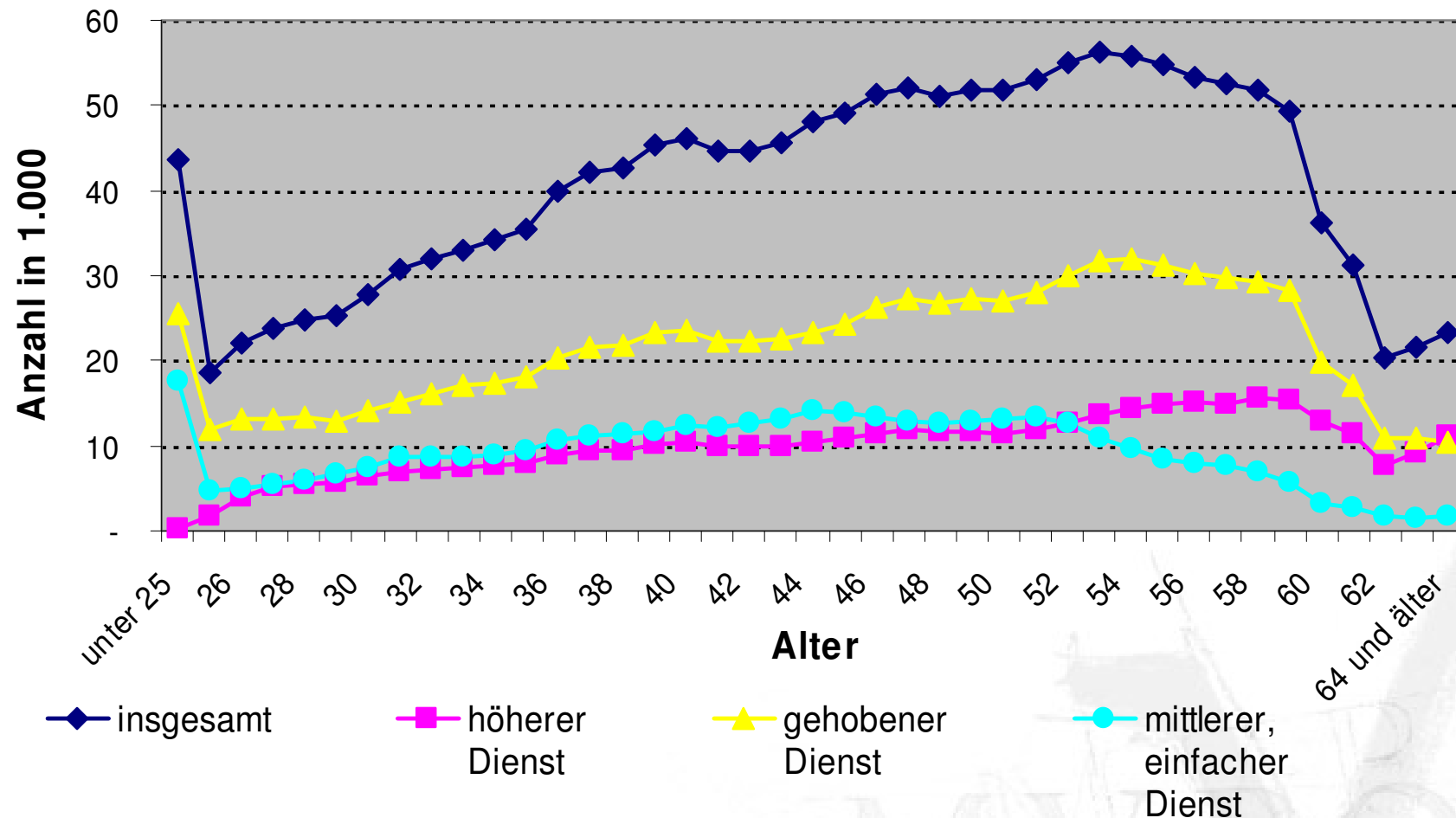
### 1. Demographische Entwicklung in Deutschland

- Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt an
- Geburtendefizit vermindert künftig die Zahl der Erwerbspersonen trotz zu erwartendem Anstieg der Erwerbsquote

### 2. Besonderheiten im öffentlichen Dienst

- Künftig beständig steigende Lebenserwartung verlängert die Pensionsbezugszeiten
- Lebenserwartung der BeamtInnen liegt ca. 2 Jahre höher als die Durchschnittliche in Deutschland (Himmelreicher et al. 2008; Luy 2006)
- Starke Personalexpansion in den 60er bis 80er Jahren

# Altersstruktur der BeamtInnen und RichterInnen im gesamten öffentlichen Dienst am 30.6.2008



Quelle: StBA, Fachserie 14 Reihe 6, 2008

### 3. Folgen aus demographischem Wandel und derzeitigem Finanzierungssystem

- Zeitliche Perspektive der Budgetwirksamkeit: „Kosten“ für die Alterssicherung der Beamten fallen erst nach der aktiven Dienstzeit an.
- Aufgrund fehlender Beitrags- bzw. Umlagesätze entsteht kein Anpassungsdruck über einen Beitragsanstieg.
- Finanzierung aus dem laufenden Steueraufkommen ohne hinreichende finanzielle Vorsorge hat bei wachsender Alterslast im öffentlichen Dienst zur einer Schattenverschuldung der öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von 800-900 Mrd. € geführt.
- Gebietskörperschaften haben über Jahre hinweg aktive Beamte zu Lasten künftiger (schrumpfender) Generationen beschäftigt.

# III. Modellrechnungen zur Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung

## 1. Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger

- Basis der Vorausberechnung ist die Versorgungsempfänger- und Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2005)
- Periodenweise Fortschreibung der Bestände mittels der altersbedingten Pensionierungswahrscheinlichkeiten und der Sterbetafel
- Anstieg der Lebenserwartung bis zum Jahr 2050 gemäß 11. koordinierter Bevölkerungsvorausschätzung (mittlere Variante)
  - die fernere Lebenserwartung einer 65-jährigen Beamtin steigt bis 2050 auf 25,3 Jahre und die eines Beamten auf 21,8 Jahre
- Stellenanzahl und Stellenstruktur der Gebietskörperschaften aus dem Basisjahr bleibt konstant



## Anzahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften

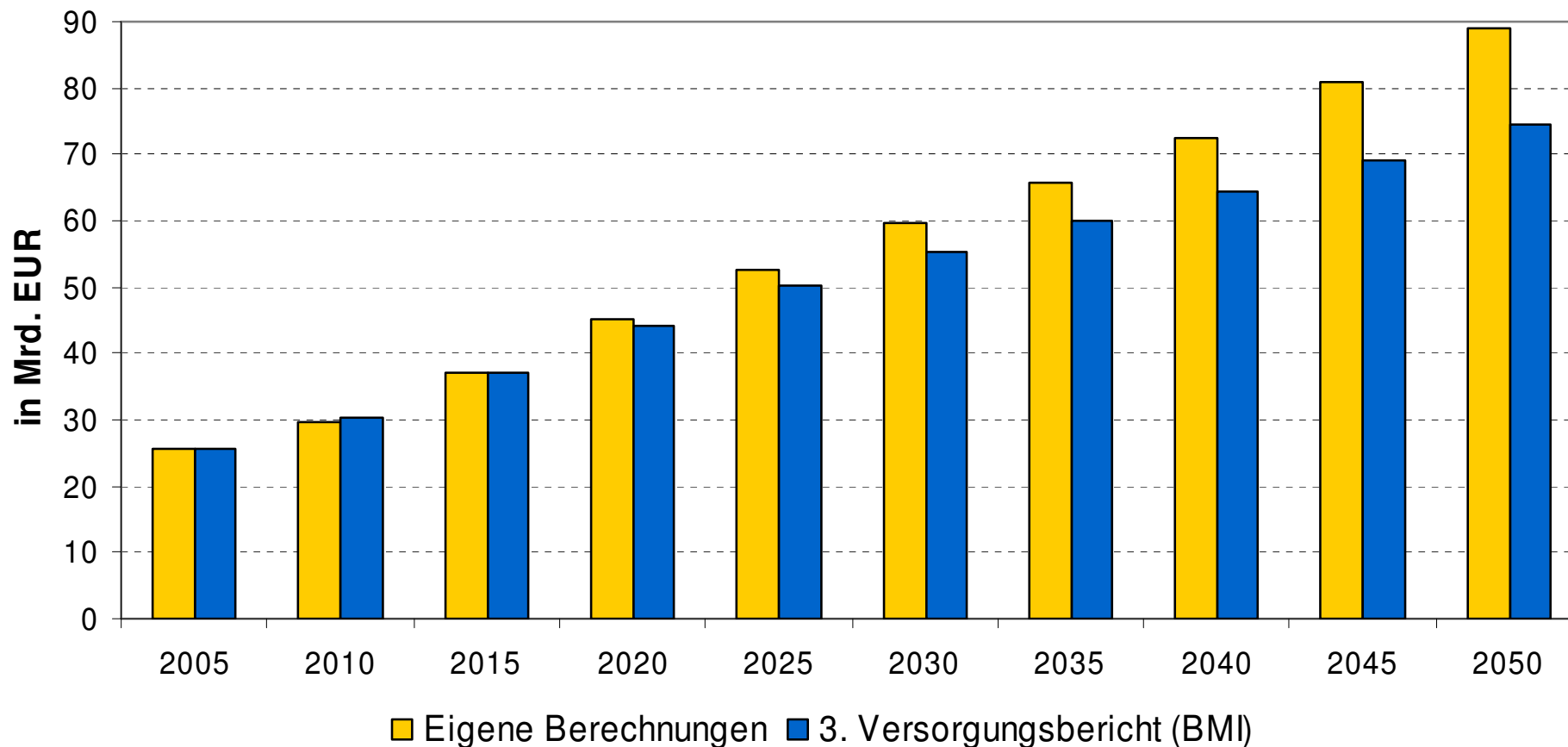
	<b>Bund *</b>	<b>Länder</b>	<b>Gemeinden</b>	<b>Gesamt</b>	<b>3. VB **</b>
	in 1.000				
<b>2005</b>	207	600	108	<b>915</b>	929
<b>2010</b>	191	728	116	<b>1.034</b>	1.039
<b>2015</b>	189	876	129	<b>1.195</b>	1.194
<b>2020</b>	195	1.006	143	<b>1.344</b>	1.350
<b>2025</b>	<b>207</b>	<b>1.095</b>	<b>159</b>	<b>1.461</b>	<b>1.465</b>
<b>2030</b>	221	1.153	172	<b>1.545</b>	1.536
<b>2035</b>	224	1.181	179	<b>1.584</b>	1.577
<b>2040</b>	224	1.201	183	<b>1.609</b>	1.591
<b>2045</b>	231	1.229	189	<b>1.648</b>	1.558
<b>2050</b>	<b>237</b>	<b>1.240</b>	<b>193</b>	<b>1.669</b>	<b>1.587</b>
Zunahme	30	640	85	<b>755</b>	658
2005-2050	14%	107%	79%	<b>83%</b>	71%
* einschl. Versorgungsempfänger der Bundeswehr und nach dem G 131					
** Dritter Versorgungsbericht: Gesamtanzahl der Gebietskörperschaften					

## 2. Entwicklung der Versorgungsausgaben

- Vorausberechnung der Versorgungsausgaben in drei Szenarien
- Basisszenario:
  - **Ohne Bezügeanpassungen** (Versorgungsbezüge aus dem Jahr 2005 über den gesamten Projektionszeitraum, reine Reaktion auf quantitative und strukturelle Entwicklung der Versorgungsempfänger)
- Szenario 1:
  - **Jährliche Anpassung der Bezüge um 1,5 %** (Inflationsausgleich)
- Szenario 2:
  - **Jährliche Anpassung der Bezüge um 2,5%** (Beteiligung an der Produktivitätsentwicklung; Reallohnerhöhung von 1%)

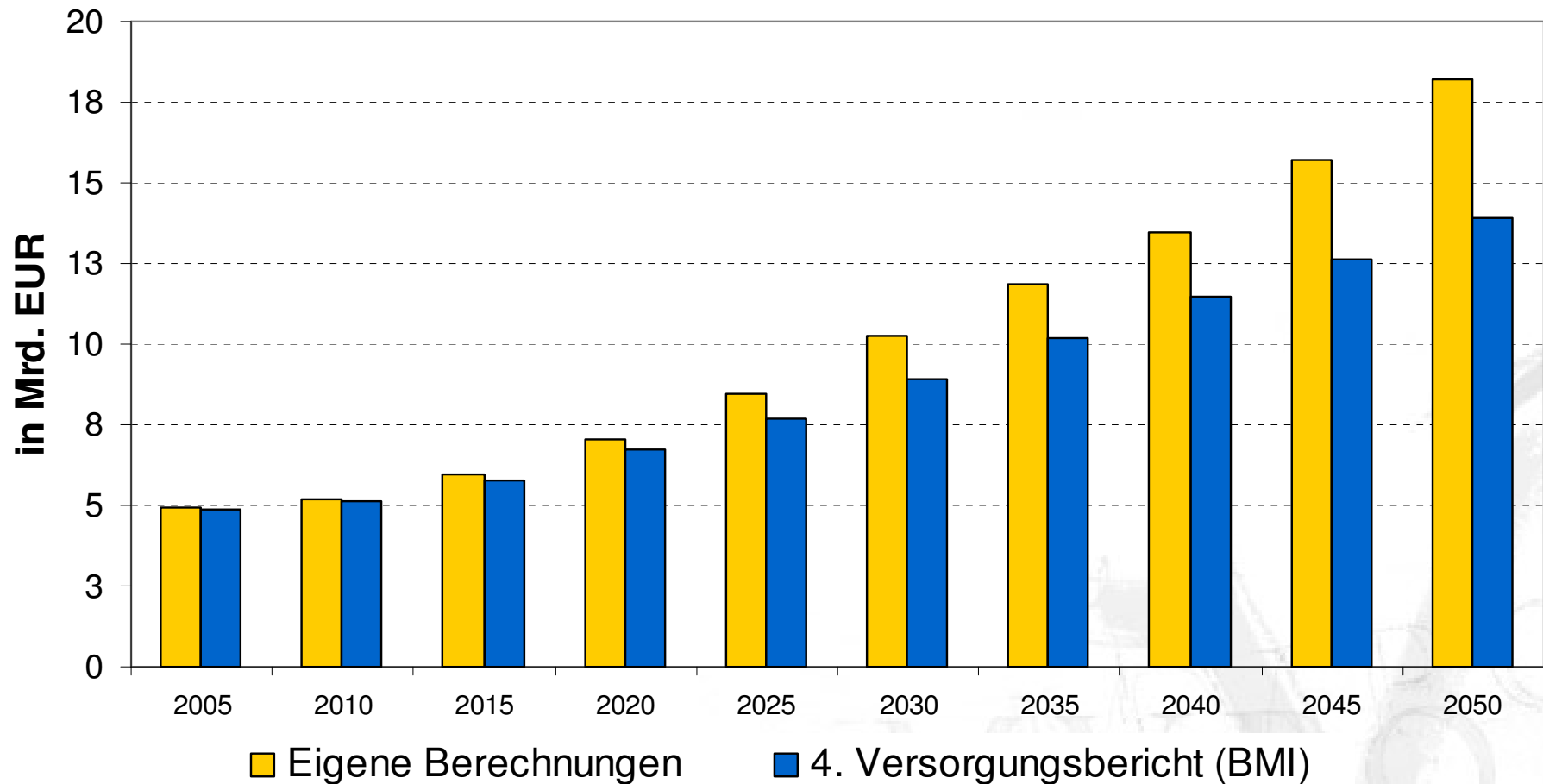
# Entwicklung der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften von 2005 bis 2050

Berechnungsvarianten mit Bezügeanpassungen v. 1,5%



# Entwicklung der Versorgungsausgaben beim Bund (einschl. G131) von 2005 bis 2050

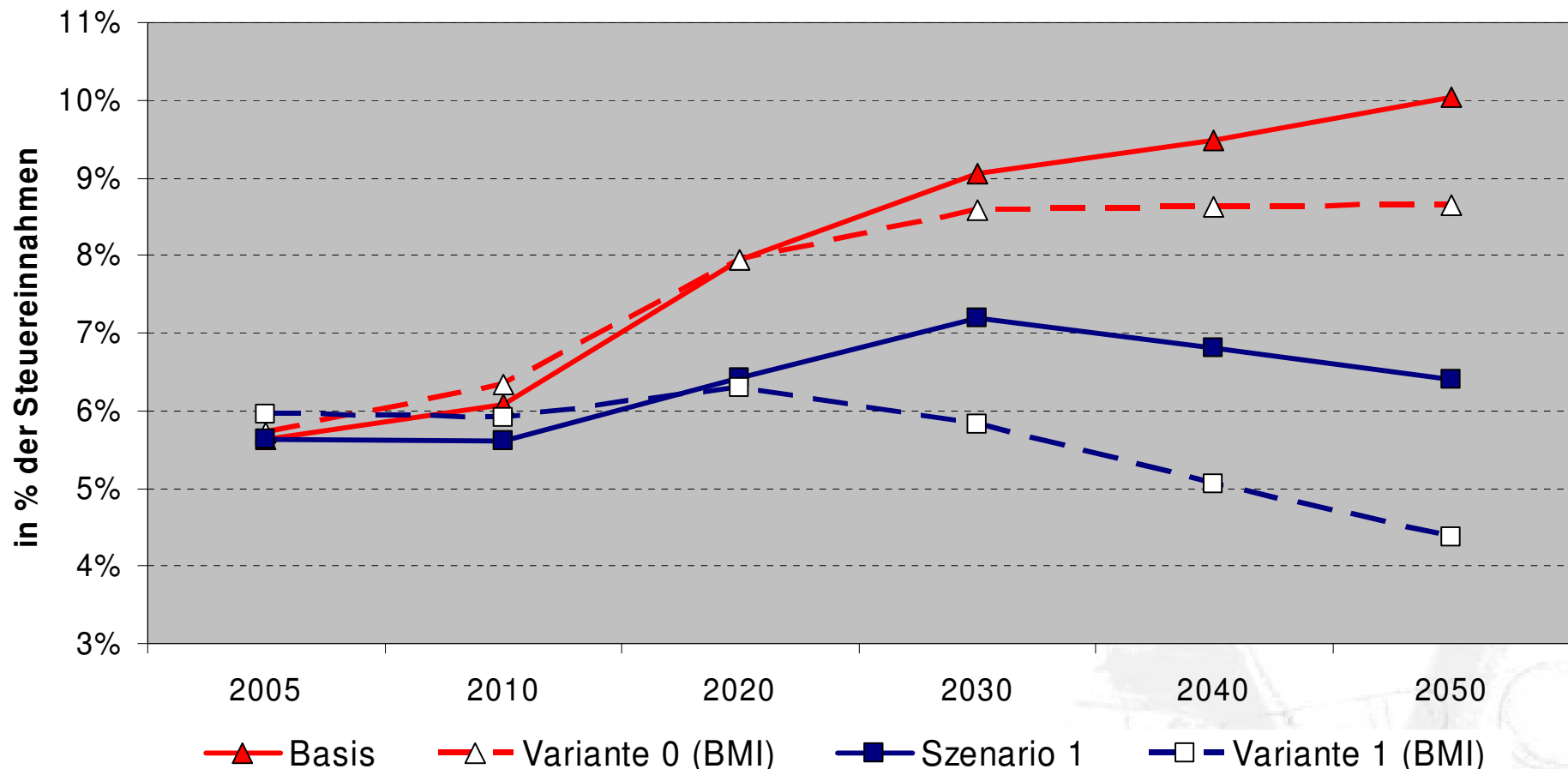
Berechnungsvarianten mit Bezügeanpassungen v. 2,5%



## Anstieg der Versorgungslasten belastet künftige Generationen der SteuerzahlerInnen

Szenario 1									
		B	L	G	Ges.	B	L	G	Ges.
	BIP	Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	2.243	0,22	0,79	0,13	<b>1,14</b>	2,47	<b>9,18</b>	4,85	<b>5,61</b>
2020	3.468	0,17	0,99	0,13	<b>1,3</b>	1,94	<b>11,58</b>	4,99	<b>6,43</b>
2030	4.088	0,20	1,1	0,16	<b>1,46</b>	2,18	<b>12,88</b>	5,9	<b>7,2</b>
2050	6.873	0,17	0,98	0,14	<b>1,3</b>	1,89	<b>11,45</b>	5,37	<b>6,4</b>
Szenario 2									
		B	L	G	Ges.	B	L	G	Ges.
	BIP	Versorgungsausgabenquote in %				Versorgungssteuerquote in %			
2005	2.243	0,22	0,79	0,13	<b>1,14</b>	2,47	<b>9,18</b>	4,85	<b>5,61</b>
2020	3.468	0,20	1,15	0,15	<b>1,51</b>	2,25	<b>13,42</b>	5,79	<b>7,44</b>
2030	4.088	0,25	1,41	0,20	<b>1,86</b>	2,78	<b>16,46</b>	7,54	<b>9,20</b>
2050	6.873	0,26	1,53	0,22	<b>2,01</b>	2,94	<b>17,80</b>	8,34	<b>9,94</b>
B = Bund, L = Länder, G = Gemeinden, Ges. = Gesamt									

# Entwicklung der Versorgungssteuerquoten der Gebietskörperschaften

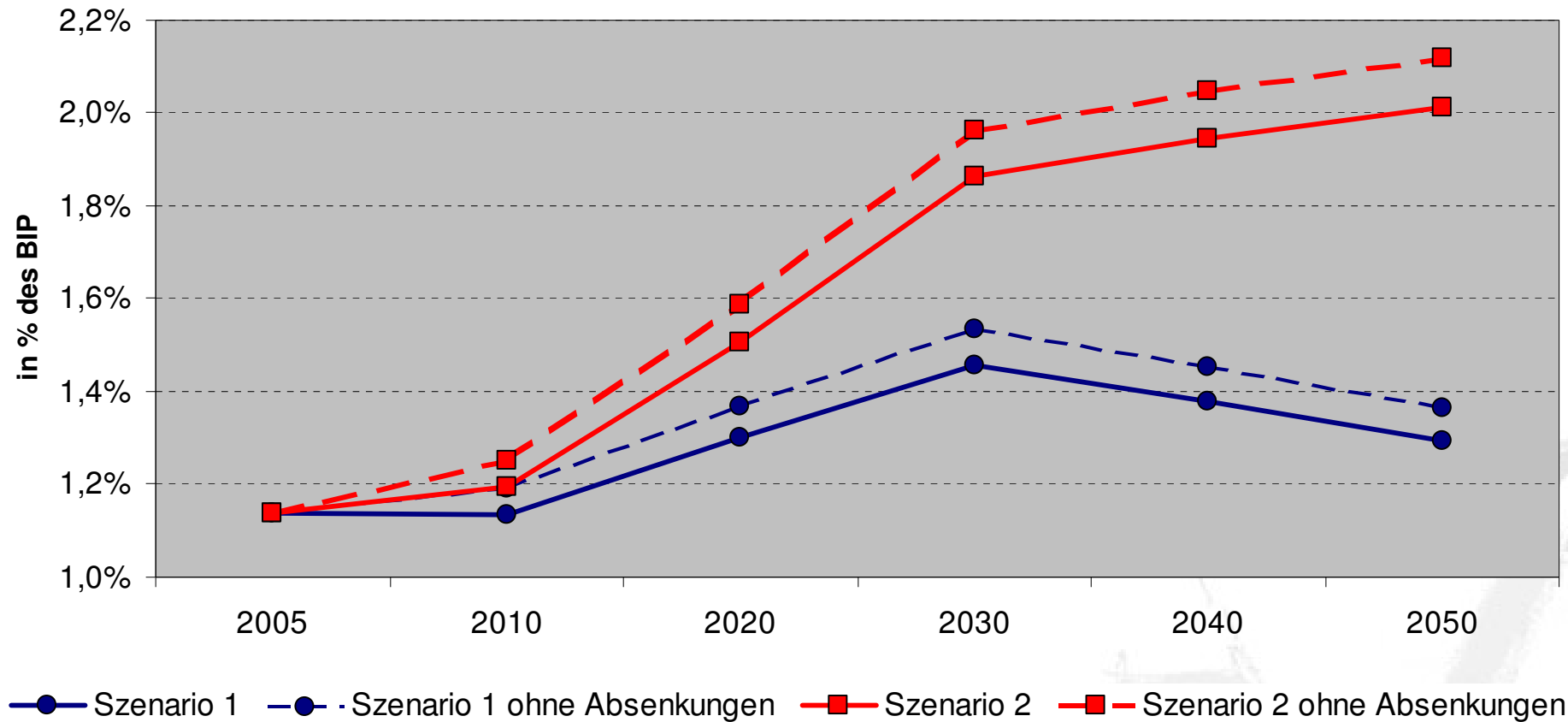


# IV. Reformauswirkungen auf die Finanzierungsproblematik

## 1. Auswirkungen der bisherigen Reformen

- Entwicklung der Versorgungsausgaben- und der Versorgungssteuerquote liefert Informationen über die fiskalische Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems
- Nachhaltige Finanzierung liegt erst vor, wenn:
  - Keine Lastenverschiebung auf künftige Generationen
  - Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nicht gefährdet
- Reformen in der Beamtenversorgung haben in den letzten Jahren vor allem an der Leistungsseite angesetzt
- Solche Reformmaßnahmen sind kaum geeignet um das Alterssicherungssystem zukunftssicher zu gestalten

# Einspareffekt durch die Absenkungen der Versorgungsbezüge anhand der Versorgungsausgabenquote



→ Allein durch Kürzungen auf der Leistungsseite sind die Finanzierungsprobleme nicht zu lösen



## 2. Ansatzmöglichkeiten für künftige Reformen

### Wie kann den ansteigenden Versorgungslasten aus finanzwissenschaftlicher Perspektive überhaupt entgegengewirkt werden?

- Absenkung der Versorgungsausgaben:
    - Absolute oder relative Kürzungen der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge
    - Ausweitung der Lebensarbeitszeit
    - Reduzierung der Zahl der Bediensteten
  - Erhöhung der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel:
    - Kürzung anderer Staatsausgaben
    - Steuererhöhungen
    - Wirtschaftswachstum
- Frühzeitige Vermeidung von Lastenverschiebungen ist unabdingbar!

## V. Zwischenfazit

- Die Finanzierung der Versorgungsleistungen aus dem laufenden Steueraufkommen „verschleiert“ die Alterssicherungskosten der Beamten.
- Es hat in den letzten Jahren permanent eine Lastenverschiebung auf künftige Generationen stattgefunden.
- Die Modellrechnungen zu den Ausgabenentwicklungen verdeutlichen, dass auch nach den bereits erfolgten Reformen die Gebietskörperschaften vor großen Finanzierungsproblemen stehen.
- Die Mittel zur Minderung des Anstiegs der Versorgungslasten sind begrenzt.
- Aus diesen Gründen sind strukturelle Reformen im Versorgungs- und Finanzierungssystem notwendig, denn ein permanentes „Nachbessern“ an der Leistungsseite ist wenig nachhaltig.