

**Fachgespräch „Obligatorische Alterssicherung“
der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“
am 5. Juli 2018 von 10:00 Uhr bis 12:00 Uhr**

Beitrag des Leiters der Abteilung „Öffentlicher Dienst“
des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
Ministerialdirektor Ansgar Hollah
zur Beamtenversorgung des Bundes

Allgemeinen Ausführungen zur Beamtenversorgung des Bundes können insbesondere

- der Internetseite des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/versorgung/versorgung-node.html>

sowie

- dem Sechsten Versorgungsbericht der Bundesregierung
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/sechster-versorgungsbericht.pdf;jsessionid=1ACE9C91BBDE2BC29D688F46F7635491.1_cid373?_blob=publicationFile&v=6

und

- der „Machbarkeitsuntersuchung für eine Studie zu Alterseinkünften von vergleichbaren Bundesbeamten und Arbeitnehmern“
<http://www.uni-speyer.de/de/lehrstuehle/faerber/gutachten.php>

entnommen werden.

I. Eingangsstatement

Ausgangslage

- Rund ein Drittel der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind Beamtinnen und Beamte. Beamtinnen und Beamte arbeiten nicht auf der Grundlage eines privatrechtlichen Arbeitsvertrags wie Tarifbeschäftigte.
- Zu den Grundsätzen des Berufsbeamtentums hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aktuell aus Anlass einer Entscheidung zum Streikverbot umfassend geäußert [BVerfG, Urteil vom 12.06.2018, 2 BvR 1738/12]. Die Beamtenversorgung ist ein System, das verfassungsrechtlich geschützt ist. Die Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten werden durch Gesetz festgelegt, sind also demokratisch entschieden und nicht verhandelt.
- Gemessen am Gesamtleistungsvolumen ist die Beamtenversorgung das zweitgrößte Alterssicherungssystem in Deutschland.¹
- Der wesentlichste Unterschied zum größten Alterssicherungssystem (GRV) ist, dass die Beamtenversorgung
 - eine Voll-Versorgung ist, die zwei Säulen unseres Alterssicherungssystems abdeckt.
 - nicht nur ein Regelsicherungssystem (Säule 1) ist, sondern auch die betriebliche Zusatzsicherung abdeckt („Bifunktionalität“ der Versorgung).
- Im historischen Vergleich ist das System der Beamtenversorgung älter als die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Startpunkt der Beamtenversorgung in Deutschland stellt die Bayerische Hauptlandespragmatik von 1805 dar.² Dem ersten Reichsbeamtengesetz (1873) im Kaiserreich lag im Wesentlichen preußisches Recht zugrunde.³ Die Grundlage der GRV, das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz, zur Absicherung der „Arbeiterklasse“ ist am 1. Januar 1891 in Kraft getreten.⁴

Beamtenversorgung des Bundes

- Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform im Jahr 2006 obliegt dem Bund nur noch die Ausgestaltung der Versorgung für die Bundesbeamtinnen und -beamten. Für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten der Länder und Kommunen ist seitdem das jeweilige Land zuständig.
 - Gesetzliche Grundlage beim Bund ist das Beamtenversorgungsgesetz. Für Richterinnen und Richter des Bundes gelten diese Vorschriften entsprechend. Das Soldatenversorgungsgesetz, das die Versorgung der Berufssoldatinnen

¹ Alterssicherungsbericht 2016, BT-Drs. 18/10571 vom 2. Dezember 2016, S. 11

² F. Krause, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Eine rechtshistorische Analyse, 2008, Frankfurt am Main, S. 265; Walther, Reformen der Beamtenversorgung aus ökonomischer Perspektive, Dissertation Univ. Speyer 2013, S. 8; Greipl, Die Mindestversorgung, Hamburg 2011, S. 11

³ G. Hellmuth, Zum Reichsbeamtengesetz in Die öffentliche Verwaltung, 2007, S. 357–367; H. Hattenhauer, Geschichte des Berufsbeamtentums, 1993, 265 ff.

⁴ Broschüre: 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung, Erscheinungsdatum: 26. November 2014

- und Berufssoldaten regelt, entspricht im Wesentlichen auch den Regelungen des Beamtenversorgungsgesetzes.⁵
- Sofern nachfolgend von den Beamtinnen und Beamten des Bundes gesprochen wird, so sind von dieser Bezeichnung auch die Richterinnen und Richter des Bundes sowie die Berufssoldatinnen und Berufssoldaten umfasst.
 - Seit der Föderalismusreform vor mehr als zehn Jahren haben diverse Länder eigene versorgungsrechtliche Regelungen erlassen. Die Grundstrukturen der Beamtenversorgung bei Bund und Ländern sind dennoch gleich geblieben.
- Die Entwicklungen in der Bundes-Beamtenversorgung werden regelmäßig in einem Versorgungsbericht dargestellt. Im Januar 2017 wurde dem Deutschen Bundestag der Sechste Versorgungsbericht übermittelt, der Vorausberechnungen insbesondere zu den finanziellen Entwicklungen bis 2050 enthält.
- Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger beträgt mit Stand 01.01.2017 rd. 620.000, was Versorgungsausgaben von insgesamt rd. 15,9 Mrd. Euro entspricht.⁶
- Entwicklungen insbesondere im Regelsicherungssystem, der GRV, sind mit Blick auf die Fortentwicklung des Beamtenversicherungsrechts stets wichtig.
- Soweit nicht grundlegende Unterschiede zwischen beiden Alterssicherungssystemen bestehen, wurden seit Anfang der 1990er Jahre die Reformen der Systeme zumeist im Gleichklang vorgenommen. Grundlegende Reformen in der GRV wurden systemgerecht in die Beamtenversorgung übertragen, bspw. die Anhebung der Altersgrenzen oder die Einführung nachhaltigkeitsgewährleistender Instrumente in die Beamtenversorgung.

⁵ Soldatinnen und Soldaten auf Zeit erhalten keine Versorgung. Ihre Alterssicherung erfolgt durch eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage der früheren Dienstbezüge.

⁶ Versorgungsempfängerstatistik 2017 vom 28. März 2018

II. Fragen der Kommission

(1) Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter?

Leistungsgerechtigkeit

- Zunächst ein paar allgemeine Erläuterungen:
 - Das Ruhegehalt wird aus dem sog. Ruhegehaltssatz, der sich an der ruhegehaltfähigen Dienstzeit bemisst, und dem in der Regel zuletzt bezogenen Einkommen berechnet.
 - Für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit in Vollzeit erhöht sich der Ruhegehaltssatz um 1,79375 %. Der aktuell geltende Höchst-Ruhegehaltssatz beträgt 71,75 %, die bei einer Dienstzeit von wenigstens 40 Jahren in Vollzeit erreicht werden. Jede darüber hinaus geleistete Dienstzeit wirkt sich nicht mehr steigend auf den Ruhegehaltssatz aus.
 - Der Wert 71,75 % bezeichnet den maximal erreichbaren Ruhegehaltssatz. Der tatsächlich erreichte Ruhegehaltssatz liegt in der Regel darunter.
 - Am 01.01.2017 betrug der durchschnittliche Ruhegehaltssatz von Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfängern im Bundesbereich 67,0 %. Beamtinnen und Beamte bei Bund und Ländern 66,4 % erhielten im Schnitt ihres letzten Einkommens als sog. Regelsicherung und betriebliche Zusatzsicherung im Alter.⁷ Dieser Wert ist eine Brutto-Versorgung, die noch zu versteuern ist.
- Beamtinnen und Beamte verpflichten sich mit Eintritt in das Beamtenverhältnis, ihre gesamte Arbeitskraft dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Als Ausgleich verpflichtet das Alimentationsprinzip den Dienstherrn, den Beamtinnen und Beamten und ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren [vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018, 2 BvR 1738/12, RdNr. 123, 151].
- Dazu gehört, dass Ruhegehaltsbezüge sowohl das zuletzt bezogene Diensteinkommen als auch die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln [vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005, 2 BvR 1387/02, RdNr. 107]. Die Beamtenversorgung koppelt also Leistungsgerechtigkeit (abhängig von der Zahl der Dienstjahre) und Alimentationspflicht (Versorgung aus dem letzten Amt).

⁷ Versorgungsempfängerstatistik 2017, vom 28. März 2018

- Besoldung und Versorgung sind somit schon bei Begründung des Beamtenverhältnisses garantierte Gegenleistungen des Dienstherrn [vgl. BVerfG, Urteil vom 27. September 2005, 2 BvR 1387/02, RdNr. 143].
- „*Ein weiteres Element der Kompensation [als Ausgleich für das Streikverbot] ergibt sich aus dem beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip, das dem einzelnen Beamten das grundrechtsgleiche Recht einräumt, die Erfüllung der dem Staat obliegenden Alimentationsverpflichtung zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen und erforderlichenfalls auf dem Rechtsweg durchzusetzen.*“ [BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018, 2 BvR 1738/12, RdNr. 158].

Bedarfsgerechtigkeit

- Es gilt der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation. Die Ruhegehaltsbezüge spiegeln sowohl das zuletzt bezogene Einkommen als auch die Anzahl der Dienstjahre wider.
- Sofern die erdienten Versorgungsbezüge eine amtsangemessene Alimentation nicht gewährleisten, wird eine Mindestversorgung gewährt. Die amtsunabhängige Mindestversorgung liegt aktuell bei rd. 1.700 Euro, ist bis auf einen jährlichen Freibetrag voll zu versteuern und schließt den Bezug anderer Sozialleistungen aus.

Angemessener Lebensstandard

- Wie bereits erläutert umfasst die Alimentation der Beamtin / des Beamten sowohl die Besoldung während der aktiven Zeit als auch die Versorgung im Ruhestand. Als Richtschnur für die Konkretisierung einer amtsangemessenen Alimentation der Beamtin / des Beamten und ihrer Familie auch im Ruhestand wird daher die Rechtsprechung des BVerfG zum Besoldungsrecht gesehen.
- Das Gericht hat kürzlich einen Orientierungsrahmen mit Zahlenwerten zur Untergrenze der gerade noch zulässigen Alimentation vorgegeben. Das Gericht führt drei Prüfschritte durch, wobei auf erster Stufe folgende Werte eingehalten werden sollten:
 - *Tarifindex* der letzten 15 Jahre im öffentlichen Dienst: Verstoß bei Zurückbleiben des Besoldungsindex um 5 %,
 - *Nominallohnindex* der letzten 15 Jahre: Verstoß bei Zurückbleiben des Besoldungsindex um 5 %,
 - *Verbraucherpreisindex* (Inflationsrate) der letzten 15 Jahre: Verstoß bei Zurückbleiben des Besoldungsindex um 5 %,
 - Entwicklung der *Abstände* zwischen den Besoldungsgruppen in den letzten fünf Jahren: Verstoß bei Einebnung um mehr als 10 %,
 - *Abstand zum Existenzminimum*: die unterste Besoldungsgruppe muss einen Mindestabstand zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum von min. 15 % einhalten,

- *Bund-/Ländervergleich*: Abweichung vom Durchschnitt nach unten um mehr als 10 %.

Bei einer Verletzung der Mehrheit der Parameter wird eine Unteralimentation vermutet.

Generationengerechtigkeit

- Auch die Beamtenversorgung ist vom demographischen Wandel in der Gesellschaft unmittelbar betroffen. So wurden seit Anfang der 1990er Jahre Reformen der beiden großen Alterssicherungssysteme weitestgehend im Gleichklang vorgenommen.
 - Bspw. führte das Versorgungsänderungsgesetz 2001, mit dem die Rentenreform 2001 auf die Beamtenversorgung übertragen wurde, durch die Minderung von Versorgungsanpassungen zu einer Absenkung des Versorgungsniveaus. Am Beispiel des Höchstruhegehaltssatzes zeigte sich dies in einer Absenkung von 75 % auf 71,75 %.
- Mit dem Ziel einer generationengerechten Verteilung der Versorgungslasten aus finanzieller Sicht wurde in der Beamtenversorgung bereits 1999 mit der Einführung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ begonnen, auf kapitalgedeckte Lösungen zur Finanzierung der Versorgungsausgaben umzustellen.
 - Dieses Sondervermögen wird seit seiner Schaffung aus Verminderungen der Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um 0,2 Prozentpunkte finanziert. Damit werden die aktiven Beamten ebenso wie die Versorgungsempfänger in Anspruch genommen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften wurde die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 0,2 Prozentpunkte bis 2024 (statt bis Ende 2017) fortgesetzt. Im Gegenzug erfolgt die Verminderung seit der Bezügeerhöhung 2016/2017 nur noch bei jedem ersten Anpassungsschritt je Anpassungsrunde und nicht mehr, wie zuvor, bei jedem Anpassungsschritt. Bis einschließlich 2017 beträgt die Verminderung inzwischen insgesamt 2 Prozentpunkte. Ab voraussichtlich 2032 wird der Bund dieses Sondervermögen zur Entlastung des laufenden Haushaltes einsetzen.
 - 2007 hat der Bund mit dem Ziel der anteiligen Kapitaldeckung aller ab diesem Zeitpunkt eingestellten Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten ein weiteres Sondervermögen geschaffen, um für diese Personengruppe von Beginn an vorzusorgen. Zahlungen an dieses Sondervermögen erfolgen durch den jeweiligen Dienstherrn basierend auf den jeweiligen BruttoBezügen.
 - Ende 2017 betrug der Marktwert der beiden Bundes-Sondervermögen rd. 16 Mrd. Euro.

- Beide Sondervermögen werden von der Deutschen Bundesbank unter Wahrung der Grundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite in festverzinsliche Wertpapiere und bis zu 20 % in Aktien investiert.
- Trotz teilweise schwieriger Marktentwicklungen, insbesondere in Zusammenhang mit der anhaltenden Niedrigzinsphase, werden mit beiden Sondervermögen positive Renditen erzielt. Hierzu trägt auch der Effekt des Zinseszinses bei. Dabei wurden die Finanzierungskosten des Bundes sowohl durchschnittlich als auch in jedem einzelnen Jahr übertroffen.

(2) Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

- Die Entwicklungen in der Bundes-Beamtenversorgung werden regelmäßig in einem Versorgungsbericht dargestellt.
- Im Januar 2017 wurde dem Deutschen Bundestag der 6. Versorgungsbericht übermittelt.
- Die Vorausberechnungen belegen, dass die Beamten-, Richter- und Soldatenversorgung des Bundes nachhaltig finanziert ist.
- Die Tragfähigkeit des Versorgungssystems wird unter anderem an der Entwicklung der sog. Versorgungs-Steuer-Quote bewertet. Die Versorgungs-Steuer-Quote ist das Verhältnis von Steuereinnahmen des Bundes zu den Versorgungsausgaben.
 - Die Quote liegt für den unmittelbaren Bundesbereich aktuell bei ca. 2 %; nach bisherige Prognosen bleibt sie bis 2050 (1,98 %) stabil und das obwohl die Versorgungsausgaben steigen.
 - Im Jahr 2016 betragen die Versorgungsausgaben des Bundes rund 16 Mrd. Euro⁸. Sie werden bis 2050 nominal auf rund 24,6 Mrd. Euro steigen. Der Höchststand wird voraussichtlich in den Jahren um 2040 mit 24,7 Mrd. Euro erreicht.
 - In dieser Betrachtung unberücksichtigt (!) sind die voraussichtlichen Kostendämpfungen durch die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ (ab 2032) und „Versorgungsfonds des Bundes“⁹.

⁸ Versorgungsempfängerstatistik 2017, vom 28. März 2018

⁹ Erläuterung der Sondervermögen erfolgte unter Frage 1

(3) Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

- Die Beamtenversorgung ist eine Voll-Versorgung, die zwei Säulen unseres Alterssicherungssystems abdeckt.
- Ein Regelsicherungssystem sollte so ausgestaltet sein, dass eine Absicherung gegen Altersarmut gewährleistet ist.

Im Koalitionsvertrag (Kapitel VII, S. 91, 4203-4203) ist folgendes Ziel festgehalten: *„Wir halten am Drei-Säulen-Modell fest und wollen in diesem Rahmen die private Altersvorsorge weiterentwickeln und gerechter gestalten.“*

(4) Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?

- Vor dem Hintergrund der Regelungen zur sog. Mindestversorgung hat diese Frage keine Bedeutung für das System der Beamtenversorgung.

(5) Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

- Nutzung des Kapitalmarktes durch teilweise Umstellung auf kapitalgedeckte Lösungen
 - Insbesondere eine Teilkapitalisierung (sog. Mischfinanzierung bzw. hybride Finanzierung) ist sinnvoll zur besseren Risikoverteilung. Die Finanzierung aus dem laufenden Haushalt setzt eine gute Haushalts- und damit Wirtschaftslage voraus, während die volle Kapitalisierung Kapitalmarktrisiken wie Niedrigzinsphasen beinhaltet.
 - Bei der Beamtenversorgung wurden bereits im Jahr 1999 Elemente der Kapitaldeckung zur Finanzierung der Versorgungsausgaben bei Bund und Ländern geschaffen. Beim Bund und in den allermeisten Ländern werden die Sondervermögen weiterhin ausgebaut, um die Haushalte zukünftig bei der Finanzierung der Versorgungsausgaben zu entlasten. Bei den Ländern werden die Mittel bereits teilweise eingesetzt (z.B. HH, RP).