



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stand: 31. Oktober 2016

S t e l l u n g n a h m e

des dbb

zu dem

Entwurf eines

Sechsten Versorgungsberichts der Bundesregierung
(Stand: Oktober 2016)



Allgemeine Anmerkungen

Der dbb begrüßt die turnusgemäße Vorlage des Entwurfs des Sechsten Versorgungsberichts der Bundesregierung im Jahr 2016. Die seit dem Jahr 1996 erstellten regelmäßigen Versorgungsberichte sind grundsätzlich erforderlich und wichtig, um alle Beteiligten und Betroffenen objektiv und sachbezogen über die wichtigsten Grundlagen, Veränderungen und Herausforderungen des rechtlich und tatsächlich eigenständigen Alterssicherungssystems der Beamten zu informieren. Die Feststellungen und Prognosen dieses Berichts sind eine essentielle Grundlage für die aktuelle Bestandsaufnahme und den vorausschauenden Blick in die Zukunft.

Der Sechste Versorgungsbericht der Bundesregierung zeigt in Kontinuität zu den ersten fünf Versorgungsberichten weiterhin auf, dass im Zuge der weiteren demografischen Entwicklung und der damit verbundenen längeren durchschnittlichen Versorgungslaufzeiten auch das Alterssicherungssystem der Beamtenversorgung des Bundes auch zukünftig vor nicht unerheblichen Herausforderungen steht, welche in der Gesamtschau allerdings eindeutig zu bewältigen sind.

Der Sechste Versorgungsbericht der Bundesregierung beschränkt sich – wie bereits die Vorgängerberichte aus dem Jahren 2009 und 2013 - konsequenter Weise und als Folge der sog. Föderalismusreform des Jahres 2006 auf die Entwicklung im Bundesbereich. Prognostische Aussagen für die Bundesländer sind nicht mehr enthalten und aus dem Bericht ausgeklammert. So grundfalsch und gegen alle Vernunft sich seitdem die Entscheidung zur Föderalisierung des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts der Beamten darstellt, ist die Erforderlichkeit nunmehr jeweils separater Versorgungsdarstellungen und -berichte lediglich eine damit verbundene Folgeentwicklung. Inzwischen sind in vielen Bundesländern eigene, zum Teil umfangreiche Zahlenwerke nach Vorbild oder in Anlehnung an den Versorgungsbericht des Bundes entstanden, welche gleichfalls in regelmäßigen Abständen über die zukünftige Entwicklung und Finanzierung der Landesversorgungssysteme Auskunft erteilen.

Als positiv am vorliegenden Berichtsentwurf herauszustellen ist die nunmehr sehr ausführlich durchgeführte Unterteilung nach Richtern, Soldaten und Beamten im unmittelbaren Bundesdienstes einerseits und den Beamten in den privatisierten (BEV, PNU) und bundesmittelbaren Bereichen (BA, Bundesbank, Sozialversicherungsträger) andererseits. Aufgrund der unterschiedlichen Personalstruktur oder der zum Teil auch grundlegend voneinander abweichenden Entwicklungen sind separate Betrachtungsweisen für diese Bedienstetengruppen als sachlich zweckmäßig anzusehen. Die jeweils separaten Darstellungen und Ausführungen zu den verschiedenen Beamtenengruppen sind detailliert und aufschlussreich.



Die im Bericht allgemein angewandte systematische Darstellung anhand mehrerer Unterscheidungskriterien bietet die Möglichkeit, die breitgefächerte Personalstruktur des Bundes präzise zu bewerten und nach ihren jeweiligen versorgungsrechtlichen Auswirkungen zu unterscheiden.

Weiterhin und in Fortführung der letzten beiden vorangegangenen Versorgungsberichte sind grundlegende Statistiken und Prognosen zur Zusatzversorgung des tariflich beschäftigten öffentlichen Dienstes enthalten, welche die weitere Kosten- und Finanzierungsentwicklung der über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zu gewährenden Renten umfassend aufzeigt.

Schließlich sind in knapper Form Angaben zu den Beihilfeausgaben und -leistungen für Versorgungsempfänger des Bundes enthalten, welche die Kostenentwicklung der letzten Jahre beleuchten. Detaillierte Einzelprognosen der zukünftigen Ausgabenentwicklung des Beihilfesystems sind dagegen nicht Gegenstand des Berichts. Dies wäre auch anhand der vielen Unwägbarkeiten im Bereich der (Kosten-)Entwicklung des Gesundheitssystems kaum längerfristig aussagekräftig.

Ausgewählte Anmerkungen im Einzelnen

Angesichts des sehr knappen Beurteilungszeitraums sind nur kursorische und generelle Anmerkungen möglich. Nach vorläufiger Betrachtung und Bewertung der Ergebnisse des Sechsten Versorgungsberichts ist für den dbb beamtenbund und tarifunion folgendes festzuhalten:

Auch unter Berücksichtigung der bereits unter der bundeseinheitlichen Geltung des Beamtenversorgungsrechts in zahlreicher Form eingeleiteten Reformen und Leistungseinschränkungen ist für die Beamtenversorgung allgemein festzustellen, dass allein die steigende Anzahl der Versorgungsempfänger einen wachsenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Leistung und der Steuereinnahmen in Bund und Ländern in Anspruch nehmen wird.

Diese Aussage gilt aber bekannter Maßen insbesondere für die Länder und (bedingt) für die kommunale Ebene – beim Bund ist die Entwicklung dagegen weitgehend moderat bzw. konstant. Hier zeigt die erste Analyse des umfangreichen und aussagekräftigen Zahlenwerks über die erbrachten und die voraussichtlich künftig zu erwartenden Versorgungsleistungen, dass die regelmäßig in den Printmedien, aber auch in Rundfunk und Fernsehen und sonstigen Diskussionsrunden geführten Vergleichs- und Neiddiskussionen über (zu) hohe Versorgungsleistungen speziell für die Gruppe der Beamtinnen und Beamte unter Außerachtlassung der Faktenlage geführt werden.



Vielmehr ist die Personalausgabenquote des Bundes auch unter Berücksichtigung leicht steigender Versorgungsempfängerzahlen weiterhin rückläufig. Ein (behaupteter) aktueller Nachholbedarf gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf weitere Reformmaßnahmen ist – wie bereits im Jahr 2012 der Prüfbericht des Bundesministeriums des Innern zu den Auswirkungen des Versorgungsreformgesetzes 2001 (§ 69e BeamtVG) aufgezeigt hat und aktuell die Machbarkeitsuntersuchung für eine Studie zu Alterseinkünften von vergleichbaren Bundesbeamten und Arbeitnehmern bestätigt – nicht angezeigt und wäre vielmehr eine überproportionale Belastung von Beamten gegenüber anderen Beschäftigtengruppen.

Diese bemerkenswerte Tatsache bedarf, im Übrigen durchaus auch von Seiten des Dienstherrn Bundesrepublik Deutschland, einer öffentlichen Darstellung, um die regelmäßige und häufig unvollständig und einseitig geführte Debatte über die Ausgabenentwicklung beamtenrechtlicher Versorgungssysteme – auch auf politischer Ebene – versachlichen zu helfen.

Aktuell befindet sich der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und anderer Gesetze in der parlamentarischen Befassung. Mit dem Gesetzentwurf soll – neben grundlegenden Änderungen bei den Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds – die Verminderung der Bezügeanpassungen im Beamtenbereich des Bundes (modifiziert) bis auf einschließlich das Jahr 2024 verlängert werden. Der dbb hatte sich im Beteiligungsverfahren den damit verbundenen gesetzgeberischen Zielen der langfristigen und nachhaltigen Sicherung der Finanzierbarkeit der eigenständigen Beamtenversorgung angeschlossen. Diese Sichtweise war von der damit verbundenen Auffassung getragen, dass ein weiterer Nachsteuerungsbedarf im Bereich der Beamtenversorgung des Bundes unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verlängerung der Laufzeit und Zuführung zur Versorgungsrücklage nicht gegeben ist.

Weitere, isolierte Einsparmaßnahmen, gegebenenfalls nach der kommenden Bundestagswahl 2017, werden sich mit dem Sechsten Versorgungsbericht nach Auffassung des dbb nicht begründen lassen.

Der seit Jahrzehnten betriebene erhebliche Personalabbau des Bundes, der zumeist unterdurchschnittliche Anstieg der beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge, insbesondere in den Jahren ab 1999, die laufende wirkungsgleiche Übertragung von Reformmaßnahmen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die Bildung der Versorgungsrücklagen seit 1998 haben im Bereich des Bundes in erheblichem Maße dazu beigetragen, den Anstieg der Versorgungsausgaben zu dämpfen, so dass das prognostische Ergebnis schließlich – trotz im Einzelnen nach oben zu korrigierender Leistungsempfängerzahl – sogar in weiten Bereichen unterhalb der Vorhersagen der früheren Versorgungsberichte liegt.



Hinzu kommt, dass durch die Einrichtung eines kapitalgedeckten Versorgungsfonds für ab 2007 berufene Beamte weitere Zukunftsvorsorge betrieben wurde, welche sich zukünftig entlastend auf die laufenden Haushalte auswirken wird.

Die sich dagegen für den Länderbereich ergebenden deutlicheren Ausgabensteigerungen – welche allerdings sehr unterschiedlichen Ausmaßes sind – ergeben sich zunächst zwangsläufig aus der bundesstaatlichen Kompetenz- und Personalaufteilung sowie der steigenden Anzahl von Versorgungsempfängern und sind – wie auch der Anstieg der Anzahl der Rentenbezieher – zusätzlich in der allgemeinen demografischen Entwicklung (Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung) begründet.

Da die Ausweitung des öffentlichen Dienstes der Länder im Justiz-, Sicherheits- und Bildungsbereich in den 70er Jahren den allgemein anerkannten sozialen Notwendigkeiten geschuldet war und zugleich ein konstant hohes Niveau staatlicher Aufgabenerfüllung ein Anliegen der gesamten Gesellschaft darstellt, kann und darf die Stabilisierung der Finanzierungsgrundlagen der Beamtenversorgung nicht allein Aufgabe der Beamtenschaft in den Ländern über weitere Einsparungen sein. Auch rechtfertigt diese Entwicklung keinesfalls Abkopplungen der Landesbeamten von der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung. Vielmehr ist die unterschiedliche Personalverteilung und -entwicklung im öffentlichen Dienst bei der Aufteilung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen umfassend zu berücksichtigen.

Noch nicht gänzlich unproblematisch ist und bleibt die Kostensituation der Versorgungsempfänger der Postnachfolgeunternehmen und deren Hinterbliebener. Die Belastung des Bundeshaushalts verharrt über einen längeren Zeitraum auf relativ hohem Niveau, wobei betont werden muss, dass die hierfür u. a. aufzubringenden Finanzmittel bestimmungsgemäß auch durch Erlöse aus Aktien der betreffenden Unternehmen bestritten werden sollten, welche bereits in erheblichem Umfang in der Vergangenheit für andere Haushaltsposten zweckentfremdet wurden. Darüber hinaus ist diese Sonderkonstellation durch weitreichenden Personalabbau im Interesse der privatisierten Unternehmen verschärft worden, wobei die politischen Entscheidungsträger diese Entwicklung bewusst mitgestaltet haben. Jedoch ist auch in diesem Bereich ein langsamer, aber stetiger Kostenrückgang abzusehen.

Hinsichtlich der wesentlichen Informationen zur Beurteilung der langfristigen Tragfähigkeit der eigenständigen Alterssicherung der Beamten, der Bestimmungsgrößen und Veränderungen zeigt der Bericht zutreffend, umfassend und deutlich die bereits eingetretenen Veränderungen auf.

Bezüglich der Vorausberechnungen, die sich mit diesem Versorgungsbericht auf das Jahr 2050 erstrecken, wird nach Methode, Umfang und Darstellung eine im Wesentlichen nachvollziehbare Betrachtungsweise gewählt.



Die Prognosen legen dabei unterschiedliche Szenarien hinsichtlich der Entwicklung der wirtschaftlichen Kennziffern und linearen Versorgungszuwächse zu Grunde.

Im Hinblick auf den in diesem Versorgungsbericht erstmalig durchgeführten Verzicht auf die Bildung von drei Varianten der angenommenen Bezügeanpassungen, entfällt nach Auffassung des dbb nunmehr eine Betrachtungsmöglichkeit, welche die starke Schwankungsbreite der potentiellen zukünftigen Entwicklung anhand dieses Parameters darstellen. Nunmehr erscheint eine stärkere Form von Gewissheit unterstellt zu werden, welche sich so wohl nicht in der Realität abbilden wird. Dass hierbei – in Entsprechung zur prognostizierten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts - von durchschnittlichen jährlichen Bezügeanpassungen in Höhe von 2,8 % ausgegangen wird, erscheint eher zu hoch gegriffen. Bei einer Betrachtung nur der Entwicklung der Besoldung, zurückgehend bis in das Jahr 1960, kann eine derartige Dynamik bezogen auf einen längeren Zeitraum nicht festgestellt werden; vielmehr liegt die durchschnittliche Bezügeentwicklung der letzten Jahre unter 2 % p.a.

Der dbb regt an, zumindest wieder zu zwei alternativen Szenarien zurückzukehren, um die generelle Unwägbarkeit hinsichtlich *konkreter* Zukunftsentwicklungen aufzuzeigen und die Schwankungsmöglichkeiten zumindest überschlägig abzubilden bzw. aufzuzeigen.

Wie zu erwarten war und auch den jährlichen Mitteilungen des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen ist, verdeutlicht der Bericht, dass die bereits vorgenommenen Reformschritte bei den vorhandenen und insbesondere den zukünftigen Versorgungsempfängern zu dauerhaften Lenkungswirkungen und nachhaltigen Konsolidierungen führen. Klar zeigt der Bericht auf, dass die Beamten, ebenso wie auch andere Gruppen der Gesellschaft, tendenziell immer länger arbeiten, bevor sie in den Ruhestand treten und auf diese zusätzliche Weise zu einer nachhaltigen Entlastung des eigenständigen Sicherungssystems beitragen.

Hier gilt jedoch zu bedenken, dass trotz eines durchschnittlichen Anstiegs des Ruhestandseintrittsalters) – erst recht nach Auslaufen der früheren Altersteilzeitgewährung und der Vorruhestandsregelungen – die dauerhafte Kürzung der Versorgungsbezüge bei vorzeitiger Zurruesetzung bis zu max. 10,8 % (14,4 %) für viele Beamte zunehmen wird. Dies zeigt bereits dieser Bericht mit der steigenden Anzahl der Ruhestandseintritte auf Antrag unter Inkaufnahme von Versorgungsabschlägen. Die Verlängerung der Lebensarbeitsphase und die zunehmende Arbeitsverdichtung durch Stellen- und Personaleinsparungen in den letzten 20 Jahren werden auch künftig verstärkt zur Folge haben, dass die dauerhafte Kürzung der Versorgungsbezüge bei vorzeitiger Zurruesetzung immer mehr Beamte treffen wird.



Dies korrespondiert mit der nach unten weisenden Entwicklung der durchschnittlichen Ruhegehaltssätze, welche – neben der Ausweitung der durch Teilzeit und Freistellungen geprägten Dienstverhältnisse – ihren Grund in zunehmender Arbeitsverdichtung durch Personaleinsparungen hat und mit einer steigenden Anzahl von Langzeiterkrankungen über alle Laufbahngruppen hinweg einhergeht.

Leicht besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang die weiter ansteigende Anzahl der Empfänger von Mindestversorgungsbezügen, welche durch die generelle Niveauabsenkung und die Abschlagsregelungen beim Ruhestandseintritt verschärft worden ist. Die Mindestversorgung darf aber gemäß der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht zur Regelversorgung für die unteren Besoldungsgruppen werden.

Zusammenfassend kann, in Übereinstimmung mit bereits der Bewertung des Fünften Versorgungsberichts, auch für den Sechsten Versorgungsbericht festgestellt werden:

- Die umfangreichen Reformen und Einsparungen in der Besoldung und Beamtenversorgung haben in den letzten Jahren zu einer nachhaltigen und erheblichen Entlastung der Haushalte geführt.
- Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes ist in den letzten Jahren erheblich, auf deutlich unter 10% gesunken.
- Das Niveau der Versorgungsausgaben des Bundes bleibt stabil und ist zukünftig - insbesondere aufgrund des Rückgangs im Bereich Bahn/Post - insgesamt leicht rückläufig.
- Sowohl der prozentuale Anteil der Versorgungskosten an den Steuereinnahmen (Versorgungs-Steuer-Quote) als auch in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (Versorgungsquote) ist relativ konstant und zeigt die Tragfähigkeit und Finanzierbarkeit des Systems der Beamtenversorgung auf.
- Die Zahl der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit ist in den letzten Jahren zurückgegangen, während das durchschnittliche Ruhestandseintrittsalter spürbar angestiegen ist. Der Anstieg ist auch für die besonderen Konstellationen bei den privatisierten Unternehmen von Post und Bahn sowie im Soldatenbereich signifikant.
- Die Höhe der durchschnittlichen Ruhegehaltssätze sowohl der Bestandsrentner als auch der Versorgungsneuzugänge ist durch die allg. Niveauabflachung einerseits und durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigungszeiten andererseits signifikant zurückgegangen.



- Die Versorgungsausgaben des Bundes sind mit der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds des Bundes zu einem laufend ansteigenden Anteil nachhaltig ausfinanziert und generationengerecht veranschlagt. Aus einer zunächst zu erreichenden teilweisen Kapitaldeckung soll und wird auf diese Weise langsam eine überwiegende Kapitaldeckung zukünftiger Versorgungsausgaben werden.
- Ein aktueller Reformbedarf ist im Hinblick auf die bereits erbrachten Einsparmaßnahmen und Leistungskürzungen und nach Maßgabe der im Bericht skizzierten Entwicklung im System der Alterssicherung der Beamten, Soldaten und Richter des Bundes nicht angezeigt. Dies beweisen nicht zuletzt die gegenüber dem Fünften Versorgungsbericht – trotz leicht höherer prozentualer Annahmen - nach unten abweichenden Prognosen bezüglich der zukünftigen Versorgungsausgaben.

Einzelne weitere Bewertungen, Anregungen und Kritikpunkte können gegebenenfalls erst nach einer eingehenden Analyse abgegeben werden.