

# Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern

Andreas Becker und Matthias Warnting

*Die zukunftssichere Ausgestaltung der Alterssicherungseinkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung, der eigenständigen Beamtenversorgung und den berufsständischen Versorgungseinrichtungen ist einheitlich ein extrem hohes Gut. Bei den Finanzierungsgrundlagen gibt es keine Gemeinsamkeiten. Die gesetzliche Rentenversicherung wird im Umlageverfahren aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern – und heute schon zu fast einem Drittel aus Steuermitteln – finanziert. Die berufsständischen Versorgungseinrichtungen sind demgegenüber voll kapitalgedeckt aus den jeweiligen Beiträgen der Mitglieder. Bei der Beamtenversorgung finanziert der Dienstherr die lebenslange Alimentation – ohne Beiträge und ohne eine volle Kapitalabdeckung. Dafür gibt es teilweise Versorgungsrücklagen, Versorgungsfonds und Vorsorgefonds, deren Finanzierung und Stand in Bund und Ländern nachfolgend beleuchtet werden.*

## I. Einleitung

Die aus dem Grundgesetz folgende strukturelle Ausgestaltung der Rechte- und Pflichten zwischen Dienstherrn und Beamten – und die damit auch verbundenen langfristigen Ausgaben bei der Beamtenversorgung – sind offenkundig. Aus dem Recht Beamte zu ernennen, folgt die lebenslange Alimentationsverpflichtung. Derjenige Dienstherr, bei dem der Beamte in den Ruhestand tritt, schuldet die Leistungen der Beamtenversorgung. Wer jedoch solch langfristige Verbindlichkeiten einget, sollte zwecks Zukunftsvorsorge Rückstellungen bilden und diese an die jeweiligen Veränderungen anpassen. So geschehen mit der Bildung der Versorgungsrücklage vor annähernd 20 Jahren. Vor dem Hintergrund des seit langem absehbaren und sich für die nähere Zukunft bedrohlich abzeichnenden „Versorgungsbergs“ wurden alle Dienstherrn – unabhängig von der Zahl der Beamten und Versorgungsempfänger und der Situation der Haushalte – ab dem Jahr 1998 bundeseinheitlich verpflichtet von den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Rückstellungen zu bilden, die der „Untertunnelung“ von zukünftigen Versorgungsaufwendungen dienen sollte. Das Instrument wurde sehr spät eingesetzt, da die „Verbeamtungswelle“ bereits 15 bis 30 Jahre vorher stattgefunden hatte.

Die Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts ab September 2006 hat die zwingenden bundeseinheitlichen Vorgaben zu einer Rücklagenbildung beendet. § 14a BBesG a.F. ist seitdem überwiegend abgelöst und durch landesgesetzliche Modelle mit unterschiedlichen Schwerpunkten überregelt worden. Zudem läuft die ursprüngliche, bundeseinheitliche Regelung im Jahre 2017 aus. Aktuell hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz entschieden, dass die im Land praktizierte Mittelzuführung zum Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung bezüglich der Haushaltsaufstellung unzulässig ist und gegen die Landesverfassung verstößt. Als weitreichende Konsequenz hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des rheinland-pfälzischen Pensionsfonds in den Landtag eingebracht. Dies gibt Anlass und Gelegenheit, die Entwicklungen der teilweisen Kapitaldeckung in der Beamten-

versorgung in den Gebietskörperschaften des Bundes und der Länder in den Blick zu nehmen.

## 1. Bund

Der Bund war die erste Gebietskörperschaft, bei der die während der Absenkung des Höchstversorgungssatzes von 75 v. H. auf 71,75 v. H. (vgl. VersÄndG 2001) ausgesetzte Bildung der Versorgungsrücklage mittels 0,2 Prozentpunkten einer (linearen) Besoldungs- und Versorgungsanpassung bestimmungsgemäß wiederaufgenommen wurde. Ab dem Jahr 2011 erfolgten hier wieder zusätzliche Mittelzuflüsse an die Versorgungsrücklage, welche die bereits laufenden Zahlungen aus dem Basiseffekt der bundeseinheitlichen Bildung in den Jahren 1999, 2001 und 2002 weiter erhöhten. Mittels der gemäß der Bestimmung des § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes festgesetzten Zuführungen wuchs der Marktwert der Versorgungsrücklage bis zum Ende des Jahres 2015 auf etwa 9,7 Mrd. € an.

Bereits relativ frühzeitig hatte der Bund neben der seit 1998 eingeführten Versorgungsrücklage eine zusätzliche Kapitalabdeckung zukünftiger Versorgungsausgaben mittels eines Versorgungsfonds etabliert. Dieser speist sich seitdem durch jeweils (laufbahngruppenbezogen) versicherungsmathematisch berechnete Zuweisungssätze zwischen rd. 28 und rd. 37 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für jedes seit dem Jahr 2007 neu begründete Beamtenverhältnis. Der Marktwert des Versorgungsfonds des Bundes betrug Ende 2015 rund 2,3 Mrd. €.

Durch das unmittelbar zu Beginn dieses Jahres verkündete „Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstlicher Vorschriften“ vom 5. Januar 2017<sup>1</sup> wurden umfangreiche Änderungen bei der bisherigen Vorsorgestrategie des Bundes in Kraft gesetzt. So wurde die Ansparphase für die Versorgungsrücklage – aufgrund des nunmehr separat für den Bund prognostizierten Höchststands der Versorgungsempfänger – weitreichend bis zum Ablauf des Jahres 2031 verlängert. Zugleich wurde bestimmt, dass die um 0,2 Prozentpunkte verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nur noch bis zum Ende des Jahres 2024 erfolgen. Darüber hinaus trat eine Einschränkung dahingehend in Kraft, dass bei gestaffelter Anpassung im Rahmen eines Gesetzes nur noch der erste Anpassungsschritt vermindert wird. Dies führt im Zeitraum bis 2024 aller Voraussicht nach zu einer Halbierung der reduzierten Linearanpassungen, wie es bereits im zeitlich vorangehenden „Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017“ vom 21. November 2016<sup>2</sup> im Vorgriff auf die gesetzliche Änderung praktiziert wurde. Im Hinblick auf den Versorgungsfonds wurde, überwiegend bedingt durch die schwierigen Kapitalmarktbedingungen und die andauernde Niedrigzinsphase, eine zukünftige Abkehr vom bisherigen Prinzip der Vollabdeckung der Versorgungskosten des umfassten Personenkreises eingeleitet. Die zukünftige Höhe der Zu-

1) BGBl I, S. 17.

2) BGBl I, S. 2570.