



Versorgungsbericht 2019



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR FINANZEN

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg
Neues Schloss, Schlossplatz 4
70173 Stuttgart
www.fm.baden-wuerttemberg.de

Telefon: (0711) 123-0

Telefax: (0711) 123-4791

E-Mail: poststelle@fm.bwl.de

Redaktion:

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg

Druck:

Printsystem GmbH Heimsheim

Fotonachweis:

Deckblatt: Rawpixel.com/stock.adobe.com

Stand:

April 2019

Die Broschüre steht unter
www.fm.baden-wuerttemberg.de
(Service > Publikationen)
zum Download zur Verfügung.



Das Zeichen für
verantwortungsvolle
Waldwirtschaft

Versorgungsbericht 2019

**Finanzministerium
Baden-Württemberg**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
1. Zusammenfassende Darstellung der Informationen aus dem Versorgungsbericht 2019	3
1.1 Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und der Ausgaben für Versorgung	3
1.2 Veränderung beim Eintritt in den Ruhestand und der Haushaltsvorsorge....	4
2. Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und der Ausgaben für Versorgung	6
2.1 Historische Entwicklung der Ausgaben für Ruhegehälter und Hinter- bliebenenversorgung bis 2018	6
2.2 Vorausberechnungen	7
2.3 Versorgungs-Haushalts-Quote	11
3. Eckdaten zum Eintritt in den Ruhestand.....	14
3.1 Durchschnittliches Eintrittsalter in den Ruhestand	14
3.2 Versorgungsabschlag.....	14
3.3 Durchschnittlicher Ruhegehaltssatz	16
3.4 Altersgeld	16
3.5 Gründe für den Eintritt in den Ruhestand	17
4. Maßnahmen zur Begrenzung der Haushaltsbelastung durch Versorgungsausgaben	20
4.1 Auswirkungen der Dienstrechtsreform (Erhöhung des Eintrittsalters in den Ruhestand).....	20
4.2 Begrenzungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des	
Alimentationsprinzips	20
4.3 Gesundheitsmanagement/Arbeitsschutz.....	21
4.4 Freiwillige Weiterarbeit.....	21
4.5 Transparenz über künftige Verpflichtungen durch	
Pensionsrückstellungen	22
4.6 Vorsorge über Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage.....	22

Vorwort



Liebe Leserin, lieber Leser,

wir leben in einem starken und geordneten Gemeinwesen. Unsere zuverlässige, leistungsstarke und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnde Verwaltung sorgt Tag für Tag dafür. Diese Verwaltung besteht aus Menschen, die beispielweise als Polizistinnen und Polizisten für unsere Sicherheit sorgen oder als Lehrerinnen und Lehrer unsere Kinder unterrichten, die als Planerinnen und Planer Radwege und Straßen gestalten, als Professorinnen und Professoren junge Menschen wissenschaftlich bilden oder in der Verwaltung unseres Landes dafür sorgen, dass Gesetze und Vorschriften eingehalten werden. Sie alle schaffen damit die Basis für eine erfolgreiche Entwicklung Baden-Württembergs und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch nach ihrer aktiven Amtszeit haben sie eine sichere Versorgung verdient.

Für eine vorausschauende und verantwortungsvolle Haushaltspolitik gerade in Zeiten der Schuldenbremse benötigen wir belastbare Daten über die Entwicklung von Ausgaben. Wir müssen wissen, welche Versorgungsausgaben auf uns zukommen. So können wir gezielt Vorsorge treffen. Genau das tun wir mit der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds: Die beiden Sondervermögen dienen dazu, die Spitzen künftig anfallender Versorgungsausgaben abzufedern. Ende 2018 hatten sie ein Volumen von insgesamt 6,8 Milliarden Euro. Bis Ende 2020 werden sie etwa acht Milliarden Euro umfassen. Die Sondervermögen sind ein wichtiger Baustein im Sinne der Generationengerechtigkeit. Sie stellen sicher, dass künftige Haushalte nicht über die Maßen durch Pensionsverpflichtungen belastet werden.

Der vorliegende Versorgungsbericht enthält wichtige Daten zu Entwicklungen bei der Versorgung. Zum einen zeigt er auf, wie sich die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger und die Ausgaben entwickelt haben und entwickeln werden. Zum anderen informiert er darüber, weshalb und wann Beamtinnen und Beamte in den Ruhestand gehen. Und schließlich nennt er Maßnahmen, die dazu beitragen, dass die Versor-

gungsausgaben auch in Zukunft sicher aus dem Landeshaushalt finanziert werden können.

Für weitere Detailinformationen und Statistiken, die über diesen Bericht hinausgehen, empfehle ich Ihnen den parallel vom Statistischen Landesamt veröffentlichten Bericht "Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019".

Mein Dank gilt allen Beschäftigten in unserer Landesverwaltung und an dieser Stelle besonders denjenigen, die an der Zusammenstellung dieses Berichts sowie des Berichts des Statistischen Landesamts mitgewirkt haben.

A handwritten signature in black ink, reading "Edith Sitzmann". The script is cursive and fluid.

Edith Sitzmann MdL
Ministerin für Finanzen Baden-Württemberg

1. Zusammenfassende Darstellung der Informationen aus dem Versorgungsbericht 2019

1.1 Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und der Ausgaben für Versorgung

- Die Ausgaben¹ des Landes Baden-Württemberg für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung sind seit dem Jahr 1990 von damals gut 1,2 Mrd. Euro stetig auf gut 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 gestiegen.
- In den 28 Jahren (1990 - 2018) haben sich die Ausgaben vervierfacht, sie wuchsen jährlich um durchschnittlich 5,1 %. Zum Vergleich: Von 1991 bis 2018 hat sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Baden-Württembergs lediglich verdoppelt.
- Der aktuelle Versorgungsbericht zeigt für die Zukunft eine weniger dynamische Entwicklung auf. Zwar ist weiterhin davon auszugehen, dass der Anteil der Versorgungsausgaben am Landeshaushalt kontinuierlich zunimmt. Doch der Zuwachs fällt niedriger aus als in der Vergangenheit. In einem Szenario, das von einem Haushalts- und Besoldungswachstum in Höhe des BIP-Wachstums ausgeht, erreichen die Versorgungsausgaben 2060 ein Niveau von 17,5 Mrd. Euro. Das entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 3,0 % über einen Zeitraum von 42 Jahren.
- Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger war der wesentliche Faktor für die Ausgabenzuwächse in der Vergangenheit. Die Anzahl ist insbesondere im Zeitraum 2010 bis 2018 sehr dynamisch mit jährlichen Raten von bis zu 4,2 % gewachsen. Am 1. Januar 2018 hatte das Land Baden-Württemberg 129.400 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.
- Für das Jahr 2060 ist bei einer Wiederbesetzungsquote von 100 % mit 167.300 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern zu rechnen. Das ent-

¹ Die Ausgaben (ohne Beihilfeausgaben und inkl. Versorgungsrücklage bis 2017) sind dem Abschnitt 2.4 der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg entnommen.

spricht einer jährlichen Wachstumsrate von rund 1 %.

- Um die Verpflichtungen für künftige Pensionen der aktiven Bediensteten sowie für die aktuellen Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger transparent zu machen, werden im Rahmen der Vermögensrechnung des Landes Baden-Württemberg Rückstellungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelt. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 betragen diese rechnerischen Rückstellungen für Pensionen (ohne Beihilfe) 149,27 Mrd. Euro.

1.2 Veränderung beim Eintritt in den Ruhestand und der Haushaltsvorsorge

- Das Eintrittsalter der Beamtinnen und Beamten des Landes in den Ruhestand hat sich in den vergangenen Jahren erhöht. Dies ist auch auf die Dienstrechtsreform² und die Maßnahmen zum Gesundheitsmanagement zurückzuführen.
- Die freiwillige Weiterarbeit wird von einem steigenden Anteil der Beamtinnen und Beamten in Anspruch genommen (6,6 % der Zurruesetzungen erfolgten in 2017 nach freiwilliger Weiterarbeit). Das entlastet den Landeshaushalt und erhält zugleich über einen längeren Zeitraum Expertenwissen für die Landesverwaltung.
- Die Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit sind zurückgegangen (von 43 % im Jahr 2000 auf 9,7 % im Jahr 2017).
- Durch die im Rahmen der Dienstrechtsreform erfolgte sukzessive Anhebung des Pensionseintrittsalters haben sich die Versorgungsabschläge bei Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze³ erhöht.
- Die Sondervermögen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage haben zum Stand 31. Dezember 2018 ein Volumen von 6,8 Mrd. Euro erreicht. Im Doppelhaushalt 2018/2019 wurden neben der regulären Zuführung von monatlich

² Ausführlich beschrieben ist die Dienstrechtsreform in: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2015, S. 13 ff.

³ Versetzung in den Ruhestand auf Antrag nach § 40 des Landesbeamtengesetzes.

500 Euro pro neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern zusätzlich 120 Mio. Euro zugeführt. Im Haushaltsjahr 2019 sind insgesamt rund 500 Mio. Euro Zuführung veranschlagt. Die Zuführungsbeträge steigen dynamisch. Dazu trägt bei, dass ab dem Jahr 2020 die monatliche Zuführung in den Versorgungsfonds auf 750 Euro pro Neueinstellung bzw. bei neu geschaffenen Stellen 1.000 Euro betragen wird. Bis zum Jahresende 2020 kann mit einem Vorsorgevolumen von bis zu 8 Mrd. Euro gerechnet werden.

2. Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und der Ausgaben für Versorgung

2.1 Historische Entwicklung der Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung bis 2018

Die Ausgaben⁴ des Landes Baden-Württemberg für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung haben sich von gut 1,2 Mrd. Euro im Jahr 1990 auf rund 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 vervierfacht. Zum Vergleich: Das BIP in Baden-Württemberg hat sich im Zeitraum von 1991 bis 2018 lediglich verdoppelt.

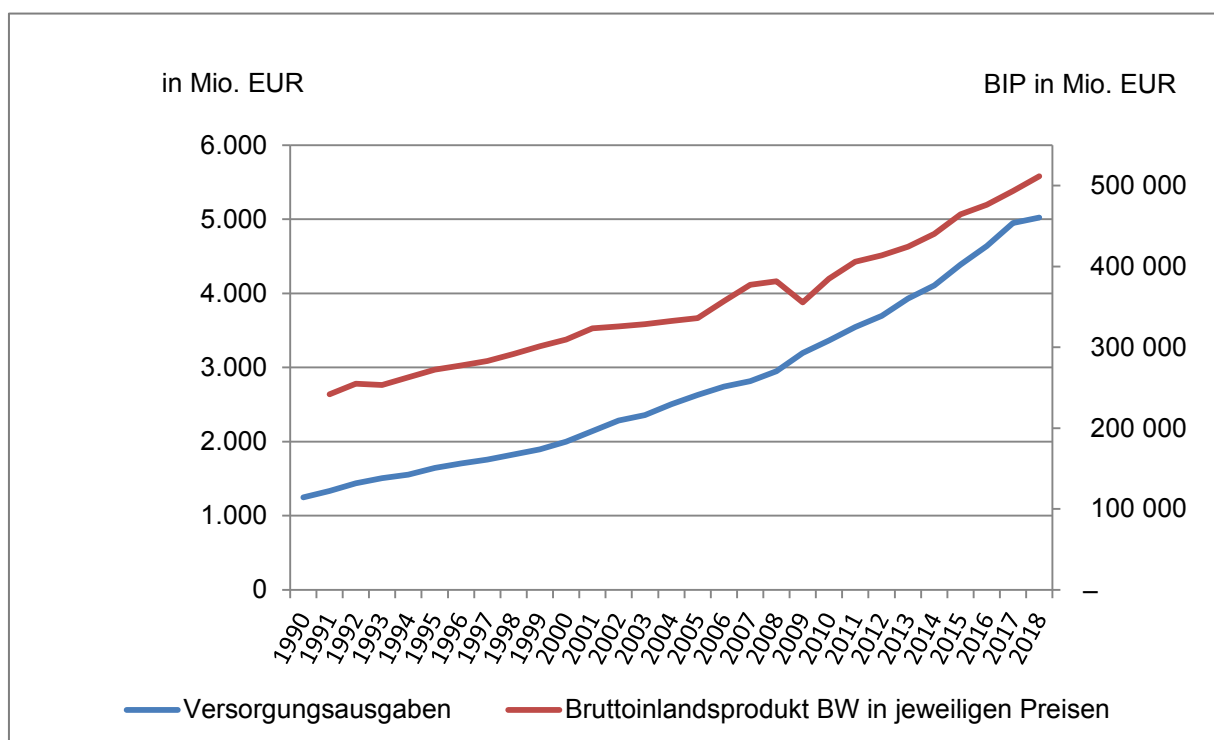


Abbildung 1: Ausgaben des Landes Baden-Württemberg für Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung 1990 bis 2018 und BIP BW

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung⁵ lagen im Jahr 1990 bei 21.130 Euro und erhöhten sich bis zum Jahr 2018 auf 37.018 Euro. Dies entspricht einer Zunahme von 75 %. Zunehmende Teilzeitar-

⁴ Die Ausgaben (ohne Beihilfeausgaben und inkl. Versorgungsrücklage bis 2017) sind dem Abschnitt 2.4 der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg entnommen.

⁵ Die Pro-Kopf-Ausgaben entsprechen im Folgenden den Versorgungsausgaben eines Jahres bezogen auf den Durchschnitt der Versorgungsempfängerinnen- und Versorgungsempfängerzahlen zum 1. Januar des jeweiligen und des darauffolgenden Jahres.

beit und die Verringerung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 % auf 71,75 % im Versorgungsänderungsgesetz des Bundes von 2001 haben die Pro-Kopf-Steigerungsrate begrenzt.

Das durchschnittliche monatliche Ruhegehalt aller Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger lag im Januar 2018 bei 3.263 Euro. Zwischen Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfängern bestehen deutliche Unterschiede. So lag das durchschnittliche monatliche Ruhegehalt der Frauen im Januar 2018 bei 2.820 Euro. Männer haben mit 3.542 Euro rund 26 % mehr erhalten.

Gründe sind im Wesentlichen der höhere Anteil von Frauen, die in Teilzeit arbeiten, die meist von Frauen in Anspruch genommene familienbedingte Auszeit und das im Durchschnitt niedrigere Pensionseintrittsalter der Frauen. Dadurch erreichen sie eine geringere ruhegehaltfähige Dienstzeit, die sich auf ihr durchschnittliches monatliches Ruhegehalt auswirkt.

In der Vergangenheit waren Frauen außerdem in den höheren Besoldungsgruppen unterrepräsentiert. Ein Blick auf die aktive Beamtenschaft zeigt, dass inzwischen Frauen erfreulicherweise deutlich stärker in den höheren Besoldungsgruppen vertreten sind. Dieser Wandel wird sich künftig auch bei den durchschnittlichen Ruhegehältern abbilden. Der geschlechterspezifische Unterschied wird geringer werden.

Das durchschnittliche Ruhegehalt im mittleren Dienst liegt bei 2.218 Euro, im gehobenen Dienst bei 2.988 und im höheren Dienst bei 4.025 Euro.

2.2 Vorausberechnungen

Die Vorausberechnungen der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie der Versorgungsausgaben (ohne Beihilfeleistungen) beruhen auf einer Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes vom Februar 2018. Diese Modellrechnung wurde auf Basis der Daten der Versorgungsempfängerstatistik zum 1. Januar 2017 und Daten der Personalstandstatistik zum 30. Juni 2016 für das Land Baden-Württemberg erstellt. Das Modell beschreibt die künftige Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bis zum Jahr 2060 und die monetären Auswirkungen nach unterschiedlichen Szenarien.

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wird sich den Berechnungen zufolge in den nächsten Jahren noch stark und danach nur noch leicht erhöhen. Wesentliche Parameter für den Anstieg sind die Zunahme der Beschäftigungsform Teilzeitarbeit, die steigende Lebenserwartung und die Altersverteilung, welche von Einstellungswellen im Schuldienst und bei der Polizei ab den 1970er-Jahren geprägt ist. Bis 2020 steigt die Anzahl um jährlich knapp 3 %, dann weiter bis 2024 um jährlich etwas mehr als 1 %. Die jährliche Erhöhungsrage verringert sich in den Jahren danach immer weiter. Die Anzahl erreicht im Jahr 2041 einen ersten Höhepunkt mit knapp 159.000 Personen. Wird eine Wiederbesetzungsquote von 100 % unterstellt, steigt die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bis zum Jahr 2060 im Vergleich zum Jahr 2018 um 29,3 %. Im Jahr 2060 ist in diesem Fall mit 167.300 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern zu rechnen.

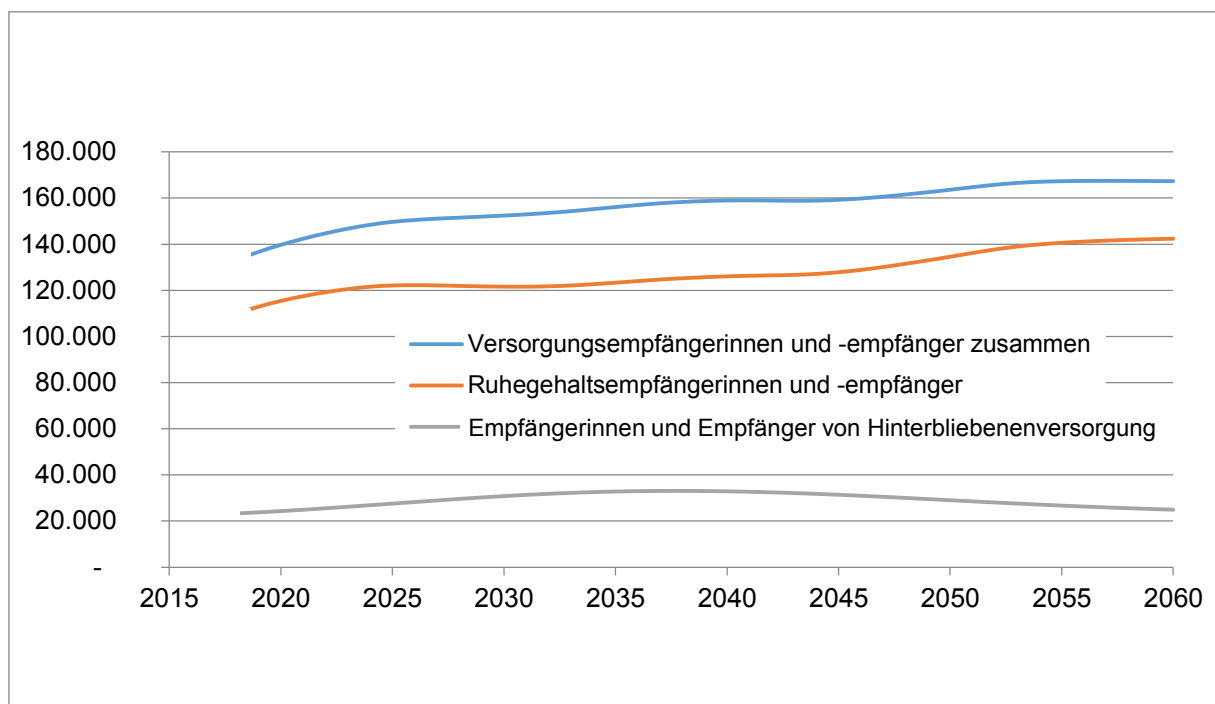


Abbildung 2: Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Landes Baden-Württemberg 2018 bis 2060 bei einer Wiederbesetzungsquote von 100 %

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

2.2.1 Wesentliche Faktoren für die Prognose der Versorgungsleistungen bis 2060

Die Prognosen der Versorgungsausgaben berücksichtigen, dass der Anteil der Beamtinnen und Beamten in höheren Besoldungsgruppen und dadurch das Niveau der Pensionen gestiegen sind. Der höhere Teilzeitanteil und ein höherer Anteil an Beamtinnen und Beamten mit Kindererziehungszeiten wirken dagegen reduzierend. Zudem greifen die Maßnahmen der Dienstrechtsreform: Zu nennen sind dabei vor allem die Anhebung der Regelaltersgrenze, die Maßnahmen zur Kürzung der Unterhaltsbeiträge für Witwen und Witwer, des Sterbegeldes sowie des Waisengeldes. Auch die verkürzte Anrechnung der Ausbildungszeiten wirkt sich direkt auf die Versorgungsbezüge aus.

2.2.2 Entwicklung der Versorgungsausgaben bis 2060

Für die Entwicklung der Versorgungsausgaben wurden unterschiedliche Szenarien in Bezug auf die Besoldungssteigerungen berechnet:

- In Variante 0 werden die Versorgungsausgaben ab 2018 ohne Anpassung der Bezüge bis zum Jahr 2060 dargestellt,
- in Variante 1 wird für den gesamten Zeitraum bis 2060 von einer linearen jährlichen Anpassung in Höhe von 1,0 % ausgegangen,
- in Variante 2 wird von 2,0 % und
- in Variante 3 wird in Anlehnung an den 6. Versorgungbericht des Bundes ein Szenario aufgezeigt, in dem die Anpassungen der Bezüge von 2018 bis 2060 der unterstellten Entwicklung des BIP folgen. Der Mittelwert der angewandten Erhöhung der Bezüge, der sich aus der BIP-Projektion der Bundesregierung ergibt, beträgt für die Jahre 2019 bis 2060 rund 2,7 %.

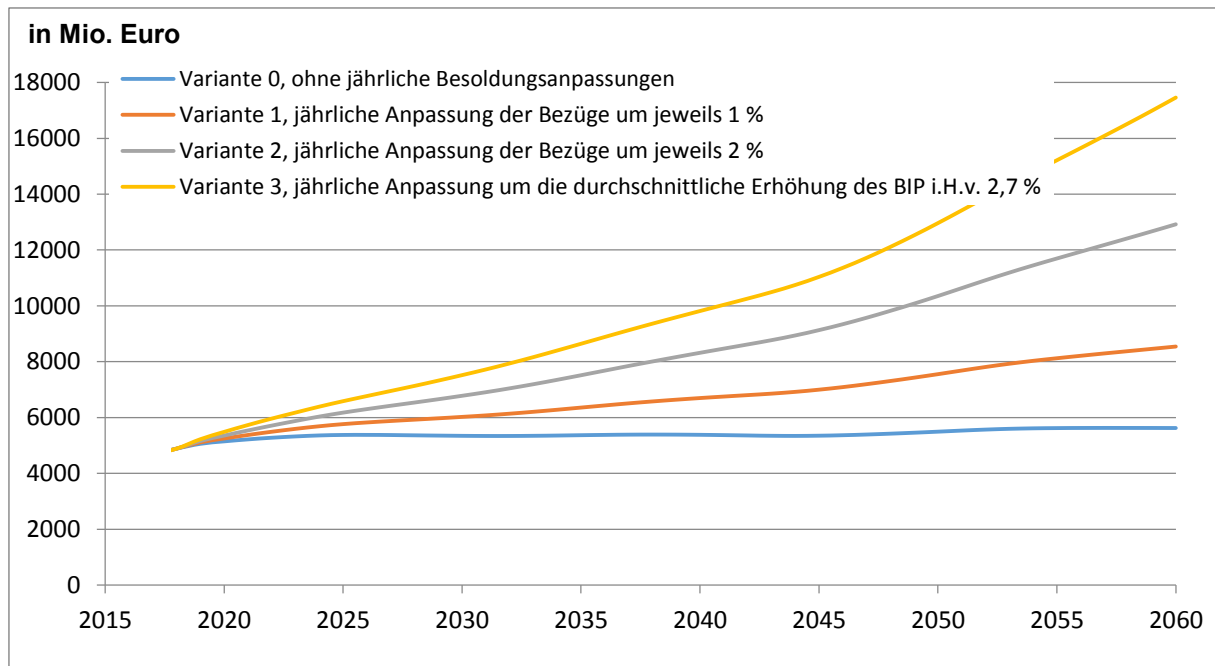


Abbildung 3: Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg bis zum Jahr 2060 bei einer Wiederbesetzungsquote von 100 %

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

Ohne jegliche Anpassung der Bezüge (Variante 0) würden sich die Versorgungsausgaben allein aufgrund der Veränderung der Zahl und der Struktur der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger von 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2060, d. h. um 12 %, erhöhen. Dabei sind die größten Zuwächse - im Gleichklang mit dem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger - bis zum Jahr 2025 zu erwarten.

Bei Variante 1 (1,0 % Anpassung Versorgungsbezüge) steigen die Ausgaben von 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 um 70 % auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2060.

In Variante 2 (2,0 % Anpassung Versorgungsbezüge) erhöhen sich die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2060 auf 12,9 Mrd. Euro, gegenüber dem Jahr 2018 eine Steigerung um 157 %.

Variante 3 (2,7 % Anpassung Versorgungsbezüge, wie langfristige BIP-Prognose Bund) führt zur größten Steigerung der Versorgungsausgaben. Die Versorgungsausgaben würden in dieser Variante im Jahr 2060 17,5 Mrd. Euro erreichen und gegen-

über dem Jahr 2018 um rund 248 % anwachsen. Das ist mehr als das Dreifache der Ausgaben des Basisjahrs.

Eine Gesamtschau über die voraussichtliche Höhe der Versorgungsausgaben im Jahr 2060 nach den vier Varianten bietet die folgende Übersicht:

	Versorgungsausgaben 2060, Wiederbesetzungsquote 100%	
	in Mio. Euro	Zuwachs gegenüber 2018 in %
Variante 0	5.624	12,0
Variante 1	8.542	70,1
Variante 2	12.920	157,3
Variante 3	17.459	247,7

Abbildung 4: Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungsausgaben bis 2060 nach den dargestellten Vorausberechnungsvarianten

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

2.3 Versorgungs-Haushalts-Quote

Die absoluten Zahlen über die Entwicklung der Versorgungsausgaben sind nur bedingt aussagekräftig. Für eine sachgerechte Beurteilung der finanziellen Belastung für den Landeshaushalt ist die Entwicklung der Versorgungsausgaben ins Verhältnis zu weiteren Bezugsgrößen, etwa dem Haushaltsvolumen oder dem BIP, zu setzen.

Da die Beamtenversorgung als spezielles Alterssicherungssystem letztendlich aus dem Landeshaushalt bezahlt werden muss, erscheint es sinnvoll, die Entwicklung des Ausgabevolumens des Landeshaushalts als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Als Messgröße wird daher die Versorgungs-Haushalts-Quote definiert, die das in Prozent ausgedrückte Verhältnis der Versorgungsausgaben (ohne Beihilfe)⁶ zum Landeshaushalt⁷ wiedergibt.

Im Jahr 1990 betrug die Versorgungs-Haushalts-Quote 5,6 %. Bis zum Jahr 2000 war ein Anstieg um 1,0 Prozentpunkt auf 6,6 % zu verzeichnen. Ab 2000 beschleunig-

⁶ Ausgaben für Versorgung (ohne Beihilfe) bis 2001 gemäß der Oberfunktion 93, 2002 und 2003 gemäß Kapitel 1210 und ab 2004 gemäß Obergruppe 43 (einschließlich Zuführung an Sondervermögen Versorgungsrücklage bis 2017). Angaben bis 2001 in Euro umgerechnet.

⁷ Bereinigte Ausgaben: Ausgaben ohne Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen und haushaltstechnischen Verrechnungen.

nigte sich die Entwicklung deutlich; die Quote stieg innerhalb von sieben Jahren bis 2007 um 2,0 Prozentpunkte auf 8,6 %. Bis 2017 war eine weitere Steigerung um fast 2 Prozentpunkte auf 10,4 % zu verzeichnen. Im Jahr 2018 sank die Quote aufgrund des Wegfalls der Zuführung an die Versorgungsrücklage leicht auf 10,0 %.

Die folgende Abbildung bildet diese Entwicklung ab 1990 grafisch ab:

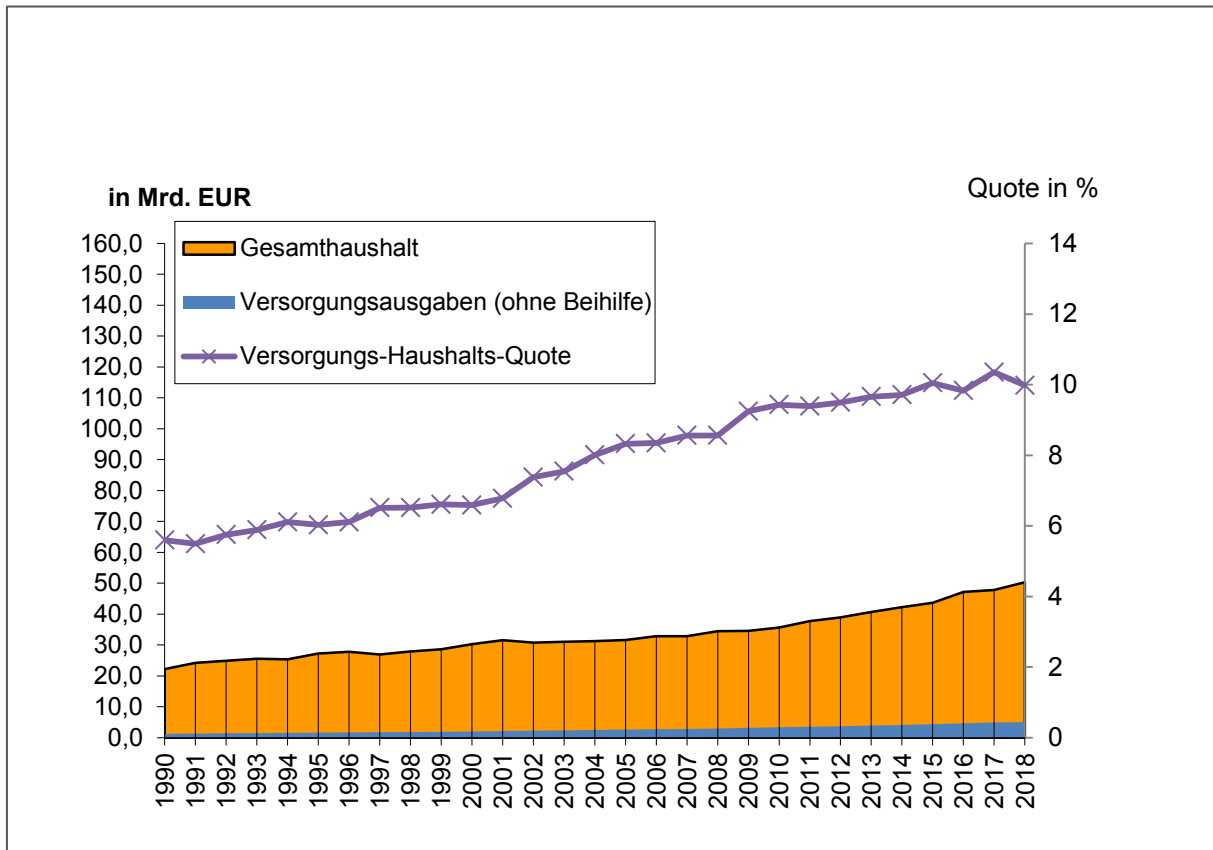


Abbildung 5: Versorgungs-Haushalts-Quote (ohne Beihilfe) in Baden-Württemberg 1990 bis 2018⁸

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

Für die Vorausberechnung der Versorgungs-Haushalts-Quote wurde davon ausgegangen, dass der Haushalt genauso stark wächst wie die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, die Staatsquote somit konstant bleibt. Außerdem wurde diejenige Vorausberechnung der Versorgungsausgaben verwendet, die eine Wiederbesetzungsquote von 100 % und eine Besoldungssteigerung in Höhe des Wirtschaftswachstums (Variante 3) annimmt.

⁸ Da für die Beihilfe keine fundierte Vorausberechnung möglich ist, wird die Versorgungs-Haushalts-Quote im Gegensatz zum Versorgungsbericht 2015 ohne Beihilfe ausgewiesen.

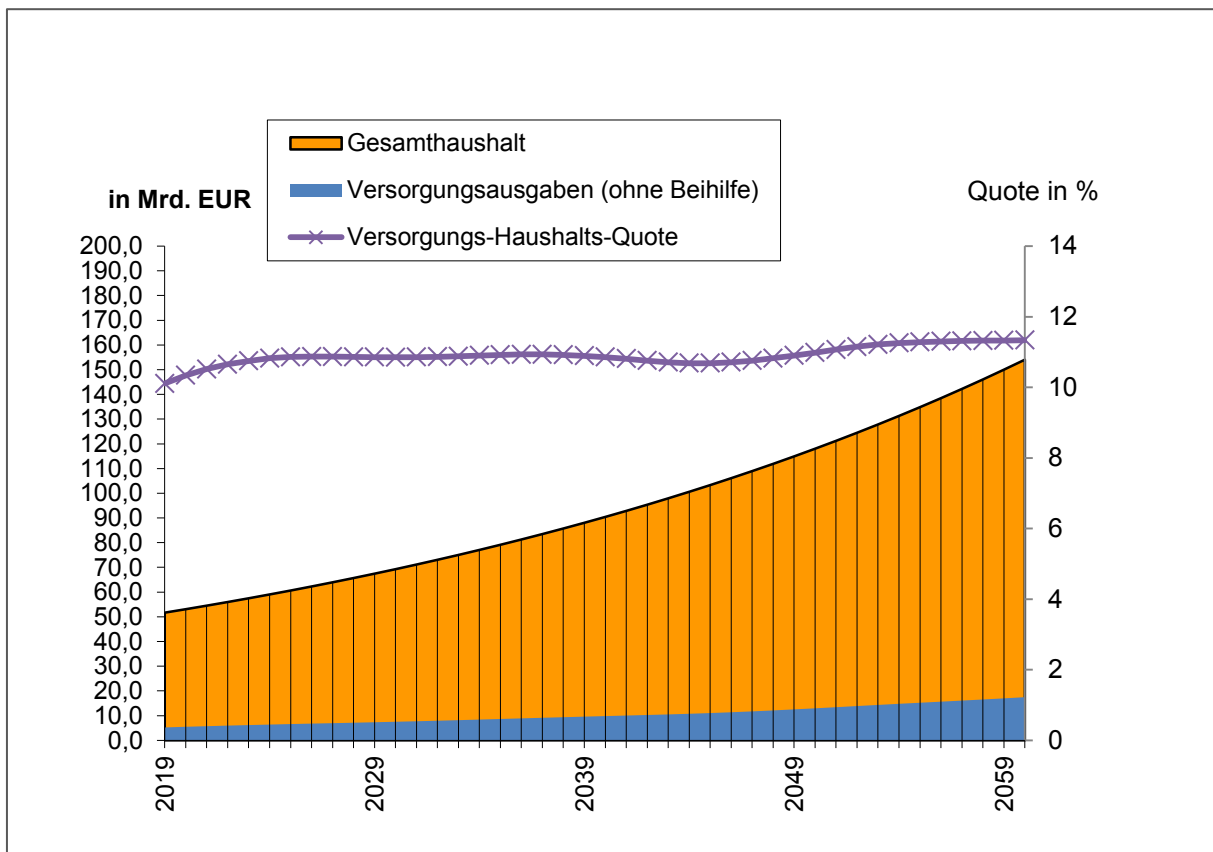


Abbildung 6: Versorgungs-Haushalts-Quote (ohne Beihilfe) in Baden-Württemberg 2019 bis 2060

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

Im Vorausberechnungszeitraum ergibt sich für den Gesamthaushalt (bereinigte Ausgaben) eine Steigerung um 198 %. Die Versorgungsausgaben steigen dagegen aufgrund der strukturellen Effekte stärker als der Gesamthaushalt, nämlich um 237 %. Demnach ist eine weitere Steigerung der Versorgungs-Haushalts-Quote von 10,0 % in 2018 auf 11,3 % in 2060 zu erwarten, so dass von einer steigenden Belastung des Landeshaushalts ausgegangen werden muss.

Hinzu kommen die Beihilfeausgaben, für die eine Vorausberechnung schwierig ist, die sich aber auf Grund der Entwicklung der Gesundheitskosten dynamisch entwickeln und tendenziell zu einer weiteren Erhöhung der Haushaltsbelastung führen werden.

3. Eckdaten zum Eintritt in den Ruhestand

3.1 Durchschnittliches Eintrittsalter in den Ruhestand

Beamtinnen und Beamte, die im Laufe des Jahres 2017 in den Ruhestand getreten oder versetzt worden sind, waren durchschnittlich 62,8 Jahre alt. Damit lag das Durchschnittsalter um 2,4 Jahre über dem Wert aus dem Jahr 2000. Die Dienstrechtsreform trägt zu dieser Entwicklung bei. Sie sieht eine etappenweise Erhöhung der Regelaltersgrenze zum Eintritt in den Ruhestand bis 2029 um insgesamt zwei Jahre vor. Im Durchschnitt treten Beamte mit 62,9 Jahren, Beamtinnen mit 62,7 Jahren in den Ruhestand.

Unterschiede beim Pensionseintrittsalter gibt es auch in den verschiedenen Laufbahngruppen. Im mittleren Dienst werden Beamtinnen und Beamte durchschnittlich bereits mit 60,1 Jahren in den Ruhestand versetzt. Dies liegt unter anderem an den besonderen Altersgrenze, beispielsweise im Vollzugsdienst, sowie daran, dass im Jahr 2017 überdurchschnittlich viele Beamtinnen und Beamte im mittleren Dienst aufgrund einer Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden.

Im gehobenen Dienst betrug das durchschnittliche Alter für den Eintritt in den Ruhestand 62,8 Jahre und liegt damit gleichauf mit dem durchschnittlichen Eintrittsalter aller Beamtinnen und Beamten.

Beamtinnen und Beamte im höheren Dienst wechselten im Durchschnitt mit 63,8 Jahren in den Ruhestand.

3.2 Versorgungsabschluss

Beamtinnen und Beamte können, sofern sie die erforderliche Mindestdienstzeit von fünf Jahren (§ 18 Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg - LBeamtVGBW) abgeleistet haben, nach § 40 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) auf ihren Antrag hin in den Ruhestand versetzt werden. Diese Antragsaltersgrenze liegt grundsätzlich bei 63 Lebensjahren.⁹ Für schwerbehinderte Beamtinnen und Beamte gilt eine Antragsaltersgrenze von 62 Jahren¹⁰ und für Beamtinnen und

⁹ Dabei kann für die Versetzung in den Ruhestand jeder Zeitpunkt zwischen dem frühestmöglichen Zeitpunkt und der Regelaltersgrenze gewählt werden.

¹⁰ Vgl. zur schrittweisen Anhebung der Antragsaltersgrenze die Übergangsvorschrift in Art. 62 § 3 Abs. 5 DRG.

Beamte des Polizeivollzugsdienstes und einzelner Laufbahnen des Justizvollzugs¹¹ sowie des Abschiebungshaftvollzugsdienstes von 60 Lebensjahren.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass mit einem vorzeitigen Ausscheiden eine längere Laufzeit der Versorgung verbunden ist, wird in diesem Fall das Ruhegehalt der Beamtinnen und Beamten vermindert (sog. Versorgungsabschlag).

In Fällen der Dienstunfähigkeit sowie bei schwerbehinderten Beamtinnen und Beamten beträgt der Versorgungsabschlag höchstens 10,8 %.

Langjährig tätige Beamtinnen und Beamte, die eine Dienstzeit im Sinne von § 27 Absatz 3 LBeamtVGBW von mindestens 45 Jahren und das 65. Lebensjahr vollendet haben, können ohne Versorgungsabschlag in den Ruhestand treten. Anstelle des 65. Lebensjahres tritt bei Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes, des Vollzugsdienstes und des Werkdienstes im Justizvollzug sowie des Abschiebungshaftvollzugsdienstes das 60. Lebensjahr.

Im Januar 2018 wurde bei 49.000 der insgesamt rund 106.700 Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger das Ruhegehalt um einen Versorgungsabschlag gemindert. Dies war somit bei rund 46 % der Fall. Im Aufgabenbereich des Schuldienstes war mehr als jedes zweite Ruhegehalt mit einem Versorgungsabschlag versehen (55,1 %). Im Vollzugsdienst hingegen beinhalteten 13,0 % der Ruhegehälter einen Versorgungsabschlag.

Durchschnittlich führt der Versorgungsabschlag bei Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfängern zu einer Reduzierung des Ruhegehalts um rund 165 Euro pro Monat. In der Summe führte der Versorgungsabschlag 2018 zu Minderausgaben bei den Ruhegehältern von ca. 97 Mio. Euro.

¹¹ Für die Laufbahnen des Vollzugsdienstes im Justizvollzug und des Werkdienstes im Justizvollzug gilt die Antragsaltersgrenze von 60 Jahren.

3.3 Durchschnittlicher Ruhegehaltssatz

Der durchschnittliche Ruhegehaltssatz aller Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger lag Anfang 2018 bei 66,4 %. Der durchschnittliche Ruhegehaltssatz von Ruhegehaltsempfängern (70,3 %) liegt um gut zehn Prozentpunkte über dem der Ruhegehaltsempfängerinnen (60,2 %). Besonders deutlich zeigt sich die Differenz im Vollzugsdienst, in dem Ruhestandsbeamtinnen einen durchschnittlichen Ruhegehaltssatz von 58,4 % erreichen und Ruhestandsbeamte 70,3 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Vollzugsbereich der Anteil der Ruhestandsbeamtinnen mit 4,4 % noch relativ gering ist. Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass Ruhestandsbeamtinnen und -beamte aus dem gehobenen Dienst die durchschnittlich niedrigsten Ruhegehaltssätze erreichen und Ruhestandsbeamtinnen und -beamte aus dem höheren Dienst die höchsten. Der Schuldienst ist der einzige Bereich, der mit einem durchschnittlichen Ruhegehaltssatz von 65,0 % unter dem durchschnittlichen Ruhegehaltssatz (66,4 %) aller Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger liegt. Dies liegt zum großen Teil am hohen Anteil an Lehrerinnen, die in diesem Bereich einen durchschnittlichen Ruhegehaltssatz von 60,0 % erreichen.

Ruhegehaltssatz in %	insgesamt	Frauen	Männer
Durchschnittlicher Ruhegehaltssatz	66,4	60,2	70,3
Vollzugsdienst	69,7	58,4	70,3
Schuldienst	65,0	60,0	69,9
Sonstige Bereiche	69,4	62,0	71,1

Abbildung 7: Durchschnittliche Ruhegehaltssätze der Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger des Landes Baden-Württemberg nach Aufgabenbereich und Geschlecht

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

3.4 Altersgeld

Mit dem Dienstrechtsreformgesetz vom 9. November 2010 wurde die Trennung der Alterssicherungssysteme eingeführt. Die Trennung der Alterssicherungssysteme bedeutet, dass Versorgungs- und Rentenleistungen nur noch getrennt aus dem jeweiligen Alterssicherungssystem geleistet werden. Damit soll unter anderem der Austausch von Erfahrungswissen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft ge-

fördert (Stichwort: Durchlässigkeit) und der Standort Baden-Württemberg insgesamt gestärkt werden.

Durch die Einführung eines Altersgeldes in §§ 84 ff. LBeamtVGBW wird den Beamtinnen und Beamten, die auf Antrag aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, die Möglichkeit eröffnet, ihre im Rahmen eines bestehenden Beamtenverhältnisses erdienten Ansprüche auf Alterssicherung (sog. Altersgeld) zu erhalten. Das Altersgeld tritt an die Stelle der Nachversicherung und gewährt damit eine Versorgung im rentenrechtlichen Sinn (§ 8 Absatz 2 Sozialgesetzbuch - Sechstes Buch). Das Altersgeld soll sicherstellen, dass ehemalige Beamtinnen und Beamte, die aufgrund ihres Beamtenverhältnisses versicherungsfrei waren, bei Ausscheiden aus diesem Beamtenverhältnis vor einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung gegenüber den in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Personen geschützt werden.

Es gibt immer mehr Beamtinnen und Beamte, die ihren Anspruch auf Altersgeld geltend machen. Zum Stichtag 31. Dezember 2011 waren es 75 ehemalige Beamtinnen und Beamte, 2018 waren es 1.145.

Das Altersgeld wird grundsätzlich neben Leistungen aus anderen Alterssicherungssystemen anrechnungsfrei gewährt. Die Hinterbliebenen einer ehemaligen Beamtin bzw. eines ehemaligen Beamten erhalten entsprechend den Vorschriften des § 91 LBeamtVGBW ein Hinterbliebenengeld. Ein Sterbegeld wird nicht gewährt.

3.5 Gründe für den Eintritt in den Ruhestand

Von den 5.965 Personen, die im Laufe des Jahres 2017 pensioniert wurden, entschieden sich 2.795 Personen (46,8 %) für die Möglichkeit, vor Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze mit Abschlägen in den Ruhestand zu treten („allgemeine Antragsaltersgrenze“)¹². Im Versorgungsbericht 2015 lag der Wert noch bei 42,5 %. Der zweithäufigste Grund für den Eintritt in den Ruhestand (19,9 %) ist das Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze, die durch die Dienstrechtsreform aus dem Jahr 2011 bis 2029 stufenweise auf grundsätzlich 67 Jahre angehoben wird. Für Lehre-

¹² Dies beinhaltet auch Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet und eine Dienstzeit von 45 Jahren erreicht haben und ohne Abschläge in den Ruhestand gehen können gemäß § 40 Absatz 2 LBG, § 27 Absatz 3 LBeamtVGBW.

rinnen und Lehrer steigt die gesetzliche Regelaltersgrenze im gleichen Zeitraum vom Ende des Schuljahres, in dem die Lehrkraft das 64. Lebensjahr vollendet, auf das Ende des Schuljahres, in dem die Lehrkraft das 66. Lebensjahr vollendet. Hochschulprofessorinnen und -professoren erreichen in Zukunft die gesetzliche Regelaltersgrenze mit Ablauf des Semesters, in dem sie 67 Jahre alt werden.

Wegen Dienstunfähigkeit gingen 2017 insgesamt 580 bzw. 9,7 % der Beamtinnen und Beamten in den Ruhestand. Dienstunfähigkeit war im Jahr 2000 noch bei knapp 2.000 Personen (entspricht 43 %) der Grund für den Eintritt in den Ruhestand.

Die Antragsaltersgrenze für schwerbehinderte Personen und weitere besondere Antragsaltersgrenzen wurden von 535 Personen (9,0 %) in Anspruch genommen.

Die besondere Regelaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte des Vollzugsdienstes erreichten 7,8 % der im Jahr 2017 pensionierten Beamtinnen und Beamten. Diese lag für Beamtinnen und Beamte der Jahrgänge 1956 und 1957 bei 60 Jahren und fünf Monaten bzw. bei 60 Jahren und sechs Monaten.¹³

Insgesamt 6,6 % - vor allem Beamtinnen und Beamte aus dem höheren Dienst - nutzten die Möglichkeit, freiwillig länger zu arbeiten. Sie entschieden sich somit für die hinausgeschobene Altersgrenze. Diese Möglichkeit, den Beginn des Ruhestands um jeweils 1 Jahr und insgesamt um maximal 3 Jahre zu verschieben, wird mit finanziellen Anreizen durch den Gesetzgeber gefördert.¹⁴

	Anzahl insgesamt	Anteil in % insgesamt
Allgemeine Antragsaltersgrenze	2.795	46,8
Gesetzliche Regelaltersgrenze	1.190	19,9
Dienstunfähigkeit	580	9,7
Antragsaltersgrenze Schwerbehinderung/weitere besondere Antragsaltersgrenzen	535	9,0
Besondere Regelaltersgrenze Vollzugsdienst	465	7,8
Hinausgeschobene Altersgrenze	390	6,6
Sonstige Gründe ¹⁵	10	0,2
Insgesamt	5 965	100,0

Abbildung 8: Gründe für den Eintritt in den Ruhestand der Beamtinnen und Beamten des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2017

Quelle: Statistische Grundlagen zum Versorgungsbericht der Landesregierung 2019

¹³ Die unterschiedlichen Altersgrenzen für die unterschiedlichen Übergangsjahrgänge finden sich in den Tabellen des Art. 62 § 3 DRG.

¹⁴ Vgl. § 73 Absatz 1 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW). Ausnahmen für einzelne Besoldungsgruppen bestehen, vgl. § 73 Absatz 3 LBesGBW.

¹⁵ Darunter Ablauf der festgesetzten Amtszeit und Regelaltersgrenze nach dem 65. Lebensjahr.

Beamtinnen und Beamte aus dem Schuldienst entschieden sich überdurchschnittlich oft, früher in den Ruhestand zu treten. Annähernd 57 % wählten die Möglichkeit der allgemeinen Antragsaltersgrenze. Lediglich 2,7 % entschieden sich für die hinausgeschobene Altersgrenze. Beamtinnen und Beamte des Vollzugsdiensts entschieden sich hingegen besonders oft, freiwillig länger zu arbeiten. Dass hier 22,4 % erreicht werden, hängt auch damit zusammen, dass die Beamtinnen und Beamten des Vollzugsdienstes im Jahr 2017 bereits mit 60 Jahren und sechs Monaten die besondere Regelaltersgrenze erreicht haben. Durch das freiwillige Weiterarbeiten wird der Versorgungsanspruch erhöht, wenn der Höchstruhegehaltssatz zuvor noch nicht erreicht wurde. Sobald der Höchstruhegehaltssatz erreicht ist, wird zusätzlich zur entsprechenden Besoldung ein Besoldungszuschlag von 10 % gezahlt.

4. Maßnahmen zur Begrenzung der Haushaltsbelastung durch Versorgungsausgaben

4.1 Auswirkungen der Dienstrechtsreform (Erhöhung des Eintrittsalters in den Ruhestand)

Im Rahmen der Dienstrechtsreform zum 1. Januar 2011 wurde das Eintrittsalter sukzessive angehoben - bei gleichgebliebener allgemeiner Antragsaltersgrenze und Schaffung einer besonderen Antragsaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte in bestimmten Vollzugsdiensten. Hierdurch erhöhen sich ebenfalls sukzessive die Versorgungsabschläge für diejenigen Beamtinnen und Beamten, die vor Erreichen der für sie geltenden Regelaltersgrenze in den Ruhestand versetzt werden. Die jährlichen Minderausgaben durch Versorgungsabschläge sind von 31,5 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 68 Mio. Euro im Jahr 2014 und mittlerweile auf 97 Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Auch künftig wird mit einem weiteren Anstieg dieses Entlastungseffekts für den Landeshaushalt gerechnet. Im Gesetzentwurf zum Dienstrechtsreformgesetz wurde von einem Nettoeinsparvolumen von rund 1,54 Mrd. Euro bis zum Jahr 2029 ausgegangen.

Der durchschnittliche Ruhegehaltssatz aller Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger lag 2008 noch bei 71,4 %. Bereits im Jahr 2014 ist er auf 67,3 % gesunken und beträgt im Jahr 2018 noch 66,4 %.

4.2 Begrenzungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Alimentationsprinzips

In erster Linie werden die Versorgungsausgaben durch die folgenden Parameter beeinflusst:

- die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger,
- die Besoldungsstruktur und damit die Höhe des individuellen Versorgungsni-
veaus,
- das Eintrittsalter in den Ruhestand,
- die Übertragung von Tariferhöhungen auf die Versorgungsbezüge,
- die Altersverteilung,
- die steigende Lebenserwartung.

Nicht alle Parameter sind veränderbar bzw. zeitnah veränderbar. Es bestehen sowohl faktische (z.B. vorhandene Altersverteilung) als auch verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, welche die Steuerungsmöglichkeiten beschränken. In der Versorgung gilt wie in der Besoldung das Alimentationsprinzip. Vor dem Hintergrund der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, maßgeblich durch seine Entscheidungen zu den Parametern einer Unteralimentation und zur Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sparkonzeptes und -ziels für die Begründung von Einschnitten bei Vorliegen einer Haushaltsausnahmesituation im Sinne des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes, sind die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt.

4.3 Gesundheitsmanagement/Arbeitsschutz

Seit der Dienstrechtsreform 2011 stehen jährlich Mittel für das Gesundheitsmanagement in der Landesverwaltung bereit. Ein Indiz für den Erfolg des Gesundheitsmanagements ist, dass die Anzahl der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit seither rückläufig ist.

Flankiert werden soll das Bemühen um eine Reduzierung der vorzeitigen Zuruhesetzungen durch (Gegen-)Maßnahmen, die aus den Gefährdungsbeurteilungen psychischer Belastungen abgeleitet werden. Dies ist seit der Novellierung des Arbeitsschutzgesetzes im Oktober 2013 verpflichtend vorgeschrieben. Hierdurch sollen arbeitsbedingte psychische Erkrankungen vermieden bzw. reduziert werden.

4.4 Freiwillige Weiterarbeit

Im Rahmen der Dienstrechtsreform wurde die Möglichkeit zur freiwilligen Weiterarbeit bis zum 68. Lebensjahr neu gestaltet. Mittlerweile kann der Eintritt in den Ruhestand bis zum 70. Lebensjahr, für Beamtinnen und Beamte in bestimmten Vollzugsdiensten bis zum 65. Lebensjahr hinausgeschoben werden, wenn dies im dienstlichen Interesse liegt (§ 39 LBG). Die Umsetzung dieser Maßnahme zeigt positive Effekte in vielerlei Hinsicht. Auf Seiten der Beamtinnen und Beamten scheint ein Interesse zu bestehen, den Ruhestandseintritt zu flexibilisieren und auch über die gesetzlichen Altersgrenzen hinaus Dienst zu leisten. Der Vorteil für den Dienstherrn ergibt sich

dadurch, dass der personalwirtschaftliche Spielraum im Hinblick auf den demografischen Wandel erweitert wird. Fachkräfte - insbesondere in Mangelbereichen - können länger im Dienst gehalten werden und deren wertvolle Erfahrungen bleiben länger verfügbar. Die kürzere Bezugszeit von Pensionsleistungen und die durch spätere Nachbesetzung eingesparten Gehaltszahlungen wirken sich positiv auf den Landeshaushalt aus.

4.5 Transparenz über künftige Verpflichtungen durch Pensionsrückstellungen

Für die Vermögensrechnung des Landes Baden-Württemberg werden seit 2017 die Rückstellungen für die künftigen Pensionen der aktiven Bediensteten sowie für die Verpflichtungen gegenüber den aktuellen Versorgungsempfängerinnen und -empfängern nach versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelt. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 betragen die rechnerischen Rückstellungen für Pensionen (ohne Beihilfe) 149,27 Mrd. Euro.

Diese Rückstellungen machen die künftigen Verpflichtungen transparent. Den Rückstellungen steht keine entsprechende Deckung auf der Vermögensseite gegenüber. Die Beamtenversorgung ist, wie auch die gesetzliche Rentenversicherung, umlagefinanziert.

4.6 Vorsorge über Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage

Die Finanzierung der steigenden Versorgungsausgaben ist eine große Herausforderung für den Landeshaushalt.

Die bereits 1999 bzw. 2007 geschaffenen Sondervermögen¹⁶ der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds dienen dazu, künftig die Finanzierung der anwachsenden Versorgungsverpflichtungen abzufedern. Während die gesetzliche Zuführungsphase der Versorgungsrücklage im Jahr 2017 endete, wurden dem Versorgungsfonds im Doppelhaushalt 2018/2019 neben der regulären Zuführung von monatlich 500 Euro pro neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern zusätzlich 120 Mio. Euro zugeführt. Weiterhin wird ab dem Jahr 2020

¹⁶ Weitergehende Informationen finden sich in der jeweils aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg.

die monatliche Zuführung in den Versorgungsfonds auf 750 Euro bzw. bei neu geschaffenen Stellen auf 1.000 Euro deutlich erhöht.

Die Vermögensstände der beiden Sondervermögen betragen zum 31. Dezember 2018 rund 6,8 Mrd. Euro.

