

Fester, Thomas; Thum, Marcel

Article

Die Pensionslasten: eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fester, Thomas; Thum, Marcel (2003) : Die Pensionslasten: eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 10, Iss. 5, pp. 36-45

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/169696>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder

Dass Deutschland vor einem demographischen Wandel steht, der zu gravierenden Anpassungsmaßnahmen in den staatlichen Sozialsystemen zwingt, ist heute unbestritten. Die Diskussion um die Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung hat das allen Bürgern in Deutschland klar vor Augen geführt. Heute finanzieren vier Personen im erwerbstätigen Alter einen Rentner. In dreißig Jahren müssen dies zwei Erwerbstätige schaffen. Ohne die Riesterreform und weitere zukünftige Reformen ist der demographische Wandel nicht zu bewältigen. Umfragen zeigen, dass die Mehrheit der Bevölkerung die Entwicklung durchaus realistisch einschätzt. Etwa 75 % der deutschen Bevölkerung erwarten, dass das Rentenniveau weiter sinken wird.

Während die steigenden Lasten in der Gesetzlichen Rentenversicherung inzwischen weitgehend bekannt sind, wird über das zweite große System der Altersversorgung in Deutschland, das Pensionssystem der Beamten, viel weniger diskutiert. Doch auch hier wird sich die Alterung der Bevölkerung auswirken und den Staatshaushalt belasten. Zwar hat die Politik diese Problematik inzwischen erkannt; eine massive Belastung der öffentlichen Haushalte wird sich damit jedoch nicht verhindern lassen. Der Anstieg der Pensionslasten wird – aus noch zu erläuternden Gründen – sogar noch stärker ausfallen als in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Dieser Beitrag wird die derzeitige Lage des Pensionssystems, die zukünftige Entwicklung und einige Politikoptionen näher diskutieren. Exemplarisch werden hierbei mittels einer Simulationsrechnung die Haushaltsbelastungen für den Freistaat Sachsen bis ins Jahr 2040 betrachtet. Die Rechnungen zeigen, dass gerade in den neuen Bundesländern der Anstieg der Pensionslasten zu erheblichen fiskalischen Problemen führen wird.¹

Die Entwicklung in Deutschland

Ehe wir zur besonderen Situation der neuen Bundesländer – und hier insbesondere Sachsens – kommen, wird zunächst die allgemeine Entwicklung der Pensionslasten in Deutschland skizziert. Die Zahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften, also der Beamten und Beamtinnen sowie deren Hinterbliebenen in Bund, Ländern und Gemeinden, steigt von gegenwärtig 818.000² (Stand 2002) bis zum Jahr 2030 auf 1,37 Mill. an. Die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte wird sich damit von 21 Mrd. € im Jahr 2000 auf 90,7 Mrd. € im Jahr 2040 erhöhen (vgl. Abb. 1).

In diesen Berechnungen sind die Belastungen aus Versorgungsansprüchen der Bahn und der Post sowie des mittelbaren öffentlichen Dienstes noch gar nicht berücksichtigt, hier gibt es derzeit weitere 512.000 Versorgungsempfänger. Noch im Jahr 2040

rechnet man aus diesen Bereichen mit 282.000 Versorgungsempfängern, die mit 13,8 Mrd. € zu Buche schlagen werden. Die ehemaligen Staatsunternehmen zahlen zwar einen Eigenbeitrag zur Finanzierung der Beamten, jedoch muss der Bund auch hier die Hauptlast tragen.

Selbst wenn die Staatseinnahmen mit dem allgemeinen Wachstum Schritt halten, muss der Staat einen immer größeren Teil seines Budgets für die Altersversorgung seiner Beamten aufwenden. Während im Jahr 2000 nur rund 4,9 % des gesamten Steueraufkommens auf Versorgungszahlungen entfielen, muss der Staat in 25 Jahren bereits 7,1 % und im Jahr 2040 immer noch über 6 % seines Budgets hierfür einplanen.³

Leider haben diese Zahlen sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der aktuellen Finanzpolitik bisher relativ wenig Beachtung gefunden. Verfügbar sind die Infor-

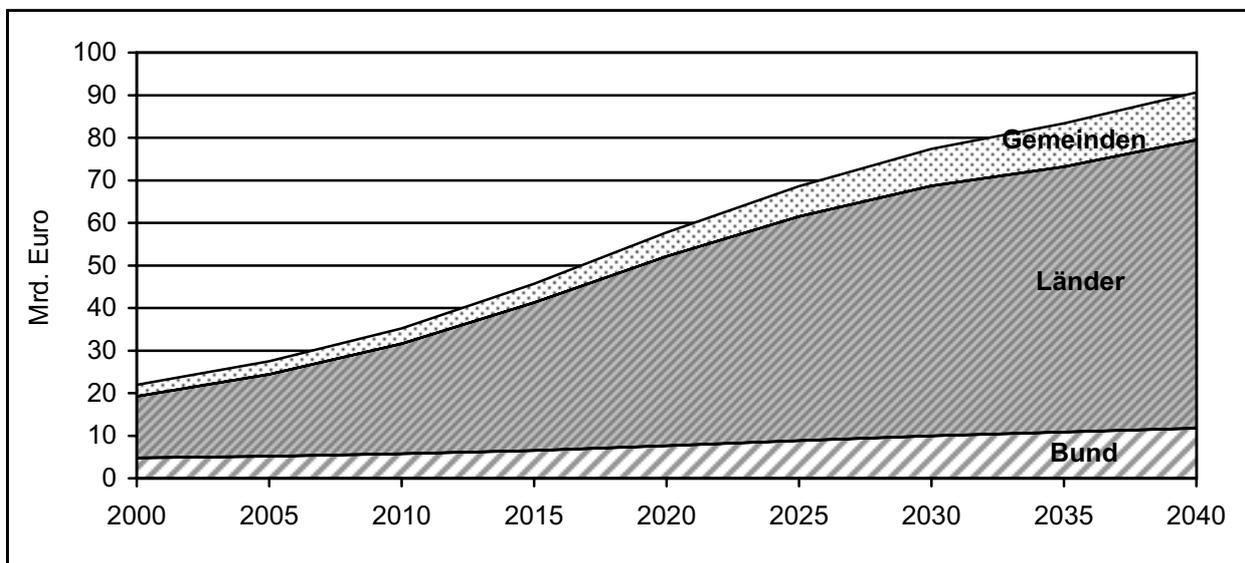
¹ Vgl. BOERI, BÖRSCH-SUPAN und TABELLINI (2001), S. 257.

² Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, <http://www.destatis.de/download/fist/empf.xls>

³ Vgl. BUNDESREGIERUNG (2001), S. 208.

Abb. 1

Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Pensionen



Quelle: Bundesregierung (2001, S. 194).

mationen jedoch schon eine ganze Weile. Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 in ihrem zweiten Versorgungsbericht diese Prognosen selbst vorgelegt. Und auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2001/02 auf die anstehenden Probleme hingewiesen. Die Schätzungen sind dabei noch recht optimistisch. So geht die Bundesregierung beispielsweise davon aus, dass die Lebenserwartung der Beamten langsamer steigt als die der Bevölkerung in Deutschland insgesamt. Ein sechzigjähriger Beamter hat gegenwärtig eine um gut zwei Jahre höhere Lebenserwartung als die allgemeine Bevölkerung. Bis 2030 unterstellt die Bundesregierung, dass der Abstand auf ein Jahr schrumpft. Außerdem unterstellen die Prognosen der Bundesregierung und des Sachverständigenrates ein stetiges reales Wachstum des Sozialproduktes und somit der Steuereinnahmen – und das trotz der schrumpfenden Arbeitsbevölkerung. Bei der üblichen Betrachtung aller öffentlichen Haushalte zusammen geht außerdem ein wichtiger Punkt verloren: Der Anstieg der Versorgungslasten wird die Gebietskörperschaften in Deutschland unterschiedlich hart treffen!

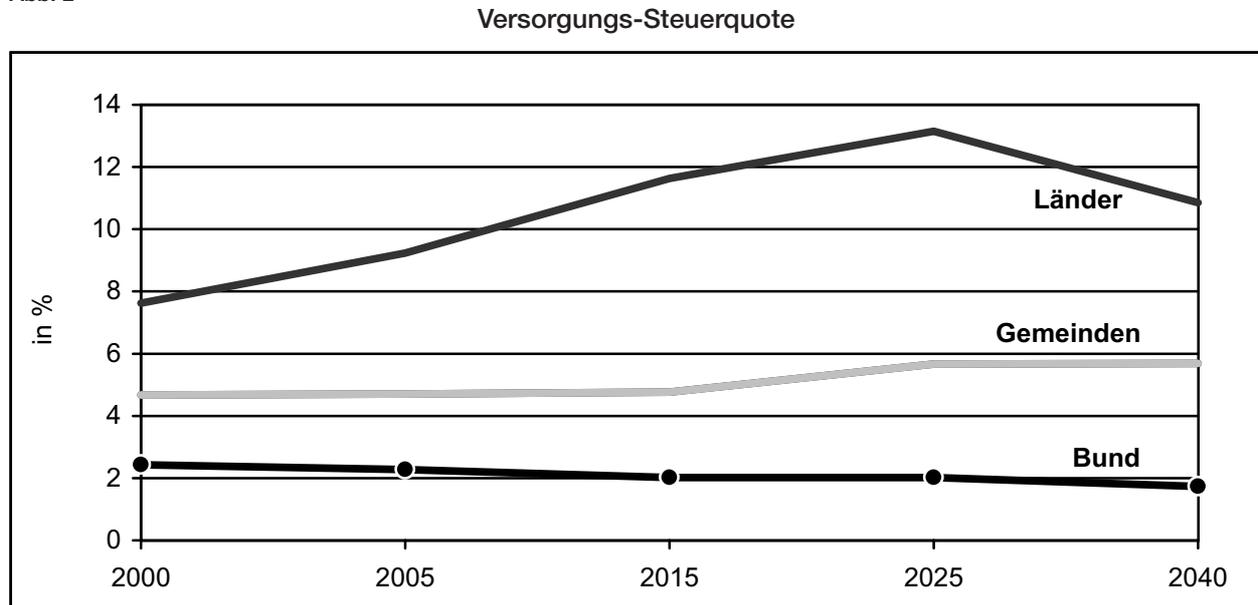
Erstens werden, wie Abbildung 1 eindeutig zeigt, die Bundesländer sehr viel stärker vom Anstieg der Versorgungslasten betroffen sein als der Bund oder die Kommunen. Genau dieses spiegelt sich auch in der Versorgungs-Steuerquote⁴ wider (vgl. Abb. 2). Während die Belastung der öffentlichen Haushalte beim Bund und bei den Gemeinden annähernd konstant bleibt, müssen die Länder in 20 Jahren fast doppelt so viel von ihren Steuereinnahmen für Pensionen aufwenden wie heute.

Im kräftigen Anstieg der Pensionslasten bei den Ländern schlägt der großzügige Ausbau des öffentlichen Dienstes in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren zu Buche. Die Beamten dieser „68er Generation“ kommen nun ins Rentenalter. Und da vor allem Bereiche mit besonders qualifiziertem Personal wie Schulen und Hochschulen ausgebaut wurden, erhalten diese Pensionäre auch überdurchschnittlich hohe Ruhestandsleistungen.

Zweitens muss man zwischen alten und neuen Bundesländern differenzieren. Sowohl der Zeitpfad der Belastung als auch die Gründe für den Anstieg sind

⁴ Hierbei handelt es sich um den Anteil der Versorgungsausgaben an den Steuereinnahmen.

Abb. 2



Quelle: Bundesregierung (2001, S. 208).

grundsätzlich verschieden. Der Anstieg durch die „68er-Generation“ unter den Beamten trifft nur die alten Länder. Der Aufbau des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern mit Beamten begann erst 1991. Da die Verbeamtung meist nur für Mitarbeiter unter 50 Jahren möglich war und sich der Ausbau des öffentlichen Dienstes in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verlangsamte, ist die Beamtenschaft der neuen Länder jünger als in den alten Ländern und auf relativ wenige Jahrgänge konzentriert.

Dieser Unterschied wird in Abbildung 3 deutlich, wo die Altersstruktur der Beamten im Bund sowie in den alten und neuen Ländern (Stand: 1999) dargestellt ist. Während in den alten Ländern die Geburtsjahrgänge um 1950 am stärksten vertreten sind, sind wesentlich mehr Beamte in den neuen Ländern in den sechziger Jahren geboren.

Diese „91er-Generation“ in den neuen Ländern wird in rund zwanzig Jahren zu einem massiven Anstieg der Pensionslasten führen. Und die fiskalischen Folgen werden einschneidender sein als in den alten Län-

dern. Denn man darf nicht vergessen: Die neuen Länder starten von einer Situation, in der keine nennenswerten Pensionszahlungen in die Landeshaushalte eingeplant sind. Im Jahr 2000 waren in den gesamten neuen Bundesländern gerade einmal 2.000 Versorgungsempfänger registriert. Dies wird auch bei den Schätzungen der BUNDESREGIERUNG (2001, S. 94) im bereits erwähnten Versorgungsbericht deutlich. Hier ging man von einer Steigerung der Ausgaben für Versorgungsempfänger von rund 50 Mill. € im Jahr 2000 auf rund 6,6 Mrd. € im Jahr 2040 aus – ein enormer Anstieg der nominalen Belastung!

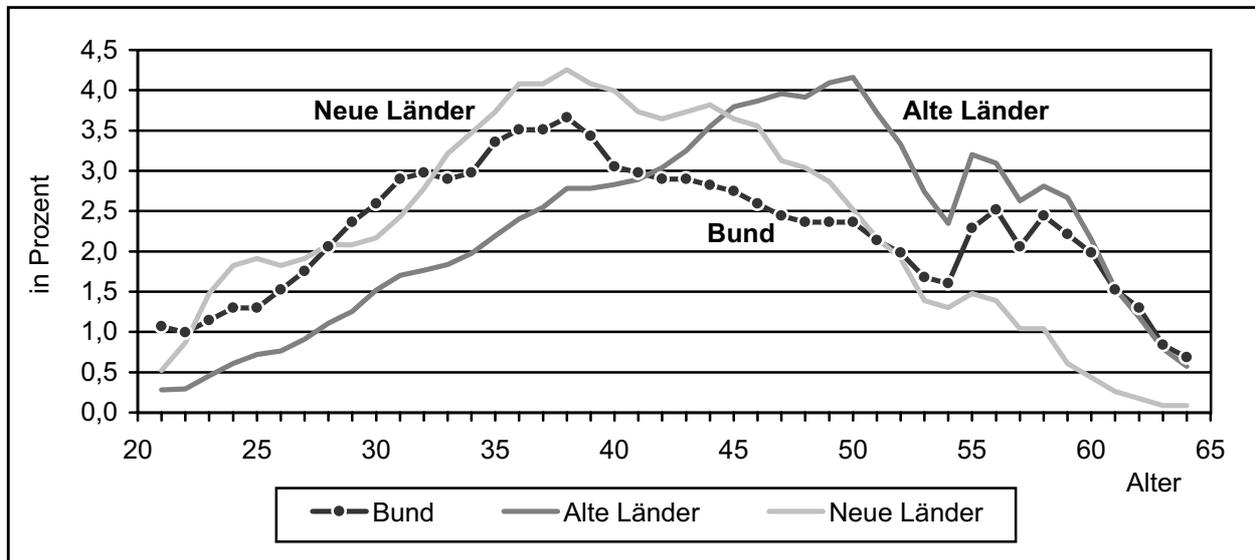
Nennenswerte Vorkehrungen für die ansteigenden Lasten gibt es praktisch keine. Zwar wurden seit 1999 jedes Jahr 0,2 Prozentpunkte des tariflich vereinbarten Lohnanstiegs abgezweigt und einer Versorgungsrücklage zugeführt. Diese Mittel werden jedoch nach Berechnungen der Bundesregierung die Versorgungsquote⁵ gerade um 0,1 Prozentpunkte senken können, was einer jährlichen Entlastung aller öffentlichen Haushalte um 4,5 Mrd. € entspricht.⁶ Gleichzeitig wurde durch eine stufenweise Veränderung

⁵ Hierbei handelt es sich um das Verhältnis der Versorgungsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt.

⁶ Vgl. BUNDESREGIERUNG (2001), S. 204.

Abb. 3

Altersstruktur der Beamten 1999



Quelle: Bundesregierung (2001, S. 294).

des jährlichen Steigerungssatzes das Versorgungsniveau der Pensionäre gesenkt.⁷ So sind nun statt maximal 75 % nur noch 71,75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge erreichbar.

Die Entwicklung in Sachsen

Der Versorgungsbericht der Bundesregierung stellt die generelle Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Was bisher jedoch in der öffentlichen Debatte zu kurz kommt, ist eine differenzierte Betrachtung der besonders betroffenen neuen Bundesländer. Deren fiskalische Situation wird auch deshalb besonders prekär, da mit dem Ansteigen der Pensionslasten zeitgleich ein Rückgang der Transfers im Rahmen des Solidarpaktes erfolgt.

Am Beispiel des Freistaates Sachsen soll daher im Folgenden mit Hilfe eines Simulationsmodells der Zeit-

pfad der Pensionslasten dargestellt werden. Die wichtigsten Determinanten sind hierbei die Alters- und Dienststruktur der aktiven Beamten, die anrechenbare Dienstzeit und das Ruhestandseintrittsalter sowie die Höhe der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

Bei den Simulationsrechnungen wurden zwei verschiedene Szenarien des Ruhestandseintritts betrachtet. In Szenario I (Status Quo Szenario) wird die Entwicklung der Belastungen unter Fortschreibung der derzeitigen Bedingungen berechnet. Dies bedeutet konkret, dass das Pensionseintrittsalter auf dem Stand 1999 eingefroren wird. Der höhere Dienst geht somit durchschnittlich mit 59,4, der gehobene Dienst mit 56,7 und der einfache sowie mittlere Dienst mit 55,3 Jahren in Pension.⁸ Der jährliche Faktor zur Berechnung der Ruhegehaltssätze wird – wie im Versorgungsänderungsgesetz 2001 festgelegt – bis 2011 schrittweise abgesenkt.⁹

⁷ Während dieser Absenkung des Versorgungsniveaus über acht Jahre wurde die Bildung der Rücklage ausgesetzt; im Jahr 2011 soll diese wieder aufgenommen werden und 2017 schließlich abgeschlossen sein.

⁸ Vgl. BUNDESREGIERUNG (2001), S. 87.

⁹ Für jedes Jahr seiner Dienstzeit wird einem Beamten ein festgelegter Punktwert – nach dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 in Höhe von 1,79375 – gutgeschrieben. Zur Errechnung des Ruhegehalts wird die Summe dieser Punktwerte dann als Prozentsatz mit den ruhegehaltsfähigen Dienstbezügen multipliziert, wobei eine maximale (71,75 %) bzw. minimale (35 %) Grenze berücksichtigt werden muss. Weitergehende Änderungen, wie die in der Entstehung begriffene Versorgungsrücklage, werden in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt.

In Szenario II (Reformszenario) werden die Vorschläge der RÜRUP-KOMMISSION (2003) – Erhöhung des Renteneintrittsalters und Absenkung des Rentenniveaus – auf die Beamten in Sachsen übertragen, um zu sehen, wie stark die fiskalische Entlastungswirkung einer solchen Reform ausfallen würde. Vom jetzigen Zeitpunkt an wird das Pensionseintrittsalter in acht Stufen linear bis zum Jahr 2011 auf 65 Jahre angehoben. Danach findet eine weitere Steigerung innerhalb von 20 Jahren auf 67 Jahre statt. Von 2011 an werden zudem die Ruhegehaltssätze bis 2030 um rund 17 % abgesenkt, indem – wie beim Versorgungsänderungsgesetz 2001 – die jährlich erreichbaren Punktwerte langsam abgeschmolzen werden.

Aufbau und Annahmen des Simulationsmodells

Neben den Szenarien zum Pensionierungsalter sind eine Reihe weiterer grundlegender Annahmen nötig, um die Altersstruktur der Beamten, den Bestand an Pensionären und letztendlich die Entwicklung der Pensionslasten prognostizieren zu können. Zunächst zur Altersstruktur der aktiven Beamten: Die nach dem jeweiligen Pensionierungsszenario in den Ruhestand eintretenden Beamten werden durch ‚neue‘ Beamte ersetzt, wobei in den Berechnungen für das Einstellungsalter auf Untersuchungen des BUNDESBEAUFTRAGTEN FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (BWV (1996), S.51) zurückgegriffen wurde. Entsprechend diesen Informationen wird für das Einstellungsalter 18 (einfacher Dienst), 20 (mittlerer Dienst), 25 (gehobener Dienst) sowie 32 Jahre (höherer Dienst) gewählt. Da über den Simulationszeitraum die Bevölkerung in Deutschland deutlich abnimmt, müssen langfristig auch die öffentlichen Leistungen an die sinkende Nachfrage angepasst werden. Daher unterstellt das Modell, dass die Anzahl der Beamten langfristig proportional zur Bevölkerung schrumpft. Weitere Differenzierungen des Simulationsmodells erfolgen nach Geschlecht, Aufgabenbereichen (Schul-, Hochschul-, Justiz- und Gerichtsdienst sowie sonstige Bereiche) und Dienstgruppen (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst).

Für die Simulation der Sterblichkeit orientieren wir uns an den Sterbetafeln des INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG UND SOZIALPOLITIK (IBS, 2002), wobei wiederum nach dem Geschlecht unterschieden wurde. Innerhalb der Modellrechnungen wurden keine beamtenspezifischen Sterbetafeln verwandt. Zwar ist bekannt, dass Beamte eine um 2,2 (männlich) bzw. 2,4 Jahre (weiblich) höhere Lebenserwartung haben.¹⁰ Jedoch existieren für die Gruppe der Beamten keine langfristigen Projektionen der altersspezifischen Sterbeziffern bis ins Jahr 2040, die für die vorliegende Modellrechnung notwendig wären. Die Modellrechnung unterschätzt aus diesem Grund ein wenig die tatsächlichen Pensionslasten.

Mit diesen Annahmen lässt sich zu jedem Zeitpunkt der Bestand der aktiven Beamten und der Pensionäre in ihrer Altersstruktur erfassen. Um das Simulationsmodell zu vervollständigen, müssen jetzt lediglich noch Annahmen über die monetären Größen getroffen werden. Das Sozialprodukt pro Kopf wächst jährlich mit 2 %.¹¹ Die Ruhegehälter – nach den oben genannten Kriterien differenziert – steigen entsprechend den aktiven Dienstbezügen ebenfalls mit 2 % pro Jahr, wobei jedoch mögliche Verrechnungen der Tarifierhöhungen mit der Abschmelzung der Ruhegehaltssätze beachtet werden müssen. Die Osttarife werden bis 2011 auf Westniveau angehoben. Für die neuen Länder muss darüber hinaus beachtet werden, dass hier bei den Pensionen eine Mindestregel greift, wonach Pensionäre mindestens 35 % der ruhestandsfähigen Bezüge bzw. derzeit rund 1.075 € erhalten. Diese Mindestregelung spielt gerade für die neuen Bundesländer eine große Rolle, da viele Beamte wegen der geringen Dienstzeit seit ihrer Verbeamtung in den neunziger Jahren gar nicht über diese Mindestbeträge kommen können. Andererseits haben – gerade in den Anfangsjahren der Simulationsrechnung – viele der Pensionäre wegen ihrer vorherigen Berufstätigkeit recht hohe Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung; diese werden ab einer bestimmten Gesamtsumme mit den Pensionen verrechnet.¹²

¹⁰ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT (2001), S. 129.

¹¹ Inflation wird nicht explizit eingeführt, sodass alle Größen real in Euro des Jahres 2003 ausgedrückt sind.

¹² Vgl. §§ 55 Beamtenversorgungsgesetz.

Die Ergebnisse im Status Quo Szenario

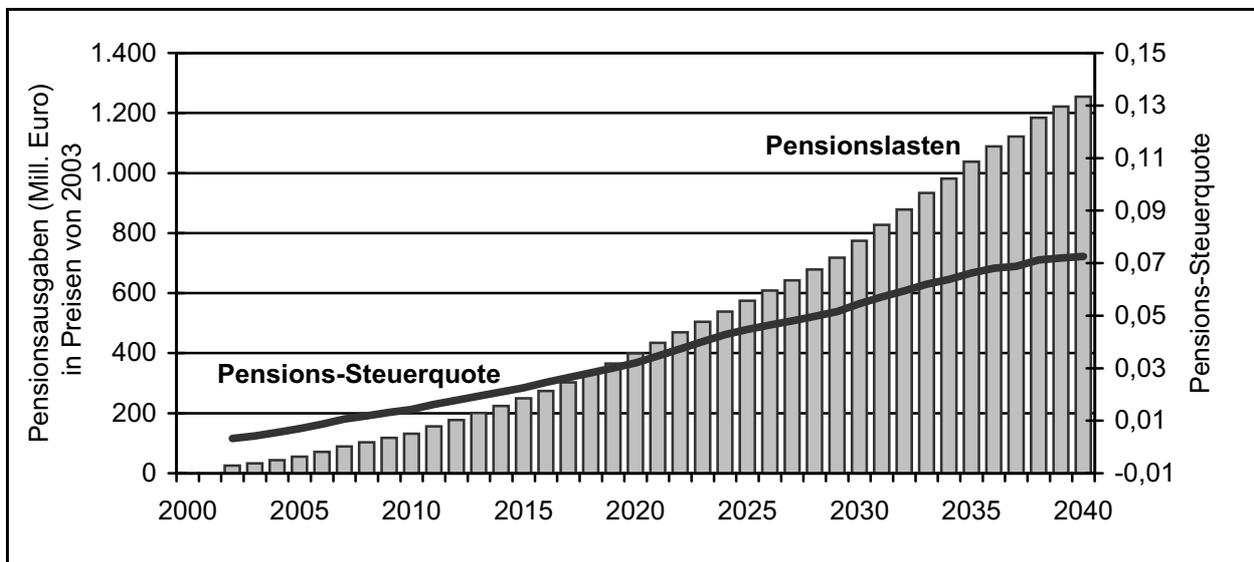
Wir wenden uns zunächst den Pensionsbelastungen für das Land Sachsen unter Szenario I zu, bei dem das Pensionierungsalter auf dem Status Quo festgehalten wird. Wie in Abbildung 4 deutlich zu sehen ist, nehmen die Pensionslasten dramatisch zu. Gegenwärtig muss der Freistaat Sachsen gerade 25 Mill. € Pensionen pro Jahr auszahlen. Im Jahr 2035 wird, bei Zugrundelegung der jetzigen Verhältnisse, die Schwelle von 1 Mrd. € durchbrochen werden. In diesen Zahlen spiegelt sich die wahre Belastung der öffentlichen Haushalte jedoch noch nicht komplett wider. Zum einen unterschätzt die Rechnung – wie bereits erwähnt – die Belastungen aufgrund der überdurchschnittlichen Lebenserwartung der Beamten. Zum anderen bezieht sich die Simulation nur auf die Beamtenpensionen selbst, nicht auf die Zahlungen an Hinterbliebene.¹³ Geht man von der für den Bund erwarteten Entwick-

lung der Pensionslasten aus, muss man mit etwa 10 % zusätzlichen Ausgaben in diesem Bereich rechnen.

Aus den absoluten Zahlen der Pensionsbelastung kann man noch wenig über die fiskalischen Wirkungen sagen, da sich im selben Zeitraum ja auch die öffentlichen Einnahmen verändern. Man könnte vermuten, dass angesichts eines stetig steigenden Sozialprodukts die Pensionslasten relativ abgemindert werden. Die rechte Skala in Abbildung 4 misst daher die Pensionsbelastung als Anteil an den sächsischen Steuereinnahmen, die mittels des ifo Langfristmodells zur Haushaltsentwicklung ermittelt wurden.¹⁴ Wie die Abbildung zeigt, wachsen die Pensionslasten deutlich schneller als die Steuereinnahmen des Landes. Ohne Reformen müssen im Jahr 2040 über 7 % der sächsischen Steuereinnahmen nur zur Deckung der Pensionsansprüche aufgewandt werden.

Abb. 4

Pensionsbelastungen für den Freistaat Sachsen im Status Quo Szenario



Quellen: Bundesregierung (2001, S. 94), Auskunft des Statistischen Landesamtes Sachsen, ifo Langfristmodell zur Haushaltsentwicklung, Berechnungen des ifo Instituts.

¹³ Aus Datengründen war es bisher noch nicht möglich, die durch Hinterbliebene entstehende Belastung in die Simulationsrechnungen mit einzubeziehen.

¹⁴ Die Steuereinnahmen umfassen dabei alle Länder- und Gemeinschaftssteuern. Ab 2020 wurde von einer stabilen Steuer-BIP-Quote ausgegangen.

Reformszenario: Erhöhung des Renteneintrittsalters

Welche Handlungsoptionen hat nun die Politik? Letztendlich gilt auch beim Alterssicherungssystem der Beamten, dass eine Reform, die alle besser stellt, nicht möglich ist. Auch hier geht es im Wesentlichen um Verteilungsfragen, insbesondere um die Lastverteilung zwischen den Generationen.¹⁵

Die fiskalische Belastung kann man daher nur glätten, indem man entweder heute Kapital beiseite legt für die kommenden Zeiten der Spitzenbelastung oder indem man die Leistungen für die Pensionäre kürzt. Die erste Alternative des Ansparens durch Bildung entsprechender Rücklagen ist in den letzten Jahren sträflich vernachlässigt worden. Die Ersparnisbildung kam zu spät, in zu geringem Umfang und sie ist schon jetzt Spielball der Tagespolitik. Um nennenswerte Entlastungen zu schaffen, wird neben die Ersparnis – wie auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung – zweifelsohne die Kürzung der Leistungen an Pensionäre treten.

Diese Kürzungen können durch vielfältige Maßnahmen erreicht werden. Zum einen kann das Pensionseintrittsalter erhöht werden. Angesichts des bisher niedrigen effektiven Pensionierungsalters und der aktuellen Debatte über eine (notwendige) Verlängerung der Lebensarbeitszeit dürfte gerade an dieser Stellschraube noch kräftig gedreht werden. Zum anderen werden die Pensionen selbst sinken. Hier wurden mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 mit der Absenkung der jährlichen Multiplikatoren zur Ermittlung des Ruhegehaltssatzes und der Reduzierung des Witwengeldes bereits erste Schritte unternommen.

Wir haben daher in einem zweiten Szenario unserer Simulationsrechnung die Pensionsbelastungen für das Land Sachsen bei alternativen Annahmen über Pensionseintritt und Pensionshöhe berechnet. Uns geht es dabei nicht darum, eine Reform der Beamtenpensionen vorzuschlagen. Zweck der Untersu-

chung ist ausschließlich, die langfristigen fiskalischen Entlastungseffekte einer möglichen Reform bereits heute abschätzen zu können. Wir haben daher bewusst auf die Vorschläge der RÜRUP-KOMMISSION zurückgegriffen, da diese Vorschläge ohnehin gerade in der Diskussion für eine Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung sind, und diese auf das Pensionssystem übertragen. Das effektive Pensionierungsalter steigt bis 2035 auf 67 Jahre. Gleichzeitig sinkt das Niveau der Pensionen um rund 17 %. In Abbildung 5 ist das Reformszenario noch einmal graphisch zusammengefasst. Neben dem Pensionierungsalter für die einzelnen Dienstgruppen zeigt die Abbildung auch das Pensionsniveau. Die „erreichbare Versorgungsquote“ ist das maximal erreichbare Pensionsniveau in Relation zu den ruhestandsfähigen Bezügen. Da in Sachsen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten allerdings nur wenige Pensionäre tatsächlich 40 Dienstjahre als Beamte vorweisen können, fällt die effektive Versorgungsquote deutlich niedriger aus. Die in Abbildung 5 dargestellte Kurve der „effektiven Versorgungsquote“ misst das Ruhestandsgehalt eines Pensionärs, der im jeweiligen Jahr in Pension geht, in Relation zu seinen ruhestandsfähigen Bezügen.

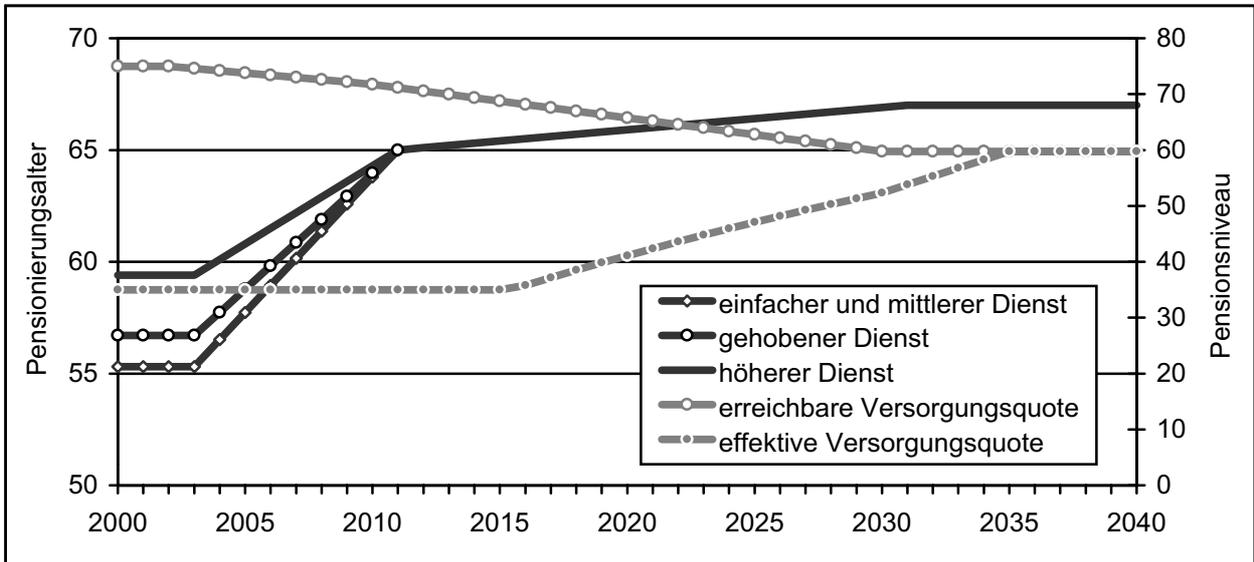
Abbildung 6 zeigt den Belastungsverlauf in Sachsen für das Reformszenario. Die Kurve der Pensionslasten gibt die absolute Belastung des Landeshaushalts an, wenn die eben beschriebene Reform durchgeführt wird. Die Pensions-Steuerquote wiederum zeigt, welchen Anteil die Pensionszahlungen an den Steuereinnahmen des Staates ausmachen.

Der Entlastungseffekt der Reform wird natürlich nur im Vergleich der beiden Szenarien ersichtlich (vgl. Abb. 7). Gegenüber der Status Quo Simulation ergibt sich durch die Reform immerhin ein Einsparungsvolumen in Höhe von über 300 Mill. € im Jahr 2040. Rund 2 % der Steuereinnahmen werden wieder freigesetzt. Dass die Einsparungen nicht noch höher ausfallen, liegt daran, dass sich mit einer Erhöhung des Pensionseintrittsalters auch automatisch die Ansprüche

¹⁵ Bei der Diskussion um die Einbeziehung der Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung wird meist vergessen, dass das Pensionssystem letztendlich auch eine Art Umlageverfahren ist – Beamte verzichten auf Lohn während der aktiven Zeit als Gegenleistung für Pensionszahlungen im Alter [vgl. BWV (1996, S.4)] –, dessen Altansprüche honoriert werden müssen. Zur Einbeziehung der Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung siehe auch RÜRUP-KOMMISSION (2003), S. 122–126.

Abb. 5

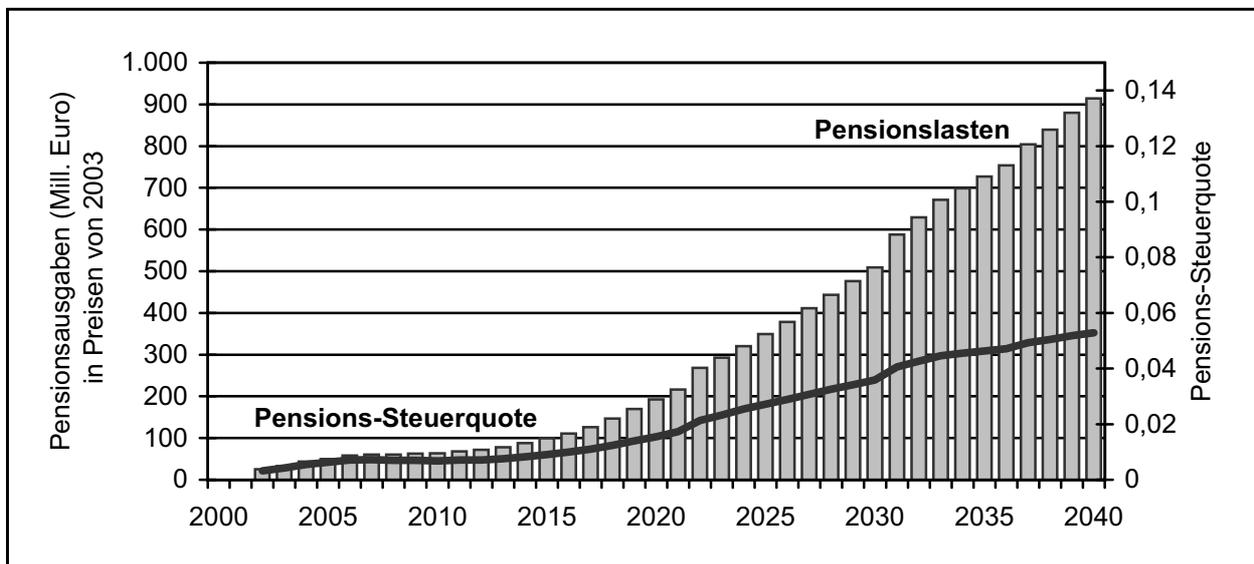
Reformszenario für das Pensionssystem



Quellen: Rürup-Kommission (2003), Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 6

Pensionsbelastungen für den Freistaat Sachsen im Reformszenario



Quellen: Bundesregierung (2001, S. 94), Auskunft des Statistischen Landesamtes Sachsen, Rürup-Kommission (2003), ifo Langfristmodell zur Haushaltsentwicklung, Berechnungen des ifo Instituts.

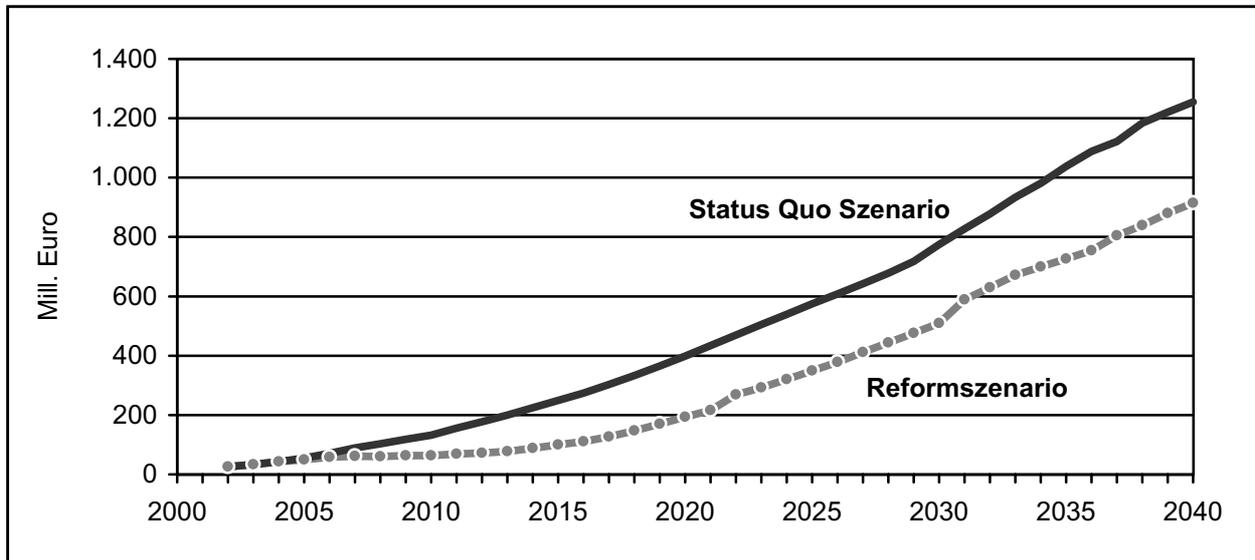
der einzelnen Beamten erhöhen. Gerade in Ostdeutschland wird noch auf Jahrzehnte hinaus die maximale Kappungsgrenze – sie liegt derzeit bei

40 Jahren Pensionsanspruch – nicht greifen,¹⁶ da die Beamten nach der Wiedervereinigung die notwendigen Arbeitsjahre noch nicht erreichen konnten.

¹⁶ Vgl. erreichbare und effektive Versorgungsquote in Abbildung 7.

Abb. 7

Pensionslasten in Sachsen – Vergleich der Szenarien



Quellen: Bundesregierung (2001, S. 94), Auskunft des Statistischen Landesamtes Sachsen, Rürup-Kommission (2003), ifo Langfristmodell zur Haushaltsentwicklung, Berechnungen des ifo Instituts.

Fazit

Die Pensionszahlungen werden in den nächsten Jahrzehnten insbesondere in den neuen Bundesländern zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung der ohnehin angespannten Haushaltssituation führen. Heute spielen diese Belastungen in den Haushalten der neuen Bundesländer kaum eine Rolle. Durch das exponentielle Wachstum dieser Ausgabenposten wird es jedoch zu Struktur- und Anpassungsmaßnahmen kommen müssen.

Dieses Wachstum ist einerseits darauf zurückzuführen, dass erst seit 1990 verbeamtet werden konnte und daher die Zahl der Beamten sprunghaft anstieg. Andererseits ist der Altersstruktureffekt zu beachten. Da die meisten Beamten zum Zeitpunkt ihrer Verbeamtung relativ jung waren und die entsprechenden Jahrgänge daher relativ stark besetzt sind, wird später auch die Anzahl der Pensionäre entsprechend stark ansteigen.

Um auch in Zukunft Spielräume für Investitionen in essentielle öffentliche Güter wie Bildung und Infrastruktur in den Landeshaushalten zu bewahren,

sind bereits heute klare Schritte notwendig – nicht nur bei den Pensionen, aber eben auch dort. Einfache Lösungen, die den staatlichen Haushalt entlasten und die Ansprüche der Pensionsberechtigten honorieren, gibt es nicht. Es ist aber wichtig, von Seiten der Politik heute schon zwei Punkte klar zu stellen.

Erstens, langfristig wird sich eine weitere Absenkung des Versorgungsniveaus für Beamte – wie ja auch bei den Renten in der Gesetzlichen Rentenversicherung – nicht umgehen lassen. Zweitens, so problematisch uns heute die finanzielle Belastung der Länder erscheint, sie wird sich nicht bessern. Daher ist es notwendig, zu einer – wenn auch nur moderaten – Kapitalbildung in den nächsten Jahren zurückzukehren. Beide Maßnahmen zusammen können – neben den notwendigen, generellen Reformen des Staatssektors – helfen, die durch die Verbeamtung in den neunziger Jahren bewirkte Belastung der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern in erheblichem Ausmaß abzufedern und die Spielräume der Politik für zukunftsorientierte Investitionen zu erhalten.

Thomas Fester und Marcel Thum

Referenzen

- BOERI, TITO; BÖRSCH-SUPAN, AXEL und GUIDO TABELLINI (2001): „Would You Like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens“, in: *Economic Policy* 32, S. 8–50.
- BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (BWV, Hrsg.) (1996): *Beamte oder Arbeitnehmer: vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder von Arbeitnehmern im Bundesdienst*. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 6, Stuttgart, Berlin, Köln.
- BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (2001): *Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung*. Berlin.
- INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG UND SOZIALPOLITIK (IBS, Hrsg.) (2002): *Schätzung der altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten der Bevölkerung in Deutschland von 1997 bis 2100*, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld [<http://www.ibs.uni-bielefeld.de/lebenserwartung/>].
- RÜRUP-KOMMISSION (Hrsg., 2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Berlin.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, (Hrsg., 2001): *Jahresgutachten 2001/02: Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*. Wiesbaden.