

Benz, Tobias; Hagist, Christian

Working Paper

Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg: Projektion und Reformoptionen

Diskussionsbeiträge, No. 42

Provided in Cooperation with:

Research Center for Generational Contracts (FZG), University of Freiburg

Suggested Citation: Benz, Tobias; Hagist, Christian (2010) : Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg: Projektion und Reformoptionen, Diskussionsbeiträge, No. 42, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/38848>

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.



FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg –
Projektion und Reformoptionen

Tobias Benz
Christian Hagist

No. 42 – März 2010



Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg – Projektion und Reformoptionen

Tobias Benz
Christian Hagist

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*

März 2010

Zusammenfassung

Im vorliegenden Papier werden die Ruhegehaltsausgaben am Beispiel des Landes Baden-Württemberg bis zum Jahr 2050 projiziert. Wir zeigen, dass sich im günstigsten Fall die Ruhegehaltsausgaben von heute 2,38 Mrd. Euro auf 4,68 Mrd. Euro im Jahr 2030 bzw. 6,12 Mrd. Euro im Jahr 2050 erhöhen werden. Besonders unter dem Gesichtspunkt, dass die deutschen Bundesländer ab dem Jahr 2020 gemäß den Beschlüssen der Föderalismuskommission II keine neue Kredite mehr aufnehmen dürfen, wird der starke Anstieg der Ruhegehaltsausgaben die fiskalische Handlungsfähigkeit der Politik deutlich verringern. Eine Übertragung der Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung kann den Anstieg der Ruhegehaltsausgaben signifikant dämpfen, jedoch reicht dies für eine Stabilisierung der Ausgaben nicht aus.

Projektion, Versorgungsausgaben, Baden-Württemberg
JEL Klassifikation: H55, H83

* Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79098 Freiburg, christian.hagist@generationenvertraege.de, tobias.benz@generationenvertraege.de, Fax +49-761-203-2290. Wir danken Christoph Müller für wertvolle Hinweise und Korrekturen. Für verbleibende Fehler zeichnen sich die Autoren verantwortlich.

1. Einleitung

Nach den umfangreichen Rentenreformen der Jahre 2001 bis 2007 steht die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) nun auf einem nachhaltigeren Fundament. Was jedoch immer noch fehlt, ist eine umfassende Reform der Altersvorsorge im öffentlichen Dienst. Ein Heer von Staatsdienern wird in den kommenden Jahrzehnten die Pensionsgrenze erreichen. Explodierende Versorgungsausgaben sind, gerade in den Landeshaushalten, die Folge. Wie kam es dazu? Für den Staat ist ein Beamter als Arbeitnehmer zunächst billiger als ein Angestellter, da für Letzteren Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen. Daher wurden gerade in den 1970er und 1980er Jahren immer mehr Beamte und immer weniger Angestellte eingestellt. Doch die Ersparnis ist nur vorläufiger und scheinbarer Natur, da die fiskalische Belastung zeitversetzt eintritt. Nach Eintritt in den Ruhestand wird die Versorgung der Beamten und ihrer Angehörigen aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes finanziert. Bereits in den zurückliegenden Jahren wuchsen die Ausgaben für diesen Posten spürbar – eine Entwicklung, die sich in naher Zukunft, wenn die Pensionslawine erst richtig ins Rollen kommt, noch verschärfen und die Haushalte des Bundes und der Länder massiv belasten wird. Immer größere Teile der Steuereinnahmen werden für die Beamtenversorgung aufzuwenden sein. Gerade im Lichte der aktuell beschlossenen Schuldengrenze für die Bundesländer ab dem Jahr 2020 wird diese Entwicklung die Handlungsspielräume der Politik deutlich einschränken.

Um den Anstieg zumindest zu dämpfen, wird eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung diskutiert. Von den umfassenden Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung fand bis dato einzig die Riestertreppe Anwendung. Beamte wurden in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, parallel dazu verringert sich stufenweise das Pensionsniveau von 75 auf 71,75 Prozent der Ruhegehaltsfähigen Bezüge. Seit der Föderalismuskommission I sind die Bundesländer für das Versorgungsrecht ihrer Beamten selbst verantwortlich. Der Bund führte für seine Beamten die „Pension mit 67“ bereits ein. Von einigen Ausnahmen abgesehen haben die Länder hier noch nicht nachgezogen. Der Nachhaltigkeitsfaktor fand noch überhaupt keine Anwendung.

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel des Bundeslandes Baden-Württemberg verschiedene Reformszenarien für die Beamtenversorgung. Nach einem kurzen Überblick über das System der Beamtenversorgung und die bisher durchgeführten Reformen in Kapitel 2, stellt der dritte Abschnitt die Entwicklung der Beamtenpopulation Baden-Württembergs in den kommenden vier Jahrzehnten eingehend dar. In Kapitel 4 wird die Entwicklung der jährlichen Versorgungsausgaben im Status quo bis zum Jahr 2050 berechnet. In einem zweiten Schritt werden die Auswirkungen einer Eins-zu-Eins-

Übertragung der rentenrechtlichen Reformen analysiert. Neben einer Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre finden die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten Berücksichtigung. Daneben werden zwei weitergehende Reformvorschläge diskutiert: die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 statt bis zum Jahr 2029 sowie ein systemkonformer Nachhaltigkeitsfaktor, der die Veränderung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt. Das Papier schließt in Kapitel 5 mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse sowie einem Ausblick.

2. Überblick über die Beamtenversorgung

2.1 Historie, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen

Der Status des Berufsbeamtentums ist verfassungsrechtlich geschützt. Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) schreibt dem Gesetzgeber vor, bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechtes die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen“. Im Rahmen der Föderalismuskommission I wurde dieser Artikel um den Zusatz erweitert, dass der Gesetzgeber auch die Möglichkeit besitzt, diese Grundsätze „fortzuentwickeln“. Damit bejaht die Verfassung zwar grundsätzlich die besondere Stellung des deutschen Berufsbeamtentums, räumt aber Freiräume ein, die Ausgestaltung des Dienstrechtes im Allgemeinen und des Versorgungsrechts im Besonderen anzupassen und zu reformieren. Nach geltendem Verfassungsrecht ist es nicht möglich, die Beamtenversorgung als Sondersystem sozialer Sicherung einfach abzuschaffen und die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinen Entscheidungen wiederholt bestätigt. Die grundgesetzlich geschützten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ schließen aber weder eine Harmonisierung von Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung noch eine Reform der Beamtenversorgung angesichts sich verändernder demographischer, wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen aus.

Im Zuge der Föderalismuskommission I wurde in einigen Bereichen die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern neu geregelt. Davon betroffen war auch das Beamtenrecht. Der Bund besitzt danach noch eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis, die sich auf die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Dienstes bezieht. Die bisherige konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ist aber entfallen. Da nach Art. 70 GG die Länder in allen Bereichen, die nicht der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unterliegen, die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz haben, müssen sie

hinsichtlich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ihrer Beamten nun eigene Regelungen treffen. Bis zu Beschluss und Rechtskraft entsprechender Landesgesetze bleibt nach Art. 125a Abs. 1 GG (neue Fassung) das bisherige Bundesrecht gültig. Hinsichtlich der Bundesbeamten hat der Bund weiterhin die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73, Abs. 1, Nr. 8 GG, neue Fassung).

Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Statusrechte und -pflichten Gebrauch gemacht und das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) verabschiedet, das am 1. April 2009 in Kraft getreten ist. Um die bundesweite Einheitlichkeit des Beamtenrechts und die landesübergreifende Mobilität zu gewährleisten, regelt es die Grundstrukturen des Statusrechts und schafft damit Rahmenbedingungen des Berufsbeamtentums. Nun liegt es an den Bundesländern, von ihrer neuen Gesetzgebungskompetenz bezüglich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung Gebrauch zu machen.¹

2.2 Beamtenversorgung in Deutschland: Überblick und Finanzierung

Das bereits erwähnte Alimentations- und Fürsorgeprinzip beschreibt die Verpflichtung des Dienstherrn, Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach dem Eintritt in den Ruhestand einen angemessenen, am letzten Amt orientierten Lebensunterhalt zu gewährleisten.² Dazu gehört auch im Todesfall eines Beamten die Absicherung seiner Hinterbliebenen, also Witwen und Waisen. Das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) führt als Versorgungsleistungen das Ruhegehalt, die Unfallfürsorge sowie das Witwen- und Waisengeld an. Daneben gibt es noch Beihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall, auf die aber im Folgenden nicht näher eingegangen wird. Bei Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren wird der Beamte in den Ruhestand versetzt und erhält sein Ruhegehalt. Die Höhe der Versorgungsbezüge hängt von den ruhegehaltstfähigen Dienstbezügen und der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit ab. Die ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge bestehen im Prinzip aus dem Grundgehalt, das der Beamte zuletzt mindestens zwei Jahre bezogen hat. Die ruhegehaltstfähige Dienstzeit beginnt mit dem Tag der Berufung in das Beamtenverhältnis, frühestens aber mit Vollendung des 17. Lebensjahres. Grundsätzlich werden sämtliche Zeiträume erfasst, die im Rahmen eines Beamtenverhältnisses für einen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn erbracht werden. Ruhegehaltstfähig sind auch Zeiten für Wehr- oder Zivildienst sowie die für die jeweilige Laufbahn notwendige Ausbildungszeiten in Höhe von bis zu drei Jahren. Aktuell beträgt das Ruhegehalt für jedes

¹ Zum rechtlichen Status der Beamten vgl. Ruland (2007), S. 92 ff.

² Für eine ausführliche Darstellung der Beamtenversorgung in Deutschland vgl. Benz, Hagist und Raffelhüschen (2009) bzw. Ruland (2007). Ruland (2007), S. 89 ff., Marburger (2005), S. 15 ff., sowie das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent. Der maximal erreichbare Wert beläuft sich auf 71,75 Prozent (Höchstruhegehaltssatz) der ruhegehaltfähigen Bezüge und wird nach 40 Jahren erreicht. Geht ein Beamter bereits mit Erreichen der allgemeinen Antragsaltersgrenze (63 Jahre) in Ruhestand, verringert sich das Ruhegehalt pro Jahr um 3,6 Prozent. Damit wird der längere Versorgungszeitraum ausgeglichen. Unter der Hinterbliebenenversorgung werden das Witwen- und Waisengeld sowie das Sterbegeld zusammengefasst. Die Höhe des Witwengeldes liegt seit dem 1. Januar 2002 bei 55 Prozent des Ruhegehalts des verstorbenen Beamten. Der Satz für das Waisengeld beträgt bei Vollwaisen 20 Prozent des Ruhegehalts, bei Halbwaisen 12 Prozent.³

Grundsätzlich werden die Ausgaben für die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen als Personalkosten aus dem laufenden Haushalt des Dienstherrn bestritten. Im Fall der Beamten des Bundes und der Länder sind das die Haushaltspläne der Ministerien bzw. Behörden. Die Finanzierung erfolgt damit im Prinzip aus Steuermitteln. Darin unterscheiden sich Bundes- und Landesbeamte grundlegend von kommunalen Beamten, deren Versorgungsaufwendungen in der Regel von den kommunalen Versorgungsverbänden getragen werden. Bei Letztgenannten handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Finanzierung geschieht hier im Umlageverfahren, die Kommunen bezahlen als Arbeitgeber für jeden Beamten einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in diese Versorgungskasse ein. Rücklagen für die Beamtenversorgung wurden über Jahrzehnte nicht gebildet. Erst seit 1999 wurde mit dem (zaghafte) Aufbau von Versorgungsrücklagen begonnen.

2.3 Reformen der Beamtenversorgung

In den vergangenen Jahren gab es zahlreiche Veränderungen des Versorgungsrechts für Beamte. Im Prinzip versuchte man dabei stets, kostendämpfende Reformen aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.⁴

Das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VreformG) beinhaltete die Bildung einer Versorgungsrücklage. Diese sollte finanziert werden, indem die Besoldungs- und Versorgungsniveaus schrittweise um nahezu drei Prozent abgesenkt werden. Dazu sollten die Besoldungsanpassungen zwischen 1999 und 2013 um jährlich 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die mittels dieser Maßnahme eingesparten Mittel sind Sondervermögen zuzuführen, den sogenannten Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder. Das Versorgungsergänzungsgesetz

³ Wenn ein Beamter/eine Beamtin, der/die Unfallruhegehalt bezogen hat oder hätte, an den Folgen eines Dienstanfalls stirbt, erhält die Witwe/der Witwer 60 Prozent des Unfallruhegehalts, jede Waise 30 Prozent.

⁴ Zum folgenden Abschnitt vgl. Ruland (2007), S. 89 ff. und Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 86ff.

2001 übertrug die sogenannten „Riester-Treppe“ aus der Rentenanpassungsformel der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Der Höchstruhegehaltssatz sinkt dadurch von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, der jährliche Steigerungssatz von 1,875 auf 1,79375. Die Absenkung des Versorgungsniveaus erfolgt schrittweise ab dem Jahr 2003. Neben den aktiven Beamten sind damit auch alle Bezieher von Versorgungsleistungen von dieser Maßnahme betroffen. Die Verringerung erfolgt, beginnend im Jahr 2003, in acht Stufen. In das Beamtenversorgungsgesetz wurden dazu Anpassungsfaktoren aufgenommen, die aber jeweils erst bei einer Besoldungsanpassung zum Tragen kommen. Das führt dazu, dass nicht das absolute Versorgungsniveau gekürzt wird, sondern es nur zu einer Verminderung der Erhöhung kommt. Als Ausgleich für diese Kürzung der Versorgungsleistungen wurden Beamte in die staatliche Förderung einer privaten ergänzenden Altersvorsorge („Riester-Rente“) einbezogen. Die Hälfte der durch die Anwendung des Anpassungsfaktors erzielten Einsparungen müssen der Versorgungsrücklage zugeführt werden. Während der schrittweisen Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Anpassungsfaktor wird die zusätzliche Dämpfung von jährlich 0,2 Prozentpunkten des Versorgungsreformgesetzes ausgesetzt. Nach der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung der Bezüge wird der Aufbau der Versorgungsrücklage wieder aufgenommen. Einschnitte für Beamte und Versorgungsempfänger gab es auch beim Weihnachts- und Urlaubsgeld.

In der bereits erwähnten Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württembergs sollen sich bis Ende 2017 Mittel von bis zu vier Mrd. Euro angesammelt haben. Ab dem Jahr 2018 wird die Versorgungsrücklage dann schrittweise abgebaut. Darüber hinausgehend führte das Land Baden-Württemberg im Jahr 2009 einen Versorgungsfonds mit einem Grundkapital von 500 Millionen Euro ein. Zusätzlich wird für jeden neu eingestellten Landesbeamten pro Monat 500 Euro, also 6.000 Euro im Jahr, einbezahlt. Die Entnahme der Mittel wird schrittweise frühestens ab dem Jahr 2020 erfolgen. Bis zum Beginn der Auszahlungsphase wird sich das Volumen auf einen Wert zwischen drei und vier Mrd. Euro belaufen.⁵

2.4 Beamte des Landes Baden-Württemberg

Im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg waren Ende des Jahres 2007 rund 239.666 Personen beschäftigt. Davon haben 183.073 den Status eines Beamten. Der Anteil der Beamten an den Beschäftigten des Landes Baden-Württemberg erhöhte sich von 59,74 Prozent im Jahr 1980 auf 76,39 Prozent im Jahr 2007. Im Beamtenrecht wird zwischen vier Laufbahngruppen unterschieden. Die Zugehörigkeit

⁵ Für eine detaillierte Darstellung der Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre vgl. Benz, Hagist und Raffelhüschen (2009), S. 10ff.

hängt neben der erforderlichen Ausbildung auch von der konkreten Tätigkeit ab. Bewerber mit Fachhochschulabschluss beginnen etwa im gehobenen Dienst, Universitätsabsolventen im höheren Dienst. Dies beiden Gruppen stellen das Gros der Landesbeamten: 56,3 Prozent sind im gehobenen Dienst tätig, der höhere Dienst kommt auf einen Anteil von 27,6 Prozent.

Im Jahr 2007 gab es insgesamt 88.099 Versorgungsempfänger des Landes Baden-Württemberg. Diese gliedern sich auf in 64.889 Bezieher von Ruhegehalt, 20.426 Empfänger von Witwengeld sowie 2.784 Bezieher von Waisengeld. Die Summe aller Versorgungsausgaben belief sich auf 2,78 Mrd. Euro.⁶ Die durchschnittlichen Ruhegehälter variieren zwischen einzelnen Laufbahnen. Ein durchschnittlicher Ruhegehaltsbezieher des höheren Dienstes erhält 3.682 Euro im Monat, im gehobenen Dienst 2.697 Euro, im mittleren Dienst 1.925 Euro sowie im einfachen Dienst 1.181 Euro. Männer erhalten in allen Laufbahngruppen ein höheres Ruhegehalt als Frauen.

Zwischen 1980 und 2007 nahm die Zahl der Versorgungsempfänger von 55.858 auf 88.099 und damit um 58 Prozent zu. Die jeweiligen Untergruppen entwickelten sich aber sehr unterschiedlich. Ausgehend von 30.762 Ruhegehaltsempfängern im Jahr 1980 erhöhte sich dieser Wert bis zum Jahr 2007 um 111 Prozent auf 64.889. Die Bezieher von Witwen- bzw. Waisengeld gingen in diesem Zeitraum um acht bzw. 2,3 Prozent zurück. Zwischen 1980 und 2007 wuchsen die Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg um 248 Prozent von 0,925 Mrd. Euro auf 3,21 Mrd. Euro⁷. Allein in den zurückliegenden zehn Jahren stieg die Zahl der Ruhegehaltsempfänger um 63 Prozent und die gesamten Versorgungsausgaben um 60 Prozent.

In der Vergangenheit gab es bereits mehrere Untersuchungen über die zukünftige Entwicklung der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben. Auch wenn sich die Prognosen hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungsempfänger sowie der zukünftigen Versorgungsausgaben quantitativ unterscheiden, sind sie in qualitativer Hinsicht jedoch eindeutig. Neben einer Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfänger wird es zu einem Anstieg der Ausgaben für die Beamtenversorgung sowie der Versorgungssteuerquote kommen. Immer größere Teile der Einnahmen des Landes Baden-Württemberg müssen somit für die Beamtenversorgung aufgewendet werden.⁸

⁶ Dieser Wert beinhaltet die Ausgaben für Ruhegehälter sowie die Versorgung von Witwen und Waisen, jedoch keine Beihilfeleistungen. Im Folgenden werden die Begriffe Ruhegehaltsausgaben, Pensionsausgaben und Versorgungsausgaben synonym verwendet. Wenn nicht anders definiert, sind damit aber ausschließlich die Pensionsausgaben für Ruhestandsbeamte gemeint.

⁷ Dieser Wert umfasst neben den Ruhegehaltsausgaben auch die Witwen- und Waisenversorgung sowie die Beihilfeleistungen.

⁸ Vgl. Drucksachen 14/687 und 14/95 des Landtags Baden-Württemberg sowie Besendorfer et al. (2004), S. 31ff. und Besendorfer et al. (2005), S. 9ff.

3. Die Entwicklung der Beamtenschaft in Baden-Württemberg

Ausgangspunkt für die Projektion der Beamtenpopulation Baden-Württembergs ist die Altersverteilung der aktiven Beamten und Pensionäre im Basisjahr 2007, wie sie in Abbildung 1 veranschaulicht wird. Analysiert man die Struktur, fällt die hohe Anzahl männlicher Beamter über 50 Jahre auf, die innerhalb der kommenden 15 Jahre in den Ruhestand eintreten wird. Bei den Beamtinnen gibt es zwei Maxima: eine Spitze findet sich ebenfalls bei den über 50-Jährigen, die andere bei den heute 25- bis 40-Jährigen.

Der Projektion der Beamtenpopulation liegt die aktuelle Sterbetafel 2005/07 für Baden-Württemberg, herausgegeben vom Statistischen Landesamt, zugrunde. Leider werden keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht.⁹ Analog zur 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes wird für die Vorausberechnung von einer fernen Lebenserwartung von 88 Jahren bei Frauen und 84 Jahren bei Männern ausgegangen. Dieses Szenario findet auch bei der Berechnung der zukünftigen Pensionslasten Anwendung. Der jährliche Zuwachs bei 3.000 neuen Beamten verteilt sich hälftig auf Männer und Frauen. Im Prinzip spielt jedoch die Höhe der jährlichen Verbeamtungen für die Berechnung der zukünftigen Pensionslasten keine Rolle. Denn die Beamten, die im Jahr 2007 und in den Folgejahren eingestellt werden, erreichen bis zum Jahr 2050 nur in sehr geringem Umfang überhaupt das Pensionsalter, wirken sich also kaum aus. Entscheidende Determinante der Versorgungsausgaben der kommenden 40 Jahre ist vielmehr die aktuelle Beamtenpopulation, die mit Hilfe der Projektion fortgeschrieben wird.¹⁰

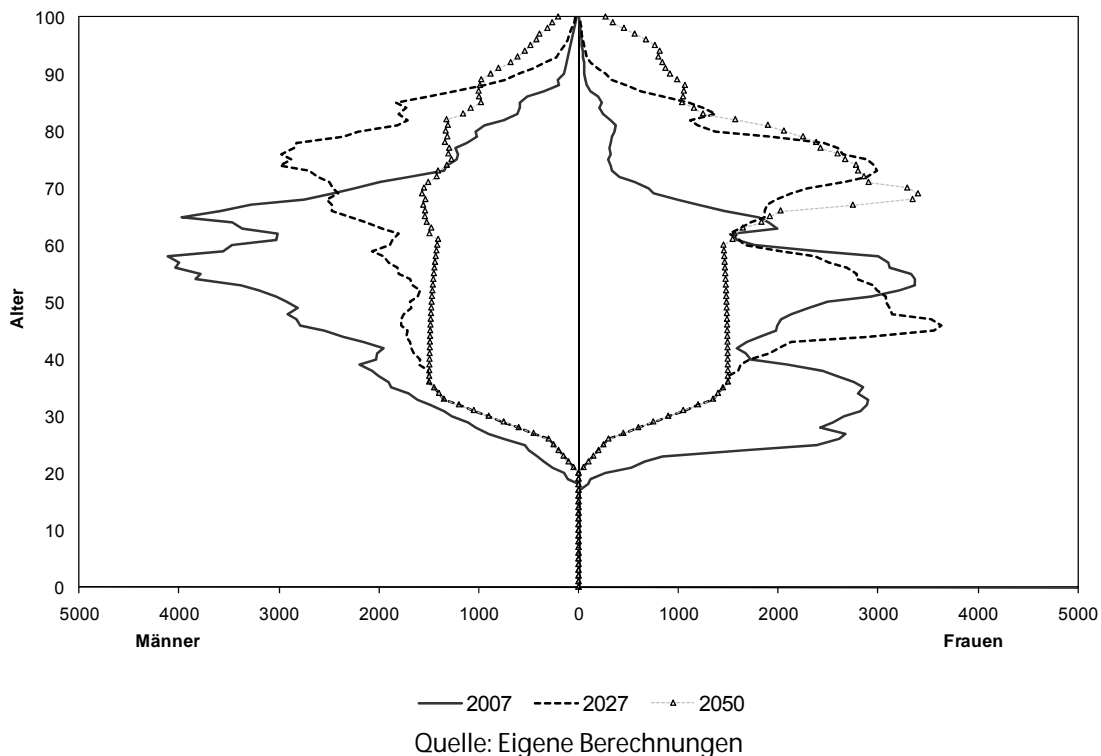
Im Jahr 2027 sind, wie Abbildung 1 veranschaulicht, die kohortenstarken männlichen und weiblichen Jahrgänge alle in den Ruhestand getreten. Das Verhältnis zwischen aktiven Beamten und Pensionären, dargestellt als Quotient der Beamten über 65 Jahre zu allen jüngeren Alterskohorten, hat sich deutlich verschlechtert. 43 Prozent der gesamten Population befindet sich im Ruhestand. In den folgenden Jahren erhöht sich auch die Zahl der über 80-Jährigen. Berücksichtigt man, dass die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, ab diesem Alter signifikant ansteigt, wird dies für die staatlichen Beihilfezahlungen, die aber nicht Untersuchungsgegenstand dieses Papiers sind, eine Kostenexplosion bedeuten. Im Jahr 2050 sind, auch die starken jungen weiblichen Kohorten alle in Pension gegangen. Die im Basisjahr 2007 großen Jahrgänge über 50 Jahre sind zum großen Teil bereits verstorben. Das Verhältnis zwischen Pensionären und aktiven Beamten liegt bei 49 zu 51. In der Struktur der Population schlagen sich nun deutlich die

⁹ Aufgrund der vorliegenden Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass Sterbewahrscheinlichkeit und Lebenserwartung von Beamten über den Werten der Gesamtbevölkerung Baden-Württembergs liegen.

¹⁰ Die Bevölkerungsprojektion fußt auf der Vorgehensweise nach Bonin (2001).

getroffenen Annahmen bezüglich des jährlichen Zugangs neuer Beamten nieder. Da die 3.000 Neueinstellungen pro Jahr hälftig auf Männer und Frauen aufgeteilt wurden, liegt die Kohortenstärke, von einigen Sterbefällen abgesehen, bei jeweils 1.500. Hier wird nun anschaulich, dass die Wahl des Zugangs so gut wie keinen Einfluss auf die zukünftigen Versorgungsausgaben hat. Denn nahezu alle zwischen 2007 und 2050 neu eingestellten Beamte sind noch im aktiven Dienst und nicht in Pension gegangen.

Abbildung 1: Entwicklung der Beamtenpopulation



Deutlich zu sehen ist, dass die Zahl der Ruhestandsbeamten über 65 Jahre stark ansteigen wird. Im Jahr 2007 umfasste diese Altersgruppe 53.200 Beamte, zehn Jahre später bereits 88.400. Der Höhepunkt wird im Jahr 2027 mit 103.800 erreicht, was innerhalb der nächsten knapp 20 Jahre beinahe einer Verdopplung entspricht.¹¹

Die Ruhegehälter der Pensionäre werden, wie bereits ausgeführt, aus den Einnahmen des laufenden Haushalts, also Steuermitteln, finanziert. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen definiert die Finanzwissenschaft den sogenannten Altenquotienten (ALQ). Der ALQ65 gibt demnach das Verhältnis der Menschen über 65 Jahre zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 an. Analog zu diesem Konzept soll nun ein Pensionärsquotient (PQ) berechnet werden. Dieser setzt die Anzahl der Pensionäre in das Verhältnis zu den Einwohnern Baden-Württembergs, die potentiell erwerbstätig sind. Letztgenannte finanzieren im Prinzip mit ihren

¹¹ In diesen Zahlen sind nur die männlichen und weiblichen Beamten über 65 Jahre berücksichtigt. Sonstige Versorgungsempfänger wie Frühpensionäre, Witwen oder Waisen sind darin nicht enthalten.

Steuerzahlungen die Versorgung der Ruhestandsbeamten.¹² Analog zum Altenquotienten umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme werden auf diese Weise, bildlich gesprochen, Leistungsempfänger ins Verhältnis zu Beitragszahlern gesetzt. Im Basisjahr liegt der Pensionärsquotient (PQ) bei 6,9. Auf 1000 Baden-Württemberger in erwerbsfähigem Alter kommen 6,9 Pensionäre. Dieser Wert steigt in den folgenden Jahren stark an und liegt 2025 bereits bei 14,1. Danach wächst der PQ mit langsamerer Rate weiter und liegt im Jahr 2050 bei 16,1.

4. Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben und Reformoptionen

4.1 Methode und Datengrundlage

Die offiziell ausgewiesene Verschuldung Baden-Württembergs in Höhe von aktuell 44,1 Mrd. Euro ist ein unzureichender Indikator zur Beurteilung fiskalischer Aktivität. Zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die bereits in der Vergangenheit begründet wurden, aber erst in zukünftigen Haushaltsplänen kassenwirksam werden, schlagen sich in dieser sogenannten expliziten Staatsverschuldung nicht nieder. Ferner sind keine Aussagen über die Nachhaltigkeit einer Fiskalpolitik und ihre intergenerativen Lastenverschiebungen möglich.

Die drei amerikanischen Ökonomen Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entwickelten mit der Methode der Generationenbilanzierung („Generational Accounting“) ein Analyseinstrument zur Betrachtung langfristiger Wirkungen fiskalischer Maßnahmen.¹³ Im Folgenden wird die Generationenbilanzierung zur Darstellung der Zahlungsverpflichtungen angewandt, die in Zukunft für die Versorgung der Landesbeamten Baden-Württembergs aufzuwenden sein werden. Auch hierbei handelt es sich um eine Form implizierter Staatsverschuldung. Durch den Rechtsakt der Verbeamtung einer Person auf Lebenszeit geht der Dienstherr im Rahmen des grundgesetzlich verankerten Alimentationsprinzips die Verpflichtung ein, während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach Eintritt in den Ruhestand die Versorgung des Beamten und ggf. seiner Ehefrau und seiner Kinder sicherzustellen.¹⁴ Die Verbeamtung hat

¹² Natürlich bezahlen auch Pensionäre Einkommensteuer, aus der wiederum zum Teil ihre Ruhegehälter finanziert werden. Die Steuerhöhe ist aber niedriger als in der aktiven Zeit. Der Pensionärsquotient (PQ) ist ein sinnvolles Maß, um die steigenden Belastungen der Menschen im Erwerbsalter bei der Finanzierung der Beamtenversorgung darzustellen. In der Finanzwissenschaft benutzt man analog auch den „Pflegequotienten“, um das Verhältnis von Menschen über 80 Jahren zu jungen Menschen im erwerbsfähigen Alter zu berechnen. Dies geschieht, obwohl auch Rentner Beiträge für die soziale Pflegeversicherung abführen.

¹³ Die Methodik der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994) Anfang der neunziger Jahre entwickelt. Genaueres zur Methode und zur Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Auf diesen beiden Arbeiten bauen auch die nachfolgenden Ausführungen grundlegend auf.

¹⁴ Vgl. die ausführliche Darstellung der deutschen Beamtenversorgung in Kapitel 2.

für den Arbeitgeber zunächst den Vorteil, dass der Arbeitgeber keine Beiträge in die Sozialversicherungssysteme zu bezahlen hat. Dafür sind langfristig die Versorgungsausgaben von Beamten und ihren Angehörigen vollständig aus Haushaltsmitteln zu zahlen. Rücklagen für zukünftige Pensions- und Beihilfeverpflichtungen, wie sie jedes privatwirtschaftliche Unternehmen in seiner Bilanz bilden müsste, unterblieb im Rahmen der klassischen kameralistischen Haushaltsführung weitgehend. Mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung soll nun der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Zahlungsverpflichtungen berechnet werden. Dies ist, vereinfacht ausgedrückt, der Betrag, den das Land Baden-Württemberg bei kaufmännischer Buchführung in seiner Bilanz zurückstellen müsste, um den langfristig anfallenden Versorgungsausgaben Rechnung zu tragen. Im Folgenden werden nur die zukünftigen Ruhegehaltszahlungen betrachtet. Ausgaben für die Witwen- und Waisenversorgung sowie Beihilfeleistungen bleiben unberücksichtigt.

In einem ersten Schritt wird zunächst mittels der Personalstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg eine Population aus allen aktiven Beamten und den derzeitigen Pensionären gebildet. Mittels der spezifischen Sterbetafel des Landes Baden-Württemberg lässt sich diese Population nun, wie bereits in Abschnitt 3 erläutert, in die Zukunft fortschreiben.

Aus Datensätzen des Statistischen Landesamtes wird dann das geschlechtsspezifische Bestandsprofil der derzeitigen Pensionäre gebildet. Dieses stellt die durchschnittliche, vom Geschlecht abhängige jährliche Pensionszahlung des Bundeslandes Baden-Württemberg für einen Angehörigen der jeweiligen Alterskohorte dar. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Laufbahngruppen von Landesbeamten (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) erfolgt nicht. Vielmehr wird von einem repräsentativen durchschnittlichen Beamten der jeweiligen Alterskohorte ausgegangen. Theoretisch müsste die aggregierte jährliche Pensionszahlung des Landes Baden-Württemberg der durchschnittlichen Pension jeder Alterskohorte, multipliziert mit der jeweiligen Kohortenstärke entsprechen. Formal lässt sich diese Beziehung wie folgt ausdrücken:

$$P_b = \sum_{k=b-D}^b p_{b,k} C_{b,k} \quad (1)$$

P_b stellt die Summe sämtlicher Pensionszahlungen an Beamte im Ruhestand im Basisjahr b dar, $p_{b,k}$ die geschlechtsspezifische, aus Mikro-Daten gewonnene Pensionszahlungen eines Beamten, der der Alterskohorte k angehört. $C_{b,k}$ schließlich ist die jeweilige Kohortenstärke.

Diese Beziehung ist aber nur in der Theorie erfüllt. Während sich die tatsächlichen jährlichen Pensionsausgaben dem Haushaltsplan des Landes Baden-Württemberg entnehmen lassen, handelt es sich bei den Pensionsprofilen um statistische Durchschnitte, was zu gewissen Ungenauigkeiten führt. Zur Lösung dieses Problems wird daher in einem Zwischenschritt eine Reskalierung der geschlechtsspezifischen Pensionsprofile vorgenommen. Dieses Mikro-Pensionsprofil wird reskaliert und so mit dem vorliegenden Makro-Aggregat der in einem Jahr insgesamt geleisteten Pensionszahlungen in Einklang gebracht. Dazu wird zunächst für jedes Geschlecht ein Vektor

$$\tau_{b,k} = \begin{bmatrix} \tau_{b,b-D} \\ \cdot \\ \cdot \\ \tau_{b,k} \\ \cdot \\ \cdot \\ \tau_{b,b} \end{bmatrix} \quad (2)$$

gebildet, der aus den durchschnittlichen, der Statistik entnommenen altersspezifischen Pensionszahlungen besteht. $\tau_{b,k}$ ist die durchschnittliche Pensionszahlung im Basisjahr b für einen Angehörigen der Alterskohorte k . Zur Reskalierung wird dieser Vektor nun mit einem Skalar θ multipliziert. θ wird dabei so gewählt, dass folgende Beziehung für alle lebenden Alterskohorten $b - D \leq k \leq b$ erfüllt ist:

$$p_{b,k} = \theta \tau_{b,k} \quad (3)$$

Formal ist θ damit folgendermaßen definiert:

$$\theta = \frac{P_b}{\sum_{k=b-D}^b \tau_{b,k} C_{b,k}} \quad (4)$$

Auf diese Weise findet eine Verknüpfung zwischen Mikro- und Makroebene statt und Gleichung (1) ist für alle Werte erfüllt.

Für alle Beamten, die im Basisjahr bereits eine Pension beziehen, wird diese mit der Wachstumsrate $(1 + g)$ in die Zukunft fortgeschrieben:

$$p_{t,k}^{exis} = p_{b,k} (1 + g)^{t-b} \quad (5)$$

Diese Gleichung sagt aus, dass ein im Jahr k ($b - D \leq k \leq b$) geborener Beamter, der im Basisjahr b eine Pension in Höhe von $p_{b,k}$ bezieht, diese auch in den Folgejahren t erhält, aber jeweils erhöht um einen Wachstumsfaktor g . Die Bestandspensionäre des Basisjahres

sterben über die Zeit und werden zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt vollständig verschwunden sein. In anderen Worten verschiebt sich das Bestandsprofil auf der Zeitachse so lange nach rechts, bis der letzte im Basisjahr noch lebende Pensionär gestorben ist.

Nun gilt es, ausgehend von den Daten des Basisjahrs die altersspezifischen Pensionsprofile zukünftiger Zugangspensionäre zu bestimmen. Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegen bei Pensionen keine öffentlich zugänglichen Daten über die Zugangspensionäre vor. Aus diesem Grund müssen gewisse Annahmen getroffen werden um ein alters- und geschlechtsspezifisches Profil für Zugangspensionäre zu generieren. In einem ersten Schritt werden aus den vorliegenden Daten über die (geschlechtsspezifischen) Kohortenstärken der Pensionäre zweier aufeinanderfolgender Jahre die Differenzen zwischen den absoluten Kohortenstärken beider Jahrgänge gebildet. Formal betrachtet bestimmt sich die Zugangspension $p_{t,k}^{neu}$ im Jahr t für eine Alterskohorte k , indem man die absolute Veränderung der Anzahl an Pensionären mit dem Alter $(t - k)$ zu dem Wert der gleichen Kohorte mit dem Alter $(t - k + 1)$ im Jahr $t + 1$ berechnet. Um nun die Pension zu erhalten wird mit der Durchschnittspension im Basisjahr multipliziert. Diese Annahme ist gewiss vereinfachend, jedoch aufgrund mangelnder Mikrodaten notwendig. Der Pensionswert erhöht sich pro Jahr wiederum mit der Wachstumsrate $(1 + g)$. Insgesamt folgt also:

$$p_{t,k}^{neu} = (p_{b+1,b-k+1}^{exis} - p_{b,b-k}^{exis}) (1 + g)^{t-b} \quad (6)$$

für alle lebenden Kohorten $b - D \leq k \leq b$. Ein im Jahr 2020 65-Jähriger hätte damit eine Zugangspension, die sich aus der um die reale jährliche Wachstumsrate gewachsenen Differenz zwischen der durchschnittlichen Pension eines im Basisjahr 2007 64-Jährigen und der eines im Jahr 2008 65-Jährigen zusammensetzt.

Die altersspezifische zukünftige Pensionszahlung der Kohorte k in einem Jahr t ist dann definiert als:

$$p_{t,k}^{fut} = p_{t-1,k}^{fut} (1 + g) + p_{t,k}^{neu}, \quad (7)$$

wiederum für alle Kohorten $b - D \leq k \leq b$. Ein durchschnittlicher Beamter, der im Jahr k geboren ist, erhält damit im Jahr t ($t > b$) eine Pension $p_{t,k}^{fut}$, die sich aus der Pension der Vorperiode $(t - 1)$, erhöht um die Wachstumsrate g , und der Zugangspension der in diesem Jahr neu hinzugekommenen Pensionäre zusammensetzt. Auf diese Weise baut sich das altersspezifische Pensionsprofil zukünftiger Pensionäre nach und nach auf.

In einem letzten Schritt wird nun ausgehend vom Basisjahr b der Barwert sämtlicher zukünftiger Pensionsverpflichtungen (BPV) gegenüber aktiven bzw. sich bereits im Ruhestand befindenden Landesbeamten ermittelt. Dabei werden die geschätzten Pensionszahlungen aufsummiert und auf das Basisjahr diskontiert:

$$BPV_b = \sum_{t=b}^{b+D} \sum_{k=b-D}^b \frac{(p_{t,k}^{exis} + p_{t,k}^{fut})}{(1+r)^{t-b}} C_{t,k}. \quad (8)$$

Für jede Periode t werden somit die Pensionen im Status quo ($p_{t,k}^{exis}$) und die zukünftigen Pensionsverpflichtungen ($p_{t,k}^{fut}$) zunächst mit der Größe der jeweiligen Alterskohorte ($C_{t,k}$) multipliziert und dann für jedes Jahr ($t > b$) entsprechend mit dem Faktor $(1+r)$ abdiskontiert.

4.2 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo

Die bereits dargestellte Übertragung der Riester-Treppe der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Bereich der Beamtenversorgung ist im Kern nichts anderes als eine Kürzung des Ruhegehaltes. Geht man bezüglich der Entwicklung der Lebenserwartung vom Basis-Szenario aus und unterstellt eine jährliche Wachstumsrate der Beamtengehälter und Pensionen in Höhe von zwei Prozent sowie einen Zinssatz von drei Prozent, betrug vor der Einführung des Riesterfaktors der Barwert aller bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben 125,5 Mrd. Euro. Vereinfacht gesagt müsste das Land Baden-Württemberg diese Summe in seiner Bilanz als Rückstellung ausweisen, wenn es den für Unternehmen geltenden bilanziellen Vorschriften unterworfen wäre. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden von 2,44 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 8,29 Mrd. Euro im Jahr 2050 ansteigen. Die Übertragung des Riester-Faktors senkt den Barwert der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen um etwas mehr als vier Prozent auf 120,3 Mrd. Euro. Bei der Modellierung wurde davon ausgegangen, dass der stufenweise Übergang zum neuen Ruhegehaltssatz von 71,75 Prozent bis zum Jahr 2012 vollzogen ist. Doch auch in diesem Status-quo-Szenario wird es zu einem deutlichen Anstieg der jährlichen Ruhegehaltsausgaben kommen. Bereits im Jahr 2020 wird das Land Baden-Württemberg 4,61 Mrd. Euro aufwenden müssen, was im Vergleich zum Jahr 2008 beinahe einer Verdopplung entspricht. Auch in den Folgejahren setzt sich das Ausgabenwachstum fort: Im Jahr 2040 werden bereits 6,80 Mrd. Euro für Ruhegehälter fällig sein, zehn Jahre später sogar 7,93 Mrd. Euro.¹⁵

¹⁵ In diesem Zusammenhang sei noch einmal erwähnt, dass es sich hierbei nur um die Ruhegehaltsausgaben für die Pensionäre handelt. Aufwendungen für die Versorgung von Witwen und Waisen sowie Beihilfen sind darin nicht berücksichtigt.

Die Übertragung des Riesterfaktors war damit zwar grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Die sich abzeichnenden Belastungen des Landeshaushalts durch zukünftige Ruhegehaltszahlungen sind aber noch immer erheblich. Im Folgenden werden daher verschiedene Reformszenarien untersucht, denen im Prinzip der Ansatz zugrunde liegt, die im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossenen Reformen auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Ausgangsbasis ist dabei der rechtliche Status quo der Ruhegehälter mit bereits eingeführtem Riesterfaktor.

4.3 Einführung der „Pension mit 67“

Das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz erhöhte im Jahr 2007 die rentenrechtliche Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre. Die Umstellung erfolgt schrittweise und beginnt im Jahr 2012. Betroffen sind also alle Jahrgänge, die 1947 und später geboren sind. Zunächst wird das Renteneintrittsalter bis 2024 jährlich um jeweils einen Monat angehoben, zwischen 2024 und 2029 dann um zwei Monate pro Jahr. Ein früherer Renteneintritt ist zwar ab der Vollendung des 65. Lebensjahres möglich, allerdings kommt dann für jedes Jahr ein Abschlag von 3,6 Prozent zum Tragen. Im Prinzip ist die „Rente mit 67“ nichts anderes, als im Barwert eine Rentenkürzung um 7,2 Prozent. Seit der Einführung der „Rente mit 67“ für die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung wurde darüber diskutiert, diese Maßnahme auch auf die Beamten des Bundes, der Länder und der Kommunen zu übertragen. Der Bund beschloss im Jahr 2008 für seine Beamten im Rahmen des „Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts“ (Dienstrechtsneuordnungsgesetz) unter anderem die Einführung der „Pension mit 67“. Die Übergangsphase zwischen den Jahren 2012 und 2029 wurde analog zum Rentenrecht gestaltet.¹⁶ Einige Bundesländer sind diesem Beispiel bereits gefolgt, andere diskutieren gerade die Einführung der „Pension mit 67“.

Der Barwert der Ruhegehaltsausgaben Baden-Württembergs würde sich durch diese Maßnahme von 120,3 Mrd. auf 117,5 Mrd. Euro verringern, was einem Rückgang um etwas mehr als zwei Prozent entspricht. In den ersten Jahren, während der stufenweisen Einführungsphase, wirkt sich die Erhöhung der Regelaltersgrenze nur sehr geringfügig aus. Bis zum Jahr 2016 liegen die jährlich eingesparten Ruhegehälter unter zehn Mio. Euro, bis zum Jahr 2027 unter der 100-Mio.-Euro-Grenze. Die begrenzte Wirkung lässt sich damit begründen, dass nur neue Pensionäre von der Erhöhung der Altersgrenze betroffen sind. Die Bestandspensionäre bleiben davon unberührt. Hinzu kommt, dass besonders die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die im Basisjahr 2007 50 Jahre und älter waren, von dieser Maßnahme entweder überhaupt nicht oder nur in geringem Maße betroffen sind.

¹⁶ Vgl. § 51 Dienstrechtsneuordnungsgesetz.

Erst wenn nach 2029 die Übergangsphase abgeschlossen und die neue Altersgrenze für immer mehr Pensionäre relevant geworden ist, kommt die volle Entlastungswirkung zum Tragen. Im Jahr 2040 beträgt die Effekt der „Pension mit 67“ bereits über 300 Mio. Euro und erhöht sich auf über 490 Mio. Euro im Jahr 2050. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden statt 7,93 dann 7,43 Mrd. Euro betragen.

4.4 Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors

Das im Jahr 2004 verabschiedete und 2005 in Kraft getretene Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz führte den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) in die Rentenanpassungsformel ein.¹⁷ Auf diese Weise wird das Rentenniveau an die demographische Entwicklung, aber auch an die konjunkturelle Situation angepasst. Formal ist der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) wie folgt definiert:

$$NHF \equiv \left[\left(1 - \frac{\frac{\dot{A}R_{t-1}}{\dot{A}BE_{t-1}}}{\frac{\dot{A}R_{t-2}}{\dot{A}BE_{t-2}}} \right) \times \alpha + 1 \right] \quad (9)$$

Grundsätzlich macht der Nachhaltigkeitsfaktor den aktuellen Rentenwert, also den Wert eines Entgeltpunkts, abhängig von dem Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern. Dabei fließt aber nicht die tatsächliche Anzahl ein, sondern das Verhältnis von Äquivalenzrentnern (ÄR) zu Äquivalenzbeitragszahlern (ÄBE). Die ÄR werden berechnet, indem man das Gesamtrentenvolumen durch den Zahlbetrag einer Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten (Standardrente) dividiert. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler (ÄBE) ergibt sich als Quotient aus der Summe der beitragspflichtigen Entgelte und dem Durchschnittsentgelt.¹⁸ Aufgrund dieser Konstruktion des Nachhaltigkeitsfaktors wirkt sich sowohl die demographische wie auch konjunkturelle Entwicklung auf die Berechnung des aktuellen Rentenwertes aus. Steigt (sinkt) die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, verbessert (verschlechtert) sich also die Lage am Arbeitsmarkt, erhöht (verringert) sich ceteris paribus der aktuelle Rentenwert im Vergleich zum Vorjahr. Außerdem reagiert der Nachhaltigkeitsfaktor auf eine Veränderung der Erwerbsquoten: Steigt diese Größe, wächst auch ceteris paribus der aktuelle Rentenwert.

¹⁷ Die gesamte Formel zur Berechnung des aktuellen Rentenwertes lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \left(\frac{100 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}} \right) \times NHF$$

Neben dem Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) geht auch die Entwicklung der Bruttoentgelte (BE), die Höhe des Rentenversicherungsbeitrags (RVB) sowie der sogenannte Altersvorsorgeanteil (AVA) in die Berechnung ein.

¹⁸ Vgl. Sachverständigenrat (2006), S. 244.

Aufgrund der demographischen Entwicklung der deutschen Gesellschaft wird sich in der gesetzlichen Rentenversicherung das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern verschlechtern. Während es immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter gibt, nimmt die Anzahl alter Menschen zu, die zusätzlich als Folge der gestiegenen Lebenserwartung immer älter werden. Diesem sogenannten doppelten Alterungsprozess trägt der Nachhaltigkeitsfaktor insofern Rechnung, dass er, wiederum ceteris paribus, unmittelbar den aktuellen Rentenwert (AR) senkt, wenn das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern durch die Überalterung der deutschen Gesellschaft zunehmend ungünstiger wird. Der Wert α ist ein Gewichtungsparemeter, der die Belastungen der demographischen Veränderung zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufteilt.¹⁹ Eine Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den Bereich der Beamtenversorgung fand bis dato nicht statt. Die rot-grüne Bundesregierung brachte im Juni 2005 zwar den Entwurf eines Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes (VersorgNG) in den Deutschen Bundestag ein, der Bundesrat kündigte aber Widerstand an. Durch die vorgezogene Bundestagswahl scheiterte das Gesetzgebungsverfahren, die seit Ende 2005 regierende Große Koalition aus CDU und SPD griff den Entwurf nicht wieder auf. Das Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz sah eine wirkungsgleiche Übertragung der bereits umgesetzten Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Neben der Eins-zu-Eins-Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sollte sich auch die Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten verringern.²⁰

Die vorliegende Arbeit überträgt den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung folgendermaßen auf die Pensionen:

$$Pension_t = Pension_{t-1} \times g_t \times NHF_t \quad (10)$$

g_t bezeichnet hier die Wachstumsrate der Bezüge und Pensionen im Jahr t , NHF_t ist der Wert, den der Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr t annimmt. Dies führt dazu, dass sich das tatsächliche Versorgungsniveau der Beamten im Ruhestand, das aktuell noch bei 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge liegt, im Lauf der Jahre verringert.²¹ Ausgehend vom Basisszenario würde sich durch den Nachhaltigkeitsfaktor der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltszahlungen von 120,3 Mrd. Euro auf 111,1 Mrd. Euro reduzieren, ein Rückgang

¹⁹ Im Fall $\alpha=0$ nimmt der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) den Wert 1 ein. Die Belastungen würden ausschließlich von den Beitragszahlern getragen. Wenn $\alpha=1$ ist, werden ausschließlich die Rentner belastet. Die Politik beschloss für α einen Wert von 0,25.

²⁰ Vgl. Drucksache 15/5672 des Deutschen Bundestags.

²¹ Diese Darstellung ist leicht vereinfacht. In vollständiger Form müsste die Formel lauten:

$$Pension_t = Ruhegehaltssatz \times Ruhegehaltsfähige\ Bezüge_{t-1} \times g_t \times NHF_t$$

um 7,6 Prozent. Im Jahr 2020 verringern sich die Ruhegehaltszahlungen von 4,61 auf 4,42 Mrd. Euro. In den Folgejahren steigt der Unterschied stark an. 2030 sind statt 5,75 Mrd. Euro nun 5,14 Mrd. Euro aufzuwenden, zehn Jahre später 5,97 Mrd. Euro statt 6,80. Im Jahr 2050 beträgt die Entlastung über eine Milliarde Euro, die Ruhegehaltszahlungen sinken von 7,93 Mrd. Euro auf 6,92 Mrd. Euro.

Die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Beamtenversorgung hat damit eine deutliche Dämpfungswirkung auf die Entwicklung der zukünftigen jährlichen Ruhegehaltszahlungen. Im Gegensatz zur „Pension mit 67“ sind vom Nachhaltigkeitsfaktor nicht nur die Zugangspensionäre betroffen, sondern auch die Beamten, die sich bereits im Ruhestand befinden.²² Denn die Ruhegehälter aller Pensionäre wachsen de facto nicht mehr mit der Wachstumsrate der Besoldung der aktiven Beamten. Der Anstieg wird somit für alle Beamten im Ruhestand dauerhaft gedämpft, das tatsächliche Versorgungsniveau sinkt. Dies erklärt die deutlich höhere Entlastungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors gegenüber der „Pension mit 67“. Der Nachhaltigkeitsfaktor führt sehr schnell zu deutlichen Entlastungen. Bis etwa zum Jahr 2035 verläuft die Wirkung exponentiell. Im Jahr 2021 wird erstmals die Marke von 200 Mio. Euro überschritten, fünf Jahre später 400 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2030 belaufen sich die Entlastungen auf jährlich über 600 Mio. Euro und steigen bis 2050 weiter, wenn auch mit langsamerer Geschwindigkeit. Der Nachhaltigkeitsfaktor würde damit für die Politik wichtige zukünftige Spielräume bei der Haushaltsplanung schaffen und die Handlungsfähigkeit trotz steigender Ruhegehaltsausgaben erhöhen.

Natürlich ist es grundsätzlich möglich, den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung eins-zu-eins auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Bei genauer ökonomischer Betrachtung ist dies aber nicht sinnvoll. Das Verhältnis von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern ist für die Beamtenversorgung im Prinzip irrelevant. Im Gegensatz zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung liegt der Beamtenversorgung das sogenannte Alimentationsprinzip zugrunde. Die Ruhegehälter der Pensionäre werden unmittelbar aus den Einnahmen des laufenden Haushaltes bezahlt, im Prinzip also aus den Steuereinnahmen.

Aus diesem Grund liegt der Vorschlag nahe, für die jährliche Anpassung der Ruhegehaltsausgaben einen Nachhaltigkeitsfaktor zu konstruieren, der konform zum System der deutschen Beamtenversorgung ist. Dieser könnte dergestalt definiert sein, dass

²² Gegen die Einführung des rentenrechtlichen Nachhaltigkeitsfaktors könnte das Argument vorgebracht werden, dass es sich bei der Beamtenversorgung um eine Vollversorgung handelt. Der Nachhaltigkeitsfaktor würde sich daher auf die gesamte Altersversorgung erstrecken, während er sich bei GRV-Versicherten nur auf die umlagefinanzierten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht. Dies lässt sich sehr einfach damit entkräften, dass mittlerweile auch Beamte staatliche Förderung für private zusätzliche Altersvorsorge erhalten können. Dies führt zum Schluss, dass die Pension keine Vollversorgung mehr darstellt. Der Nachhaltigkeitsfaktor wirkt sich somit auch bei Beamten nur auf die Ruhegehälter aus. Die Analogie zur gesetzlichen Rentenversicherung ist wieder hergestellt.

statt dem Rentnerquotienten nun die Entwicklung des Verhältnisses aus Pensionären und gewichteten Einkommensteuerzahlern im Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt wird. Formal ausgedrückt:

$$NHF \equiv \left[\left(1 - \frac{\frac{P_{t-1}}{EZ_{t-1}}}{\frac{P_{t-2}}{EZ_{t-2}}} \right) \times \alpha + 1 \right] \quad (11)$$

P_{t-1} ist dabei die Anzahl der Pensionäre im Jahr $t - 1$, EZ_{t-1} die nach der Zahllast gewichteten Einkommensteuerzahler. α ist wiederum ein Gewichtungparameter, der darüber bestimmt, wie sich die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einer steigenden Anzahl von Pensionären und einer durch den demographischen Wandel tendenziell rückläufigen Anzahl von Einkommensteuerzahlern auf die jährliche Anpassung des Ruhegehaltes auswirkt. Im Fall $\alpha = 0$ werden die Pensionäre überhaupt nicht belastet, der steigende Pensionärsquotient wirkt sich für sie nicht aus. Wenn α den Wert eins annimmt, werden die Ruhegehaltsempfänger dagegen voll herangezogen, die Veränderung des Verhältnisses schlägt sich auf sie nieder. Analog zur gesetzlichen Rentenversicherung wird α für die folgenden Berechnungen mit einem Wert von 0,25 angenommen.

Durch die Einführung des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors würde der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben im Basisszenario von 120,3 Mrd. Euro auf 106,4 Prozent sinken, ein deutlicher Rückgang um 11,5 Prozent. Die Entlastungswirkung setzt sehr schnell ein. Für das Jahr 2020 (2030) verringern sich die jährlichen Ruhegehaltsausgaben von 4,61 (5,75) auf 4,09 (4,94) Mrd. Euro – eine Einsparung von über 500 (800) Mio. Euro. Im Jahr 2040 liegt die Entlastung erstmals über einer Milliarde Euro: statt 6,80 Mrd. Euro müssen 5,78 Mrd. Euro aufgewendet werden. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor senkt für das Jahr 2050 die Ruhegehaltsausgaben von 7,93 auf 6,71 Mrd. Euro. Die jährliche prozentuale Dämpfung des Anstiegs liegt ab dem Jahr 2019 dauerhaft über zehn Prozent, ab 2040 sogar über jährlich 15 Prozent. Besonders in den Jahren bis 2030, in denen die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Ruhestand gehen, sorgt der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor für eine deutliche Entlastung des Landeshaushalts.

4.5 Auswirkung des NHF auf die Versorgungshöhe

Ausgehend von einem Bruttoversorgungsniveau im Status quo in Höhe von 71,75 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge wird die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors das

tatsächliche Verhältnis zwischen früherer Besoldung und der Höhe des Ruhegehalts verringern.

Eine unmittelbare Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors der gesetzlichen Rentenversicherung würde dazu führen, dass das langfristige Bruttoversorgungsniveau auf etwa 62 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge sinkt. Dieses Level wird im Jahr 2035 erstmals erreicht. Bis zu diesem Zeitpunkt verläuft der Rückgang mehr oder weniger linear. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, der auf der Veränderung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern beruht, übertrifft in seiner Wirkung den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung. In der langen Frist liegt das Versorgungsniveau in dieser Variante bei 60 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge. Die Absenkung vollzieht sich außerdem deutlich schneller. Die größte Differenz ergibt sich im Jahr 2021 und liegt bei fünf Prozentpunkte: während die GRV-Variante ein Level von 68,47 Prozent ergibt, führt der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor zu einem Wert von 63,24 Prozent. Die exponentielle Abnahme des Versorgungsniveaus ergibt sich unmittelbar aus der Konzeption. Bis zum Jahr 2025 rollt die große Pensionswelle an, da die kohortenstarken Beamtenjahrgänge der im Basisjahr Über-50-Jährigen in den Ruhestand eintreten. Dies bedeutet, dass sich das Verhältnis zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern verschlechtert. Die systemkonforme Variante des Nachhaltigkeitsfaktors führt entsprechend zu einem deutlichen Rückgang des Bruttoversorgungsniveaus.

An dieser Stelle wird der große Vorteil des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors deutlich: er ist im Bereich der Beamtenversorgung keine exogene Variable, wie es der aus der GRV übertragene Nachhaltigkeitsfaktor wäre, sondern reagiert unmittelbar auf Veränderungen des Verhältnisses von Pensionären zu Einkommensteuerzahlern. Vergleichbar zur gesetzlichen Rentenversicherung hängt die Entwicklung des Bruttoversorgungsniveaus von der Veränderung des Verhältnisses zwischen Leistungsbeziehern (im vorliegenden Fall die Pensionäre) und Beitragszahlern (hier die Einkommensteuerzahler) ab. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor zu früher wirkenden und größeren Einschnitten im Bruttoversorgungsniveau der Ruhestandsbeamten führt als die GRV-Variante.

4.6 Ruhegehaltstfähigkeit von Ausbildungszeiten

Das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz beschränkte deutlich die Berücksichtigung von Ausbildungszeiten an Universitäten und Fachhochschulen bei der Berechnung der Rentenhöhe. Nach einer Übergangszeit ab dem Jahr 2009 zählen Ausbildungszeiten an Universitäten und Fachhochschulen, zusammen mit Schulzeiten ab dem 17. Lebensjahr, nur noch als rentenrechtliche Anrechnungszeit. Die alte Rechtslage

sah, vereinfacht ausgedrückt, vor, dass eine Bewertung dieser Perioden mit Entgeltpunkten erfolgte. Die Ausbildungszeiten an Hochschulen flossen damit in die Rentenberechnung so ein, als hätte der Akademiker in dieser Zeit ein durchschnittliches rentenversicherungspflichtiges Einkommen bezogen und damit pro Jahr einen Entgeltpunkt (EP) erzielt. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz schuf nun eine neue Rechtslage, nach der Zeiten beruflicher Ausbildung und des Besuchs von Fachschulen weiter mit Entgeltpunkten bewertet werden, Hochschulzeiten aber nur noch als Anrechnungszeiten zählen. Letztere dienen dazu, die Wartezeiten bei der Regelaltersrente zu erfüllen.

Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz beschränkte im Jahr 2009 für Bundesbeamte die Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten auf 855 Tage. Dies stellt aus Sicht des Gesetzgebers eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen dar. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob diese Maßnahme tatsächlich mit den bereits umgesetzten Kürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar ist. Während Ausbildungszeiten an Hochschulen in der GRV nur noch Anrechnungszeiten sind, erhöht sich bei Beamten der individuelle Ruhegehaltssatz durch Berücksichtigung der maximalen Dauer von 855 Tagen um den Steigerungsfaktor 4,2012 Prozent.

Da die Bundesländer aufgrund ihrer neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenz vom neuen Bundesbeamtenrecht abweichen dürfen, wird nun im Folgenden untersucht, wie sich ein kompletter Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten bei der Berechnung des individuellen Ruhegehaltssatzes auf die Entwicklung der zukünftigen Versorgungsausgaben auswirken würde. Dabei wird davon ausgegangen, dass in Zukunft nicht nur Hochschulzeiten, sondern auch alle anderen beruflichen Ausbildungszeiten keine Berücksichtigung mehr finden. Diese Maßnahme würde primär die Beamten des gehobenen und höheren Dienstes betreffen. Den maximalen Ruhegehaltssatz in Höhe von 71,75 Prozent erreicht man nach 40 Dienstjahren.²³ Da die Angehörigen des einfachen und mittleren Dienstes in der Regel deutlich vor dem Alter von 25 Jahre in den Beruf eintreten, wirkt sich für sie eine mögliche Berücksichtigung ihrer Ausbildungszeit in der Regel nicht pensionssteigernd aus. Betroffen davon sind dagegen die Angehörigen des gehobenen und höheren Dienstes. Zugangsvoraussetzung zu Ersterem ist ein abgeschlossenes Studium an einer Fachhochschule, im Fall des höheren Dienstes einer Universität. Je nach individueller Studiendauer hätte der Wegfall der Anrechenbarkeit dieser Ausbildungszeiten Konsequenzen für die spätere Pensionshöhe.²⁴

²³ Dieser Wert ergibt sich durch die Division des maximalen Ruhegehaltssatzes von 71,75 Prozent durch den jährlichen Steigerungsfaktor (1,7935 Prozent).

²⁴ Zum Eintrittsalter in den einzelnen Laufbahngruppen vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 335.

Die Modellierung der fiskalischen Auswirkungen gestaltet sich recht schwierig, da bei der Berechnung der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben nicht nach Laufbahnart differenziert wird. Auch innerhalb der einzelnen Laufbahngruppen lässt sich die Höhe der möglichen Ersparnis aufgrund der heterogenen Erwerbsbiographien nur recht unpräzise berechnen. Daher wird der Versuch unternommen, mittels verschiedener Szenarien eine untere bzw. obere Grenze der Entlastungswirkung zu schätzen. Dabei wird angenommen, dass der Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten für einen Beamten im Durchschnitt mit einem Verlust ruhegehaltstfähiger Zeiten einhergeht, der durch den Parameter δ repräsentiert wird. $\delta = 1$ würde demnach bedeuten, dass der Wegfall der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten dazu führen würde, dass sich der maximale Ruhegehaltssatz eines durchschnittlichen Beamten in Höhe von 71,75 Prozent um den Steigerungswert eines Jahre (1,7935 Prozent) verringert. Tabelle 1 gibt die Barwerte der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben für verschiedene Werte von δ an.

Tabelle 1: Effekte verschiedener Wirkungsannahmen bezüglich des Wegfalls der Ruhegehaltstfähigkeit von Ausbildungszeiten

| | $\delta = 0$ | $\delta = 0,25$ | $\delta = 0,5$ | $\delta = 0,75$ | $\delta = 1$ | $\delta = 1,5$ | $\delta = 2$ | $\delta = 2,5$ | $\delta = 3$ |
|----------------|---------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Barwert | 120,3 Mrd. | 119,7 Mrd. | 119,2 Mrd. | 118,6 Mrd. | 118,1 Mrd. | 116,9 Mrd. | 115,8 Mrd. | 114,7 Mrd. | 113,6 Mrd. |
| Δ | | -0,5 % | -0,91% | -1,41% | -1,83% | -2,83% | -3,74% | -4,66% | -5,57% |

Quelle: eigene Berechnung

Für den Fall, dass sich die Abschaffung der Ruhegehaltstfähigkeit der Ausbildungszeiten auch tatsächlich in voller Höhe auf alle Beamte auswirkt, würde dies eine Verringerung des Barwerts von 120,3 Mrd. Euro auf 113,6 Mrd. Euro bewirken. Die Entlastungswirkung würde sich damit auf maximal 5,57 Prozent belaufen. Aufgrund der Struktur der Laufbahngruppen ist aber eher $\delta \in]0; 1,5]$ realistisch, was bedeutet, dass der Parameter δ in seiner Wirkungsweise Werten zwischen 0 und 1,5 entspricht. Das Einsparvolumen liegt damit bei maximal 2,83 Prozent und ergibt als obere Grenze einen Barwert von 116,9 Mrd. Euro. Der Vorschlag des Bundes, die Anrechenbarkeit auf 855 Tage zu beschränken, würde unter der Annahme, dass jeder Beamte davon betroffen ist, zu einem impliziten δ von 0,658 führen. Der Barwert der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben würde sich auf 118,8 Mrd. Euro verringern, ein Rückgang um 1,2 Prozent. Interessant sind die jährlichen Einspareffekte verschiedener Werte von δ , wie sie in Tabelle 1 dargestellt sind. Geht man davon aus, dass δ in seiner Wirkung die Werte $[0,5; 1,5; 3]$ annimmt, schwanken die Werte für das Jahr 2015 (2030) zwischen 23,6 und 141,5 Mio. Euro (61,9 und 371,7 Mio. Euro). Im Jahr 2040 würde die obere Grenze (im Fall $\delta = 3$) bei 481,7 Mio. Euro liegen, für 2050 bei 592,7 Mio. Euro. Für $\delta = 0,5$ würden sich in den beiden angeführten Jahren dagegen Einsparungen in Höhe von 82,2 bzw. 98,7 Mio. Euro ergeben.

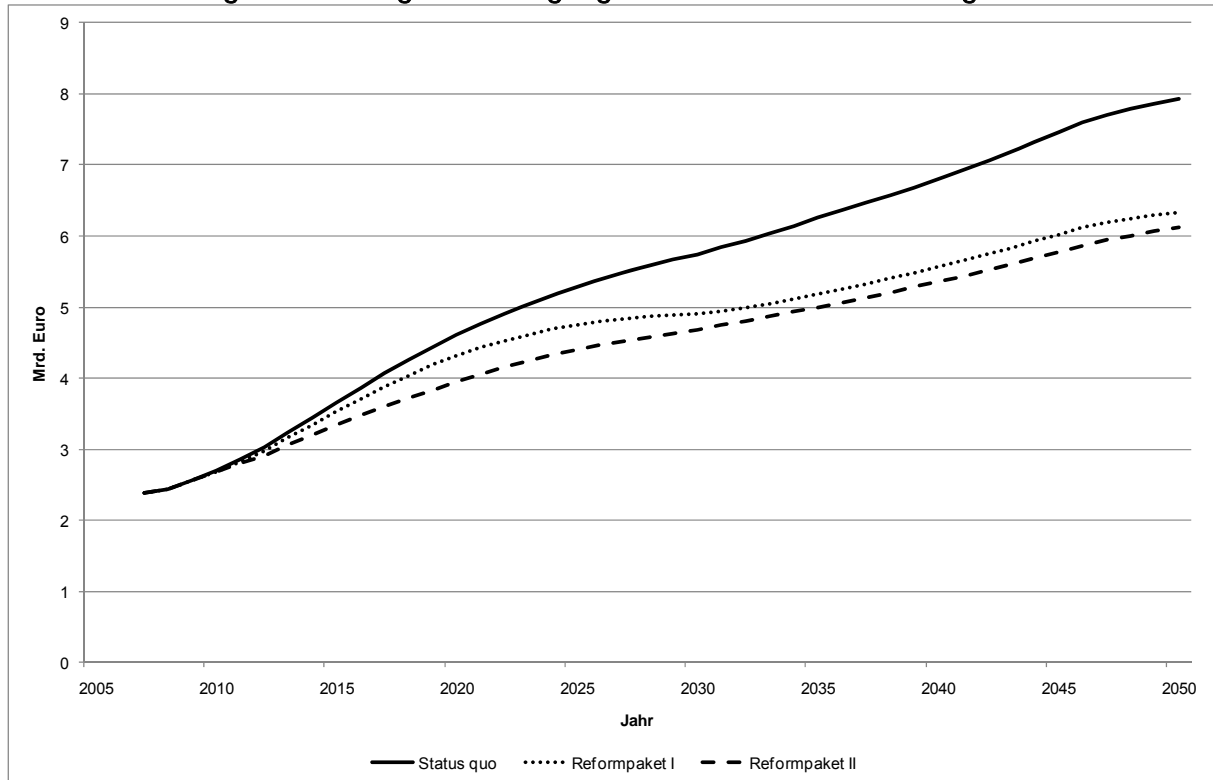
4.6 Die Reformpakete im Vergleich

In den vorangegangenen Abschnitten wurden detailliert die Auswirkungen einzelner Reformschritte auf die zukünftige Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben dargestellt. Nun geht es darum, die Entlastungswirkung der gesamten Reformpakete aufzuzeigen. Dabei wird eine Eins-zu-Ein-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzten Maßnahmen mit dem weitergehenden „Reformpaket II“ verglichen. Letzteres sieht den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) vor, der die Entwicklung des Quotienten zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt. Beiden Reformvorschlägen gemein sind die Einführung der Pension mit 67 Jahren sowie der vollständige Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten.²⁵

Bei einer Wachstumsrate g der Beamtenpensionen in Höhe von jährlich zwei Prozent sowie einem Zinssatz r von drei Prozent, beträgt der Barwert der bis zum Jahr 2050 für das Land Baden-Württemberg anfallende Ruhegehaltsausgaben im Status quo 120,3 Mrd. Euro. Eine unmittelbare Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits implementierten Reformen, würde den Barwert auf 106,7 Mrd. Euro verringern und damit zu einer Entlastung in Höhe von 11,3 Prozent führen. Am wirksamsten erweist sich der Nachhaltigkeitsfaktor, der allein zu einem Rückgang des Barwertes um 7,6 Prozent führt. Die „Pension mit 67“ ergibt isoliert betrachtet ein Einsparvolumen von 2,3 Prozent, der Wegfall der Ausbildungszeiten mit der angenommenen Wirkung entlastet um 1,8 Prozent. Aufgrund von Rückkoppelungseffekten fällt die Entlastung des gesamten Pakets um 0,5 Prozentpunkte geringer aus als die Summe der einzelnen Reformschritte. Abbildung 2 bildet die Entwicklung der jährlichen Ruhegehaltsausgaben ab.

²⁵ Hier wird von dem Fall $\delta = 1$ ausgegangen.

Abbildung 2: Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor



Quelle: eigene Berechnung

Die Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung führt zu einer deutlichen Dämpfung des zukünftigen Anstiegs der Ruhegehaltsausgaben. Im Jahr 2020 (2030) müssen statt 4,61 (5,75) Mrd. Euro nun 4,32 (4,91) Mrd. Euro aufgewendet werden. Die Ersparnis liegt damit bei 6,3 (14,5) Prozent. Die Entlastungswirkung nimmt in der Folge stark zu. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 verringern sich um 18,1 Prozent von 6,80 auf 5,56 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 muss das Land Baden-Württemberg statt 7,93 Mrd. Euro im Status quo 6,32 Mrd. Euro ausgeben, insgesamt also 20,2 Prozent oder ein Fünftel weniger. Eine konsequente Eins-zu-Eins-Übertragung würde damit bereits in naher Zukunft zu deutlich vergrößerten Spielräumen für den Landeshaushalt führen. Die Entlastungswirkung steigt kontinuierlich an und würde im Jahr 2020 (2030) bereits 291,5 (832,7) Mio. Euro betragen. Im Jahr 2040 wären es sogar 1,23 Mrd. Euro, für das Jahr 2050 liegt die Einsparung bei 1,6 Mrd. Euro.

Wunderwerke kann aber eine auch noch so weitgehende Reform nicht leisten. Denn aufgrund des Einstellungsverhaltens in der Vergangenheit wird es zu einem deutlichen Anstieg der Ruhegehaltsausgaben kommen. Bis zum Jahr 2020 (2030) werden sie sich trotz der durchgeführten Reformen im Vergleich zum Basisjahr 2007 um den Faktor 1,8 (2,05) erhöhen. Im Jahr 2030 betragen sie 233 Prozent des 2007er Wertes, 2050 sogar 264 Prozent. Im Status quo, ohne Übertragung der Reformen, wären es 2040 285 Prozent und 2050 sogar 331 Prozent des Ausgangswertes. Die Entlastung beträgt in der Spitze somit 67 Prozent der Ruhegehaltsausgaben des Basisjahres 2007.

Die Kombination einer beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ mit dem systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor und dem Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten (Reformpaket II) verringert den Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben um 15,5 Prozent von 120,3 auf 101,6 Mrd. Euro. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Quotienten aus Pensionären und Einkommensteuerzahlern abbildet, sorgt isoliert betrachtet für eine Senkung um 11,6 Prozent. Die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ verringert ceteris paribus den Barwert um 2,9 Prozent, die Wirkung des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten bleibt unverändert bei 1,8 Prozent. Auch hier führen Rückkopplungseffekte dazu, dass die Summe der prozentualen Einsparungen ein wenig größer ist als die Entlastungswirkung des Reformpaketes. Im Jahr 2020 (2030) muss das Land Baden-Württemberg bei Inkrafttreten dieses Reformpaketes statt 4,61 (5,75) Mrd. noch 3,95 (4,69) Mrd. Euro aufwenden, was einer Entlastung von 14,3 (18,4) Prozent entspricht. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 sinken um 21,2 Prozent von 6,80 Mrd. Euro im Ausgangsszenario auf 5,35 Mrd. Euro. Für 2050 ergibt sich ein Rückgang von 22,8 Prozent, statt 7,93 Mrd. Euro sind für Pensionen 6,12 Mrd. Euro aufzubringen. Die Entlastungswirkung des Reformpakets tritt bereits früher ein als bei einer reinen Eins-zu-Eins-Übertragung der bereits im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzten Maßnahmen. Im Jahr 2020 (2030) liegt die Einsparung im Vergleich zum Status quo bei 658,8 Mio. (1,06 Mrd.) Euro. Für das Jahr 2040 verringern sich die Ruhegehaltsausgaben im Vergleich zum Status quo um 1,44 Mrd. Euro, 2050 sogar um 1,8 Mrd. Euro. Dennoch betragen auch in diesem Szenario die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 224 Prozent des Basisjahres 2007, was im Vergleich zum Status quo ohne Reform aber immerhin einer Dämpfung von 60 Prozentpunkten entspricht. Im Jahr 2050 muss das 2,56-fache der Pensionen des Jahres 2007 aufgewendet werden, ohne die Maßnahmen ergäbe sich der Faktor 3,32.

Der Vergleich der beiden Reformpakete in Abbildung 2 zeigt, dass das „Reformpaket II“ im Vergleich zu einer Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV-Reformpaket) beschlossenen Maßnahmen deutliche zusätzliche Entlastungen des Landeshaushaltes bewirkt. Besonders in den Jahren zwischen 2015 und 2030, wenn der erste Teil der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Pension geht, verringern sich die jährlichen Ruhegehaltsausgaben in der Spitze um bis zu 423,9 Mio. Euro. Das zweite Maximum wird schließlich im Jahr 2046 mit 291,5 Mio. Euro erreicht, also dann, wenn die zweite Pensionswelle ins Rollen kommt.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat am Beispiel Baden-Württembergs gezeigt, dass sich die Pensionslawine der kommenden Jahren und Jahrzehnten mit keiner noch so umfassenden Reform aufhalten lassen wird. Die Anzahl der Pensionäre von morgen ist determiniert durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit. Die hohe Zahl der Verbeamten in den 1970er und 1980er Jahren hat dazu geführt, dass sich der Anteil von Beamten im öffentlichen Sektor gegenüber Angestellten erhöht hat. Kurzfristig betrachtet konnte der Staat als Arbeitgeber durch diese Einstellungspolitik Kosten sparen, denn für Beamte müssen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Langfristig erweist sich das als Fehlschluss, denn die Alterssicherung von Pensionären und ihren Angehörigen wird aus dem laufenden Haushalt finanziert, die Bildung von Rücklagen in nennenswertem Maß unterblieb. Bereits in den vergangenen Jahren sind die Versorgungsausgaben, bestehend aus Ruhegehältern, Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung, sowie die Versorgungssteuerquote massiv gestiegen. Die Studie beziffert den Barwert der Pensionsverpflichtungen des Bundeslandes Baden-Württemberg im Status quo des Basisszenarios auf 120,3 Mrd. Euro. Dieser Rücklagenbedarf ist damit beinahe dreimal so hoch wie die explizite Staatsverschuldung in Höhe von 44,1 Mrd. Euro. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben (ohne Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung) werden ohne weitere Reformen von 2,44 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 7,93 Mrd. Euro im Jahr 2050 steigen. Eine sofortige Eins-zu-Eins-Übertragung der bereits durchgeführten rentenrechtlichen Reformen, also die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahre, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten, würde den Barwert der Pensionsverpflichtungen auf 106,7 Mrd. Euro verringern. Die Pensionsaufwendungen des Jahres 2050 würden in diesem Szenario 6,32 Mrd. Euro betragen.

Die Reformvariante II würde für zusätzliche Entlastung sorgen. Neben einer beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 und dem Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten beinhaltet sie einen systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern abbildet. Gerade in den Jahren bis 2030, wenn die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintreten, würde diese Variante für eine deutliche Entlastung des Landeshaushaltes führen. Der Barwert der Ruhegehaltsausgaben würde im Vergleich zum Status quo um 15,5 Prozent auf 101,6 Mrd. Euro sinken. Im Jahr 2050 müssten bei der Reformvariante II 6,12 Mrd. Euro für Pensionen aufgewendet werden. Dies ist zwar eine gewisse Dämpfung, im Vergleich zum Basisjahr aber immer noch eine deutliche Erhöhung der Belastung. Dieses Szenario hätte aber den

Vorteil, dass es durch die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ und des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors zu einer schnelleren und stärkeren Absenkung des Bruttoversorgungsniveaus kommt und gerade auch die kohortenstarken Beamtenjahrgänge davon betroffen sind.

Es besteht also weiterhin dringender Reformbedarf im Bereich der Beamtenversorgung. Die dargestellten Einschnitte sind sicher keine populären Maßnahmen, aber ohne jede Alternative. Die Projektion der Ruhegehaltsausgaben stellt eindrucksvoll die zukünftigen Belastungen des Landeshaushaltes Baden-Württemberg dar. Im Zuge des ab 2020 geltenden Neuverschuldungsverbotes wird sich der Handlungsspielraum für die Länderhaushalte als Folge der rasant steigenden Versorgungsausgaben deutlich verringern. Das tatsächliche Ausmaß der impliziten Staatschuld durch die Beamtenversorgung liegt noch höher als in dieser Studie ausgewiesen. Denn weder Ausgaben für die Hinterbliebenenversorgung (Witwen und Waisen) noch Beihilfeleistungen für Pensionäre und ihre Angehörigen wurden berücksichtigt. Selbst eine sofortige Umsetzung der skizzierten Reformen kann einen deutlichen Anstieg der Versorgungslasten nicht verhindern. Die Folgen der Einstellungspolitik der vergangenen Jahrzehnte lassen sich nicht einfach beseitigen. Allerdings haben die dargestellten Reformen eine deutlich dämpfende Wirkung auf die Entwicklung der Pensionsausgaben. Dadurch werden zukünftige Haushaltsspielräume vergrößert und die zusätzlichen Belastungen der Steuerzahler zumindest begrenzt. Nicht zuletzt sichern diese Maßnahmen auch die Pensionen junger Beamten, die gerade am Anfang ihrer Laufbahn stehen.

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, in: *Tax policy and the economy*, 5, S. 55-110.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Social security and medicare policy from the perspective of generational accounting, in: *Tax policy and the economy*, 6, S. 129-145.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, in: *The Journal of Economic Perspectives*, 8/1, S. 73-94.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2009), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Baden-Württemberg, Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Schrift Nr. 7, Stuttgart.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Besendorfer, D., E. P. Dang und B. Raffelhüschen (2004), Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushaltes von Baden-Württemberg, Studie im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Institutes des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.
- Besendorfer, D., E. P. Dang und B. Raffelhüschen (2005), Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 129.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Börsch-Supan, A. (2004), *Fairer Abschlüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel (MEA), Mannheim.
- Dritter Versorgungsbericht (2005), *Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Drucksachen des Deutschen Bundestags (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter: www.bundestag.de.
- Drucksachen des Landtags Baden-Württemberg (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter: www.landtag-bw.de.
- Nguyen, T. und K. Osygus-Axt (2005), Zur Angemessenheit der Versorgungsabschlüsse auf Beamtenpensionen bei vorzeitiger Pensionierung, in: *German Risk and Insurance Review*, E-Journal, abrufbar unter: <http://www.risk-insurance.de>.
- Raffelhüschen, B. (1999), *Generational Accounting: Method, Data, and Limitations*, in: *European Economy: Reports and Studies*, 6, S. 17-28.
- Ruland, F. (2007), Die Beamtenversorgung, in: Ruland, F. und B. Rürup (Hrsg.): *Alterssicherung und Besteuerung*, Wiesbaden, S. 89-113.
- Sachverständigenrat (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/2007 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

Seit 2005 erschienene Beiträge

- No. 1 Christian **Hagist**/ Norbert **Klusen**/ Andreas **Plate**/ Bernd **Raffelhüschen**
Social Health Insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?
- No. 2 Stefan **Fetzer**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Lara **Slawik**
Wie viel Gesundheit wollen wir uns eigentlich leisten?
- No. 3 Oliver **Ehrentraut**/Matthias **Heidler**/Bernd **Raffelhüschen**
En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme?
- No. 4 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Interne Rendite der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 5 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Internal Rates of Return of the German Statutory Long-Term Care Insurance
(Englische Fassung von Diskussionsbeitrag No. 4)
- No. 6 Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**
How risky is the German Pension System? The Volatility of the Internal Rates of Return
- No. 7 Laurence J. **Kotlikoff**/ Christian **Hagist**
Who's going broke? Comparing Growth in Healthcare Costs in Ten OECD Countries
- No. 8 Jasmin **Häcker**
Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft
- No. 9 Dirk **Mevis**/ Olaf **Weddige**
Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005
- No. 10 Daniel **Besendorfer**/ Emily Phuong **Dang**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt
- No. 11 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“
- No. 12 Christian **Hagist**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Olaf **Weddige**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004
- No. 13 Matthias **Heidler**/ Arne **Leifels**/ Bernd **Raffelhüschen**
Heterogenous life expectancy, adverse selection, and retirement behavior
- No. 14 Pascal **Krimmer**/ Bernd **Raffelhüschen**
Grundsicherung in Deutschland - Analyse und Reformbedarf
- No. 15 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters
- No. 16 Jasmin **Häcker**/ Birgit **König**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Matthias **Wernicke**/ Jürgen **Wettke**
Effizienzreserven in der stationären Pflege in Deutschland: Versuch einer Quantifizierung und Implikationen für die Reform der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 17 Christian **Hagist**/ Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Jörg **Schoder**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz Update 2007: Demografie trifft Konjunktur
- No. 18 Lukas **Mangelsdorff**
Die Geldsteuer: Vorschlag für eine radikal einfache Steuer
- No. 19 Jasmin **Häcker**/ Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Demenzranke und Pflegebedürftige in der Sozialen Pflegeversicherung – Ein intertemporaler Kostenvergleich
- No. 20 Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**
Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? – Koordinierte Bevölkerungsvorsausberechnungen im Vergleich

- No. 21 Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**
Zur Nachhaltigkeit der GRV – Status quo, Potenziale und Risiken
- No. 22 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters
- No. 23 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Technischer Anhang zu „Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters“
- No. 24 Veronika **Deeg**/ Christian **Hagist**
The Fiscal Outlook in Austria – An Evaluation with Generational Accounts
- No. 25 Oliver **Ehrentraut**/ Bernd **Raffelhüschen**
Demografischer Wandel und Betriebsrenten – Zur Berücksichtigung der Langlebigkeit bei der Anpassung von Direktzusagen
- No. 26 Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Älter gleich kränker? Auswirkungen des Zugewinns an Lebenserwartung auf die Pflegewahrscheinlichkeit
- No. 27 Klaus **Kaier**/ Christian **Hagist**/ Uwe **Frank**/ Elisabeth **Meyer**
Antimicrobial drug use, alcohol-based hand disinfection and the burden of methicillin-resistant Staphylococcus aureus – A time series approach at a German University Medical Center
- No. 28 Jasmin **Häcker**/ Tobias **Hackmann**/ Thorsten **Henne**
Sozialgesetzgebung und Beihilfeverordnungen: Ein Leistungsvergleich von Versicherten der Sozialen Pflegeversicherung und Beamten im Pflegefall
- No. 29 Stefan **Moog**
MacSim: Ein Simulationsmodell zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Deutschland
- No. 30 Christian **Hagist**/ Stefan **Moog**/ Bernd **Raffelhüschen**
Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit
- No. 31 Klaus **Kaier**/ Uwe **Frank**/ Christian **Hagist**/ Elisabeth **Meyer**
The impact of antimicrobial drug consumption and alcohol-based hand rub use on the emergence and spread of extended-spectrum β -lactamase (ESBL)-producing strains – A time series analysis
- No. 32 Friedrich **Fichtner**/ Christian **Hagist**
Oil and Intergenerational Redistribution – The case of Norway
- No. 33 Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage
- No. 34 Christian **Hagist**/ Stefan **Moog**/ Bernd **Raffelhüschen** / Johannes **Vatter**
Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich
- No. 35 Christian **Hagist**/ Johannes **Vatter**
Measuring Fiscal Sustainability on the Municipal Level: A German Case Study
- No. 36 Uwe **Frank**/ Klaus **Kaier**
Dynamics between antibiotic drug use and resistance – An economic approach
- No. 37 Matthias **Heidler**/ Christoph **Müller**/ Olaf **Weddige**
Measuring accrued-to-date liabilities of public pension schemes – method, data and limitations
- No. 38 Stefan **Moog**/ Bernd **Raffelhüschen**
Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit
- No. 39 Christoph **Müller**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Olaf **Weddige**
Measuring pension liabilities and the perspective of sustainability: the case of the reformed German statutory pension scheme

- No. 40 Tobias **Hackmann**
Arbeitsmarkt Pflege: Bestimmung der künftigen Altenpflegekräfte unter Berücksichtigung der Berufsverweildauer
- No. 41 Astrid L. **Grasdal**/Jasmin **Häcker**/ Christian **Hagist**/ Erling **Vårdal**
Who pays for whom? Redistributive Effects of the Norwegian Pension Reform
- No. 42 Tobias **Benz**/ Christian **Hagist**
Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg – Projektion und Reformoptionen

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X