

Besendorfer, Daniel; Dang, Emily Phuong; Raffelhüschen, Bernd

Research Report

Die angekündigte Katastrophe: Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 89

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Besendorfer, Daniel; Dang, Emily Phuong; Raffelhüschen, Bernd (2005) : Die angekündigte Katastrophe: Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 89, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99771>

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.

Nr. 89
Juni 2005

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Die angekündigte Katastrophe

Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich

Daniel Besendorfer / Emily Phuong Dang / Bernd Raffelhüschen

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Juni 2005: Die politische Szene diskutiert intensiv über die geplanten Neuwahlen und deren Bedeutung für politische Reformen. Gleichzeitig räumen die beiden Volksparteien ein, dass auch im Jahr 2006 das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht einzuhalten sein wird: Deutschland sinkt noch tiefer ins Schuldenloch.

Dabei sprechen wir, wenn wir über Staatsverschuldung nachdenken, in der Regel nur über die bereits zu Tage getretene explizite Verschuldung. Doch diese ist im wahrsten Sinne nur die Spitze des Eisbergs. Die impliziten Milliardenlasten durch Renten und Pensionsansprüche sowie durch das umlagefinanzierte Gesundheitssystem sind noch einmal um ein Mehrfaches höher als die offizielle Staatsverschuldung. Aber auch sie müssen zwangsläufig von den kommenden Generationen getragen werden.

Während die Rentenproblematik bereits breit diskutiert wird und bei den meisten Arbeitnehmern ein Bewusstseinswandel hin zur privaten Eigenvorsorge stattgefunden hat, bewegte sich in Sachen Beamtenpensionen bislang wohl eher zu wenig.

Dabei ist dort das Problem noch größer und lässt uns kaum mehr Zeit, gegenzusteuern: Die Beamten leben im Schnitt länger und gehen früher in Pension, kommen also über einen längeren Zeitraum als Angestellte in den Genuss ihrer Altersbezüge. Aufgrund der massiven Einstellungswelle in den späten 60er- und frühen 70er-Jahren rollt schon in naher Zukunft eine ebenso massive Pensionswelle auf uns zu. Außerdem werden die Pensionen im Gegensatz zu den Renten nach dem Einkommen der letzten drei Berufsjahre berechnet – was in aller Regel auch das höchste Einkommen im Lebenszyklus ist. Schon heute belasten die Pensionen der Landesbediensteten vor allem in den westdeutschen Bundesländern empfindlich die Haushalte.

Diese am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau entstandene Studie zeigt auf, welche dramatischen finanziellen Folgen die anstehende Pensionierungswelle für die einzelnen Bundesländer haben wird. Die Studie beleuchtet nicht nur die anstehende Gesamtbelastung. Sie veranschaulicht auch, wie sich

die Pensionszahlungen in den kommenden 35 Jahren entwickeln werden und nennt Belastungsspitzen.

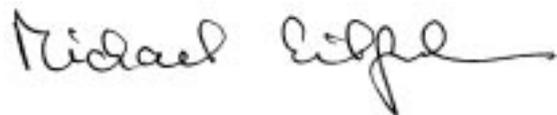
Dabei belegen die Autoren auch anhand eines Reformszenarios (Erhöhung des Pensionsalters und Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors), dass alle bisher angedachten Lösungsansätze bei weitem zu kurz greifen.

Letztlich stellt sich somit die Frage, ob die Tradition der umfassenden Versorgung von Beamten in einer Zeit knapper Haushalte und der Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen noch zeitgemäß ist.

Schließlich ist der demographische Wandel ein Problem der gesamten Gesellschaft, das auch von allen gemeinsam getragen und gelöst werden sollte. Die Rentner sind dafür bereits ein Stück weit herangezogen worden. Es dürfte kaum vermeidbar sein, dass auch die Beamten weitere Beiträge leisten. Gleichzeitig müssen wir vorurteilsfrei darüber nachdenken, in welchen Bereichen wir zukünftig tatsächlich noch Beamte benötigen und ob nicht einige Landesaufgaben auch von Angestellten erledigt werden können.

So oder so: Beherrztes Handeln ist das Gebot der Stunde – bevor uns der Schuldenberg über den Kopf wächst.

Berlin, den 14. Juni 2005



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

Die angekündigte Katastrophe

1 Einleitung

Seit Jahren steht die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Bedingt durch den doppelten Alterungsprozess – der Verlängerung der Lebenserwartung kombiniert mit sinkenden Geburtenzahlen – steigt die Zahl der Transferempfänger stetig an, während die Zahl der Beitragszahler deutlich sinkt. Dadurch gerät das im Wesentlichen umlagefinanzierte Alterssicherungssystem in enorme Finanzierungsschwierigkeiten. Diesen langfristigen Nachhaltigkeitsproblemen sollte der Gesetzgeber nach Ansicht der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, der so genannten Rürup-Kommission, unter anderem mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und der Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters begegnen. Beide Vorschläge, von denen ersterer bereits im Nachhaltigkeitsgesetz vom 1.1.2004 eingeführt wurde und letzterer trotz derzeit ablehnender Haltung der politischen Entscheidungsträger in naher Zukunft umgesetzt werden müssen, stellen im Kern nichts anderes als massive Rentenkürzungen dar. In ihrer Dimension werden sie die langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erstmalig seit langem auf ein verhältnismäßig solides Fundament stellen.

Diese Reformschritte sind notwendig, weil die impliziten Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der oben beschriebenen Bevölkerungsentwicklung immer deutlicher in expliziter Form hervortreten. Aus den langfristigen Leistungsversprechen der Rentenversicherung entwickeln sich verstärkt konkrete Leistungsfälle. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Beitrags- und Steuerzahler beständig ab. Die daraus resultierende Finanzierungslücke schränkt die freie Disposition des Staatshaushaltes in zunehmendem Maße ein bzw. schlägt sich direkt und indirekt in steigender Staatsverschuldung nieder. Hier wird auch deutlich, warum die Betrachtung impliziter Verpflichtungen für eine umfassende Evaluation der fiskalischen Gesamtsituation unabdingbar scheint: Nur unter Einbezug der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung lässt sich die Nachhaltigkeit der aktuellen Fiskalpolitik beurteilen. Die statische Momentaufnahme der expliziten Staatsverschuldung greift hier zu kurz.

Im Sinne einer angestrebten nachhaltigen Fiskalpolitik stellt die Versorgung des verbeamteten öffentlichen Dienstes den Staat jedoch vor eine ähnlich große Herausforderung wie die Rentenversicherung. Im Gegensatz dazu stehen der Rentenversicherung analoge Kürzungsbeschlüsse für die Beamtenversorgungssysteme aber weiter aus. Derartige Übertragungen auf diese zweitgrößte Alterssicherungsinstitution Deutschlands sind jedoch dringend notwendig, denn in den kommenden zwei Dekaden werden die Einstellungswellen der späten 60er und frühen 70er Jahre in massive Pensionierungswellen umschlagen. Insbesondere die Bundesländer, deren Aufgaben in der öffentlichen Sicherheit, im Rechts- und im Bildungswesen nur mit Hilfe eines großen Personaleinsatzes zu bewältigen sind, beschäftigen mehr als zwei Drittel aller Beamten in der Bundesrepublik und repräsentieren damit den Hauptträger der zukünftigen Versorgungslasten. Davon betroffen sind vor allem die westlichen Bundesländer – aber auch die meisten neuen Länder bleiben von dieser Entwicklung nicht verschont, da sich ihr Personalaufbau der frühen 90er Jahre lediglich zwei Jahrzehnte später in entsprechender Weise niederschlägt.

Die Brisanz dieser Entwicklung besteht einerseits darin, dass den Pensionsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus dem gesamten Steueraufkommen finanziert werden müssen. Die starke Konzentration auf die Besteuerung von Arbeitseinkommen und die dadurch bedingte Abhängigkeit von der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung wird, als Folge des demographischen Trends, die Gesamteinnahmen daher deutlich sinken lassen. Auf der anderen Seite werden die Versorgungslasten aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der zurückliegenden Einstellungspolitik einen drastisch steigenden Anteil an den Gesamtausgaben einnehmen. Der daraus resultierende Druck auf die öffentlichen Haushalte birgt erneut immense Defizitgefahren, denn echte Leistungskürzungen scheinen juristisch bedenklich zu sein – gibt es doch einen gewissen Vertrauensschutz der alimentierten Beamten auf Einhaltung jener Versprechen, die in der Vergangenheit unvorsichtigerweise gegeben wurden.

Die Politik ist sich des Versorgungslastenproblems zwar in zunehmendem Maße bewusst und hat bereits mit der Absenkung des Ruhegehaltssatzes im Rahmen des Versorgungsänderungsgesetz vom

20.12.2001 versucht, die für die gesetzlich Rentenversicherten mit der so genannten modifizierten Bruttohonorarpassung einhergehenden Rentenkürzungen zu übertragen. Allerdings vermag die quasi äquivalente Übernahme der aus der sogenannten Riester-Reform resultierenden Rentenkürzungen für die Beamtenversorgung nicht zu überzeugen: die Versorgung der Beamten stellt eine im relativen Vergleich zu den Rentenversicherten deutlich größere fiskalische Herausforderung dar, die zudem auch zeitlich noch geringere Spielräume offen lässt. Dem Problem adäquat hätten eigentlich überproportionale Anpassungen stattfinden müssen, was genau nicht geschah, und auch die Übertragung der jüngsten Nachhaltigkeitsreform der gesetzlichen Rentenversicherung ist über ein Entwurfsstadium noch nicht hinausgekommen.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist eine Quantifizierung der Pensionsausgaben für die jeweiligen Länderhaushalte im Zeitablauf. Zwar wurden die Pensionsverpflichtungen in den Versorgungsberichten einzelner Länderfinanzministerien bereits beschrieben, allerdings liegen damit keine vollständigen sowie methodisch und inhaltlich vergleichbaren Ergebnisse auf Länderebene vor. Auch der kürzlich erschienene dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung liefert keine detaillierten Erkenntnisse zu den einzelnen Ländern, da dort die Versorgungsausgaben lediglich für die konsolidierte Länderebene erfasst werden. Eine ausführliche Vergleichsstudie über die Pensionsverpflichtungen der einzelnen Bundesländer fehlt deshalb bislang. Diese Lücke soll durch die vorliegende Arbeit geschlossen werden: Ziel des Beitrags ist die Quantifizierung der künftigen Pensionsausgaben für jedes Bundesland nach der derzeit gültigen Rechtslage und die Aufstellung eines entsprechenden Länderrankings. Das Ranking erlaubt nicht nur den Vergleich zwischen den Ländern, sondern ermöglicht zudem eine Interpretation der unterschiedlichen Personalpolitiken. Die Versorgungs-Steuer-Quote gibt zusätzlich Auskunft zur Entwicklung des Finanzierungsspielraumes und beantwortet die Frage, zu welchen Zeitpunkten und in welchem Umfang mit den größten Haushaltsengpässen zu rechnen ist.

Der Beitrag ist im Weiteren wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt werden die Vorgehensweise und die Ergebnisse zur Projektion von Ruhestandsbeamten, auf deren Basis die Pensionsausgaben berechnet werden, vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse des Status Quo in einem Basiszenario präsentiert und mit der explizit ausgewiese-

nen Staatsverschuldung der Bundesländer verglichen. Diesem Basiszenario werden in Abschnitt 4 zwei Reformszenarien gegenübergestellt, welche die Übertragung der zentralen Reformvorschläge der Rürup-Kommission auf die Beamtenversorgung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Pensionsausgaben darlegen. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und mögliche Handlungsalternativen aufgezeigt.

2 Methodik und Datengrundlage

Um die langfristigen Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen abschätzen und beurteilen zu können, muss zunächst die statische und jahresbasierte Sichtweise auf die öffentlichen Haushalte aufgegeben werden. Eine anerkannte Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit staatlicher Einnahmen- und Ausgabenpolitik stellt die Generationenbilanzierung dar. Sie wurde Anfang der 90er Jahre von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entwickelt, um die herkömmlichen Indikatoren staatlicher Aktivität wie z.B. Budgetdefizite oder Schuldenstand um ein langfristiges Analyseinstrument zur Beurteilung der Lastverschiebung auf zukünftige Generationen zu ergänzen. Mittels dieser Methodik ist es somit möglich, sowohl die Nachhaltigkeit bestehender Fiskalpolitik per se zu analysieren, als auch die Folgewirkungen nicht nachhaltiger Fiskalpolitik für unterschiedliche Geburtsjahrgänge (Generationen) zu quantifizieren. Die mittels der Generationenbilanzierung aufgedeckten impliziten Staatsschulden unterscheiden sich dabei regelmäßig deutlich von den offiziell ausgewiesenen expliziten Schuldenständen. Letztere geben damit, wie erwartet, ein höchstens unvollständiges Bild der langfristigen fiskalischen Gesamtsituation wieder.

Um dennoch einen Vergleichsmaßstab für die folgende Fiskalanalyse der Beamtenpolitik der deutschen Bundesländer zu setzen, wird in *Abbildung 1* zunächst ein Überblick über die bestehende „offizielle“ Pro-Kopf-Staatsverschuldung der Länder gegeben. Auffällig ist hier die immer wieder genannte hohe Verschuldung der drei Stadtstaaten, sowie die vergleichsweise hohe Verschuldung kleiner Bundesländer wie des Saarlandes und Schleswig-Holsteins. Interessant ist, dass mit Sachsen eines der fünf neuen Bundesländer unter den drei Ländern mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung rangiert.

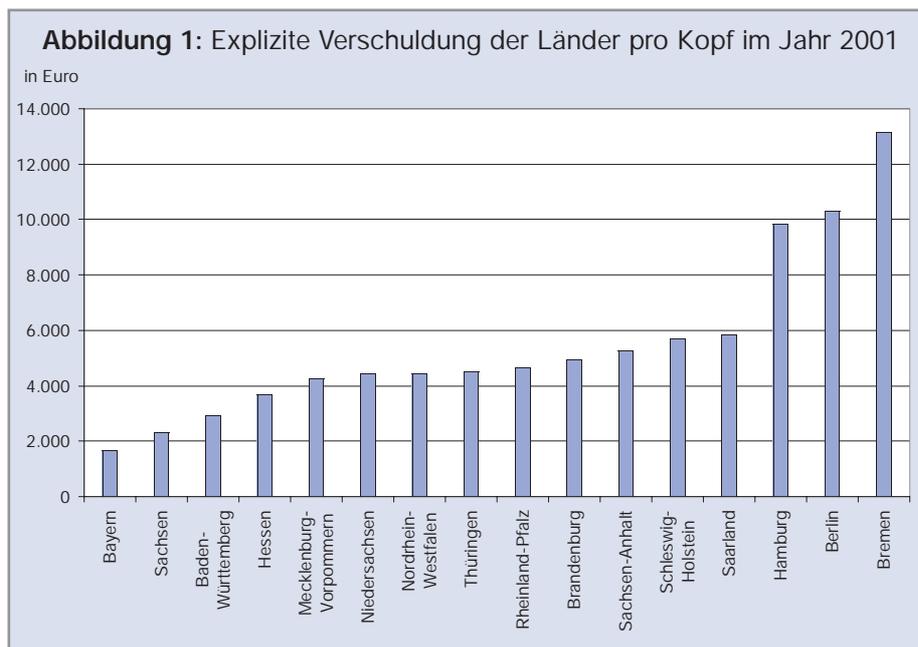
Sollen nun die tatsächlichen Schuldenstände, d.h. unter Einbezug der impliziten Staatsverschuldung, der Bundesländer aufgedeckt werden, müssen langfristige Projektionen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf Länderebene vorgenommen werden. Die Budgetseiten der jeweiligen Länderhaushalte umfassen dabei grundsätzlich alle Zahlungsströme, die zwischen privatem und staatlichem Sektor fließen. Da der Fokus dieses Beitrags jedoch auf der isolierten Betrachtung der aus der Beamtenversorgung resultierenden Zusatzlast liegt, wird hier lediglich die Entwicklung einer Ausgabenart, nämlich der Pensionsausgaben, projiziert. Die mittels dieser Vorgehensweise ermittelten zusätzlichen impliziten Verpflichtungen der Bundesländer können mithin als genau jene identifiziert werden, die allein aus der zukünftigen Versorgung der Landesbeamten resultieren.

Um dennoch zumindest einen Überblick über die grundsätzliche Vorgehensweise der Generationenbilanzierung zu erhalten, soll an dieser Stelle eine stark vereinfachte Erläuterung der Methodik erfolgen. Die verschiedenen staatlichen Einnahmen- und Ausgabenaggregate eines gewählten Basisjahres werden mittels Mikroprofilen auf die einzelnen Geburtsjahrgänge der aktuell lebenden Bevölkerung verteilt. Mithilfe eines demographischen Modells ist es nun möglich, die kohortenspezifischen Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung fortzuschreiben. Die Konsolidierung über alle Kohorten sowie die Saldierung der Einnahmen- und Ausgabenaggregate für jedes zukünftige Jahr ermöglichen die Projektion eines staatlichen Überschusses bzw. Defizits für jedes dieser Jahre. Mittels der Wahl eines geeigneten Diskontsatzes kann daraus der Barwert der kompletten zukünftigen Haushaltsentwicklung ermittelt werden. Da einem negativen Barwert per Definition keine nachhaltige Fiskalpolitik zugrunde liegen kann, spricht man in diesem Fall auch von der sogenannten Nachhaltigkeitslücke.

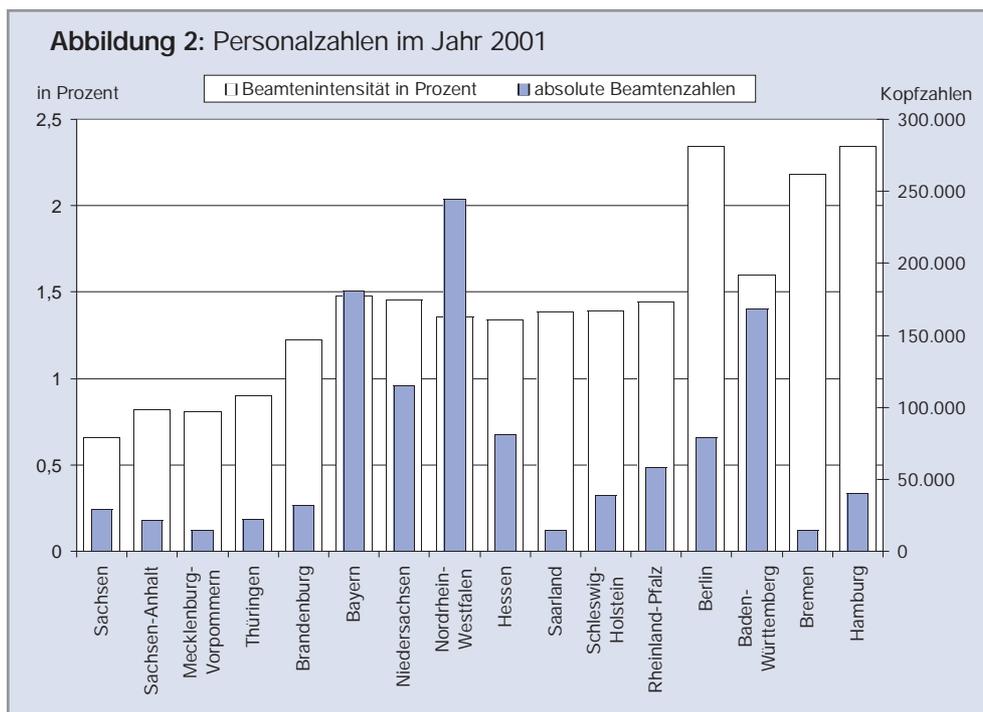
Auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde ein länderspezifisches Bevölkerungsmodell verwendet, welches die demographische Entwick-

lung separat für jedes Bundesland projiziert. Dazu werden die Annahmen zu Fertilitätsraten, Lebenserwartung und Wanderung der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts herangezogen. Zusätzlich wird im vorliegenden Modell die Migration zwischen den Bundesländern abgebildet, da diese ebenfalls wesentlichen Einfluss auf die Altersstruktur der Bevölkerung nimmt und vor allem die Abwanderung von Ost nach West erfasst. Die Projektion der Bevölkerungsentwicklung wird auch hier teils dazu verwendet, die Zahl des aktiven verbeamteten Landespersonals zu determinieren, die sich zeitlich verzögert auf die Entwicklung der Pensionäre und damit der Pensionsausgaben auswirkt.

Allerdings weicht die Projektion dieses Aggregates ansonsten von der oben beschriebenen Vorgehensweise ab: Die reine Fortschreibung der Pensionsausgaben über die jeweilige Bevölkerungsentwicklung würde die Versorgungsverpflichtungen der Länder nur unzureichend abbilden, da diese nicht von deren Bürgern als Gesamtheit, sondern nur von einer Teilpopulation, den Pensionären, verursacht werden. Diese Ausgaben müssen daher allein an die Entwicklung der Pensionärszahlen gekoppelt werden. Grundsätzlich gleicht die Projektion der Ruhegehaltsempfänger dem demographischen Modell. Auch hier wird eine Lebenserwartung und ein bestimmtes Ruhestandeintrittsverhalten zugrundegelegt. Den Ausgangspunkt für die Projektion der Pensionsausgaben bilden die Personalstands- und die Versorgungsstatistiken der Länder des Basisjahres



2001. Zu diesem Zeitpunkt standen in der Bundesrepublik insgesamt knapp 1,1 Mio. Beamte im Dienste der Länder. *Abbildung 2* liefert einen Überblick über das momentan verbeamtete Personal in absoluten und relativen Größen. Die absoluten Größen geben die Kopfzahlen wieder, die aufgrund der unterschiedlichen Ländergrößen nicht direkt vergleichbar sind. Daher werden die Beamtenzahlen ins Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung gesetzt, so dass eine relative Größe entsteht, die Beamtenintensität, die den Vergleich ermöglicht.



Insgesamt fallen in den ostdeutschen Ländern die geringsten absoluten Personalzahlen an, zwischen knapp 14.000 Beamten in Mecklenburg-Vorpommern und ca. 32.000 Bediensteten in Brandenburg. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl weisen diese Länder gleichzeitig auch die niedrigsten Beamtenintensitäten auf, wie z.B. Sachsen mit einer Quote von 0,7 % oder Brandenburg von 1,2 %. Anders ausgedrückt beschäftigt Sachsen je 1.000 Bürger lediglich 7 Landesdiener, während Brandenburg, obgleich noch immer im unteren Mittelfeld, mit 12 Beamten auf 1.000 Bürger bereits deutlich mehr Personal beschäftigt. Weit höhere Beamtenintensitäten verzeichnen die westdeutschen Flächenländer: Ihre Beamten-Einwohner-Relationen rangieren zwischen 1,3 % in Hessen und 1,6 % in Baden-Württemberg. Nordrhein-Westfalen als Land mit dem bundesweit höchsten absoluten Personalstand liegt mit seinem Beamtenanteil in Höhe von 1,4 % nahe beim Wert Hessens, so dass sich der vordergründig sehr hoch empfundene Einsatz von 240.000 Landesbediensteten für westdeutsche Verhältnisse als relativ sparsam herausstellt. Die Kosten der Kleinheit treten dagegen bei den Stadtstaaten offen zutage: Durch ihre geringe Einwohnerzahl beschäftigen sie absolut gesehen zwar nur wenig Bedienstete, weisen aber allesamt mit mehr als 2 % die höchsten Beamtenintensitäten auf.

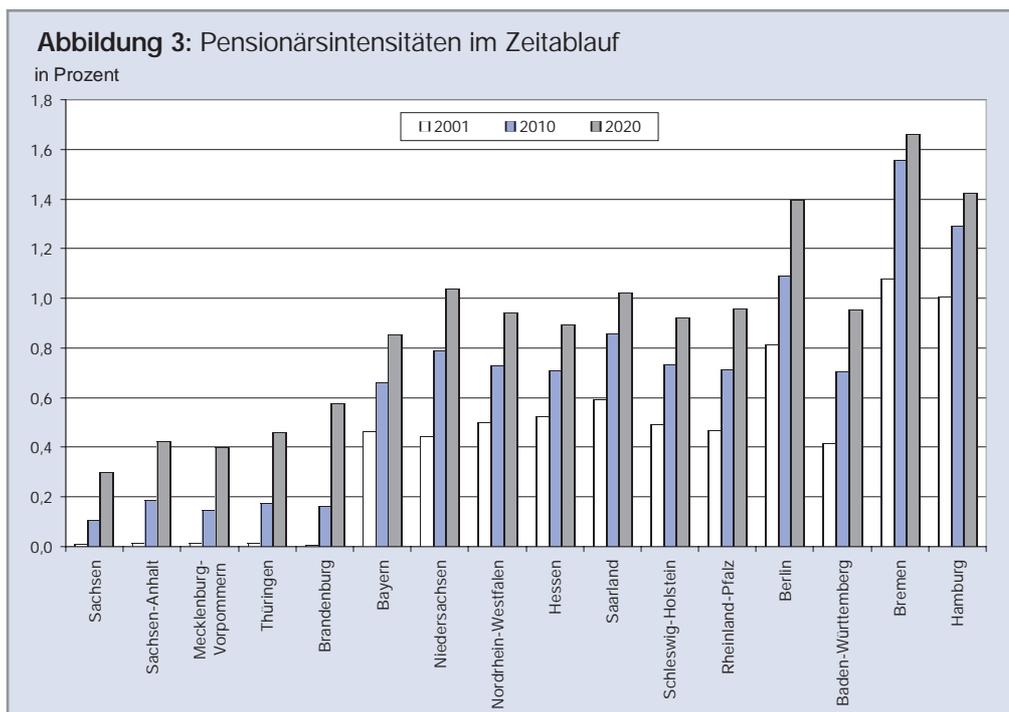
Die absoluten Personalzahlen werden nun der Projektion der Versorgungsempfänger zugrunde gelegt, wo-

bei weiterhin unterstellt wird, dass zukünftiges Personal in einem Umfang eingestellt wird, der die Relation zwischen Aktivpersonal und Wohnbevölkerung (Beamtenintensität) im Zeitablauf konstant hält. Bei einer abnehmenden Bevölkerungszahl führt dies zu sinkendem Personalstand, der sich allerdings erst nach einer zeitlichen Verzögerung auf die Entwicklung der Versorgungsempfänger auswirkt. Weiterhin wird angenommen, dass Neueinstellungen von Arbeitskräften nur im Alter zwischen 20 bis 30 Jahren erfolgen, wobei das im Basisjahr beobachtete Geschlechterverhältnis erhalten bleibt. Ferner findet keine Differenzierung des Personals in die verschiedenen Laufbahngruppen statt. Obwohl die Lebenserwartung der Beamten um drei Jahre höher liegt als jene der Wohnbevölkerung, findet diese Tatsache aufgrund derzeit nicht verfügbarer gesonderter Sterbetafeln für diese Personengruppe keinen Eingang in die Berechnungen. Ebenfalls nicht explizit berücksichtigt werden Witwen und Waisen, da hierfür Annahmen bezüglich der Entwicklung der Relationen zwischen ihnen und den Ruhegehaltsempfängern getroffen werden müssten. Der durchschnittliche Ruhestandseintritt der Beamten liegt bei einem Alter von 59,1 Jahren.

Die Entwicklung der Ruhegehaltsempfänger wird in *Abbildung 3* erneut im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen als Pensionärsintensitäten wiedergegeben. Aus Gründen der Anschaulichkeit beschränkt sich die Darstellung der Projektionsergebnisse auf die Jahre 2001, 2010 und 2020.

Auch unter Verzicht auf die Darstellung absoluter Zahlen fällt in Abbildung 3 die Dynamik der „Pensionierungsflut“ sofort auf. Zwischen den Jahren 2001 bis 2020 findet in allen Ländern ein mehr oder minder starker Anstieg der Pensionärsintensitäten statt. Dabei schlagen sich die unterschiedlichen historischen Rahmenbedingungen der Personalpolitik in Ost und West und den Stadtstaaten direkt in voneinander abweichenden Niveaus nieder. Die günstigsten Ent-

wicklungen der Pensionärs-Einwohner-Relationen lassen sich folgerichtig in den neuen Ländern finden. Dies liegt zum einen an der jüngeren Altersstruktur des dortigen Personals, das erst nach dem Jahr 2020 pensioniert wird, zum anderen muss darauf hingewiesen werden, dass diese Länder im Basisjahr so gut wie keine Versorgungsempfänger ausweisen und somit ohne „Erblasten“ starten. Im Detail steigen für Sachsen und Brandenburg bei Ausgangswerten von fast 0 % die Pensionärsintensitäten innerhalb der kommenden 20 Jahre auf knapp 0,3 bzw. 0,6 %. Die Anteile der neuen Länder steigen zwar nach 2020 weiter an, erreichen aber selbst dann nicht das Niveau der westdeutschen Länder, da bereits im Ausgangsjahr (verbeamtetes) Personal sparsamer eingestellt wurde (vgl. Abbildung 2), wodurch die Entwicklung der Versorgungsempfänger von vornherein gedämpft wird. Richtet man den Blick auf die westlichen Bundesländer, lässt sich an Bayern folgende Entwicklung skizzieren: Hier steigt, exemplarisch für alle westlichen Flächenländer, bis zum Jahr 2020 die Versorgung von fünf Pensionären je 1.000 Einwohner auf knapp neun zu versorgende Beamte. Diese nahezu für alle westdeutschen Länder geltende Verdopplung der Pensionärsintensität resultiert aus dem massiven Wechsel des Personals vom aktiven Dienst in den Ruhestand in den nächsten 20 Jahren. Ein ähnliches, jedoch weitaus beunruhigenderes Bild offenbart sich bei den Stadtstaaten: Ihre beträchtlichen Beamtenintensitäten (vgl. Abbildung 2) führen bereits heute zu den höchsten Pensionärsintensitäten in der Bundesre-



publik und entwickeln sich auch mittel- und langfristig weiterhin stark in diese Richtung. Berlin und Bremen beispielsweise müssen im Ausgangsjahr für ungefähr acht bzw. elf Ruhestandsbeamten je 1.000 Bürger aufgenommen, zwei Dekaden später steigen ihre Belastungen auf 14 bzw. 16 Pensionäre je 1.000 Einwohner.

Der Vergleich zwischen Berlin und Bremen ist auch wegen des folgenden Aspektes interessant: Trotz der höheren Beamtenintensität, die Berlin aufweist, steigen die Pensionärsanteile hier bis zum Jahr 2020 weniger stark als in Bremen. Dies ist durch das Vorliegen unterschiedlicher Altersstrukturen der Beamten in beiden Ländern zu erklären. Die Stadt Berlin weist zwar den höchsten Personalanteil aller Länder auf, sie verfügt allerdings – bedingt durch die Fusion West- und Ost-Berlins – über eine weitaus jüngere Altersstruktur ihrer Bediensteten, als es eben in Bremen der Fall ist. Dadurch verteilt sich die Pensionierungswelle Berlins über einen längeren Zeitraum, also auch über das Jahr 2020 hinaus, so dass die Entwicklung der Pensionäre bis dahin etwas moderater ausfällt. Welche Konsequenzen mit dem Alterungsprozess im öffentlichen Dienst für die Länderhaushalte verbunden sind, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

3 Die Entwicklung der Versorgungsausgaben – Basisszenario

Es werden zunächst die Versorgungsausgaben der Länder im Status quo vorgestellt. Die allgemeingültige begriffliche Definition der Versorgungsausgaben umfasst in der Regel die Summe der Pensionsbezüge und die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger. Vorliegend werden nur die reinen Pensionsverpflichtungen der Länder berücksichtigt. Abgesehen von der Entwicklung der Ruhegehaltsempfänger stellen die Versorgungsbezüge einen weiteren Bestimmungsfaktor der Pensionslasten dar. Diese resultieren aus der Laufbahn, der Dienstzeit, der Höhe des Ruhegehaltsatzes und dem Durchschnitt der letzten drei ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge eines Anwärters. Der Status quo der Beamtenversorgung beinhaltet folgende Änderungen durch das Versorgungsänderungsgesetz von 2001: Der jährliche Ruhegehaltssatz in Höhe von 1,875 % wird für die Jahre zwischen 2003 bis 2010 sukzessive in acht Schritten bei jeder in diesen Jahren durchgeführten Besoldungsanpassung auf schließlich 1,79375 % abgesenkt. Dies bedeutet für zukünftige wie bereits bestehende Versorgungsempfänger ab dem Jahr 2011 eine Minderung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 auf 71,75 % der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge. Zusätzlich werden ab dem 1.1.2002 Bezüge aus Witwen- und Witwerrenten von 60 auf 55 % der Pensionen des verstorbenen Ehegatten gesenkt. Neben den genannten Kürzungen werden die Beamten in die Förderung der privaten Altersvorsorge einbezogen und Abschläge bei vorgezogenem Ruhestand oder Dienstunfähigkeit in Höhe von 3,6 % per annum eingeführt (jedoch maximal 10,8 %). Ferner wird die Bildung der Versorgungsrücklage aus den um 0,2 % verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zwischen 2011 und 2017 wieder aufgenommen. Für die Pensionslasten

werden die geltenden Durchschnittsbezüge der jeweiligen Länder im Basisjahr unter der Berücksichtigung der Entwicklung der Ruhestandsbeamten fortgeschrieben.

Wie aus Abschnitt 2 deutlich hervorging, unterscheidet sich die Entwicklung der Versorgungsempfänger in den Ländern teilweise erheblich. Während im Westen die Anzahl der Pensionäre im Jahr 2020 bereits den Zenit erreicht, beginnt zu diesem Zeitpunkt der Versorgungsausgabendruck im Osten gerade erst anzusteigen. Um diese zeitlich auseinanderfallenden Zahlungsverpflichtungen der Länder vergleichbar zu machen, müssen die Pensionslasten einer Barwertbetrachtung unterzogen werden. Dazu werden die Ausgaben unter der Annahme einer Wachstumsrate g von 1,5 % und eines Zinssatzes r von 3 % auf das Basisjahr 2001 diskontiert und summiert. Auch hier empfiehlt sich die Normierung der Barwerte auf die Landesgröße, indem sie ins Verhältnis zu den Barwerten der jeweiligen künftigen Steuereinnahmen gesetzt werden. Zusätzlich kann dadurch die Last der Pensionsausgaben unmittelbar im Rahmen der länderspezifischen Möglichkeiten beurteilt werden. Die Barwert-Relationen geben also an, wieviel Prozent der künftigen Einnahmen die Länder zur Bedienung der zukünftig anfallenden Pensionsansprüche ihrer Beamten aufwenden müssen. Das vergleichende Ausmaß der Verpflichtungen der Länder aus ihrer vergangenen und gegenwärtigen Personalpolitik lässt sich am aufgestellten Ranking in *Abbildung 4* ablesen.

Abbildung 4: Barwertrelation der Versorgungsausgaben zu Steuereinnahmen (Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3 \%$)

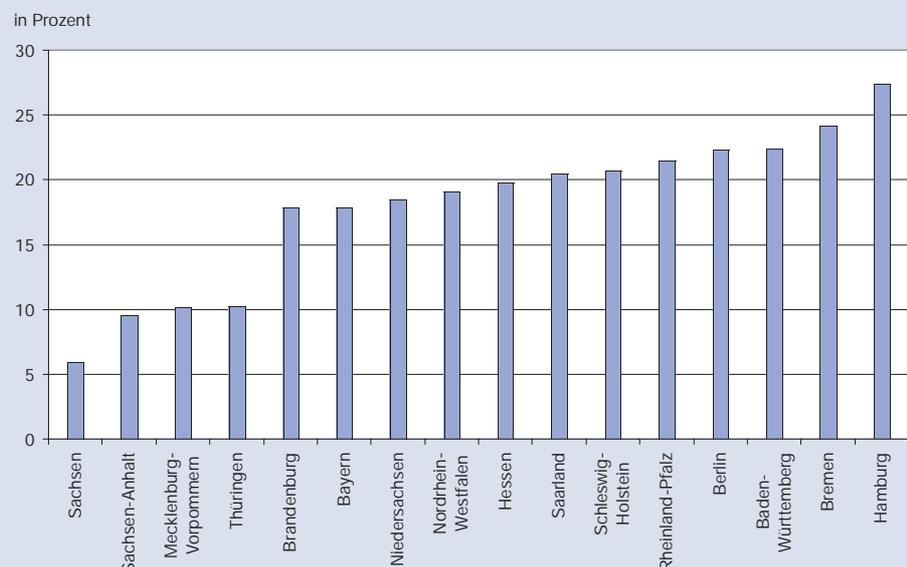
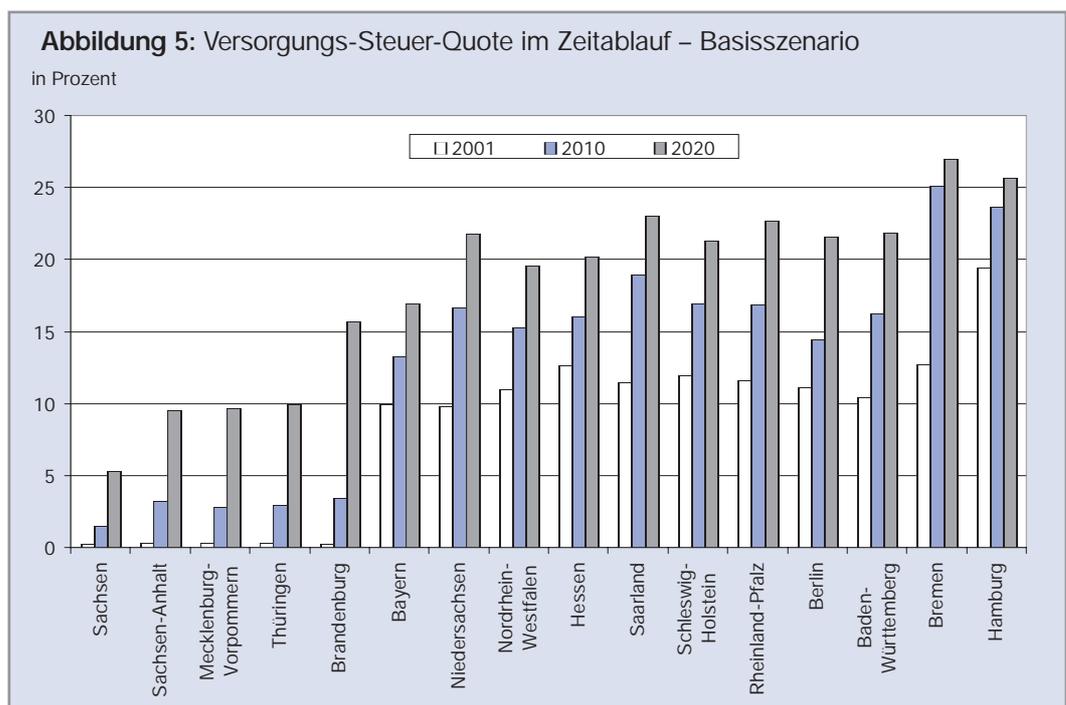


Abbildung 4 zufolge werden die Länder zwischen sechs und 27 % ihrer künftigen Steuereinnahmen für die Versorgungsleistungen aufwenden müssen. Die neuen Bundesländer weisen dabei erwartungsgemäß die niedrigsten Belastungen auf. So muss z.B. Sachsen mit knapp 6 % seiner zukünftig eingenommenen Steuern über alle Länder hinweg am wenigsten für die Einlösung seiner Versorgungsversprechen aufwenden. Der jüngeren Vergangenheit der ostdeutschen Länder wird durch den langfristigen Betrachtungshorizont Rechnung getragen, der auch die Pensionierung der in den 90er Jahren eingestellten Beamten umfasst. Doch trotz Berücksichtigung dieses Sachverhaltes bleiben die Belastungen aus Versorgungszusagen im Osten aufgrund nicht vorhandener Versorgungshypotheken niedriger als im Westen. Dort schwanken die Barwert-Relationen um Größen zwischen 18 und 22 % der künftigen Steuereinnahmen. Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden, mit Belegung der Positionen im vorderen Mittelfeld, wohl am ehesten in der Lage sein, die Pensionslasten zu schultern. Dies kann man bei den Stadtstaaten, die sich auf den hintersten Plätzen wiederfinden, nicht hoffen. Bremen und Hamburg müssen, vom heutigen Zeitpunkt aus betrachtet, 24 bzw. 27 % ihrer künftigen Steuereinnahmen für Pensionen ausgeben. Berlin positioniert sich überraschenderweise noch vor Baden-Württemberg, obwohl die Stadt die höchste Beamtenintensität der Bundesrepublik aufweist und in der Entwicklung der Pensionärsrelationen den beiden Hansestädten in nichts nachsteht (vgl. Abb. 2 und 3). Wie aber bereits beschrieben, unterliegen die Beamten der Hauptstadt einer weitaus günstigeren Altersstruktur als andernorts, so dass die Pensionierungen über einen längeren Zeitraum hinweg verteilt werden. Ähnlich wie bei den neuen Ländern kommt es dadurch bei der Barwertbetrachtung, die spätere Zahlungen stärker diskontiert, zu einer verhältnismäßig besseren Situation.

Die dargestellten Barwert-Relationen geben bisher nur Auskunft über die Größenordnung der gesamten Zahlungsverpflichtungen und deren langfristige Bedeutung für die Länderhaushalte. Sie beantworten jedoch nicht die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Pensionslasten die größten finanziellen Herausforderungen in den Ländern hervorrufen. Diese werden umgehend ersichtlich, wenn man die Entwicklung der Versorgungs-Steuer-Quote, also das Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Steuereinnahmen, heranzieht. *Abbildung 5* gibt für jedes Land die Versorgungs-Steuer-Quote für die Jahre 2001, 2010 und 2020 wieder.

Aus der obigen Abbildung lässt sich zunächst vor allem eine Erkenntnis ableiten: Die Pensionslasten werden im Zeitablauf immer größere Teile der Steuereinnahmen aufzehren. Der Höhepunkt der Finanzierungsgänge wird in den meisten Ländern im Jahr 2020 erreicht werden, wobei wiederholt die regionalen Unterschiede zu betonen sind. In den neuen Ländern steigt die Versorgungs-Steuer-Quote innerhalb von 20 Jahren von weniger als 1 % auf bis zu 16 % der Steuereinnahmen. Sachsen profiliert sich abermals als Ausnahmeerscheinung und verzeichnet für alle drei Zeitpunkte die bundesweit niedrigsten Versorgungs-Steuer-Quoten. Die Anteile in den anderen ostdeutschen Ländern klettern im Jahr 2020 auf 9 bis 16 % und nähern sich damit den westdeutschen Werten des Jahres 2001 an. Im Westen nehmen die Pensionslasten bis zum Ende des dar-



gestellten Zeitraumes zwischen 17 % der Steuereinnahmen in Bayern und 27 % der Einnahmen in Bremen in Anspruch. Damit verdoppeln sich für fast alle alten Länder bis zum Jahr 2020 die Anteile, wobei hier nochmals die besonderen Probleme der Stadtstaaten, insbesondere der beiden Hansestädte, hervorgehoben werden müssen: Bremen und Hamburg werden die massivsten Finanzierungsschwierigkeiten bekommen, da sie

schließlich mehr als 25 % ihrer Einnahmen für Pensionszusagen aufwenden müssen. Mit anderen Worten wird jeder vierte Euro, den die Bürgermeister im Jahr 2020 in Bremen und Hamburg an Steuereinnahmen zur Verfügung haben, für einen pensionierten Landesbeamten verwendet.

Die westlichen Länder sind ab dem Jahr 2020 sprichwörtlich über den Versorgungsberg, d.h. die Pensionslast wird ihren Höhepunkt bis dahin ungefähr erreichen und danach langsam abklingen. Erst dann setzen in den neuen Ländern die Pensionierungen verstärkt ein, welche die bis dahin noch maßvollen Versorgungs-Steuer-Quoten in die Höhe treiben und schließlich zu ähnlichen Werten wie in den alten Ländern führen. Langfristig müssen also auch zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen etwa ein Viertel der Ein-

nahmen zur Erfüllung der Versorgungszusagen aufgewendet werden. Die skizzierte Entwicklung verdeutlicht die Gefährdung der Handlungsfähigkeit der Länder und den dringenden Reformbedarf in der Beamtenversorgung.

In diese Richtung weisen auch die abgeleiteten Ergebnisse der *Abbildungen 6* und *7*. In Abschnitt 2 wurde bereits erläutert, aus welchen Gründen eine

Abbildung 6: Explizite Verschuldung und bestehende Pensionsverpflichtung pro Kopf (Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3,0 \%$)

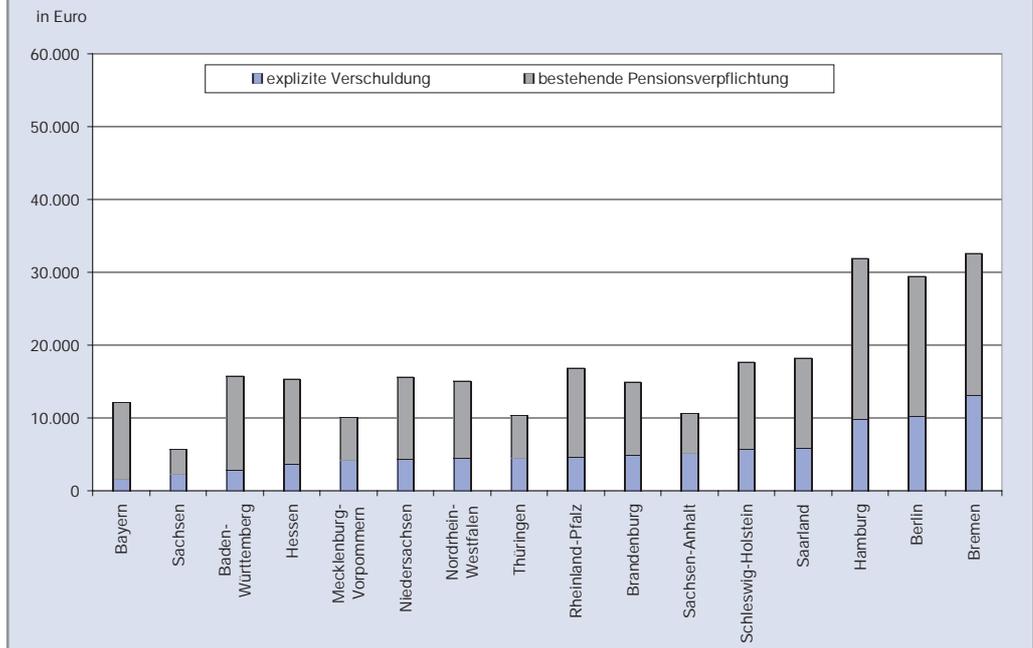
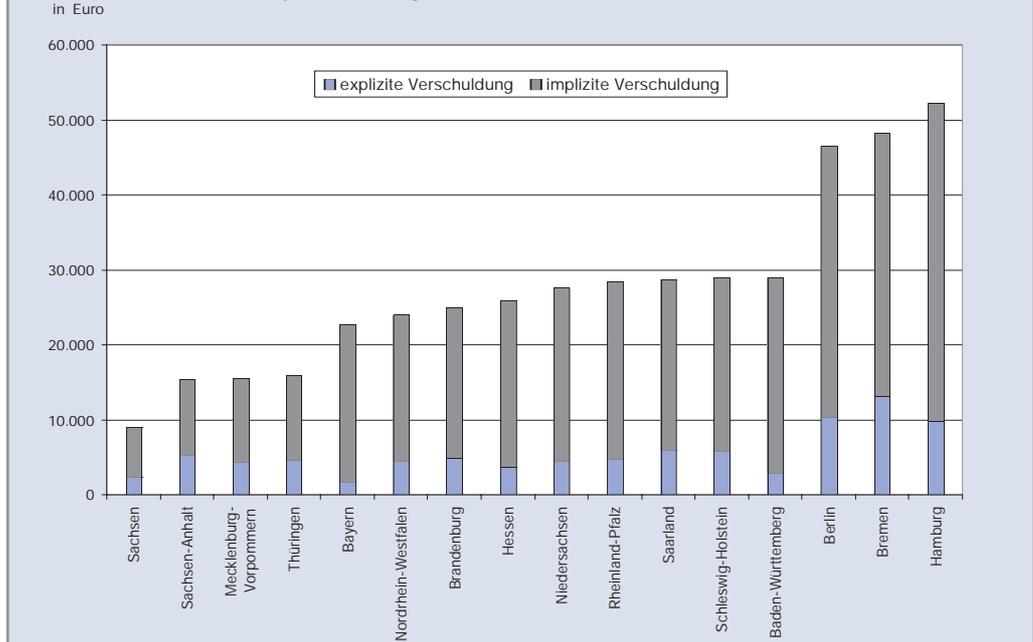


Abbildung 7: Explizite und implizite Verschuldung pro Kopf – Basisszenario (Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3,0 \%$)



alleinige Betrachtung der expliziten Staatsverschuldung als Indikator fiskalischer Stabilität wenig sinnvoll erscheint. Ergänzt man die in Abbildung 1 aufgezeigte Pro-Kopf-Staatsverschuldung der einzelnen Bundesländer nun allein um die Barwerte der aktuell bestehenden Pensionsverpflichtungen (Abb. 6) als ein Teil der bestehenden impliziten Verpflichtungen, so wird deutlich, dass die explizite Staatsverschuldung nicht im Mindesten in der Lage ist, als geeigneter Indikator für die finanziellen Belastungen der Zukunft zu dienen. Noch deutlicher wird das Bild, wenn auch die Versorgungslasten der zukünftig eingestellten Beamten mit in die Betrachtung einbezogen werden (Abb. 7). Lediglich bei den Stadtstaaten besteht eine gewisse Konsistenz hinsichtlich der kritischen Position sowohl bei exklusiver Betrachtung der expliziten Staatsverschuldung als auch unter Berücksichtigung der Pensionsverpflichtungen. Dagegen fallen Bundesländer wie Hessen und insbesondere Baden-Württemberg bei Betrachtung der umfassenden langfristigen Verpflichtungen deutlich zurück. Die verhältnismäßig gute Positionierung der östlichen Bundesländer sind vollständig mit den oben beschriebenen historischen Gegebenheiten zu erklären. Auch hier sei aber noch einmal betont, dass die besonders gute Position von Sachsen, auch im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern, auf das dort besonders moderate Einstellungsverhalten zurückzuführen ist. Dies mag als Hinweis dienen, dass mittels politischer Steuerung durchaus die langfristigen Entwicklungen in gewünschte Bahnen gelenkt werden können. Im nächsten Abschnitt sollen daher in einem Reformszenario die Effekte zweier Politikvorschläge vorgestellt werden.

4 Die Entwicklung der Versorgungsausgaben – Reformszenario

Das folgende Reformszenario stellt die Entlastungswirkungen für die Landeshaushalte dar, würden die beiden bereits erwähnten Vorschläge der Rürup-Kommission zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung angewendet. Dabei handelt es sich konkret um die Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre und um die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors.

Der Vorschlag zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenzugangsalters sieht die Verlängerung der Lebensarbeitszeit respektive die Verkürzung der Rentenbezugszeit um zwei Jahre vor, die in einer Übergangsphase zwischen 2011 und 2035 stattfinden soll. Erst ab dem Jahr 2035 tritt die volle Wirkung der Regelung in Kraft. Durch die relativ lange Übergangsphase und die nur langsame lineare Anpassung des Rentenzugangsalters können bei der Anwendung dieser Maßnahme auf die Regelaltersgrenze von Beamten jedoch nur geringe Entlastungseffekte erzielt werden, da bis zu ihrer vollen Wirkungskraft der Großteil der heutigen Beamten bereits in den Ruhestand getreten ist.

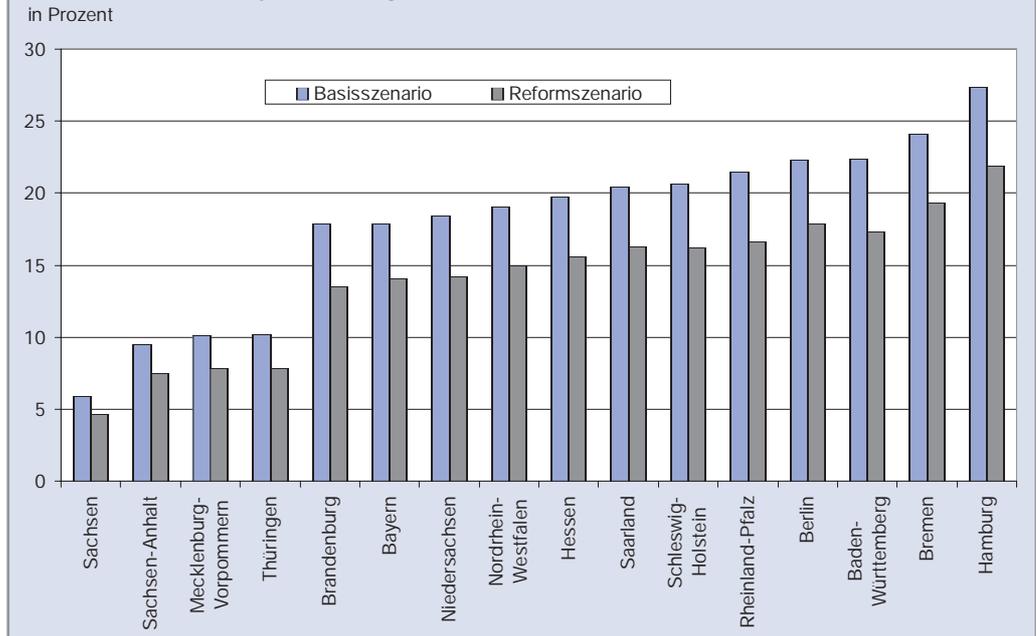
Der Einfluss des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Höhe der Versorgungslast ist weitaus effektiver. Dieser modifiziert die Rentenformel und führt dazu, dass bei Zunahme der Beitragszahler höhere, bei Zunahme der Rentner geringere Rentenanpassungen vorgenommen werden. Im Gegensatz zur Erhöhung der Regelaltersgrenze wurde diese Maßnahme in die Gesetzgebung aufgenommen und hat drastische Absenkungen der Renten und, bei entsprechender Übertragung auf die Beamtenversorgung, der Pensionsbezüge zur Folge. Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt dabei nicht nur auf die Relation der Rentenempfänger zu den Beitragszahler ab (Rentenquotient), sondern berücksichtigt zudem die Lebenserwartung, die Geburtenentwicklung, die Wanderungsbewegungen und das Erwerbspersonenpotenzial. Der in dieser Studie zugrundegelegte Rentenquotient basiert auf dem Rentenquotient der Bundesrepublik, da die demographische Entwicklung der Bundesländer stark voneinander abweicht. Der im Nachhaltigkeitsfaktor enthaltene Wert α , welcher über die intergenerative Belastung entscheidet, wurde in den Kalkulationen auf den gesetzlich festgeschriebenen Wert von 0,25 gesetzt. *Abbildung 8* veranschaulicht die Wirkung der beiden Maßnahmen auf die Pensionslasten der Länder im Vergleich zum oben beschriebenen Basiszenario.

Der Vergleich des Reformszenarios mit dem Basiszenario in *Abbildung 8* zeigt über alle Länder hinweg deutliche Entlastungseffekte, wobei ihre Rangfolge weitestgehend erhalten bleibt. Auch hier unterliegen die ostdeutschen Länder nach den Reformbemühungen den niedrigsten Belastungen. Ihre Barwert-Relationen zwischen Versorgungsausgaben und Einnahmen sinken um 1 bis 5 Prozentpunkte. Diese stehen gleichbedeutend für Einsparungen in Höhe von 4 bis 13 Milliarden Euro. Stellvertretend für

den Osten lässt sich am Beispiel Brandenburgs, das im Basisszenario die höchste Belastung im Osten verzeichnet, die Reduzierung der Belastung von 18 auf 13 % veranschaulichen. Während die Reihenfolge der neuen Länder unverändert bleibt, wechseln die alten Länder teilweise ihre Positionen. Dies liegt lediglich daran, dass sich ihre Barwert-Relationen im Basis-szenario nur minimal voneinander

unterscheiden und es dadurch bei Variablenänderungen zu Variationen im Ranking kommen kann. Bayern behält seine Spitzenposition unter den alten Flächenländern und ist in der Lage, seine künftige Belastung aus den Versorgungsausgaben von 18 auf 14 % der Steuereinnahmen zu senken und dadurch Kosteneinsparungen in Höhe von ungefähr 56 Mrd. Euro zu erzielen. Selbst bei den besonders belasteten Bundesländern Bremen und Hamburg sinken die Pensionslasten um fünf bzw. 15 Mrd. Euro, so dass die Anteile ihrer Versorgungszusagen von 24 auf 19 % bzw. von 27 auf 22 % der diskontierten Summe der zukünftigen Steuereinnahmen absinken. Analog zum Basisszenario wird auch hier die Versor-

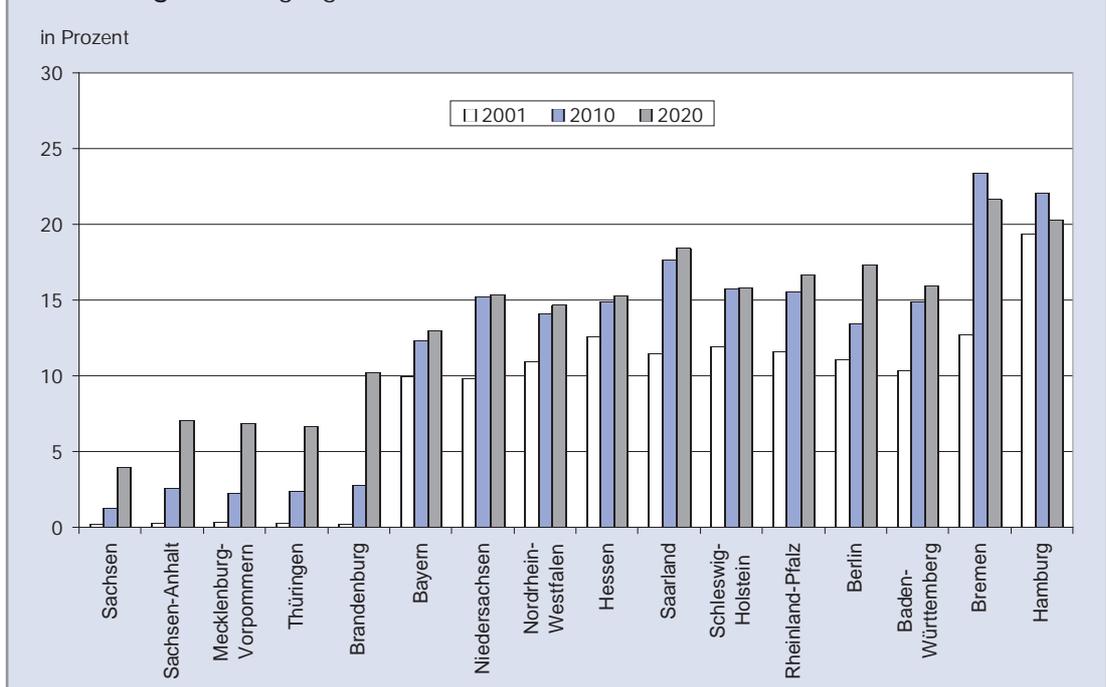
Abbildung 8: Barwertrelation der Versorgungsausgaben zu Steuereinnahmen (Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3,0 \%$)



gungs-Steuer-Quote dargestellt. Aus Abb. 9 lässt sich die Dämpfung des Anstiegs der Pensionsanteile durch die Reformmaßnahmen ablesen.

Vergleicht man die Versorgungs-Steuer-Quoten aus Abbildung 9 zusätzlich mit denen aus Abbildung 5, so sind die Entlastungseffekte klar ersichtlich: Der Anstieg des Ausgabenanteils an den Steuereinnah-

Abbildung 9: Versorgungs-Steuer-Quote im Zeitablauf – Reformszenario



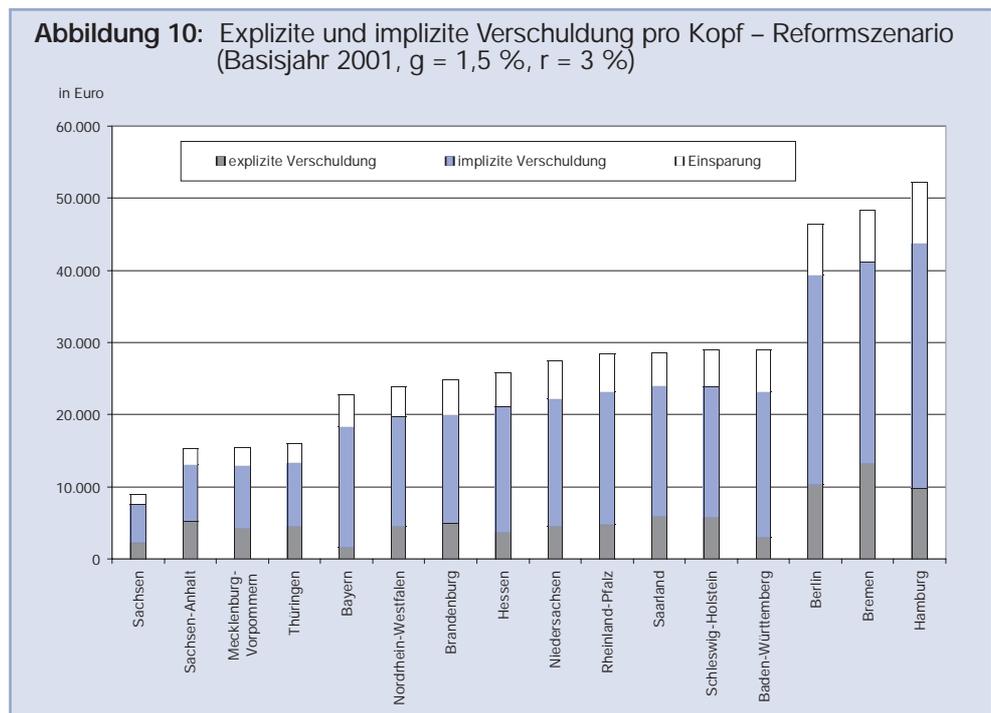
men fällt in allen Ländern flacher aus als im Basis-szenario. So steigt im Osten, am Musterbeispiel Sachsen, die Versorgungs-Steuer-Quote bis 2020 nicht mehr auf 5, sondern lediglich auf 4 % der in diesem Jahr für den Landeshaushalt vereinnahmten Steuern. In den alten Bundesländern werden die Entlastungswirkungen noch deutlicher: Im Basisszenario erreichen die Ausgabenanteile in den Jahren 2001, 2010 und 2020 Werte in Höhe von durchschnittlich 10, 15 und 20 % (vgl. Abb. 5), dagegen wird diese rasant ansteigende Entwicklung im Reformszenario nun gedrosselt. Durch die Reformmaßnahmen steigt der Anteil der Pensionsausgaben an den Einnahmen in den Flächenländern bis 2010 im Schnitt nur noch auf 15 % an, um dann im Jahr 2020 auf etwa diesem Niveau bei ca. 15 bis 18 % zu verharren. Dadurch kann die Zuwachsrate der Versorgungs-Steuer-Quote von knapp 100 auf 30 % des jeweiligen Ausgangswertes reduziert werden. Dies lässt sich konkret am Beispiel Bayerns veranschaulichen: Die Versorgungs-Steuer-Quote des Freistaates erreicht für 2001, 2010 und 2020 im Basisszenario Werte von 10, 13 und 17 %. Nach der Reform belaufen sich diese auf lediglich 10, 12 und 13 %. Mit niedrigeren Ausgabenanteilen können auch die zwei Stadtstaaten auf den letzten Positionen des Rankings rechnen, wobei sich ihre Verläufe allerdings von jenen der anderen westdeutschen Länder unterscheiden.

Bis zum Jahr 2010 steigen die Versorgungs-Steuer-Quoten in Bremen und Hamburg an, um danach sogar abzusinken, wohingegen in den anderen westdeutschen Ländern die Pensionsanteile auf den im Jahr 2010 erreichten Werten verharren. Die Erklärung zu diesem scheinbar außergewöhnlichen Verlauf liefert die Entwicklung der Pensionärsrelationen aus Abb. 3: In Bremen und Hamburg finden die Pensionierungen hauptsächlich in den nächsten zehn Jahren statt, was in der Abbildung deutlich am starken Anstieg im Jahr 2010 zu erkennen ist.

Danach steigt die Zahl der Pensionäre nur noch leicht an, wenngleich das hohe Niveau beibehalten wird. Dagegen erfolgt dieser Trend in den großen Ländern erst zwischen 2010 und 2020. Zu welchem Zeitpunkt auch immer die Beamten pensioniert werden, das Reformszenario zeigt, dass durch die Maßnahmen die Versorgungslasten gesenkt werden können, diese aber bei weitem nicht ausreichen, um den Anstieg des Ausgabenanteils auf das bereits heute sehr hohe Niveau von durchschnittlich 10 % zu begrenzen.

Um die Quote konstant auf diesem Wert zu halten, müsste die Regelaltersgrenze weiter von 67 auf 69 Jahre angehoben und der Wert alpha des Nachhaltigkeitsfaktors auf 0,5 heraufgesetzt werden. Bei diesem weitreichenden Vorschlag kommen allerdings berechnete Zweifel über die Umsetzung auf, zumal es ohnehin fraglich scheint, ob bereits die bescheidenere Forderung nach einer grundsätzlichen Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Beamtenversorgung kurzfristig Eingang in die Gesetzgebung findet.

Diese Einschätzung der Wirksamkeit des vorgeschlagenen Reformpaketes wird auch gestützt, wenn man die durch die Reformen bedingte Reduktion der impliziten Verpflichtungen in *Abbildung 10* betrachtet. Zwar kann die zusätzliche implizite Staatsverschuldung für jedes Bundesland deutlich eingedämmt werden, doch noch immer würden sich die wahren



Schuldenstände der Bundesländer deutlich von den expliziten Verschuldungen unterscheiden. Da die Reformmaßnahmen annahmegemäß auf alle Länder übertragen wurden, wird die Reihenfolge der einzelnen Länder hinsichtlich ihrer Belastungssituation dadurch nicht berührt. Gegeben, dass der vorliegende Entwurf des VersorgNG einen noch moderateren Ansatz verfolgt, sollten die Bundesländer nicht zuviel langfristige Entlastung ihrer Haushalte von diesen Maßnahmen erwarten.

6 Zusammenfassung

Die vorgelegten Ergebnisse zu den gegenwärtigen Versorgungsverpflichtungen der Länder wie auch jene Verpflichtungen, die selbst nach einschneidenden Reformen verbleiben, sind mehr als besorgniserregend. Um es auf den Punkt zu bringen: Die expliziten Staatsschulden aller Bundesländer zusammen genommen betragen 16,7 % des Bruttoinlandsprodukts, also fast ein Fünftel des Wertes aller in Deutschlands produzierten Waren und Dienstleistungen oder etwa ein Drittel aller Schulden der Gebietskörperschaften. Wenn man dieser „offiziellen“ Statistik traut, dann sind Länder wie Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg jene, die am geringsten und Länder wie Hamburg, Berlin und Bremen jene, die am meisten zu diesen Lasten für zukünftige Generationen beitragen.

Bedenkt man, dass mit dem Alimentierungsprinzip für die gegenwärtig verbeamteten Staatsdiener Leistungsversprechen für die Zukunft eingegangen worden sind, die jedes Unternehmen mit entsprechenden Rückstellungen in seine Bilanz einbeziehen müsste, dann würde ein richtig bilanzierender Landeshaushalt in der Summe mehr als das Doppelte, nämlich 43,7 % des BIP zusätzlich ausweisen müssen. Wohlgermerkt, diese Zahl wird nur deshalb in den Haushalten verschwiegen, weil der Staat auch auf Länderebene rein kameralistisch budgetiert und nicht – wie von jedem Kleinstunternehmen erwartet – den seit Jahrhunderten entwickelten Leitlinien der doppelten Buchführung folgt. Nach Maßgabe dieser „inoffiziellen“ Statistik sind die ostdeutschen Länder jene, die den geringsten und wiederum die westdeutschen Stadtstaaten, die den höchsten Anteil an diesen versteckten Lasten für zukünftige Generationen beitragen. Die Besonderheit der ostdeut-

schen Bundesländer erklärt sich hierbei allerdings nicht durch eine sonderlich zukunftsorientierte Einstellungspolitik, sondern allein durch die Tatsache, dass keine überkommenen Beamtenapparate existieren können. Alle westdeutschen Flächenländer tragen durchschnittlich und mit fast keiner Varianz zu den Gesamtlasten bei. Der Grund für diese erheblichen Versorgungslasten und ihre Divergenz auf Länderebene resultiert daraus, dass sich die Anzahl der Bediensteten im Westen in den zwei Jahrzehnten zwischen 1960 und 1980 schlichtweg verdoppelt hat.

Nochmals anders sieht das Bild aus, wenn man sich klar macht, dass es nicht nur um die für den bestehenden Beamtenapparat eingegangenen Versprechungen geht, sondern auch um die in Zukunft einzustellenden Landesdiener und damit indirekt um die Hebelwirkung der Altersstruktur des gegenwärtigen Personals geht. Mit anderen Worten, auch mit den notwendigen Neueinstellungen handelt man sich Lasten ein, die zukünftige Steuerzahler der Länder zu tragen haben. Da aber zugleich die Steuerkraft von der Altersstruktur der gesamten Landesbevölkerung sowie den Zuwanderern aus anderen Bundesländern abhängt, muss zur wirklichen Erfassung aller impliziten Lasten eine Relation aus dem Barwert der Gesamtversorgungslasten im Verhältnis zur zukünftigen Steuerkraft gebildet werden. Diese Barwertrelation ist der wahre Indikator für die Nachhaltigkeit der Länderfinanzen hinsichtlich der Beamtenversorgung. Insgesamt kommen hierdurch implizite Lasten in Höhe von weiteren 41,5 % des BIP hinzu. Und es sind weiterhin Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg, die relativ gut dastehen, während Berlin, Bremen und Hamburg die Schlusslichter dieses Rankings bleiben. Auch hier gilt für alle anderen westdeutschen Länder, dass sie durchschnittlich und mit fast keinerlei Streuung zum Gesamtbild beitragen. Nebenbei bemerkt, das Land Berlin schneidet als Stadtstaat nur deshalb tendenziell eher besser ab als die anderen, weil Berlin quasi ein *mixtum compositum* zwischen Ost und West darstellt. Tatsächlich handelt es sich bei diesem Bundesland eher um einen sicheren Kandidaten für das neben Bremen und das Saarland nächste haushaltsnotleidende Land im Länderfinanzausgleich.

Offensichtlich geben die expliziten Staatsschulden auf Länderebene kein korrektes Bild von den wahren Lasten für zukünftige Generationen ab. Zu der Spitze

Bundesland		2001	2010	2020	2030	2040
Baden-Württemberg	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	2.075	3.550	4.916	4.787	4.558
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	2.075	3.254	3.589	3.648	3.491
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	10,4	16,2	21,8	22,0	21,6
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	10,4	14,8	15,9	16,7	16,5
Bayern	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	2.331	3.426	4.490	4.560	4.370
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	2.331	3.194	3.439	3.484	3.351
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	9,9	13,2	16,9	17,8	17,7
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	9,9	12,3	13,0	13,6	13,6
Berlin	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	1.176	1.601	2.084	2.312	2.175
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	1.176	1.493	1.676	1.767	1.661
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	11,1	14,4	21,6	25,2	24,7
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	11,1	13,4	17,4	19,3	18,8
Brandenburg	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	15	225	819	1.293	1.211
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	15	181	541	869	954
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	0,2	3,4	15,6	27,0	27,3
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	0,2	2,7	10,2	18,1	21,5
Bremen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	312	433	460	386	333
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	312	404	362	307	253
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	12,7	25,1	26,9	24,4	22,0
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	12,7	23,3	21,1	19,4	16,7
Hamburg	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	844	1.119	1.259	1.251	1.169
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	844	1.047	997	955	877
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	19,4	23,6	25,6	26,5	25,6
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	19,4	22,1	20,3	20,2	19,2
Hessen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	1.448	1.963	2.497	2.369	2.166
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	1.448	1.827	1.897	1.834	1.665
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	12,6	16,0	20,1	20,0	19,0
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	12,6	14,8	15,3	15,5	14,6
Mecklenburg-Vorpommern	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	14	125	333	486	454
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	14	104	235	354	361
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	0,3	2,7	9,6	15,5	15,6
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	0,3	2,3	6,8	11,2	12,4
Niedersachsen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	1.512	2.467	3.315	3.121	2.650
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	1.512	2.256	2.343	2.286	2.032
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	9,8	16,6	21,7	20,7	17,5
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	9,8	15,2	15,4	15,1	13,4
Nordrhein-Westfalen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	3.719	5.357	6.850	6.501	5.813
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	3.719	4.973	5.142	4.932	4.440
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	10,9	15,2	19,5	19,6	18,4
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	10,9	14,1	14,7	14,9	14,1
Rheinland-Pfalz	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	893	1.359	1.838	1.736	1.519
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	893	1.255	1.348	1.271	1.150
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	11,6	16,8	22,6	22,3	20,3
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	11,6	15,5	16,6	16,4	15,4
Saarland	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	298	412	485	427	363
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	298	386	388	334	277
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	11,4	18,9	23,0	21,5	19,1
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	11,4	17,7	18,4	16,8	14,6
Sachsen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	22	159	447	668	688
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	22	133	335	511	552
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	0,2	1,4	5,3	8,6	9,5
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	0,2	1,2	3,9	6,6	7,6
Sachsen-Anhalt	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	19	202	448	618	597
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	19	168	333	474	483
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	0,3	3,2	9,5	14,4	15,1
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	0,3	2,6	7,0	11,1	12,2
Schleswig-Holstein	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	637	967	1.218	1.142	1.027
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	637	902	903	863	788
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	11,9	16,9	21,3	20,9	19,6
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	11,9	15,7	15,8	15,8	15,0
Thüringen	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	16	179	470	643	621
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	16	149	317	463	491
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	0,3	2,9	9,9	14,8	15,3
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	0,3	2,4	6,7	10,6	12,1
Gesamt	Pensionslasten in Mio. Euro - Basis	15.331	23.544	31.929	32.300	29.711
	Pensionslasten in Mio. Euro - Reform	15.331	21.724	23.837	24.352	22.826
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Basis	8,3	12,9	18,2	20,0	19,3
	Versorgungs-Steuer-Quote in % - Reform	8,3	11,9	13,6	15,1	14,9

dieses Eisbergs kommen implizite Schulden, die fünf Mal soviel ausmachen und unter der „statistisch“ ausgewiesenen Wasserlinie liegen. Die fiskalische Relation entspricht dabei fast genau der physikalischen, also jener zwischen Wasser und Eis. Also was tun? Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf zum Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz vom 18.5.2005 diesem Problem Rechnung tragen wollen. In der Tat würde die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors, der im Prinzip nichts anderes ist als eine 14 bis 15-prozentige Rentenkürzung, die Lasten lindern. Allerdings bleibt das Ausmaß mit einer Reduktion der impliziten Lasten um etwa ein Fünftel weit hinter dem für die Nachhaltigkeit Notwendigen zurück. Dies kann auch nicht verwundern, da eine Eins-zu-eins Übertragung der Reformen von der gesetzlichen Rentenversicherung dem Problem der Beamtenversorgung, das „größer ist und schneller kommt“, eben nicht angemessen ist.

Eine wirkungsgleiche Übertragung erfordert demnach die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht etwa unter Verwendung des Rentenquotienten, sondern einer Passiv-Aktiv-Relation innerhalb der Beamtenschaft. Zusätzlich müsste die Erhöhung der gesetzlichen Regelaltersgrenze für Beamte weitaus früher erfolgen, und zwar so, dass die lineare Einphasung abgeschlossen ist, wenn die stärksten budgetären Belastungen einsetzen. Genau dies ist das Kriterium, aufgrund dessen die Rürup-Kommission für die gesetzlich Versicherten einen Zeitraum von 2011 bis 2035 vorgesehen hat. Wirkungsgleich hieße damit, auch hier schneller zu verfahren, wenn es um die Beamtenversorgung geht, also beispielsweise linear das Ruhestandseintrittsalter zwischen 2008 und 2020 auf 67 zu erhöhen. Würden die Vorschläge entsprechend nicht Eins-zu-eins, sondern „wirklich wirkungsgleich“ umgesetzt werden, so würde die Summe aus allen expliziten und impliziten Lasten der Länderhaushalte nicht von 101,9 auf 83,4, sondern auf 79,6 % des BIP sinken. Da die impliziten Lasten in Höhe von 62,9 % etwa zur Hälfte aus Versorgungsansprüchen für bereits verbeamtete Personen bestehen, könnte man diesen Teil etwa zur Hälfte durch die Kommissionsvorschläge ersetzen. Die andere Hälfte der gesamten impliziten Last ist nur durch eine Maßnahme wirklich in den Griff zu bekommen; sie besteht darin, in Zukunft nur noch echte Hoheits-träger zu verbeamten.

Insgesamt bedeutet dies, dass selbst bei „wirklich wirkungsgleicher“ Übertragung und Verzicht auf weitere Verbeamtungen in der Versorgung trotzdem

noch einige weitere schmerzhaft Einschnitte vorgenommen werden müssten, so z.B. durch weitere Streichungen der jährlichen Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger oder die Absenkung der Berechnungsgrundlage der Pensionsbezüge. Es ist beispielsweise überhaupt nicht verständlich, warum sich das Ruhegehalt eines Beamten aus dem Durchschnitt der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge seiner letzten drei Jahre errechnet, dagegen die Rente des gesetzlich Rentenversicherten auf den Durchschnitt seines Lebenseinkommens bezogen wird. Die Anwendung des durchschnittlichen Lebenseinkommens in der Beamtenversorgung würde nicht nur die Versorgungslast drastisch mindern, sondern auch zu einer Angleichung zwischen der Versorgung beider Alterssicherungssysteme führen. Mithin stellt sich die Frage, ob die Tradition der „Rundumversorgung“ von Beamten in einer Zeit knapper Haushalte und der Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen noch zeitgemäß ist und wie sie den Bürgern, die davon am meisten betroffen sind, noch vermittelt werden kann.

Der demographische Wandel ist ein gesellschaftliches Problem und sollte daher auch von der Gesellschaft als Ganzes getragen werden. Die gesetzlich Versicherten haben ihren Teil bereits beigetragen. Nun müssen auch Beamte zur Verantwortung gezogen werden. Die Politik muss sich vor Augen führen, dass heutiges Nichthandeln mehr kostet als die bloßen Versorgungsausgaben der Zukunft. Anders gesagt: Werden heute keine drastischen Maßnahmen zur Kostendämpfung ergriffen, wird die zunehmende Beanspruchung der finanziellen Mittel letztlich zu nichts anderem als der Vernachlässigung von Aufgaben führen und schließlich in der fiskalischen Paralyse der Länder enden.

Literatur zum Thema findet sich im Diskussionspapier 129/05 des Instituts für Finanzwissenschaft /Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Dort wurde diese Studie erarbeitet.

Das Diskussionspapier kann heruntergeladen werden unter: http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/fiwiI/page/down/forschung/129_05.pdf