

Dr. Alexandros Altis, Dipl.-Volkswirt Sebastian Koufen

Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar?

Der Artikel „Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar?“ ist in der ZTR – Zeitschrift für Tarif, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes, Heft 3/2014, Seite 133 ff., erstmals erschienen. Der folgende Beitrag ist eine für „Wirtschaft und Statistik“ redaktionell leicht überarbeitete Fassung davon.

1 Einleitung

Im letzten Sommer löste die Bildzeitung eine mediale Diskussion über die Bezahlbarkeit und Höhe der Beamtenpensionen aus. Unter der Überschrift „Beamtenpensionen kosten Bund 465 Mrd. Euro“ kam die Bildzeitung am 8. August 2013 zu dem Schluss, dass es sich bei dem Wert um einen „gigantischen“ Betrag handele und die Pensionskosten für Beamtinnen und Beamte den Bund immer stärker belasteten, da die Kosten gegenüber Ende 2011 um 25,4 Milliarden Euro gestiegen seien. Bei den genannten Zahlen handelt es sich um die im Rahmen der Vermögensrechnung des Bundes ermittelten Pensionsrückstellungen (einschließlich Beihilfen). In scheinbarem Widerspruch zu den Einschätzungen der Bildzeitung kommt der medial weniger beachtete Fünfte Versorgungsbericht der Bundesregierung¹, an dem das Statistische Bundesamt ebenso wie bei der Ermittlung der Pensionsrückstellungen mitwirkte, zu folgendem Fazit: „... die nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung des Bundes durch eine stabile Entwicklung des Anteils der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt und an den Steuereinnahmen des Bundes [wird anschaulich verdeutlicht]. Die Nachhaltigkeit spiegelt sich wider in den sta-

bilen Versorgungsausgaben des Bundes als Ergebnis von umfangreichen Reformen in der Beamten- und Soldatenversorgung sowie den langjährigen konsequenten Stelleneinsparungen beim Bund.“

Solche widersprüchlichen Aussagen verdeutlichen die Komplexität der Frage, ob die Beamtenpensionen künftig bezahlbar sein werden oder nicht. Der folgende Beitrag kann auch keine abschließende Antwort auf diese Frage liefern. Vielmehr fasst er den derzeitigen Kenntnis- und Diskussionsstand zusammen und gibt Hilfen zur Beurteilung und Interpretation der in der Öffentlichkeit kursierenden Zahlen. Dabei wird der Blick zuerst in die Vergangenheit und Gegenwart gerichtet, bevor Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben aus verschiedenen Versorgungsberichten von Bund und Ländern betrachtet werden.

2 Entwicklung in der Beamtenversorgung des öffentlichen Dienstes bis zum 1. Januar 2013

2.1 Zahl der Versorgungsempfänger sowie Versorgungsausgaben steigen

Zu Beginn des Jahres 2013 gab es nach Ergebnissen der Versorgungsempfängerstatistik² rund 1,55 Millionen Ver-

¹ Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 10. Mai 2013, Bundestags-Drucksache 17/13590.

² Statistisches Bundesamt (Herausgeber): Fachserie 14 „Finanzen und Steuern“, Reihe 6.1 „Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2013“ (www.destatis.de, im Bereich Publikationen > Thematische Veröffentlichungen > Öffentliche Finanzen und Steuern > Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes).

Tabelle 1 Versorgungsempfänger und -empfängerinnen am 1. Januar 2013 nach Beamten- und Soldatenversorgungsgesetz sowie nach Artikel G 131 des Grundgesetzes

	Versorgungsempfänger/-innen	Veränderung gegenüber 1. Januar 2012
	Anzahl	%
Bund einschließlich G 131	191 800	- 0,6
Rechtlich selbstständige Einrichtungen des Bundes	6 600	+ 2,5
Bundeseisenbahnvermögen	173 800	- 3,8
Post	276 600	- 0,1
Landesbereich	765 200	+ 3,5
Früheres Bundesgebiet	739 700	+ 3,3
Neue Länder	25 500	+ 12,2
Kommunaler Bereich	114 100	+ 1,5
Sozialversicherung	20 800	+ 0,8
Insgesamt	1 548 800	+ 1,3

sorgungsempfängerinnen und -empfänger des öffentlichen Dienstes. Dabei handelt es sich um rund 1,15 Millionen Pensionäre, das heißt ehemalige Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten, die Versorgungsbezüge nach Beamten- und Soldatenversorgungsgesetz (BVG/SVG) sowie nach Artikel 131 des Grundgesetzes (G 131)³ erhielten. Hinzu kommen rund 0,40 Millionen Hinterbliebene.

Seit den 1990er-Jahren steigt die Zahl der Versorgungsempfänger an. Sie hat im Zeitraum 1991 bis 2013 um rund 26% zugenommen. Ursächlich sind in erster Linie die hohen Einstellungszahlen in den 1960er- und 1970er-Jahren. Die gestiegene Lebenserwartung hat ebenfalls zu

³ Die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wiederverwendeten ehemaligen Beamten, Berufssoldaten, Führer des Reichsarbeitsdienstes und vereinzelt auch Angestellte und Arbeiter des Deutschen Reiches sowie ehemalige Bedienstete aufgelöster Dienststellen und ihre Hinterbliebenen erhalten nach dem Gesetz zu Artikel 131 Grundgesetz ebenfalls eine beamtenrechtliche Versorgung.

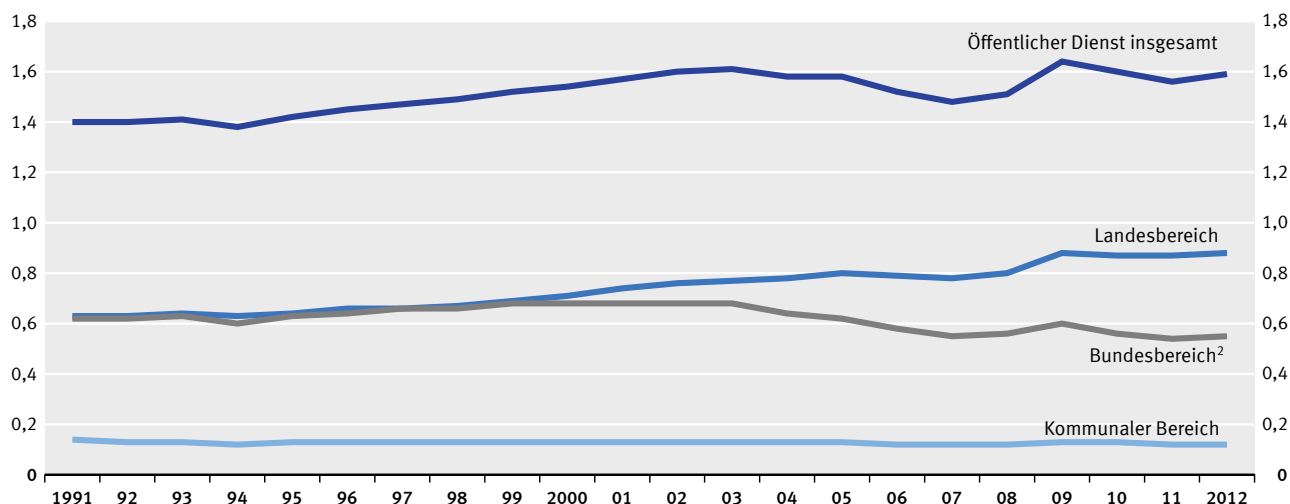
dieser Entwicklung beigetragen. Während 1991 die weitere Lebenserwartung eines 65-jährigen Mannes bei 14,5 Jahren und einer 65-jährigen Frau bei 18,2 Jahren lag (Sterbetafel 1990/1992 des Statistischen Bundesamtes), beträgt sie nach der aktuellen Sterbetafel 2009/2011 bei Männern 17,5 Jahre (+ 3,0 Jahre gegenüber der Sterbetafel 1990/1992) und bei Frauen 20,7 Jahre (+ 2,5 Jahre). Im gleichen Zeitraum ist allerdings das durchschnittliche Pensionierungsalter um schätzungsweise rund zwei Jahre ebenfalls deutlich gestiegen. Dadurch hat sich die Lebensphase, in der Versorgungsleistungen bezogen werden, nur moderat verlängert. Hierzu haben sicherlich auch Reformmaßnahmen beigetragen, die zu erheblichen finanziellen Einbußen bei vorzeitiger Pensionierung führen. Zu nennen sind hier die Versorgungsabschläge bei vorzeitiger Pensionierung und die Linearisierung der Ruhegehaltsskala, die dazu führt, dass der Höchstruhegehaltssatz erst nach 40 Dienstjahren statt schon nach 35 Dienstjahren erreicht wird. Die Absenkung des Höchstsatzes von 75 % auf 71,75 % (siehe Abschnitt 2.2) hat die Attraktivität einer vorzeitigen Pensionierung zusätzlich gemindert.

Auch die Einführung des Blockmodells der Altersteilzeit, das ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ermöglicht, könnte zum Anstieg des Pensionierungsalters beigetragen haben. Personen, die Altersteilzeit wählen, erhalten in der Freistellungsphase weiterhin Dienstbezüge und noch keine Versorgungsbezüge.

Die in den letzten Jahren ebenfalls eingeführte schrittweise Erhöhung der Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand beim Bund und in den meisten Bundesländern spiegelt sich in der Statistik noch nicht wider. Sie wird den Effekt einer weiter steigenden Lebenserwartung in Zukunft zusätzlich dämpfen.

Mit der Zahl der Versorgungsempfänger sind auch die Versorgungsausgaben gestiegen. Doch vor allem regelmäßige gesetzliche Versorgungsanpassungen bewirken – beson-

Schaubild 1 Entwicklung der Versorgungsquote¹ in %



¹ Anteil der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt.
² Einschließlich G131 sowie Bahn und Post. Ohne rechtlich selbstständige Einrichtungen.

ders über längere Zeiträume betrachtet – eine deutliche Erhöhung der (nominalen) Versorgungsausgaben. Für eine sinnvolle Einschätzung der Entwicklung der Finanzierbarkeit der Versorgungsleistungen sind daher andere Kennzahlen – wie beispielsweise die Versorgungsquote – notwendig. Die Versorgungsquote gibt den Anteil der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt wieder (siehe Schaubild 1). Die Versorgungsausgaben beliefen sich im Jahr 2012⁴ auf rund 42,4 Milliarden Euro. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt 2012 entsprach das einem Anteil von 1,59%⁵. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Versorgungsquote des öffentlichen Dienstes von rund 1,4 % auf rund 1,6 % im Jahr 2003 gestiegen. In den folgenden fünf Jahren bis 2008 ist die Versorgungsquote dann wieder unter 1,5 % gesunken. Somit ist trotz steigender Zahl an Versorgungsempfängern der Anteil der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum zurückgegangen. Die Versorgungsanpassungen fielen – unter anderem aufgrund von Nullrunden – zum Teil deutlich geringer als das Wirtschaftswachstum aus. Erst 2009 stieg die Versorgungsquote dann wieder auf über 1,6 %, was auf den starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts infolge der Finanzkrise zurückzuführen ist. Im Zeitraum zwischen 1991 und 2012 ist die Versorgungsquote mit knapp +13 % insgesamt deutlich schwächer gestiegen als die Zahl der Versorgungsempfänger (+25 %).

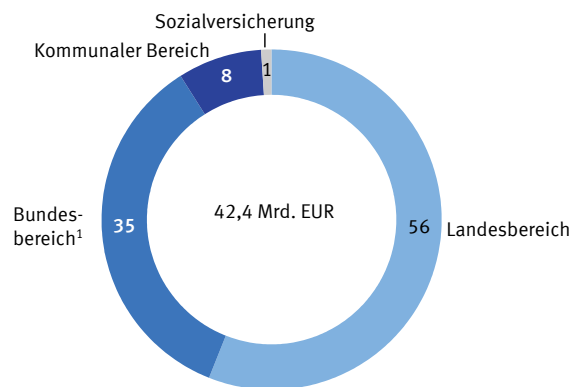
Die Versorgungsempfänger sowie die Versorgungsausgaben sind nicht gleichmäßig auf die öffentlichen Haushalte verteilt. Daher sind die verschiedenen Körperschaftsebenen unterschiedlich stark von Veränderungen im Beamtenversorgungssystem betroffen.

Im Jahr 2012 wurden 56 % der Versorgungsausgaben unmittelbar oder mittelbar aus den Landeshaushalten finanziert. Betroffen sind dabei fast ausschließlich die Länder im früheren Bundesgebiet. Auf den Bundesbereich entfielen einschließlich Bahn und Post rund 35 % der Kosten. Die

4 Ohne Beihilfeaufwendungen und ohne Übergangsgebühren für ehemalige Zeitsoldaten.

5 Bruttoinlandsprodukt 2012: 2 666,4 Milliarden Euro.

Schaubild 2 Versorgungsausgaben des öffentlichen Dienstes nach Ebenen 2012
in %



1 Einschließlich rechtlich selbstständiger Einrichtungen, G131, Bahn und Post.

2014 - 01 - 0113

kommunale Ebene musste 8 % und die Sozialversicherungsträger⁶ rund 1 % der Versorgungskosten tragen (siehe Schaubild 2).

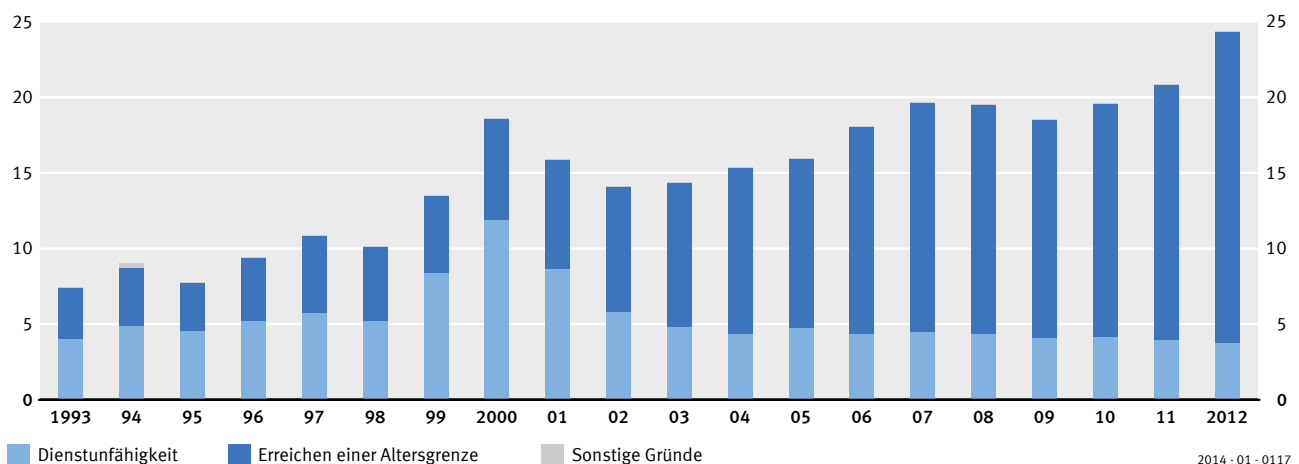
Der Anteil der Landesebene ist seit dem Jahr 2000 um rund 10 Prozentpunkte gestiegen. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes kam es gleichzeitig zu einem vergleichbaren Rückgang. Der Anteil des kommunalen Bereichs hat sich in diesem Zeitraum kaum verändert. Dies lässt sich auch gut an der Entwicklung der Versorgungsquoten der einzelnen Ebenen erkennen (siehe Schaubild 1). Bis zum Jahr 2000 lagen Bundes- und Landesebene fast gleich auf. Seitdem ist die Quote im Bundesbereich zurückgegangen, während sie im Landesbereich aufgrund der Zunahme an Versorgungsempfängern/-empfängerinnen weiter angestiegen ist.

Das Auseinanderdriften von Bund und Ländern begann mit dem Auslaufen von Vorruhestandsregelungen für Beamte der Deutschen Bahn AG und der Postnachfolgeunterneh-

6 Einschließlich der Bundesagentur für Arbeit.

Schaubild 3 Pensionierungen im Schuldienst der Länder nach Gründen

1 000



2014 - 01 - 0117

men⁷. In den 1990er-Jahren waren infolge der Privatisierungen von Bundesbahn und Bundespost umfangreiche Frühpensionierungsprogramme eingeführt worden. Außerdem gab es außergewöhnlich viele Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit. Dies führte im Bereich der Post zu einem starken Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen – innerhalb von sieben Jahren stieg die Zahl der Empfänger/-innen von Ruhegehalt um über 70 %. Bei der Bahn fiel der Anstieg aufgrund einer anderen Altersstruktur wesentlich geringer aus. Hier ging die Zahl der aktiven Beamtinnen und Beamten schon seit den 1960er-Jahren zurück. Daher war auch die Zahl der Ruhegehaltsempfänger in den Jahren vor der Privatisierung gesunken. Nach einem vorübergehenden Anstieg sind die Zahlen seit 2001 wieder rückläufig.

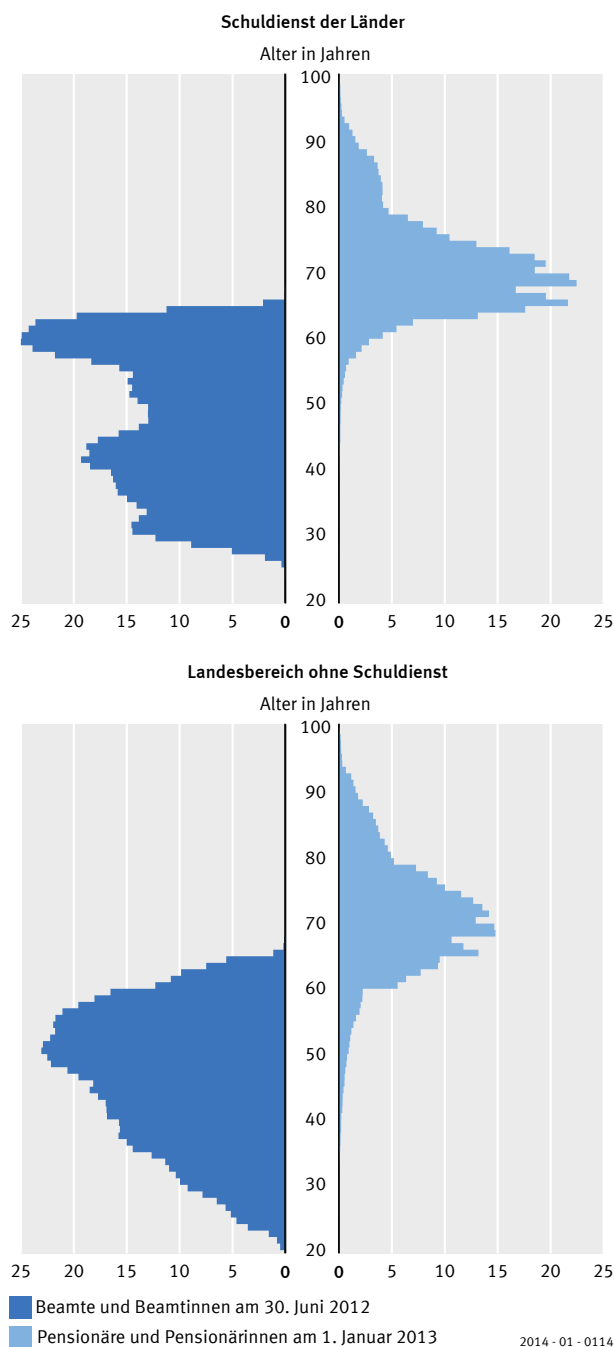
Obwohl es zeitweise bei Post und Bahn wieder neue Vorruhestandsregelungen gab, erreichten sie insgesamt nicht mehr den Umfang früherer Jahre. Außerdem ging die Zahl der Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit nach der Einführung von Versorgungsabschlägen erheblich zurück, sodass sie deutlich unter dem Niveau der 1990er-Jahre blieb.

Der Bund kommt außerdem für die Versorgungsfälle nach Artikel G 131 des Grundgesetzes⁸ auf. Da diese kontinuierlich rückläufig sind, dämpft dies einen etwaigen Anstieg der Versorgungsausgaben in anderen Bereichen des Bundes. Inzwischen sind die Ausgaben für Letztere allerdings so gering, dass in Zukunft kaum noch eine dämpfende Wirkung zu verzeichnen sein wird.

Bei den Ländern gibt es keine vergleichbaren Bereiche, die eine kostensenkende Wirkung entfalten könnten. Die mit Abstand größte Berufsgruppe unter den Landesbeamten sind die Lehrkräfte an Schulen – mit einigem Abstand folgt der Polizeidienst. Insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren wurden wegen steigender Schülerzahlen sehr viele neue Lehrerstellen geschaffen. Die Schülerzahlen stiegen infolge des Babybooms und des Trends zu höheren Schulabschlüssen, der längere Zeiten der Schulausbildung mit sich brachte und damit einen zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften. Der starke Anstieg der Versorgungsempfängerzahlen bei den Ländern im früheren Bundesgebiet seit dem Jahr 2000 ist in erster Linie auf den Beginn der Pensionierungswelle der vor 30 bis 45 Jahren eingestellten Lehrerinnen und Lehrer zurückzuführen (siehe Schaubild 3). Hierbei handelt es sich um ein spezielles Phänomen der demografischen Entwicklung, das in dieser Form in anderen Alterssicherungssystemen nicht zu beobachten ist. Da es in der ehemaligen DDR keinen Beamtenstatus gab, sind die neuen Länder von dieser Entwicklung nicht betroffen.

Betrachtet man die heutige Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten der Gebietskörperschaften, so ist abzu-sehen, dass sich der Trend in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Zunächst ist insgesamt von einer weiteren Beschleunigung des Anstiegs der Zahl der Pensionäre und somit auch

Schaubild 4 Altersstrukturen im Landesbereich
1 000 Personen

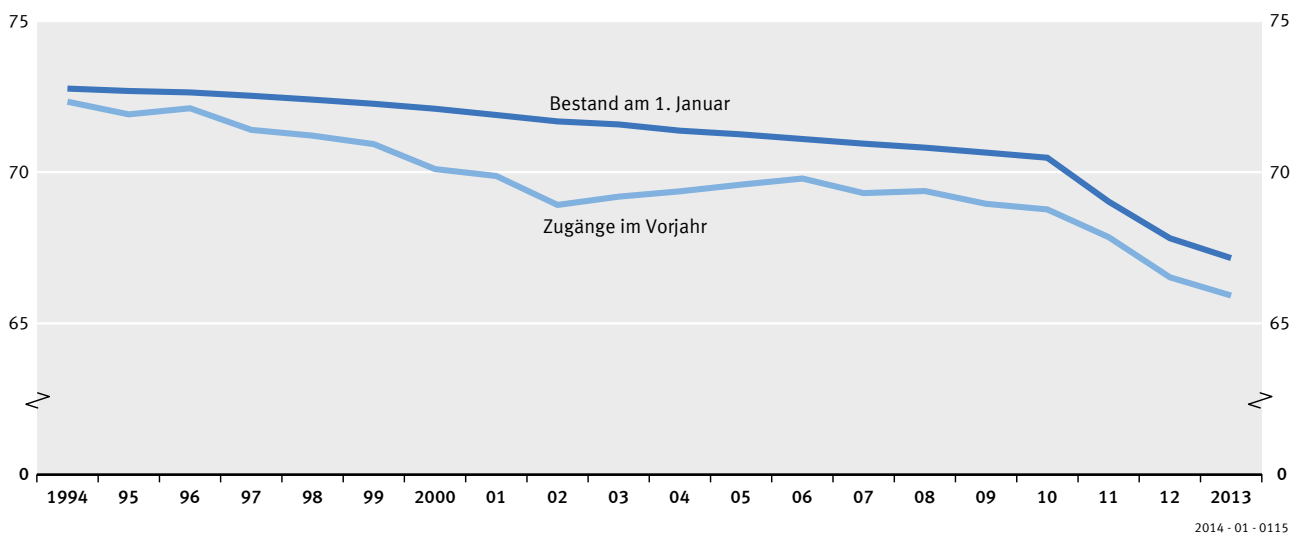


der Kosten und Versorgungsquoten auszugehen. Dies ist in den nächsten Jahren vor allem weiterhin im Schuldienst der Länder zu erwarten. Aufgrund der hohen Einstellungszahlen von Lehrkräften in den 1960er- und 1970er-Jahren weist die Altersstruktur im Schuldienst einige Besonderheiten auf. Mitte 2012 war hier über ein Drittel des beamteten Personals bereits 55 Jahre und älter (siehe Schaubild 4). Dieser Personenkreis wird größtenteils im Laufe des nächsten Jahrzehnts dem Alterssicherungssystem der Länder zugehen. Des Weiteren ist rund die Hälfte der Pensionärinnen und Pensionäre unter 70 Jahre alt und damit noch relativ jung. Die fernere Lebenserwartung im Alter von 70 Jahren beträgt

7 Die Versorgungsleistungen für ehemalige Beamte der Deutsche Bahn AG und der Postnachfolgeunternehmen werden zum größten Teil über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanziert.

8 Siehe Fußnote 3.

Schaubild 5 Entwicklung der durchschnittlichen Ruhegehaltssätze im öffentlichen Dienst
in %



nach der Sterbetafel 2009/2011 des Statistischen Bundesamtes bei Männern 13,9 Jahre und bei Frauen 16,5 Jahre.

Außerdem kommt nach den starken Lehrerjahrgängen die allgemeine demografische Entwicklung zum Tragen, in deren Folge die geburtenstarken Jahrgänge in anderen Tätigkeitsfeldern das Ruhestandsalter erreichen werden. Anhand dieser Sachverhalte ist der weitere Anstieg der Zahl der Ruhegehaltsempfänger – und daraus abgeleitet zeitverzögert auch der Hinterbliebenen – sowie ihr Verbleib auf einem hohen Niveau zumindest in den nächsten drei Jahrzehnten abzusehen.

Beispielhaft wird in Abschnitt 3.2 anhand der Ergebnisse von Versorgungsberichten die künftige Versorgungssituation der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern betrachtet.

2.2 Ruhegehaltssätze rückläufig

Um dem Kostenanstieg entgegenzuwirken, wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die sich auf das individuelle Versorgungsniveau auswirken. Die Pension wird als Produkt des Ruhegehaltssatzes und der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge berechnet. Letztere bestehen in der Regel aus dem Grundgehalt aus der zuletzt mindestens zwei Jahre lang maßgebenden Besoldungsgruppe und gegebenenfalls dem Familienzuschlag sowie ruhegehaltfähigen Zulagen. Jedes anrechenbare Dienstjahr erhöht den Ruhegehaltssatz um 1,79375 Prozentpunkte, sodass nach 40 Jahren Dienstzeit maximal 71,75 % erreicht werden können. Vor der Neuregelung der Ruhegehaltssätze durch das Versorgungsänderungsgesetz waren nach 40 Jahren 75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge möglich⁹.

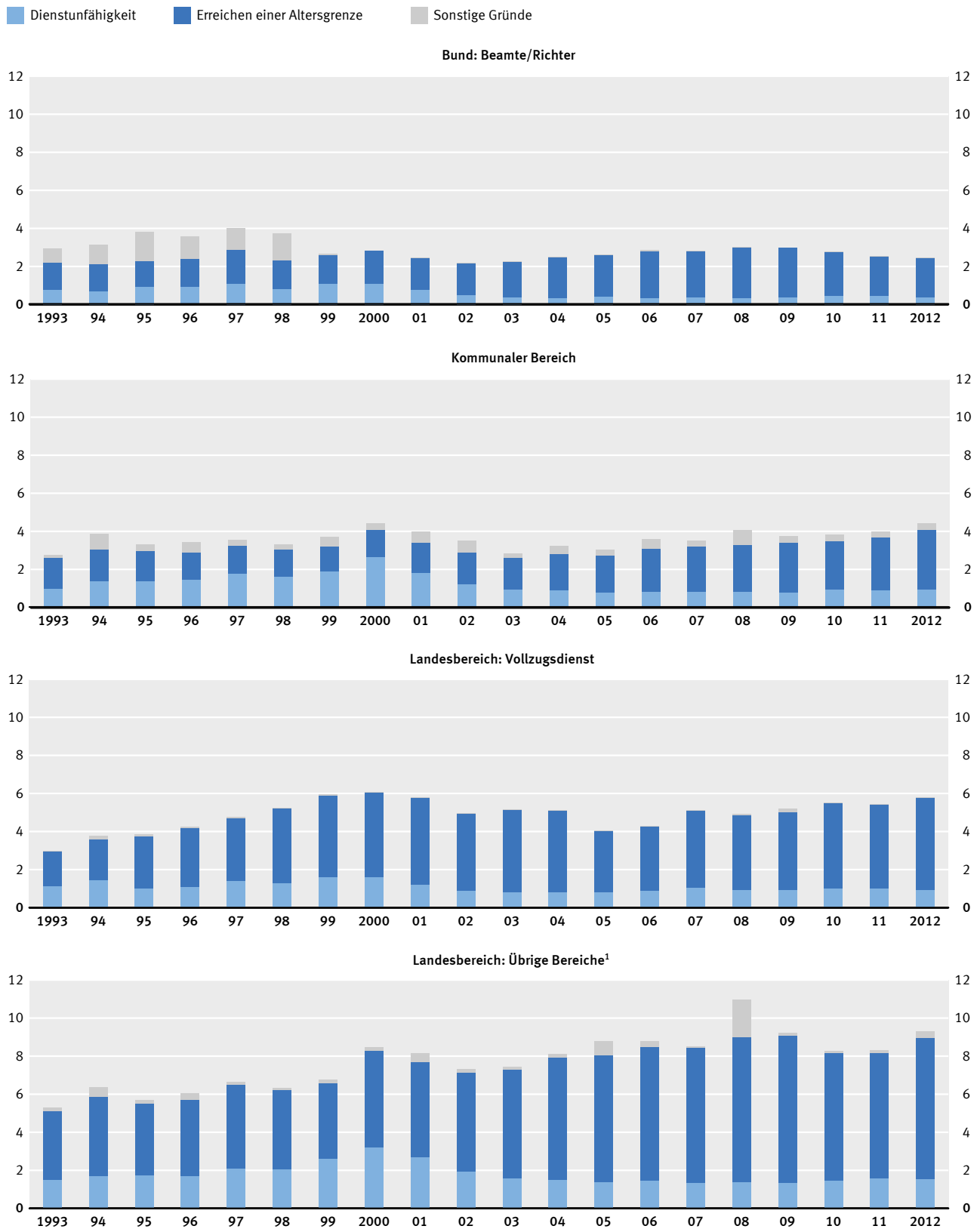
⁹ Bis Anfang der 1990er-Jahre wurde gemäß der degressiven Ruhegehaltsskala der Höchstruhegehaltssatz von 75 % bereits nach 35 ruhegehaltfähigen Dienstjahren erreicht. Unter anderem aus diesem Grund sind die Ruhegehaltssätze älterer Pensionärinnen und Pensionäre höher als diejenigen von jüngeren Pensionärinnen und Pensionären.

Im öffentlichen Dienst betrug der durchschnittliche Ruhegehaltssatz des Bestandes an Pensionären und Pensionärinnen im Januar 2013 rund 67,2 %. Die Neupensionierten des Jahres 2012 erhielten im Durchschnitt 65,9 % ihrer letzten Bruttodienstbezüge. Im Jahr 1994 lag der durchschnittliche Ruhegehaltssatz des Bestandes noch bei 72,8 %, er ist seitdem kontinuierlich gesunken (siehe Schaubild 5). Der starke Rückgang in den Jahren 2011/2012 ist durch die dann wirksam werdende Absenkung des Ruhegehaltssatzes bedingt. Hiervon waren auch die bereits vorhandenen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger betroffen. Generell lag der Ruhegehaltssatz der neu hinzukommenden Pensionärinnen und Pensionäre immer unter dem des Bestandes und führte somit über die Jahre zu einem Rückgang des Bestandsdurchschnitts. Selbst der Ruhegehaltssatz der Zugänge ist über die letzten zwei Jahrzehnte betrachtet insgesamt um rund 6,4 Prozentpunkte gesunken. Gründe hierfür sind neben der Absenkung durch das Versorgungsänderungsgesetz auch die Linearisierung der Ruhegehaltsskala (40 statt 35 Jahre bis zum Höchstruhegehaltssatz), die Reduzierung der Anrechenbarkeit von Hochschulzeiten und ein gestiegener Frauenanteil. Beamtinnen erreichen aufgrund von familienbedingter Beurlaubung und Teilzeittätigkeit durchschnittlich niedrigere Ruhegehaltssätze als ihre männlichen Kollegen. Das zeitweise Ansteigen der Ruhegehaltssätze der Pensionszugänge lässt sich dadurch erklären, dass die Zahl der vorzeitigen Pensionierungen (zum Beispiel aufgrund von Dienstunfähigkeit) rückläufig war. Dies führt zu durchschnittlich längeren Dienstzeiten und entsprechend höheren Ruhegehaltssätzen.

2.3 Weniger Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit

Wie in Abschnitt 2.1 erwähnt, ist das durchschnittliche Pensionierungsalter deutlich gestiegen, und zwar ohne dass die Altersgrenzen an sich angehoben wurden. Die wesentlichen Gründe für den Ruhestandseintritt sind das Erreichen einer

Schaubild 6 Pensionierungen nach Gründen
1 000



¹ Ohne Schuldienst.

gesetzlich festgelegten Altersgrenze, die Feststellung von Dienstunfähigkeit und die Inanspruchnahme einer Vorruhestandsregelung. Die Relevanz der Dienstunfähigkeit als Pensionierungsgrund hat in den letzten Jahren abgenommen, während das Erreichen der gesetzlich festgelegten Altersgrenzen zunehmend an Bedeutung gewonnen hat (siehe Schaubild 6).

Besonders deutlich ist der Rückgang des Pensionierungsgrunds „Dienstunfähigkeit“ im Schuldienst des Landesbereichs (siehe Schaubild 3) und im kommunalen Bereich zu erkennen (siehe Schaubild 6). Während in den 1990er-Jahren deutlich mehr als die Hälfte der ehemaligen Lehrerinnen und Lehrer wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand ging, waren es 2012 nur noch 15%. Im kommunalen Bereich halbierte sich der Anteil von durchschnittlich 44% in den dargestellten 1990er-Jahren auf 22% im Jahr 2012.

Der unüblich hohe Anteil des Pensionierungsgrunds „Dienstunfähigkeit“ im Jahr 2000 dürfte sich aus den damals unmittelbar bevorstehenden Auswirkungen des Gesetzes zur Neuordnung der Versorgungsabschlüsse erklären. Mit diesem Gesetz wurden Versorgungsabschlüsse von bis zu 10,8% bei einer Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit oder auf Antrag wegen Schwerbehinderung vor Vollendung des 63. Lebensjahres eingeführt. Im Jahr 2012 lag der Anteil des Pensionierungsgrunds „Dienstunfähigkeit“ bei den Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern des Bundes bei 15%, im Landesvollzugsdienst (zum Beispiel Länderpolizei, Justizvollzugsanstalten und Berufsfeuerwehr) bei 16% und in den übrigen Bereichen des Landesdienstes bei 17%.

3 Künftige Entwicklung bis 2050: ausgewählte Ergebnisse aus Versorgungsberichten

3.1 Der Fünfte Versorgungsbericht der Bundesregierung

3.1.1 Inhalt und Methodik der Modellrechnungen

Ein zentraler Inhalt des Fünften Versorgungsberichts der Bundesregierung sind die Vorausberechnungen der Zahl der Versorgungsempfänger sowie der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2050, allerdings nur für den Bereich des Bundes, da der Bund seit der ersten Föderalismusreform im Jahr 2006 nur noch die Gesetzgebungskompetenz für seine eigenen Beamten sowie Versorgungsempfänger besitzt. Daraus abgeleitet ergibt sich zusammen mit der Projektion des Bruttoinlandsprodukts und des künftigen Steueraufkommens des Bundes die sogenannte Versorgungsquote beziehungsweise Versorgungs-Steuer-Quote für den Bundesbereich.

Im Vergleich mit Vorausberechnungen des aktiven Personals und der Versorgungsausgaben ist die längerfristige Entwicklung der Zahl von Versorgungsempfängern weniger unsicher. Die Altersstruktur der heutigen Beamtinnen und Beamten sowie Berufssoldaten und -soldatinnen bestimmt

die Entwicklung des Pensionärbestands in den kommenden Jahrzehnten. Gewisse Unsicherheiten ergeben sich aus dem Pensionierungsalter und der Lebenserwartung. Annahmen an künftige Einstellungen spielen erst in etwa 30 Jahren und damit gegen Ende des Betrachtungszeitraums eine nennenswerte Rolle. Eine unterschiedliche Einstellungspraxis wirkt sich bis zum Vorausberechnungshorizont 2050 nur in geringem Maße aus, allerdings könnten überdurchschnittlich viele neue Verbeamten zu Pensionierungswellen um das Jahr 2050 führen. Die Höhe der Versorgungsausgaben wird neben einigermaßen gut prognostizierbaren Größen wesentlich von der langfristig kaum prognostizierbaren, aber politisch auch kurzfristig steuerbaren Höhe der Versorgungsanpassungen beeinflusst. Aus diesem Grund bietet der Versorgungsbericht hier drei Varianten, die jeweils in Relation zum unterstellten Wirtschaftswachstum interpretiert werden müssen.

Übersicht 1

Bezügeanpassungen im Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung

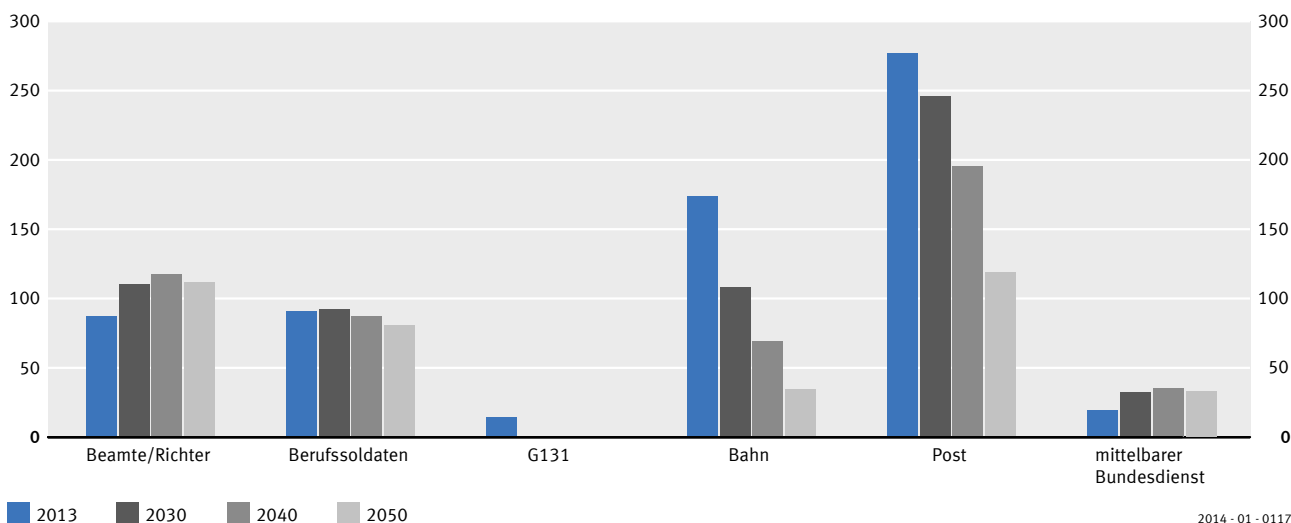
2011 bis 2013	Tatsächliche Versorgungsanpassungen 2011: 0,3%; 2012: 3,3%; 2013: 2 x 1,2% 2012 zusätzlich + 1,925% wegen Auslaufens der gekürzten Sonderzahlung
2014 bis 2017	Variante 1: 1,3% Variante 2: 2,3% Variante 3: 2,8%
2018 bis 2050	Variante 1: 1,5% Variante 2: rund 2,6% gemäß Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts Variante 3: 3,0%

3.1.2 Zahl der Versorgungsempfänger

Im Gegensatz zum Landesbereich ist beim Bund nicht mit einer Pensionierungswelle zu rechnen. Die Vorausberechnungen des Fünften Versorgungsberichts zeigen bis zum Jahr 2050 trotz der allgemeinen demografischen Entwicklung (geburtenstarke Jahrgänge insbesondere in den 1960er-Jahren und steigende Lebenserwartung) insgesamt einen deutlichen Rückgang bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern, für deren Bezüge im Wesentlichen der Bund aufkommen muss (siehe Schaubild 7). Hauptursache hierfür sind die Privatisierungen von Bahn und Post, die zur Folge hatten, dass in diesen Bereichen keine neuen Verbeamten erfolgten. Darüber hinaus wurde nach der deutschen Vereinigung die Zahl der Berufssoldaten/-soldatinnen erheblich reduziert und auch bei den Beamtinnen und Beamten gab es einen Stellenabbau. Aus diesen Besonderheiten ergibt sich im Bundesbereich eine grundlegend andere Situation als in der Rentenversicherung oder bei der Beamtenversorgung der Länder. Betrachtet man nur den unmittelbaren Bundesbereich, in dem die Kosten unmittelbar aus dem Bundeshaushalt gedeckt und dort auch als Versorgungsausgaben verbucht werden¹⁰, so steigt die Zahl der pensionierten Beamten sowie die der Richter entspre-

¹⁰ Ohne Bahn und Post.

Schaubild 7 Versorgungsempfänger des Bundes nach Beschäftigungsbereichen
1 000



2014 - 01 - 0117

chend der allgemeinen demografischen Entwicklung bis etwa 2040 erheblich an. Dieser Anstieg wird aber durch eine annähernde Stagnation bei den pensionierten Soldaten und einen Rückgang der Versorgungsfälle nach G 131 abgemildert und fällt daher eher moderat aus. Bis 2050 sinkt die Zahl der Versorgungsempfänger danach etwa wieder auf das heutige Niveau. Während es im Jahr 2050 voraussichtlich rund 29% mehr Versorgungsempfänger und -empfängerinnen im Bereich der Beamten des Bundes geben wird als 2013, wird die Zahl der pensionierten Berufssoldaten und ihrer Hinterbliebenen im gleichen Zeitraum um 11% zurückgehen. Versorgungsempfänger nach G 131 wird es 2050 keine mehr geben.

Die Zahl der Versorgungsempfänger der Bahn nimmt nach den Vorausberechnungen des Fünften Versorgungsberichtes von 2013 bis 2050 kontinuierlich um 80% ab, bei der Post beträgt der Rückgang 57%. Die Zahl der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Versorgungsempfänger ist damit insgesamt stark rückläufig. Es wird aber zu größeren Verschiebungen zwischen den Ressorts kommen. Im verhältnismäßig kleinen mittelbaren Bundesdienst kommt es zu einer Zunahme um 67%, das entspricht jedoch nur rund 13 000 Personen.

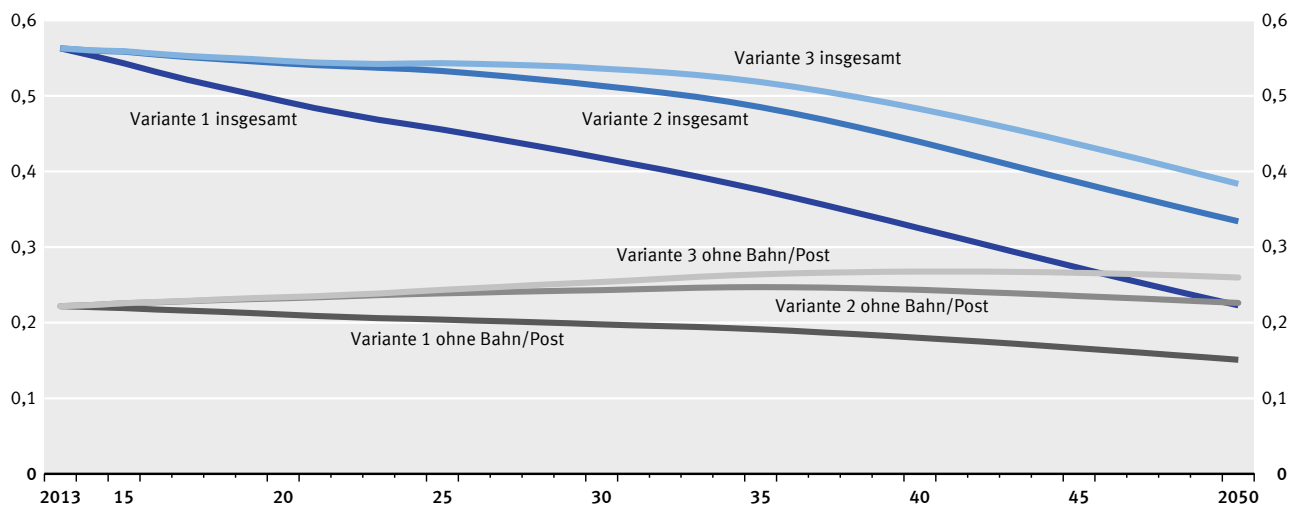
3.1.3 Versorgungsausgaben

Der Fünfte Versorgungsbericht der Bundesregierung stellt die bis 2050 zu erwartenden Versorgungsleistungen als jährliche Versorgungsquote dar, also als Anteil der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Die Vorausberechnungen der Ausgaben wurden wie bereits erwähnt in drei Varianten für die Versorgungsanpassungen durchgeführt (siehe Übersicht 1). Am aussagekräftigsten ist hierbei die Variante 2, denn sie geht mittel- bis langfristig von Versorgungsanpassungen in Höhe des angenommenen Wirtschaftswachstums aus. In dieser Variante ist am besten ersichtlich, wie sich die Veränderung der Zahl der Versorgungsempfänger und die strukturellen Veränderungen der Zusammensetzung dieses Personenkreises auf die Ausgaben auswirken, da sich

Effekte des schwer prognostizierbaren Wirtschaftswachstums und der Versorgungsanpassungen bei der Bildung der Versorgungsquote neutralisieren. In den letzten 20 Jahren ist das Bruttoinlandsprodukt durchschnittlich etwas stärker gestiegen als die Versorgungsbezüge. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung erscheint ein eher vorsichtiger Ansatz des Verhältnisses zwischen Wirtschaftswachstum und Versorgungsanpassungen aber durchaus angebracht. Wenn sich die Versorgungsanpassungen langfristig an der Entwicklung der Gesamtwirtschaft orientieren, wird die Versorgungsquote einen der Variante 2 entsprechenden Verlauf nehmen. Die Versorgungsquote nimmt in Variante 2 einen vergleichbaren Verlauf wie die Bestandsveränderung der Versorgungsempfänger. Allerdings liegt die Entwicklung der Versorgungsquote etwas über der zahlenmäßigen Veränderung der Versorgungsempfänger. Ursachen dafür sind der sinkende Anteil der Hinterbliebenenversorgung und die durchschnittlich höheren Besoldungsgruppen, die den Versorgungsleistungen zugrunde liegen.

Ohne Bahn und Post bleibt die Versorgungsquote bis 2050 – abgesehen von einem eher geringen zwischenzeitlichen Anstieg – auf einem Niveau von rund 0,2% des Bruttoinlandsprodukts. Um das heutige Niveau langfristig einigermaßen stabil zu halten, ist somit keine Abkoppelung der Versorgungsbezüge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung notwendig. Insgesamt betrachtet, also einschließlich Bahn, Post und mittelbarem Bundesdienst, ist die Versorgungsquote deutlich rückläufig (siehe Schaubild 8) und wird im Jahr 2050 nur noch einen Anteil von rund 0,33% des Bruttoinlandsprodukts annehmen (2013: 0,56%). Dies entspricht einem Rückgang um 41%. Die für den unmittelbaren Bundesdienst zusätzlich betrachtete Versorgungs-Steuer-Quote (Versorgungsausgaben gemessen an den prognostizierten Steuereinnahmen des Bundes) hat die gleiche Aussagekraft wie die Versorgungsquote, da die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen im Vorausberechnungsmodell an die Annahmen zum Wirtschaftswachstum gekoppelt ist. So bleibt die Versorgungs-Steuer-Quote bis 2050 ebenfalls recht stabil mit Werten zwischen 2,0% und 2,2%.

Schaubild 8 Entwicklung der Versorgungsquote im Bundesbereich in drei Bezügeanpassungsvarianten
in %



2014 - 01 - 0119

Wenn die Versorgungsanpassungen wie in der Vergangenheit geringer ausfallen als das Wirtschaftswachstum, sinkt die Versorgungsquote auch ohne Einbeziehung von Bahn und Post. Ein solches Szenario ist in Variante 1 dargestellt. Hier liegen die Versorgungsanpassungen langfristig etwa einen Prozentpunkt unter dem Wirtschaftswachstum. Beim umgekehrten Szenario (Variante 3) mit Versorgungsanpassungen, die dauerhaft rund einen halben Prozentpunkt höher ausfallen als das Wirtschaftswachstum, steigt die Versorgungsquote bis 2040.

3.2 Versorgungsberichte der Länder

Der Fünfte Versorgungsbericht der Bundesregierung stellt nur die Entwicklungen im Bereich der Versorgungsempfänger des Bundes dar. Einige Bundesländer veröffentlichen ebenfalls Versorgungsberichte. Beispielhaft betrachten wir die Berichte der Länder Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2011¹¹, Bayern (2007)¹² und Baden-Württemberg (2010)¹³ in Hinblick auf die künftige Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger. Gemäß der Studie „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“, die im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. angefertigt wurde (siehe Abschnitt 4.2), sind dies die drei Bundesländer mit den größten Barwerten an schwebenden Pensionsverpflichtungen. Betrachtet man die aktuellen Versorgungs-Steuer-Quoten und die Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten der Länder, so fällt auf, dass alle Länder im früheren Bundesgebiet eine ähnliche Ausgangsposition haben¹⁴, während sich die Situation der neuen Länder grundlegend davon unterscheidet. Insofern

dürften die grundlegenden Erkenntnisse auf die anderen Länder im früheren Bundesgebiet übertragbar sein.

Das Verhältnis von Steuereinnahmen und Versorgungsausgaben ist bei den Ländern im früheren Bundesgebiet schon lange wesentlich höher als beim Bund. Dies liegt daran, dass große Teile der personalintensiven Aufgaben der öffentlichen Hand im föderalen Staatsaufbau Ländersache sind. In Nordrhein-Westfalen betrug die Versorgungs-Steuer-Quote 2009 beispielsweise 13 %. Sie ist seit dem Jahr 2000 um fast 4 Prozentpunkte gestiegen. In diesem Anstieg schlägt sich unter anderem bereits der Beginn der in Abschnitt 2.1 erwähnten Pensionierungswelle von Lehrkräften nieder.

Der Zeitraum der Modellrechnungen im Bericht des Landes Nordrhein-Westfalen erstreckt sich bis zum Jahr 2040. Den Berechnungen zufolge wird die Zahl der Versorgungsempfänger nach einem rasanten Anstieg bereits im Jahr 2026 ihren Höchstwert von rund 230 000 erreichen. Im Vergleich zu 165 000 Personen im Jahr 2010 ist dies ein Zuwachs um rund 39 %. Bis 2040 bleibt die Zahl der Versorgungsempfänger annähernd konstant auf diesem hohen Niveau. Der zahlenmäßig größte Zuwachs an Pensionären wird bei Lehrkräften erwartet. Bedingt durch die Altersstruktur der Lehrerinnen und Lehrer wird bei der Zahl der Ruhegehaltsempfänger bereits im Jahr 2020 vom Höchststand von rund 105 000 Personen ausgegangen (2010: 76 000 Personen; +37 %). Erwähnenswert ist auch der erwartete Anstieg von Ruhestandsbeamten aus dem Polizeivollzugsdienst in Nordrhein-Westfalen. Deren Zahl steigt bis 2027 auf rund 25 000 an (2010: 17 000 Personen; +47 %). Bei der Interpretation des prozentualen Anstiegs ist zu berücksichtigen, dass im verwendeten Basisjahr 2010 bereits ein Teil der Pensionierungswelle bei den Lehrkräften enthalten ist und der Anstieg deshalb nicht mehr so hoch ausfällt wie gegenüber einem früheren Basisjahr.

Der Bayerische Versorgungsbericht prognostiziert die künftige Entwicklung bei den Versorgungsempfängern bis 2050.

¹¹ Dritter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen; erstellt vom Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Dezember 2011.

¹² Versorgungsbericht des Freistaates Bayern; erstellt vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, August 2007. Ein aktualisierter Versorgungsbericht wird voraussichtlich noch im ersten Halbjahr 2014 dem Bayerischen Landtag vorgelegt.

¹³ Versorgungsbericht Baden-Württemberg; herausgegeben vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, März 2010.

¹⁴ Dies gilt auch für die Stadtstaaten, wenn dort das Personal mit an sich kommunalen Aufgaben nicht mit einbezogen wird.

Auch in Bayern wird es bis etwa 2025 aufgrund der großen Zahl von Pensionierungen von Lehrkräften einen schnellen Anstieg der Versorgungsempfängerzahl geben. Der Anstieg setzt sich nach den dortigen Modellrechnungen aber stark verlangsamt noch bis etwa 2035 fort. Dann werden rund 169 000 Personen erwartet. Dies sind rund 50 % mehr Versorgungsempfänger als noch 2010 (113 000 Personen). Bis 2050 wird deren Zahl dann voraussichtlich auf rund 152 000 zurückgehen. Die Zahl der Pensionäre im Schuldienst und im Vollzugsdienst wird bereits im Jahr 2025 ihren Höchststand erreichen. Im Schuldienst wird gegenüber dem Jahr 2010 ein Anstieg um 54 % auf rund 63 000 Personen erwartet. Im Vollzugsdienst beträgt der entsprechende Anstieg rund 43 %. Im Jahr 2025 wird es etwa 21 000 Polizeibedienstete im Ruhestand geben.

Auch in Baden-Württemberg wird es zu einer rasanten Zunahme der Versorgungsempfängerzahlen bis 2025 kommen. Danach wird ein „Hochplateau“ erwartet, wobei der höchste Punkt bei vollständiger Wiederbesetzung freier Stellen sogar erst 2040 erreicht wird. Ohne Stelleneinsparungen gibt es auch danach bis 2050 nur einen minimalen Rückgang. Im Versorgungsbericht von Baden-Württemberg gibt es Szenarien mit und ohne Stellenabbau. Bei einer Wiederbesetzungsquote von 80 % wird das Maximum ein Jahr früher erreicht. Wichtiger ist jedoch die Erkenntnis, dass nur eine verminderte Nachbesetzung freier Stellen zu einem nennenswerten Rückgang nach 2040 führt. Dies könnte auch den Rückgang bei den bayerischen Modellrechnungen nach 2040 erklären. In den dortigen Berechnungen sind ebenfalls geplante Stelleneinsparungen berücksichtigt worden.

Hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungsausgaben unterscheiden sich die verwendeten Kennzahlen der Versorgungsberichte der Länder sowohl untereinander als auch von denen des Fünften Versorgungsberichtes der Bundesregierung. Im Bericht von Nordrhein-Westfalen werden nach 2012 keine Bezügeanpassungen berücksichtigt. Die so ermittelten künftigen Versorgungsausgaben fallen dadurch nominal zwar deutlich zu niedrig aus, man kann sie jedoch als reale Ausgabenentwicklung interpretieren, wenn die Versorgungsanpassungen dem Anstieg des Preisniveaus entsprechen. Die auf diese Weise ausgewiesenen Versorgungsausgaben spiegeln hauptsächlich die Entwicklung des Bestandes an Versorgungsempfängern wider. Hinzu kommen strukturelle Verschiebungen bei der Zusammensetzung der Versorgungsempfänger und Einsparmaßnahmen, die sich auf die individuelle Versorgungshöhe auswirken. Dieses Vorgehen ist am ehesten vergleichbar mit der Variante 2 im Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung. In dieser wird von jährlichen Versorgungserhöhungen um rund 2,6 % ausgegangen. Die betrachtete Versorgungsquote spiegelt jedoch ebenfalls hauptsächlich die Entwicklung des Personenbestandes wider, da hierbei die Versorgungsausgaben auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen werden, welches annahmegemäß ebenfalls jährlich ein Wachstum von rund 2,6 % aufweist. Insofern sind die prozentualen Veränderungen der Versorgungsausgaben in Nordrhein-Westfalen und der Versorgungsquoten im Fünften Versorgungsbericht der Bundesregierung miteinander vergleichbar. So gemessen steigt die Belastung in Nordrhein-Westfalen bis 2025 um

etwa 38 % gegenüber 2010. Beim Bund beträgt der Anstieg im gleichen Zeitraum ohne Bahn und Post weniger als 5 %. Bis 2035 steigt dieser Wert auf knapp 7 % an. Einschließlich Bahn und Post sind die Werte wie oben beschrieben sogar rückläufig.

Im Bayerischen Versorgungsbericht werden die künftigen Versorgungsausgaben in drei Varianten der jährlichen Bezügeanpassungen dargestellt (1,0 %, 1,5 % und 2,0 %). Da die künftigen Kosten ohne geeignete Bezugsgröße wenig Aussagekraft haben, setzt der Bericht diese ins Verhältnis zum prognostizierten bayerischen Staatshaushalt (Versorgungs-Haushaltsquote). Hierbei wird angenommen, dass dieser bis 2050 jährlich um 1,5 % anwächst. In der entsprechenden Bezügevariante (+ 1,5 % je Jahr) steigt die Versorgungs-Haushaltsquote von 9,7 % im Jahr 2010 bis zum Jahr 2030 auf maximal rund 13,5 %, bevor sie bis 2050 wieder auf 11,9 % absinkt. Berücksichtigt man die Verwendung der angesparten Mittel der Versorgungsrücklage, kann die Versorgungs-Haushaltsquote in den Jahren 2018 bis 2032 auf 12,5 % begrenzt werden. Damit kann die Quote in Jahren mit hohen Versorgungsaufwendungen um etwa einen Prozentpunkt gesenkt werden. Ohne Berücksichtigung von Entnahmen aus der Versorgungsrücklage steigt die Versorgungs-Haushaltsquote bis 2025 um fast 40 % und damit vergleichbar stark wie in Nordrhein-Westfalen.

Ganz ähnlich stellt sich die Situation in Baden-Württemberg dar. Als vergleichbare Variante wird hier der Anstieg ohne Bezügeanpassungen zugrunde gelegt. Auch in Baden-Württemberg kommt es bis 2025 zu einem Anstieg der Belastung um rund 44 % gegenüber 2010. In der Folgezeit gibt es bei einer Wiederbesetzungsquote von 80 % einen leichten Rückgang. Das Ausgabenniveau liegt aber weiterhin mindestens 40 % über dem Wert des Jahres 2010.

Es ergibt sich damit für alle drei betrachteten Länder ein ganz ähnliches Bild. Der schnelle Anstieg der Versorgungsausgaben der letzten Jahre setzt sich noch bis etwa 2025 fort. Ein immer größerer Teil der Steuereinnahmen wird daher für die Beamtenversorgung verwendet werden müssen. Im Jahr 2025 liegt die Belastung der Landeshaushalte etwa 40 % höher als 2010. Nach 2025 bleibt das dann erreichte hohe Niveau über einen längeren Zeitraum relativ stabil. Durch Stelleneinsparungen können die Versorgungsausgaben in nennenswertem Umfang erst nach 2040 gesenkt werden. Bis dahin können Einsparungen nur durch Maßnahmen erreicht werden, die bereits vorhandene Beamtinnen und Beamte und/oder Versorgungsempfängerinnen und -empfänger mit einbeziehen.

3.3 Sondervermögen als Finanzierungshilfe

Zur Abmilderung steigender Versorgungsausgaben wurden in den 1990er-Jahren Versorgungsrücklagen gebildet, die aus Einsparungen bei den Besoldungserhöhungen von aktiven Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfängern gespeist werden. Da damals der Bund noch die Gesetzgebungskompetenz auch für die Landesbeamten hatte, wurden derartige Rücklagen zunächst auch in allen Ländern gebildet. Sofern sie nicht zwischen-

zeitlich aufgelöst wurden, können die Rücklagen wie geplant Spitzenbelastungen etwas abmildern. Der bei der Einführung der Versorgungsrücklage erwartete Rückgang der Belastung nach 2030 bleibt zunächst weitgehend aus und wird bestenfalls einige Jahre nach hinten verschoben, da die Länder mehr und vor allem ältere Personen in ein Beamtenverhältnis übernommen haben als bei Einführung der Rücklage angenommen wurde. Ohne weitere Einsparmaßnahmen werden die Belastungen für die Landeshaushalte das oben beschriebene Niveau erreichen. Die Versorgungsrücklagen können den Effekt nur vorübergehend etwas mildern. Einige Bundesländer haben bereits weitere Maßnahmen ergriffen, indem sie die Besoldungsanpassungen von den Tarifierhöhungen abgekoppelt haben. Beim Bund wird die Versorgungsrücklage nicht zur Begrenzung von Spitzenbelastungen benötigt. Hier könnte das Sondervermögen beispielsweise als Finanzierungshilfe der derzeit laufenden Umstellung auf ein kapitalgedecktes System (Versorgungsfonds) verwendet werden. Eine solche Umstellung führt vorübergehend zu einer Doppelbelastung des Haushalts, da über einen längeren Zeitraum vorhandene Versorgungsempfänger noch aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden müssen und gleichzeitig Rücklagen für neu eingestellte aktive Beamte gebildet werden.¹⁵

4 Ergebnisse aus der Vermögensrechnung des Bundes und einer Studie des Bundes der Steuerzahler

4.1 Vermögensrechnung des Bundes

Die jährliche Vermögensrechnung des Bundes umfasst Darstellungen des Vermögens und der Schulden des Bundes und ist gemäß Artikel 114 Absatz 1 des Grundgesetzes aufzustellen. Insgesamt beliefen sich die Pensionsrückstellungen für den Bund (einschließlich Bahn und Post) aufgrund der zum Stichtag 31. Dezember 2012 erworbenen Versorgungsanwartschaften auf rund 365,6 Milliarden Euro. Hinzu kommen rund 99,8 Milliarden Euro an Rückstellungen für Beihilfeleistungen. Auf diese Zahlen bezog sich die Bildzeitung im August 2013 unter der Überschrift „Beamtenpensionen kosten Bund 465 Milliarden Euro“.

Bei diesen Größen handelt es sich um Barwerte, das heißt um die Summe der auf den Stichtag abgezinsten künftigen Pensions- beziehungsweise Beihilfezahlungen für am Stichtag vorhandenes Personal beziehungsweise Versorgungsempfänger. Beim aktiven Personal werden nur die bisher „erdienten“ Versorgungsanwartschaften berücksichtigt – zum Stichtag vorhandene Versorgungsempfängerinnen und -empfänger haben ihre Versorgung bereits vollständig erdient. Im Gegensatz zum Versorgungsbericht des Bundes

werden dabei keine künftigen Dienstzeiten bei aktiven Mitarbeitern und keine Nachbesetzungen berücksichtigt.

Diese Vorgehensweise stammt aus dem Bilanzrecht. Derart ermittelte Rückstellungen dienen dazu, die Vermögenslage eines Unternehmens zu dokumentieren und damit eine Risikoabschätzung für Kreditgeber zu ermöglichen oder gegebenenfalls frühzeitig eine Überschuldung festzustellen. Bilanzierte Pensionsrückstellungen bilden in einer einzigen Zahl die (diskontierte) Summe aller bereits erworbenen Pensionsanwartschaften ab. Sie liegen damit generell deutlich über den Pensionsausgaben in einem einzelnen künftigen Jahr.

Politischer Handlungsbedarf lässt sich im Hinblick auf die Beamtenversorgung aus diesen Zahlen nur unzureichend ableiten, da es zum einen an geeigneten Bezugsgrößen fehlt, um die Höhe der Werte zu interpretieren, und zum anderen noch keine Vergleichswerte für einen längeren Zeitraum vorliegen. Somit ist kaum zu erkennen, ob und gegebenenfalls wann die scheinbar exorbitant hohen Zahlen die öffentlichen Haushalte im langfristigen Vergleich tatsächlich übermäßig belasten werden. Pensionsrückstellungen reagieren zudem sehr sensitiv auf Zinsschwankungen. Setzt man bei der Berechnung einen niedrigen Rechnungszins an, so ergeben sich hohe Rückstellungen, da künftige Zahlungen weniger stark diskontiert werden. Zudem wird in Presseveröffentlichungen gerne auf die enorme Größe solcher Barwerte Bezug genommen. Dabei ist jedoch wichtig zu wissen, dass es sich – vereinfacht gesagt – um die Summe (abgezinster) künftiger Versorgungsleistungen mehrerer Jahrzehnte handelt. Der von der Bildzeitung erwähnte Kostenanstieg in der Beamtenversorgung des Bundes von 25,4 Milliarden Euro lässt nicht auf einen direkten Kostenanstieg für die Beamtenversorgung schließen, sondern erklärt sich überwiegend aus dem bei der aktuellen Vermögensrechnung des Bundes im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Rechnungszins.

In den Versorgungsberichten werden keine Barwerte berechnet. Die künftigen Ausgaben werden als nominale jährliche Beträge dargestellt, die ins Verhältnis zu einer sinnvollen Bezugsgröße gesetzt werden (beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt oder die Länderhaushalte). Um einen Gesamteindruck der erwarteten Versorgungsleistungen zu erhalten, werden im Gegensatz zur Vermögensrechnung auch für aktive Beamtinnen und Beamte die künftigen Versorgungszahlungen in voller Höhe dargestellt und nicht nur die aus bisher erworbenen Versorgungsanwartschaften herrührenden. Die so ermittelten Versorgungsquoten, Versorgungs-Steuer-Quoten und Versorgungs-Haushaltsquoten sind für die Beurteilung der künftigen Finanzierbarkeit der Versorgungsverpflichtungen daher besser geeignet. Bei der Vermögensrechnung des Bundes ist das Ziel ein anderes, nämlich die bereits entstandenen Verbindlichkeiten darzustellen, um damit auch die implizite Staatsverschuldung ermitteln zu können.

4.2 Studie des Bundes der Steuerzahler

Die Studie „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“, die im Auftrag

¹⁵ Zur strukturellen Entlastung des Versorgungshaushalts durch den Versorgungsfonds des Bundes kommt der Fünfte Versorgungsbericht der Bundesregierung zu der Einschätzung, dass im Jahr 2050 von den dann insgesamt 193 000 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern des unmittelbaren Bundesbereichs über 50 000 aus dem Fonds finanziert würden.

des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. angefertigt wurde¹⁶, umfasst die Projektion der Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfen für Beamtinnen und Beamte des Bundes und der einzelnen Bundesländer bis zum Jahr 2050. Im Gegensatz zu den Versorgungsberichten werden keine Neueinstellungen berücksichtigt. Für bereits vorhandene Beamtinnen und Beamte werden im Unterschied zur Vermögensrechnung des Bundes die vollen künftig zu erwartenden Versorgungsbezüge einbezogen und nicht nur der bereits erdiente Teil. Ähnlich wie bei der Vermögensrechnung liegt der Fokus auf der Ermittlung der impliziten Staatsverschuldung mithilfe von Barwertbetrachtungen. Der Teil der noch nicht verdienten Versorgungsanswartschaften von derzeit aktiven Beamtinnen und Beamten sollte jedoch nicht als Verschuldung des Bundes oder der Länder angesehen werden, da diese ja noch in kommenden Jahren im öffentlichen Dienst eine Gegenleistung erbringen. Die mit einem Rechnungszins von 3 % und unter den Annahmen von jährlichen Bezügeanpassungen in Höhe von 2 % sowie einem Anstieg der Beihilfeausgaben von jährlich 3,5 % ermittelten Barwerte werden ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2009 gesetzt. Es ergeben sich insgesamt rund 1,3 Billionen Euro an Verpflichtungen, was mehr als der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts des Basisjahres 2009 entspricht. Die im Abschnitt 4.1 gemachten Anmerkungen zur Interpretation von Barwerten treffen grundsätzlich auch hier zu. Mangels fehlender Werte zur impliziten Verschuldung in der Vergangenheit fällt eine Einordnung schwer, ob der Gesamtwert denn historisch betrachtet hoch ist.

Die Angaben zum Bund und den einzelnen Bundesländern liefern aber aussagekräftige Vergleiche zur Situation der einzelnen Gebietskörperschaften. Die Studie verdeutlicht anschaulich, dass die Pensionsverpflichtungen in erster Linie ein Problem der Länder im früheren Bundesgebiet darstellen. Bezogen auf deren Wirtschaftskraft liegt die durch Ruhegehälter bis 2050 verursachte implizite Verschuldung zwischen 30 % und gut 42 % des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2009. In Berlin ist sie mit über 48 % sogar noch deutlich höher. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Personal der Stadtstaaten auch kommunale Aufgaben erfüllt. Da das Personal der Gemeinden in der Betrachtung der Flächenländer fehlt, sind Stadtstaaten und Flächenländer nicht miteinander vergleichbar. In den neuen Bundesländern liegen die entsprechenden Verschuldungsquoten nur zwischen 4,7 % und 9,6 %. Beim Bund sind es bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Leistung nur 3,7 %.

Ein interessantes Ergebnis der Studie ist auch die Entwicklung der jährlichen Ruhegehaltsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer in einer Variante ohne Bezügeanpassungen, da hier die Auswirkungen der derzeitigen Altersstruktur der Beamten auf die Entwicklung der Ausgaben erkennbar sind. So erhöhen sich die Kosten für Ruhegehälter in dieser Variante im Vergleich zum Basisjahr 2009 bis 2030 um rund 48 %. Bis zum Jahr 2050 sind sie wegen fehlender Neueinstellungen jedoch wieder rückläufig und liegen dann nur noch rund 4 % über den Pensionsausgaben des Jahres 2009.

Ein Schwerpunkt der Studie liegt auf der Analyse von Einsparpotenzialen von potenziellen weiteren Reformen in der Beamtenversorgung, die den deutlichen Anstieg der Kosten bis 2030 abschwächen können. Genannt werden zum Beispiel die (beschleunigte) flächendeckende Einführung der Pension mit 67 Jahren, die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors wie in der gesetzlichen Rentenversicherung oder der Wegfall der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten, welche sich pensionssteigernd auswirken. Ein Teil der hier betrachteten Reformen wurde beim Bund und in einigen Ländern umgesetzt, aber nicht in allen Bundesländern. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass selbst die analysierten Reformpakete nennenswerte Kostenanstiege in den Ländern des früheren Bundesgebietes nicht verhindern, sondern nur dämpfen können. Dies dürfte vor dem Hintergrund der Schuldenbremse den Handlungsspielraum der betroffenen Länder stark einschränken.

5 Zusammenfassung und Fazit

Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Ausgaben der öffentlichen Haushalte wird in den nächsten Jahren deutlich steigen. Betroffen sind fast ausschließlich die Länder im früheren Bundesgebiet. Dies liegt einerseits daran, dass personalintensive staatliche Leistungen wie Bildung und innere Sicherheit im föderalen Staatsaufbau überwiegend von der Landesebene bereitgestellt werden und damit der Anteil der Personalausgaben in den Landeshäushalten sehr viel höher ist als beim Bund. Hinzu kommen die Folgen des Babybooms der 1960er-Jahre, der auch die Rentenversicherung vor große Herausforderungen stellt. Dieser hat in den 1970er-Jahren den Bedarf an Lehrkräften deutlich erhöht und zu einer Einstellungswelle beigetragen. Die damals eingestellten Jahrgänge werden bis etwa 2025 in den Ruhestand gehen und zu einem erheblichen Anstieg der Versorgungsausgaben führen. In den darauffolgenden Jahren treten die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand und sorgen dafür, dass das Ausgabenniveau auch in den folgenden Jahrzehnten hoch bleiben wird. Da es in der ehemaligen DDR kein Beamtentum gab, sind die neuen Länder von dieser Entwicklung nicht betroffen. Bei den Versorgungsausgaben des Bundes macht sich die allgemeine demografische Entwicklung zwar bemerkbar. Aufgrund mehrerer gegenläufiger Sondereffekte wird der dadurch verursachte Anstieg jedoch kompensiert. Werden die Versorgungsleistungen für ehemalige Bahn- und Postbeamte einbezogen, ist die Versorgungsquote beim Bund langfristig sogar deutlich rückläufig.

Während kostensteigernde Effekte infolge einer steigenden Lebenserwartung durch geeignete Reformmaßnahmen (Versorgungsabschläge bei vorzeitiger Pensionierung und Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre) erfolgreich kompensiert werden dürften, können die anderen beschriebenen demografischen Effekte durch die bisherigen Reformen (insbesondere Absenkung der Ruhegehaltssätze und verminderte Besoldungserhöhungen verbunden mit dem Aufbau von Versorgungsrücklagen) den Kostenanstieg nur etwas dämpfen, aber nicht verhindern.

Ob die Versorgungsausgaben im heute vorgesehenen Umfang finanzierbar bleiben, wird vor allem von der lang-

¹⁶ Siehe Benz, T./ Hagist, C./ Raffelhüschen, B.: „Ausgabenprojektion und Reform-szenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Berlin 2011.

fristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Für die Länder im früheren Bundesgebiet werden die Handlungsspielräume aber sicherlich enger werden. Damit wird der Druck zu weiteren Reformen steigen.

Für den Bund dürfte weiterhin eher die Gerechtigkeitsdebatte vor dem Hintergrund möglicher Rentenkürzungen im Vordergrund stehen und für weiteren Reformdruck sorgen. Außerdem kommt es durch die begonnene Umstellung auf ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem mithilfe des Versorgungsfonds des Bundes zu einer längeren Phase der Doppelbelastung: Während die Zuführungen zum Versorgungsfonds steigen, müssen zeitgleich die Bezüge der vorhandenen Versorgungsempfänger/-innen noch in fast voller Höhe aus dem laufenden Haushalt beglichen werden. Längerfristig wird der Bundeshaushalt durch den Versorgungsfonds um Ausgaben für dann vorhandene Versorgungsempfänger/-innen entlastet. Außerdem sorgt der Versorgungsfonds für Kostentransparenz, weil die Versorgungsausgaben periodengerecht zugeordnet werden. Die tatsächlichen Kosten neuer Beamtenstellen werden künftig nicht erst nach Jahrzehnten sichtbar. [u](#)

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

www.destatis.de

Schriftleitung

Dieter Sarreither,
Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes

Redaktion: Ellen Römer
Telefon: + 49 (0) 6 11 / 75 23 41

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Statistischer Informationsservice

Telefon: + 49 (0) 6 11 / 75 24 05

Abkürzungen

WiSta	=	Wirtschaft und Statistik
MD	=	Monatsdurchschnitt
VjD	=	Vierteljahresdurchschnitt
HjD	=	Halbjahresdurchschnitt
JD	=	Jahresdurchschnitt
D	=	Durchschnitt (bei nicht addierfähigen Größen)
Vj	=	Vierteljahr
Hj	=	Halbjahr
a. n. g.	=	anderweitig nicht genannt
o. a. S.	=	ohne ausgeprägten Schwerpunkt
St	=	Stück
Mill.	=	Million
Mrd.	=	Milliarde

Zeichenerklärung

p	=	vorläufige Zahl
r	=	berichtigte Zahl
s	=	geschätzte Zahl
–	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	=	Zahlenwert unbekannt oder geheim zu halten
...	=	Angabe fällt später an
X	=	Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll
oder —	=	grundsätzliche Änderung innerhalb einer Reihe, die den zeitlichen Vergleich beeinträchtigt
/	=	keine Angaben, da Zahlenwert nicht sicher genug
()	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Runden der Zahlen.