

Daniel Besendorfer, Emily Phuong Dang, Bernd Raffelhüschen

Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?

Neben den Zahlungsverpflichtungen aus ihren Kreditmarktschulden haben die Länder Versorgungsverpflichtungen gegenüber ihren pensionierten Beamten. Wie hoch sind derzeit die expliziten Schuldenquoten der Länder und wie hoch ist die Gesamtschuld aus Versorgungsverpflichtungen und Kreditmarktschulden? In welchem Ausmaß würde eine Übernahme der Reformmaßnahmen bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung die künftige Belastung der Haushalte verringern?

Als Konsequenz des so genannten doppelten Alterungsprozesses, d.h. der rückläufigen Geburtenraten und verlängerten Lebenserwartung, sinken in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung die durchschnittlichen Einnahmen, während die durchschnittlichen Ausgaben kontinuierlich ansteigen. Diese divergierende Budgetentwicklung wird durch das am 1.1.2005 in Kraft getretene Nachhaltigkeitsgesetz und die kürzlich beschlossene Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre eingedämmt.¹ Ohne diese einschneidenden Reformmaßnahmen entstünde eine Finanzierungslücke, die zukünftig entweder durch höhere Beitragseinnahmen oder Steuern zu decken wäre.

Bei dieser Betrachtungsweise stellen die aus den heutigen Leistungsgesetzen resultierenden, zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des Staates eine implizite Schuld dar, die den Handlungsspielraum der Politik hinsichtlich des Bundeshaushaltes in einem zunehmenden Maße einschränken würde. Eine korrekte Einschätzung der tatsächlichen Staatsschuld erfordert daher, dass neben dem in der Statistik ausgewiesenen expliziten Schuldenstand aufgrund aufgenommener Kredite auch diese implizite Staatsschuld berücksichtigt wird. Mit anderen Worten ist für eine umfassende Beurteilung der fiskalischen Gesamtsituation die Summe aus impliziten Zahlungsverpflichtungen und expliziter, verbriefter Staatsschuld maßgeblich.

Entsprechend gilt auch auf Länderebene, dass die offizielle Schuldenstatistik nur einen Teil der tatsächlichen fiskalischen Belastung abbildet, da sie nicht in der Lage ist, die Folgen des doppelten Alterungsprozesses aufzugreifen. Analog zu den impliziten Leistungsversprechen der Rentenversicherung müssten auch die aus der Beamtenversorgung resultierenden unverbrieften Verpflichtungen der Schuldenstatistik zugerechnet werden. Die Ausgaben dieses zweitgrößten Alterssicherungssystems werden in den kommenden 20 Jahren durch die zunehmende Zahl der Pensionierungen stark ansteigen und langfristig auf einem entsprechend höheren Niveau verharren, sollte die Einstellungspraxis der Länder unverändert beibehalten werden. Die Brisanz dieser Entwicklung besteht darin, dass die Pensionsausgaben aus dem laufenden Steueraufkommen finanziert werden. Durch den abnehmenden Erwerbstätigenanteil und die Konzentration der Besteuerung auf das Arbeitseinkommen drohen diese in Zukunft jedoch deutlich zu sinken. Infolgedessen werden die Pensionsausgaben immer größere Anteile der öffentlichen Haushalte beanspruchen und die fiskalische Handlungsfähigkeit der Länder zunehmend beschneiden. Da die Steuereinnahmen jedoch nicht wie die Rentenbeiträge reine Einnahmen zur Finanzierung der Versorgungsausgaben bilden, kann eine isolierte Finanzierungslücke, wie im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung, nicht ermittelt werden. Es lässt sich jedoch berechnen, wie hoch diese unverbrieften Verpflichtungen der Länder sind und welchen Anteil der zukünftigen Steuereinnahmen die vollständige Bedienung der expliziten und impliziten Zahlungsverpflichtungen beanspruchen würde.

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, 48, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Volkswirtschaftslehre I an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; Dr. Daniel Besendorfer, 33, war wissenschaftlicher Mitarbeiter und Emily Phuong Dang, 28, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an diesem Institut.

¹ Vgl. dazu den Bericht der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 65 ff.

Der vorliegende Beitrag hat deshalb zum einen das Ziel, die Versorgungsverpflichtungen der Länder zu quantifizieren. Zum anderen soll dargestellt werden, wie stark diese, zusammen mit den ausgewiesenen Schulden, die Landeshaushalte – im Sinne von dadurch gebundenen Steuereinnahmen – belasten. Es zeigt sich, dass die expliziten und impliziten Verpflichtungen der Länder insgesamt etwa ein Sechstel der zukünftigen Steuereinnahmen beanspruchen, wobei nur etwa ein Fünftel dieser Belastung den expliziten Schulden zuzuschreiben ist. Darüber hinaus wird gezeigt, dass die Rangfolge der Länder im Hinblick auf ihren explizit ausgewiesenen Schuldenstand sich deutlich von der Rangfolge unterscheidet, die sich bei Berücksichtigung künftiger Steuereinnahmen und unter Einbeziehung der unverbrieften Verpflichtungen ergibt. Schließlich geht der Beitrag der Frage nach, ob die oben genannten Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung, bei Übertragung auf die Beamtenversorgung, zu einer spürbaren Senkung der Haushaltsbelastung der Länder beitragen könnten. Hierbei wird gezeigt, dass von diesen beiden Maßnahmen nur geringe Entlastungswirkungen zu erwarten wären.

Methodik und Datengrundlage

Für die Messung der Haushaltsbelastung einzelner Bundesländer können die folgenden Indikatoren herangezogen werden: die Schuldenquote SQ_t , die Versorgungsquote VQ_t und die Verpflichtungsquote VPQ_t . Formal sind diese wie folgt definiert:

$$SQ_t = \frac{B_t}{PVT_t}; \quad VQ_t = \frac{PVV_t}{PVT_t}; \quad VPQ_t = \frac{B_t + PVV_t}{PVT_t},$$

wobei B_t für die Schulden des Basisjahres, PVT_t für die Barwertsumme der Steuereinnahmen und PVV_t für die Barwertsumme der Versorgungsausgaben stehen.

Die Schuldenquote drückt aus, welcher Anteil der gesamten zukünftigen Steuereinnahmen zur vollständigen Bedienung der expliziten Schulden aufgebracht werden müsste. Der gleiche Sachverhalt im Hinblick auf die künftigen Versorgungsausgaben wird durch die Versorgungsquote dargestellt. Die Summe dieser beiden Indikatoren bildet schließlich die Verpflichtungsquote, welche dem Anteil der gesamten zukünftigen Steuereinnahmen entspricht, der zur Bedienung der expliziten und impliziten Verpflichtungen insgesamt aufgebracht werden müsste.

Zur Berechnung dieser Indikatoren müssen die Barwertsummen der in Zukunft anfallenden Versorgungsverpflichtungen und Steuereinnahmen ermittelt werden. Hierzu werden die entsprechenden Zahlungs-

Renten Anpassungsformel nach Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{VE_{t-1}}{VE_{t-2}} \cdot \frac{100 - AVA_{t-1} - BS_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]$$

aRW = aktueller Rentenwert

VE = Versicherungspflichtiges Einkommen je Beitragszahler

AVA = Altersvorsorgeanteil

BS = Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung

RQ = Rentenquotient (= Äquivalenzrentner / Äquivalenz-Beitragszahler)

α = Gewichtungsfaktor zur Bestimmung der intergenerativen Lastverteilung in der GRV. Mit zunehmendem Wert von α steigt die Belastung der älteren Generation durch niedrigere Rentenanpassungen.

ströme des Basisjahres mit Hilfe von Bevölkerungsprojektionen in die Zukunft fortgeschrieben. Die bevölkerungsabhängige Fortschreibung der Versorgungsausgaben und Steuereinnahmen basiert dabei auf dem Projektionsverfahren, wie es im Rahmen der Generationenbilanzierung für die Nettosteuerzahlungen angewendet wird.² Die Barwertsumme der zukünftigen Steuereinnahmen ist dabei gegeben durch:

$$(1) PVT_t = \sum_{s=t}^{\infty} T_s (1+r)^{t-s}$$

Hierbei bezeichnet T_s die Steuereinnahmen im Jahr s . Zur Projektion der Steuereinnahmen für die Jahre $s \geq t$ werden die altersspezifischen Durchschnittszahlungen einer Kohorte k im Jahr s , $t_{s,k}$ mit der Kohortenstärke $P_{s,k}$ des jeweiligen Jahres gewichtet und über alle lebenden Jahrgänge k , mit $s-D \leq k \leq s$, summiert, wobei $D = 100$ die maximale Lebensdauer eines Individuums bezeichne:

$$(2) T_s = \sum_{k=s-D}^s t_{s,k} P_{s,k}$$

Die durchschnittliche Steuerzahlung eines in k geborenen Individuums im Jahr s ergibt sich als Summe aus den verschiedenen Steuern, die es an den Fiskus zahlt:

$$(3) t_{s,k} = \sum_i t_{s,k}^i$$

² Zu den methodischen Grundlagen der Generationenbilanzierung siehe B. Raffelhüschen: Generational accounting: method, data and limitations, European Economy, Reports and Studies, 6 (1999), S. 17-28.; L. Kotlikoff, B. Raffelhüschen: Generational Accounting around the Globe, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 89 (2) (1999), S. 161-166; J. Gokhale, B. Raffelhüschen: Population Ageing and Fiscal Policy in Europe and the United States, in: Economic Review, 35 (4) (1999), S.10-20; H. Bonin: Generational Accounting – Theory and Application, Berlin 2001. Eine umfassende kritische Würdigung findet sich in H. Bonin, a.a.O., eine dogmengeschichtliche Abhandlung in D. Besendorfer: Sustainable Federalism – Theory and Application, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, erscheint demnächst.

Unterstellt man, dass sich die altersspezifischen Zahlungen über die Zeit hinweg zwar im Niveau, nicht aber in der Struktur verändern, so ergeben sich die altersspezifischen Zahlungen für die Jahre $s > t$, indem die Zahlungen des Basisjahres mit der Wachstumsrate des technischen Fortschritts g fortgeschrieben werden:

$$(4) t_{s,k}^i = t_{t,k}^i (1 + g)^{s-t}$$

Prinzipiell erfolgt die Fortschreibung der Versorgungsausgaben analog zur Berechnung der Steuereinnahmen. Allerdings werden bei den genannten Ausgaben die altersspezifischen Zahlungen nicht auf Basis der jeweiligen Bevölkerung projiziert, sondern anhand der Entwicklung der Ruhegehaltsempfänger. Dies ist erforderlich, da der Alterungsprozess der Pensionäre schneller fortschreitet als es bei der Wohnbevölkerung der Fall ist und die Fortschreibung mit letzterer die Entwicklung der Versorgungsausgaben nur unzureichend abbilden würde.

Makro- und Mikrodaten

Die empirische Umsetzung des oben dargestellten Ansatzes erfolgt im Wesentlichen auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes.³ Das Basisjahr der Projektion der Steuereinnahmen und Versorgungsausgaben ist das Jahr 2004, deren Ausgangswerte der Fachserie 14, Reihe 4, Steuerhaushalt 2004 bzw. der Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Haushalts 2004 entnommen wurden.⁴ Die Schuldenstände des Vorjahres (31.12.2003) stammen aus der Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte 2004.

Für die Bestimmung der alters- und geschlechtsspezifischen Durchschnittszahlungen wurden die benötigten Mikroprofile aus Datensätzen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) des DIW generiert. Diese Profile wurden dann auf die entsprechenden Makroaggregate des Basisjahres skaliert. Der Zinssatz r und die Wachstumsrate g werden auf einen Wert von 3,0 bzw. 1,5% gesetzt.⁵ Bei der Projektion der Versorgungsausgaben wird die Wachstumsrate um die Änderungen durch das Versorgungsänderungsgesetz

von 2001⁶ und das Versorgungsrücklagegesetz von 1998⁷ nach unten korrigiert.

Länderspezifische Entwicklung der Bevölkerung und Ruhegehaltsempfänger

Ausgehend von den Bevölkerungszahlen der Länder vom 31.12.2003 werden die länderspezifischen Bevölkerungsentwicklungen projiziert.⁸ Die zugrundegelegten Annahmen zur Fertilität, Lebenserwartung, Binnen- und Außenmigration entsprechen der Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Die Fortschreibung der Ruhegehaltsempfänger ähnelt methodisch dem demographischen Modell.⁹ Im Unterschied zur Gesamtbevölkerung ist für die Vorausberechnung der Pensionäre nicht die Geburtenrate und der Nettowanderungssaldo ausschlaggebend, sondern die Altersstruktur des Aktivpersonals und das künftige Einstellungsverhalten. Für dieses wird unterstellt, dass das Personal nur soweit neu besetzt wird, wie es für die Aufrechterhaltung einer konstanten Relation zwischen Aktivpersonal und Wohnbevölkerung notwendig ist. Die Einstellungen erfolgen entsprechend der Annahmen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren und verändern das bestehende Geschlechterverhältnis nicht.

Es erfolgt keine Differenzierung des Personals in die verschiedenen Laufbahngruppen. Der durchschnittliche Ruhestandseintritt der Beamten liegt bei einem Alter von 60 (Länder) bzw. 59 Jahren (Gemeinden) und

⁶ Die Pensionshöhe eines Beamten ergibt sich aus dem Durchschnitt seiner letzten drei ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge und seinem erdienten Ruhegehaltsatz. Durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 wird der maximal erreichbare Ruhegehaltsatz (Höchstruhegehaltsatz) in den Jahren 2003 bis 2010 von 75% auf 71,75% gesenkt. Einsparungen aus dieser Maßnahme werden nach dem Versorgungsrücklagegesetz 1998 zur Hälfte der Versorgungsrücklage zugeführt.

⁷ Ab 2011 wird die Bildung der Versorgungsrücklage aus den um 0,2 Prozentpunkte verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen bis zum Jahr 2017 wieder aufgenommen. Einen umfassenden Überblick über die Durchführung der Versorgungsrücklagenbildung in den einzelnen Ländern liefert der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung; vgl. Bundesregierung: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005. Zusätzlich zu den verordneten Versorgungsrücklagen bilden Rheinland-Pfalz und Hamburg freiwillige Rücklagen in einem Finanzierungs- bzw. Versorgungsfonds. Die Versorgungsrücklagen werden den Versorgungsausgaben nicht gegen gerechnet.

⁸ Zum demographischen Modell siehe H. Bonin, a.a.O.

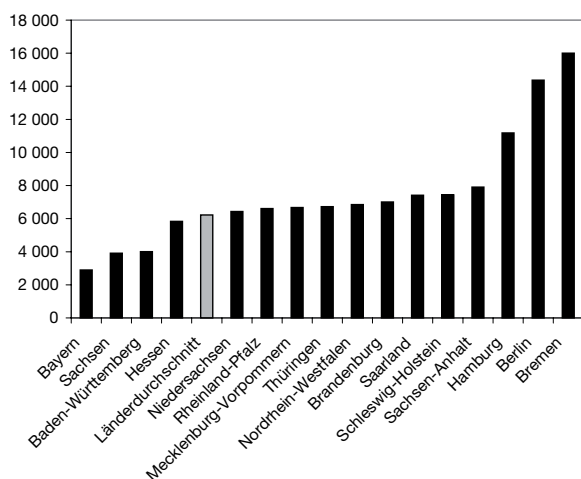
⁹ Der hier zu Grunde liegende detaillierte Ansatz zur Erfassung der langfristigen Pensionsverpflichtungen findet sich in D. Besendorfer, E. P. Dang, B. Raffelhüschen: Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushaltes von Baden-Württemberg, Schriften des Bundes der deutschen Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., Stuttgart 2004. Zur Methodik siehe auch G. Färber: Revision der Personalausgaben – Projektion der Gebietskörperschaften bis 2030 – unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform, 4. Aufl., Speyer 1995.

³ Abweichende Datenquellen werden im Folgenden entsprechend vermerkt.

⁴ Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden nach Zerlegung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Alle Länderdaten umfassen zudem die Gemeindeebene.

⁵ Die Annahmen zu den Zins- und Wachstumsraten geben den Durchschnitt der realen Zins- und Wachstumsraten der letzten 30 Jahre wieder, siehe S. Fetzner: Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystem, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, erscheint demnächst.

Abbildung 1
Explizite Verschuldung der Länder¹
je Einwohner 2004
 (in Euro)



¹ Aus aufgenommenen Krediten.

wird in den Berechnungen bis zum Jahr 2011 um zwei Jahre angehoben.¹⁰ Die Daten zu den vorhandenen Versorgungsempfängern des Basisjahres 2004 sind der Fachserie 14, Reihe 6.1, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2004, entnommen.¹¹ Zahlen zum bestehenden verbeamteten Aktivpersonal stammen aus der Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes 2004.¹²

Die expliziten Schulden und Schuldenquoten

Auf Grundlage der oben angegebenen Methodik und Daten ergeben sich Einschränkungen für die öffentlichen Haushalte, die im Folgenden diskutiert werden. Zunächst ist dabei auf die Belastungen aus vorhandenen Verbindlichkeiten der Länder einzugehen,

¹⁰ Die Lebenserwartung eines 65-jährigen Beamten bzw. Beamtin ist im Durchschnitt rund zwei Jahre höher als die eines gleichaltrigen Bürgers der Wohnbevölkerung und wird bis 2050 auf etwa drei Jahre ansteigen. Dieser Sachverhalt wird in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

¹¹ Witwen und Waisen werden nicht berücksichtigt, da hierfür Annahmen zu ihrer Entwicklung getroffen werden müssten, für die es keine hinreichende Datenbasis gibt. Die Begriffe Ruhegehaltsempfänger und Versorgungsempfänger werden daher gleichbedeutend verwendet.

¹² Im dritten Versorgungsbericht der Bundesregierung basieren die Projektionen der Versorgungsempfänger auf den den Versorgungsstatistiken ein halbes Jahr vorausgehenden Personalständen. Korrekterweise müssten für die Projektionen die Personalstände zum 1.1. desselben Jahres zu Grunde gelegt werden, was jedoch aufgrund des Erhebungsdatums zum 30.6. für die Personalbestände nicht möglich ist. Um die aktuellsten Daten zu präsentieren, verwenden wir daher die Daten vom 30.6.2004, was eher zur Unterschätzung der Entwicklung von Versorgungsempfängern und -ausgaben führt.

bevor die Resultate für die unverbrieften Verpflichtungen beschrieben werden.

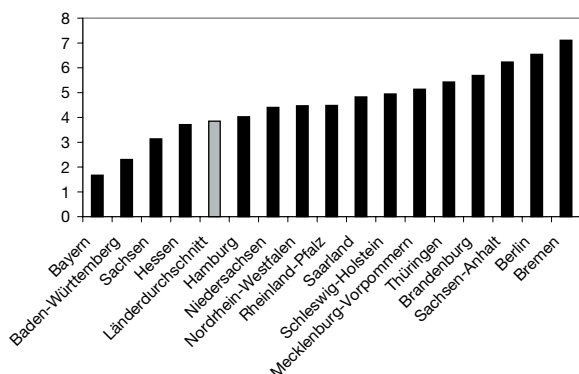
Laut offizieller Statistik waren die Länder im Jahr 2004 mit insgesamt knapp 500 Mrd. Euro oder 22,6% des deutschen Bruttoinlandsproduktes (BIP) am Kapitalmarkt verschuldet. Die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung wiesen dabei mit Werten zwischen 2901 und 5833 Euro Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Hessen auf. Sie lagen damit teils deutlich unter dem Länderdurchschnitt von 6221 Euro. Über dem Länderdurchschnitt lagen indes alle übrigen Länder, beginnend mit Niedersachsen, das Verbindlichkeiten in Höhe von 6427 Euro pro Einwohner hatte, bis hin zu Bremen mit 15 994 Euro pro Kopf. Neben Bremen finden sich auch die Stadtstaaten Hamburg und Berlin am Ende dieses Rankings. Abbildung 1 fasst die Reihenfolge der Länder nach der expliziten Pro-Kopf-Verschuldung zusammen.

Die Pro-Kopf-Verschuldungen der Länder vermitteln allerdings nur einen Eindruck ihrer kurzfristigen Finanzlage. Sie geben jedoch keine Auskunft darüber, in welchem Ausmaß die vollständige Bedienung der Schulden die künftigen Steuereinnahmen beanspruchen würden. Dies lässt sich mittels der Schuldenquote ausdrücken, die das Verhältnis zwischen Schulden und dem Barwert der künftigen Steuereinnahmen wiedergibt.

Insgesamt würde die Rückzahlung der expliziten Schulden aller Länder 3,8% der künftigen Steuereinnahmen beanspruchen. Im Einzelnen weisen Bayern mit 1,7% und Baden-Württemberg mit 2,3% die niedrigsten Schuldenquoten auf. Bemerkenswerterweise folgt Sachsen mit 3,1% auf Platz drei, obwohl es, wie alle ostdeutschen Länder, zusätzlich zum doppelten Alterungsprozess unter einer Abwanderung der Erwerbsbevölkerung leidet. Demgegenüber weisen Berlin und Bremen mit 6,5 bzw. 7,1% der Steuereinnahmen die höchsten Schuldenquoten auf.

Die Schuldenquoten verdeutlichen, dass sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen demographischen Entwicklung und der daraus resultierenden Einnahmenentwicklung zum Teil stark voneinander abweichende Belastungen der Länder ergeben. So weist beispielsweise Hamburg gemäß der offiziellen Schuldenstatistik die dritthöchste Pro-Kopf-Verschuldung auf. Aufgrund der relativ robusten Bevölkerungsentwicklung ist die Entwicklung der Steuereinnahmen in Hamburg allerdings verhältnismäßig stabil, so dass sich Hamburg mit einer Schuldenquote in Höhe von 4,0% im Ländervergleich von Rang 14 auf Rang 5 ver-

Abbildung 2
Schuldenquoten der Länder¹
(in % der Steuereinnahmen)



¹ Die Schuldenquote eines Landes errechnet sich aus dem Verhältnis seiner Schulden im Basisjahr zur Barwertsumme seiner Steuereinnahmen. Basisjahr ist 2004, die BIP-Wachstumsrate beträgt 1,5%, der Zinssatz 3%.

bessert. In den neuen Ländern ist das Gegenteil der Fall. Diese liegen hinsichtlich ihrer Pro-Kopf-Verschuldung noch im Mittelfeld. Aufgrund der dortigen demographischen Entwicklung kommt es jedoch künftig zu stark rückläufigen Steuereinnahmen, wodurch die Schuldenbelastung in den neuen Bundesländern deutlich zunehmen wird als in den alten. Mit Ausnahme von Sachsen fallen die ostdeutschen Länder deshalb fast an das Ende des Länderrankings zurück. Bedingt durch ihre hohe Pro-Kopf-Verschuldung weisen lediglich Berlin und Bremen höhere Schuldenquoten auf und besetzen somit auch weiterhin die beiden letzten Plätze im Ländervergleich (vgl. Abbildung 2).

Die Versorgungsquoten

Nachdem bislang lediglich die aus den expliziten Schulden resultierenden langfristigen Belastungen der Länderhaushalte behandelt wurden, erfolgt nun eine Betrachtung der Belastungen aus den impliziten Verpflichtungen durch die Versorgungsausgaben. Hierzu wird für jedes Land die Versorgungsquote, das Verhältnis der Barwertsumme seiner zu erwartenden Versorgungsausgaben zu der Barwertsumme seiner künftigen Steuereinnahmen, gebildet.¹³

Über alle Länder summiert beträgt die Versorgungsquote 13,7% der zukünftigen Steuereinnahmen. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Barwert von 1806 Mrd. Euro. Mit 7,1% bzw. 942 Mrd. Euro entfällt etwa die Hälfte davon ausschließlich auf die Versor-

¹³ Der dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung definiert die Versorgungsquote als jährlichen Anteil der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt; vgl. Bundesregierung: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, a.a.O.

Barwerte der Versorgungsausgaben im Basisszenario und im Reformszenario

Land	Basisszenario		Reformszenario	
	Barwerte bestehender Versorgungszusagen	Barwerte bestehender und zukünftiger Versorgungszusagen	Barwerte bestehender Versorgungszusagen	Barwerte bestehender und zukünftiger Versorgungszusagen
Basisjahr 2004, g = 1,5%, r = 3,0%				
Baden-Württemberg	135,2	273,2	119,0	246,4
Bayern	154,5	308,1	137,4	279,5
Berlin	54,6	104,7	49,2	96,0
Brandenburg	14,6	28,1	12,8	27,3
Bremen	11,8	22,1	10,5	20,0
Hamburg	32,6	66,5	29,1	60,8
Hessen	77,8	140,2	69,4	126,8
Mecklenburg-Vorpommern	5,6	10,8	5,0	10,0
Niedersachsen	98,1	185,2	86,6	167,0
Nordrhein-Westfalen	227,5	422,5	202,5	382,7
Rheinland-Pfalz	52,3	99,7	46,2	90,0
Saarland	15,1	28,2	13,7	25,7
Sachsen	10,4	19,0	9,4	17,7
Sachsen-Anhalt	7,5	13,8	6,8	12,9
Schleswig-Holstein	34,7	65,7	30,9	59,6
Thüringen	9,9	18,4	8,8	17,2
Ländergesamtheit	942,2	1806,3	837,3	1639,7

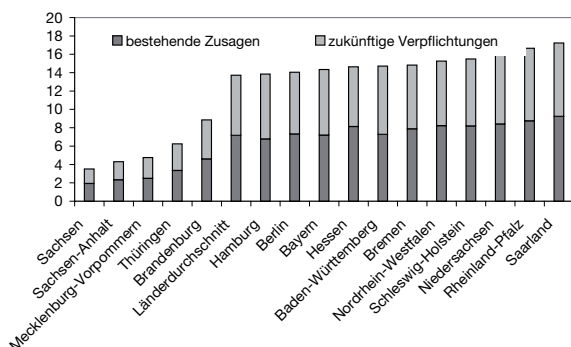
gungsbezüge für bereits pensionierte Beamte sowie die Pensionszusagen des noch aktiven Personals. (Zu den einzelnen Barwerten der Versorgungsausgaben nach Ländern siehe die Tabelle.)

Müssten die öffentlichen Haushalte also wie private Unternehmen Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten bilden, wären für die bestehenden Beamten Pensionsrückstellungen in Höhe von 942 Mrd. Euro zu passivieren.¹⁴

Zu den vorhandenen Versorgungszusagen kommen weitere 864 Mrd. Euro oder 6,6% hinzu, wenn die Länder ihre bisherige Einstellungspolitik in der Zukunft beibehalten. Diese Verpflichtungen ließen sich vermeiden, wenn, rein hypothetisch und mit sofortiger Wirkung, keine weiteren Verbeamtungen mehr vorgenommen würden. Der Korridor der Versorgungsquote von 7,1 bis 13,7% kann daher als politische Handlungsmasse verstanden werden, den die Länder heute durch eine moderate Verbeamtungspraxis noch selbst beeinflussen können. Andernfalls wäre zukünftig mehr als ein

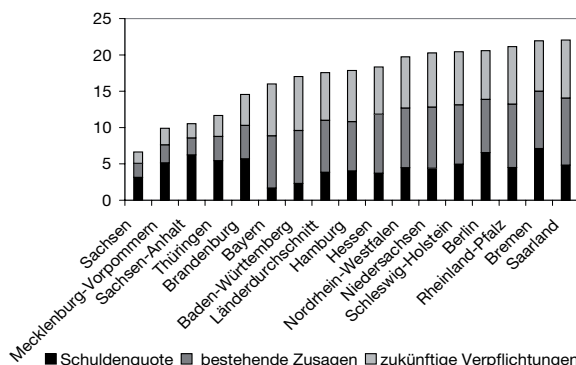
¹⁴ Hessen hat seit dem 1.1.2005 alle öffentlichen Haushaltssysteme auf die doppelte Buchführung umgestellt. Hamburg und Bremen arbeiten derzeit an der Umstellung auf die Doppik.

Abbildung 3
Versorgungsquoten der Länder¹
(in % der Steuereinnahmen)



¹ Die Versorgungsquote ist der Anteil der Barwertsumme der Versorgungsausgaben eines Landes an der Barwertsumme seiner Steuereinnahmen. Basisjahr ist 2004, die BIP-Wachstumsrate beträgt 1,5%, der Zinssatz 3%.

Abbildung 4
Verpflichtungsquoten der Länder¹
(in % der Steuereinnahmen)



¹ Die Verpflichtungsquote eines Landes ist die Gesamtbelastung aus Schulden- und Versorgungsquote. Basisjahr ist 2004, die BIP-Wachstumsrate beträgt 1,5%, der Zinssatz 3%.

Achtel des Gesamtvolumens aller Länderhaushalte allein durch die Versorgung des pensionierten Landespersonals gebunden. Die Versorgungsquoten der einzelnen Länder liegen zwischen 3,5% in Sachsen und 17,2% im Saarland. Gravierende Unterschiede bestehen vor allem zwischen den Ländergruppen in Ost- und Westdeutschland. Dies liegt daran, dass es in den neuen Bundesländern derzeit nur wenige Ruhegehaltsempfänger gibt und nur relativ geringe Pensionszahlungen anfallen.¹⁵

Auch zwischen den ostdeutschen Ländern sind Unterschiede in den Belastungen zu erkennen, wie sich an den Beispielen Brandenburg und Sachsen verdeutlichen lässt. Obwohl für beide Länder die gleichen Ausgangsbedingungen im Hinblick auf die Versorgungsausgaben vorliegen, resultiert aus der großzügigeren Einstellungspolitik in Brandenburg eine Versorgungsquote von 8,9%, die damit mehr als doppelt so hoch wie in Sachsen mit 3,5% ist. In den westdeutschen Ländern sind die Versorgungsquoten hingegen mit Werten zwischen 13,8% in Hamburg und 17,2% im Saarland vergleichsweise homogen. Eine zusammenfassende Darstellung der Versorgungsquoten gibt Abbildung 3.

¹⁵ Für die niedrigeren Versorgungsausgaben im Osten gibt es zwei Gründe: Erstens sind in den projizierten Versorgungsausgaben die so genannten AAÜG-Ausgaben (Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets) nicht enthalten. Diese „Erblasten“ werden in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt, da es sich nicht um Ausgaben nach dem Beamtenversorgungsrecht handelt. Zweitens sind die Versorgungsausgaben auch deshalb niedriger, weil durch die Beamtenversorgungs-Übergangsverordnung (BeamtVÜV) die nach dem 3.10.1990 erdienten ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten, bei gleichzeitig vorliegenden Rentenanwartschaften der ehemaligen DDR und AAÜG-Ansprüchen, nicht anerkannt werden.

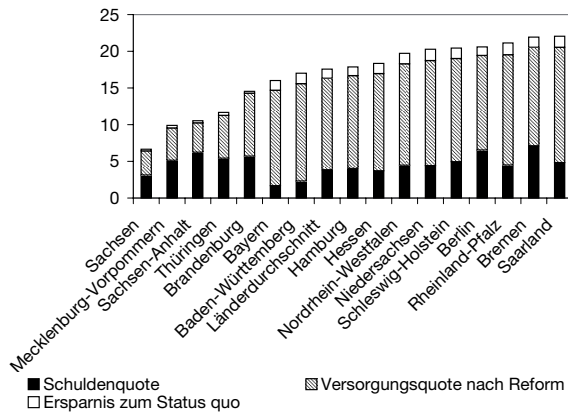
Im Folgenden werden die bisher getrennt voneinander untersuchten Belastungen der Länderhaushalte durch verbrieft und unverbrieft Verpflichtungen gemeinsam betrachtet. Aus der Addition der Schuldenquoten und Versorgungsquoten ergeben sich die Verpflichtungsquoten.

Verpflichtungsquoten im Basisszenario

Für den gesamtdeutschen Durchschnitt errechnet sich eine Verpflichtungsquote von 17,6% der Steuereinnahmen. Davon wird in der Schuldenstatistik mit einer Schuldenquote von 3,8% jedoch nur knapp ein Fünftel dokumentiert. Tatsächlich müssten, zumindest für vorhandene Beamte, Pensionsrückstellungen in Höhe von 7,1% der Steuereinnahmen gebildet werden. Allein aus diesem Grund müsste die Statistik für die verbrieften und unverbrieften Verbindlichkeiten der Länder etwa das Dreifache der expliziten Schulden ausweisen. Schließlich machen die künftigen Versorgungszusagen weitere 6,6% der Steuereinnahmen aus, sofern es zu keinen Änderungen im Einstellungsverhalten kommt. Die expliziten und impliziten Verpflichtungen der Länder liegen daher de facto bei etwa dem Vier- bis Fünffachen ihrer gesamten Verbindlichkeiten an den Kreditmärkten.

Erwartungsgemäß verteilt sich die Gesamtlast auf die einzelnen Länder unterschiedlich. So steigt beispielsweise in Sachsen der Anteil der beanspruchten Steuereinnahmen, nach Einbeziehung der Versorgungsverpflichtungen, von 3,1% auf 6,6% und damit um das Doppelte. In Bayern dagegen erhöhen sich die gesamten Forderungen auf das Zehnfache der expliziten Schulden. Der bundesweit niedrigsten

Abbildung 5
Verpflichtungsquoten der Länder¹
im Reformszenario
 (in % der Steuereinnahmen)



¹ Die Ersparnis durch die Reform zum Status quo errechnet sich aus der Differenz der Verpflichtungsquoten in beiden Fällen. Basisjahr ist 2004, die BIP-Wachstumsrate beträgt 1,5%, der Zinssatz 3%.

Schuldenquote in Höhe von 1,7% steht eine Verpflichtungsquote von 16,0% gegenüber. Das Saarland weist dagegen mit 22,1% der Steuereinnahmen die höchste Verpflichtungsquote auf. Mithin würde im Saarland auf Dauer etwa jeder fünfte Euro seiner Steuereinnahmen für die Bedienung seiner expliziten und impliziten Verpflichtungen verwendet. Somit würden dem Land nur noch etwa 80% seiner Steuereinnahmen zur freien Verfügung stehen.¹⁶ Die Verpflichtungsquoten aller Länder sind in Abbildung 4 zusammengestellt.

Abbildung 4 ist zu entnehmen, dass sich bei den Verpflichtungsquoten im Vergleich zu den Schuldenquoten die Rangfolge der Länder zum Teil verändert hat. Insbesondere die neuen Länder finden sich nun, trotz des demographisch bedingten Rückgangs der Steuereinnahmen und der höchsten Schuldenquoten, auf den ersten fünf Rängen wieder. Dagegen fallen die Länder mit den niedrigsten Schuldenquoten, Bayern und Baden-Württemberg, durch die unmittelbar bevorstehenden Versorgungsaufwendungen an die sechste und siebte Stelle zurück. Diese auffälligen Veränderungen der Reihenfolge zwischen den ost- und den westdeutschen Ländern sind durch die unterschiedlichen Ausgangssituationen zu erklären.

Aber auch innerhalb der beiden Ländergruppen alte und neue Länder ist eine teilweise Umkehrung der Länderreihenfolge bei der Höhe der Verpflichtungs-

quoten zu erkennen, wenn man die Versorgungsausgaben berücksichtigt. So weist beispielsweise Brandenburg mit einer Schuldenquote von 5,7% eine niedrigere explizite Schuldenbelastung als Sachsen-Anhalt mit 6,2% auf. Zieht man die Versorgungsquoten in die Betrachtung mit ein, ergibt sich für Brandenburg eine Verpflichtungsquote von 14,6% und für Sachsen-Anhalt eine von 10,5%. Brandenburg nimmt damit unter den ostdeutschen Ländern den letzten Platz ein. Wirft man einen Blick auf die westdeutschen Länder, so liegt Hessen mit einer Schuldenquote von 3,7% vor Hamburg mit 4,0%. Unter Einbeziehung der Versorgungsquote steigt die Gesamtbelastung in Hessen allerdings auf 18,3% und übersteigt damit die Verpflichtungsquote Hamburgs mit 17,9%.

Diese Ergebnisse zeigen deutlich, dass die Schuldenstatistik der Länder nur unzureichende Informationen über deren gesamte Verpflichtungen und die damit verbundenen künftigen Haushaltsbelastungen gibt. Im Mittel beträgt die Summe dieser Verpflichtungen 17,6% der gesamten Steuereinnahmen. Nur etwa ein Fünftel entfällt dabei auf die explizit ausgewiesenen Schulden. Das Gros der Verpflichtungen entsteht demgegenüber mit etwa vier Fünfteln aus den Versorgungsausgaben der Länder.

Verpflichtungsquoten im Reformszenario

Die künftige Entwicklung der impliziten Verpflichtungen kann, wie jene der expliziten Schulden, durch gezielte Reformmaßnahmen beeinflusst werden. In Anlehnung an die für die gesetzliche Rentenversicherung beschlossenen Reformmaßnahmen wird deshalb im Folgenden ein Reformszenario betrachtet, bei dem diese Maßnahmen „Eins-zu-Eins“ auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Das Reformszenario umfasst zwei Maßnahmen, die von der so genannten Rürup-Kommission zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erarbeitet wurden. Zum einen wurde erst kürzlich eine Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre beschlossen. Zum anderen ist seit dem 1.1.2005 der Nachhaltigkeitsfaktor in Kraft getreten.¹⁷

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters, die de facto eine Renten- bzw. hier eine Pensionskürzung in Höhe von 7,2% darstellt, findet zwischen

¹⁶ Die Länderhaushalte unterliegen weitreichenden Bundes- und EU-Verpflichtungen, die ihre Ausgabenfreiheit auf ein Minimum beschränken.

¹⁷ Ein entsprechender Gesetzentwurf zur Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Beamtenversorgung (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz) wurde im Juni 2005 vom Bundesrat abgelehnt; zum Gesetzentwurf siehe Bundesregierung: Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgNG) zur Kabinettsvorlage des Bundesministeriums des Innern vom 18. Mai 2005.

2012 und 2029 statt. Im Hinblick auf die bestehenden Versorgungszusagen führt diese relativ lange Übergangsphase jedoch nur zu geringen Entlastungseffekten, da bis zur vollständigen Umsetzung der Maßnahme der Großteil der heutigen Beamten bereits in den Ruhestand getreten ist. Erst für die Leistungsfälle nach dem Jahr 2029 tritt die dämpfende Wirkung der Regelung voll in Kraft.

Der Nachhaltigkeitsfaktor erweitert die Rentenformel im Wesentlichen um zwei Einflussfaktoren: Erstens um einen Wert α , der als Politikvariable über die intergenerative Belastungsverschiebung entscheidet. Er wird gesetzlich festgelegt und, analog zur gesetzlichen Rentenversicherung, in den Kalkulationen auf den Wert 0,25 gesetzt. Zweitens wird im Nachhaltigkeitsfaktor die demographische Entwicklung über den Rentnerquotienten erfasst. Dieser reflektiert das Verhältnis der Rentnerempfänger zu den Beitragszahlern und führt bei einer Zunahme (Abnahme) zu einer niedrigeren (höheren) Rentenanpassung. Da die Anwendung der länderspezifischen Rentnerquotienten in den neuen Ländern, bei der dort vorherrschenden, ungünstigen Bevölkerungsentwicklung, zu weit drastischeren Pensionskürzungen als im Westen führen würde, wird hier der bundesdurchschnittliche Rentnerquotient verwendet. Er steigt unter der projizierten Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2035 stark an und induziert über den Nachhaltigkeitsfaktor die Absenkungen der Renten bzw. der Pensionsbezüge. Bei einer sofortigen Einführung wären die Entlastungseffekte aus dem Nachhaltigkeitsfaktor bedeutender als aus der Erhöhung des Rentenzugangsalters.

Insgesamt würden sich die Versorgungsverpflichtungen der Länder bei Umsetzung beider Reformmaßnahmen um ca. 9% verringern. Dabei würde die durchschnittliche Versorgungsquote von 13,7% auf 12,5%, bzw. die Verpflichtungsquote von 17,6% auf 16,3% sinken. Abbildung 5 gibt die Verpflichtungsquoten nach der Reform wieder. Aus den Maßnahmen resultieren keine wesentlichen Änderungen in der Reihenfolge.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die Schulden und die Versorgungsausgaben der Länder für Beamte zu quantifizieren und die hierdurch induzierten Belastungen der Länderhaushalte aufzuzeigen. Hierbei wurde insbesondere die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen in die Betrachtung mit einbezogen. Es wurde gezeigt, dass die expliziten und impliziten Ver-

pflichtungen zusammen einer Belastung von 17,6% des Gesamtvolumens aller Länderhaushalte entsprechen. Im Durchschnitt sind hiervon lediglich 3,8 Prozentpunkte den explizit ausgewiesenen Schulden zuzuschreiben. Die impliziten Verpflichtungen als Resultat der künftigen Versorgungsausgaben für Beamte übersteigen die expliziten Schulden folglich um etwa das Vierfache. Die in der Schuldenstatistik ausgewiesenen Beträge erfassen somit nur etwa ein Fünftel der gesamten, langfristig zu bedienenden Verpflichtungen der Länder.

Die Studie zeigt weiterhin, dass sich die Rangfolge der Länder vor und nach Berücksichtigung der Versorgungsausgaben teilweise umkehrt. So unterscheidet sich die Rangfolge der Länder gemäß der Pro-Kopfverschuldung in einigen Fällen deutlich von der Rangfolge, die sich bei Berücksichtigung der zukünftigen Steuereinnahmen und Versorgungsausgaben ergibt. Dieses Ergebnis macht deutlich, dass die Beurteilung der Belastung der Länderhaushalte anhand des expliziten Schuldenstandes nicht nur zu kurz greift, sondern in Zeiten des demographischen Wandels auch fragwürdig erscheint. Fragwürdig deshalb, weil der explizite Schuldenstand weder die maßgeblich durch die Demographie bedingte Entwicklung der zukünftigen Einnahmen noch der zukünftigen Ausgaben erfasst.

Zusammengenommen werden die impliziten und expliziten Verpflichtungen den Handlungsspielraum der Länderhaushalte zukünftig massiv einschränken. So beläuft sich allein die durchschnittliche Versorgungsquote der Länder auf 13,7% im Vergleich zur derzeitigen Situation, in der die Versorgungsausgaben 8,3% der heutigen Steuereinnahmen ausmachen. Als eine Möglichkeit zur Verringerung dieser Lasten wurde die Übertragung der für die gesetzliche Rentenversicherung beschlossenen Reformmaßnahmen, die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, auf die Beamtenversorgung betrachtet. Insgesamt könnten diese beiden Reformmaßnahmen die Versorgungsquote von 13,7% auf 12,5% bzw. die Verpflichtungsquote von 17,6% auf 16,3% reduzieren. Dennoch müsste auch weiterhin noch etwa ein Achtel des Gesamtvolumens der Länderhaushalte ausschließlich für die Versorgung der pensionierten Beamten aufgewendet werden. Dies zeigt, dass die Reformmaßnahmen noch nicht ausreichen und hier noch weiterer Handlungsbedarf besteht, um die durchschnittliche Versorgungsquote langfristig auf dem heutigen Niveau von 8,3% zu halten.