

1. Einleitung

Dem chinesischen Philosophen Konfuzius wird die Aussage zugeschrieben: „Erzähle mir die Vergangenheit, und ich werde die Zukunft erkennen.“ Dieses Zitat passt zu dem Thema der vorliegenden Arbeit, die eine Projektion der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer erstellt.

In der Vergangenheit, genauer gesagt zwischen Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1980er Jahre, wurden beim Bund und den Bundesländern zahlreiche neue Beamte¹ eingestellt. Aus Sicht des Arbeitgebers sind Beamte gegenüber Angestellten, zumindest während der aktiven Dienstzeit, günstigere Arbeitskräfte, denn für sie müssen keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden. Mit dem Rechtsakt der Verbeamtung gingen der Bund und die Länder als Dienstherrn zugleich aber auch die Verpflichtung ein, im Rahmen der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses die Versorgung des Beamten sowie im Todesfall seiner Hinterbliebenen sicherzustellen. Jedes privatwirtschaftliche Unternehmen, das eine derartige Leistungszusage gegenüber einem Mitarbeiter tätigt, müsste gemäß den handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften hierfür Rückstellungen bilden. Für die Bundes- und Landesebene galten diese Grundsätze aber nicht und fanden auch keine Anwendung. Erst im Jahr 1999 wurde mit dem zaghaften Aufbau sogenannter Versorgungsrücklagen begonnen. Das angeführte Zitat von Konfuzius bringt die Problematik der zukünftigen Ausgabenentwicklung der Beamtenversorgung auf den Punkt: Die Verbeamtungen, also das Erteilen der Leistungszusage des Dienstherrn gegenüber den Beamten, fanden in der Vergangenheit statt. Aus der Altersstruktur der vorhandenen Staatsdiener ergibt sich unmittelbar der zukünftige Verlauf der Versorgungsaufwendungen. Diese sind bereits in den vergangenen Jahren gestiegen. Im nächsten Jahrzehnt kommt die Pensionslawine nun erst richtig ins Rollen und in einer zweiten Welle werden sich dann aufgrund der Alterung der Beamtenpopulation auch die Aufwendungen für Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung erhöhen. Ganz nach Konfuzius lässt sich damit aus der Vergangenheit direkt die Zukunft ableiten, und zwar in Form deutlich steigender Versorgungsausgaben auf Ebene des Bundes und der Länder, von denen ein Großteil bereits heute unter einer enormen Schuldenlast leidet. Das Wachstum der Versorgungsaufwendungen geschieht ausgerechnet zu einer Zeit, in der die Bundesländer als Folge des ab dem Jahr 2020 geltenden Neuverschuldungsverbotes ihre jährlichen Finanzierungsdefizite, soweit vorhanden, schrittweise abbauen

1 In der vorliegenden Arbeit wird zur besseren Lesbarkeit im Folgenden der Begriff „Beamter“ in seiner männlichen Form synonym für beide Geschlechter verwendet.

müssen. Gleichzeitig werden aufgrund des demographischen Wandels die Steuereinnahmen in Zukunft tendenziell schwächer wachsen. Dies hat zur Folge, dass immer größere Teile der Einnahmen bzw. Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Beamtenversorgung und für die Zinsen auf die bereits vorhandene Verschuldung aufzubringen sein werden. Die Handlungsspielräume der Politik werden dadurch deutlich eingeschränkt. Trotz der Relevanz der Thematik massiv ansteigender Ausgaben für die Beamtenversorgung hat sich die finanzwissenschaftliche Forschung bisher kaum damit auseinandergesetzt.

Das eingangs angeführte Zitat des chinesischen Philosophen passt aber nicht nur zur Situation der Beamtenversorgung, sondern auch zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Dort sorgen eine seit Jahrzehnten auf niedrigem Niveau stagnierende Geburtenrate sowie eine gestiegene Lebenserwartung dafür, dass sich die zukünftige Entwicklung, zumindest was Einnahmen und Ausgaben angeht, wiederum unmittelbar aus der Vergangenheit ablesen lässt: Eine abnehmende Zahl von Beitragszahlern im erwerbsfähigen Alter muss für die Rentenleistungen einer wachsenden Zahl von Rentnern aufkommen, die noch dazu immer älter werden. Diese zunehmend schiefer werdende Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung war aufgrund des skizzierten demographischen Trends absehbar, wurde von der Politik aber lange Zeit ignoriert. Getreu dem Motto „besser spät als nie“ wurden ab dem Jahr 2001 schließlich dann aber doch noch einschneidende Reformen auf den Weg gebracht. Unter anderem beschloss man die Erhöhung des Renteneintrittsalters, das zwischen 2012 und 2029 von 65 auf 67 Jahre steigen soll. Auch die rentenrechtliche Berücksichtigung von Ausbildungszeiten wurde deutlich verringert. Die modifizierte Bruttolohnanpassung sorgt zudem mit Hilfe von Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) und RiesterTreppe für eine deutliche Kürzung des Nettorentenniveaus. Letzteres hat langfristig das Niveau einer Basisversorgung und wird durch private Vorsorge ergänzt. Zusammengefasst sorgen die Reformen für eine deutlich gestiegene Nachhaltigkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung.

Um den Anstieg der Versorgungsausgaben zumindest zu dämpfen und eine Gleichbehandlung zwischen den Beamten und den GRV-Versicherten herzustellen, liegt eine Übertragung der angeführten rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung nahe. Dabei geht es weder darum, von den Beamten ein Sonderopfer zu verlangen, noch Neiddebatten über die Höhe der Beamtenversorgung zu entfachen. Keine auch noch so umfangreiche Reform, die die grundgesetzlich geschützten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht verletzt, kann jedoch verhindern, dass sich die Versorgungsausgaben in naher Zukunft stark erhöhen werden. Dies ist die unmittelbare Folge der Einstellungs-

praxis der vergangenen Jahrzehnte und der unterbliebenen Bildung entsprechender Rücklagen.

Von den umfassenden Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung fand bis dato einzig die Riester-Treppe in der Beamtenversorgung flächendeckend Anwendung. Beamte wurden in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, parallel dazu verringert sich stufenweise das Pensionsniveau von 75 auf 71,75 Prozent der Ruhegehaltsfähigen Bezüge. Seit der Föderalismuskommission I sind die Bundesländer für das Versorgungsrecht ihrer Beamten selbst verantwortlich. Der Bund führte für seine Beamten die „Pension mit 67“ bereits ein und beschränkte die Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten. Mittlerweile sind hier elf Bundesländer nachgezogen. Der Nachhaltigkeitsfaktor fand aber noch überhaupt keine Anwendung und wird derzeit auch von keiner politischen Partei gefordert.

Die vorliegende Arbeit hat eine umfassende finanzwissenschaftliche Gesamtbeachtung des deutschen Systems der Beamtenversorgung zum Ziel. Damit wird eine Forschungslücke geschlossen: Bis dato existierte keine Projektion der Versorgungsausgaben auf der Ebene des Bundes und der einzelnen Bundesländer, die zum einen auf einheitlichen methodischen Standards beruhte, von derselben Datenbasis ausging sowie sämtliche Arten von Versorgungsausgaben berücksichtigte. Eine Analyse der zukünftigen Beihilfeleistungen für Versorgungsempfänger unterblieb vollständig. Dies gilt im Prinzip auch für die Auswirkungen der dargestellten Reformansätze sowie für die Entwicklung von Versorgungssteuerquoten und BIP-Anteilen auf Ebene der einzelnen Bundesländer. Bezüglich der bisherigen Rücklagenbildung der Beamtenversorgung finden sich ebenfalls keine finanzwissenschaftlichen Veröffentlichungen. In der Literatur gibt es zwar bereits einige Vergleiche zwischen den Beschäftigungskosten von Beamten und Angestellten, allerdings sind diese teilweise methodisch fragwürdig und beschränken sich auf einzelne Perspektiven.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Projektion der zukünftigen Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer, die sämtliche Ausgabenkategorien der Beamtenversorgung (Ruhegehälter, Beihilfen, Hinterbliebenenversorgung) einbezieht. Bezüglich der Pensionen werden ferner die Auswirkungen verschiedener Reformszenarien untersucht die, wie etwa die beschleunigte Einführung der Pension mit 67 oder der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, zudem neu entwickelt werden. Basierend auf der zukünftigen Ausgabenentwicklung wird durch geeignete Projektionsmodelle auch die Entwicklung der Versorgungssteuerquote sowie des BIP-Anteils der Versorgungsausgaben für den Bund und sämtliche Bundesländer berechnet und analysiert. Pro-Kopf-Pauschalen ermöglichen einen weiteren Vergleich hinsichtlich der zukünftigen Belastungswirkung der öffentlichen Haushalte, gerade im Kontext der

ab 2020 geltenden neuen Schuldenregeln. Daneben wird die bisherige Rücklagenbildung aus finanzwissenschaftlicher Sicht eingehend untersucht sowie die Berücksichtigung der schwebenden Versorgungsverpflichtungen in den öffentlichen Haushalten betrachtet. Außerdem entwickelt die Arbeit ein politökonomisches Modell, das die Anreize für die Verbeamtung veranschaulicht und die über den gesamten Lebenszyklus entstehenden Beschäftigungskosten von Beamten und Angestellten aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und vergleicht.

Der Aufbau der Arbeit gestaltet sich wie folgt: Kapitel 2 gibt einen Überblick auf die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Zunächst werden Historie, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen erläutert, ehe sich daran eine Darstellung der grundsätzlichen Funktionsweise des Versorgungssystems anschließt. In Abschnitt 2.3 wird auf die in den zurückliegenden Jahren bereits durchgeführten Reformen eingegangen. Es folgt eine umfassende Analyse statistischer Daten im Kontext der Beamtenversorgung, etwa hinsichtlich der Verteilung der Beamten auf die vier Laufbahngruppen oder der Entwicklung der Versorgungsausgaben in der Vergangenheit. Abschnitt 2.5 setzt sich mit den bis dato vorliegenden Prognosen der zukünftigen Versorgungsausgaben auseinander. Im Anschluss daran wird untersucht, inwieweit die schwebenden Versorgungsverpflichtungen bisher in den öffentlichen Haushalten Berücksichtigung fanden. In Kapitel 3 schließt sich eine Darstellung der Finanzsituation von Bund und Ländern im Status quo an, ehe die bisherige Rücklagenbildung erläutert und einer ausführlichen finanzwissenschaftlichen Analyse unterzogen wird. In Kapitel 5 wird mittels einer umfassenden Betrachtung der relevanten Zahlungsströme sowie einer Barwertrechnung ein politökonomisches Modell entwickelt, mit dem sich die Einstellungswellen der Vergangenheit sowie bestehende Anreize zur Verbeamtung im Allgemeinen erklären lassen.

Nach einem Überblick über die finanzwissenschaftlichen Konzepte zur Messung von Pensionsverpflichtungen stellt das siebte Kapitel die Entwicklung der Beamtenpopulation von Bund und Ländern in den kommenden vier Jahrzehnten eingehend dar. In Kapitel 8 wird die Entwicklung der jährlichen Ruhegehaltsausgaben im Status quo bis zum Jahr 2050 berechnet und der bisher durch die Übertragung der Riester-Treppe erzielte Entlastungseffekt quantifiziert. In einem zweiten Schritt analysiert die Arbeit die Auswirkungen einer Eins-zu-eins-Übertragung der rentenrechtlichen Reformen. Neben einer Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre finden die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten Berücksichtigung. Daneben werden zwei weitergehende Reformvorschläge diskutiert: Die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 statt bis zum Jahr 2029 sowie ein systemkonformer Nachhaltigkeitsfaktor, der die Verände-

rung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt. In einem dritten Schritt werden die Einzelmaßnahmen zu Paketen zusammengefügt und bezüglich ihrer dämpfenden Wirkung auf die zukünftigen Versorgungsausgaben verglichen.

Kapitel 9 setzt sich mit dem bestehenden System der Beihilfe, also dem staatlichen Zuschuss für Gesundheitsausgaben von Beamten, ihren Angehörigen und Hinterbliebenen, auseinander und unternimmt auch hier eine Projektion des zukünftigen Verlaufs. Der folgende Abschnitt stellt die Entwicklung der Ausgaben des Bundes und der Länder für die Hinterbliebenenversorgung, also für Witwen, Witwer und Waisen, dar, ehe dann abschließend in Kapitel 11 eine Gesamtschau sämtlicher schwebender Versorgungsverpflichtungen folgt. Außerdem werden landesspezifische Pro-Kopf-Pauschalen, die zur Finanzierung der Versorgungsausgaben erforderlich wären, berechnet, was einen weiteren Vergleich hinsichtlich der Belastungswirkung ermöglicht.

Die Entwicklung der Versorgungssteuerquote sowie des Anteils der Versorgungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. am Barwert der zukünftigen Bruttoinlandsprodukte wird in Kapitel 12 einer ausführlichen Untersuchung unterzogen. Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse sowie einem Ausblick.

