

11. Aggregierte Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer

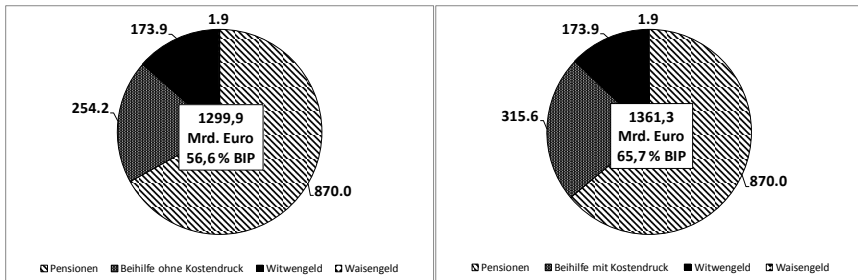
11.1 Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben

In den Kapiteln 8 bis 10 wurde, ausgehend von der Beamtenpopulation des Jahres 2009, die zukünftige Entwicklung der Ausgaben für Pensionen, Beihilfen und Hinterbliebenenversorgung der Beamten des Bundes und der 16 Bundesländer detailliert berechnet und einer eingehenden Analyse unterzogen. In diesem Abschnitt soll nun die Summe sämtlicher schwebender Versorgungsverpflichtungen anhand des Barwertes und des Ausgabenverlaufs auf aggregierter Ebene dargestellt werden.

Geht man bei der Entwicklung der Beihilfeleistungen vom Szenario ohne Kostendruck aus, summiert sich der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer im Basiszenario (Wachstum der Pensionen und der Hinterbliebenenversorgung 2 Prozent, Wachstum der Beihilfe 3,5 Prozent, Diskontierungszins 3 Prozent) auf 1.299,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 91). Davon entfallen 870 Mrd. Euro auf Pensionen, 254,2 Mrd. Euro auf Beihilfeleistungen, 173,9 Mrd. Euro auf Witwen- und Witwergeld sowie 1,9 Mrd. auf Waisengeld. Dies entspricht 54 Prozent des deutschen Bruttoinlandsproduktes des Basisjahres 2009. Falls es auch in Zukunft, wofür vieles spricht, zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen im Gesundheitssektor kommen sollte (Szenario mit Kostendruck, Wachstum der Beihilfe 4,5 Prozent), erhöht sich der Barwert der Beihilfeausgaben auf 315,6 Mrd. Euro. Die gesamten schwebenden Versorgungszusagen belaufen sich dann auf 1.361,3 Mrd. Euro und damit auf 56,5 Prozent der 2009er Wirtschaftsleistung. Berücksichtigt man zusätzlich die explizite Verschuldung des Bundes und der 16 Bundesländer, die im Basisjahr bei 65,7 Prozent des BIP lag, summieren sich diese so berechneten schwebenden und verbrieften Ansprüche an die öffentlichen Haushalte bei einer Bruttobetachtung auf insgesamt 119,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (Szenario ohne Kostendruck) bzw. auf 122,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (Szenario mit Kostendruck).²⁵²

252 Da sich die Barwerte der schwebenden Versorgungszusagen auf das Basisjahr 2009 beziehen, werden sie auch in Relation zum Schuldenstand und zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2009 gesetzt. Im Jahr 2010 belief sich die Verschuldung des Bundes (1,28 Bio. Euro) und der Länder (595,3 Mrd. Euro) im Verhältnis zum BIP 2010 (2,49 Bio. Euro) bereits auf 75,2 Prozent.

Abbildung 91: Barwert der schwebenden Versorgungszusagen des Bundes und der 16 Bundesländer im Basisjahr 2009



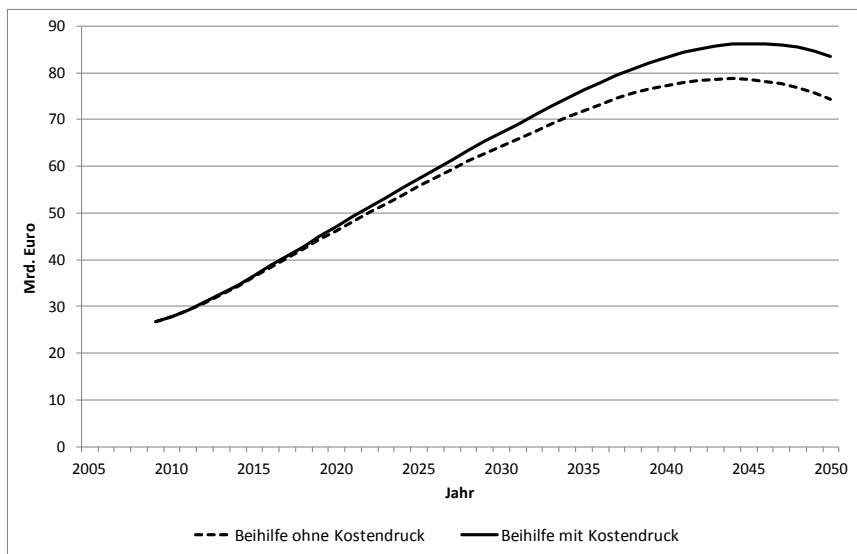
Quelle: Eigene Berechnungen

Da es sich größtenteils um verfassungsrechtlich garantierte Ansprüche handelt und damit der Spielraum für einschneidende Reformen recht eng ist, entsteht somit, auch gerade im Kontext der beschlossenen Schuldenbremse, ein hoher Druck auf die Haushalte des Bundes und besonders der Bundesländer. Dies gilt insbesondere, als dass es auf der Einnahmenseite demographisch bedingt tendenziell zu einem gedämpften Wachstum der Steuereinnahmen kommen wird – ein Aspekt, der in Kapitel 12.1 noch ausführlich beleuchtet wird.

Abbildung 92 stellt den Verlauf der aggregierten Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer dar. Diese werden sich im Basisszenario, sieht man bei den Beihilfen von einem Kostendruck ab, ausgehend von 26,79 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 55,7 Mrd. Euro (71,97 Mrd. Euro) im Jahr 2025 (2035) erhöhen, was einer Steigerung um den Faktor 2,08 (2,69) entspricht. Das Maximum wird im Jahr 2044 mit 78,72 Mrd. Euro erreicht – knapp das Dreifache des Ausgangsjahres. Bis zum Jahr 2050 ist ein leichter Rückgang auf dann 74,43 Mrd. Euro zu beobachten. Unterstellt man für die Beihilfen ein Szenario mit Kostendruck, müssen der Bund und die Länder im Jahr 2025 (2035) bereits 57,41 Mrd. Euro (76,28 Mrd. Euro) aufwenden. Der Höhepunkt wird hier 2045 mit 86,25 Mrd. Euro erreicht, was dem 3,22-fachen der Ausgaben des Basisjahres 2009 entspricht. Bis zum Jahr 2050 sinken die aggregierten Versorgungsausgaben wieder auf dann 83,56 Mrd. Euro.²⁵³

253 Wie bereits erläutert, beschränkt sich die Studie auf die im Basisjahr 2009 vorhandenen Beamten und sieht von zukünftigen neuen Verbeamtungen ab. Dies führt dazu, dass die tatsächlichen Ausgabenverläufe, besonders im Zeitraum nach 2045 tendenziell noch höher ausfallen werden, da auch ein Teil der bis 2050 neu eingestellten Beamten bzw. deren Angehörige oder Hinterbliebene Versorgungsleistungen in Anspruch nehmen werden.

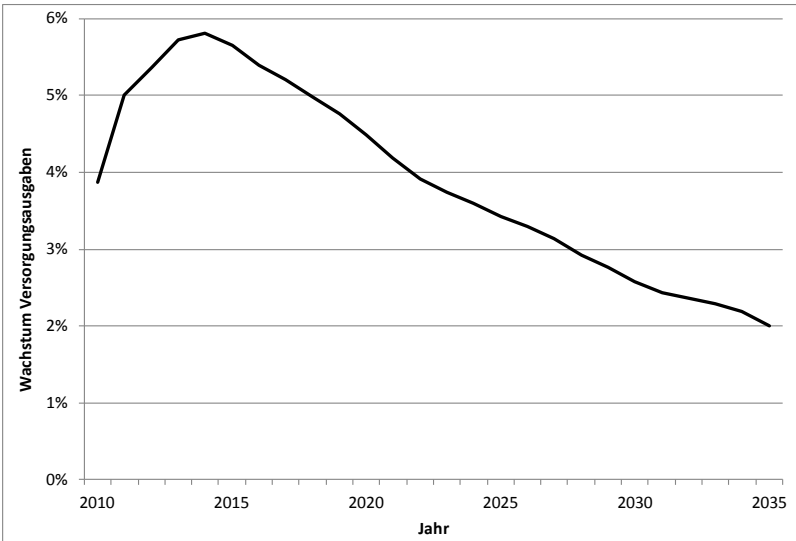
Abbildung 92: Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern



Quelle: Eigene Berechnungen

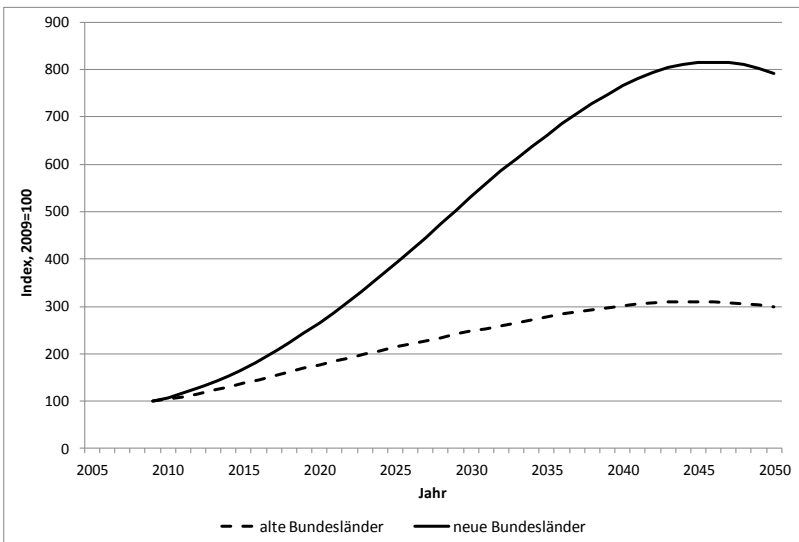
Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Analyse der jährlichen Wachstumsrate der aggregierten Versorgungsausgaben (vgl. Abbildung 93). In den ersten Jahren ist ein starker Anstieg mit einer Zunahme von bis zu 5,8 Prozent p.a. im Jahr 2014 zu beobachten. Obwohl die Wachstumsrate danach tendenziell abnimmt, bleibt sie bis 2025, also in dem Zeitraum, in dem die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintreten, konstant oberhalb von 3,4 Prozent. Die aggregierten Versorgungsausgaben wachsen bis zum Jahr 2035 mit jährlichen Raten über zwei Prozent. Hier wirken sich die Beihilfeausgaben für Beamte und ihre Angehörigen sowie die Hinterbliebenenversorgung aus. Auch bei der Gesamtschau der aggregierten Versorgungsausgaben treten deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern auf. In den westdeutschen Bundesländern kommt es, wie Abbildung 94 in indexierter Form veranschaulicht, bis zum Jahr 2024 zu mehr als einer Verdoppelung (Indexwert 206,6) der Ausgaben für Ruhegehälter, Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung. In der Spitze tritt eine Steigerung auf den Indexwert 309,5 im Jahr 2045 auf. In den neuen Bundesländern ist allein bis 2024 ein Zuwachs um den Faktor 3,6 zu verzeichnen. Der höchste Indexwert wird hier 2046 mit 815,1 erreicht. Auf die Gründe für diese Entwicklung wurde bereits bei den einzelnen Arten von Versorgungsausgaben ausführlich eingegangen.

Abbildung 93: Wachstumsrate der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 94: Indexierter Verlauf der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern



Quelle: Eigene Berechnungen

In allen westdeutschen Flächenstaaten lässt sich bis 2020, also dem Jahr, in dem die Bundesländer laut der Schuldenbremse regulär keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, ein Zuwachs beobachten, der zwischen dem Faktor 1,7 (Hessen) und 1,9 (Baden-Württemberg) liegt. Dies verdeutlicht Tabelle 22. Bis 2050 bewegt sich die Steigerung zwischen dem 2,6-fachen (Hessen) bzw. 3,6 -fachen (Bayern) der Versorgungsausgaben des Jahres 2009. Am geringsten fällt der Anstieg erneut in Bremen und im Saarland aus. Die aggregierten Versorgungsausgaben werden sich aber auch dort langfristig ungefähr verdoppeln. Die neuen Bundesländer haben, ausgehend von einem niedrigen Niveau der Versorgungsausgaben im Jahr 2009 einen deutlich höheren Zuwachs zu verzeichnen. Die Steigerungsraten bis 2020 liegen zwischen 130 Prozent (Sachsen-Anhalt) und 188 Prozent (Brandenburg). Während in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2050 das 5,9-fache der Versorgungsausgaben des Basisjahres aufzuwenden ist, tritt in Sachsen bis dahin mehr als eine Verzehnfachung (Indexwert 1024) auf. Die aggregierten Versorgungsausgaben des Bundes liegen anfänglich unterhalb der westdeutschen Flächenländer, langfristig nehmen sie aber stärker zu und erreichen im Jahr 2050 das 3,7-fache des Ausgangswertes.

Tabelle 22: Indexierte Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern

Jahr	BW	BY	BE	HB	HH	HE	NI	NW	RP
2009	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2015	144	137	137	131	132	134	139	138	140
2020	189	177	177	155	160	170	179	178	183
2025	229	219	219	173	190	203	215	212	223
2030	265	261	264	187	220	231	246	242	259
2040	328	339	316	193	259	274	288	289	325
2050	326	355	292	170	257	266	276	281	332

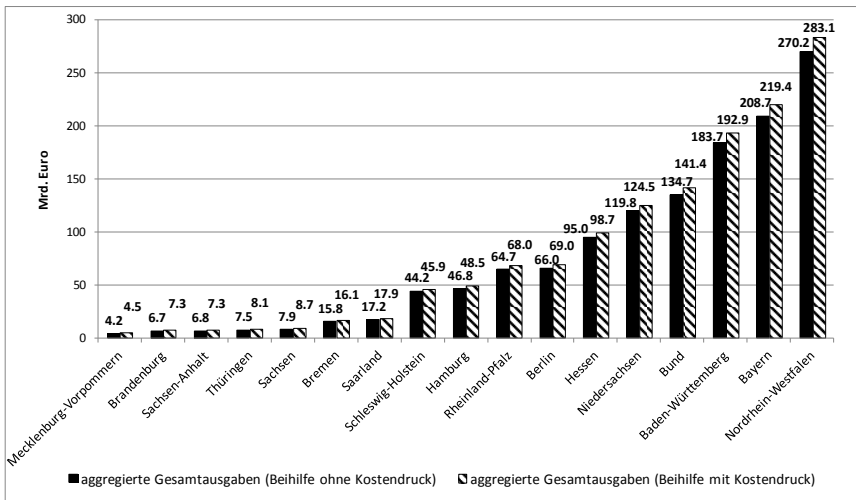
Jahr	SL	SH	BB	MV	SN	ST	TH	Bund
2009	100	100	100	100	100	100	100	100
2015	128	136	178	163	177	159	168	127
2020	155	173	288	244	284	230	287	158
2025	177	206	433	341	423	317	441	199
2030	194	236	591	444	580	422	623	249
2040	218	284	826	592	899	608	895	341
2050	217	278	806	590	1024	632	887	373

Quelle: Eigene Berechnungen

In Abbildung 95 werden die eingangs aufgeführten Barwerte der gesamtdeutschen schwebenden Versorgungsverpflichtungen auf die Ebene des Bundes und der 16 Bundesländer aufgegliedert, jeweils unterschieden zwischen den Szena-

rien mit und ohne Kostendruck bei den Beihilfeleistungen. Wiederum weist Nordrhein-Westfalen (270,2 bzw. 283,1 Mrd. Euro) absolut betrachtet die höchsten schwebenden Versorgungszusagen auf, gefolgt von den Flächenstaaten Bayern (208,7 bzw. 219,4 Mrd. Euro) und Baden-Württemberg (183,7 bzw. 192,9 Mrd. Euro) sowie dem Bund (134,7 bzw. 141,4 Mrd. Euro). Die niedrigsten Barwerte verzeichnen erneut die fünf neuen Bundesländer. Ihr Umfang bewegt sich zwischen 4,2 bzw. 4,5 Mrd. Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 7,9 bzw. 8,7 Mrd. Euro (Sachsen). Tabelle 23 schlüsselt die Barwerte des Bundes und der Bundesländer hinsichtlich der einzelnen Arten von Versorgungsausgaben auf.

Abbildung 95: Barwerte der schwebenden aggregierten Zahlungsverpflichtungen



Quelle: Eigene Berechnungen

Aussagekräftiger als die absoluten Barwerte selbst ist ihr Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftsleistung. Diese Darstellung findet sich in Abbildung 96 für das Szenario ohne Kostendruck bei den Beihilfen sowie in Abbildung 97 für die Variante mit Kostendruck. Dabei fällt auf, dass in Berlin die schwebenden Versorgungsverpflichtungen für Landesbeamte einen Umfang von 73,2 Prozent bzw. 75,6 Prozent (ohne bzw. mit Kostendruck bei den Beihilfen) des Bruttoinlandsproduktes des Basisjahres 2009 aufweisen, was dem höchsten Wert aller Bundesländer entspricht. Es folgen Bremen (58,8 bzw. 59,9 Prozent), das Saarland (59,6 bzw. 62,1 Prozent) sowie Schleswig-Holstein (60,2 bzw. 62,5 Prozent). Diese vier Länder mit den höchsten impliziten Verschuldung in Form von Versorgungszusagen gehören zu jener Gruppe von insgesamt fünf Bundesländern,

Tabelle 23: Zusammensetzung der Barwerte der Versorgungsverpflichtungen, jeweils in Mrd. Euro

Bundesland	Pensionen	Beihilfe ohne Kostendruck	Witwengeld	Waisengeld	Gesamt
Baden-Württemberg	121.3	38.0	24.1	0.268	183.7
Bayern	138.1	43.5	26.8	0.286	208.7
Berlin	43.4	12.5	10.0	0.077	66.0
Brandenburg	3.8	2.0	0.9	0.011	6.7
Bremen	11.3	1.7	2.7	0.020	15.8
Bund	88.7	27.0	18.9	0.196	134.7
Hamburg	33.4	7.1	6.2	0.063	46.8
Hessen	65.4	15.5	13.9	0.133	95.0
Mecklenburg-Vorpommern	2.7	1.0	0.5	0.007	4.2
Niedersachsen	82.7	20.1	16.8	0.192	119.8
Nordrhein-Westfalen	182.6	55.2	32.0	0.374	270.2
Rheinland-Pfalz	41.1	13.7	9.8	0.095	64.7
Saarland	11.5	3.0	2.7	0.034	17.2
Sachsen	4.4	2.7	0.8	0.011	7.9
Sachsen-Anhalt	4.4	1.7	0.7	0.009	6.8
Schleswig-Holstein	30.5	7.5	6.1	0.065	44.2
Thüringen	4.7	2.0	0.8	0.011	7.5

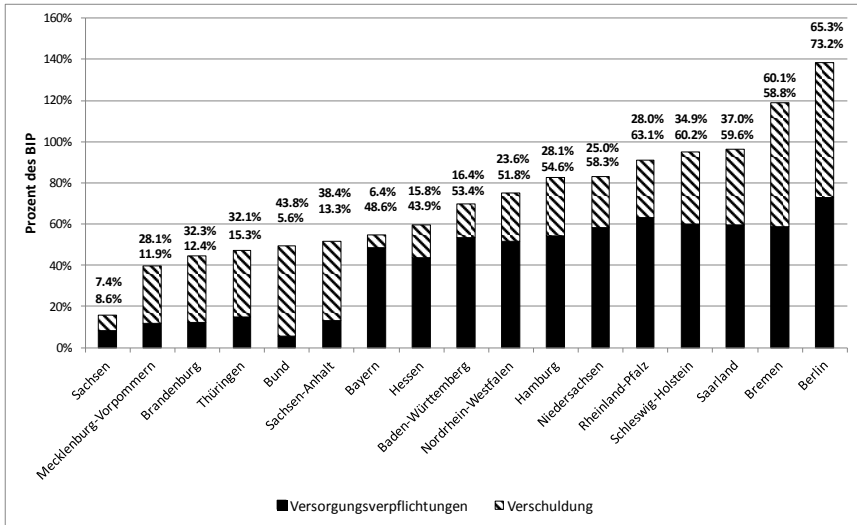
Bundesland	Pensionen	Beihilfe mit Kostendruck	Witwengeld	Waisengeld	Gesamt
Baden-Württemberg	121.3	47.2	24.1	0.268	192.9
Bayern	138.1	54.2	26.8	0.286	219.4
Berlin	43.4	15.5	10.0	0.077	69.0
Brandenburg	3.8	2.6	0.9	0.011	7.3
Bremen	11.3	2.0	2.7	0.020	16.1
Bund	88.7	33.7	18.9	0.196	141.4
Hamburg	33.4	8.8	6.2	0.063	48.5
Hessen	65.4	19.2	13.9	0.133	98.7
Mecklenburg-Vorpommern	2.7	1.3	0.5	0.007	4.5
Niedersachsen	82.7	24.8	16.8	0.192	124.5
Nordrhein-Westfalen	182.6	68.1	32.0	0.374	283.1
Rheinland-Pfalz	41.1	17.0	9.8	0.095	68.0
Saarland	11.5	3.7	2.7	0.034	17.9
Sachsen	4.4	3.5	0.8	0.011	8.7
Sachsen-Anhalt	4.4	2.2	0.7	0.009	7.3
Schleswig-Holstein	30.5	9.2	6.1	0.065	45.9
Thüringen	4.7	2.6	0.8	0.011	8.1

Quelle: Eigene Berechnungen

die Konsolidierungshilfen beziehen. Ihre Haushaltssituation ist damit schon in der Gegenwart äußerst angespannt. Gerade für sie erscheint es beinahe unmöglich, bis 2020 die bestehenden Finanzierungsdefizite abzubauen, ihren Zinsdienst zu erfüllen, in den Folgejahren ausgeglichene Haushalte ohne Nettoneuverschuldung vorzulegen und gleichzeitig die steigenden Versorgungsausgaben für die Landesbeamten zu finanzieren.

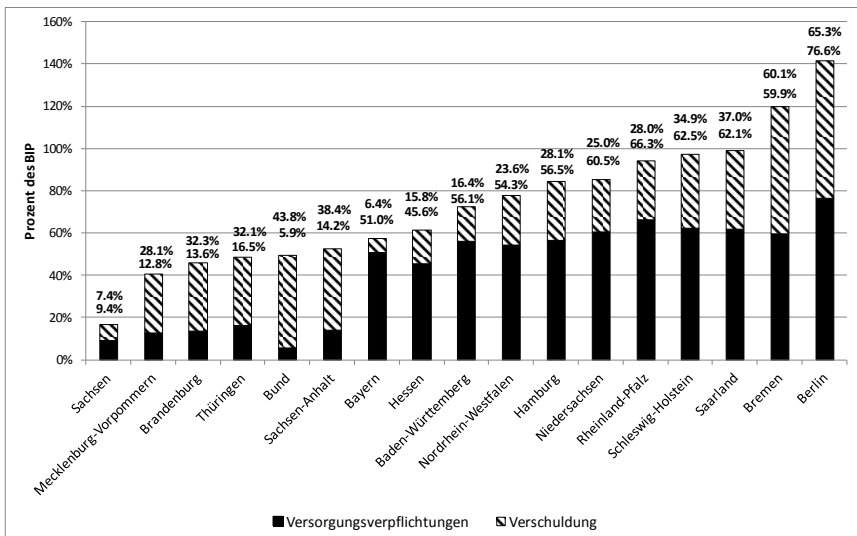
Den niedrigsten BIP-Anteil weist der Bund auf, was aber auch nicht verwundert, da der Barwert seiner Versorgungszusagen ja in das Verhältnis zur gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung gesetzt wurde. Die neuen Bundesländer kommen auf

Abbildung 96: Versorgungsverpflichtungen und Staatsverschuldung in Prozent des BIP, Szenario ohne Kostendruck



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 97: Versorgungsverpflichtungen und Staatsverschuldung in Prozent des BIP, Szenario mit Kostendruck



Quelle: Eigene Berechnungen

Werte zwischen 8,6 bzw. 9,4 Prozent (Sachsen) und 15,3 bzw. 16,5 Prozent (Thüringen). Unter den westdeutschen Bundesländern nehmen die bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsverpflichtungen in Hessen mit 43,9 bzw. 45,6 Prozent den kleinsten beobachteten Wert an.

In einem weiteren Schritt kann man nun die tatsächliche Verschuldung des Bundes und der Bundesländer darstellen, indem man zu den eben dargestellten impliziten Schulden in Form von Versorgungszusagen an die heute vorhandenen Beamten sowie ihre Angehörigen oder Hinterbliebenen noch die explizite, sichtbare Verschuldung hinzuzählt. Danach weist Berlin mit 138,5 bzw. 141,8 Prozent des 2009er BIP (wiederum ohne bzw. mit Kostendruck bei den Beihilfen) die höchste Gesamtverschuldung aller Bundesländer auf. Es folgen Bremen (118,9 bzw. 120 Prozent), das Saarland (96,7 bzw. 99,1 Prozent), Schleswig-Holstein (95,1 bzw. 97,4 Prozent) sowie Rheinland-Pfalz (91,1 bzw. 94,3 Prozent). Auch Hamburg und Niedersachsen liegen jenseits der Marke von 80 Prozent.

Angesichts des Ausmaßes der Gesamtverschuldung wäre es interessant, welche Bonität unabhängige Ratings der deutschen Bundesländer hätten, wenn zum einen keine Haftungsgemeinschaft innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestehen würde und zum anderen die implizite Verschuldung berücksichtigt werden würde.²⁵⁴

Beim Bund und den neuen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt übersteigt die explizite Verschuldung deutlich die schwebenden Versorgungszusagen. In allen westdeutschen Bundesstaaten bis auf Bremen liegt der Anteil der Versorgungsversprechen deutlich über der expliziten Verschuldung. Extremfall ist Bayern, wo die schwebenden Versorgungsverpflichtungen die sichtbaren Schulden um den Faktor 7,6 bzw. 8 übertreffen. Es folgen Baden-Württemberg (3,3 bzw. 3,4), Hessen (2,8 bzw. 2,9), Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (jeweils 2,3 bzw. 2,4) und Nordrhein-Westfalen (2,2 bzw. 2,3). In Bremen überwiegen aufgrund des hohen Verschuldungsgrads die offiziell ausgewiesenen Schulden leicht die bestehenden Versorgungszusagen.

254 Vgl. Magin (2011), S. 188ff. Daneben setzt sich der Autor auch mit der Möglichkeit einer Insolvenz von Kommunen, aber auch Bundesländern im Falle von Überschuldung auseinander, vgl. Magin (2011), S. 202ff.

11.2 Vergleich der Belastungswirkung: Pro-Kopf-Pauschalen zur Finanzierung der aggregierten Versorgungsausgaben

Nachdem die aggregierten Versorgungsverpflichtungen des Bundes und der 16 Bundesländer nun in ihrem Verlauf und als Barwert bzw. als BIP-Anteil des Barwertes illustriert wurden, folgt nun eine Analyse der Belastungswirkung pro Einwohner in Form von Pro-Kopf-Pauschalen. Auf diese Weise soll ein weiterer Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern ermöglicht werden. Dabei soll nicht nur die Bevölkerung des Basisjahres 2009 einbezogen werden, sondern vielmehr die Bevölkerung jedes Jahres im gesamten, bis 2050 reichenden Betrachtungszeitraums. Daneben wird nachfolgend zwischen zwei Szenarien unterschieden, nämlich dem einer Teil- und dem einer Vollfinanzierung. Bei der ersten Variante werden die aggregierten Versorgungsausgaben des Jahres 2009 mit der jeweiligen Wachstumsrate bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben.²⁵⁵ Von den tatsächlich anfallenden aggregierten Versorgungsausgaben eines Jahres werden diese Werte subtrahiert. Formal lässt sich dies folgendermaßen darstellen:

$$DV_t^{agg} = VA_t^{agg} - VA_b^{agg}(1+g)^{t-b} \quad (36)$$

V_t^{agg} bezeichnet dabei die aggregierten Versorgungsausgaben des Jahres t ($t > b$), VA_b^{agg} die Versorgungsausgaben des Basisjahres b , die in das Jahr t mit Hilfe des Wachstumsfaktors g fortgeschrieben werden.²⁵⁶ DV_t^{agg} ist die Differenz zwischen den beiden Werten, mit anderen Worten der jährliche Mehraufwand zukünftiger Haushalte für Versorgungsausgaben gegenüber der Situation des Basisjahres.

Bei der Variante einer variablen Pauschale werden diese zusätzlichen jährlichen Mehrausgaben in jedem Jahr durch die Anzahl der jeweils vorhandenen Personen zwischen 18 und 100 Jahren dividiert. Dabei wird wiederum die Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Auf diese Weise erhält man für jedes Jahr jene Pro-Kopf-Pauschale, die erforderlich ist, um den Mehraufwand gegenüber den

255 Die Ruhegehälter und die Hinterbliebenenversorgung werden mit 2 Prozent pro Jahr dynamisiert, bei den Beihilfeausgaben wird gemäß dem Szenario mit Kostendruck von einer Steigerung von 4,5 Prozent pro Jahr ausgegangen.

256 Zur einfacheren Veranschaulichung wurde in Formel 36 von einer einheitlichen Wachstumsrate der aggregierten Versorgungsausgaben g ausgegangen. Tatsächlich werden die einzelnen Arten der Versorgungsausgaben getrennt betrachtet fortgeschrieben (vgl. Fußnote 255). Die Erhöhungen der einzelnen Versorgungsausgaben gegenüber dem jeweils dynamisierten Wert des Basisjahres werden für jedes Jahr dann summiert.

fortgeschriebenen aggregierten Versorgungsausgaben des Jahres 2009 finanzieren zu können. Diese Pro-Kopf-Pauschale ist in Abbildung 98 für Gesamtdeutschland, also die aggregierten deutschen Versorgungsausgaben, durch die untere gestrichelte Linie dargestellt. Demzufolge müsste jeder deutsche Staatsbürger im Alter zwischen 18 und 100 Jahren im Jahr 2010 eine Pro-Kopf-Pauschale von rund 6,50 Euro bezahlen, um die zusätzlichen Versorgungsausgaben gegenüber dem Vorjahr zu finanzieren. Dieser Wert würde auf bis zu 415,50 Euro im Jahr 2038 ansteigen, um sich dann bis zum Jahr 2050 wieder auf 147,60 Euro zu verringern. Eine derartige Ausgestaltung der Finanzierung des anfallenden Versorgungsmehraufwandes bringt den Nachteil mit sich, dass in den Jahren mit dem höchsten Zuwachs der aggregierten Versorgungsausgaben die höchsten Pro-Kopf-Pauschalen zu bezahlen wären und damit auch gerade von jenen Geburtskohorten, die im Basisjahr im Kinder- oder Jugendalter sind. Die Älteren, die zum Zeitpunkt des höchsten Anstiegs der Pro-Kopf-Pauschalen zum Teil schon verstorben sind, das gesamte Leben aber von den Leistungen der vorhandenen Beamtenpopulation profitiert haben, würden demgegenüber entlastet, da sie nur die anfangs recht niedrigen variablen jährlichen Pro-Kopf-Pauschalen bezahlen müssten. Daher bietet es sich an, eine konstante Pro-Kopf-Pauschale Ψ , also quasi eine Annuität, zu ermitteln, die über den gesamten Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2050 bei gegebenem nominalen Diskontierungszins r konstant bleibt und die Finanzierung des jährlichen Mehraufwandes sicherstellt. Im vorliegenden Beispiel ist die Pro-Kopf-Pauschale bei Teilfinanzierung durch die untere durchgezogene Linie dargestellt. Für Gesamtdeutschland beträgt sie 225,50 Euro. Dieser Betrag wäre in jedem Jahr zwischen 2010 und 2050 von jedem Individuum zwischen 18 und 100 Jahren zur Finanzierung der Mehrausgaben der Beamtenversorgung zu bezahlen. Anfangs liegt die Höhe der Pro-Kopf-Pauschale über der konstanten Pro-Kopf-Pauschale. Die dabei anfallenden jährlichen Überschüsse werden zum Zinssatz r angelegt und dann in späteren Jahren bis zum Ende des Betrachtungszeitraums wieder aufgelöst. Im angeführten Beispiel wird von einem nominalen Zinssatz in Höhe von 3 Prozent ausgegangen. Formal berechnet sich die Höhe der Pro-Kopf-Pauschale Ψ , indem der Barwert der zusätzlichen Versorgungsausgaben, also die Summe der für jedes Jahr t diskontierten Differenzen zwischen den tatsächlichen aggregierten Versorgungsausgaben des Jahres t und den bis zum Jahr t fortgeschriebenen aggregierten Versorgungsausgaben des Basisjahres, durch den Barwert der diskontierten Bevölkerungsgröße, das ist die Summe der auf das Basisjahr diskontierten Bevölkerungsgröße der Gruppe der 18- bis 100-Jährigen jedes Jahres t , dividiert wird:

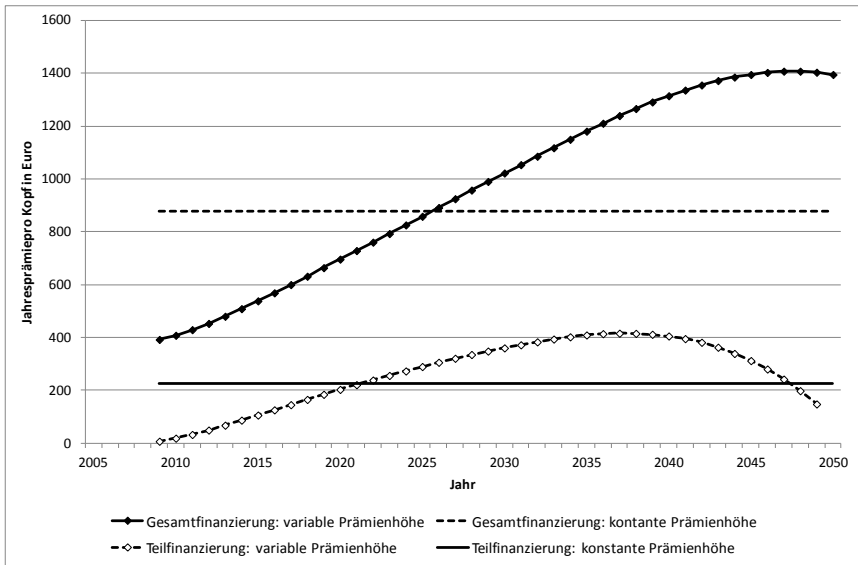
$$\Psi^{konstant} = \frac{\sum_{t=b+1}^T \frac{DV_t^{agg}}{(1+r)^{t-b}}}{\sum_{t=b+1}^T \frac{Bev_t^{18-100}}{(1+r)^{t-b}}} \quad (37)$$

Dabei stellt DV_t^{agg} die Differenz der aggregierten tatsächlichen Versorgungsausgaben von den fortgeschriebenen Versorgungsausgaben des Basisjahres 2009 (b) im Jahr t dar. Bev_t^{18-100} bezeichnet die Größe der Bevölkerung im Jahr t zwischen 18 und 100 Jahren. Der Betrachtungszeitraum dauert wiederum bis zum Jahr 2050 (T). Eine solche konstante Pro-Kopf-Pauschale belastet die im Basisjahr älteren Kohorten stärker, die aber auch die Leistung jener Beamten, deren Versorgungsausgaben zu finanzieren sind, in Anspruch genommen haben. Die anfangs Jungen bezahlen auch in den Jahren mit hohem Wachstum der Versorgungsausgaben eine konstante Pro-Kopf-Pauschale. Sie werden ferner durch den Umstand entlastet, dass die Pro-Kopf-Pauschale nominal konstant bleibt und sich damit im Zeitablauf real verringert.

Die Variante der Gesamtfinanzierung geht nun davon aus, dass von der Pro-Kopf-Pauschale nicht nur die fortgeschriebenen Mehrausgaben des Jahres 2009, sondern sämtliche Versorgungsausgaben zu finanzieren sind. Für jedes Jahr des Betrachtungszeitraums wird diese Pro-Kopf-Pauschale berechnet, indem die aggregierten Versorgungsausgaben durch die Anzahl der Personen zwischen 18 und 100 Jahren dividiert werden. Bei einer variablen Höhe der jährlichen Zahlung müssten, wie die obere Linie in Abbildung 98 für Gesamtdeutschland illustriert, im Jahr 2010 pro Kopf 391,90 Euro bezahlt werden. Die Pro-Kopf-Pauschale steigt kontinuierlich an und erreicht im Jahr 2047 mit 1.407,70 Euro ihr Maximum. Die über den gesamten Betrachtungszeitraum konstante Pro-Kopf-Pauschale liegt im Falle der Vollfinanzierung bei jährlich 879,30 Euro. Mit anderen Worten müsste jeder volljährige Deutsche diesen Betrag jährlich abführen, um sämtliche anfallenden Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer vollständig finanzieren zu können. In Formel 37 verändert sich der Zähler: Statt DV_t^{agg} , also der Differenz im Jahr t zwischen den tatsächlichen Versorgungsausgaben und den fortgeschriebenen Versorgungsausgaben des Basisjahres, taucht dort nun VA_t^{agg} auf, was die aggregierten Versorgungsausgaben des Jahres t bezeichnet. Im Zähler steht somit der Barwert sämtlicher bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben, der wiederum durch die Summe der in jedem Jahr t auf das Basisjahr 2009 diskontieren Anzahl der Personen zwischen 18 und 100 Jahren dividiert wird. Im Folgenden soll auf eine weitere Betrachtung der variablen Pro-Kopf-Pauschale verzichtet werden und das Augenmerk auf die konstante Pro-Kopf-Pauschale gelegt werden. Sowohl bei der Teil- als auch bei der Gesamtfinanzierung ermög-

licht dieser Indikator interessante Vergleiche zwischen den einzelnen Bundesländern.

Abbildung 98: Verlauf der Pro-Kopf-Pauschale bei Gesamt- und Teilfinanzierung am Beispiel Gesamtdeutschland



Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 24 kann die jeweilige Höhe der Pro-Kopf-Pauschale des Bundes, der 16 Bundesländer und für Gesamtdeutschland bei Teil- und Gesamtfinanzierung entnommen werden. Dabei wurde zwischen zwei Szenarien mit nominalen Zinssätzen von drei und vier Prozent unterschieden, wobei ersteres als Basiszenario dienen soll. Die Variante der Teilfinanzierung ermöglicht einen Vergleich zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Belastungswirkung als Pro-Kopf-Größe der heutigen und zukünftigen Einwohner, der durch die Zunahme der Versorgungsausgaben verursacht wird. Vom Bestand der Versorgungsausgaben im Basisjahr wird folglich abstrahiert. In Sachsen wäre die konstante, von jedem Einwohner jährlich zu zahlende Pro-Kopf-Pauschale mit 77 Euro am niedrigsten. Der höchste Wert unter den neuen Bundesländern tritt in Thüringen mit 137 Euro auf. Unter den westdeutschen Bundesländern haben das Saarland (103 Euro) und Bremen (152 Euro) die niedrigsten Pro-Kopf-Pauschalen. Am teuersten wird es für die Bewohner Berlins (280 Euro), Baden-Württembergs (269 Euro) und Bayerns (256 Euro). Für die Beamten des Bundes müsste jeder volljährige Deutsche 23 Euro zusätzlich im Jahr bezahlen. Die Höhe

Tabelle 24: Pro-Kopf-Pauschalen zur Finanzierung der Versorgungslasten

Bundesland	Teilfinanzierung: Jahresprämien in Euro pro Kopf der 18- bis 100-Jährigen					
	r=3			r=4		
	Status quo	GRV-Reformpaket	Reformpaket II	Status quo	GRV-Reformpaket	Reformpaket II
Sachsen	77	69	52	69	62	47
Mecklenburg-Vorpommern	84	73	49	78	67	45
Sachsen-Anhalt	100	85	60	90	78	54
Brandenburg	103	94	64	94	86	58
Saarland	103	64	49	101	63	48
Thüringen	137	122	84	125	111	76
Bremen	152	101	100	149	100	99
Hessen	178	125	104	171	121	101
Schleswig-Holstein	187	130	116	179	126	112
Nordrhein-Westfalen	190	136	116	182	132	112
Niedersachsen	203	147	122	194	142	117
Hamburg	230	150	163	223	146	158
Rheinland-Pfalz	246	184	156	232	176	149
Bayern	256	189	167	240	179	157
Baden-Württemberg	269	202	176	256	194	168
Berlin	280	209	172	265	200	165
nachrichtlich:						
Bund	23	16	15	21	15	14
BRD gesamt	225	162	138	213	154	132

Bundesland	Gesamtfinanzierung: Jahresprämien in Euro pro Kopf der 18- bis 100-Jährigen					
	r=3			r=4		
	Status quo	GRV-Reformpaket	Reformpaket II	Status quo	GRV-Reformpaket	Reformpaket II
Sachsen	116	108	91	107	100	85
Mecklenburg-Vorpommern	153	142	118	143	134	111
Brandenburg	157	148	118	146	138	110
Sachsen-Anhalt	183	169	144	171	158	135
Thüringen	205	190	152	190	176	141
Niedersachsen	840	806	781	813	777	752
Schleswig-Holstein	850	814	801	823	786	773
Nordrhein-Westfalen	854	822	794	824	791	765
Hessen	856	834	814	830	804	784
Rheinland-Pfalz	887	825	798	855	798	771
Bayern	895	828	806	861	800	778
Baden-Württemberg	929	862	836	897	836	809
Berlin	1033	971	926	998	939	897
Saarland	1094	1173	1138	1040	1096	1065
Hamburg	1339	1345	1345	1304	1294	1296
Bremen	1522	1596	1550	1448	1501	1462
nachrichtlich:						
Bund	91	84	83	87	81	80
BRD gesamt	879	824	792	847	788	766

Quelle: Eigene Berechnungen

der Pro-Kopf-Pauschale bei Teilfinanzierung wird bestimmt von dem Ausmaß der Steigerung der Versorgungsausgaben gegenüber dem Basisjahr 2009 und der demographischen Entwicklung, also der Anzahl der in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums vorhandenen Personen, die 18 Jahre und älter sind. Bei der Gesamtfinanzierung wird nicht nur die zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte gegenüber den fortgeschriebenen Versorgungsausgaben des Basisjahres ermittelt. Vielmehr werden nun sämtliche Versorgungsaufwendungen gedanklich aus dem Haushalt ausgelagert und über eine im Zeitablauf konstante Pro-Kopf-Pauschale finanziert. Dieser Wert ermöglicht also einen Vergleich über die Gesamtbelastung pro jetzigem und zukünftigem Einwohner zwischen den Bundesländern. Unter den neuen Bundesländern und auch insge-

samt verzeichnet Sachsen mit 116 Euro wiederum den niedrigsten Wert, während jeder volljährige Bewohner Thüringens zur Finanzierung der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben der Landesbeamten jährlich 205 Euro aufbringen müsste. Spitzenreiter sind die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit Pro-Kopf-Pauschalen von 1.522 Euro und 1.339 Euro, gefolgt von dem Saarland (1094) und Berlin (1033 Euro). Jeder Einwohner Deutschland hätte des Weiteren 91 Euro im Jahr für die Versorgungsausgaben der Beamten im unmittelbaren Bundesdienst aufzuwenden. Bei der Gesamtfinanzierung ist neben der demographischen Entwicklung und dem Zuwachs an Versorgungsausgaben besonders der Bestand der Versorgungsausgaben im Basisjahr von großer Bedeutung. Es fällt wiederum auf, dass mit dem Saarland, Bremen und Berlin drei Bundesländer mit die höchsten Pro-Kopf-Pauschalen aufweisen, die aufgrund ihrer schwierigen Haushaltslage Konsolidierungshilfen für die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 erhalten.

In Tabelle 24 ist zudem die jeweilige Höhe der Pro-Kopf-Pauschale im Falle der Implementierung der beiden in Kapitel 8 untersuchten Reformpakete dargestellt. Zur Finanzierung der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern müssten beispielsweise nun pro Kopf statt jährlich 879 Euro nun 824 Euro (GRV-Reformpaket) bzw. 792 Euro (Reformpaket II) bezahlt werden. Es wird deutlich, dass die GRV-Reformvariante bereits zu deutlich geringeren Werten führen würde. Das Reformpaket II sorgt durch den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor für eine zusätzliche Entlastung. Nur in Bremen und Hamburg verhält es sich, wie bereits in Kapitel 8.6 erörtert, gerade umgekehrt. In den neuen Bundesländern fällt die Verringerung der Höhe der Pro-Kopf-Pauschale im Fall des Reformpaketes II aufgrund des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors deutlich stärker aus. Auf die Problematik der Anwendung dieser Option in den neuen Bundesländern wurde in Abschnitt 8.5 ausführlich eingegangen.

