



Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland

-Executive Summary-

Forschungszentrum Generationenverträge

Studie im Auftrag des
Bundes der Steuerzahler (BdSt)
Deutschland

Tobias Benz
Christian Hagist
Bernd Raffelhüschen

November 2011



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 Studie, die eine Projektion der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer erstellt.

In der Vergangenheit, genauer gesagt zwischen den 1960er und dem Anfang der 1980er Jahre, wurden beim Bund und den Bundesländern zahlreiche neue Beamte 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 Verwaltungsakt der Verbeamtung gingen der Bund und die Länder als Dienstherr 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 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 entsprechender Rücklagen begonnen. Das eingangs angeführte Zitat von Konfuzius bringt die Problematik der zukünftigen Ausgabenentwicklung der Beamtenversorgung zu Tage. 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 in den vergangenen Jahren bereits gestiegen. Im nächsten Jahrzehnt kommt die Pensionslawine aber erst richtig ins Rollen und in einem zweiten Schritt werden sich dann auch die Aufwendungen für Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung erhöhen. Ganz nach Konfuzius lässt sich 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.

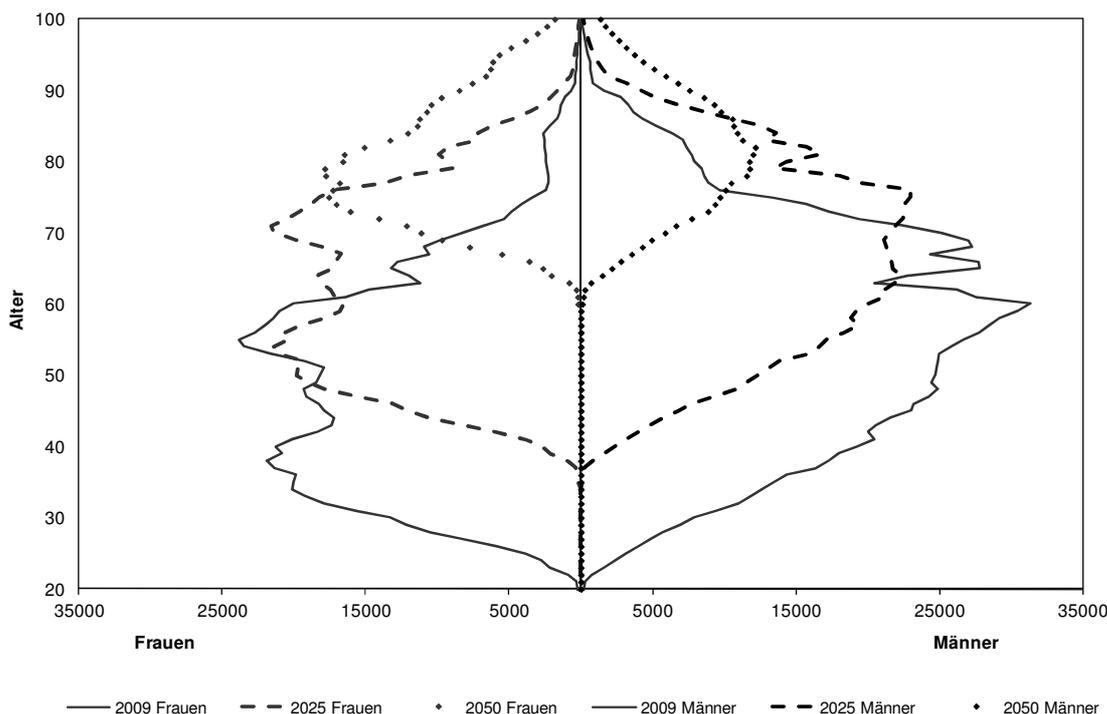
2. Entwicklung der Beamtenpopulation

Im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundes und der 16 Bundesländer waren im Jahr 2009 2,17 Mio. Personen beschäftigt. Davon haben 1,38 Mio. den Status eines Beamten,

was einem Anteil von 63,6 Prozent entspricht.¹ Daneben belief sich die Zahl der Pensionäre auf 583.000. Hinzu kommen im Bereich der Hinterbliebenenversorgung 175.800 Empfänger von Witwengeld sowie 17.600 Empfänger von Waisengeld.

Analysiert man die Altersstruktur der aktiven Beamten, fällt die hohe Anzahl von Beamten über 50 Jahre auf, die alle innerhalb der kommenden 15 Jahre in den Ruhestand eintreten werden. Ihr Anteil an den aktiven Beamten beläuft sich auf 42 Prozent.

Abbildung 1: Beamtenpopulation 2009, 2025 und 2050 im Vergleich



Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 1 vergleicht die Beamtenpopulation des Basisjahres 2009 mit der der Jahre 2025 und 2050. Dabei wird von zukünftigen neuen Verbeamtungen vollständig abstrahiert. Im Jahr 2025 haben die kohortenstarken Beamtenjahrgänge die Altersgrenze erreicht und sind aus dem aktiven Dienst ausgeschieden. Im Jahr 2009 gab es 468.000 Beamte über 65 Jahre und 85.500 Beamte über 80 Jahre. Bis zum Jahr 2025 erhöht sich als Folge des Eintritts der kohortenstarken Jahrgänge in den Ruhestand die Gruppe der Über-65-Jährigen auf 776.500. Exponentiell wachsen werden die Ruhegehaltsempfänger, die 80 Jahre und älter sind. Diese sind von Bedeutung, da ab diesem Alter die Wahrscheinlichkeit,

¹ Überdurchschnittlich hohe Beamtenquoten weisen die Bundesländer Schleswig-Holstein (76,1 Prozent), Nordrhein-Westfalen (75,1 Prozent), Hessen (73,7 Prozent), Rheinland-Pfalz (72,5 Prozent), Baden-Württemberg (72 Prozent), Bayern (69,2 Prozent) sowie Niedersachsen (66,2 Prozent) auf. Sachsen (28,3 Prozent), Sachsen-Anhalt (38,0 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (33,8 Prozent) haben in ihrem öffentlichen Dienst den niedrigsten Beamtenanteil.

pflegebedürftig zu werden, stark ansteigt. Bis zum Jahr 2050 wird es eine Zunahme um den Faktor 3,9 auf dann 335.500 Beamte geben.²

3. Schwebende Versorgungsverpflichtungen von Bund und Ländern

Die Studie „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“ unternimmt für die Ebene des Bundes und der 16 Bundesländer eine Projektion der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben ihrer im Basisjahr 2009 vorhandenen Beamten. Dabei wurde erstmals zwischen Ruhegehältern, Beihilfen und Hinterbliebenenversorgung differenziert. Der Barwert sämtlicher schwebender Versorgungsverpflichtungen wurde im Basisszenario mit 1,3 bzw. 1,36 Billionen Euro beziffert, abhängig davon ob bei den Beihilfeleistungen das Szenario ohne Kostendruck im Gesundheitswesen oder die (wahrscheinlichere) Variante mit Kostendruck zum Tragen kommt.³ Die genannten Leistungszusagen entsprechen für sich genommen 54 bzw. 56,5 Prozent des deutschen Bruttoinlandsproduktes des Basisjahres 2009 und müssten in einer Bruttobetrachtung zur vorhandenen sichtbaren Verschuldung des Bundes und der Länder in Höhe von 65,7 Prozent des BIP hinzugezählt werden. Damit würde sich ein (Brutto-) Gesamtschuldenstand von Bund und Ländern in Höhe von 119,7 bzw. 122,2 Prozent des BIP ergeben.

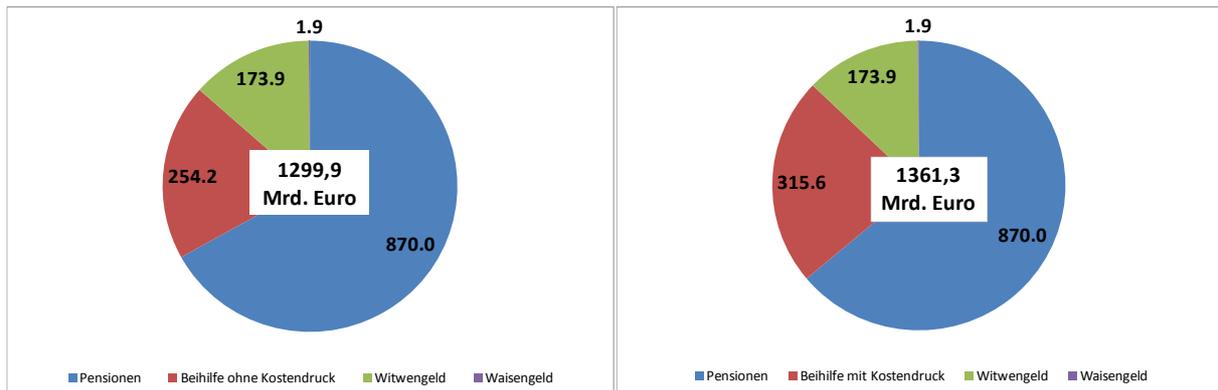
Die gesamten schwebenden Versorgungsverpflichtungen gliedern sich auf, wie Abbildung 2 veranschaulicht, in 870 Mrd. Euro für Pensionen, 254,2 Mrd. Euro bzw. 315,6 Mrd. Euro für Beihilfeleistungen (ohne bzw. mit Kostendruck), 173,9 Mrd. Euro für Witwen- und Witwergeld sowie 1,9 Mrd. für Waisengeld.⁴

² Der Projektion der Beamtenpopulation liegen die Sterbetafeln des Bundes und der 16 Bundesländer zugrunde. Analog zur 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes wird für die Vorausberechnung von einer fernen Lebenserwartung von 83,5 Jahren bei Männern und 88 Jahren bei Frauen ausgegangen.

³ Das Szenario mit Kostendruck trägt dem Umstand Rechnung, dass es in der Vergangenheit als Folge des medizinisch-technischen Fortschritts zu überproportionalen Kostensteigerungen im Gesundheitswesen gekommen ist.

⁴ Im Basisszenario dieser Studie wachsen die Ausgaben für Pensionen und Hinterbliebenenversorgung nominal jährlich mit 2 Prozent, die Beihilfeleistungen um 3,5 Prozent (Szenario ohne Kostendruck) bzw. 4,5 Prozent (Szenario mit Kostendruck).

Abbildung 2: Barwert der schwebenden Versorgungszusagen des Bundes und der Bundesländer



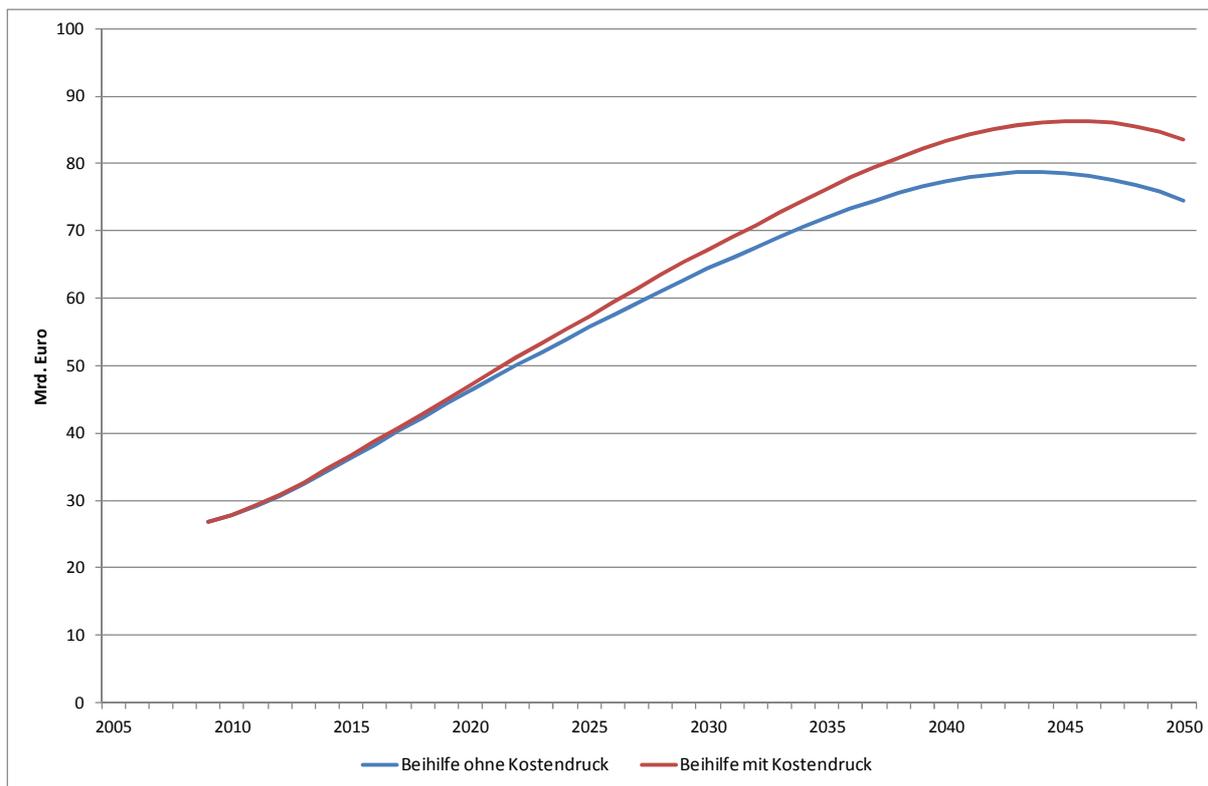
Quelle: eigene Berechnungen

Die aggregierten Versorgungsausgaben des Bundes und der 16 Bundesländer werden sich, 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, was dem 2,94-fachen des Ausgangsjahres entspricht. 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, also eine jährliche Wachstumsrate der Beihilfeausgaben um 4,5 Prozent, müssen Bund und 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 Aufwendungen des Basisjahres 2009 entspricht. Bis zum Jahr 2050 sinken die aggregierten Versorgungsausgaben wieder auf dann 83,56 Mrd. Euro. Der Verlauf der aggregierten Versorgungsausgaben wird in Abbildung 3 illustriert.⁵

⁵ In den Tabellen 1 und 2 im Anhang wird der Ausgabenverlauf detailliert für die aggregierte Ebene bzw. aufgliedert auf den Bund und die 16 Bundesländer dargestellt.

Abbildung 3: Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben

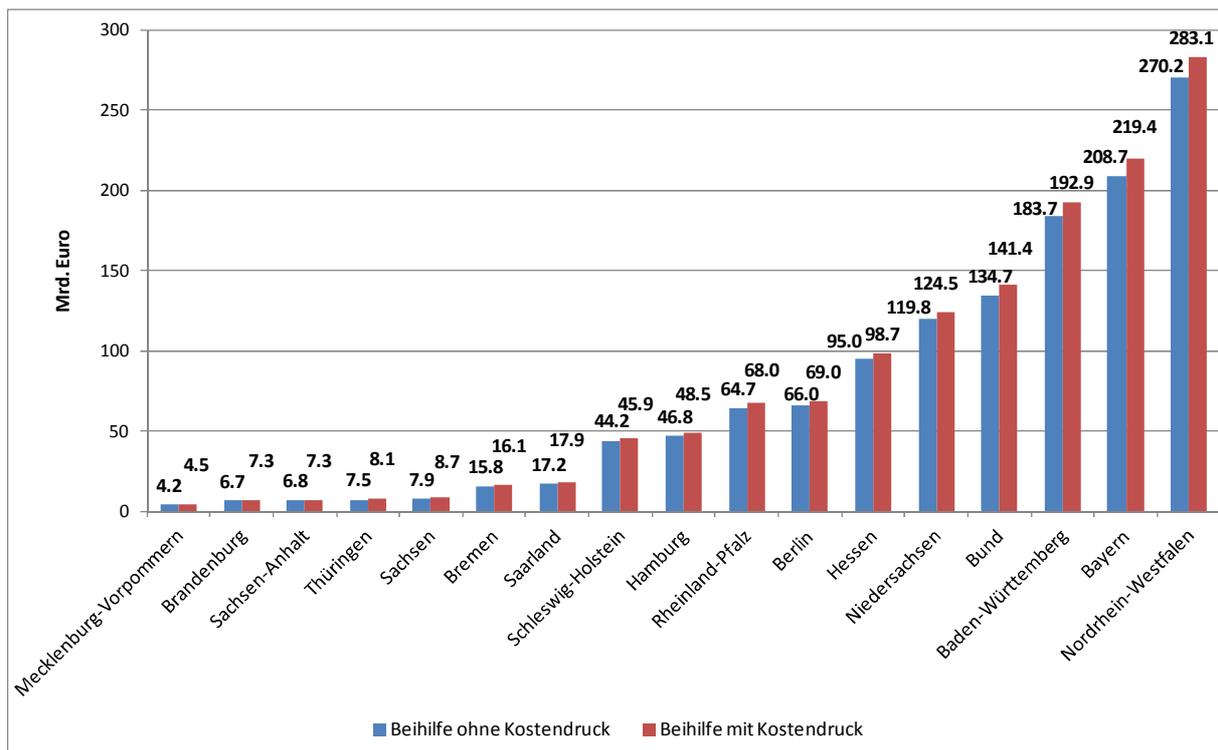


Quelle: eigene Berechnungen

In Abbildung 4 wird der Barwert aller schwebenden Versorgungsverpflichtungen auf die Ebene des Bundes und der 16 Bundesländer aufgegliedert, jeweils unterschieden zwischen den Szenarien mit und ohne Kostendruck bei den Beihilfeleistungen. Nordrhein-Westfalen weist mit 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 sind bei den fünf neuen Bundesländern zu beobachten. Sie bewegen sich zwischen 4,2 bzw. 4,5 Mrd. Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 7,9 bzw. 8,7 Mrd. Euro (Sachsen).⁶

⁶ Tabelle 3 schlüsselt die Barwerte des Bundes und der Bundesländer hinsichtlich der einzelnen Arten von Versorgungsausgaben auf.

Abbildung 4: Barwerte der schwebenden Zahlungsverpflichtungen



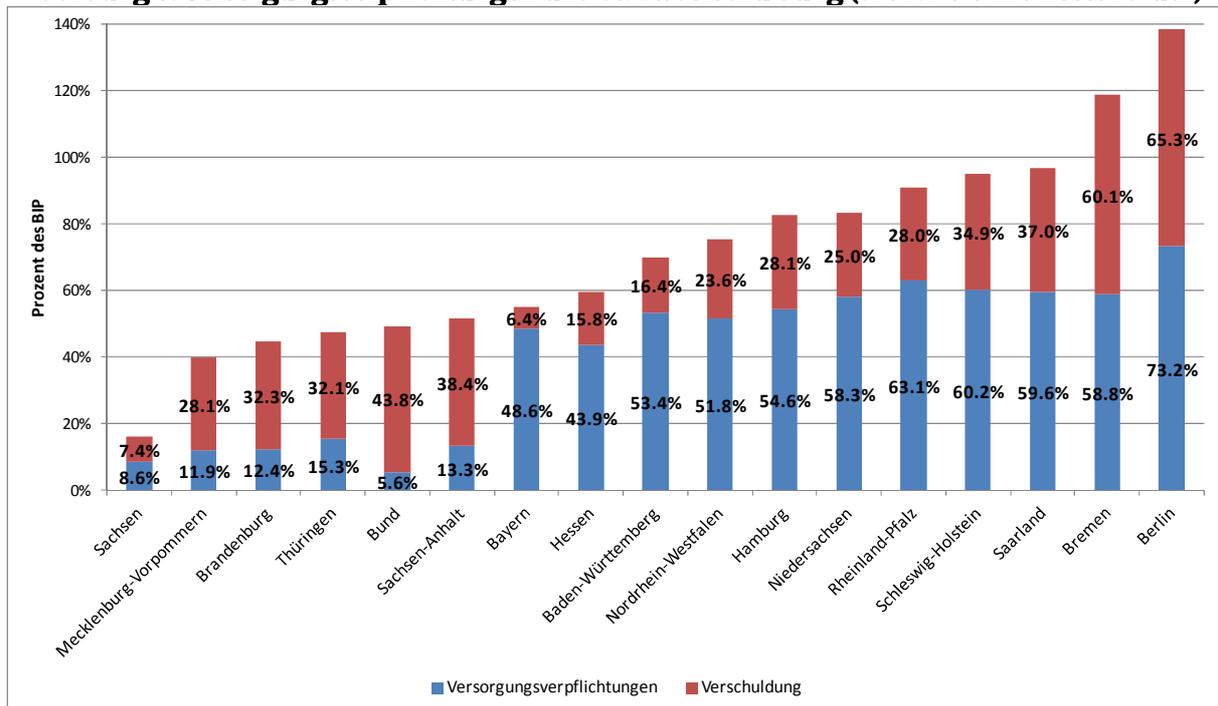
Quelle: eigene Berechnungen

Aussagekräftiger als die absoluten Barwerte selbst ist ihr Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftsleistung. Diese Darstellung findet sich in Abbildung 5 für das Szenario ohne Kostendruck bei den Beihilfen sowie in Abbildung 6 für die Variante mit Kostendruck. Dabei fällt auf, dass im Bundesland Berlin die schwebenden Versorgungsverpflichtungen für Landesbeamte einen Umfang von 73,2 Prozent bzw. 75,6 Prozent (ohne bzw. mit Kostendruck bei Beihilfen) des Bruttoinlandsproduktes des Basisjahres 2009 aufweisen. 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). 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 und somit nur wenig aussagekräftig ist. Die neuen Bundesländer kommen auf 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

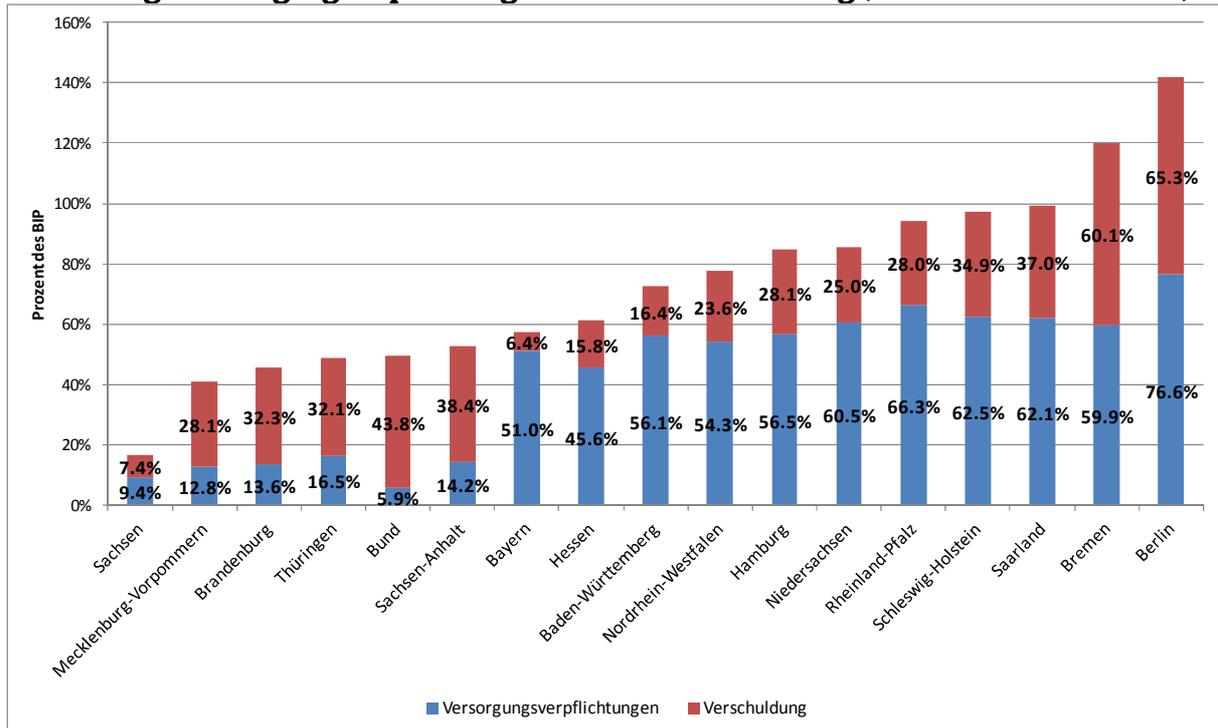
folgen Bremen (118,9 bzw. 120 Prozent), das Saarland (96,7 bzw. 99,1 Prozent), Schleswig-Holstein (95,1 bzw. 97,4 Prozent) sowie Rheinland-Pfalz (91,1 bzw. 94,3 Prozent). Auch Hamburg und Niedersachsen liegen jenseits der Marke von 80 Prozent. Beim Bund und den neuen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt sind die expliziten Schulden jeweils größer als die schwebenden Ansprüche. In allen westdeutschen Bundesstaaten bis auf Bremen übersteigt dagegen der Anteil der Versorgungszusagen deutlich den der expliziten Verschuldung. Extremfall ist Bayern, wo die schwebenden Versorgungsverpflichtungen die sichtbaren Schulden um den Faktor 7,6 bzw. 8 übersteigen. 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. Sachsen weist mit einer sichtbaren Verschuldung von 7,4 Prozent des BIP und Versorgungszusagen von 8,6 bzw. 9,4 Prozent des BIP insgesamt den niedrigsten Verschuldungsgrad auf.

Abbildung 5: Versorgungsverpflichtungen und Staatsverschuldung (Szenario ohne Kostendruck)



Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 6: Versorgungsverpflichtungen und Staatsverschuldung (Szenario mit Kostendruck)



Quelle: eigene Berechnungen

4. Die einzelnen Arten von Versorgungsausgaben im Überblick

Pensionen. Den größten Teil der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsverpflichtungen für die im Basisjahr vorhandenen Beamten des Bundes und der Länder bilden die Ruhegehälter für Pensionäre, die allein im Barwert einen Umfang von 870 Mrd. Euro aufweisen. Eine Eins-zu-Eins-Übertragung der in der Gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführten Reformen, also die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis 2029, die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten würde den Barwert um 11,5 Prozent auf 769,6 Mrd. Euro verringern. Die Studie schlägt außerdem eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen vor, die den Besonderheiten der Beamtenversorgung Rechnung trägt. Dieses sogenannte „Reformpaket II“ sieht ebenfalls die Abschaffung der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten vor, beschleunigt darüber hinaus aber die Erhöhung der Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2019 und führt einen sogenannten systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor ein. Dieser bildet, vereinfacht gesprochen, das Verhältnis von gewichteten Einkommensteuerzahlern zu Pensionären ab und beeinflusst die jährliche Erhöhung der Pensionen. Diese Variante würde den Barwert der Ruhegehaltsverpflichtungen auf 735,1 Mrd. Euro verringern und damit im Vergleich zum Status quo zu einer Entlastung in einem Umfang von 15,5 Prozent führen. Wunderwerke kann aber selbst dieser Reformansatz nicht bringen, da über Jahrzehnte

staatlicherseits Versorgungszusagen erteilt wurden, auf der anderen Seite aber zunächst lange Zeit keine Rücklagenbildung erfolgte. Die Pensionsansprüche der heute vorhandenen Beamten sind zudem zum großen Teil auch verfassungsrechtlich durch das Grundgesetz geschützt. Das Bundesverfassungsgericht machte in seiner bisherigen Rechtsprechung zwar deutlich, dass grundsätzlich zwar Reformmaßnahmen, die etwa demographischen Veränderungen Rechnung tragen, möglich sind, die Grundsätze des Berufsbeamtentums davon aber nicht berührt werden dürfen. Insofern sind die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten für Reformen, selbst wenn die Politik den Willen hierzu hätte, ihrem Umfang nach beschränkt.

Seit dem Jahr 2005 sind als Folge der Föderalismuskommission I die einzelnen Bundesländer für die Ausgestaltung des Laufbahn- und Versorgungsrechts ihrer Landesbeamten verantwortlich. Dem Bund blieb, neben der Zuständigkeit für seine eigenen Beamten, nur die Regelung grundlegender Statusrechte und -pflichten. Die Bundesländer haben von ihrer neu gewonnenen Zuständigkeit bisher nur in recht geringem Umfang Gebrauch gemacht.

Die dargestellten Vorschläge im Bereich der Pensionen lösen zwar nicht grundsätzlich die gesamte Problematik der schwebenden Versorgungsverpflichtungen, sorgen aber zumindest für eine gewisse Entlastung, gerade in jenen Jahren mit den höchsten Zuwachsraten. Außerdem wirkt sich die Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auch langfristig dämpfend auf die Ausgaben für Hinterbliebenenversorgung aus, was im Rahmen der vorliegenden Studie aber nicht modelliert wurde. Die vorgestellten Reformvorschläge haben nicht das Ziel, einseitig die Beamten zu belasten oder eine erneute Neiddebatte zu entfachen. Vielmehr soll auf das grundsätzliche Problem der schwebenden Pensions- und Versorgungsverpflichtungen hingewiesen werden. Die Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung ist zudem ein Gebot der Gerechtigkeit, um Beamte nicht gegenüber sonstigen Arbeitnehmern zu bevorzugen. Diese Maßnahmen mögen zwar unpopulär sein, angesichts der absehbaren Ausgabenentwicklung aber alternativlos. Außerdem liegt ihre zügige Umsetzung im unmittelbaren Interesse der jungen Beamten, die gerade erst in den Staatsdienst eingetreten sind. Denn die Reformen sorgen nicht zuletzt auch dafür, dass in der langen Frist die Altersversorgung der jungen Staatsdiener finanzierbar bleibt.

Beihilfen. Teil des Versorgungssystems für Beamte sind auch die sogenannten Beihilfeleistungen, durch die sich der Dienstherr an bis zu 70 Prozent der Gesundheitskosten des Beamten sowie seiner Angehörigen oder Hinterbliebenen beteiligt. Da sich mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit, Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen, erhöht, sorgt der absehbare Eintritt der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand sowie die Alterung der Beamtenpopulation dafür,

dass die Beihilfeausgaben des Bundes und der Länder ebenfalls stark ansteigen werden. Im Szenario ohne Kostendruck beträgt der Barwert der bis 2050 anfallenden Beihilfeaufwendungen für Versorgungsempfänger 254,2 Mrd. Euro. Geht man als Folge des medizinisch-technischen Fortschritts von einem fortgesetzten Kostendruck im Gesundheitswesen aus, erhöht sich dieser Wert sogar auf 315,6 Mrd. Euro.

Hinterbliebenenversorgung. Im Rahmen der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses sorgt der Dienstherr nicht nur für die Versorgung des Beamten selbst, sondern im Todesfall auch für die Versorgung der Angehörigen, also Witwen, Witwer oder (Halb-)Waisen. Dies wirkt sich umso stärker aus, als dass die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen, überwiegend aus Männern bestehen. Diese haben im statistischen Durchschnitt, soweit verheiratet, eine jüngere Ehefrau, die noch dazu über eine höhere Lebenserwartung verfügt. Zeitversetzt zu der Pensionierungswelle wird es daher auch zu einem Anstieg der Witwengeld-Ausgaben kommen. Der Umfang dieser schwebenden Verpflichtungen liegt bei 173,9 Mrd. Euro. Hinzu kommen noch Ansprüche von Waisengeld-Empfängern, die mit 1,9 Mrd. Euro im Vergleich hierzu jedoch sehr gering ausfallen.

5. Bisherige Rücklagenbildung

Durch den Rechtsakt der Verbeamtung werden unmittelbar die dargestellten Versorgungszusagen des Dienstherrn an den Beamten und seine Angehörigen oder Verbliebenen begründet. Obwohl der Umfang dieser Verpflichtungen absehbar war, wurden erst ab 1999 verpflichtende Rücklagen eingeführt. Einzelne Bundesländer haben darüber hinaus auf freiwilliger Basis zusätzliche Versorgungsfonds eingeführt. Eine Vorreiterrolle nahm dabei Rheinland-Pfalz ein, das 1996 ein derartiges Sondervermögen installierte. Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Rücklagenbildung der Autoren Benz und Raffelhüschen zeigt jedoch, dass die bis dato gebildeten Rücklagen angesichts des Umfangs der bestehenden Versorgungsverpflichtungen des Bundes und der Länder tendenziell eher dem berühmten Tropfen auf den heißen Stein ähneln. Verglichen mit Westdeutschland sieht es, was den Umfang der gebildeten Rücklagen in Relation zu den schwebenden Versorgungsverpflichtungen betrifft, in den fünf neuen Bundesländern deutlich besser aus. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass die Zuführungen an die Rücklagen in den überwiegenden Fällen aus zusätzlicher Verschuldung geleistet wurden. Ferner wurden die Mittel ganz oder teilweise direkt wieder in landes- oder bundeseigene Anleihen investiert, was mit dem Prinzip der Kapitaldeckung nichts zu tun hat. Außerdem sind die Mittel der freiwilligen Versorgungsfonds nicht für die Versorgungsausgaben der

kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die in den 1960er bis 1980er Jahren eingestellt wurden, bestimmt, sondern nur für jene Beamte, deren Dienstverhältnis nach Errichtung des Fonds begründet wurde. Immerhin offenbaren die Zuführungen, soweit sie nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnet werden, die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten und machen so aus impliziten schwebenden Zahlungsverpflichtungen – sofern nicht aus laufenden Einnahmen beglichen – explizit sichtbare Schulden.

6. Ausblick

Besonders auf die Bundesländer kommt in den nächsten Jahren als Folge der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse die Herausforderung zu, bestehende Finanzierungsdefizite, soweit vorhanden, vollständig abzubauen und ab dem Jahr 2020 keine neuen Schulden mehr aufzunehmen, also Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen. Für einige Bundesländer wird dies dann zum ersten Mal seit über einem halben Jahrhundert der Fall sein. Der Anstieg der Versorgungsausgaben für ihre Landesbeamten fällt nun gerade in jenen Zeitraum, in denen die Haushalte konsolidiert werden bzw. ohne neue Schulden auskommen müssen. Gleichzeitig gehen als Folge des demographischen Wandels die Steuereinnahmen tendenziell zurück. Die Bundesländer müssen damit wegbrechende Einnahmen mit wachsenden Ausgaben für die Beamtenversorgung in Einklang bringen. Nicht zu vernachlässigen sind in diesem Kontext der Zinsdienst für die schon jetzt vorhandene, teilweise massive Verschuldung, sowie die Personalausgaben. Dies wird dazu führen, dass die Handlungsfreiheit der Politik immer stärker abnimmt und immer größere Ausgabenanteile der Landeshaushalte geblockt sind und nicht mehr für Investitionen, beispielsweise in Bildung oder Forschung, zur Verfügung stehen.

Anhang

Tabelle 1: Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben (in Mrd. Euro)⁷

Jahr	Ruhegehälter	Beihilfen ohne Kostendruck	Beihilfen mit Kostendruck	Hinterbliebenenversorgung	Gesamt ohne Kostendruck	Gesamt mit Kostendruck
2009	19.46	3.78	3.78	3.51	26.75	26.75
2010	20.02	4.06	4.10	3.70	27.79	27.82
2011	20.94	4.36	4.45	3.88	29.18	29.26
2012	22.00	4.68	4.82	4.06	30.74	30.88
2013	23.23	5.02	5.22	4.25	32.50	32.70
2014	24.56	5.38	5.65	4.45	34.39	34.65
2015	25.91	5.76	6.10	4.66	36.33	36.68
2016	27.25	6.16	6.59	4.89	38.29	38.72
2017	28.59	6.58	7.11	5.12	40.29	40.82
2018	29.92	7.02	7.65	5.36	42.29	42.93
2019	31.23	7.46	8.22	5.61	44.31	45.06
2020	32.49	7.92	8.80	5.88	46.29	47.18
2021	33.69	8.38	9.40	6.16	48.23	49.25
2022	34.83	8.85	10.02	6.44	50.11	51.29
2023	35.92	9.32	10.66	6.74	51.99	53.33
2024	37.01	9.79	11.31	7.06	53.86	55.38
2025	38.06	10.27	11.98	7.37	55.70	57.41
2026	39.10	10.75	12.66	7.69	57.54	59.45
2027	40.10	11.24	13.36	8.00	59.34	61.46
2028	41.05	11.72	14.07	8.30	61.07	63.42
2029	41.95	12.21	14.80	8.60	62.76	65.35
2030	42.80	12.71	15.55	8.87	64.38	67.22
2031	43.62	13.20	16.31	9.13	65.95	69.06
2032	44.43	13.70	17.09	9.37	67.50	70.89
2033	45.26	14.20	17.88	9.59	69.05	72.74
2034	46.06	14.69	18.68	9.81	70.56	74.55
2035	46.80	15.17	19.48	10.01	71.97	76.28
2036	47.48	15.64	20.28	10.18	73.30	77.94
2037	48.09	16.09	21.06	10.33	74.52	79.49
2038	48.57	16.52	21.84	10.48	75.58	80.89
2039	48.97	16.93	22.59	10.61	76.51	82.17
2040	49.28	17.31	23.32	10.72	77.31	83.32
2041	49.49	17.65	24.01	10.81	77.95	84.31
2042	49.56	17.97	24.68	10.89	78.41	85.12
2043	49.48	18.25	25.31	10.96	78.69	85.75
2044	49.23	18.48	25.88	11.01	78.73	86.12
2045	48.80	18.68	26.40	11.05	78.53	86.25
2046	48.27	18.83	26.88	11.08	78.19	86.23
2047	47.59	18.94	27.30	11.11	77.64	85.99
2048	46.73	18.99	27.63	11.09	76.81	85.45
2049	45.73	18.97	27.87	11.04	75.75	84.65
2050	44.58	18.89	28.02	10.96	74.43	83.56

Quelle: eigene Berechnungen

⁷ Alle in den Tabellen 1 bis 3 angegebenen Werte basieren auf dem Basisszenario der Studie, also einem Wachstum der Pensions- und Hinterbliebenenversorgungsausgaben von nominal 2 Prozent p.a., der Beihilfeleistungen von 3,5 Prozent p.a. im Fall ohne Kostendruck und 4,5 Prozent im Fall mit Kostendruck.

Tabelle 2: Entwicklung der gesamten Versorgungsausgaben (in Mrd. Euro) im Status quo

Jahr	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Bund
2009	3.60	4.12	1.34	0.07	0.42	1.08	2.10	0.05	2.53	5.77	1.29	0.44	0.08	0.09	0.96	0.07	2.75
2010	3.77	4.29	1.40	0.07	0.43	1.12	2.17	0.06	2.62	6.01	1.34	0.45	0.08	0.10	0.99	0.08	2.83
2011	4.01	4.50	1.47	0.08	0.45	1.17	2.28	0.06	2.76	6.32	1.41	0.47	0.09	0.10	1.04	0.08	2.94
2012	4.27	4.75	1.55	0.09	0.48	1.23	2.39	0.07	2.92	6.67	1.50	0.49	0.10	0.11	1.10	0.09	3.06
2013	4.56	5.03	1.64	0.10	0.50	1.29	2.53	0.08	3.11	7.07	1.59	0.51	0.11	0.12	1.16	0.10	3.19
2014	4.87	5.33	1.74	0.11	0.52	1.36	2.67	0.08	3.30	7.51	1.70	0.54	0.12	0.13	1.23	0.11	3.34
2015	5.19	5.63	1.84	0.12	0.54	1.42	2.82	0.09	3.50	7.96	1.81	0.56	0.14	0.14	1.30	0.12	3.49
2016	5.51	5.94	1.94	0.13	0.57	1.48	2.97	0.10	3.71	8.42	1.92	0.59	0.15	0.15	1.37	0.13	3.65
2017	5.84	6.27	2.05	0.15	0.59	1.54	3.12	0.11	3.91	8.88	2.03	0.61	0.17	0.17	1.44	0.15	3.81
2018	6.16	6.60	2.15	0.16	0.61	1.60	3.27	0.11	4.12	9.34	2.14	0.63	0.18	0.18	1.51	0.17	3.98
2019	6.48	6.94	2.26	0.18	0.62	1.66	3.42	0.12	4.32	9.80	2.25	0.66	0.20	0.19	1.58	0.19	4.16
2020	6.79	7.30	2.37	0.20	0.64	1.72	3.57	0.13	4.52	10.25	2.36	0.68	0.22	0.21	1.65	0.21	4.35
2021	7.09	7.65	2.48	0.22	0.66	1.79	3.71	0.14	4.71	10.67	2.47	0.70	0.24	0.22	1.72	0.23	4.56
2022	7.39	8.00	2.59	0.23	0.68	1.85	3.85	0.15	4.89	11.07	2.57	0.72	0.26	0.24	1.78	0.25	4.76
2023	7.68	8.35	2.70	0.25	0.69	1.91	3.99	0.16	5.08	11.46	2.67	0.74	0.28	0.25	1.85	0.27	4.99
2024	7.97	8.69	2.82	0.28	0.71	1.98	4.12	0.18	5.26	11.84	2.78	0.76	0.31	0.27	1.91	0.29	5.22
2025	8.25	9.04	2.94	0.30	0.72	2.04	4.25	0.19	5.44	12.22	2.88	0.78	0.33	0.29	1.97	0.32	5.47
2026	8.52	9.39	3.06	0.32	0.73	2.11	4.38	0.20	5.61	12.59	2.98	0.79	0.35	0.30	2.03	0.34	5.74
2027	8.79	9.74	3.18	0.34	0.75	2.18	4.51	0.21	5.77	12.95	3.07	0.81	0.38	0.32	2.09	0.37	6.01
2028	9.04	10.08	3.30	0.36	0.76	2.25	4.62	0.22	5.93	13.29	3.16	0.82	0.40	0.34	2.15	0.39	6.29
2029	9.29	10.42	3.43	0.38	0.77	2.31	4.74	0.23	6.08	13.62	3.25	0.84	0.43	0.36	2.20	0.42	6.57
2030	9.54	10.75	3.54	0.40	0.78	2.38	4.85	0.24	6.22	13.95	3.34	0.85	0.45	0.38	2.26	0.45	6.85
2031	9.79	11.07	3.66	0.43	0.79	2.44	4.96	0.25	6.35	14.26	3.43	0.86	0.48	0.40	2.31	0.47	7.12
2032	10.04	11.41	3.76	0.45	0.79	2.49	5.07	0.26	6.48	14.57	3.52	0.88	0.50	0.42	2.36	0.50	7.40
2033	10.29	11.75	3.86	0.46	0.80	2.55	5.18	0.27	6.61	14.89	3.61	0.89	0.53	0.44	2.42	0.52	7.68
2034	10.55	12.10	3.94	0.48	0.80	2.60	5.29	0.28	6.73	15.21	3.70	0.90	0.55	0.46	2.47	0.54	7.95
2035	10.79	12.44	4.02	0.50	0.81	2.64	5.39	0.29	6.84	15.51	3.80	0.92	0.58	0.48	2.52	0.56	8.21
2036	11.03	12.78	4.08	0.52	0.81	2.68	5.48	0.30	6.95	15.80	3.89	0.93	0.60	0.49	2.56	0.58	8.47
2037	11.25	13.10	4.13	0.53	0.81	2.72	5.56	0.31	7.05	16.06	3.98	0.94	0.63	0.51	2.61	0.60	8.72
2038	11.45	13.41	4.17	0.54	0.81	2.75	5.63	0.31	7.14	16.30	4.05	0.95	0.65	0.52	2.65	0.61	8.95
2039	11.64	13.70	4.21	0.55	0.81	2.77	5.70	0.32	7.22	16.51	4.12	0.95	0.67	0.54	2.68	0.63	9.16
2040	11.80	13.96	4.23	0.56	0.80	2.80	5.75	0.32	7.28	16.70	4.18	0.96	0.70	0.55	2.71	0.64	9.36
2041	11.94	14.20	4.25	0.57	0.80	2.82	5.80	0.33	7.32	16.86	4.24	0.96	0.72	0.56	2.73	0.65	9.55
2042	12.05	14.41	4.25	0.58	0.79	2.83	5.83	0.33	7.36	16.98	4.29	0.97	0.74	0.57	2.75	0.66	9.73
2043	12.13	14.58	4.25	0.58	0.79	2.84	5.85	0.33	7.38	17.06	4.33	0.97	0.76	0.58	2.76	0.66	9.89
2044	12.19	14.70	4.23	0.59	0.78	2.85	5.85	0.34	7.38	17.07	4.36	0.98	0.77	0.58	2.77	0.67	10.03
2045	12.20	14.78	4.20	0.59	0.77	2.85	5.84	0.34	7.35	17.04	4.37	0.98	0.78	0.59	2.77	0.67	10.14
2046	12.19	14.84	4.16	0.58	0.76	2.85	5.83	0.34	7.32	16.98	4.38	0.98	0.79	0.59	2.76	0.67	10.22
2047	12.13	14.86	4.12	0.58	0.75	2.84	5.80	0.33	7.27	16.88	4.38	0.98	0.80	0.59	2.74	0.66	10.28
2048	12.03	14.83	4.06	0.57	0.74	2.83	5.75	0.33	7.19	16.71	4.36	0.98	0.80	0.58	2.72	0.66	10.31
2049	11.91	14.76	3.99	0.56	0.72	2.80	5.68	0.33	7.09	16.50	4.33	0.97	0.80	0.58	2.69	0.65	10.29
2050	11.74	14.64	3.91	0.55	0.71	2.77	5.59	0.32	6.97	16.22	4.28	0.95	0.80	0.57	2.66	0.64	10.24

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 3: Zusammensetzung der Barwerte der Versorgungsverpflichtungen (in Mrd. Euro)⁸

	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

	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

⁸ Die Barwerte basieren bezüglich der jährlichen Wachstumsraten auf dem Basisszenario der Studie, der gewählte Diskontierungszins liegt bei 3 Prozent.

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon +49(0)761 . 203 23 54

Fax +49(0)761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de