

Gérard Bökenkamp

Indirekte Verschuldung: Pensionslast und Nachhaltigkeitslücke

Die Pensionslast als Hauptbestandteil der indirekten Verschuldung

Die offizielle Staatsverschuldung der Bundesrepublik liegt bei über 1.7 Billionen Euro. Dies ist aber nur die Spitze des Eisberges. Denn neben den direkten Staatsschulden gibt es die indirekten Staatsschulden. Zu den direkten Schulden zählt die offizielle Kreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden. Zu den indirekten Schulden gehören alle Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik, die darüber hinausgehen und zu denen sich die Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet haben. Etwa die Verpflichtung der Zahlungen für Renten und Pensionen. Die Stiftung Marktwirtschaft beziffert die Gesamtverschuldung deshalb nicht auf 1,72 Billionen Euro, wie offiziell angegeben, sondern auf 7,4 Billionen Euro und nennt das die Nachhaltigkeitslücke. Die Berechnung der Nachhaltigkeitslücke baut auf dem Konzept der Generationenbilanz auf: „Die implizite Schuld entspricht dem zukünftigen Missverhältnis zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und damit dem Umfang, in dem die Staatsschulden bei geltendem Recht zukünftig zunehmen werden. Mit anderen Worten zeigt die Nachhaltigkeitslücke, wie groß die Rücklagenbildung sein muss, damit das heutige Leistungsniveau auch für die Zukunft finanzierbar bleibt“.¹

Einer der Hauptkostentreiber sind die zukünftigen Aufwendungen für die Pensionsleistungen. Denn wie für die Rentenzahlungen so gibt es auch für die Zahlungen für das Altersruhegeld der Beamten keine nennenswerten Rückstellungen. Wie so viele Probleme gehen auch diese auf die zweite Hälfte der sechziger und die erste Hälfte der siebziger Jahre zurück. In den späten sechziger Jahren und den frühen siebziger Jahren wurde der öffentliche Dienst besonders großzügig ausgebaut. Da besonders Bereiche mit gut bezahltem Personal wie Schulen und Hochschulen ausgebaut wurden, sind die Pensionsansprüche dementsprechend hoch. Besonders stark davon betroffen sind die Bundesländer: „Während die Belastung der öffentlichen Haushalte beim Bund und bei den Gemeinden annähernd konstant bleibt, müssen die Länder in 20 Jahren fast doppelt so viel von ihren Steuereinnahmen für Pensionen aufwenden wie heute.“²

Die Bundesländer als Hauptbetroffene

Wie gravierend sich die Praxis der Verbeamtung ohne Pensionsrückstellungen auswirkt, zeigt folgender Umstand: „Würde die Personalausgabenquote über den Zeitraum von einer bis einhalb Generationen stabil gehalten, so müsste am Ende fast der gesamte Betrag für ausge-

1 Stiftung Marktwirtschaft: Ein Jahr Schwarz-Gelb: Tragfähigkeitsbilanz negativ. Eine Analyse auf Basis der Generationenbilanz <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/themen/generationenbilanz.html>

2 Thomas Fester und Macel Thum: Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, ifo Schnelldienst 23/2003 – 56. Jahrgang, S. 4.

argumente

schiedene Beamte und deren Hinterbliebene aufgewendet werden, während nur noch ein verschwindend geringer Teil für die Entlohnung der aktiv Tätigen bereitstünde.“³

Die Versorgungsausgaben für die Beamten der Länder und Gemeinden stiegen schon zwischen 1991 und 2006 um 9,1 Milliarden Euro auf 20,9 Milliarden Euro an. Dies entspricht einem Anstieg um 77,1 Prozent. Neben der regelmäßigen Anpassung der Bezüge ist der Grund für diesen Anstieg vor allem die steigende Zahl der Empfänger von Versorgungsleistungen. Diese hat sich von 1991 bis zum Jahr 2006 um 191.500 auf fast 741.000 erhöht.⁴ Anfang des Jahres 2007 bezogen 740.900 Versorgungsempfänger Leistungen aus der Beamtenversorgung. Davon 533.300 ein Ruhegehalt, 187.000 Witwen- und Witwergeld und 20.500 Waisengeld. Seit 1994 ist die Zahl der Versorgungsempfänger um 31 Prozent gestiegen. Bei den Empfängern von Ruhegehalt war der Zuwachs am stärksten ausgeprägt.⁵

Für die Bundesländer hat diese Entwicklung steigende Zahlungen zur Folge, die die Haushalte in Zukunft stärker belasten werden, sodass die Handlungsfähigkeit der Landespolitik selbst infrage steht. Ein Beispiel dafür ist Nordrhein-Westfalen. Der Bund der Steuerzahler in NRW warnte vor einem Anstieg der Pensionsleistungen um 60 Prozent in den nächsten Jahren. Schon von 1990 bis 2008 hatten sich die Ausgaben für Beamtenpensionen und Leistungen für Hinterbliebenen mehr als verdoppelt. Zusammen mit den Beihilfen kostete dieser Ausgabenbereich 5,5 Milliarden Euro, was mehr als 10 Prozent des Landeshaushaltes ausmachte. Die Beamtenversorgung und die Zinszahlungen für die Staatsschulden verbrauchen zusammen etwa 27 Prozent der Steuereinnahmen des größten deutschen Flächenlandes.⁶

Noch brenzlicher wird es für Baden-Württemberg und die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. In der Hansestadt Hamburg betragen nach dem Stand von 2008 die Pensionslasten bereits 16,8 Milliarden Euro. Dem standen Rücklagen in der Größenordnung von 164 Millionen Euro gegenüber, die bis zum Ende des Jahres 2010 um weitere 50 Millionen Euro aufgestockt werden sollten.⁷ Auch für das sonst als grundsolide geltende Ländle wird es finanziell eng. Die Gesamtzahl der Beamten, die direkt im öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg beschäftigt sind, erhöhte sich von rund 68.700 im Jahr 1960 auf rund 186.700 im Jahr 2007. Das entspricht einem Anstieg von 172 Prozent. Die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger des Landes Baden-Württemberg stieg von rund 45.800 im Jahr 1968 auf rund 92.100 im Jahr 2008, also um 101 Prozent. Im Jahr 2000 gingen nur 11 Prozent der Beamten nach Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren in den Ruhestand, im Jahr 2007 lag dieser Anteil mit 24 Prozent deutlich höher. Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben erhöhte sich von 14,5 Prozent im Jahr 1980 kontinuierlich auf 25,7 Prozent im Jahr 2007.⁸

3 Stefan Bejohr: Grundriss Staatliche Finanzpolitik, Wiesbaden 2007, S. 204.

4 Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, S. 189, <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/529116/publicationFile/26798/versorgungsbericht4.pdf>

5 Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, S. 182, <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/529116/publicationFile/26798/versorgungsbericht4.pdf>

6 http://koeln-bonn.business-on.de/beamte-beamtenpensionen-nrw-schulden-reformen-entwicklung-_id28788.html

7 Pensionslasten belasten Haushalt stärker als bekannt, auf: Welt 27.09.2010. <http://www.welt.de/die-welt/regionales/hamburg/article9895844/Pensionslasten-belasten-Haushalt-staerker-als-bekannt.html>

8 Statistisches Landesamt Versorgungsbericht Baden-Württemberg, 2010, S. 9. <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Analysen!Aufsaetze/806110001.pdf>

Bedrohte Handlungsfähigkeit der Politik

Das Statistische Bundesamt von Baden-Württemberg erklärte zur Pensionsproblematik: „Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfen für die Beamten des Landes zu erwähnen. Die Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre im großen Umfang eingestellten Lehrer und Polizisten kommen ins Pensionsalter. Dadurch steigen die Ausgaben von derzeit 3,3 Milliarden Euro dramatisch an. Im Jahre 2020 werden sie nach heutigen Berechnungen bei 5,9 Milliarden Euro liegen.“⁹

Um zu ermesen, was dieser Anstieg der Pensionszahlungen für die Handlungsfähigkeit der Politik bedeutet, muss man sich die schon heute begrenzten Spielräume der Haushaltspolitik vor Augen halten: Im Jahr 2008 umfasste etwa der baden-württembergische Landeshaushalt 32 Milliarden Euro. Die Masse dieser Ausgaben ist schon heute für „zwangsläufige Sachausgaben“ und über 13 Milliarden für Personalausgaben und Pensionszahlungen gebunden. Im Landeshaushalt heißt es: „Die restlichen 459 Millionen Euro in 2007 und 655 Millionen Euro in 2008 bilden das, was für nichtzwangsläufige Dinge, also für politische Gestaltung jenseits von Zwangsläufigkeiten ausgegeben wird. Dies nennt man die freie Spitze.“¹⁰ Diese freie Spitze sind die Mittel, mit denen eine Landesregierung politisch „gestalten“ kann. Bei einer Ausdehnung der Pensionszahlung um mehrere Milliarden gibt es diese „freie Spitze“ nicht mehr. Es gibt kaum noch Finanzmittel für eine jeweilige Neu- oder Andersjustierung durch die jeweilige Landesregierung, und das heißt in unserem System faktisch, dass die Politik ihren zentralen Hebel verliert. Politik wird so zu einem reinen Verwaltungsakt, der darin besteht, die vom Staat erhobenen Abgaben zu den Verpflichtungen für Sachausgaben, Personal, Zinsen und Pensionen zu leiten.

Die Lage in den neuen Bundesländern

Die Lage in den neuen Bundesländern unterscheidet sich von der in den alten Bundesländern dadurch, dass der Ausbau des öffentlichen Dienstes hier erst 1991 einsetzte. Die Verbeamtung betraf im Wesentlichen Mitarbeiter unter 50 Jahren und in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verlangsamte sich der Ausbau des öffentlichen Dienstes. Daher weist der öffentliche Dienst in den neuen Bundesländern eine günstigere Altersstruktur auf. In den alten Bundesländern sind die in den 1950er Jahren geborenen Jahrgänge am stärksten vertreten, in den neuen Bundesländern gehören mehr Beamte den in den 60er Jahren geborenen Jahrgängen an. Diese werden also erst ab 2020 verstärkt in Pension gehen und damit die Haushalte der neuen Bundesländer belasten. Sie stellen dann einen zusätzlichen Kostenblock dar, der bislang in den ostdeutschen Länderhaushalten kaum ins Gewicht fiel. Die Zahl der Versorgungsempfänger lag in allen neuen Bundesländern zusammen im Jahr 2000 bei nur 2000. Dies bedeutet eine Steigerung der Ausgaben von etwa 50 Millionen Euro im Jahr 2000 auf etwa 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2040.¹¹

Die Nachhaltigkeitslücke schließen

Am Anfang jedes Lösungsansatzes steht das Akzeptieren der Realitäten, so unbequem die Schlussfolgerungen auch sein mögen. Fester und Thum kommen zu dem Fazit: „Es ist aber wichtig, von Seiten der Politik heute schon zwei Punkte klar zu stellen. Erstens, langfristig wird

9 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Finanzpolitik im Umbruch. <http://www.statistikportal.de/veroeffentl/Monatshefte/essay.asp?xYear=2009&xMonth=01&Nr=01>

10 Landeshaushalt Baden-Württemberg 2007, S. 11.

11 Fester, Thum: Pensionslasten, S. 4.

sich eine weitere Absenkung des Versorgungsniveaus für Beamte – wie ja auch bei den Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung – nicht umgehen lassen. Zweitens, so problematisch uns heute die finanzielle Belastung der Länder erscheint, sie wird sich nicht bessern.“¹² Daher fordern sie eine Form von Kapitaldeckung für die zukünftigen Leistungsansprüche. Der Bund und eine Reihe von Bundesländern sind inzwischen dazu übergegangen, Pensionsfonds aufzubauen. Dadurch sollen Mittel für die zukünftigen Versorgungsleistungen angespart werden. Diese vom Ansatz her löblichen Maßnahmen sind so lange ökonomisch „widersinnig, solange ein Land seinen Haushalt zum Teil schuldenfinanziert und damit gleichsam einen Überziehungskredit mit relativ hohen Sollzinsen aufnimmt, um sich ein Sparbuch mit verhältnismäßig niedrigen Habenzinsen zuzulegen.“¹³ Die Nachhaltigkeitslücke kann offensichtlich nicht durch zusätzliche Kreditaufnahme geschlossen werden, sondern entweder durch die Erhöhung von Steuern und Abgaben oder durch Sparmaßnahmen.

Zur Begleichung dieser enormen Schuldenlast müsste rechnerisch jeder Bürger monatlich 355 Euro zusätzlich an den Staat abführen. Das wäre der Betrag pro Kopf, der aufgebracht werden müsste, wenn man die zusätzlichen Kosten allein über Steuern- und Abgaben schließen wollte. Wenn die Nachhaltigkeitslücke durch Sparen geschlossen werden soll, dann müssten alle öffentlichen Ausgaben ohne Ausnahme um 3,9 Prozent gekürzt werden. Lässt man die Bundeszuschüsse für die Sozialversicherungen und die Ausgaben für die Bildung unangetastet, müssten von den übrigen Ausgaben 5,2 Prozent eingespart werden. Andere Berechnungen zeigen, dass die Schulden auch dadurch abgebaut werden könnten, wenn die Personalausgaben des Staates für 16 Jahre eingefroren werden oder die Sozialausgaben für 13 Jahre oder beide für 7 Jahre. Wesentlich könnte man die indirekten Staatsschulden dadurch auch reduzieren, indem die Kürzungen für die Renten auf die Pensionen für die Beamten übertragen werden. Das heißt, dass etwa die Altersgrenze von 67 Jahren, bzw. entsprechende Abschläge, und die bisherige Abschmelzung der Versorgungsansprüche der Rentner durch den Nachhaltigkeitsfaktor, durch den die Anpassung an die demographische Entwicklung in die Rentenformel aufgenommen wurde, auch bei den Pensionen umgesetzt würden. Würden die Pensionen der Beamten genauso behandelt wie die Renten der Angestellten, müssten nur noch 2,6 Prozent aller Ausgaben gekürzt werden und 3,5 Prozent, wenn man Sozialzuschüsse und Bildungsausgaben außen vor lässt. Die Personalausgaben müssten nur noch für 10 Jahre eingefroren werden. Und wenn Personal und Soziales auf dem heutigen Stand gehalten werden, würden in diesem Fall sogar fünf Jahre ausreichen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.¹⁴

12 Fester, Thum: Pensionslasten, S. 8.

13 Bajohr: Grundriss Staatliche Finanzpolitik, S. 205.

14 Bernd Raffelhüschen: Ehrbarer Staat? Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Vortrag auf der Fachtagung der Stiftung Marktwirtschaft am 1. Dezember 2010. http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/_temp_/Raffelhueschen_Folien_Staatsverschuldung_01_12_2010.pdf

Literatur und Quellen:

Stefan Bajohr: Grundriss Staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung, Wiesbaden 2007

Thomas Fester und Macel Thum: Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, ifo Schnelldienst 23/2003 – 56. Jahrgang.

Bernd Raffelhüschen: Ehrbarer Staat? Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Vortrag auf der Fachtagung der Stiftung Marktwirtschaft am 1. Dezember 2010.

http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/_temp_/Raffelhueschen_Folien_Staatsverschuldung_01_12_2010.pdf

Stiftung Marktwirtschaft: Ein Jahr Schwarz-Gelb: Tragfähigkeitsbilanz negativ. Eine Analyse auf Basis der Generationenbilanz <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/themen/generationenbilanz.html>

„Beamtenpensionen und Schuldzinsen drücken auf NRW-Haushalt“: http://koeln-bonn.business-on.de/beamte-beamtenpensionen-nrw-schulden-reformen-entwicklung-_id28788.html

„Pensionslasten belasten Haushalt stärker als bekannt“, auf: Welt 27.09.2010. <http://www.welt.de/die-welt/regionales/hamburg/article9895844/Pensionslasten-belasten-Haushalt-staerker-als-bekannt.html>

Veröffentlichungen des Bundes und der Länder

„Finanzpolitik im Umbruch“, in: Statistische Monatshefte Baden-Württemberg, 2009-01. <http://www.statistikportal.de/veroeffentl/Monatshefte/essay.asp?xYear=2009&xMonth=01&eNr=01>

Finanzministerium Baden-Württemberg: Landeshaushalt Baden-Württemberg 2007.

Statistisches Landesamt: Versorgungsbericht Baden-Württemberg, 2010. <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Analysen!Aufsaetze/806110001.pdf>

Bundesregierung: Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Drucksache 16/12660 <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/529116/publicationFile/26798/versorgungsbericht4.pdf>