

DISKUSSIONSBEITRÄGE

DISCUSSION PAPERS

**Die Pensionslasten der Bundesländer
im Vergleich: Status Quo
und zukünftige Entwicklung**

Daniel Besendorfer
Emily Phuong Dang
Bernd Raffelhüschen

129/05

INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG IM BREISGAU



Prof. Dr. A. Oberhauser
Waldackerweg 14
79194 Gundelfingen

Prof. Dr. B. Raffelhüschen
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. W. Ehrlicher
Beethovenstrasse 23
79100 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. H.-H. Francke
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung

Daniel Besendorfer

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Emily Phuong Dang

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

und

Bernd Raffelhüschen

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen, Norwegen

Juni 2005

Die im Rahmen dieser Studie abgegebenen Empfehlungen, Äußerungen und Meinungen beruhen auf den Forschungsergebnissen der Autoren und spiegeln allein deren persönliche Ansicht wider. Keinesfalls wird die Meinung anderer Institutionen, Unternehmen o.ä. vertreten, außer diese wird explizit als solche gekennzeichnet. Für wertvolle Hinweise, Korrekturen und Hilfestellungen danken wir Stefan Fetzer, Jasmin Häcker und Laura Ibelshäuser. Korrespondenz: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg.

1. Einleitung

Seit Jahren steht die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Bedingt durch den doppelten Alterungsprozess – der Verlängerung der Lebenserwartung kombiniert mit sinkenden Geburtenzahlen – steigt die Zahl der Transferempfänger stetig an, während die Zahl der Beitragszahler deutlich sinkt. Dadurch gerät das im Wesentlichen umlagefinanzierte Alterssicherungssystem in enorme Finanzierungsschwierigkeiten. Diesen langfristigen Nachhaltigkeitsproblemen sollte der Gesetzgeber nach Ansicht der *Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, der so genannten *Rürup-Kommission*, unter anderem mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und der Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters begegnen. Beide Vorschläge, von denen ersterer bereits im Nachhaltigkeitsgesetz vom 1.1.2004 eingeführt wurde und letzterer trotz derzeit ablehnender Haltung der politischen Entscheidungsträger in naher Zukunft wird umgesetzt werden müssen, stellen im Kern nichts anderes als massive Rentenkürzungen dar. In ihrer Dimension werden sie die langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erstmalig seit langem auf ein verhältnismäßig solides Fundament stellen.¹

Diese Reformschritte sind notwendig, weil die impliziten Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der oben beschriebenen Bevölkerungsentwicklung immer deutlicher in expliziter Form hervortreten. Aus den langfristigen Leistungsversprechen der Rentenversicherung entwickeln sich verstärkt konkrete Leistungsfälle. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Beitrags- und Steuerzahler beständig ab. Die daraus resultierende Finanzierungslücke schränkt die freie Disposition des Staatshaushaltes in zunehmendem Maße ein bzw. schlägt sich direkt und indirekt in steigender Staatsverschuldung nieder. Hier wird auch deutlich, warum die Betrachtung impliziter Verpflichtungen für eine umfassende Evaluation der fiskalischen Gesamtsituation unabdingbar scheint: Nur unter Einbezug der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung lässt sich die Nachhaltigkeit der aktuellen Fiskalpolitik beurteilen. Die statische Momentaufnahme der expliziten Staatsverschuldung greift hier zu kurz.

Im Sinne einer angestrebten nachhaltigen Fiskalpolitik stellt die Versorgung des verbeamteten öffentlichen Dienstes den Staat jedoch vor eine ähnlich große Herausforderung wie die Rentenversicherung. Im Gegensatz dazu stehen der Rentenversicherung analoge

Kürzungsbeschlüsse für die Beamtenversorgungssysteme aber weiter aus. Derartige Übertragungen auf diese zweitgrößte Alterssicherungsinstitution Deutschlands sind jedoch dringend notwendig, denn in den kommenden zwei Dekaden werden die Einstellungswellen der späten 60er und frühen 70er Jahre in massive Pensionierungswellen umschlagen. Insbesondere die Bundesländer, deren Aufgaben in der öffentlichen Sicherheit, im Rechts- und im Bildungswesen nur mit Hilfe eines großen Personaleinsatzes zu bewältigen sind, beschäftigen mehr als zwei Drittel aller Beamten in der Bundesrepublik und repräsentieren damit den Hauptträger der zukünftigen Versorgungslasten. Davon betroffen sind vor allem die westlichen Bundesländer – aber auch die meisten neuen Länder bleiben von dieser Entwicklung nicht verschont, da sich ihr Personalaufbau der frühen 90er Jahre lediglich zwei Jahrzehnte später in entsprechender Weise niederschlägt.

Die Brisanz dieser Entwicklung besteht einerseits darin, dass den Pensionsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus dem gesamten Steueraufkommen finanziert werden müssen. Die starke Konzentration auf die Besteuerung von Arbeitseinkommen und die dadurch bedingte Abhängigkeit von der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung wird, als Folge des demographischen Trends, die Gesamteinnahmen daher deutlich sinken lassen. Auf der anderen Seite werden die Versorgungslasten aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der zurückliegenden Einstellungspolitik einen drastisch steigenden Anteil an den Gesamtausgaben einnehmen. Der daraus resultierende Druck auf die öffentlichen Haushalte birgt erneut immense Defizitgefahren, denn echte Leistungskürzungen scheinen juristisch bedenklich zu sein – gibt es doch einen gewissen Vertrauensschutz der alimentierten Beamten auf Einhaltung jener Versprechen, die in der Vergangenheit unvorsichtigerweise gegeben wurden.

Die Politik ist sich des Versorgungslastenproblems zwar in zunehmendem Maße bewusst und hat bereits mit der Absenkung des Ruhegehaltssatzes im Rahmen des Versorgungsänderungsgesetz vom 20.12.2001 versucht, die für die gesetzlich Rentenversicherten mit der so genannten modifizierten Bruttolohnanpassung einhergehenden Rentenkürzungen zu übertragen. Allerdings vermag die quasi äquivalente Übernahme der aus der so genannten Riester-Reform resultierenden Rentenkürzungen für die Beamtenversorgung nicht zu überzeugen: die Versorgung der Beamten stellt eine im relativen Vergleich zu den Rentenversicherten deutlich größere fiskalische Herausforderung dar, die zudem auch zeitlich

¹ Vgl. dazu den Bericht der Kommission [Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): S.65 ff.].

noch geringere Spielräume offen lässt. Dem Problem adäquat hätten eigentlich überproportionale Anpassungen stattfinden müssen, was genau nicht geschah, und auch die Übertragung der jüngsten Nachhaltigkeitsreform der gesetzlichen Rentenversicherung ist über ein Entwurfsstadium noch nicht hinausgekommen.²

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist eine Quantifizierung der Pensionsausgaben für die jeweiligen Länderhaushalte im Zeitablauf. Zwar wurden die Pensionsverpflichtungen in den Versorgungsberichten vereinzelter Länderfinanzministerien bereits beschrieben, allerdings liegen damit keine vollständigen sowie methodisch und inhaltlich vergleichbaren Ergebnisse auf Länderebene vor. Auch der kürzlich erschienene dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung liefert keine detaillierten Erkenntnisse zu den einzelnen Ländern, da dort die Versorgungsausgaben lediglich für die konsolidierte Länderebene erfasst werden.³ Eine ausführliche Vergleichsstudie über die Pensionsverpflichtungen der einzelnen Bundesländer fehlt deshalb bislang. Diese Lücke soll durch die vorliegende Arbeit geschlossen werden: Ziel des Beitrags ist die Quantifizierung der künftigen Pensionsausgaben für jedes Bundesland nach der derzeit gültigen Rechtslage und die Aufstellung eines entsprechenden Länderrankings. Das Ranking erlaubt nicht nur den Vergleich zwischen den Ländern, sondern ermöglicht zudem eine Interpretation der unterschiedlichen Personalpolitiken. Die Versorgungs-Steuer-Quote gibt zusätzlich Auskunft zur Entwicklung des Finanzierungsspielraumes und beantwortet die Frage, zu welchen Zeitpunkten und in welchem Umfang mit den größten Haushaltsengpässen zu rechnen ist.

Der Beitrag ist im Weiteren wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt werden die Vorgehensweise und die Ergebnisse zur Projektion von Ruhestandsbeamten, auf deren Basis die Pensionsausgaben berechnet werden, vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse des Status Quo in einem Basisszenario präsentiert und mit der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung der Bundesländer verglichen. Diesem Basisszenario werden in Abschnitt 4 zwei Reformszenarien gegenübergestellt, welche die Übertragung der zentralen Reformvorschläge der *Rürup-Kommission* auf die Beamtenversorgung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Pensionsausgaben darlegen. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und mögliche Handlungsalternativen aufgezeigt.

² Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgNG) vom 18. Mai 2005, [Bundesregierung (2005a)].

³ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), Freie und Hansestadt Hamburg (2002) und Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, [Bundesregierung (2005b)].

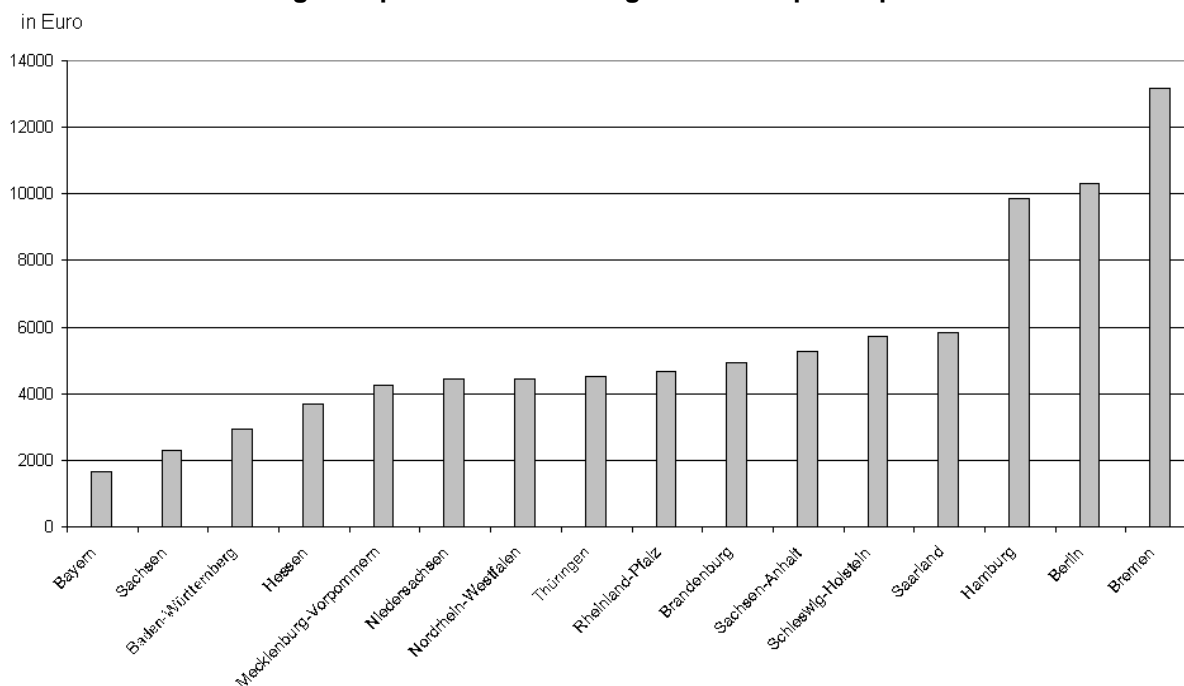
2. Methodik und Datengrundlage

Um die langfristigen Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen abschätzen und beurteilen zu können, muss zunächst die statische und jahresbasierte Sichtweise auf die öffentlichen Haushalte aufgegeben werden. Eine anerkannte Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit staatlicher Einnahmen- und Ausgabenpolitik stellt die Generationenbilanzierung dar. Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff [(1991), (1992) und (1994)] entwickelt, um die herkömmlichen Indikatoren staatlicher Aktivität wie z.B. Budgetdefizite oder Schuldenstand um ein langfristiges Analyseinstrument zur Beurteilung der Lastverschiebung auf zukünftige Generationen zu ergänzen.⁴ Mittels dieser Methodik ist es somit möglich, sowohl die Nachhaltigkeit bestehender Fiskalpolitik *per se* zu analysieren, als auch die Folgewirkungen nicht nachhaltiger Fiskalpolitik für unterschiedliche Geburtsjahrgänge (*Generationen*) zu quantifizieren. Die mittels der Generationenbilanzierung aufgedeckten impliziten Staatsschulden unterscheiden sich dabei regelmäßig deutlich von den offiziell ausgewiesenen expliziten Schuldenständen.⁵ Letztere geben damit, wie erwartet, ein höchstens unvollständiges Bild der langfristigen fiskalischen Gesamtsituation wieder.

Um dennoch einen Vergleichsmaßstab für die folgende Fiskalanalyse der Beamtenpolitik der deutschen Bundesländer zu setzen, wird in Abbildung 1 zunächst ein Überblick über die bestehende „offizielle“ Pro-Kopf-Staatsverschuldung der Länder gegeben. Auffällig ist hier die immer wieder genannte hohe Verschuldung der drei Stadtstaaten, sowie die vergleichsweise hohe Verschuldung kleiner Bundesländer wie des Saarlandes und Schleswig-Holsteins. Interessant ist, dass mit Sachsen eines der fünf neuen Bundesländer unter den drei Ländern mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung rangiert.

⁴ Die vorliegende Untersuchung basiert auf den methodischen Grundkonzeptionen von Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Für eine umfassende kritische Würdigung vgl. Bonin (2001), eine dogmengeschichtliche Abhandlung findet sich in Besendorfer (2004).

⁵ Vgl. Kotlikoff und Raffelhüschen (1999) und Gokhale und Raffelhüschen (1999).

Abbildung 1: Explizite Verschuldung der Länder pro Kopf im Jahr 2001

Sollen nun die tatsächlichen Schuldenstände, d.h. unter Einbezug der impliziten Staatsverschuldung, der Bundesländer aufgedeckt werden, müssen langfristige Projektionen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf Länderebene vorgenommen werden. Die Budgetseiten der jeweiligen Länderhaushalte umfassen dabei grundsätzlich alle Zahlungsströme, die zwischen privatem und staatlichem Sektor fließen. Da der Fokus dieses Beitrags jedoch auf der isolierten Betrachtung der aus der Beamtenversorgung resultierenden Zusatzlast liegt, wird hier lediglich die Entwicklung einer Ausgabenart, nämlich der Pensionsausgaben, projiziert. Die mittels dieser Vorgehensweise ermittelten zusätzlichen impliziten Verpflichtungen der Bundesländer können mithin als genau jene identifiziert werden, die allein aus der zukünftigen Versorgung der Landesbeamten resultieren.⁶

Um dennoch zumindest einen Überblick über die grundsätzliche Vorgehensweise der Generationenbilanzierung zu erhalten, soll an dieser Stelle eine stark vereinfachte Erläuterung der Methodik erfolgen. Die verschiedenen staatlichen Einnahmen- und Ausgabenaggregate eines gewählten Basisjahres werden mittels Mikroprofilen auf die einzelnen Geburtsjahrgänge der aktuell lebenden Bevölkerung verteilt. Mithilfe eines demographischen Modells ist es nun möglich, die kohortenspezifischen Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit von der

⁶ Für einen ersten umfassenden Ansatz zur vergleichenden Analyse der langfristigen Fiskalsituation auf Länderebene für die deutschen Bundesländer vgl. Besendorfer (2004) und für die US Bundesstaaten Baker, Besendorfer und Kotlikoff (2002). Der hier zugrunde liegende detaillierte Ansatz zur Erfassung der langfristigen Pensionsverpflichtungen findet sich in Besendorfer, Dang und Raffelhüschen (2004).

Bevölkerungsentwicklung fortzuschreiben. Die Konsolidierung über alle Kohorten sowie die Saldierung der Einnahmen- und Ausgabenaggregate für jedes zukünftige Jahr ermöglichen die Projektion eines staatlichen Überschusses bzw. Defizits für jedes dieser Jahre. Mittels der Wahl eines geeigneten Diskontsatzes kann daraus der Barwert der kompletten zukünftigen Haushaltsentwicklung ermittelt werden. Da einem negativen Barwert per Definition keine nachhaltige Fiskalpolitik zugrunde liegen kann, spricht man in diesem Fall auch von der so genannten *Nachhaltigkeitslücke*.

Auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde ein länderspezifisches Bevölkerungsmodell verwendet, welches die demographische Entwicklung separat für jedes Bundesland projiziert. Dazu werden die Annahmen zu Fertilitätsraten, Lebenserwartung und Wanderung der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung herangezogen.⁷ Zusätzlich wird im vorliegenden Modell die Migration zwischen den Bundesländern abgebildet, da diese ebenfalls wesentlichen Einfluss auf die Altersstruktur der Bevölkerung nimmt und vor allem die Abwanderung von Ost nach West erfasst.⁸ Die Projektion der Bevölkerungsentwicklung wird auch hier teils dazu verwendet, die Zahl des aktiven verbeamteten Landespersonals zu determinieren, die sich zeitlich verzögert auf die Entwicklung der Pensionäre und damit der Pensionsausgaben auswirkt.

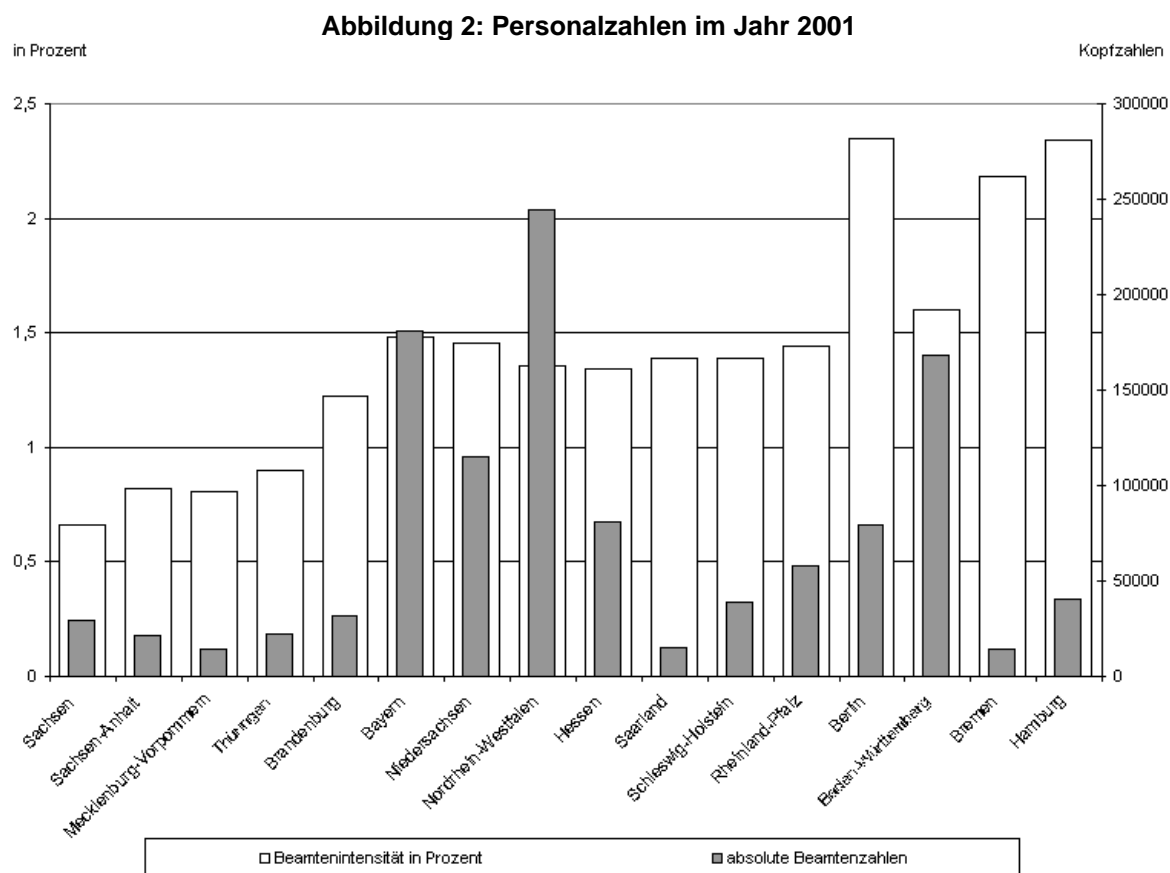
Allerdings weicht die Projektion dieses Aggregates ansonsten von der oben beschriebenen Vorgehensweise ab: Die reine Fortschreibung der Pensionsausgaben über die jeweilige Bevölkerungsentwicklung würde die Versorgungsverpflichtungen der Länder nur unzureichend abbilden, da diese nicht von deren Bürgern als Gesamtheit, sondern nur von einer Teilpopulation, den Pensionären, verursacht werden. Diese Ausgaben müssen daher allein an die Entwicklung der Pensionärszahlen gekoppelt werden. Grundsätzlich gleicht die Projektion der Ruhegehaltsempfänger dem demographischen Modell. Auch hier wird eine Lebenserwartung und ein bestimmtes Ruhestandeintrittsverhalten zugrundegelegt. Den Ausgangspunkt für die Projektion der Pensionsausgaben bilden die Personalstands- und die Versorgungsstatistiken der Länder des Basisjahres 2001. Zu diesem Zeitpunkt standen in der Bundesrepublik insgesamt knapp 1,1 Mio. Beamte im Dienste der Länder.⁹ Abbildung 2

⁷ In vorliegender Studie wird die mittlere Wanderungsannahme (Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung) unterstellt, vgl. dazu Statistisches Bundesamt (2003).

⁸ Für die neuen Länder bedeutet die starke Abwanderung eine Überalterung der Bevölkerung in dreifacher Hinsicht. Dies hat zur Folge, dass sie die Relation zwischen Leistungsempfängern und Leistungsträgern zusätzlich verschärft und damit weitere Belastungen der öffentlichen Haushalte hervorruft.

⁹ Daten zum Aktivpersonal und den Versorgungsempfängern sind auf Anfrage beim Statistischen Bundesamt erhältlich. Die hier aufgeführten Beamtenzahlen beschränken sich auf die unmittelbaren Beamten, da nur diese Abgrenzung für alle Länder einheitlich ist.

liefert einen Überblick über das momentan verbeamtete Personal in absoluten und relativen Größen. Die absoluten Größen geben die Kopfzahlen wieder, die aufgrund der unterschiedlichen Ländergrößen nicht direkt vergleichbar sind. Daher werden die Beamtenzahlen ins Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung gesetzt, so dass eine relative Größe entsteht, die *Beamtenintensität*, die den Vergleich ermöglicht.



Insgesamt fallen in den ostdeutschen Ländern die geringsten absoluten Personalzahlen an, zwischen knapp 14.000 Beamten in Mecklenburg-Vorpommern und ca. 32.000 Bediensteten in Brandenburg. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl weisen diese Länder gleichzeitig auch die niedrigsten Beamtenintensitäten auf, wie z.B. Sachsen mit einer Quote i.H.v. 0,7 Prozent oder Brandenburg i.H.v. 1,2 Prozent. Anders ausgedrückt beschäftigt Sachsen je 1.000 Bürger lediglich sieben Landesdiener, während Brandenburg, obgleich noch immer im unteren Mittelfeld, mit 12 Beamten auf 1.000 Bürger bereits deutlich mehr Personal beschäftigt. Weit höhere Beamtenintensitäten verzeichnen die westdeutschen Flächenländer: Ihre Beamten-Einwohner-Relationen rangieren zwischen 1,3 Prozent in Hessen und 1,6 Prozent in Baden-Württemberg. Nordrhein-Westfalen als Land mit dem bundesweit höchsten absoluten

Personalstand liegt mit seinem Beamtenanteil i.H.v. 1,4 Prozent nahe beim Wert Hessens, so dass sich der vordergründig sehr hoch empfundene Einsatz von 240.000 Landesbediensteten für westdeutsche Verhältnisse als relativ sparsam herausstellt. Die *Kosten der Kleinheit* treten dagegen bei den Stadtstaaten offen zutage: Durch ihre geringe Einwohnerzahl begründet, beschäftigen sie absolut gesehen zwar nur wenig Bedienstete, weisen aber allesamt mit mehr als zwei Prozent die höchsten Beamtenintensitäten auf.

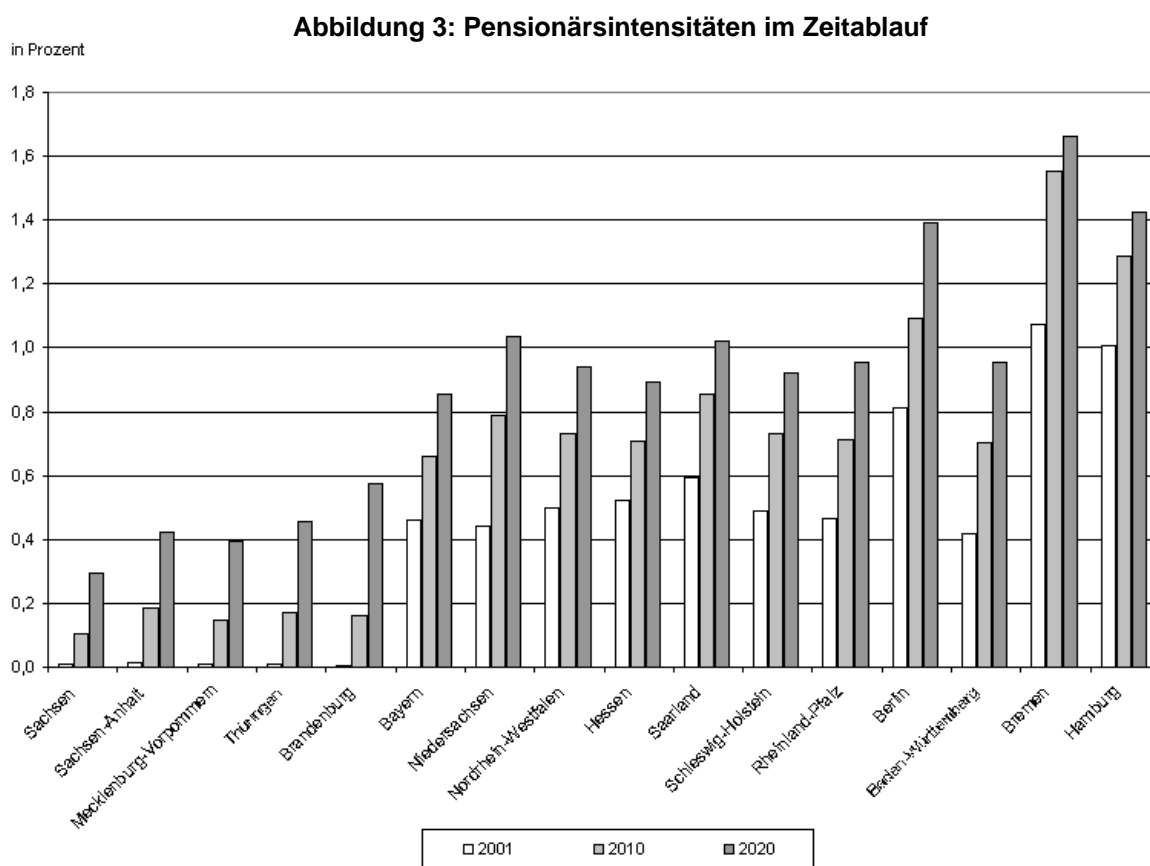
Die absoluten Personalzahlen werden nun der Projektion der Versorgungsempfänger zugrundegelegt, wobei weiterhin unterstellt wird, dass zukünftiges Personal in einem Umfang eingestellt wird, der die Relation zwischen Aktivpersonal und Wohnbevölkerung (Beamtenintensität) im Zeitablauf konstant hält.¹⁰ Bei einer abnehmenden Bevölkerungszahl führt dies zu sinkendem Personalstand, der sich allerdings erst nach einer zeitlichen Verzögerung auf die Entwicklung der Versorgungsempfänger auswirkt. Weiterhin wird angenommen, dass Neueinstellungen von Arbeitskräften nur im Alter zwischen 20 bis 30 Jahren erfolgen, wobei das im Basisjahr beobachtete Geschlechterverhältnis erhalten bleibt.¹¹ Ferner findet keine Differenzierung des Personals in die verschiedenen Laufbahngruppen statt. Obwohl die Lebenserwartung der Beamten um drei Jahre höher liegt als jene der Wohnbevölkerung, findet diese Tatsache aufgrund derzeit nicht verfügbarer gesonderter Sterbetafeln für diese Personengruppe keinen Eingang in die Berechnungen. Ebenfalls nicht explizit berücksichtigt werden Witwen und Waisen, da hierfür Annahmen bezüglich der Entwicklung der Relationen zwischen ihnen und den Ruhegehaltsempfängern getroffen werden müssten.¹² Der durchschnittliche Ruhestandseintritt der Beamten liegt bei einem Alter von 59,1 Jahren.

¹⁰ Zur Methodik der Projektion zukünftiger Versorgungsempfänger siehe Färber (1995). Der dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung [Bundesregierung (2005b)] legt eine alternative Annahme bezüglich des Einstellungsverhaltens zugrunde. Dort wird unterstellt, dass ausscheidendes Personal zu 100 Prozent ersetzt wird. Für die Projektion der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2050 ist die Annahme unbedenklich, da die Anzahl der Versorgungsempfänger bereits aus der Vergangenheit determiniert ist. Für einen längeren Zeitraum lässt sich diese Gedankenkette allerdings nicht beibehalten, da bei einer dauerhaft sinkenden Bevölkerung die Annahme eines konstanten Personalstandes nicht gerechtfertigt werden kann.

¹¹ Annahmen über die Änderung der Frauenerwerbsquote im öffentlichen Dienst, das Verhältnis der Voll- und Teilzeitbeschäftigung und die Verbesserung der Gehaltsstruktur werden nicht getroffen.

¹² Hinreichend detaillierte Daten zur Abbildung der Hinterbliebenen liegen nicht vor. Die Beschränkung der Projektion auf die Ruhegehaltsempfänger ist jedoch konsistent, da die Ausgabenstatistik die Versorgungsausgaben für die Ruhegehaltsempfänger und die Hinterbliebenen nicht getrennt ausweist, so dass sich durch den in diesem Abschnitt beschriebenen Projektionsmechanismus für die Ruhegehaltsempfänger höhere Durchschnittsbezüge, als dies der Realität entspricht, ergeben. Die Anwendung dieser höheren Durchschnittswerte auf die Pensionäre unterstellt damit implizit eine unveränderte Relation zwischen Pensionären und Hinterbliebenen und projiziert somit automatisch deren Bezüge mit. Der hier verwendete Begriff *Versorgungsempfänger* umfasst daher nur die Ruhestandsbeamten selbst.

Die Entwicklung der Ruhegehaltsempfänger wird in Abbildung 3 erneut im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen als *Pensionärsintensitäten* wiedergegeben. Aus Gründen der Anschaulichkeit beschränkt sich die Darstellung der Projektionsergebnisse auf die Jahre 2001, 2010 und 2020.



Auch unter Verzicht auf die Darstellung absoluter Zahlen fällt in Abbildung 3 die Dynamik der „Pensionierungsflut“ sofort auf. Zwischen den Jahren 2001 bis 2020 findet in allen Ländern ein mehr oder minder starker Anstieg der Pensionärsintensitäten statt. Dabei schlagen sich die unterschiedlichen historischen Rahmenbedingungen der Personalpolitik in Ost und West und den Stadtstaaten direkt in voneinander abweichenden Niveaus nieder. Die günstigsten Entwicklungen der Pensionärs-Einwohner-Relationen lassen sich folgerichtig in den neuen Ländern finden. Dies liegt zum einen an der jüngeren Altersstruktur des dortigen Personals, das erst nach dem Jahr 2020 pensioniert wird, zum anderen muss darauf hingewiesen werden, dass diese Länder im Basisjahr so gut wie keine Versorgungsempfänger ausweisen und somit ohne „Erblasten“ starten. Im Detail steigen für Sachsen und Brandenburg bei Ausgangswerten von fast null Prozent die Pensionärsintensitäten innerhalb der kommenden 20 Jahre auf knapp 0,3 bzw. 0,6 Prozent. Die Anteile der neuen Länder

steigen zwar nach 2020 weiter an, erreichen aber selbst dann nicht das Niveau der westdeutschen Länder, da bereits im Ausgangsjahr (verbeamtetes) Personal sparsamer eingestellt wurde (vgl. Abbildung 2), wodurch die Entwicklung der Versorgungsempfänger von vornherein gedämpft wird. Richtet man den Blick auf die westlichen Bundesländer, lässt sich an Bayern folgende Entwicklung skizzieren: Hier steigt, exemplarisch für alle westlichen Flächenländer, bis zum Jahr 2020 die Versorgung von fünf Pensionären je 1.000 Einwohner auf knapp neun zu versorgende Beamte. Diese nahezu für alle westdeutschen Länder geltende Verdopplung der Pensionärsintensität resultiert aus dem massiven Wechsel des Personals vom aktiven Dienst in den Ruhestand in den nächsten 20 Jahren. Ein ähnliches, jedoch weitaus beunruhigenderes Bild offenbart sich bei den Stadtstaaten: Ihre beträchtlichen Beamtenintensitäten (vgl. Abbildung 2) führen bereits heute zu den höchsten Pensionärsintensitäten in der Bundesrepublik und entwickeln sich auch mittel- und langfristig weiterhin stark in diese Richtung. Berlin und Bremen beispielsweise müssen im Ausgangsjahr für ungefähr acht bzw. elf Ruhestandsbeamten je 1.000 Bürger aufkommen, zwei Dekaden später steigen ihre Belastungen auf 14 bzw. 16 Pensionäre je 1.000 Einwohner.

Der Vergleich zwischen Berlin und Bremen ist auch wegen des folgenden Aspektes interessant: Trotz der höheren Beamtenintensität, die Berlin aufweist, steigen die Pensionärsanteile hier bis zum Jahr 2020 weniger stark als in Bremen. Dies ist durch das Vorliegen unterschiedlicher Altersstrukturen der Beamten in beiden Ländern zu erklären. Die Stadt Berlin weist zwar den höchsten Personalanteil aller Länder auf, sie verfügt allerdings – bedingt durch die Fusion West- und Ost-Berlins – über eine weitaus jüngere Altersstruktur ihrer Bediensteten, als es eben in Bremen der Fall ist. Dadurch verteilt sich die Pensionierungswelle Berlins über einen längeren Zeitraum, also auch über das Jahr 2020 hinaus, so dass die Entwicklung der Pensionäre bis dahin etwas moderater ausfällt. Welche Konsequenzen mit dem Alterungsprozess im öffentlichen Dienst für die Länderhaushalte verbunden sind, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

3. Die Entwicklung der Versorgungsausgaben: Basisszenario

Es werden zunächst die Versorgungsausgaben der Länder im Status quo vorgestellt. Die allgemeingültige begriffliche Definition der Versorgungsausgaben umfasst in der Regel die Summe der Pensionsbezüge und die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger. Vorliegend werden nur die reinen Pensionsverpflichtungen der Länder berücksichtigt. Abgesehen von der Entwicklung der Ruhegehaltsempfänger stellen die Versorgungsbezüge einen weiteren

Bestimmungsfaktor der Pensionslasten dar. Diese resultieren aus der Laufbahn, der Dienstzeit, der Höhe des Ruhegehaltsatzes und dem Durchschnitt der letzten drei ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge eines Anwärters. Der Status quo der Beamtenversorgung beinhaltet folgende Änderungen durch das Versorgungsänderungsgesetz von 2001: Der jährliche Ruhegehaltssatz in Höhe von 1,875 Prozent wird für die Jahre zwischen 2003 bis 2010 sukzessive in acht Schritten bei jeder in diesen Jahren durchgeführten Besoldungsanpassung auf schließlich 1,79375 Prozent abgesenkt. Dies bedeutet für zukünftige wie bereits bestehende Versorgungsempfänger ab dem Jahr 2011 eine Minderung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 auf 71,75 Prozent der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge. Zusätzlich werden ab dem 1.1.2002 Bezüge aus Witwen- und Witwerrenten von 60 auf 55 Prozent der Pensionen des verstorbenen Ehegatten gesenkt. Neben den genannten Kürzungen werden die Beamten in die Förderung der privaten Altersvorsorge einbezogen und Abschläge bei vorgezogenem Ruhestand oder Dienstunfähigkeit in Höhe von 3,6 Prozent per annum eingeführt (jedoch maximal 10,8 Prozent). Ferner wird die Bildung der Versorgungsrücklage aus den um 0,2 Prozent verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zwischen 2011 und 2017 wieder aufgenommen.¹³ Für die Pensionslasten werden die geltenden Durchschnittsbezüge der jeweiligen Länder im Basisjahr unter der Berücksichtigung der Entwicklung der Ruhestandsbeamten fortgeschrieben.

Wie aus Abschnitt 2 deutlich hervorging, unterscheidet sich die Entwicklung der Versorgungsempfänger in den Ländern teilweise erheblich. Während im Westen die Anzahl der Pensionäre im Jahr 2020 bereits den Zenit erreicht, beginnt zu diesem Zeitpunkt der Versorgungsausgabendruck im Osten gerade erst anzusteigen. Um diese zeitlich auseinanderfallenden Zahlungsverpflichtungen der Länder vergleichbar zu machen, müssen die Pensionslasten einer Barwertbetrachtung unterzogen werden. Dazu werden die Ausgaben unter der Annahme einer Wachstumsrate g von 1,5 und eines Zinssatzes r von 3 Prozent auf das Basisjahr 2001 diskontiert und summiert. Auch hier empfiehlt sich die Normierung der Barwerte auf die Landesgröße, indem sie ins Verhältnis zu den Barwerten der jeweiligen künftigen Steuereinnahmen gesetzt werden.¹⁴ Zusätzlich kann dadurch die Last der Pensionsausgaben unmittelbar im Rahmen der länderspezifischen Möglichkeiten beurteilt werden. Die Barwert-Relationen geben also an, wieviel Prozent der künftigen Einnahmen die

¹³ Allerdings ist zu bezweifeln, dass die Bildung der Rückstellungen, wie sie seit 1999 eingeführt wurde, zwischen 2003 bis 2010 ausgesetzt und ab 2011 bis 2017 wieder aufgenommen wird, bei einem Beitrag von 0,2 Prozent der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen tatsächlich zu einer Linderung der Versorgungslast in nennenswertem Ausmaß beitragen kann.

Länder zur Bedienung der zukünftig anfallenden Pensionsansprüche ihrer Beamten aufwenden müssen. Das vergleichende Ausmaß der Verpflichtungen der Länder aus ihrer vergangenen und gegenwärtigen Personalpolitik lässt sich am aufgestellten Ranking in Abbildung 4 ablesen.¹⁵

Abbildung 4: Barwertrelation der Versorgungsausgaben zu Steuereinnahmen
Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3 \%$

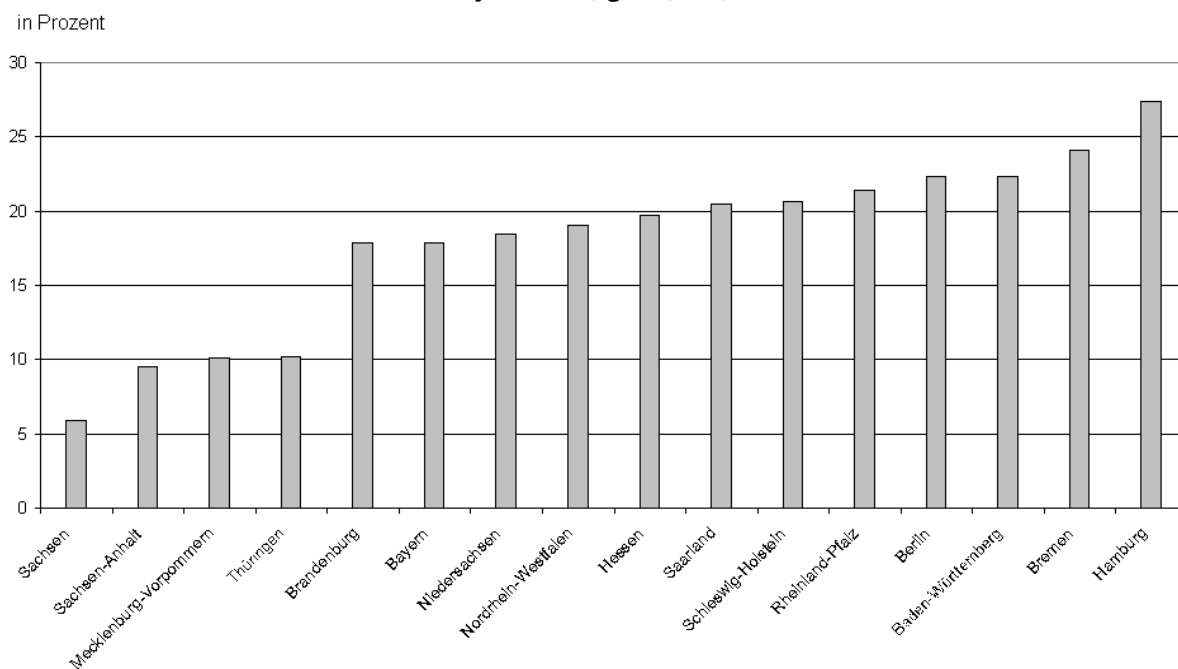


Abbildung 4 zufolge werden die Länder zwischen sechs und 27 Prozent ihrer künftigen Steuereinnahmen für die Versorgungsleistungen aufwenden müssen.¹⁶ Die neuen Bundesländer weisen dabei erwartungsgemäß die niedrigsten Belastungen auf. So muss bspw. Sachsen mit knapp sechs Prozent seiner zukünftig eingenommenen Steuern über alle Länder hinweg am wenigsten für die Einlösung seiner Versorgungsversprechen aufwenden. Der jüngeren Vergangenheit der ostdeutschen Länder wird durch den langfristigen Betrachtungshorizont Rechnung getragen, der auch die Pensionierung der in den 90er Jahren eingestellten Beamten umfasst. Doch trotz Berücksichtigung dieses Sachverhaltes bleiben die

¹⁴ Die Steuereinnahmen sind hier als die haushaltsrelevanten Steuereinnahmen nach Zerlegung, Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zu verstehen.

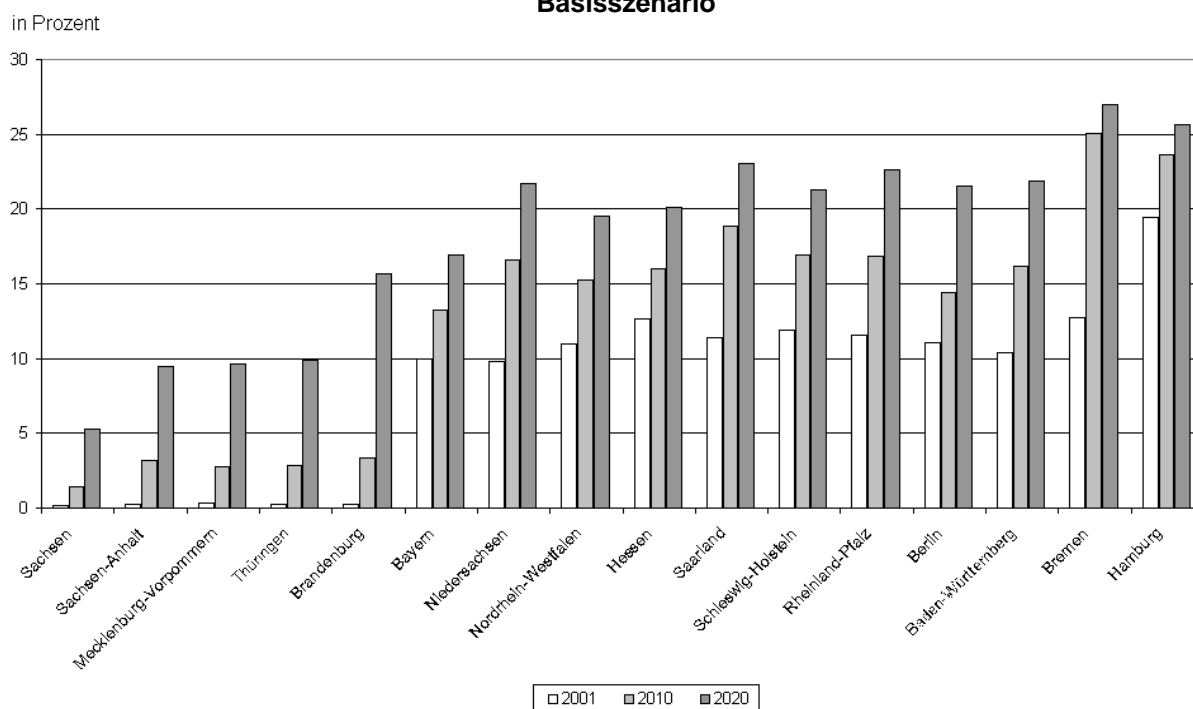
¹⁵ Die zugrunde liegenden absoluten Versorgungsausgaben im Zeitablauf sind in der Summe im wesentlichen identisch mit denen im Dritten Versorgungsbericht der Bundesregierung [Bundesregierung (2005b)] ausgewiesenen. Leichte Abweichungen liegen nur für die kurze Frist vor, mittelfristig gleichen sich die Ergebnisse jedoch an.

¹⁶ Eine Sensitivitätsanalyse mit Variationen der Zinssätze auf 2 bzw. 4 Prozent bestätigt die Robustheit der Ergebnisse hinsichtlich ihres Rankings.

Belastungen aus Versorgungszusagen im Osten aufgrund nicht vorhandener *Versorgungshypothesen* niedriger als im Westen. Dort schwanken die Barwert-Relationen um Größen zwischen 18 und 22 Prozent der künftigen Steuereinnahmen. Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden, mit Belegung der Positionen im vorderen Mittelfeld, wohl am ehesten in der Lage sein, die Pensionslasten zu schultern. Dies kann man bei den Stadtstaaten, die sich auf den hintersten Plätzen wiederfinden, nicht hoffen. Bremen und Hamburg müssen, vom heutigen Zeitpunkt aus betrachtet, 24 bzw. 27 Prozent ihrer künftigen Steuereinnahmen für Pensionen ausgeben. Berlin positioniert sich überraschender Weise noch vor Baden-Württemberg, obwohl die Stadt die höchste Beamtenintensität der Bundesrepublik aufweist und in der Entwicklung der Pensionärsrelationen den beiden Hansestädten in nichts nachsteht (vgl. Abbildungen 2 und 3). Wie aber bereits beschrieben, unterliegen die Beamten der Hauptstadt einer weitaus günstigeren Altersstruktur als andernorts, so dass die Pensionierungen über einen längeren Zeitraum hinweg verteilt werden. Ähnlich wie bei den neuen Ländern kommt es dadurch bei der Barwertbetrachtung, die spätere Zahlungen stärker diskontiert, zu einer verhältnismäßig besseren Situation.

Die dargestellten Barwert-Relationen geben bisher nur Auskunft über die Größenordnung der gesamten Zahlungsverpflichtungen und deren langfristige Bedeutung für die Länderhaushalte. Sie beantworten jedoch nicht die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Pensionslasten die größten finanziellen Herausforderungen in den Ländern hervorrufen. Diese werden umgehend ersichtlich, wenn man die Entwicklung der Versorgungs-Steuer-Quote, also das Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Steuereinnahmen, heranzieht. Abbildung 5 gibt für jedes Land die Versorgungs-Steuer-Quote für die Jahre 2001, 2010 und 2020 wieder.

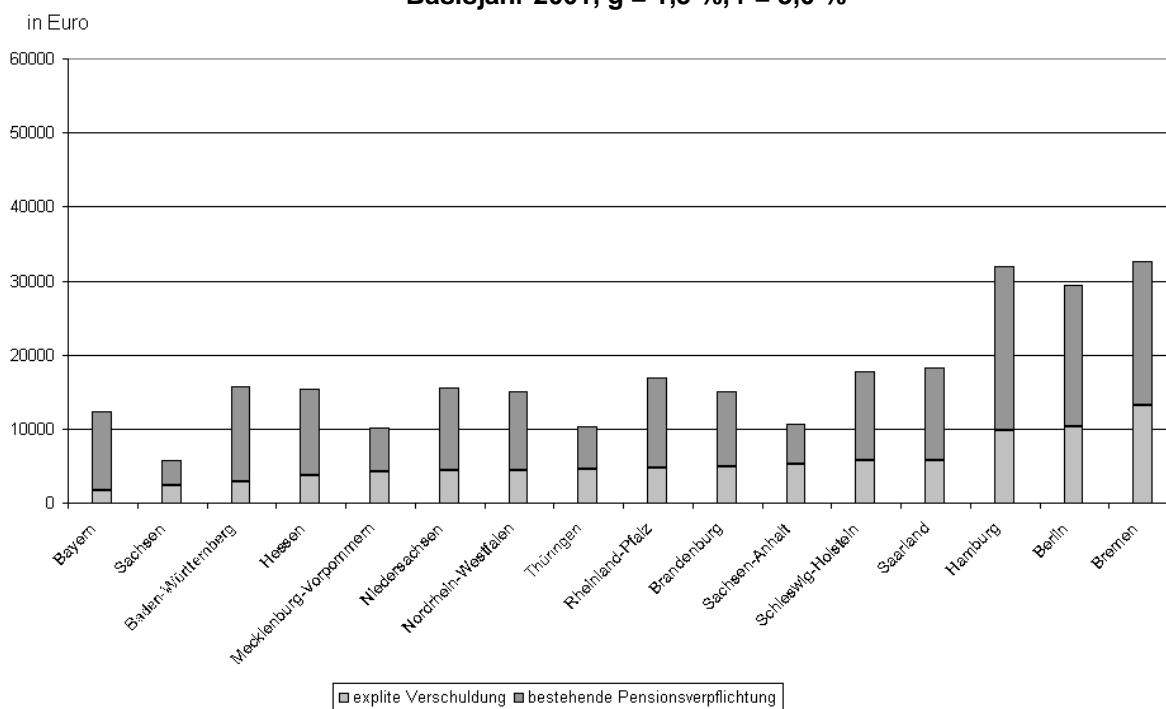
**Abbildung 5: Versorgungs-Steuer-Quote im Zeitablauf
Basisszenario**



Aus der obigen Abbildung lässt sich zunächst vor allem eine Erkenntnis ableiten: Die Pensionslasten werden im Zeitablauf immer größere Teile der Steuereinnahmen aufzehren. Der Höhepunkt der Finanzierungsgänge wird in den meisten Ländern im Jahr 2020 erreicht werden, wobei wiederholt die regionalen Unterschiede zu betonen sind. In den neuen Ländern steigt die Versorgungs-Steuer-Quote innerhalb von 20 Jahren von weniger als einem Prozent auf bis zu 16 Prozent der Steuereinnahmen. Sachsen profiliert sich hier abermals als Ausnahmeerscheinung und verzeichnet für alle drei Zeitpunkte die bundesweit niedrigsten Versorgungs-Steuer-Quoten. Die Anteile in den anderen ostdeutschen Ländern klettern im Jahr 2020 auf neun bis 16 Prozent und nähern sich damit den westdeutschen Werten des Jahres 2001 an. Im Westen nehmen die Pensionslasten bis zum Ende des dargestellten Zeitraumes zwischen 17 Prozent der Steuereinnahmen in Bayern und 27 Prozent der Einnahmen in Bremen in Anspruch. Damit verdoppeln sich für fast alle alten Länder bis zum Jahr 2020 die Anteile, wobei hier nochmals die besonderen Probleme der Stadtstaaten, insbesondere der beiden Hansestädte, hervorgehoben werden müssen: Bremen und Hamburg werden die massivsten Finanzierungsschwierigkeiten bekommen, da sie schließlich mehr als 25 Prozent ihrer Einnahmen für Pensionszusagen aufwenden müssen. Mit anderen Worten wird jeder vierte Euro, den die Bürgermeister im Jahr 2020 in Bremen und Hamburg an Steuereinnahmen zur Verfügung haben, für einen pensionierten Landesbeamten verwendet.

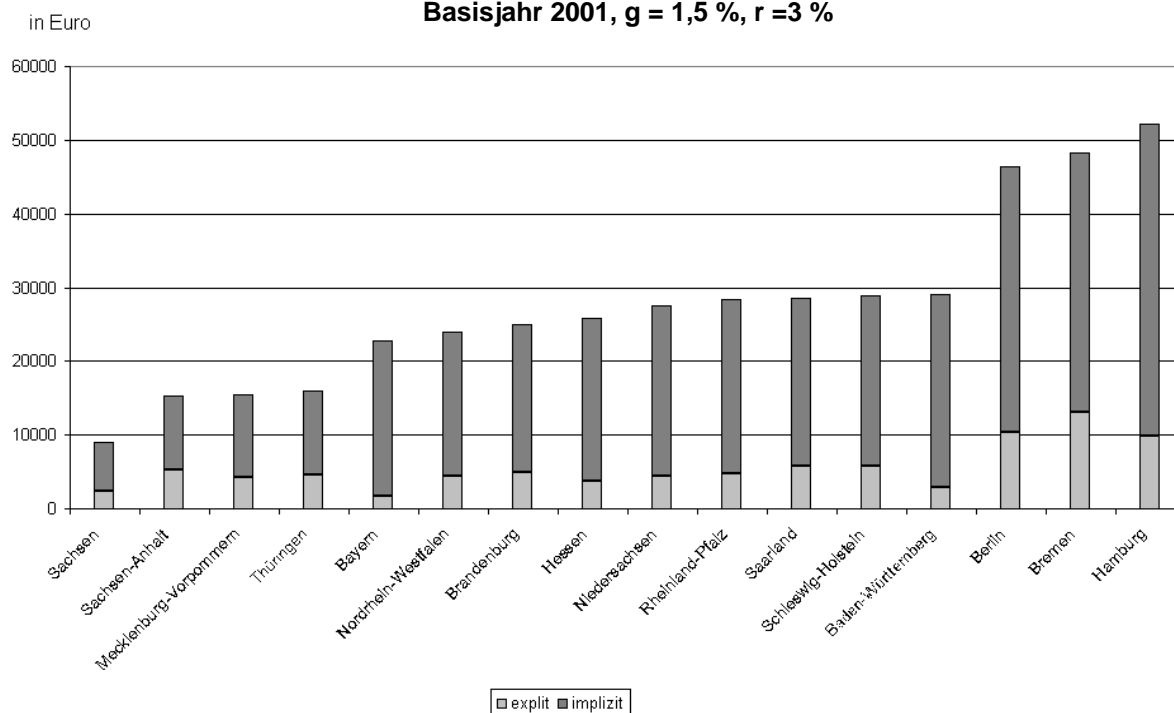
Die westlichen Länder sind ab dem Jahr 2020 sprichwörtlich *über den Versorgungsberg*, d.h. die Pensionslast wird ihren Höhepunkt bis dahin ungefähr erreichen und danach langsam abklingen. Erst dann setzen in den neuen Ländern die Pensionierungen verstärkt ein, welche die bis dahin noch maßvollen Versorgungs-Steuer-Quoten in die Höhe treiben und schließlich zu ähnlichen Werten wie in den alten Ländern führen. Langfristig müssen also auch zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen etwa ein Viertel der Einnahmen zur Erfüllung der Versorgungszusagen aufgewendet werden.¹⁷ Die skizzierte Entwicklung verdeutlicht die Gefährdung der Handlungsfähigkeit der Länder und den dringenden Reformbedarf in der Beamtenversorgung.

Abbildung 6: Explizite Verschuldung und bestehende Pensionsverpflichtung pro Kopf
Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3,0 \%$



¹⁷ Vgl. dazu auch Abbildungen A1 bis A16 und A 17 bis A 32 im Anhang.

Abbildung 7: Explizite und implizite Verschuldung pro Kopf
Basisszenario
Basisjahr 2001, $g = 1,5 \%$, $r = 3 \%$



In diese Richtung weisen auch die abgeleiteten Ergebnisse der Abbildungen 6 und 7. In Abschnitt 2 wurde bereits erläutert, aus welchen Gründen eine alleinige Betrachtung der expliziten Staatsverschuldung als Indikator fiskalischer Stabilität wenig sinnvoll erscheint. Ergänzt man die in Abbildung 1 aufgezeigte Pro-Kopf-Staatsverschuldung der einzelnen Bundesländer nun allein um die Barwerte der aktuell bestehenden Pensionsverpflichtungen (Abb. 6) als ein Teil der bestehenden impliziten Verpflichtungen, so wird deutlich, dass die explizite Staatsverschuldung nicht im Mindesten in der Lage ist, als geeigneter Indikator für die finanziellen Belastungen der Zukunft zu dienen. Noch deutlicher wird das Bild, wenn auch die Versorgungslasten der zukünftig eingestellten Beamten mit in die Betrachtung einbezogen werden (Abb. 7). Lediglich bei den Stadtstaaten besteht eine gewisse Konsistenz hinsichtlich der kritischen Position sowohl bei exklusiver Betrachtung der expliziten Staatsverschuldung als auch unter Berücksichtigung der Pensionsverpflichtungen. Dagegen fallen Bundesländer wie Hessen und insbesondere Baden-Württemberg bei Betrachtung der umfassenden langfristigen Verpflichtungen deutlich zurück. Die verhältnismäßig gute Positionierung der östlichen Bundesländer sind vollständig mit den oben beschriebenen historischen Gegebenheiten zu erklären. Auch hier sei aber noch einmal betont, dass die besonders gute Position von Sachsen, auch im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern, auf das dort besonders moderate Einstellungsverhalten zurückzuführen ist. Dies mag als Hinweis dienen, dass mittels politischer Steuerung durchaus die langfristigen

Entwicklungen in gewünschte Bahnen gelenkt werden können. Im nächsten Abschnitt sollen daher in einem Reformszenario die Effekte zweier Politikvorschläge vorgestellt werden.

4. Die Entwicklung der Versorgungsausgaben: Reformszenario

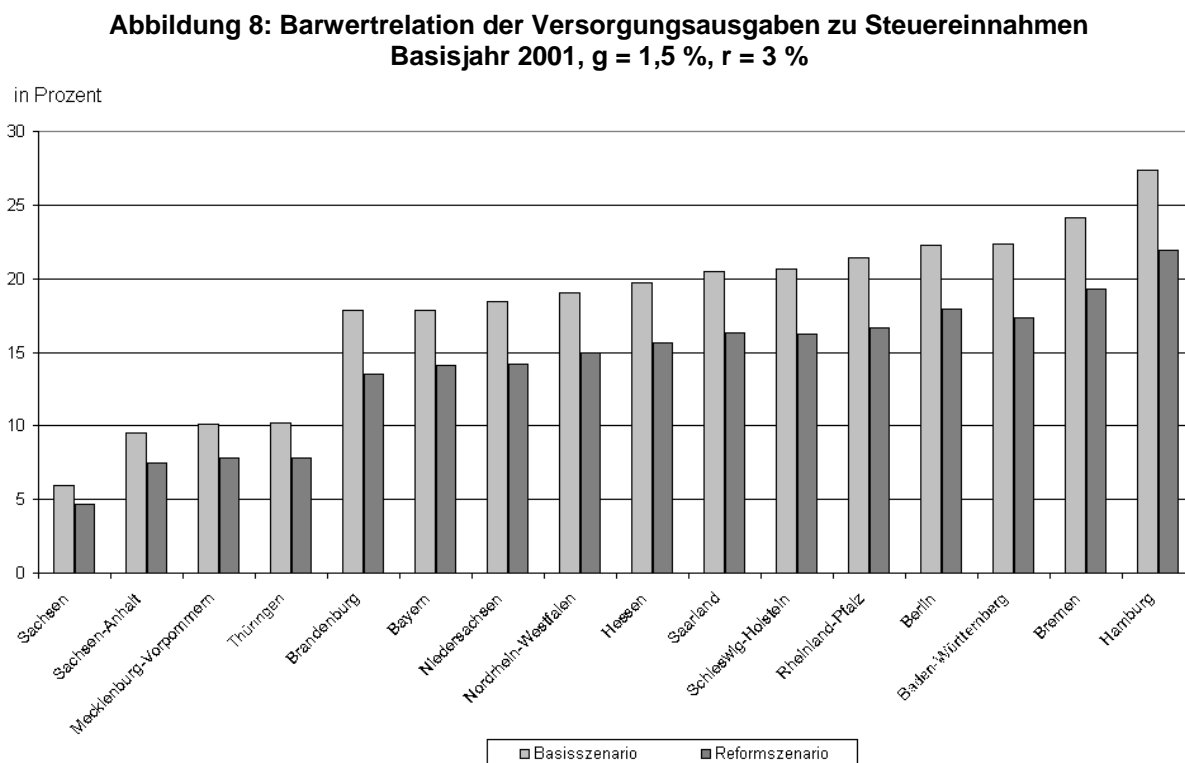
Das folgende Reformszenario stellt die Entlastungswirkungen für die Landeshaushalte dar, würden die beiden bereits erwähnten Vorschläge der Rürup-Kommission zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung angewendet. Dabei handelt es sich konkret um die Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre und um die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors.¹⁸

Der Vorschlag zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenzugangsalters sieht die Verlängerung der Lebensarbeitszeit respektive die Verkürzung der Rentenbezugszeit um zwei Jahre vor, die in einer Übergangsphase zwischen 2011 und 2035 stattfinden soll. Erst ab dem Jahr 2035 tritt die volle Wirkung der Regelung in Kraft. Durch die relativ lange Übergangsphase und die nur langsame lineare Anpassung des Rentenzugangsalters können bei der Anwendung dieser Maßnahme auf die Regelaltersgrenze von Beamten jedoch nur geringe Entlastungseffekte erzielt werden, da bis zu ihrer vollen Wirkungskraft der Großteil der heutigen Beamten bereits in den Ruhestand getreten ist.

Der Einfluss des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Höhe der Versorgungslast ist weitaus effektiver. Dieser modifiziert die Rentenformel und führt dazu, dass bei Zunahme der Beitragszahler höhere, bei Zunahme der Rentner geringere Rentenanpassungen vorgenommen werden. Im Gegensatz zur Erhöhung der Regelaltersgrenze wurde diese Maßnahme in die Gesetzgebung aufgenommen und hat drastische Absenkungen der Renten und, bei entsprechender Übertragung auf die Beamtenversorgung, der Pensionsbezüge zur Folge. Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt dabei nicht nur auf die Relation der Rentenempfänger zu den Beitragszahler ab (Rentenquotient), sondern berücksichtigt zudem die Lebenserwartung, die Geburtenentwicklung, die Wanderungsbewegungen und das Erwerbspersonenpotenzial. Der in dieser Studie zugrundegelegte Rentenquotient basiert auf dem Rentenquotient der Bundesrepublik, da die demographische Entwicklung der Bundesländer stark voneinander abweicht. Der im Nachhaltigkeitsfaktor enthaltene Wert α , welcher über die intergenerative Belastung entscheidet, wurde in den Kalkulationen auf den gesetzlich festgeschriebenen Wert

¹⁸ Da der oben beschriebene vorliegende Entwurf des VersorgNG eine wirkungsgleiche Übertragung des Alterseinkünftegesetzes auf die Beamtenversorgung zum Ziel hat, würde hier allein die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors übertragen werden.

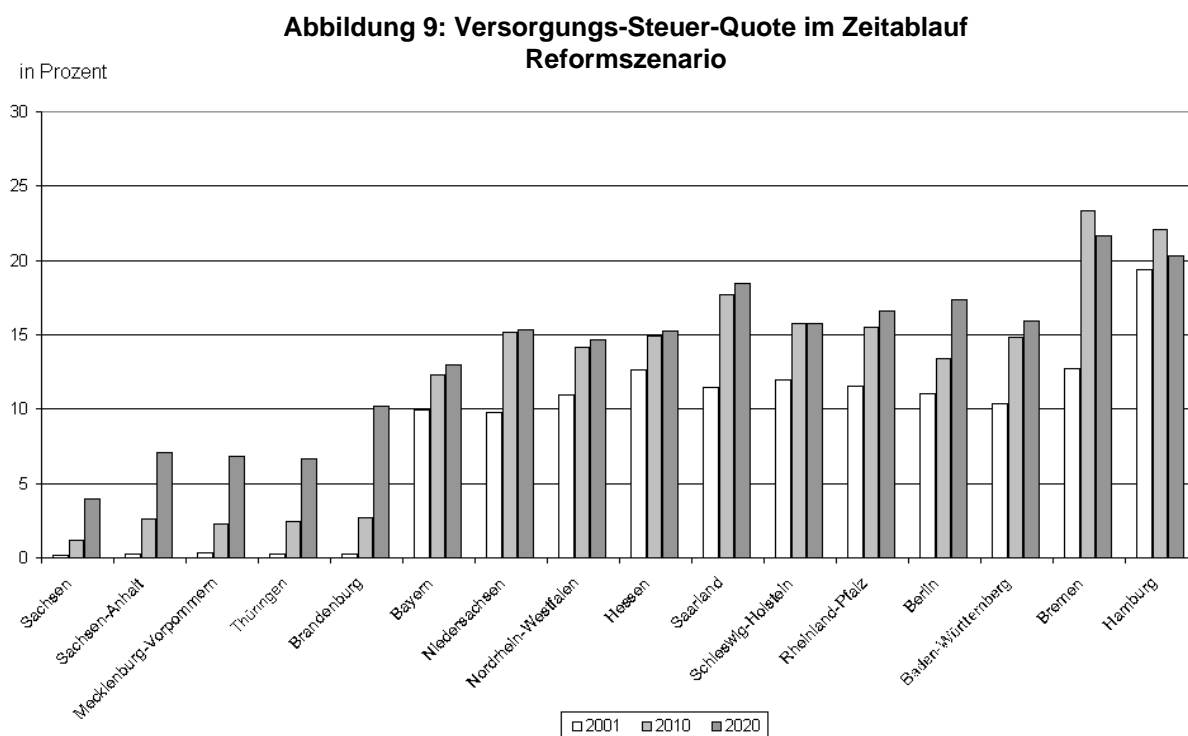
von 0,25 gesetzt.¹⁹ Abbildung 8 veranschaulicht die Wirkung der beiden Maßnahmen auf die Pensionslasten der Länder im Vergleich zum oben beschriebenen Basisszenario.



Der Vergleich des Reformszenarios mit dem Basisszenario in Abbildung 8 zeigt über alle Länder hinweg deutliche Entlastungseffekte, wobei ihre Rangfolge weitestgehend erhalten bleibt. Auch hier unterliegen die ostdeutschen Länder nach den Reformbemühungen den niedrigsten Belastungen. Ihre Barwert-Relationen zwischen Versorgungsausgaben und Einnahmen sinken um ein bis fünf Prozentpunkte. Diese stehen gleichbedeutend für Einsparungen in Höhe von vier bis 13 Milliarden Euro (vgl. Anhang, Tabelle 1). Stellvertretend für den Osten lässt sich am Beispiel Brandenburgs, das im Basisszenario die höchste Belastung im Osten verzeichnet, die Reduzierung der Belastung von 18 auf 13 Prozent veranschaulichen. Während die Reihenfolge der neuen Länder unverändert bleibt, wechseln die alten Länder ihre Positionen teilweise. Dies liegt lediglich daran, dass sich ihre Barwert-Relationen im Basisszenario nur minimal voneinander unterscheiden und es dadurch bei Variablenänderungen zu Variationen im Ranking kommen kann. Bayern behält seine Spitzenposition unter den alten Flächenländern und ist in der Lage, seine künftige Belastung aus den Versorgungsausgaben von 18 auf 14 Prozent der Steuereinnahmen zu senken und

¹⁹ Die vollständige Formel für den Nachhaltigkeitsfaktor findet sich im Anhang. Mit zunehmendem Wert von α steigt die Belastung der älteren Generation durch niedrigere Rentenanpassungen.

dadurch Kosteneinsparungen in Höhe von ungefähr 56 Milliarden Euro zu erzielen. Selbst bei den besonders belasteten Bundesländern Bremen und Hamburg sinken die Pensionslasten um fünf bzw. 15 Milliarden Euro, so dass die Anteile ihrer Versorgungszusagen von 24 auf 19 Prozent bzw. von 27 auf 22 Prozent der diskontierten Summe der zukünftigen Steuereinnahmen absinken. Analog zum Basisszenario wird auch hier die Versorgungs-Steuer-Quote dargestellt. Aus Abbildung 9 lässt sich die Dämpfung des Anstiegs der Pensionsanteile durch die Reformmaßnahmen ablesen.



Vergleicht man die Versorgungs-Steuer-Quoten aus Abbildung 9 zusätzlich mit denen aus Abbildung 5, so sind die Entlastungseffekte klar ersichtlich: Der Anstieg des Ausgabenanteils an den Steuereinnahmen fällt in allen Ländern flacher aus als im Basisszenario. So steigt im Osten, am Musterbeispiel Sachsen, die Versorgungs-Steuer-Quote bis zum Jahr 2020 nicht mehr auf fünf, sondern lediglich auf vier Prozent der in diesem Jahr für den Landeshaushalt vereinnahmten Steuern. In den alten Bundesländern werden die Entlastungswirkungen noch deutlicher: Im Basisszenario erreichen die Ausgabenanteile in den Jahren 2001, 2010 und 2020 Werte in Höhe von durchschnittlich 10, 15 und 20 Prozent (vgl. Abb. 5), dagegen wird diese rasant ansteigende Entwicklung im Reformszenario nun gedrosselt. Durch die Reformmaßnahmen steigt der Anteil der Pensionsausgaben an den Einnahmen in den Flächenländern bis zum Jahr 2010 im Schnitt nur noch auf 15 Prozent an,

um dann im Jahr 2020 auf etwa diesem Niveau bei ungefähr 15 bis 18 Prozent zu verharren. Dadurch kann die Zuwachsrates der Versorgungs-Steuer-Quote von knapp 100 auf 30 Prozent des jeweiligen Ausgangswertes reduziert werden. Dies lässt sich konkret am Beispiel Bayerns veranschaulichen: Die Versorgungs-Steuer-Quote des Freistaates erreicht für die Jahre 2001, 2010 und 2020 im Basisszenario Werte von 10, 13 und 17 Prozent. Nach der Reform belaufen sich diese auf lediglich 10, 12 und 13 Prozent (vgl. Anhang, Tabellen 3 und 4). Mit niedrigeren Ausgabenanteilen können auch die zwei Stadtstaaten auf den letzten Positionen des Rankings rechnen, wobei sich ihre Verläufe allerdings von jenen der anderen westdeutschen Länder unterscheiden.

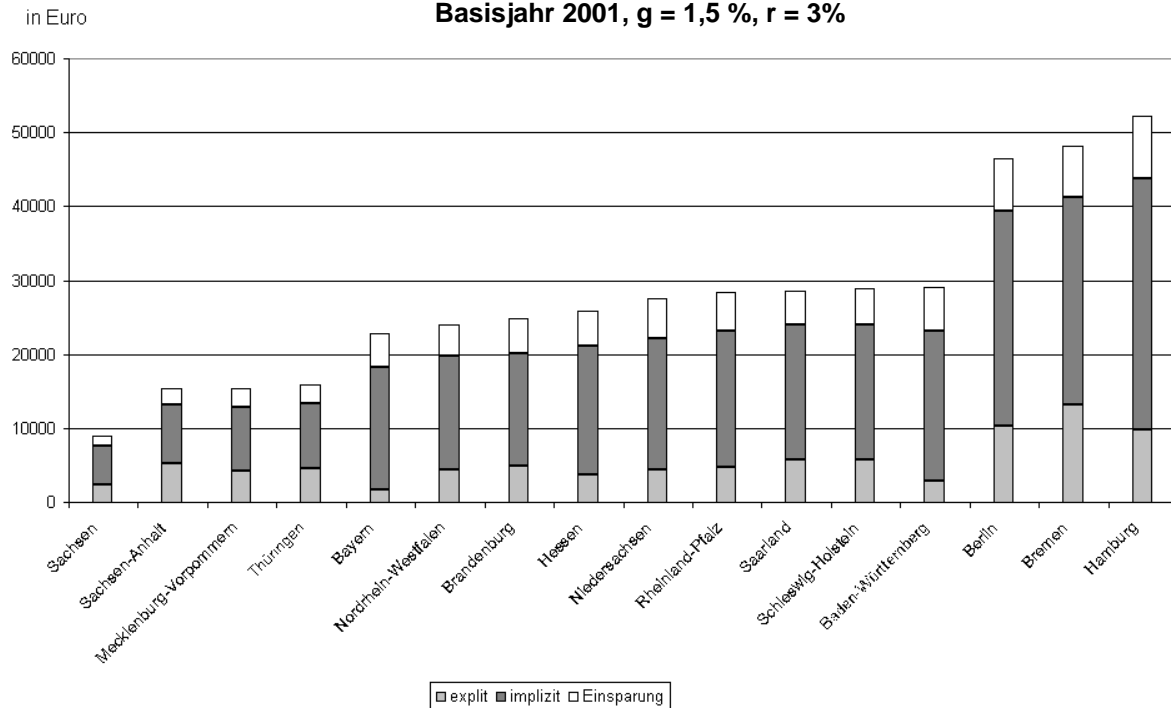
Bis zum Jahr 2010 steigen die Versorgungs-Steuer-Quoten in Bremen und Hamburg an, um danach sogar abzusinken, wohingegen in den anderen westdeutschen Ländern die Pensionsanteile auf den im Jahr 2010 erreichten Werten verharren. Die Erklärung zu diesem scheinbar außergewöhnlichen Verlauf liefert die Entwicklung der Pensionärsrelationen aus Abbildung 3: In Bremen und Hamburg finden die Pensionierungen hauptsächlich in den nächsten zehn Jahren statt, was in der Abbildung deutlich am starken Anstieg im Jahr 2010 zu erkennen ist. Danach steigt die Zahl der Pensionäre nur noch leicht an, wenngleich das hohe Niveau beibehalten wird. Dagegen erfolgt dieser Trend in den großen Ländern erst zwischen 2010 und 2020. Zu welchem Zeitpunkt auch immer die Beamten pensioniert werden, das Reformszenario zeigt, dass durch die Maßnahmen die Versorgungslasten gesenkt werden können, diese aber bei weitem nicht ausreichen, um den Anstieg des Ausgabenanteils auf das bereits heute sehr hohe Niveau von durchschnittlich zehn Prozent zu begrenzen.

Um die Quote konstant auf diesem Wert zu halten, müsste die Regelaltersgrenze weiter von 67 auf 69 Jahre angehoben und der Wert α des Nachhaltigkeitsfaktors auf 0,5 heraufgesetzt werden. Bei diesem weitreichenden Vorschlag kommen allerdings berechnete Zweifel über die Umsetzung auf, zumal es ohnehin fraglich scheint, ob bereits die bescheidenere Forderung nach einer grundsätzlichen Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Beamtenversorgung kurzfristig Eingang in die Gesetzgebung findet.

Diese Einschätzung der Wirksamkeit des vorgeschlagenen Reformpaketes wird auch gestützt, wenn man die durch die Reformen bedingte Reduktion der impliziten Verpflichtungen in Abbildung 10 betrachtet. Zwar kann die zusätzliche implizite Staatsverschuldung für jedes Bundesland deutlich eingedämmt werden, doch noch immer würden sich die wahren Schuldenstände der Bundesländer deutlich von den expliziten Verschuldungen unterscheiden. Da die Reformmaßnahmen annahmegemäß auf alle Länder

übertragen wurden, wird die Reihenfolge der einzelnen Länder hinsichtlich ihrer Belastungssituation dadurch nicht berührt. Gegeben, dass der vorliegende Entwurf des VersorgNG einen noch moderateren Ansatz verfolgt, sollten die Bundesländer nicht zuviel langfristige Entlastung ihrer Haushalte von diesen Maßnahmen erwarten.

**Abbildung 10: Explizite und implizite Verschuldung pro Kopf
Reformszenario
Basisjahr 2001, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$**



6. Zusammenfassung

Die vorgelegten Ergebnisse zu den gegenwärtigen Versorgungsverpflichtungen der Länder wie auch jene Verpflichtungen, die selbst nach einschneidenden Reformen verbleiben, sind mehr als besorgniserregend. Um es auf den Punkt zu bringen: Die expliziten Staatsschulden aller Bundesländer zusammengenommen betragen 16,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts also fast ein Fünftel des Wertes aller in Deutschlands produzierten Waren und Dienstleistungen oder etwa ein Drittel aller Schulden der Gebietskörperschaften. Wenn man dieser „offiziellen“ Statistik traut, dann sind Länder wie Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg jene, die am geringsten und Länder wie Hamburg, Berlin und Bremen jene, die am meisten zu diesen Lasten für zukünftige Generationen beitragen.

Bedenkt man, dass mit dem Alimentierungsprinzip für die gegenwärtig verbeamteten Staatsdiener Leistungsversprechen für die Zukunft eingegangen worden sind, die jedes

Unternehmen mit entsprechenden Rückstellungen in seine Bilanz einbeziehen müsste, dann würde ein richtig bilanzierender Landeshaushalt in der Summe mehr als das Doppelte, nämlich 43,7 Prozent des BIP zusätzlich ausweisen müssen. Wohlgermerkt, diese Zahl wird nur deshalb in den Haushalten verschwiegen, weil der Staat auch auf Länderebene rein kameralistisch budgetiert und nicht – wie von jedem Kleinstunternehmen erwartet – den seit Jahrhunderten entwickelten Leitlinien der doppelten Buchführung folgt. Nach Maßgabe dieser „inoffiziellen“ Statistik sind die ostdeutschen Länder jene, die den geringsten und wiederum die westdeutschen Stadtstaaten, die den höchsten Anteil an diesen versteckten Lasten für zukünftige Generationen beitragen. Die Besonderheit der ostdeutschen Bundesländer erklärt sich hierbei allerdings nicht durch eine sonderlich zukunftsorientierte Einstellungspolitik, sondern allein durch die Tatsache, dass keine überkommenen Beamtenapparate existieren können. Alle westdeutschen Flächenländer tragen durchschnittlich und mit fast keiner Varianz zu den Gesamtlasten bei. Der Grund für diese erheblichen Versorgungslasten und ihre Divergenz auf Länderebene resultiert daraus, dass sich die Anzahl der Bediensteten im Westen in den zwei Jahrzehnten zwischen 1960 und 1980 schlichtweg verdoppelt hat.

Nochmals anders sieht das Bild aus, wenn man sich klar macht, dass es nicht nur um die für den bestehenden Beamtenapparat eingegangenen Versprechungen geht, sondern auch die in Zukunft einzustellenden Landesdiener und damit indirekt um die Hebelwirkung der Altersstruktur des gegenwärtigen Personals geht. Mit anderen Worten, auch mit den notwendigen Neueinstellungen handelt man sich Lasten ein, die zukünftige Steuerzahler der Länder zu tragen haben. Da aber zugleich die Steuerkraft von der Altersstruktur der gesamten Landesbevölkerung sowie den Zuwanderern aus anderen Bundesländern abhängt, muss zur wirklichen Erfassung aller impliziten Lasten eine Relation aus dem Barwert der Gesamtversorgungslasten im Verhältnis zur zukünftigen Steuerkraft gebildet werden. Diese Barwertrelation ist der wahre Indikator für die Nachhaltigkeit der Länderfinanzen hinsichtlich der Beamtenversorgung. Insgesamt kommen hierdurch implizite Lasten in Höhe von weiteren 41,5 Prozent des BIP hinzu. Und es sind weiterhin Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg, die relativ gut dastehen während Berlin, Bremen und Hamburg die Schlusslichter dieses Rankings bleiben. Auch hier gilt für alle anderen westdeutschen Länder, dass sie durchschnittlich und mit fast keinerlei Streuung zum Gesamtbild beitragen. Nebenbei bemerkt, das Land Berlin schneidet als Stadtstaat nur deshalb tendenziell eher besser ab als die anderen, weil Berlin quasi ein *mixtum compositum* zwischen Ost und West darstellt. Tatsächlich handelt es sich bei diesem Bundesland eher um einen

sicheren Kandidaten für das neben Bremen und das Saarland nächste haushaltsnotleidende Land im Länderfinanzausgleich.

Offensichtlich geben die expliziten Staatsschulden auf Länderebene kein korrektes Bild von den wahren Lasten für zukünftige Generationen ab. Zu der Spitze dieses Eisbergs kommen implizite Schulden, die fünf Mal soviel ausmachen und unter der „statistisch“ ausgewiesenen Wasserlinie liegen. Die fiskalische Relation entspricht dabei fast genau der physikalischen, also jener zwischen Wasser und Eis. Also was tun? Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf zum Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz vom 18.5.2005 diesem Problem Rechnung tragen wollen. In der Tat würde die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors, der im Prinzip nichts anderes ist als eine 14 bis 15-prozentige Rentenkürzung, die Lasten lindern. Allerdings bleibt das Ausmaß mit einer Reduktion der impliziten Lasten um etwa ein Fünftel weit hinter dem für die Nachhaltigkeit Notwendigen zurück. Dies kann auch nicht verwundern, da eine Eins-zu-eins Übertragung der Reformen von der gesetzlichen Rentenversicherung dem Problem der Beamtenversorgung, das „größer ist und schneller kommt“, eben nicht angemessen ist.

Eine wirkungsgleiche Übertragung erfordert demnach die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht etwa unter Verwendung des Rentenquotienten, sondern einer Passiv-Aktiv-Relation innerhalb der Beamtenschaft. Zusätzlich müsste die Erhöhung der gesetzlichen Regelaltersgrenze für Beamte weitaus früher erfolgen, und zwar so, dass die lineare Einphasung abgeschlossen ist, wenn die stärksten budgetären Belastungen einsetzen. Genau dies ist das Kriterium, aufgrund dessen die Rürup-Kommission für die gesetzlich Versicherten einen Zeitraum von 2011 bis 2035 vorgesehen hat. Wirkungsgleich hieße damit, auch hier schneller zu verfahren, wenn es um die Beamtenversorgung geht, also beispielsweise linear das Ruhestandseintrittsalter zwischen 2008 und 2020 auf 67 zu erhöhen. Würden die Vorschläge entsprechend nicht Eins-zu-eins, sondern „wirklich wirkungsgleich“ umgesetzt werden, so würde die Summe aus allen expliziten und impliziten Lasten der Länderhaushalte nicht von 101,9 auf 83,4, sondern auf 79,6 Prozent des BIP sinken. Da die impliziten Lasten in Höhe von 62,9 Prozent etwa zur Hälfte aus Versorgungsansprüchen für bereits verbeamtete Personen bestehen, könnte man diesen Teil etwa zur Hälfte durch die Kommissionsvorschläge ersetzen. Die andere Hälfte der gesamten impliziten Last ist nur durch eine Maßnahme wirklich in den Griff zu bekommen; sie besteht darin, in Zukunft nur noch echte Hoheitsträger zu verbeamten.

Insgesamt bedeutet dies, das selbst „wirklich wirkungsgleicher“ Übertragung und Verzicht auf weitere Verbeamtungen in der Versorgung trotzdem noch einige weitere schmerzhaft Einschnitte vorgenommen werden müssten, so z.B. durch weitere Streichungen der jährlichen Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger oder die Absenkung der Berechnungsgrundlage der Pensionsbezüge. Es ist beispielsweise überhaupt nicht verständlich, warum sich das Ruhegehalt eines Beamten aus dem Durchschnitt der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge seiner letzten drei Jahre errechnet, dagegen die Rente des gesetzlich Rentenversicherten auf den Durchschnitt seines Lebenseinkommens bezogen wird. Die Anwendung des durchschnittlichen Lebenseinkommens in der Beamtenversorgung würde nicht nur die Versorgungslast drastisch mindern, sondern auch zu einer Angleichung zwischen der Versorgung beider Alterssicherungssysteme führen. Mithin stellt sich die Frage, ob die Tradition der „Rundumversorgung“ von Beamten in einer Zeit knapper Haushalte und der Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen noch zeitgemäß ist und wie sie den Bürgern, die davon am meisten betroffen sind, noch vermittelt werden kann.

Der demographische Wandel ist ein gesellschaftliches Problem und sollte daher auch von der Gesellschaft als Ganzes getragen werden. Die gesetzlich Versicherten haben ihren Teil bereits beigetragen. Nun müssen auch Beamte zur Verantwortung gezogen werden. Die Politik muss sich vor Augen führen, dass heutiges Nichthandeln mehr kostet als die bloßen Versorgungsausgaben der Zukunft. Anders gesagt: Werden heute keine drastischen Maßnahmen zur Kostendämpfung ergriffen, wird die zunehmende Beanspruchung der finanziellen Mittel letztlich zu nichts anderem als der Vernachlässigung von Aufgaben führen und schließlich in der fiskalischen Paralyse der Länder enden.

Literatur

Auerbach, A., J. Gokhale, und L. J. Kotlikoff (1991), Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: D. Bradford (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge: MIT Press, S. 55-110.

Auerbach, A., J. Gokhale, und L. J. Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, S. 303-318.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73-94.

Baker, B., D. Besendorfer und L. Kotlikoff (2001) Intertemporal State Budgeting, *Working paper 9061*, NBER, Cambridge, MA.

Beamtenversorgungsgesetz, BeamtenVG vom 24. August 1976, neugefasst durch die Bekanntmachung vom 16.3.1999 I,322 847, 2033; zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 10. 9.2003, I, 1798.

Besendorfer, D., E. P. Dang und B. Raffelhüschen (2004), Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushaltes von Baden-Württemberg, *Schriften des Bundes der deutschen Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.*, Stuttgart.

Besendorfer, D. (2004), *Sustainable Federalism – Theory and Application*, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, mimeo.

Bonin, H. (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Berlin.

Bundesregierung (2005a), *Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Versorgung sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz – VersorgungNG) zur Kabinettsvorlage des Bundesinnenministeriums des Innern vom 18. Mai 2005*.

Bundesregierung (2005b), *Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission*, Berlin.

Färber, G. (1995), *Revision der Personalausgaben – Projektion der Gebietskörperschaften bis 2030 – unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform*, 4. Auflage, Speyer.

Fester, T. und M. Thum (2003), Die Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, in: *ifo Dresden berichtet* 10 (5), S. 36-45.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), *Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf.

Flöthmann, E. – J. (2002), *Binnenmigration und regionale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld.

Freie und Hansestadt Hamburg (2002), Drucksache 17 / 1404, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg am 10.09.2002: Entwicklung der Versorgungsausgaben – Bericht über den Stand der Ergebnisse des Instruments zur Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg.

Gokhale, J. und B. Raffelhüschen (1999), Population Ageing and Fiscal Policy in Europe and the United States, *Economic Review*, 35, Nr. 4, S. 10-20.

Grobosch, M. und W. Krahwinkel (1996), Die Pensionslawine, *Schriften des Bundes der deutschen Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.*, Stuttgart.

Kotlikoff, L. und B. Raffelhüschen (1999), Generational Accounting around the Globe, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 89, Nr. 2, S. 161-166.

Raffelhüschen, B. (1999), Generational accounting: method, data and limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17-28.

Statistisches Bundesamt (2001), Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, *Fachserie 14, Reihe, 3.1*, Tabelle 8, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2002), *Statistisches Jahrbuch – Für die Bundesrepublik Deutschland*, Tabelle 20.6, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2003), *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050 – Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Anhang

Rentenanpassungsformal nach Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors:

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}}{100 - AVA_{t-3} - BS_{t-3}} * \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-3}} \right) * \alpha + 1 \right]$$

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

Tabelle 1: Barwerte der Pensionslasten

Land	Basisszenario		Reformszenario		Einsparung in MRD €
	in MRD €	in % Steuer	in MRD €	in % Steuer	
Baden-Württemberg	278	22,4	216	17,3	62
Bayern	261	17,9	205	14,0	56
Berlin	122	22,3	98	17,9	24
Brandenburg	52	17,9	39	13,5	13
Bremen	23	24,1	19	19,3	5
Hamburg	73	27,4	59	21,9	15
Hessen	134	20,7	106	15,6	28
Mecklenburg-Vorpommern	20	10,1	15	7,8	4
Niedersachsen	184	18,5	142	14,2	42
Nordrhein-Westfalen	352	19,0	277	14,9	75
Rheinland-Pfalz	96	21,5	75	16,6	22
Saarland	24	20,5	19	16,3	5
Sachsen	29	5,9	23	4,6	6
Sachsen-Anhalt	26	9,5	20	7,4	6
Schleswig-Holstein	65	20,7	51	16,2	14
Thüringen	28	10,2	21	7,8	6
Gesamt	1767		1384		

Tabelle 2: Explizite und implizite Verschuldung pro Kopf in Euro

Land	Basisjahr 2001, g = 1,5 %, r = 3%			
	Explizite Verschuldung und bestehende Pensionsverpflichtungen	Explizite und implizite Verschuldung pro Kopf		
		Basisszenario	Reformszenario	Einsparung
Baden-Württemberg	12.805	29.007	23.150	5.857
Bayern	10.611	22.798	18.291	4.507
Berlin	19.083	46.460	39.320	7.140
Brandenburg	10.039	24.921	20.049	4.872
Bremen	19.467	48.244	41.240	7.004
Hamburg	22.076	52.214	43.761	8.453
Hessen	11.649	25.817	21.189	4.627
Mecklenburg-Vorpommern	5.848	15.409	12.886	2.523
Niedersachsen	11.200	27.521	22.215	5.306
Nordrhein-Westfalen	10.639	23.958	19.782	4.176
Rheinland-Pfalz	12.192	28.423	23.093	5.330
Saarland	12.373	28.577	23.970	4.067
Sachsen	3.431	8.984	7.547	1.438
Sachsen-Anhalt	5.373	15.302	13.129	2.172
Schleswig-Holstein	11.987	28.979	23.958	5.020
Thüringen	5.868	15.922	13.277	2.646

Tabelle 3: Pensionslasten im Basisszenario (ohne nominales Wachstum der Pensionszahlungen)

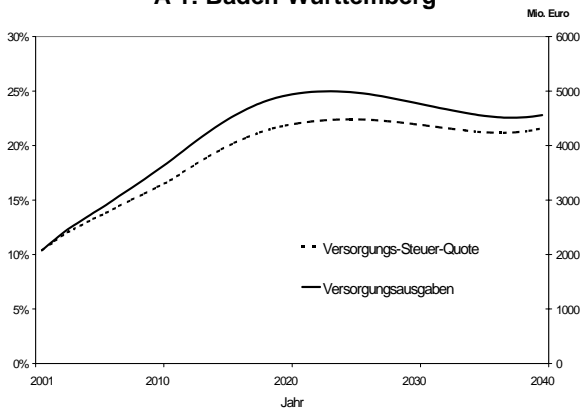
		2001	2010	2020	2030	2040
Baden- Württemberg	Pensionslasten in Mio. €	2.075	3.550	4.916	4.787	4.558
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	10,4	16,2	21,8	22,0	21,6
Bayern	Pensionslasten in Mio. €	2.331	3.426	4.490	4.560	4.370
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	9,9	13,2	16,9	17,8	17,7
Berlin	Pensionslasten in Mio. €	1.176	1.601	2.084	2.312	2.175
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,1	14,4	21,6	25,2	24,7
Brandenburg	Pensionslasten in Mio. €	15	225	819	1.293	1.211
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,2	3,4	15,6	27,0	27,3
Bremen	Pensionslasten in Mio. €	312	433	460	386	333
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	12,7	25,1	26,9	24,4	22,0
Hamburg	Pensionslasten in Mio. €	844	1.119	1.259	1.251	1.169
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	19,4	23,6	25,6	26,5	25,6
Hessen	Pensionslasten in Mio. €	1.448	1.963	2.497	2.369	2.166
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	12,6	16,0	20,1	20,0	19,0
Mecklenburg- Vorpommern	Pensionslasten in Mio. €	14	125	333	486	454
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	2,7	9,6	15,5	15,6
Niedersachsen	Pensionslasten in Mio. €	1.512	2.467	3.315	3.121	2.650
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	9,8	16,6	21,7	20,7	17,5
Nordrhein- Westfalen	Pensionslasten in Mio. €	3.719	5.357	6.850	6.501	5.813
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	10,9	15,2	19,5	19,6	18,4
Rheinland-Pfalz	Pensionslasten in Mio. €	893	1.359	1.838	1.736	1.519
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,6	16,8	22,6	22,3	20,3
Saarland	Pensionslasten in Mio. €	298	412	485	427	363
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,4	18,9	23,0	21,5	19,1
Sachsen	Pensionslasten in Mio. €	22	159	447	668	688
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,2	1,4	5,3	8,6	9,5
Sachsen-Anhalt	Pensionslasten in Mio. €	19	202	448	618	597
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	3,2	9,5	14,4	15,1
Schleswig- Holstein	Pensionslasten in Mio. €	637	967	1.218	1.142	1.027
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,9	16,9	21,3	20,9	19,6
Thüringen	Pensionslasten in Mio. €	16	179	470	643	621
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	2,9	9,9	14,8	15,3
Gesamt	Pensionslasten in Mio. €	15.331	23.544	31.929	32.300	29.711
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	8,3	12,9	18,2	20,0	19,3

Tabelle 4: Pensionslasten im Reformszenario (ohne nominales Wachstum der Pensionszahlungen)

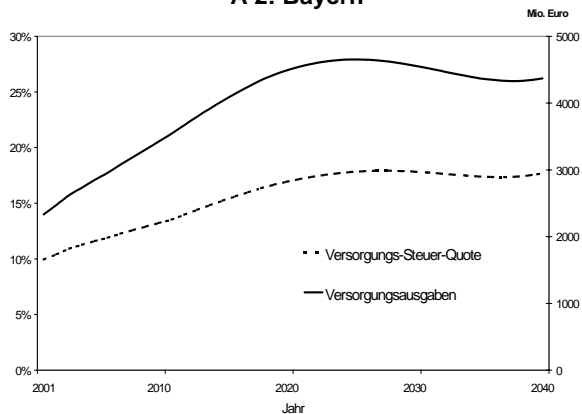
		2001	2010	2020	2030	2040
Baden- Württemberg	Pensionslasten in Mio. €	2.075	3.254	3.589	3.648	3.491
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	10,4	14,8	15,9	16,7	16,5
Bayern	Pensionslasten in Mio. €	2.331	3.194	3.439	3.484	3.351
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	9,9	12,3	13,0	13,6	13,6
Berlin	Pensionslasten in Mio. €	1.176	1.493	1.676	1.767	1.661
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,1	13,4	17,4	19,3	18,8
Brandenburg	Pensionslasten in Mio. €	15	181	534	869	954
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,2	2,7	10,2	18,1	21,5
Bremen	Pensionslasten in Mio. €	312	404	362	307	253
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	12,7	23,3	21,1	19,4	16,7
Hamburg	Pensionslasten in Mio. €	844	1.047	997	955	877
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	19,4	22,1	20,3	20,2	19,2
Hessen	Pensionslasten in Mio. €	1.448	1.827	1.897	1.834	1.665
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	12,6	14,8	15,3	15,5	14,6
Mecklenburg- Vorpommern	Pensionslasten in Mio. €	14	104	235	354	361
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	2,3	6,8	11,2	12,4
Niedersachsen	Pensionslasten in Mio. €	1.512	2.256	2.343	2.286	2032
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	9,8	15,2	15,4	15,1	13,4
Nordrhein- Westfalen	Pensionslasten in Mio. €	3.719	4.973	5.142	4.932	4.440
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	10,9	14,1	14,7	14,9	14,1
Rheinland-Pfalz	Pensionslasten in Mio. €	893	1.255	1.348	1.271	1.150
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,6	15,5	16,6	16,4	15,4
Saarland	Pensionslasten in Mio. €	298	386	388	334	277
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,4	17,7	18,4	16,8	14,6
Sachsen	Pensionslasten in Mio. €	22	133	335	511	552
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,2	1,2	3,9	6,6	7,6
Sachsen-Anhalt	Pensionslasten in Mio. €	19	168	333	474	483
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	2,6	7,0	11,1	12,2
Schleswig- Holstein	Pensionslasten in Mio. €	637	902	903	863	788
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	11,9	15,7	15,8	15,8	15,0
Thüringen	Pensionslasten in Mio. €	16	149	317	463	491
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	0,3	2,4	6,7	10,6	12,1
Gesamt	Pensionslasten in Mio. €	15.331	21.724	23.837	24.352	22.826
	Versorgungs-Steuer-Quote in %	8,3	11,9	13,6	15,1	14,9

Pensionslasten im Basisszenario

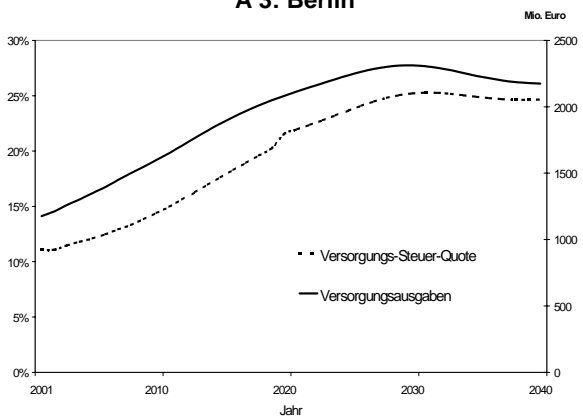
A 1: Baden-Württemberg



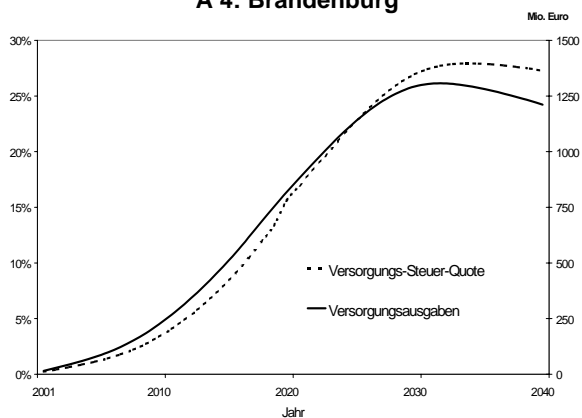
A 2: Bayern



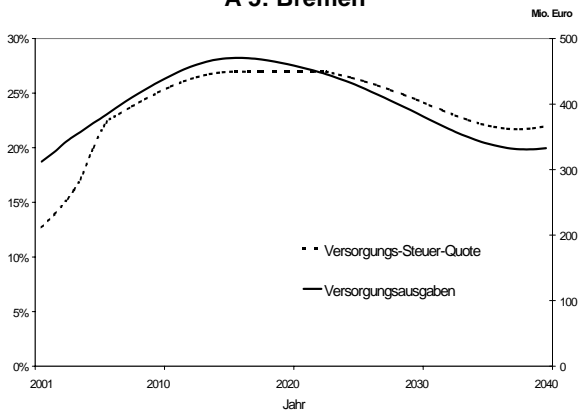
A 3: Berlin



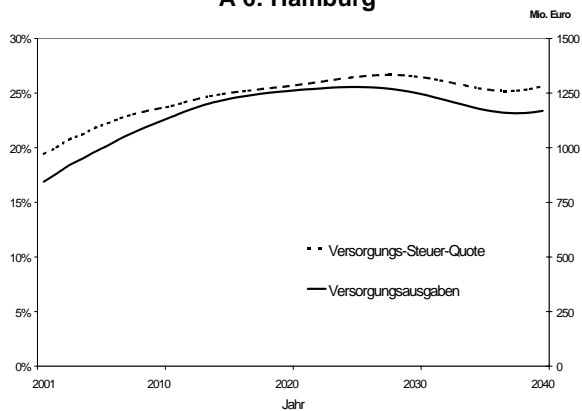
A 4: Brandenburg



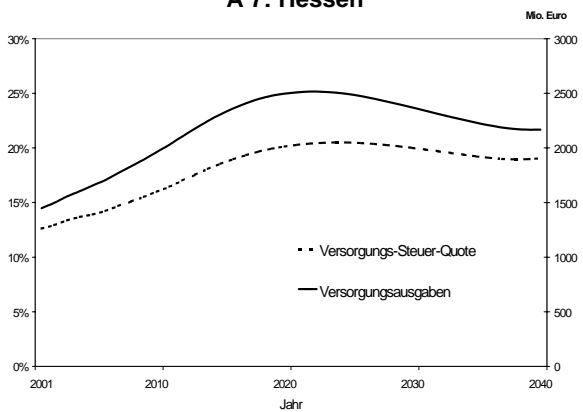
A 5: Bremen



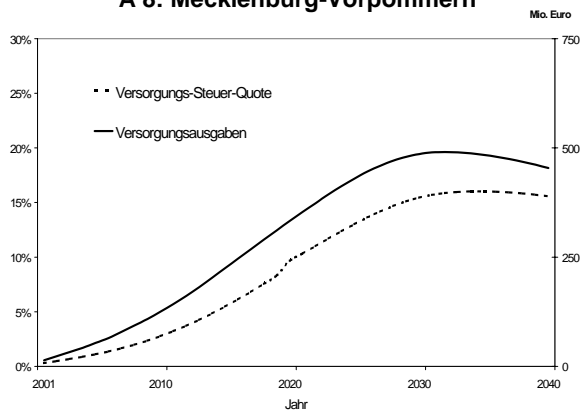
A 6: Hamburg



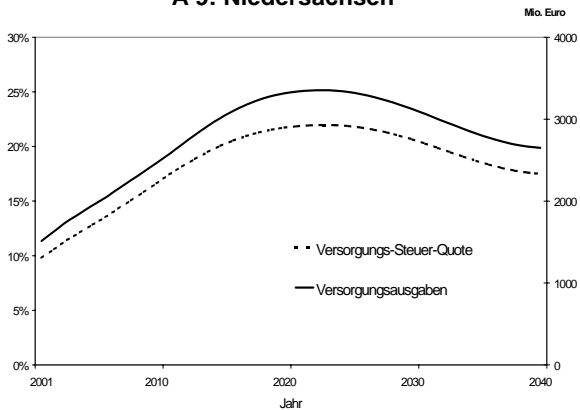
A 7: Hessen



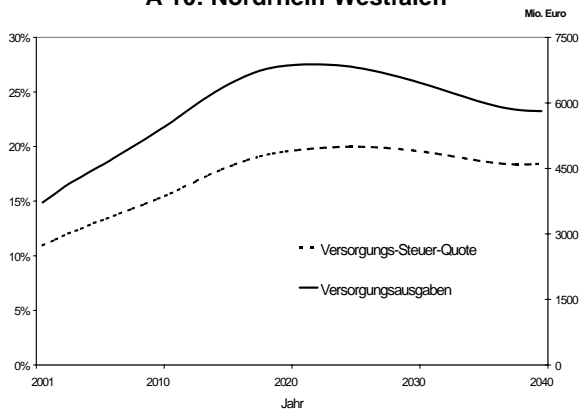
A 8: Mecklenburg-Vorpommern



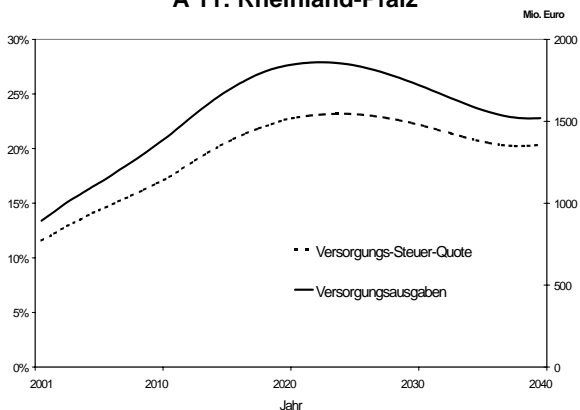
A 9: Niedersachsen



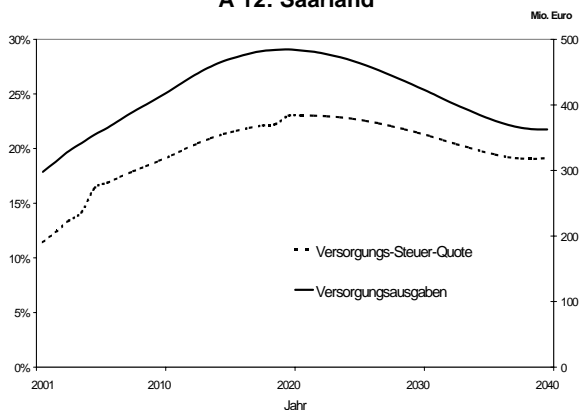
A 10: Nordrhein-Westfalen



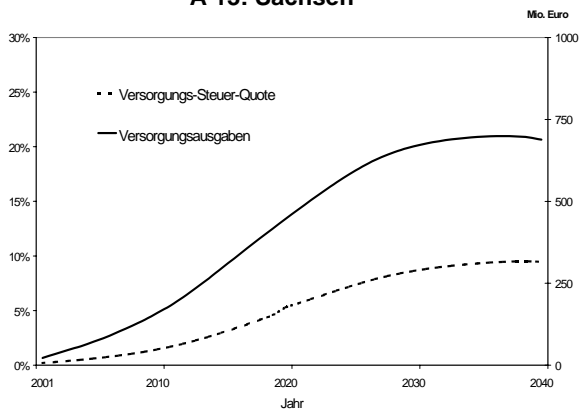
A 11: Rheinland-Pfalz



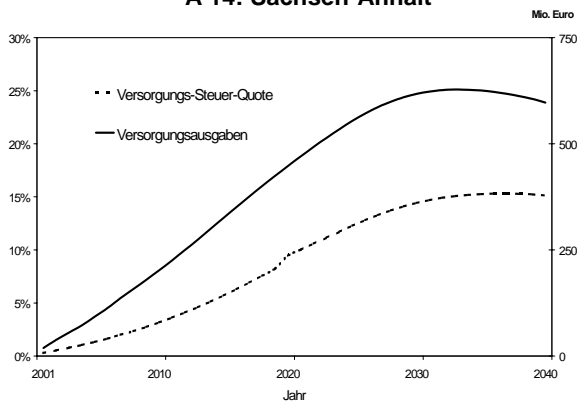
A 12: Saarland



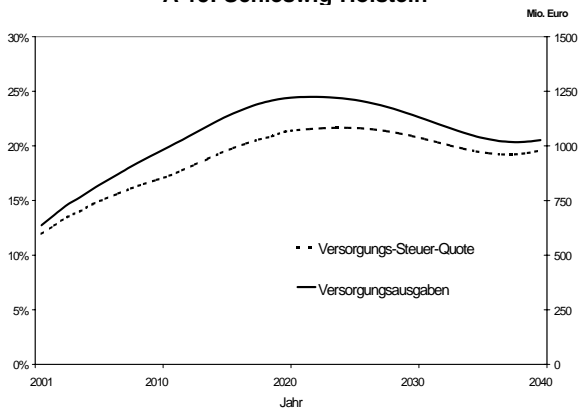
A 13: Sachsen



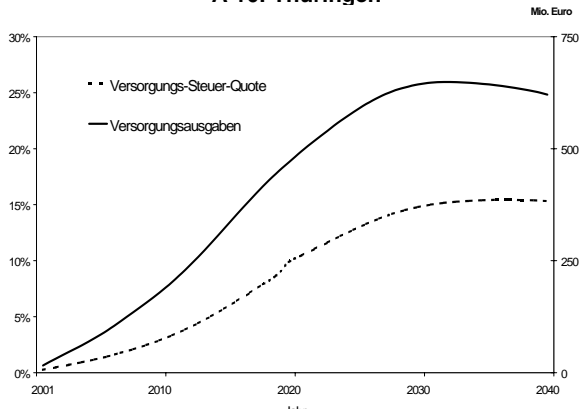
A 14: Sachsen-Anhalt



A 15: Schleswig-Holstein

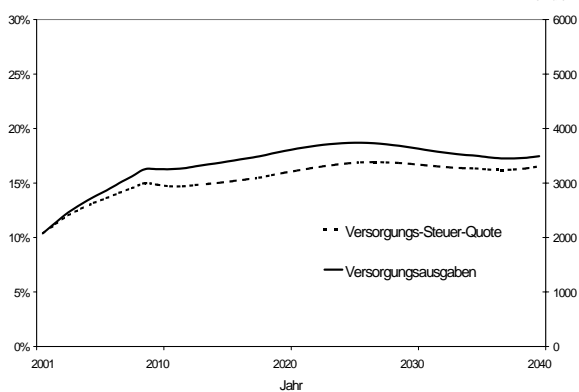


A 16: Thüringen

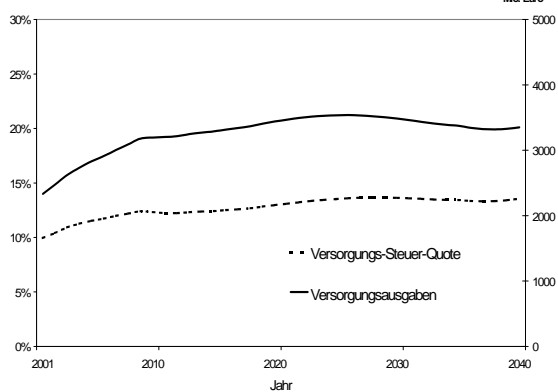


Pensionslasten im Reformszenario

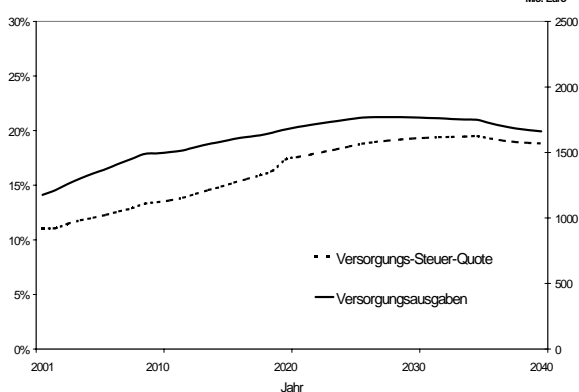
A 17: Baden-Württemberg



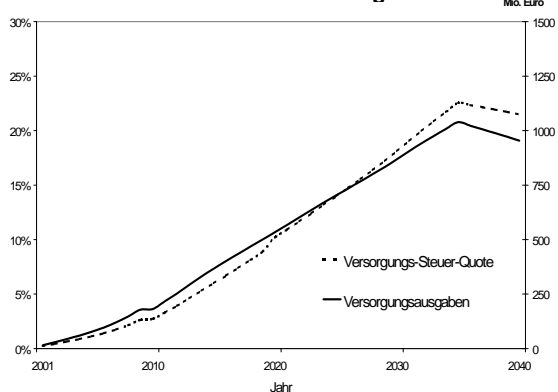
A 18: Bayern



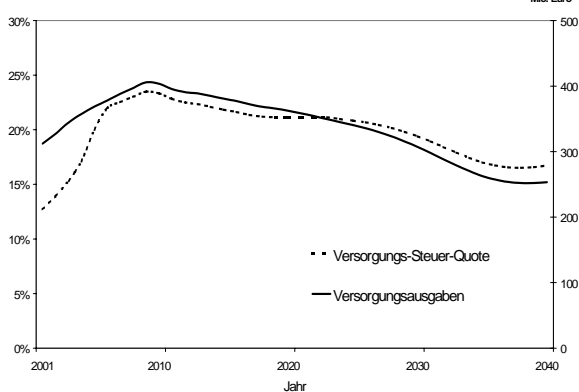
A 19: Berlin



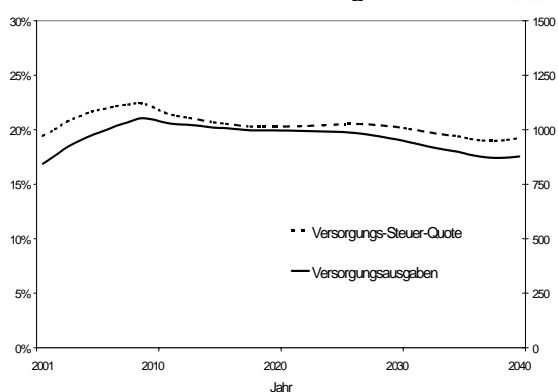
A 20: Brandenburg



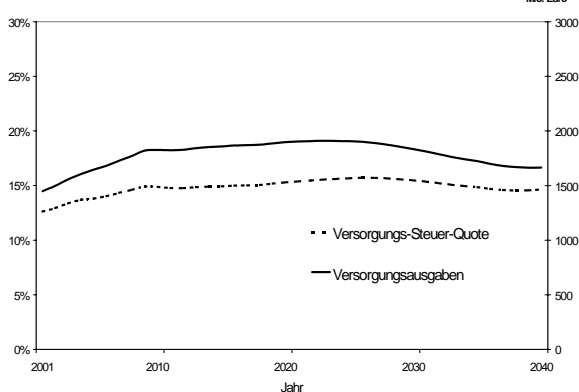
A 21: Bremen



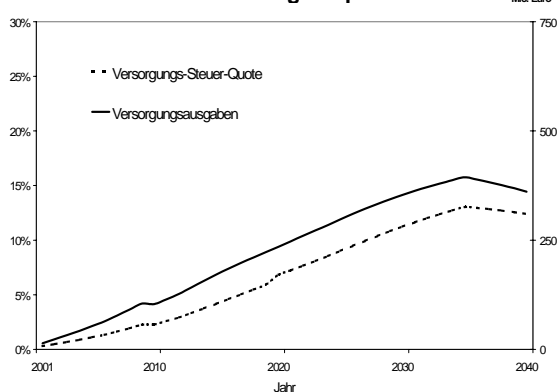
A 22: Hamburg



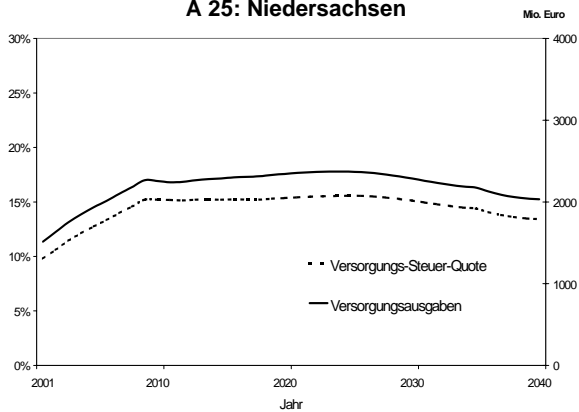
A 23: Hessen



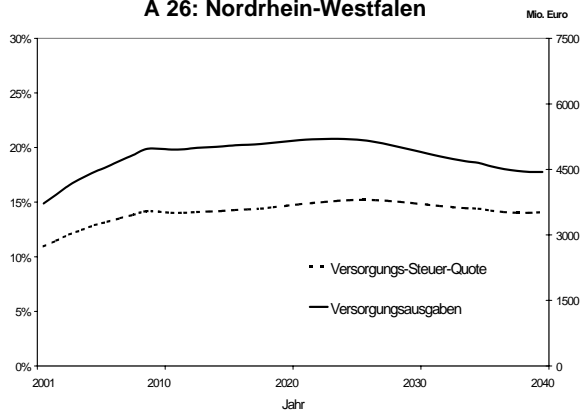
A 24: Mecklenburg-Vorpommern



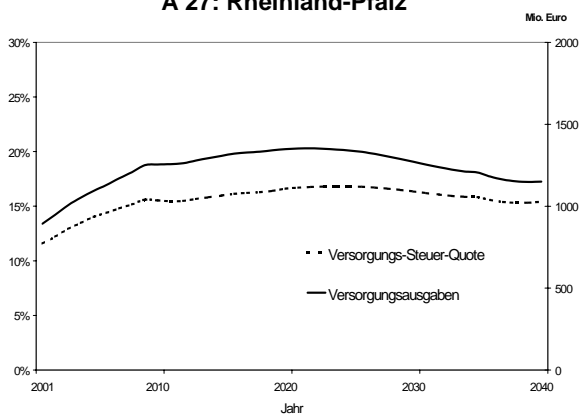
A 25: Niedersachsen



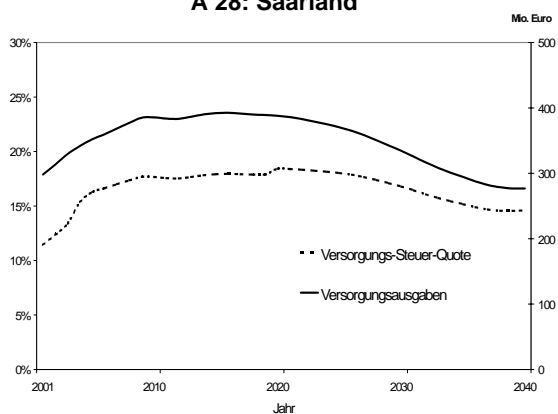
A 26: Nordrhein-Westfalen



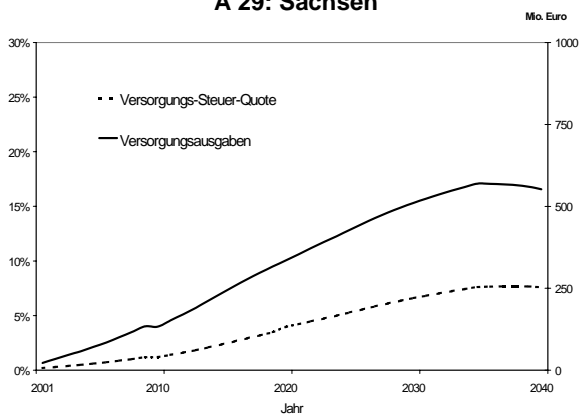
A 27: Rheinland-Pfalz



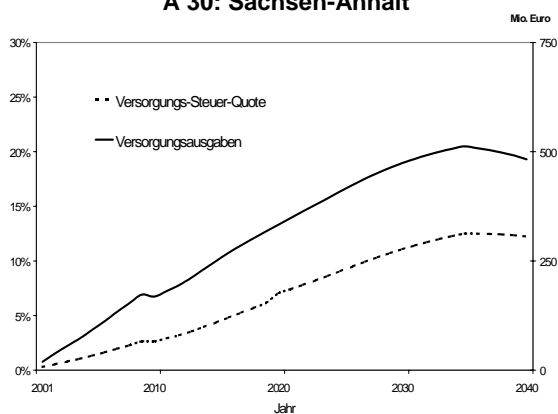
A 28: Saarland



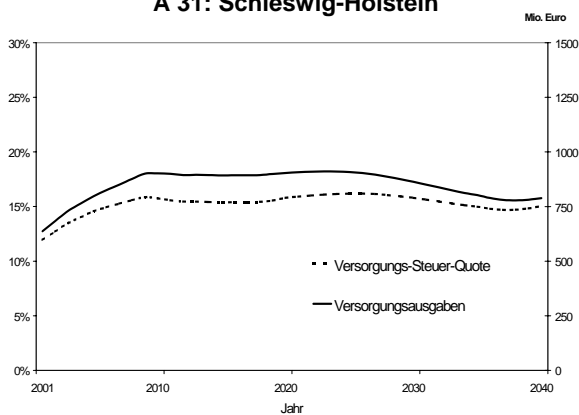
A 29: Sachsen



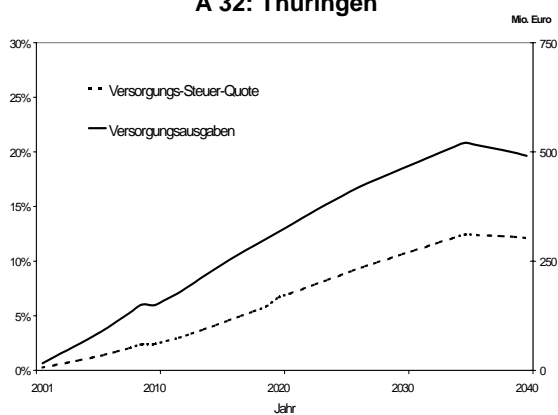
A 30: Sachsen-Anhalt



A 31: Schleswig-Holstein



A 32: Thüringen



Seit 2000 erschienene Beiträge

- 82/00 Jochen **Michaelis**/Michael **Pflüger**
The Impact of Tax Reforms on Unemployment in a SMOPEC
erschienen in: Journal of Economics (Zeitschrift für Nationalökonomie), Vol. 72, No. 2, S. 175-201
- 83/00 Harald **Nitsch**
Disintermediation of Payment Streams
- 84/00 Harald **Nitsch**
Digital Cash as a Medium of Exchange: A Comment on the Application of the Whitesell-Model
- 85/00 Harald **Nitsch**
Efficient Design of Wholesale Payment Systems: The Case of TARGET
- 86/00 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüsch**
Public Debt and Generational Balance in Austria
erschienen in: Empirica, 27 (2000), S. 225-252.
- 87/00 Daniel **Besendorfer**/Holger **Bonin**/Bernd **Raffelhüsch**
Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen
erschienen in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr (2000), S. 105-122
- 88/00 Erik **Lüth**
The Bequest Wave and its Taxation
- 89/00 Hans-Georg **Petersen**/Bernd **Raffelhüsch**
Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
- 90/00 Patrick A. **Muhl**
Der walrasianische Auktionator - wer ist das eigentlich?
- 91/00 Michael **Pflüger**
Ecological Dumping Under Monopolistic Competition
erschienen in: Scandinavian Journal of Economics, 103(4), S. 689-706
- 92/01 Christoph **Borgmann**/Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüsch**
Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme
erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2001, 2(3), S. 319-334
- 93/01 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüsch**
Intergenerative Inzidenz der österreichischen Finanzpolitik
erschienen in: Engelbert Theurl u.a. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York 2002, S. 263 - 295
- 94/01 Daniel **Besendorfer**/A. Katharina **Greulich**
Company Pensions and Taxation
- 95/01 Bernd **Raffelhüsch**
Generational Accounting - Quo Vadis?
erschienen in: Nordic Journal of Political Economy, Vol. 28, No. 1, 2002, S. 75-89

- 96/01 **Bernd Raffelhüschen**
Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause
erschienen in: B. Genser (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 289, Berlin 2002, S. 83-118
- 97/01 **Christoph Borgmann**
Assessing Social Security: Some Useful Results
- 98/01 **Karen Feist/Pascal Krimmer/Bernd Raffelhüschen**
Intergenerative Effekte einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform: Die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises
erschienen in: Manfred Rose (Hrsg.): Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland, Schriften des Betriebs-Beraters Band 122, Heidelberg 2002, S. 122-145
- 99/01 **Stefan Fetzter/Stefan Moog/Bernd Raffelhüschen**
Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 3/2002, S. 279-302
- 100/02 **Christoph Borgmann**
Labor income risk, demographic risk, and the design of (wage-indexed) social security
- 101/02 **Philip M.V. Hallensleben**
Monetäre Transmission in Europa und Folgen für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank
- 102/02 **Josef Honerkamp/Stefan Moog/Bernd Raffelhüschen**
Earlier or Later in CGE-Models: The Case of a Tax Reform Proposal
- 103/02 **Stefan Fetzter/Bernd Raffelhüschen**
Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda
erscheint demnächst in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik
- 104/03 **Oliver Ehrentraut/Stefan Fetzter**
Wiedervereinigung, Aufholprozess Ost und Nachhaltigkeit
erschienen in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, 2003, S. 260-264
- 105/03 **Pascal Krimmer/Bernd Raffelhüschen**
Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 - Die Perspektive der Generationenbilanz
erschienen in: Michael Ahlheim/Heinz-Dieter Wenzel/Wolfgang Wiegand (Hrsg.): Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Frankfurt, Heidelberg, New York 2003, S. 521-541.
- 106/03 **Stefan Fetzter/Stefan Moog/Bernd Raffelhüschen**
Die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung: Diagnose und Therapie
erschienen in: Manfred Albring/Eberhard Wille (Hrsg.): Die GKV zwischen Ausgabendynamik, Einnahmenschwäche und Koordinierungsproblemen, Frankfurt 2003, S. 85-114
- 107/03 **Christoph Borgmann/Matthias Heidler**
Demographics and Volatile Social Security Wealth: Political Risks of Benefit Rule Changes in Germany
erschienen in: CESifo Working Paper No. 1021
- 108/03 **Stefan Fetzter/Dirk Mevis/Bernd Raffelhüschen**
Zur Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens. Eine Nachhaltigkeitsstudie zur marktorientierten Reform des deutschen Gesundheitssystems

- 109/03 Oliver **Ehrentraut**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Rentenversicherung unter Reformdruck – Ein Drama in drei Akten
erschienen in: Wirtschaftsdienst 11/2003, S. 711-719
- 110/03 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Denn sie wussten was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung
erschienen in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73/1 (2004), S. 158-174
- 111/03 Harald **Nitsch**
One Size Fits – Whom? Taylorzinsen im Euroraum
- 112/03 Harald **Nitsch**
Aggregationsprobleme von Investitionsfunktionen im Immobilienbereich
- 113/04 Bernd **Raffelhüschen**/Jörg **Schoder**
Wohneigentumsförderung unter neuen Vorzeichen: Skizze einer zukunftsorientierten Reform
- 114/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**
GMG, Kopfpauschalen und Bürgerversicherungen: Der aktuelle Reformstand und seine inter-generativen Verteilungswirkungen
erschienen in: Schmollers Jahrbuch 124 (2004), Heft 3, S. 387-420
- 115/04 Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Friedens– versus Ausscheidegrenze in der Krankenversicherung: Ein *kriegerischer* Beitrag für mehr Nachhaltigkeit
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 2/2004, S. 185-206
- 116/04 Sandra **Haasis**
Interbankenverrechnung – eine Bedrohung für die Europäische Geldpolitik? Nachfrage bei der Deutschen Kreditwirtschaft
- 117/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich
- 118/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Indicators for Measuring Fiscal Sustainability – A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting
Englische Fassung von Diskussionsbeitrag 117/04
- 119/04 Jasmin **Häcker**/Max A. **Höfer**/Bernd **Raffelhüschen**
Wie kann die Gesetzliche Pflegeversicherung nachhaltig reformiert werden?
- 120/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Was bringen Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie wirklich?
erschienen in: ifo Schnelldienst, 15/2004, S. 3-7
- 121/04 Jasmin **Häcker**/Matthias **Heidler**
Intergenerational Fairness During Demographic Transition
- 122/04 Heiko **Hoffmann**/Pascal **Krimmer**
Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer: Eine vergleichende Analyse anhand eines Simulationsmodells auf Mikrodatabasis
- 123/04 Josef **Honerkamp**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Earlier or Later: A General Equilibrium Analysis of Bringing Forward an Already Announced Tax Reform

- 124/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Max A. **Höfer**/Bernd **Raffelhüschen**
Nachhaltige Gesundheitsreformen?
- 125/05 Stefan **Fetzer**/Jasmin **Häcker**/Christian **Hagist**
(Teil-)Privatisierung mit sozialer Flankierung: Ein geeignetes Mittel zur langfristigen Sicherung
der Gesundheits- und Pflegevorsorge?
- 126/05 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Nargiza **Hahn**
Health Insurance and Demography – The Russian Case
- 127/05 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Wider besseren Wissens: Zur Finanzierbarkeit Demenzkranker in der Gesetzlichen
Pflegeversicherung
- 128/05 Christian **Hagist**/Inken **Holldorf**/Claudia **Pütz**
Deductibles in social health insurance systems: Findings from Germany
-