

dradio.de

<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1646524/>

HINTERGRUND

07.01.2012



Rentnerinnen sitzen auf einer Parkbank vor dem ehemaligen Bundestag in Bonn (Bild: AP)

Zeitziinder in der Pensionskasse

Die Zukunft der Altersversorgung im Öffentlichen Dienst

Von Christoph Birnbaum

In den kommenden Jahren geht eine große Anzahl von Landesbeamten in den Ruhestand und hat Anspruch auf staatliche Pensionen. Jedoch ist für sie nicht ausreichend Vorsorge getroffen worden. Die Pensionen müssen aus den laufenden Haushalten getragen werden. Für manch Bundesland steht damit eine Mammutaufgabe bevor.

Es ist das Hochamt der deutschen Beamtenschaft - die Jahrestagung des Deutschen Beamtenbundes, die stets im Januar stattfindet. Wenn sich in Köln die Standesvertreter der deutschen Staatsdiener um ihren Vorsitzenden Peter Heesen versammeln und den Worten von "ihrem" Minister, Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich lauschen, wird viel von Geld die Rede sein - und natürlich davon, wie sehr der Öffentliche Dienst in den letzten Krisenjahren gemessen an der wieder boomenden Wirtschaft ins Hintertreffen geraten sei. Und dass - bei Lohnforderungen von mehr als sieben Prozent - auch Deutschlands Beamte 2012 endlich wieder mehr Geld in der Tasche haben müssten.

Ein Thema jedoch, das ist schon absehbar, wird auch diesmal - wenn überhaupt - nur am Rande eine Rolle spielen: In den nächsten Jahren werden mehr Beamte als je zuvor in den Ruhestand gehen, besonders in den alten Bundesländern. Auf die Steuerzahler rollt damit eine Kostenlawine zu, die es in sich hat, meint Heinz Wirtz, Vorsitzender des nordrhein-westfälischen Bundes der Steuerzahler:

"Beamtenpensionen sind der neuralgische Punkt für alle Länderhaushalte in Deutschland. Es ist ja so, dass in den 70er-, 80er-Jahren eine Fülle von Beamten eingestellt worden ist, ohne dass eine nennenswerte Vorsorge getroffen worden ist in puncto Altersversorgung. Das heißt: Die Altersversorgung muss immer aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Und es liegen ja Berechnungen vor, dass die laufenden Zahlungen immer größer werden und demzufolge der politische Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber auch immer kleiner wird. Zumal ja auf der anderen Seite erschwerend hinzu kommt, dass auch die Zinsbelastung aus der Verschuldung immer mehr steigt."

2010 erreichte der Jahrgang 1945 die Regelaltersgrenze von 65 Jahren - der letzte Kriegsjahrgang. Danach aber ging es mit der Geburtenrate in Deutschland wieder steil nach oben. In den Reihen des Öffentlichen Dienstes der Länder stellt das Jahr 1949 den geburtenstärksten Jahrgang dar, der 2014 in den Ruhestand geht. Bis 2030 müssen daher über 600.000 zusätzliche Pensionäre versorgt werden, wenn in den kommenden zwei Dekaden die Einstellungswellen der späten sechziger und frühen siebziger Jahre massive Pensionierungswellen nach sich ziehen.

"Das ganz große Problem sind - aus heutiger Sicht - die umfangreichen Verbeamtungen der 60er- und 70er-Jahre, die heute zu der steigenden Lebenserwartung, die ja alle begrüßen, zu zunehmenden Belastungen der Pensionszahlungen führen. Insofern ist das Problem da und man hat nur sehr wenige Stellschrauben, um daran noch etwas zu ändern..."

... meint Rainer Kambeck, Wirtschaftsfachmann und Experte für Öffentliche Haushalte beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung RWI in Essen. Denn 80 Prozent der Beamten sind in

Deutschland in den Ländern beschäftigt. In Schulen oder der Justiz beispielsweise. Und kein Ministerpräsident gleich welcher Partei hat es sich je nehmen lassen, bei seiner Wahl oder Wiederwahl mit der Einstellung von noch mehr neuen Lehrern und noch mehr Polizisten zu werben. So hat sich die Zahl der Landesbeamten seit 1960 bis zum Jahr 2007 um ziemlich genau 161 Prozent erhöht - auf über 730.000. Mit gravierenden Folgen: Allein in Bayern hat sich in diesem Zeitraum die Zahl der Ruhestandsbeamten verdoppelt.

Als Folge der auf den Aufgabenzuwachs und die veränderten gesellschaftlichen Anforderungen an den Staat zurückzuführenden Personalmehrungen ...

... heißt es ein wenig unbeholfen im Amtsdeutsch des bayerischen Versorgungsberichts,

... stellen die Personalausgaben mit rund 43,1 Prozent inzwischen den größten Ausgabenblock im Haushalt dar.

Bis zum Jahr 2020 werden die bayerischen Steuerzahler die Versorgung von knapp neun Staatsdienern je 1000 Einwohner schultern müssen - heute sind es gerade einmal fünf aufs Tausend. Hinzu kommen Hinterbliebenenversorgung und Beihilfe. Damit aber nicht genug: Die Zahl der Versorgungsempfänger wird nach den gegenwärtigen Prognosen, so die Autoren des bayerischen Versorgungsberichts, bis zum Jahr 2020 um knapp 50 Prozent und bis zum Jahr 2035 noch einmal um 69 Prozent gegenüber dem Stand vom Januar 2006 anwachsen und damit ihren Höchststand erreichen.

Der Blick ins Nachbarland Baden-Württemberg zeigt ein ähnlich beunruhigendes Szenario. Schon im Vorwort des landeseigenen Versorgungsberichts warnte der damalige Finanzminister Willi Stächele im März 2010:

Auf den Staat werden dramatisch ansteigende alterungsbedingte Ausgaben zukommen. Dem kann sich auch das Land als Dienstherr von rund 187.000 Beamtinnen und Beamten nicht entziehen.

Auf 1000 Baden-Württemberger im erwerbsfähigen Alter kommen zurzeit rund 6,9 Pensionäre. In den Jahren bis 2050 werden es schließlich 16,1 Ruhestandsbeamte je 1000 Einwohner. Ein ähnliches Bild bietet sich auch in Rheinland-Pfalz. Dort heißt es im landeseigenen Versorgungsbericht aus dem letzten Jahr:

Die in den vor uns liegenden Jahren in den Ruhestand Tretenden werden die öffentlichen Kassen in enormem und bisher weitgehend ausgeblendetem Umfang in Anspruch nehmen.

Eine Warnung für den Steuerzahler und eine Mahnung an die Politik zugleich. Doch geschehen ist seitdem so gut wie nichts.

Selbst dort, wo man aus den Fehlern der Vergangenheit hätte lernen und neu anfangen können - in den neuen Bundesländern im Osten - droht die beamtete Kostenlawine - zwar einige Jahre später, aber nicht weniger dramatisch. Die starken Beamtenjahrgänge gehen hier ausgerechnet dann in Pension, wenn die Solidarpakt-II-Gelder im Jahr 2019 nicht mehr fließen. Dann wird es auch hier bei den Personalausgaben ungemütlich werden. Deshalb warnen schon heute viele Landesminister vor einem "Sprengsatz für die Haushalte".

Und rechtzeitige Vorsorge für das Alter hat niemand getroffen. Schon gar nicht die Politik. So werden Pensionen immer noch aus dem laufenden Haushalt bezahlt. Ein Unding. Neben den Kreditzinsen für die Schulden und den Personalausgaben für aktive Beamte und Angestellte werden die Pensionszahlungen bereits in wenigen Jahren zu den größten Haushaltsposten in den Etats der Bundesländer gehören. Unsere Staatsdiener kommen uns teuer - vor allem im Alter. Die Summe aller Versorgungszusagen, das zeigen wissenschaftliche Untersuchungen vom arbeitgebernahen Institut der deutschen Wirtschaft in Köln bis zur gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf übereinstimmend, wird bis 2040 die Höhe von fast zwei Billionen Euro oder 2000 Milliarden Euro erreichen. Ein unvorstellbarer Betrag, selbst heute, wo wir uns an große Zahlen gewöhnt haben. Die Lehman-Pleite sei nichts dagegen, warnt etwa Rainer Kambeck vom RWI in Essen:

"Da sind in der Tat ganz hohe Belastungen zu erwarten, die sich unterschiedlich in den Gebietskörperschaften auswirken werden. Insbesondere trifft das die Länder, die einen relativ hohen Anteil verbeamteter Mitarbeiter haben. Demzufolge sind da natürlich auch die Pensionsleistungen, die von den Kommunen und den Ländern erbracht werden müssen, doch erheblich. Das wird natürlich auch die Haushalte belasten."

Denn vor allem zeigen die Pensionszusagen das wahre Ausmaß der Staatsverschuldung in Deutschland auf. In einer Studie für die Hans-Böckler-Stiftung kommt beispielsweise Gisela Färber, Expertin von der

Hochschule für Verwaltung in Speyer, zu dem Ergebnis: Würde der Staat jetzt schon ernsthaft Vorsorge bis 2050 treffen, müsste er dafür rund 970 Milliarden Euro zurücklegen - "und das", so Färber, "sei noch konservativ gerechnet. 970 Milliarden Euro entsprechen ungefähr der Hälfte aller deutschen Staatsschulden insgesamt!" Eine Zahl, mit der niemand konfrontiert werden will. Weder die Politik, die zurzeit mit vergleichbaren Summen dafür kämpft, das internationale Finanzsystem und ganz besonders den Euro zu retten. Ebenso wenig der Deutsche Beamtenbund. Und erst recht wollen dies nicht die Haushaltspolitiker im Bund und in den Ländern hören, wo zwar kluge Versorgungsberichte geschrieben, aber nur wenige Konsequenzen aus ihnen gezogen werden. Auch nicht in Nordrhein-Westfalen. Heinz Wirtz vom Bund der Steuerzahler in NRW:

"Die Zahlen für NRW sind geradezu erschreckend. Wenn man genau nachrechnet, müsste man heutzutage, um Vorsorge für die Beamtenpensionen zu bilden, Rücklagen in einer Höhe von 175 Milliarden bilden. Zum Vergleich: Die expliziten, also ausgewiesenen Schulden belaufen, sich auf etwa 130 Milliarden. Wenn man 130 und 175 Milliarden zusammenrechnet, dann hat man in etwa die wahre Verschuldung, mit der das Land NRW zu kämpfen hat. Und diese Zahlen zeigen, dass es da überhaupt keine Verteilungsspielräume gibt."

Auch nicht in Baden-Württemberg. Wie ein generationengerecht bilanzierter Haushalt in Stuttgart aussehen müsste, hat dort der landeseigene Rechnungshof bereits 2010 in deutlichen Worten aufgeschrieben: 70 Milliarden Euro müssten heute bereits an Rückstellungen vorgenommen werden, um die Ruhestandsbeamten von morgen zu bezahlen - das entspricht ungefähr der jetzigen Verschuldung des Landes von über 60 Milliarden Euro und einem laufenden Jahresetat von rund 35 Milliarden Euro. Das Resümee der beamteten Rechnungsprüfer:

Ohne weitere Eingriffe in die bestehenden Versorgungs-, Beihilfe- und Heilfürsorgeregelungen wird der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Personalausgaben weiter drastisch steigen. Bei einer ansonsten unveränderten Ausgabenstruktur drohen künftige Haushalte völlig aus dem Ruder zu laufen.

Vor allem dann, wenn die Politik nicht mehr auf das praktische Mittel zurückgreifen darf, neue Schulden zu machen. Das verbietet die mittlerweile im Grundgesetz und in vielen Landesverfassungen verankerte Schuldenbremse. Ab 2016 müssen der Bund, vier Jahre später die Länder ausgeglichene Haushalte vorweisen. Spätestens dann wird es für viele Länderhaushalte eng und die hohen Personalkosten wachsen zu einem noch größeren Problem heran. Noch mehr aber die Kosten für jene Beamte, die nicht mehr im Dienst sind, aber aus dem laufenden steuerfinanzierten Haushalt bezahlt werden müssen. Mit Geld, das an anderer Stelle fehlt. Für Karsten Schneider, beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes DGB in Berlin als Abteilungsleiter zuständig für den Öffentlichen Dienst, ist deshalb klar:

"Ich glaube auch, dass wir in den nächsten fünf Jahren gerade auf der Länderebene in ziemlich schwierige Situationen hineingeraten werden, weil alle Länder die Schuldenbremse wollten, und jetzt sehr schnell sehen werden, dass sie sich unter Druck setzen, in bestimmten Bereichen kürzen zu müssen und wenn man dann feststellt, eigentlich können wir so richtig gar nicht so richtig irgendwo kürzen, weil es sind alles Sachen, die erforderlich sind, oder die wir uns politisch wünschen - im Sozialbereich, im Bereich der Alterssicherung, im Bereich der Bildung - dann wird man früher oder später - davon bin ich überzeugt - entweder sehr kreativ mit der Schuldenbremse umgehen, oder sehen, dass man irgendwoher neue Einnahmen bekommt für den Staat."

Höhere Steuern oder gar weitere - "kreative" - Schulden in Schattenhaushalten für Beamte und Pensionäre? Das wird wohl nicht ganz so einfach werden. Und so ist die Diskussion um Ruhestandsbeamte als Kostenfaktor und Sprengsatz für öffentliche Haushalte auch eine Diskussion, die man bei Beamtenvertretern gar nicht gerne führt. DGB-Mann Karsten Schneider kennt die Fallstricke:

"Diese ganze Debatte wird in einem großen Kontext geführt. Wir haben in der Vergangenheit erlebt, dass die Debatte um den Öffentlichen Dienst, darum, was der Öffentliche Dienst leisten kann und soll, immer sehr stark unter Kostenaspekten diskutiert worden ist. Also, wir gucken uns immer an: Was kostet uns der Öffentliche Dienst. Und die Beamtenversorgung eignet sich ja immer auch ganz gut, um populistische Debatten zu führen, weil man denkt, die kriegen ja Geld, ohne einen eigenen Beitrag dafür geleistet zu haben. Das ist aber sehr kurz gesprungen. Zum einen ist es so, dass wir die Beamtenversorgung, die jetzt fällig wird, mit den Alterskohorten, die in den 70er-Jahren eingestellt worden sind, da sind ja Investitionen getätigt worden in öffentliche Sicherheit, aber ganz besonders auch in Bildung, wovon wir heute profitieren. Da gebietet es natürlich auch der Anstand, dass man sagt, den Kollegen wurde versprochen, dass sie eine auskömmliche Pension zugesagt bekommen haben."

Schneider erscheint eine andere Debatte entschieden dringlicher:

"Man übersieht bei der ganzen Debatte, dass wir eigentlich einen chronisch unterfinanzierten öffentlichen

Sektor mittlerweile haben."

Für den der Wirtschaftsfachmann vom RWI, Rainer Kambeck, nur eine dauerhafte Lösung sieht: Bund, Länder und Gemeinden müssten sich - mehr noch als bisher - in Zukunft auf jene Leistungen konzentrieren, die sie auch wirklich finanzieren können. Anders gesagt: Der Öffentliche Dienst muss schrumpfen.

"Die Belastungen sind da, was die Pensionen betrifft. Diese Belastungen jetzt zu tragen, gleichzeitig Vorsorge für die neu einzustellenden Beamten zu tragen - das ist für alle öffentlichen Haushalte eine ganz große Herausforderung. Deshalb muss man auch das machen, wofür wir immer wieder plädieren, dass der Staat insgesamt überprüft, welche Aufgaben er denn übernimmt. Und das wäre auch aus unserer Sicht das, was ansteht für alle Gebietskörperschaften. Auch für die Kommunen ist das ein ganz großes Thema. Auch da gibt es Belastungen und auch da raten wir dazu, dass man den Leistungskatalog überprüft, und sich dann vielleicht etwas weniger Aufgaben insgesamt zumutet, damit man die Belastungen, die definitiv da sind, auch tragen kann."

Bedeutet dies Leistungskürzungen für Bürger, um künftigen Ruhestandsbeamten das Niveau ihrer Versorgung zu sichern? Nicht nur, meint Heinz Wirtz vom nordrhein-westfälischen Bund der Steuerzahler. Das alleine reiche nicht aus. Auch Pensionäre müssten für die Konsequenzen aus der Tatsache geradestehen, dass der Staat sich in der Vergangenheit augenscheinlich übernommen hat.

"... eben, weil es die Schuldenbremse gibt und der Konsolidierungsbedarf unausweichlich ist, müssen auch bei der Beamtenversorgung Änderungen herbeigeführt werden. Wir erinnern uns ja, dass die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren faktisch massive Rentenkürzungen hinnehmen mussten. Einerseits durch die Rente mit 67, aber es gibt in der gesetzlichen Rentenversicherung noch einen sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor zum einen. Und, was vielfach auch vergessen wird: Die Ausbildungszeiten werden nicht mehr anerkannt. Der Bund der Steuerzahler fordert nicht mehr und nicht weniger, als die wirkungsgleiche Übertragung dieser Einschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Das ist nichts Ungehöriges. Was man Millionen von Rentnern zumuten kann, kann man auch Beamten zumuten."

Doch die Politik scheut die Auseinandersetzung mit den Ruhestandsbeamten. Viel lieber redet sie über die "Rente mit 70" als über die "Pension mit 70". Warum eigentlich?

Einfacher tut die Politik sich augenscheinlich mit Einschnitten für jüngere Beamte. Besetzungssperren für frei gewordene Stellen, Beförderungstopps und vor allem niedrigere Einstiegsgehälter sollen den Sparwillen der Politik verdeutlichen. Und die nun endlich für jüngere Beamte nach langen Jahren eingerichteten Versorgungsfonds, die erst in etlichen Jahrzehnten greifen, werden nach Kassenlage finanziert: Bayern hat, um seinen Haushalt auszugleichen, zum Beispiel alle Zahlungen eingestellt. Niedersachsen hat - noch unter Ministerpräsident Christian Wulff - den Versorgungsfonds für Beamte gleich ganz aufgelöst, um das dort angesammelte Geld in den Landeshaushalt einzustellen. So saniert man sich in der Gegenwart auf Kosten der Zukunft und überlässt die Pensionszahlungen künftigen Steuerzahlergenerationen. Eine fatale Entwicklung, so Karsten Schneider vom Berliner DGB:

"Wenn man sich jetzt schon ansieht, dass in Rheinland-Pfalz für die nächsten Jahre festgeschrieben wird Besoldungserhöhungen für Beamtinnen und Beamte in Höhe von 1 Prozent, dann ist das schon ein Punkt, wo man sehen kann, wo die Länder in Zukunft rangehen wollen. Und ich denke, dass die Beamtinnen und Beamte in Deutschland gut beraten sind, sich das nicht gefallen zu lassen. Was aber auch nicht die Lösung ist, ist, dass wir anfangen, die einen auf die Kosten der anderen versuchen ihre Rechte zu wahren."

Genau das aber geschieht bereits heute. Zukünftige junge, immer schlechter bezahlte Beamte stehen - soweit sie überhaupt noch verbeamtet werden - Pensionären gegenüber, die ein Ruhegehalt beziehen, von dem ihre Nachfolger im öffentlichen Dienst nur träumen können. Und der Steuerzahler steht daneben und wundert sich, dass die Politik keinen anderen Handlungsbedarf sieht, als Gehaltskürzungen und Einschnitte in den Leistungskatalog des Staates. Darüber wird auf der Jahrestagung des Deutschen Beamtenbunds - allerdings wohl einmal mehr nicht gesprochen werden.

© 2012 Deutschlandradio