Es ist Mode geworden, die Zukunft in düsteren Farben zu malen und sich dabei auf „wissenschaftliche Prognosen“ zu stützen, die weit in die nächsten Jahrzehnte reichen. Danach werden die „Pensionslasten“ bis 2030 bedingt durch die hohen Einstellungszahlen der 60er und 70er Jahre dramatisch zunehmen. Die sog. „Experten“ empfehlen kapitalgedeckte Pensionsfonds zur „Untertunnelung“ des „Pensionsberges“.
Werner Schieder, Mitglied des Bayerischen Landtags analysiert, wie es kommt dass eine Vielzahl von Sachverständigen zum gleichen Ergebnis kommt und welche „politischen“ Annahmen hinter den düsteren Prognosen stecken.

Ist die Zukunft noch bezahlbar?
Pensionslasten und Pensionsfonds

Von Werner Schieder, Juni 2006

Es ist Mode geworden, die Zukunft in düsteren Farben zu malen und sich dabei auf „wissenschaftliche Prognosen“ zu stützen, die weit in die nächsten Jahrzehnte reichen. Man will die finanziellen Systeme „zukunftsfest“ machen, wie es so schön heißt. Neuerdings sind es die künftigen Pensionen der Beamten, die als „Pensionslasten“ auf uns zurollen. Weiß man doch, dass die Zahl der Pensionäre insbesondere in den Ländern bedingt durch die hohen Einstellungszahlen der 60er und 70er Jahre deutlich ansteigen wird.

Problem- und Datenlage

Im aktuellen Finanzplan des Freistaates Bayern werden die steigenden Versorgungslasten mit zwei Schaubildern augenscheinlich gemacht. Danach wird die Zahl der Versorgungsempfänger von derzeit etwa 100 000 um 67 Prozent bis zum Jahr 2030 zunehmen, in den Folgejahren gehen die Zahlen leicht zurück. Kosteten die Pensionäre dem Freistaat im Jahr 2005 2,94 Mrd. Euro, so werden es 2030 dann 6,9 Mrd. Euro sein, 2040 zeigt das Säulendiagramm gar 8,4 Mrd. Euro an.

Im bayerischen Haushalt soll infolgedessen die Versorgungs-Haushalts-Quote (Versorgungsausgaben in Relation zum Haushaltsvolumen) von derzeit 8,3 Prozent auf 13 Prozent in 2019 ansteigen und dann stabil bleiben. D. h., es müssen ab 2019 knapp 5 Prozent der Haushaltsausgaben zusätzlich für Versorgungsausgaben reserviert werden. Soweit die alarmierende Vorwarnung.

Bei einer Anhörung im Bayerischen Landtag äußerte sich eine Reihe von Experten zu diesem Thema (Anhörung des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes, 30.5.06, ich beziehe mich auf die vorgelegten Expertenpapiere) und empfahl durch die Bank die

Kapitaldeckung als Ausweg. Die Sachverständigen heben bezüglich künftiger Pensionslasten meist auf die Versorgungs-Steuer-Quote ab (Versorgungsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen, die Quote korreliert ungefähr mit der Versorgungs-Haushalts-Quote). Großteils herrscht Übereinstimmung, dass diese Quote bis 2030 für die Länder um knapp 5 Prozent ansteigen wird. Während ein Exposé (Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg/Leiter: Prof. Raffelhüschen) für Bayern aufgrund einer ersichtlich älteren Datengrundlage auf 7 Prozent kommt, sagt Parsche (Ifo-Institut) für Bayern eine im Vergleich zu den anderen Ländern etwas günstigere Entwicklung voraus.

Wie kommt es, dass eine Vielzahl von Experten wie auch schon die Verfasser des bayerischen Finanzplans zu den gleichen Ergebnissen kommt? Ist es nicht eine Bestätigung für die Validität der behaupteten Dramatik? Nun, bei genauerem Hinsehen ist die Übereinstimmung alles andere als rätselhaft. Die Experten beziehen sich nämlich letztlich alle auf eine (!) Quelle: den Dritten Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 22.6.05. (Für den akribischen Leser: Soweit sich die Research-Abeilung der HVB oder andere zusätzlich auf Prof. Raffelhüschen beziehen, ändert dies an der Ein-Quellen-Urheberschaft nichts, denn Raffelhüschen ist bekanntlich Berater der Bundesregierung und hat am Versorgungsbericht maßgeblich mitgearbeitet. [1])

Auffallend ist zudem Folgendes: Während in den Expertenpapieren der beschriebene Anstieg um fünf Prozent bei der Versorgungs-Steuer-Quote wie eine feststehende Tatsache präsentiert wird, argumentiert der Versorgungsbericht viel differenzierter. Dort werden nämlich aufbauend auf den fundamentalen Modellannahmen – dazu gleich mehr – drei (!) Modellvarianten berechnet – variant bezüglich der künftigen Bezügeanpassungen -, die zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen. Der Anstieg der Quote hat in den Modellen eine Streubreite von einem Prozent in der günstigsten Variante bis zu fünf Prozent in der ungünstigsten Variante (Variante 3, Details s. Versorgungsbericht S. 53 ff, S. 241 ff). Schon wenn man die ebenso möglichen und denkbaren günstigeren Varianten annimmt, fällt das Szenario nicht mehr bezahlbarer künftiger Pensionslasten wie ein Kartenhaus in sich zusammen!

Alle Experten beziehen sich aber ohne weitere Begründung und ohne die Berechnungsalternativen überhaupt zu erwähnen auf die Variante mit den ungünstigsten Annahmen. Das Urteil, ob das bewusster Manipulationsabsicht oder nur nachlässiger wissenschaftlicher Arbeit geschuldet ist, überlasse ich hier dem Leser.

Ein Blick zurück

1960 hatte Bayern aus dem Haushalt 44 300 Versorgungsempfänger zu bedienen, 1970 waren es 51 400. Diese Zahl ist bis zum Jahr 2005 auf 97 300 gestiegen, sie hat sich also seit den 60er Jahren verdoppelt! Noch deutlicher ist dieser Trend, wenn man nur die Ruhegehaltsempfänger zugrunde legt und die Empfänger von Witwen- und Waisengeld beiseite lässt, weil sie finanziell nicht so ins Gewicht fallen wie die eigentlichen Pensionisten. Deren Zahl ist seit 1960 von damals 21 100 auf 67 600 im Jahr 2005, also um das Dreifache angestiegen. Die Versorgungsausgaben selbst sind von 360 Mio. Euro in 1970 bis heute auf 2,9 Mrd. Euro geklettert – eine Verachtfachung! (Quelle: Bayer. Finanzministerium, Versorgungsrücklage, Tabellenanhang).

Obwohl diese Zunahme viel gewaltiger war, als das was uns in den nächsten Jahrzehnten erwartet, lag die Versorgungs-Haushalts-Quote bis in die 90er Jahre jahrzehntelang erstaunlich stabil bei sechs bis sieben Prozent. Aktuell liegt die Quote bei gut acht Prozent (Quelle: ebd.)

Wie ist dieses Phänomen deutlich steigender „Pensionslasten“ bei stabiler Haushalts-Quote zu erklären und warum sollte in der Zukunft ein Problem sein, was in der Vergangenheit keinen Grund zur Beunruhigung auslöste?

Die Modell-Annahmen

Die Zukunft ist bekanntlich ungewiss. Wer weiß schon, was in 30 oder 50 Jahren sein wird? Trotzdem suggerieren die Experten bei ihren Berechnungen eine wissenschaftliche Gewissheit, die es so natürlich nicht gibt. Wie kann man für künftige Jahrzehnte eine Versorgungs-Steuer-Quote berechnen?

Um abschätzen zu wollen, ob sich durch künftige Pensionszahlungen schwerwiegende Risiken für den öffentlichen Haushalt ergeben, muss man zu einer ganzen Reihe von Annahmen greifen, die noch dazu weit in die Zukunft reichen. Denn die Fragestellung hängt davon ab, wie sich in den nächsten Jahrzehnten (!) das Wirtschaftswachstum, die Steuereinnahmen, die Steuerquote, die Inflation, die Einkommenszuwächse usw. entwickeln. Die wenigen Stichworte zeigen, dass es sich hier um ökonomische Rahmenbedingungen handelt, die Hauptgegenstände der politischen Gestaltungsaufgabe sind. Die fragliche politisch-ökonomische Realität ist deshalb nicht einfach voraussagbar, sondern wird durch politische Entscheidungen überhaupt erst „erschaffen“.[2]

Weil der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung die Grundlage bildet für die Vorausschau auch anderer Experten lohnt sich ein Blick auf die dort zu Hilfe genommenen Modellannahmen. Man findet Erstaunliches. Unterstellt wird erstens ein reales

Wirtschaftswachstum von 1 ½ bis 1 ¾ Prozent, zweitens eine Inflationsrate von 1,5 Prozent und drittens eine Konstanz der gegenwärtigen Steuerquote. Diese „Modellwelt“ wird wiederum – vierte Unterstellung – bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Auf der Basis von solchen zweifellos waghalsigen Annahmen kommt man dann zu den eingangs referierten „sicheren“ Aussagen über die künftigen Pensionslasten. Was hat das mit finanzpolitischem Realitätssinn zu tun?

Schon auf den ersten Blick wird klar: es handelt sich nicht nur um vorsichtige, sondern um äußerst restriktive und pessimistische – ja sogar gefährliche [3] – Zukunftshypothesen! Und auch an der Stelle gilt: verändert man die Modellannahmen nur minimal nach oben, bleibt von den Prognosen eines „Berges von Pensionslasten“ nichts mehr übrig!

Woher will man um Himmels willen wissen, dass die Inflationsrate 50 Jahre lang genau eineinhalb Prozent betragen wird? Diese niedrige Rate wurde in den letzten 50 Jahren in Deutschland und vergleichbaren Ländern allenfalls in dem einen oder anderen Jahr ausnahmsweise erreicht; gerade für wirtschaftlich erfolgreiche Länder oder Phasen ist diese Annahme absolut unrealistisch!

Woher will man wissen, dass die Steuerquote auf dem historisch niedrigen Niveau von 20 Prozent verharren wird, wo doch diese Langfrist-Unterstellung angesichts der beschlossenen Mehrwertsteuererhöhung schon jetzt Makulatur ist?

Warum sollten wir annehmen, dass der deutsche ökonomische Stagnationspfad – eine absolute Ausnahmeerscheinung im Vergleich zu anderen Ländern – gleich fünf Jahrzehnte anhalten wird?

Die Antwort auf diese Fragen kann man nur politisch geben: Die Protagonisten solcher „Weissagungen“ wissen es natürlich nicht, aber sie wollen die düsteren Prognosen oder aber die knallharte Stagnations- und Stabilitätspolitik. Nur so lässt sich dann die politische Absicht weiterer Einschnitte oder der allgemeine Umstieg auf Kapitaldeckungsverfahren legitimieren – das ist der Sinn des „Modellierens“.

Die Untertunnelungs-Strategie

Anders gewendet: Wenn die Politik der Zentralbank eine jahrzehntelange Deflationspolitik gestattet, wenn die deutsche Wirtschaftspolitik nicht aus der Stagnation herausfindet und wenn die Bezüge der Pensionisten trotz der dann schlechten Lage jährlich um drei Prozent steigen [4] – was alles keine Naturkonstanten sind -, dann mag es zu einem „Berg von Pensionslasten“ kommen.

Dieser sogenannte Berg – so die politische Diskussion und auch Meinung der Anhörungsexperten – sollte dann durch einen aufzubauenden Pensionsfonds „untertunnelt“ werden. Denn er erreicht seine Höhe gegen Ende der nächsten Dekade, um dann ab 2030/2040 wieder zu schmelzen. Diese Untertunnelung scheint eine geradezu intelligente Lösung zu sein, denn es wird die nächsten Jahre angespart und das Fondsvermögen dann sukzessive zur Mitfinanzierung der Pensionslasten ausbezahlt.

Hier tut sich allerdings ein – immerhin auch in einigen Expertenpapieren anklingendes – unlösbares Problem auf. Wie hoch sollen die Einzahlungen aus dem Staatshaushalt heute und die nächsten Jahre sein, damit es später zu einer – ebenfalls Jahre anhaltenden – spürbaren Entlastung des Haushalts kommt?

Als Beispiel kann auf die schon eingerichtete Versorgungsrücklage des Freistaates Bayern verwiesen werden. Diese hat bei Einzahlungen von gegenwärtig jährlich ca. 70 Mio. Euro einen Stand von 400 Mio. Euro. Bis 2017 „könnte sie einen Betrag von knapp 2 Mrd. Euro erreichen. Dieses Kapital soll … zur Finanzierung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren verwendet werden. Ein Vergleich mit den für Bayern zu erwartenden Pensionslasten zeigt, dass die Versorgungsrücklage … nicht ausreicht, den drastischen Anstieg der Pensionskosten zu entschärfen. …Durch Einsatz der Mittel aus der Versorgungsrücklage ab 2017 kann die Quote (gemeint ist die Versorgungs-Steuer-Quote, W. Sch.) 15 Jahre lang um jeweils 0,7 Prozentpunkte vermindert werden.“ (Raab, Deutsche Bundesbank München). Die Entlastung ist also mit anderen Worten marginal.

Um also – immer in der Logik der Expertenpapiere verbleibend – für eine wirksame Entlastung des Haushalts in den kommenden Jahrzehnten zu sorgen, müssten bis zum Jahr 2017 aus Haushaltsmitteln des Freistaats jährlich mindestens mehrere Hundert Millionen Euro für den Pensionsfonds aufgebracht werden und sicher Jahr für Jahr weit mehr als eine Milliarde, wenn man die Zusatzlasten in Gänze kompensieren will . Diese zusätzlichen Ausgaben sind selbstredend unter den geltenden (und hier nicht zu thematisierenden) Haushaltsvorgaben zu tätigen, insbesondere dürfen sie nicht durch Kredite finanziert werden (was finanzpolitisch auch unsinnig wäre).

Das Problem ist: entweder man bringt diese beachtlichen Summen jährlich auf, dann kann die „entlastende Wirkung“ erzielt werden, oder man beschränkt sich auf bescheidenere Einzahlungen, dann bleibt man von einer wirksamen Untertunnelung weit entfernt!

Mehrere Hundert Millionen Euro Einzahlungen in den Pensionsfonds müssen aber erst an anderer Stelle – und das jährlich – eingespart werden. Auf die dementsprechenden Kürzungen zusätzlich zu den Restriktionen der Vorjahre darf man sich freuen. Noch

entscheidender ist aber folgender Zusammenhang: Hunderte Millionen Euro – und wenn andere Bundesländer und der Bund analog verfahren sind es Milliarden – stehen dann auf den Märkten weniger als investive oder konsumtive Nachfrage zur Verfügung. Und das bei der ausgeprägten und anhaltenden Schwäche der Binnennachfrage in Deutschland. Pensionsfonds sind neben Zins- und Mehrwertsteuererhöhung sichere Mittel, jedwede Konjunkturerholung dauerhaft abzuwürgen. Warum sollte man eine solche Politik unterstützen?

Fazit: Sachliche Argumente für die Einrichtung von Pensionsfonds gibt es nicht. Es gibt nur einen Grund dafür, nämlich den, dass alle sagen, dass man es so machen muss. Die „Papageien-Papageien-Republik“ (Albrecht Müller) lässt grüßen!

Literatur

- Finanzplan des Freistaates Bayern 2005-2009, Bayer. Staatsministerium der Finanzen
- Geschäftsbericht 2004 „Sondervermögen Versorgungsrücklage des Freistaates Bayern nebst Anlagen, Bayer. Staatsministerium der Finanzen
- Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 15/5821
- Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, Skript nebst Anlagen
- Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich, Studie des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau (Direktor: Prof. Raffelhüschen)
- Schreiben von Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler v. 3.5.06
- Stellungnahme Thorsten Weinelt, Research-Abteilung der Bayerischen Hypo- und Vereinsbank
- Schriftlicher Beitrag Erich Raab, Deutsche Bundesbank HV München
- Schriftlicher Beitrag Lothar Panzer, Bayerische Versorgungskammer
- Stellungnahme Rüdiger Parsche, Ifo-Institut München

- Schriftlicher Beitrag Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Schriftlicher Beitrag Dr. Richard Herrmann, Vorstand der Heubeck AG Köln
- Schriftlicher Beitrag Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Institut für Politik und Öffentliches Recht München
- Schreiben des Bundesministeriums des Innern, Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes des Bundes, nebst Anlagen

---

[«1] Mehr noch: Raffelhüschen ist eine wichtige „Brücke“ von der Versicherungswirtschaft zur Politik. Er arbeitet für den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft und ist Aufsichtsrat diverser Versicherungskonzerne. Das ist schließlich genau die Branche, die von der Privatisierung der Alterssicherungssysteme profitiert.

[«2] Deshalb gilt: Werden solche Langzeit-Prognosen als Vorhersagen begriffen, sind sie nichts als moderne Sterndeuterei. Sinn machen Langfrist-Berechnungen als „Gedankenexperiment“ nur in der Weise, dass den politischen Akteuren bei der hypothetischen Wenn-Dann-Folgerung nicht nur die Anpassung an die Dann-Konsequenz, sondern ebenso die Veränderung der Wenn-Bedingungen autonom offensteht. (Beispiel Klimakatastophe: Die Konsequenz „Klimaerwärmung“ ist unerwünscht, deshalb werden die Wenn-Bedingungen (Kohlendioxyd-Ausstoß) verändert.)

[«3] Soweit die politischen Akteure solche Unterstellungen für bare Münze nehmen, droht eine self-fulfilling prophecy: die Parameter werden genau in die Richtung verändert, die man erwartet, so dass die Vorhersage auch eintrifft. U. a. deswegen haben sozialwissenschaftliche Prognosen einen grundsätzlich anderen Status als naturwissenschaftliche.

[«4] Eine dreiprozentige jährliche Bezügesteigerung ist bei der ungünstigsten Modellvariante 3 (s. weiter oben) unterstellt. Dass bei den unterlegten restriktiven Modellannahmen (Inflation, Wachstum) die Bezüge der Pensionisten trotzdem relativ expansiv ansteigen sollen, ist schlicht realitätsfremd. Man schaue auf die effektiven Bezügeerhöhungen der letzten zehn Jahre!