

Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080

Oliver Holtemöller, Götz Zeddies

Seit einigen Jahren steigt die Zahl der Pensionäre in Deutschland. Der demographische Wandel dürfte die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich zunehmen lassen. In diesem Beitrag wird die Zahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2080 vorausgeschätzt und die Versorgungsausgaben werden projiziert. Im Ergebnis zeigt sich ein teilweise deutlicher Anstieg der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften. Im Verhältnis zum erwarteten Zuwachs des Steueraufkommens fällt dieser jedoch beim Bund vergleichsweise moderat und auch bei Ländern und Gemeinden nicht übermäßig hoch aus. Dies geht unter anderem auf die Annahme zurück, dass der Anteil der Beamten an der Gesamtbevölkerung in Zukunft konstant bleibt. Dagegen steht die gesetzliche Rentenversicherung größeren finanziellen Herausforderungen gegenüber, weil der Anteil der Rentenempfänger an der Gesamtbevölkerung in den kommenden Jahren zunehmen wird.

JEL-Klassifikation: E32, G33

Schlagwörter: Beamtenversorgung, implizite Staatsverschuldung, öffentliche Haushaltsplanung

In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Pensionäre (ehemalige Beamte, Richter und Soldaten) in Deutschland deutlich zugenommen. Damit gehen immer höhere Versorgungsausgaben einher, die Bund, Länder und Gemeinden aufbringen müssen. Der demographische Wandel könnte in Zukunft nicht nur ausgabeseitig eine Herausforderung aufgrund steigender Versorgungsausgaben darstellen, sondern auch auf der Einnahmeseite, weil die Versorgungslasten von immer weniger Steuerzahlern getragen werden müssen. Im Folgenden werden mit Hilfe eines Kohorten-Komponenten-Modells die Zahl der Versorgungsempfänger und die daraus resultierenden Versorgungsausgaben für Bund, Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2080 geschätzt und die Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte abgeleitet.

Zur Methodik

Die Projektion der Versorgungsausgaben basiert auf der künftigen Zahl an Versorgungsempfängern, die mit Hilfe der Kohorten-Komponenten-Methode (KKM) berechnet wird.¹ Mit Hilfe der Komponenten Neueinstellungen, Sterbefälle, Invalidität und Pensionierungen kann die

Zusammensetzung der Versorgungsempfänger nach verschiedenen Merkmalen, etwa Alter und Geschlecht, projiziert werden. Im ersten Schritt wird jeder Jahrgang mit Hilfe altersspezifischer Überlebenswahrscheinlichkeiten fortgeschrieben und anschließend um Zu- bzw. Abgänge, etwa durch Pensionierungen oder Invalidität, angepasst. Schließlich ist jeder Jahrgang der aktiv Bediensteten, also der künftigen Versorgungsempfänger, um Neueinstellungen zu ergänzen.²

Annahmen und Datengrundlagen der Projektionen

Die Projektion der Versorgungsempfänger erfolgt ausgehend vom Basisjahr 2016 und reicht bis zum Jahr 2080. Für die Sterbefälle werden Daten aus den Heubeck-Richttafeln des Jahres 2018 herangezogen. Im Unterschied zu den Sterbetafeln des Statistischen Bundesamtes bieten die Heubeck-Richttafeln den Vorteil, dass darin Sterberaten differenziert nach Rentnern, Anwärtern, Invaliden, Hinterbliebenen und sozioökonomischen Lebensumständen enthalten sind. Allerdings werden keine spezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten für Beamte ausgewiesen, die empirisch eine

1 Vgl. Bowles, D.; Zuchandke, A.: Entwicklung eines Modells zur Bevölkerungsprojektion – Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung bis 2060. Diskussionspapiere der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Leibniz-Universität Hannover Nr. 499, Hannover 2012.

2 Vgl. hierzu Holtemöller, O.; Zeddies, G.: Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, in: IWH Technical Reports 2/2021. Halle. 2021.

höhere Lebenserwartung haben als die übrige Bevölkerung. Aufgrund dieser Tatsache wurden die in den Heubeck-Richttafeln enthaltenen Sterbewahrscheinlichkeiten der 26- bis 90-jährigen nach unten angepasst.³

Aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten wird in den folgenden Berechnungen unterstellt, dass nicht jede freiwerdende Beamtenstelle wiederbesetzt wird, sondern die Wiederbesetzungen der Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung folgt, sodass das Verhältnis der aktiv Bediensteten zur Bevölkerung konstant bleibt. Für letztere werden die Bevölkerungsvorausberechnungen der Vereinten Nationen (UN) herangezogen. Der Wechsel aktiv Bediensteter in die Gruppe der Versorgungsempfänger erfolgt grundsätzlich beim Erreichen der allgemeinen Altersgrenze. Ein Teil der Beamten tritt jedoch vorzeitig in den Ruhestand oder scheidet wegen Dienstunfähigkeit aus. Für die Versorgungsansprüche von Hinterbliebenen ist von Bedeutung, ob zum Zeitpunkt des Todes eines Bediensteten eine Ehe oder eine eingetragene Lebenspartnerschaft bestand. Informationen hierzu liefern die Verheiratungswahrscheinlichkeiten, die getrennt nach Geschlechtern in den Heubeck-Richttafeln zur Verfügung stehen.

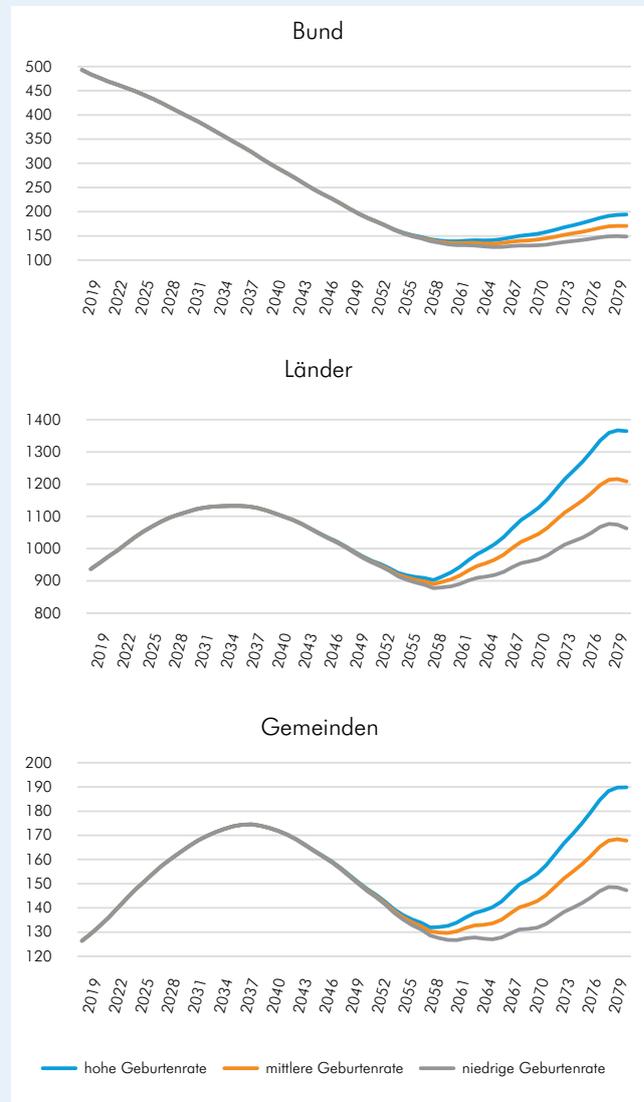
Projektion der Versorgungsempfänger

Im Folgenden wird die Zahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2080 für drei verschiedene Fertilitätsvarianten ermittelt. Aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs geht – selbst in der optimistischen Fertilitätsvariante – annahmegemäß auch die Zahl der Beamten und Richter bis zum Jahr 2045 zurück. Während im Szenario hoher Geburtenzahlen im Jahr 2080 die Zahl der aktiv Bediensteten wieder

3 Während die Sterberaten von Beamten und der übrigen Bevölkerung vor dem 26. und nach dem 90. Lebensjahr keine Unterschiede aufweisen, liegen die Sterbewahrscheinlichkeiten von Beamtinnen und Beamten zwischen dem 26. und 90. Lebensjahr niedriger als bei der übrigen Bevölkerung. Die größte Diskrepanz wird im 70. Lebensjahr erreicht. Hier liegt die Sterbewahrscheinlichkeit bei Beamtinnen um 31% und bei Beamten um 36% niedriger als bei gleichaltrigen männlichen und weiblichen Personen aus der übrigen Bevölkerung, vgl. *Altis, A.; zur Nieden, F.*: Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten – Befunde und Auswirkungen auf künftige Versorgungsausgaben, in: *WISTA Wirtschaft und Statistik*, Nr. 2/2017, 113–123; vgl. auch *Himmelreicher, R.; Sewöster, D.; Scholz, R.; Schulz, A.*: Die fernere Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 5/2008, 274–280; vgl. auch *Luy, M.; Wegener-Siegmundt, C.; Wiedemann A.; Spijker, J.*: Life Expectancy by Education, Income and Occupation in Germany: Estimations Using the Longitudinal Survival Method, in: *Comparative Population Studies*, Vol. 40, (4), 2015, 399–436.

Abbildung 1
Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger bei Bund, Ländern und Gemeinden bei unterschiedlichen Geburtenraten

in tausend Personen



Quellen: Statistisches Bundesamt 2016; Berechnungen und Darstellung des IWH.

das Niveau des Jahres 2019 erreicht, würde im pessimistischen Szenario niedriger Geburtenraten die Zahl der aktiv Bediensteten in Deutschland bis zum Jahr 2080 um 40% zurückgehen.⁴

Beim Bund wird die Zahl der Versorgungsempfänger in den kommenden Jahrzehnten deutlich zurückgehen, weil in den zurückliegenden Jahrzehnten, auch infolge

4 Im Szenario mit niedriger Geburtenrate sind 1,2 Lebendgeburten je Frau, im mittleren 1,6 und im Szenario mit hoher Geburtenrate 2,0 Lebendgeburten je Frau unterstellt. Die tatsächliche Zahl der Lebendgeburten je Frau liegt in Deutschland derzeit bei ungefähr 1,6.

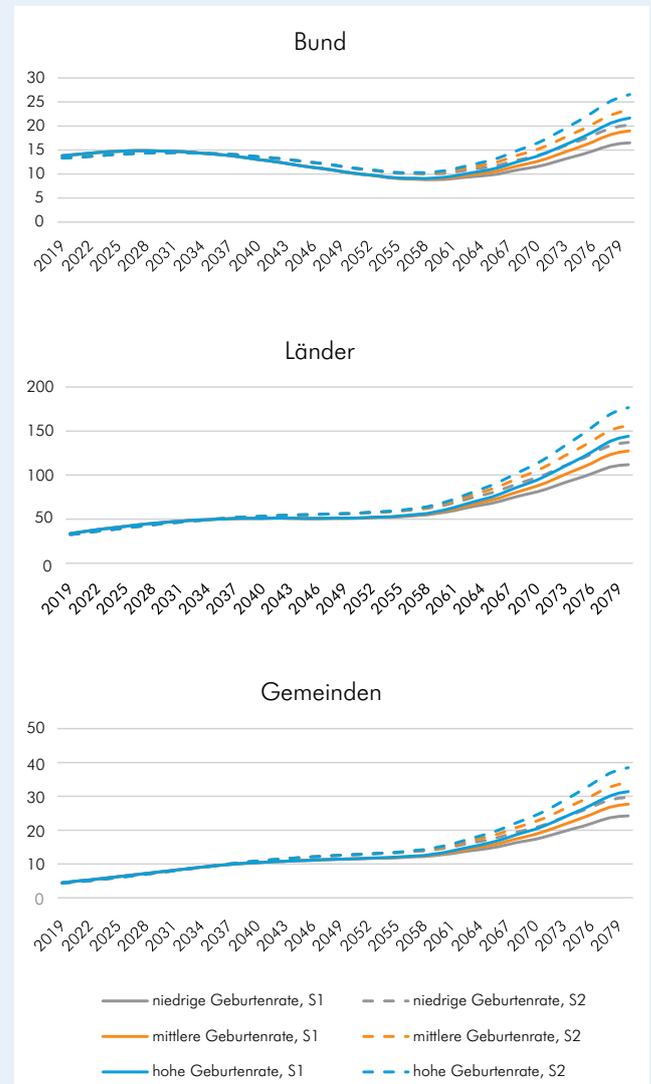
der Privatisierung der ehemaligen Bundespost und der Bundesbahn in den 1990er Jahren, die Zahl der aktiv Bediensteten deutlich zurückgegangen ist. Dagegen wird für die Länder ab dem Jahr 2058 ein spürbarer Wiederanstieg der Zahl der Versorgungsempfänger geschätzt. Dies liegt zum einen daran, dass bei den Ländern die Zahl der aktiv Bediensteten nur bis zum Jahr 2008 rückläufig war, und zwar in deutlich geringerem Maße als beim Bund. In den Folgejahren ist die Zahl der Beamten und Richter im Landesdienst dagegen wieder gestiegen. Ähnlich wie bei den Ländern ist auch bei den Gemeinden ab dem Jahr 2058 wieder ein Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger zu erwarten (vgl. Abbildung 1).

Projektion der Versorgungsausgaben

Die Grundlage für die Fortschreibung der Versorgungsbezüge bilden die durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge für das Ruhegehalt und das Witwen- und Witwergeld am 1. Januar 2018.⁵ Mit Blick auf die Versorgungsbezüge werden zwei Szenarien zu deren jährlicher Anpassung berücksichtigt: In einem Szenario (S1) wird unterstellt, dass die Versorgungsbezüge im Rahmen der Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts angepasst werden, die sich aus einer Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ergibt. In einem zweiten Szenario (S2) werden die Versorgungsbezüge jährlich mit der Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen fortgeschrieben. Da die Zahl der Erwerbstätigen langsamer zunimmt als das Produktionspotenzial, steigen die Versorgungsbezüge in S2 mit durchschnittlich 3% stärker als in S1, in dem der jahresdurchschnittliche Zuwachs bei 2,6% liegt. Die aus der Bezügeanpassung und der Zahl der Versorgungsempfänger resultierenden Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften sind in Abbildung 2 dargestellt. Die Versorgungsausgaben fallen erwartungsgemäß in sämtlichen Gebietskörperschaften im Szenario mit hohen Geburtenraten höher aus als in den Szenarien mit

Abbildung 2
Entwicklung der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften bei unterschiedlichen Bezügeanpassungen und Geburtenraten

in Mrd. Euro



Anmerkung: Fortschreibung der Versorgungsbezüge mit (S1) der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts bzw. (S2) mit der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 2016; Berechnungen und Darstellung des IWH.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: *Fachserie 14, Reihe 6.1, 2018, 69, Wiesbaden 2018*. Nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst stehen den Pensionären bzw. deren Hinterbliebenen verschiedene, von der Ursache des Ausscheidens abhängige Versorgungsbezüge zu, die in vier Kategorien zusammengefasst werden können: das Ruhegehalt, Beihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall, die Unfallfürsorge sowie die Hinterbliebenenversorgung. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit können im Folgenden nur das Ruhegehalt und das Witwen- und Witwergeld in die Projektionen einbezogen werden, die aber über 90% der Versorgungsausgaben ausmachen.

mittleren und niedrigen Geburtenraten, weil die Zahl der Beamten annahmegemäß an die Einwohnerzahl gekoppelt ist. Darüber hinaus zeigt sich, dass bei einer Bezügeanpassung gemäß der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen die Versorgungsausgaben stärker zunehmen als bei einer Kopplung der Bezügeanpassung an die Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Beim Bund sind die Versorgungsausgaben⁶ im Jahr 2058 sogar niedriger als im Jahr 2019. Im Jahr 2080 liegen sie dann – je nach Szenario – um 20% bis 100% über dem heutigen Niveau. Bei den Ländern fällt der Zuwachs der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2080 deutlich höher aus. Im optimistischen Bevölkerungsszenario (hohe Geburtenrate) und einer jährlichen Anpassung der Bezüge um die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen wären die Versorgungsausgaben im Jahr 2080 mehr als fünfmal höher als im Jahr 2019.⁷ Den stärksten Zuwachs bei den Versorgungsausgaben verzeichnen die Gemeinden, deren Ausgaben für die Beamtenversorgung sich, je nach Szenario, verfünff- bis verachtfachen.

Konsequenzen für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden

Auf den ersten Blick erweckt der kräftige Anstieg der Versorgungsausgaben insbesondere bei den Gemeinden den Eindruck, dass deren Finanzen dadurch langfristig erheblich unter Druck geraten werden. Entscheidend ist jedoch, wie sich die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Relation zu den laufenden Steuereinnahmen, aus denen die Versorgungsausgaben größtenteils finanziert werden, entwickeln. Dies kommt in der Versorgungs-Steuerquote zum Ausdruck, die den Anteil des Steueraufkommens, der für die Finanzierung der Beamtenversorgung erforderlich ist, wiedergibt. Für die Projektion des Steueraufkommens wird unterstellt, dass die Steuerquote, also die Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, über die Zeit konstant bleibt, die Steuereinnahmen also proportional zum Bruttoinlandsprodukt steigen.⁸ Abbildung 3 zeigt die Versorgungs-Steuerquoten für die verschiedenen Gebietskörperschaften aus den Szenarien mit mittlerer

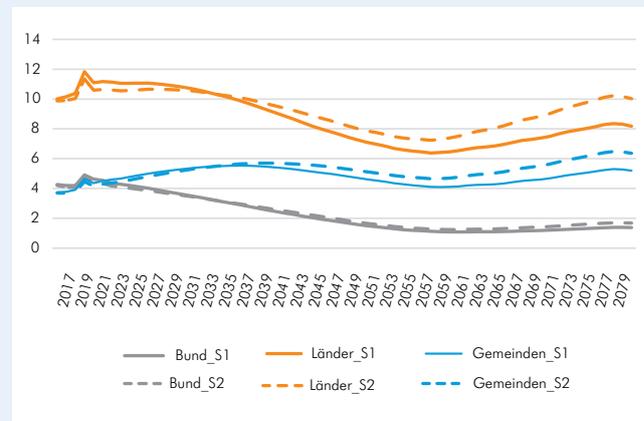
6 Einschließlich der Zuführungen zur Versorgungsrücklage.

7 Zu vergleichbaren Ergebnissen für das Land Rheinland-Pfalz vgl. etwa Jacobs, M.: Projektion Beamtenversorgung 2017–2066. *Statistische Monatshefte*, Nr. 6/2020, S. 343–354. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2020; zur Projektion der Versorgungsausgaben von Bund und Ländern vgl. z. B. Benz, T.: Ausgabenprojektion, Reform-szenarien und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. *Sozialökonomische Schriften*, Bd. 49, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2015; vgl. auch Beznoska, M.; Hentze, T.: Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu. *IW-Kurzberichte* 104/2020, Köln 2020.

8 In den Jahren 1999 bis 2019 ist die Steuerquote nahezu konstant geblieben. Kurzfristig kann die Steuerquote durchaus schwanken. Solange die kalte Progression wirkt, nimmt das Aufkommen aus der Einkommensteuer aufgrund des progressiven Tarifs überproportional zu. Allerdings wird die kalte Progression regelmäßig abgebaut, und das Aufkommen anderer Steuern, etwa der Tabak-, Strom- oder Energiesteuer, stagniert nahezu im Zeitverlauf.

Abbildung 3
Projektion der Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften bei alternativer Anpassung der Pensionen

Versorgungsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen, in %



Anmerkung: Fortschreibung der Versorgungsbezüge mit (S1) der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts bzw. (S2) mit der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Fertilität. Derzeit sind die Versorgungs-Steuerquoten bei Bund und Gemeinden deutlich niedriger als bei den Ländern. Im Projektionszeitraum gehen die Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften bis Ende der 2050er Jahre zunächst zurück.⁹ Danach nimmt die Versorgungs-Steuerquote bei allen Gebietskörperschaften wieder zu. Während der Anstieg beim Bund sehr gering ist und die Versorgungs-Steuerquote im Jahr 2080 deutlich unter dem Wert aus dem Jahr 2019 liegt, erreicht sie bei den Ländern ein ähnliches Niveau wie im Jahr 2019. Lediglich bei den Gemeinden steigt die Versorgungs-Steuerquote langfristig über das heutige Niveau an.

Fazit

Trotz einer deutlichen Zunahme der Versorgungsausgaben bleiben die Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2080 relativ stabil. Der demographische Wandel, der in den kommenden Jahren bevorsteht, schlägt sich aufgrund eher rückläufiger Verbeamtungen in den vergangenen Jahren und des für die Zukunft unterstellten konstanten Verhältnisses aktiv Bediensteter zur Gesamtbevölkerung

9 Bei den Gemeinden ist bis zum Jahr 2035 bzw. 2040 ein Anstieg zu verzeichnen, anschließend bildet sich die Versorgungs-Steuerquote auch hier bis zum Jahr 2058 wieder zurück.

in den Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften kaum nieder. Somit ist die trendmäßige Entwicklung der Versorgungsempfänger nicht vergleichbar mit den Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung. In der Gesamtbevölkerung nimmt die Zahl der über 66-Jährigen – gemäß den Bevölkerungsvorausrechnungen – bis Ende der 2030er Jahre deutlich zu und verharrt dann auf hohem Niveau. Da gleichzeitig die Bevölkerung in jüngeren Alterskohorten deutlich zurückgeht, werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in Relation zu den Einnahmen des Staates – sofern die Abgabenbelastung nicht steigt – einen deutlich steigenden Trend aufweisen.¹⁰ Folglich steht die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des demographischen Wandels, ebenso wie die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, vor deutlich größeren Herausforderungen als die Gebietskörperschaften infolge der Pensionslasten.



Professor Dr. Oliver Holtemöller

Stellvertretender Präsident,
Leiter der Abteilung Makroökonomik

Oliver.Holtemoeller@iwh-halle.de



Dr. Götz Zeddies

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Abteilung Makroökonomik

Goetz.Zeddies@iwh-halle.de

¹⁰ Vgl. *Holtemöller, O.; Schult, C.; Zeddies, G.*: Zu den rentenpolitischen Plänen im Koalitionsvertrag 2018 von CDU, CSU und SPD: Konsequenzen, Finanzierungsoptionen und Reformbedarf, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 67 (3), 2018, 247-265.