ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Holtemöller, Oliver; Zeddies, Götz

Research Report

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

IWH Technical Reports, No. 2/2021

Provided in Cooperation with:
Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Holtemöller, Oliver; Zeddies, Götz (2021) : Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, IWH Technical Reports, No. 2/2021, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale)

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/235137

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Halle Institute for Economic Research
Member of the Leibniz Association

IWH Technical Reports

No. 2/2021

Mai 2021

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

Methodik und Modell

Oliver Holtemöller, Götz Zeddies

Kontakt:
Professor Dr. Oliver Holtemöller
Tel +49 345 77 53 800
Fax +49 345 77 53 799
E-mail: oliver.holtemoeller@iwh-halle.de

Autoren:
Oliver Holtemöller
Götz Zeddies

Herausgeber:
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Geschäftsführender Vorstand:
Professor Reint E. Gropp, Ph.D.
Professor Dr. Oliver Holtemöller
Professor Michael Koetter, Ph.D.
Dr. Tankred Schuhmann

Hausanschrift:
Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postanschrift:
Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweis:
Oliver Holtemöller, Götz Zeddies: Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080. IWH Technical Report 2/2021. Halle (Saale) 2021.

ISSN 2365-9076

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

Zusammenfassung

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 weiter 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. Es zeigt sich, dass die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften zwar ansteigen, die Versorgungs-Steuerquote insgesamt allerdings relativ stabil bleibt. Da die Zahl der Versorgungsempfänger bei Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2080 kaum zunehmen und beim Bund sogar zurückgehen wird, stehen die Gebietskörperschaften infolge der Pensionslasten vor weitaus kleineren finanziellen Herausforderungen als die gesetzliche Rentenversicherung angesichts des wachsenden Anteils der Rentenempfänger an der Gesamtbevölkerung.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 5
2 Rechtlicher Rahmen der Beamtenversorgung in Deutschland 5
3 Projektion der Versorgungsausgaben 5
3.1 Verwendete Methodik 5
3.2 Annahmen und Datengrundlagen der Projektionen 6
3.3 Projektion der Versorgungsempfänger 7
3.4 Projektion der Ausgaben 10
4 Konsequenzen für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden 12
5 Fazit 13
Literaturverzeichnis 14

1 Einleitung

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 weiter 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.

2 Rechtlicher Rahmen der Beamtenversorgung in Deutschland

Nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst stehen den Pensionären bzw. deren Hinterbliebenen in Deutschland verschiedene, von der Ursache des Ausscheidens abhängige Versorgungsbezüge zu, die in vier Kategorien zusammengefasst werden können: Das Ruhegehalt, die Hinterbliebenenversorgung, Beihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall sowie die Unfallfürsorge. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit können im Folgenden nur das Ruhegehalt und die Hinterbliebenenversorgung bzw. das Witwen- und Witwergeld in die Projektionen einbezogen werden. Diese machen jedoch über 90% der Ausgaben im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung aus. Die Regelungen zum Anspruch auf Versorgungsbezüge unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland im Detail. Mit Blick auf das Ruhegehalt ist allerdings eine schrittweise Anhebung der allgemeinen Altersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 beim Bund und in allen Bundesländern – mit Ausnahme Berlins – einheitlich festgelegt.[1] Allerdings gelten für bestimmte Berufsgruppen besondere Altersgrenzen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu stellen. Die Höhe des Ruhegehalts ist abhängig von der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit und beträgt nach 40 Dienstjahren derzeit maximal 71,75% der in den letzten zwei Jahren vor der Pensionierung erhaltenen Dienstbezüge. Die Hinterbliebenenversorgung für Ehepartner, eingetragene Lebenspartner und Kinder eines verstorbenen Beamten ist unabhängig davon, ob der Beamte bereits während seiner aktiven Dienstzeit oder im Ruhestand verstorben ist. Die Gesundheitsausgaben der Beamten sowie ihrer Ehepartner und Kinder werden während der aktiven Dienstzeit zu mindestens 50% von der staatlichen Beihilfe übernommen, im Pensionsalter dann für Pensionäre und deren Ehepartner in der Regel zu 70%.

3 Projektion der Versorgungsausgaben

3.1 Verwendete Methodik

Die Projektion der Versorgungsausgaben erfordert die Kenntnis der künftigen Zahl an Versorgungsempfängern. Diese werden mit Hilfe der Kohorten-Komponenten-Methode, einer gängigen Methode für Bevölkerungsvorausberechnungen, ermittelt. Dieses Verfahren besitzt deutliche Vorteile etwa gegenüber einer Trendextrapolation, weil bei der Kohorten-Komponenten-Methode die Zusammensetzung der Gruppe der Versorgungsempfänger im Zeitablauf auf Basis wichtiger Determinanten berücksichtigt werden kann. So wird im ersten Schritt jeder Jahrgang von Versorgungsempfängern (Kohorte) mit Hilfe altersspezifischer Überlebenswahrscheinlichkeiten fortgeschrieben und anschließend um zu- bzw. abwandernde Personen, etwa durch Pensionierungen oder Invalidität,

[1] In Berlin verbleibt nach der derzeit geltenden Rechtslage die Regelaltersgrenze der Beamten bei 65 Jahren.

bereinigt. Letztendlich wird jedes betrachtete Jahr um Neueinstellungen ergänzt, die den ‚Geburten' in Bevölkerungsvorausberechnungen entsprechen. Somit erlaubt die Kohorten-Komponenten-Methode, altersspezifische Unterschiede in der Mortalität, Fertilität und Invalidität im Zeitablauf zu berücksichtigen.[2]

Um die künftigen Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden quantifizieren zu können, soll mit Hilfe der Kohorten-Komponenten-Methode die Zahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2080 projiziert werden. Dies geschieht ausgehend vom Bestand an aktiv Bediensteten und Versorgungsempfängern im Basisjahr 2016.

3.2 Annahmen und Datengrundlagen der Projektionen

Für die Komponente ‚Sterbefälle', also die Mortalität, werden im Folgenden 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 Anwärtern, Rentnern, Invaliden, Hinterbliebenen und sozioökonomischen Lebensumständen ausgewiesen werden. Weder in den Sterbetafeln des Statistischen Bundesamtes noch in den Heubeck-Richttafeln sind allerdings Sterbewahrscheinlichkeiten nur für die Beamtenpopulation enthalten. Für die hier vorgenommenen Projektionen erweist sich dies als Problem, weil Beamte eine höhere Lebenserwartung haben als die übrige Bevölkerung.[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.[4] 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. Aufgrund dieser Tatsache wurden die in den Heubeck-Richttafeln enthaltenen Sterbewahrscheinlichkeiten für Beamte bzw. Pensionäre, die zwischen 26 und 90 Jahre alt sind, nach unten angepasst.

Die in den Bevölkerungsvorausberechnungen enthaltene Komponente ‚Geburten' entspricht bei der Projektion der aktiv bediensteten Beamten, die später zu Versorgungsempfängern werden, der Wiederbesetzung freiwerdender Stellen. 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 folgen, sodass das Verhältnis der aktiv Bediensteten zur Bevölkerung konstant bleibt. Die jährlichen Bevölkerungszahlen werden den Bevölkerungsvorausberechnungen der Vereinten Nationen (UN) entnommen. Während die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes lediglich bis zum Jahr 2060 reichen, decken die der UN den Zeitraum bis zum Jahr 2100 ab. Allerdings sind die angegebenen Werte nur in Fünf-Jahres-Schritten ausgewiesen, sodass sie für die angestrebte jährliche Betrachtung interpoliert werden müssen.

In der Komponente ‚Wanderungssaldo', die bei Bevölkerungsvorausberechnungen die Netto-Migration aus dem Ausland abbildet, sind bei der Projektion der aktiv bediensteten Beamten bzw. der Versorgungsempfänger jegliche nicht mortalitätsbedingten Bestandsänderungen enthalten. Dies betrifft die verschiedenen Formen des Eintritts in den Ruhestand bzw. des Ausscheidens aus dem aktiven Dienst. Sobald ein Bediensteter den Status eines Versorgungsempfängers erreicht, wechselt er von der Gruppe der aktiv Bediensteten in die Gruppe der Versorgungsempfänger. Grundsätzlich ist dies beim Erreichen der allgemeinen Altersgrenze der Fall. Ein Teil der Beamten

---

[2] Vgl. *Bowles, Zuchandke* (2012), 5 f.

[3] Vgl. *Himmelreicher, R.; Sewöster, D.; Scholz, R.; Schulz, A.* (2008), 274-280. – Vgl. *Luy, M.; Wegener-Siegmundt, C.; Wiedemann A.; Spijker, J.* (2015), 399-436. – Vgl. *Altis, A.; Zur Nieden, F.* (2017), 113-123.

[4] Vgl. *Altis, A.; Zur Nieden, F.* (2017), 116.

tritt jedoch vorzeitig in den Ruhestand. Daten über die Wahrscheinlichkeiten des Auftretens von Dienstunfähigkeit und vorzeitigem Ruhestand liefern die Richttafeln von Heubeck.

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. Mit Blick auf die Lebenserwartung der Hinterbliebenen wird unterstellt, dass eine mit einem Beamten oder einer Beamtin verheiratete Person keine vom Ehepartner abweichende Lebenserwartung aufweist. Folglich werden die Sterbewahrscheinlichkeiten der Hinterbliebenen zwischen dem 16. und dem 90. Lebensjahr ebenfalls nach unten angepasst. Ein möglicher gesünderer Lebensstil der Beamten, der vermutlich deren höhere Lebenserwartung begünstigt, dürfte sich auch auf den Ehepartner oder die Ehepartnerin übertragen. Da auch bezüglich des Alters der Hinterbliebenen keine Informationen vorliegen, wird ein identisches Alter der Ehe- bzw. Lebenspartner unterstellt.[5]

3.3 Projektion der Versorgungsempfänger

Im Folgenden werden die Versorgungsempfänger sowie die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2080 für drei verschiedene Fertilitätsvarianten[6] und getrennt für Bund, Länder und Gemeinden ermittelt. Wie bereits in Kapitel 3.2 dargelegt, wird in der Projektion der aktiv Bediensteten unterstellt, dass deren Verhältnis zum Rest der Bevölkerung konstant bleibt. Aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs hat dies zur Konsequenz, dass auch die Zahl der Beamten, Richter und Soldaten abnimmt. Die Fortschreibung der aktiv Bediensteten ist folglich für Bund, Länder und Gemeinden identisch. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung bis zum Jahr 2080. Da selbst im Falle hoher Geburtenzahlen die Einwohnerzahl Deutschlands in den kommenden Jahren sinken wird, geht auch die Zahl der aktiv Bediensteten in sämtlichen Fertilitätsvarianten bis zum Jahr 2045 zurück. Während im Szenario hoher Geburtenzahlen im Jahr 2080 die Zahl der aktiv Bediensteten wieder das Niveau des Jahres 2019 erreicht, geht im pessimistischen Szenario mit niedriger Geburtenrate die Zahl der Beamten und Richter in Deutschland bis zum Jahr 2080 um 40% zurück.

Für die künftige Zahl der Versorgungsempfänger sind, neben der Zahl der aktiv Bediensteten, zunächst auch noch die Neueinstellungen der Vergangenheit ausschlaggebend, die bei Bund, Ländern und Gemeinden durchaus unterschiedlich verliefen. Mit Hilfe des Bestandes der aktiv Bediensteten, deren Altersstruktur, der für die Zukunft erwarteten Neueinstellungen entsprechend der Bevölkerungsentwicklung und mit Hilfe der den Heubeck-Richttafeln entnommenen Sterblichkeits-, Invalidisierungs- und Verheiratungswahrscheinlichkeiten nach Alterskohorten kann die Zahl der Versorgungsempfänger für Bund, Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2080 projiziert werden. Die Ergebnisse sind in Abbildung 2 dargestellt.

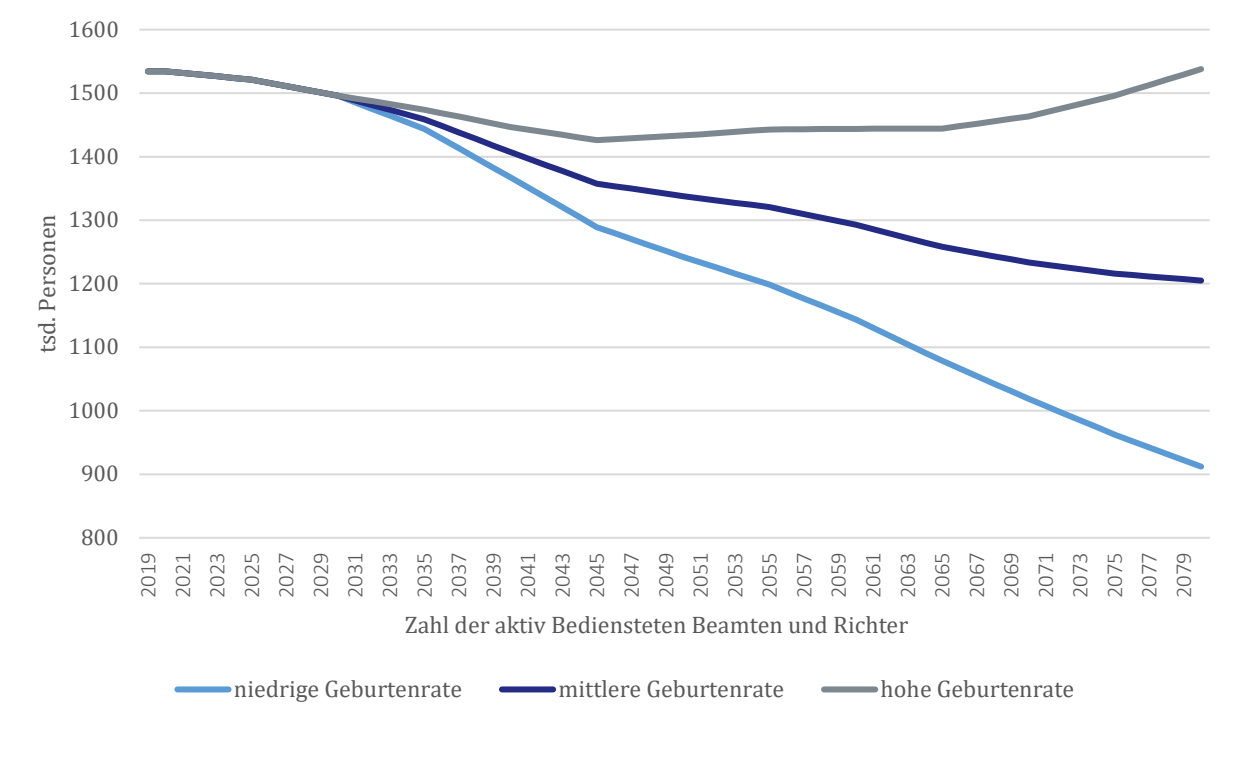
[5] Tatsächlich liegen bezüglich der Hinterbliebenen keine Informationen zu deren Erwerbsstatus vor. Somit ist auch nicht bekannt, inwiefern Hinterbliebene selbst einen Beamtenstatus und demzufolge eine höhere Lebenserwartung haben

[6] 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.

Abbildung 1

Entwicklung der aktiv bediensteten Beamten und Richter in Deutschland bei unterschiedlichen Geburtenraten

in tausend Personen



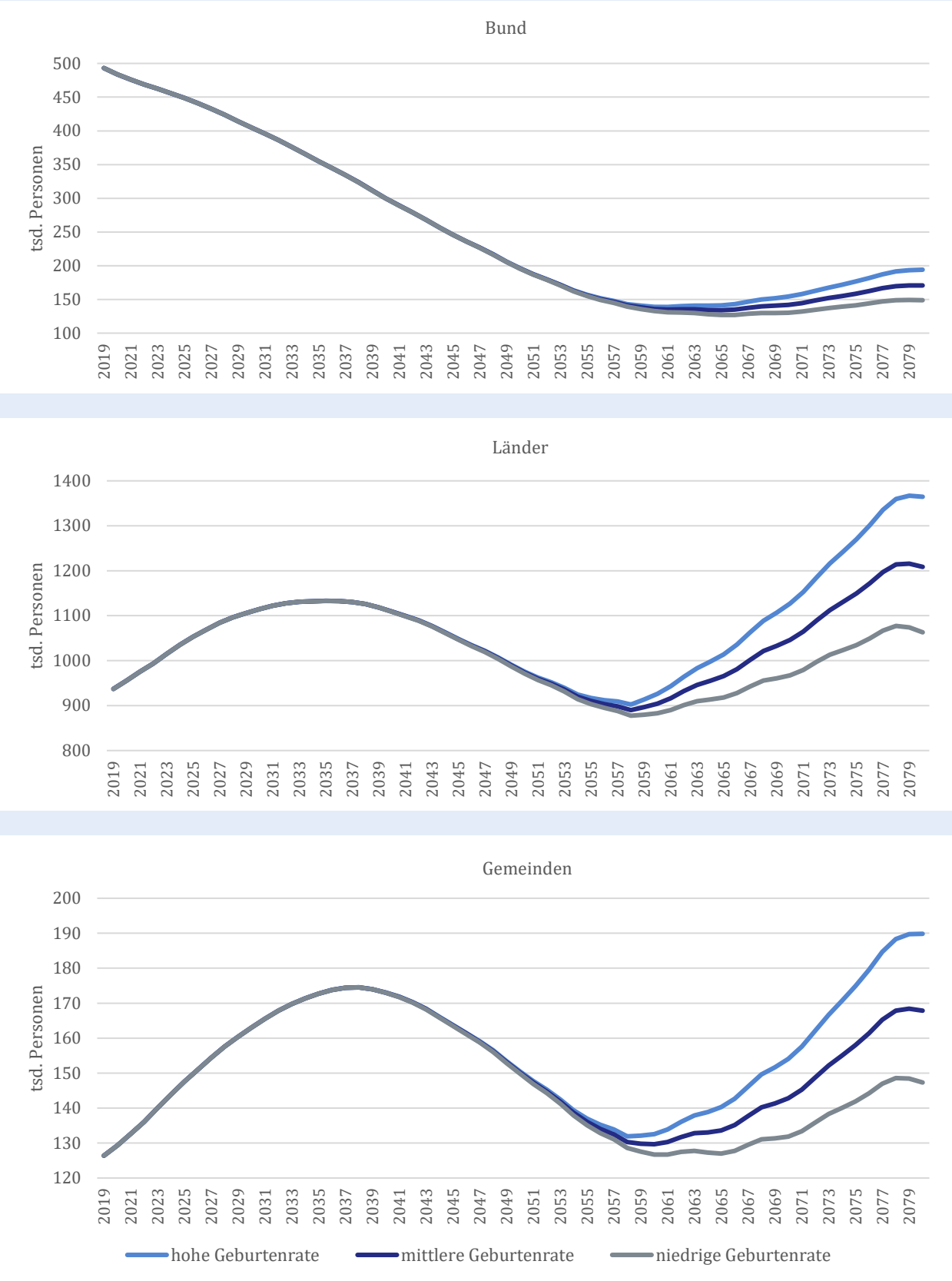
Quellen: Statistisches Bundesamt 2017, Berechnungen und Darstellung des IWH.

Beim Bund wird die Zahl der Versorgungsempfänger in den kommenden Jahrzehnten, unabhängig von der Entwicklung der Geburtenzahlen in Deutschland, deutlich zurückgehen. Dies ist dadurch begründet, dass beim Bund seit dem Jahr 2000 die Zahl der beschäftigten Beamten und Richter, auch infolge der Privatisierung der ehemaligen Bundespost und der ehemaligen Bundesbahn Mitte der 1990er Jahre, deutlich zurückgegangenen ist. Erst seit dem Jahr 2015 ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Bei den Ländern stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Mit Ausnahme des Szenarios mit niedriger Geburtenrate ist für die Ländergesamtheit bis zum Jahr 2058 zwar zunächst ein Rückgang, danach dann aber ein spürbarer Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger zu erwarten. Dies ist zum einen dadurch begründet, dass bei den Ländern, anders als beim Bund, die Zahl der bediensteten Beamten und Richter nur bis zum Jahr 2008 rückläufig war, und zwar in deutlich geringerem Maße. 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.

Abbildung 2

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.

3.4 Projektion der Ausgaben

Im Folgenden sollen aus den Projektionen der Versorgungsempfänger die Versorgungsausgaben abgeleitet werden. Für diese ist, neben der Zahl der Versorgungsempfänger, die Höhe der Versorgungsbezüge relevant. Zur Entwicklung der Versorgungsbezüge müssen zunächst Annahmen getroffen werden. Die Grundlage für die Fortschreibung der Versorgungsbezüge bilden die durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge für das Ruhegehalt und das Witwen- und Witwergeld am 1. Januar 2018, die für den Bundes- und Länderbereich vorliegen.[7] Die jährliche Anpassung der Versorgungsbezüge erfolgt in zwei Varianten. In einem ersten Szenario (S1) wird unterstellt, dass die Versorgungsbezüge im Rahmen der Zuwachsrate 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 Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen fortgeschrieben.

Die aus der Bezügeanpassung und der Zahl der Versorgungsempfänger resultierenden Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften sind in Abbildung 3 dargestellt. Die Versorgungsausgaben fallen erwartungsgemäß in sämtlichen Gebietskörperschaften im Szenario mit hohen Geburtenraten höher aus als in den Szenarien mit 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 Zuwachsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Dies geht darauf zurück, dass aufgrund des unterstellten Bevölkerungsrückgangs das nominale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Zeitraum von 2019 bis 2080 im Durchschnitt um 3,0% und damit stärker zunimmt als das nominale Bruttoinlandsprodukt, dessen durchschnittlicher jährlicher Zuwachs sich im genannten Zeitraum auf 2,6% beläuft.

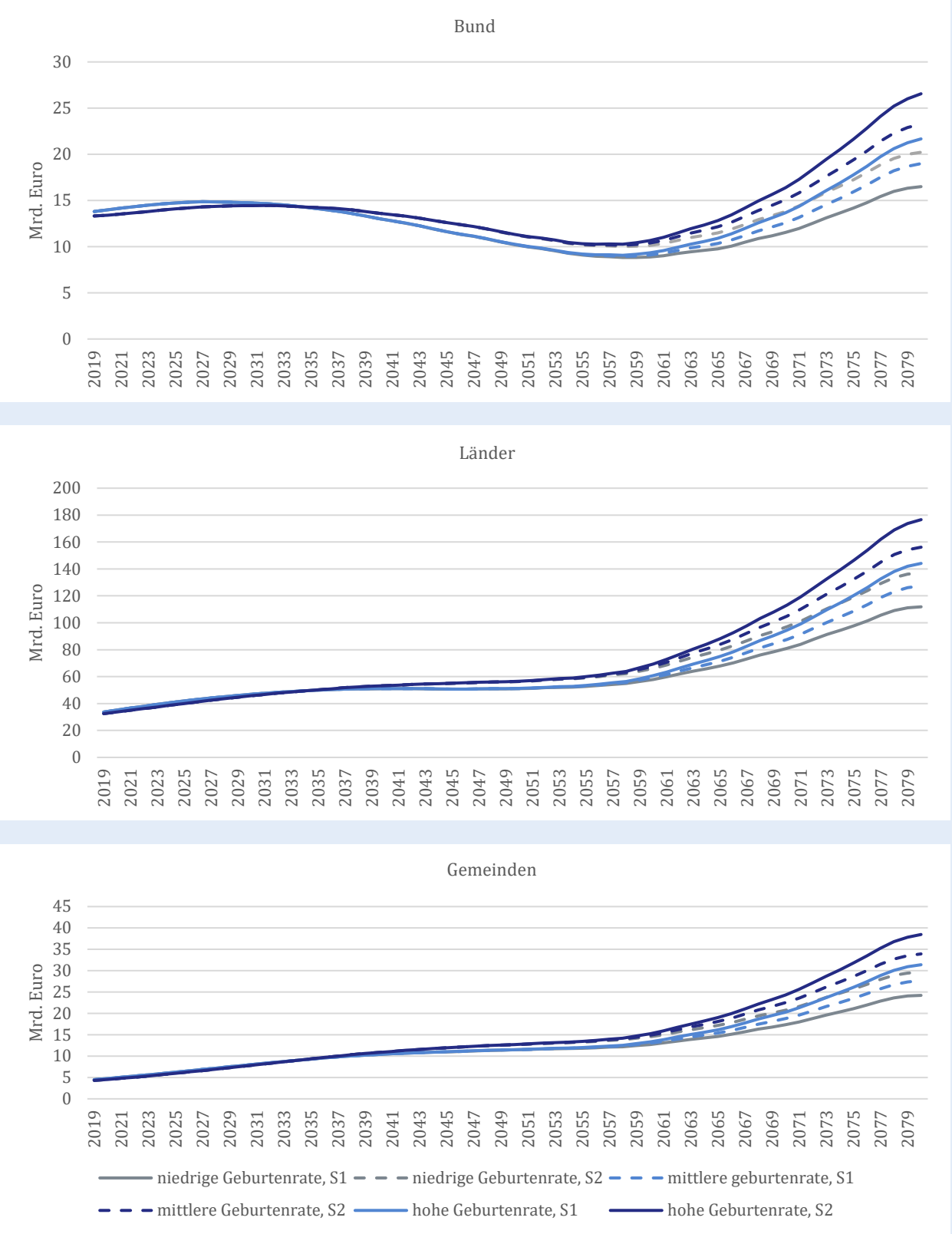
Beim Bund fiele der Anstieg der Versorgungsausgaben – einschließlich der Zuführungen zur Versorgungsrücklage – bis zum Jahr 2080 am geringsten aus. Während die Versorgungsausgaben im Jahr 2058 beim Bund, trotz jährlicher Bezügeanpassungen, sogar geringer wären als im Jahr 2019, lägen sie im Jahr 2080 – je nach Szenario – um 20 bis 100% über dem heutigen Niveau. Bei den Ländern fiele der Zuwachs der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2080 deutlich höher aus. Im pessimistischen Bevölkerungsszenario (niedrige Geburtenrate) wären die Versorgungsausgaben der Länder im Jahr 2080 – bei einer jährlichen Bezügeanpassung in Höhe der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts – mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2019. Im optimistischen Bevölkerungsszenario (hohe Geburtenrate) und einer jährlichen Anpassung der Bezüge um die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen wären die Versorgungsausgaben im Jahr 2080 mehr als fünfmal höher als im Jahr 2019. Den stärksten Zuwachs bei den Versorgungsausgaben verzeichnen allerdings die Gemeinden. Hier würden sich die Ausgaben für die Beamtenversorgung, je nach Szenario, verfünf- bis verachtfachen.

[7] Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2018).

Abbildung 3

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. mit (S2) der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Darstellung des IWH.

4 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 Haushalte dadurch langfristig erheblich unter Druck geraten. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass auch die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften mit dem hier unterstellten kontinuierlichen Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts zunehmen werden. Entscheidend ist demnach, wie sich die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Relation zu deren laufenden Steuereinnahmen, aus denen die Versorgungsausgaben finanziert werden, entwickeln. Dies kommt in der Versorgungs-Steuerquote zum Ausdruck, die den Anteil des Steueraufkommens, der für die Finanzierung der Beamtenversorgung verausgabt wird, wiedergibt. Zur Berechnung der Versorgungs-Steuerquote ist eine Projektion des Steueraufkommens bis zum Jahr 2080 erforderlich. Es 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] Die daraus resultierenden Versorgungs-Steuerquoten für die verschiedenen Gebietskörperschaften sind in Abbildung 4 dargestellt. In die Abbildung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit lediglich die Versorgungsausgaben aus den Szenarien mit mittlerer Fertilität eingeflossen.[9]

Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, sind die Versorgungs-Steuerquoten bei Bund und Gemeinden derzeit deutlich niedriger als bei den Ländern. Im Projektionszeitraum gehen die Versorgungs-Steuerquoten bei Bund und Ländern bis Ende der 2050er Jahre zunächst zurück. 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 2060er und 2070er Jahren nimmt die Versorgungs-Steuerquote dann 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 nahezu ein ähnliches Niveau wie im Jahr 2019. Lediglich bei den Gemeinden steigt die Versorgungs-Steuerquote langfristig über das heutige Niveau an, wenn auch nur leicht. Somit gibt die langfristige Entwicklung selbst bei Ländern und Gemeinden aufgrund der Tatsache, dass die Zahl der Versorgungsempfänger – je nach Szenario – nicht oder nur geringfügig zunimmt, insgesamt keinen Anlass zur Sorge. Gleichwohl kann der Übergang zur doppischen Haushaltsführung, in der für zukünftige Versorgungsausgaben bereits heute Rückstellungen gebildet werden müssen, insbesondere für die Gemeinden schon jetzt eine Herausforderung darstellen.

---

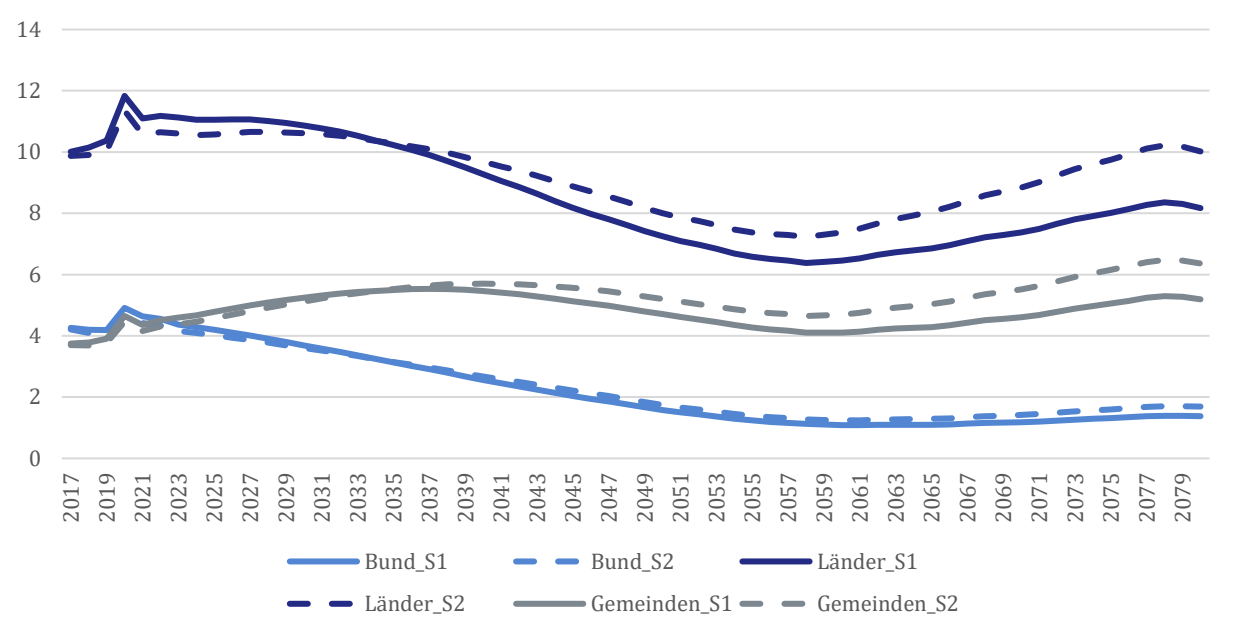
[8] In den vergangenen 25 Jahren ist die Steuerquote nahezu konstant geblieben. Kurzfristig kann die Steuerquote durchaus schwanken. Solange die kalte Progression wirkt, nimmt das Aufkommen aus der Einkommensteuer aufgrund des progressiven Tarifs überproportional zu. Die Einnahmen aus anderen Steuern stagnieren jedoch nahezu im Zeitverlauf, so etwa die Einnahmen aus der Energie-, der Strom- oder der Tabaksteuer. Sofern zudem die Mehreinnahmen aus der kalten Progression von Zeit zu Zeit durch Tarifkorrekturen zurückgegeben werden, sollte die Steuerquote langfristig in etwa konstant bleiben.

[9] Bei geringerer bzw. höherer Fertilität wären aufgrund der Annahme, dass die Zahl der aktiv Bediensteten in einem konstanten Verhältnis zur Gesamtbevölkerung steht, auch die Versorgungsausgaben geringer bzw. höher. Allerdings ginge eine geringere bzw. höhere Bevölkerungszahl auch mit einem geringeren bzw. höheren Produktionspotenzial einher, sodass im Szenario mit niedriger Fertilität die Steuereinnahmen geringer und im Szenario mit höherer Fertilität die Steuereinnahmen höher ausfielen als im gewählten Szenario. Folglich sollte eine veränderte Fertilität nur einen relativ geringen Einfluss auf die Versorgungs-Steuerquoten haben

Abbildung 4

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. mit (S2) der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen.

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

5 Fazit

Obwohl die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in den kommenden Jahren teilweise deutlich zunehmen werden, bleibt die Versorgungs-Steuerquote insgesamt bis zum Jahr 2080 relativ stabil. Der demographische Wandel, der sich in den kommenden Jahren verfestigen wird, schlägt sich aufgrund eher rückläufiger Verbeamtungen in den vergangenen Jahren und des für die Zukunft unterstellten konstanten Verhältnisses aktiv Bediensteter zur Gesamtbevölkerung in den Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften kaum nieder. Die trendmäßige Entwicklung der Versorgungsempfänger ist nicht vergleichbar mit den Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung. In der Gesamtbevölkerung nimmt die Zahl der über 66-Jährigen – gemäß den Bevölkerungsvorausberechnungen – bis Ende der 2030er Jahre deutlich zu und verharrt dann auf hohem Niveau. Da gleichzeitig die Bevölkerung in jüngeren Alterskohorten deutlich zurückgeht, dürften 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 finanziellen Herausforderungen als die Gebietskörperschaften infolge der Pensionslasten, weil die Zahl der Versorgungsempfänger bei Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2080 kaum zunehmen, beim Bund sogar zurückgehen wird.

[10] Vgl. *Holtemöller, Schult, Zeddies* (2018).

Literaturverzeichnis

Altis, A.; Zur Nieden, F.: Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten – Befunde und Auswirkungen auf künftige Versorgungsausgaben, in: WISTA, Nr. 2/2017, 2017.

Bowles, D.; Zuchandke, A.: Entwicklung eines Modells zur Bevölkerungsprojektion – Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung bis 2060. Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Diskussionspapier, 499. Hannover, 2012.

Himmelreicher, R.; Sewöster, D.; Scholz, R.; Schulz, A.: Die ferne Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 5/2008, 2008.

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 3/2018, 2018.

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, No. 4, 2015.

Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 6.1, S. 69, Wiesbaden, 2018.

Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820
www.iwh-halle.de

ISSN: 2365-9076

Leibniz
Association