

6. Entwicklung der Beamtenpopulation

Ausgangspunkt für die Projektion der Beamtenpopulation des Bundes und der 16 Bundesländer ist die Altersverteilung der aktiven Beamten und Pensionäre im Basisjahr 2009, wie sie in Abbildung 26 veranschaulicht wird. Analysiert man die Struktur, fällt die hohe Anzahl der männlichen Beamten über 50 Jahre auf, die innerhalb der kommenden Jahre in den Ruhestand eintreten werden. Bei den Frauen sind die Lebensalter zwischen 35 und 40 Jahren sowie ab 53 Jahren besonders stark ausgeprägt. Zur Fortschreibung der Beamtenpopulation des Bundes wird auf die gesamtdeutsche Sterbetafel 2008/10 des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen, bei den 16 Bundesländern finden landesspezifische Sterbetafeln Anwendung. Leider werden keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht, obwohl diese existieren. Aufgrund der vorliegenden Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass die Sterbewahrscheinlichkeit unter und die Lebenserwartung von Beamten über den Werten der Gesamtbevölkerung liegen.¹⁷⁴

Für die Vorausberechnung der Beamtenpopulation bis zum Jahr 2050 und die Projektion der zukünftigen Pensionslasten wird von einer fernen Lebenserwartung von 88 Jahren bei Frauen und 83,5 Jahren bei Männern ausgegangen.¹⁷⁵ Die Projektion beschränkt sich auf die im Basisjahr 2009 vorhandenen Beamten, auf einen Neuzugang wird verzichtet. Zum einen spielt die Höhe der jährlichen Verbeamtungen für die Berechnung der zukünftigen Pensionslasten so gut wie keine Rolle. Denn die Beamten, die im Jahr 2009 und in den Folgejahren eingestellt werden, erreichen bis zum Jahr 2050 nur in geringem Umfang überhaupt das Pensionsalter bzw. treten in den vorzeitigen Ruhestand. Die Versorgungsausgaben der kommenden 40 Jahre hängen vielmehr entscheidend von der aktuellen Beamtenpopulation ab, die mit Hilfe der Projektion fortgeschrieben wird. Durch die Beschränkung auf die vorhandenen Beamten soll der Umfang der durch die Verbeamtungen der vergangenen Jahrzehnte eingegangenen Versorgungszusagen aufgezeigt werden. Zudem erweist sich die Abschätzung einer zukünftigen Wiederbesetzungsquote für pensionierte Beamte aufgrund zahlreicher Einflussfaktoren als schwierig. Formal basiert die Bevölkerungsprojektion auf einer diskreten und deterministischen Formulierung der Kohorten-Komponenten-Methode.¹⁷⁶ Die Entwicklung der Überlebensraten er-

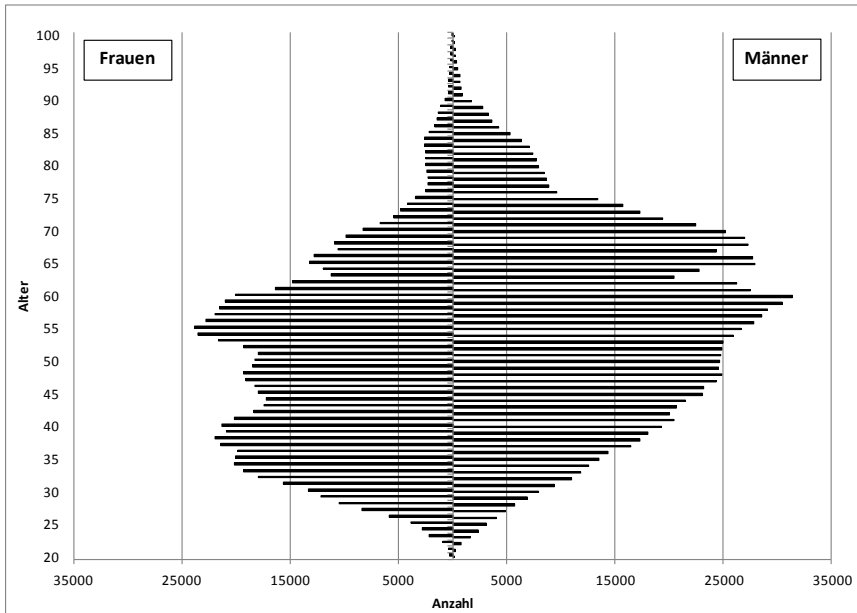
174 Vgl. Himmelreicher et al. (2008), S. 274ff., der für einen 65-jährigen Pensionär gegenüber einem entsprechenden Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung eine um zwei Jahre höhere Restlebenserwartung ausweist.

175 Die entspricht auch der Annahme der Basisvariante der 12. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2050.

176 Für eine detaillierte Beschreibung des demographischen Modells vgl. Bonin (2001), S. 245ff.

folgt durch eine exponentielle Anpassung der Werte der jeweiligen Sterbetafel im Basisjahr.¹⁷⁷

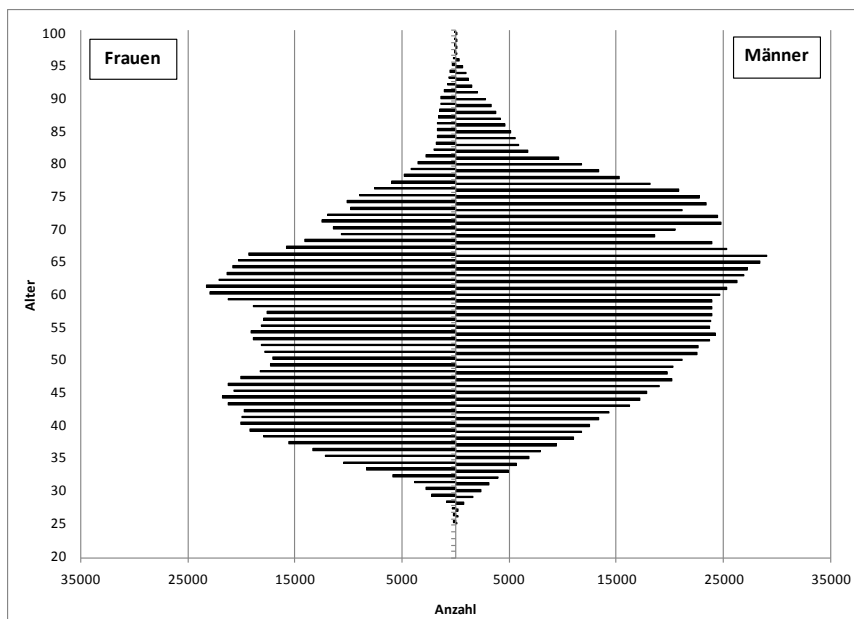
Abbildung 26: Altersstruktur der Beamten von Bund und Ländern im Jahr 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Abbildung 27 stellt die Situation im Jahr 2015 dar. Die kohortenstarken Jahrgänge beider Geschlechter sind entweder schon in den Ruhestand gegangen oder stehen kurz davor. Während es im Jahr 2009 345.400 männliche und 122.600 weibliche Beamte gab, die 65 Jahre und älter waren, hat sich diese Zahl nun auf 400.800 bzw. 191.400 erhöht. Von den 1,96 Mio. Beamten des Basisjahres sind noch 1,81 Mio. vorhanden. Zehn Jahre später sind, wie Abbildung 28 veranschaulicht, die kohortenstarken männlichen und weiblichen Jahrgänge alle in den Ruhestand eingetreten. Deutlich erkennbar ist ein Teil der im Basisjahr großen Männerjahrgänge bereits verstorben: Von der Ausgangspopulation des Jahres 2009 in Höhe von 1,96 Mio. sind noch 1,51 Mio. Personen vorhanden, davon sind 447.700 Männer und 328.800 Frauen über 65 Jahre alt. Im Vergleich zum Basisjahr hat sich die Zahl der Pensionärinnen über 65 Jahre damit um den Faktor 2,7 erhöht. Auffällig ist der Zuwachs bei der

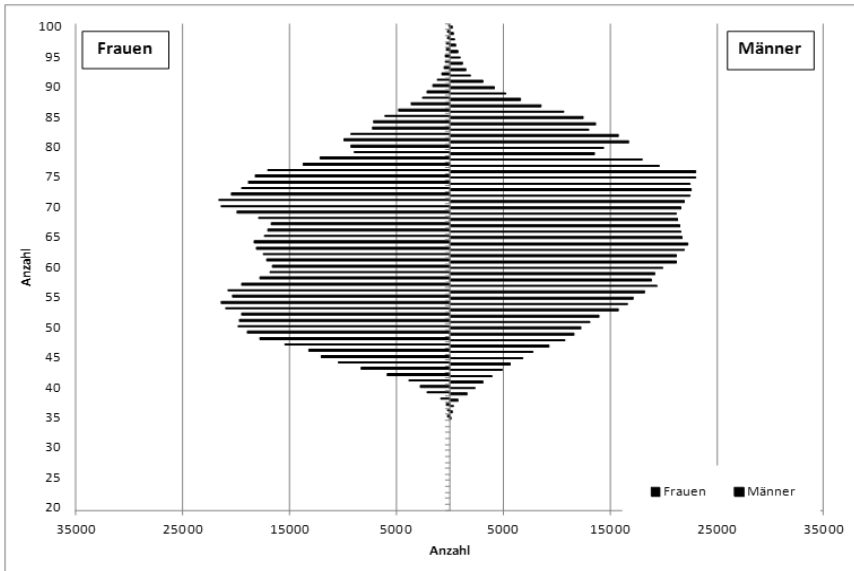
177 Vgl. Bonin (2001), S. 248.

Abbildung 27: Altersstruktur der Beamten von Bund und Ländern im Jahr 2015

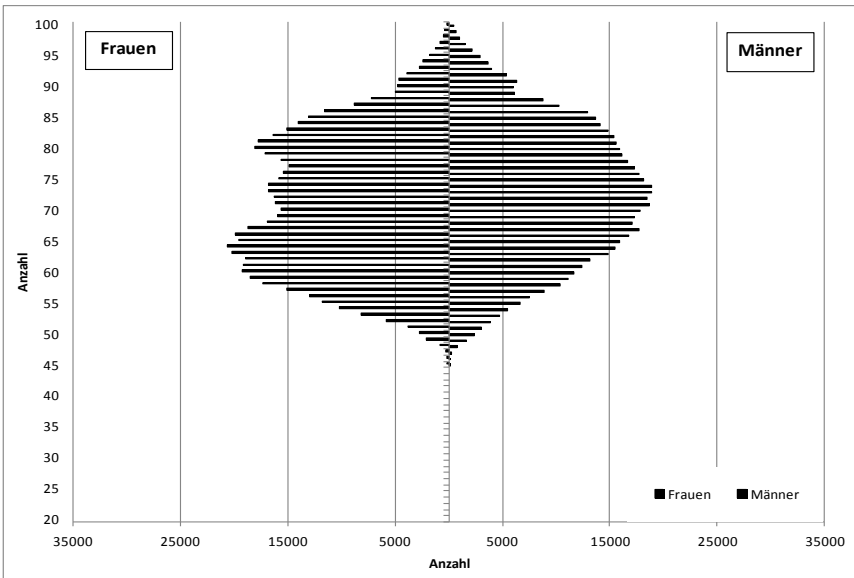
Quelle: Eigene Berechnungen

Gruppe der über 80-Jährigen. Gab es im Jahr 2009 noch 62.100 männliche und 23.300 weibliche Ruhegehaltsempfänger über 80 Jahre, liegt dieser Wert nun bereits bei mehr als 132.000 bzw. 68.000, was einem Wachstum um den Faktor 2,1 bzw. 2,9 entspricht.

Im Jahr 2035 ist die Zahl der aus der Bestandspopulation noch lebenden männlichen Ruhestandsbeamten über 65 Jahre auf 425.000 zurückgegangen, während die entsprechende weibliche Altersgruppe noch einmal auf 402.300 gestiegen ist (Abbildung 29). Die Zahl der über 80-jährigen Männer ist auf 161.500 gewachsen, die der Frauen auf 150.700, was gegenüber dem Basisjahr einer Steigerung um den Faktor 2,6 bzw. 6,5 entspricht. Berücksichtigt man, dass die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, ab diesem Alter signifikant ansteigt, wird dies für die staatlichen Beihilfezahlungen, wie in Kapitel 9 noch aufgezeigt werden wird, eine Kostenexplosion bedeuten, zumal Frauen gegenüber Männern eine signifikant höhere Restlebenserwartung aufweisen. Von im Basisjahr 2009 vorhandenen aktiven Beamten und Pensionären sind 2035 noch 1,17 Mio. am Leben.

Abbildung 28: Altersstruktur der Beamten von Bund und Ländern im Jahr 2025

Quelle: Eigene Berechnungen

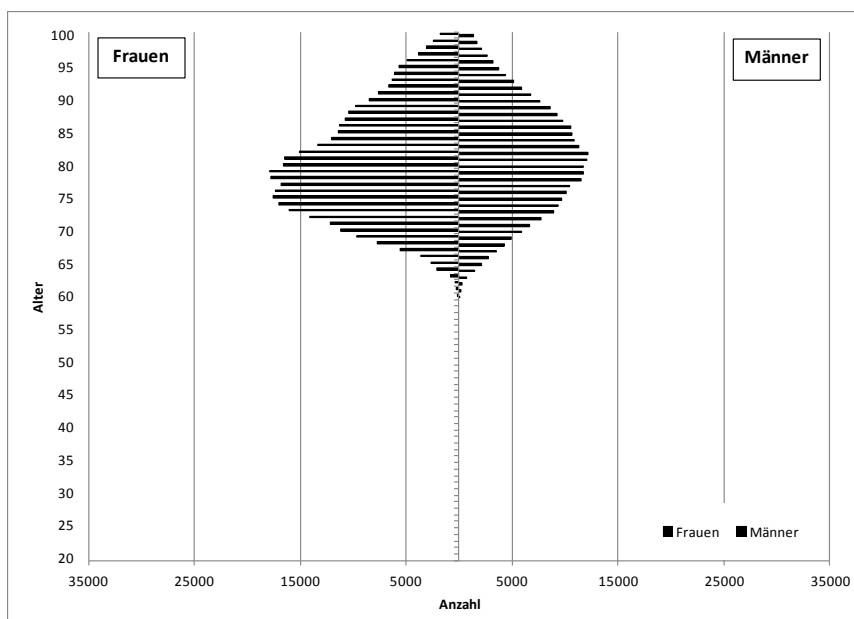
Abbildung 29: Altersstruktur der Beamten von Bund und Ländern im Jahr 2035

Quelle: Eigene Berechnungen

Tobias Benz - 9783631646113

Im Jahr 2050 sind, wie in Abbildung 30 zu erkennen ist, die im Basisjahr 2009 kohortenstarken Jahrgänge der über 50-Jährigen zu einem großen Teil verstorben. Von der Ausgangspopulation haben bis zum jetzigen Zeitpunkt 638.800 Personen überlebt, was einem knappen Drittel entspricht. Von den im Jahr 2009 vorhandenen Beamten haben nun so gut wie alle das Ruhestandsalter erreicht: 261.000 Männer und 371.300 Frauen sind 65 Jahre und älter, 151.400 Männer und 184.100 Frauen der Bestandspopulation sind über 80 Jahre alt. Die Menge der über 80-jährigen Beamtinnen ist damit gegenüber dem Basisjahr um den Faktor 7,8 gewachsen.

Abbildung 30: Altersstruktur der Beamten von Bund und Ländern im Jahr 2050



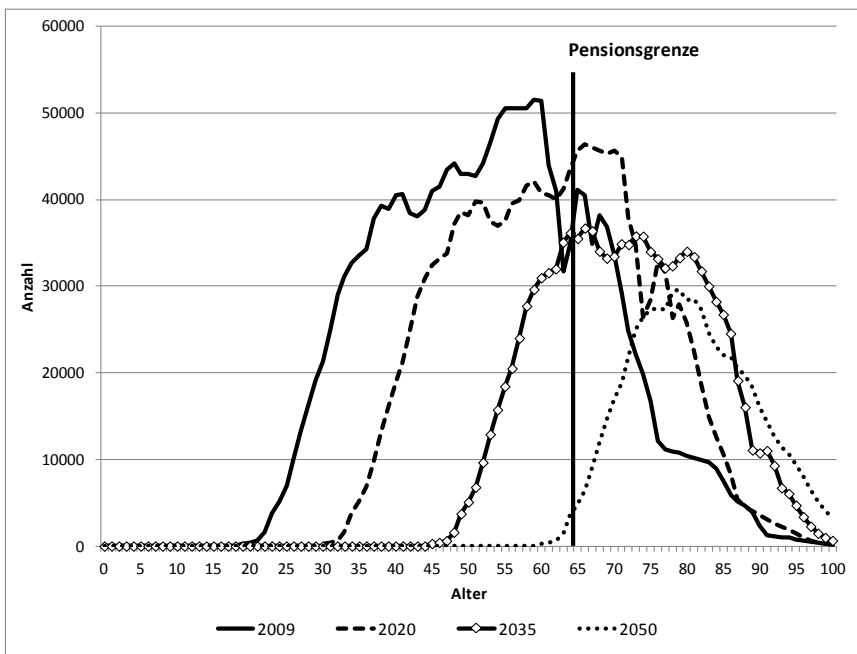
Quelle: Eigene Berechnungen

In den Abbildungen 31 und 32 ist zusammenfassend die Veränderung der Altersstruktur der gesamten Beamtenschaft als Ergänzung zu der geschlechtsspezifischen Analyse in einer Gesamtbetrachtung dargestellt bzw. wird die Alterung der gesamtdeutschen Beamtenschaft in Indexform jeweils für die Gruppen der über 65-Jährigen bzw. über 80-Jährigen illustriert. Wichtig für die zukünftige Entwicklung der Versorgungsausgaben ist der Teil rechts der Regelaltersgrenze, die im Beispiel bei 65 Jahren belassen wurde. Die Betrachtung des Verlaufs verdeutlicht die gesamte Dimension der zukünftigen Belastungen: Im Jahr 2009 gab es 468.000 Beamte über 65 Jahre und 85.500

Tobias Benz - 9783631646113

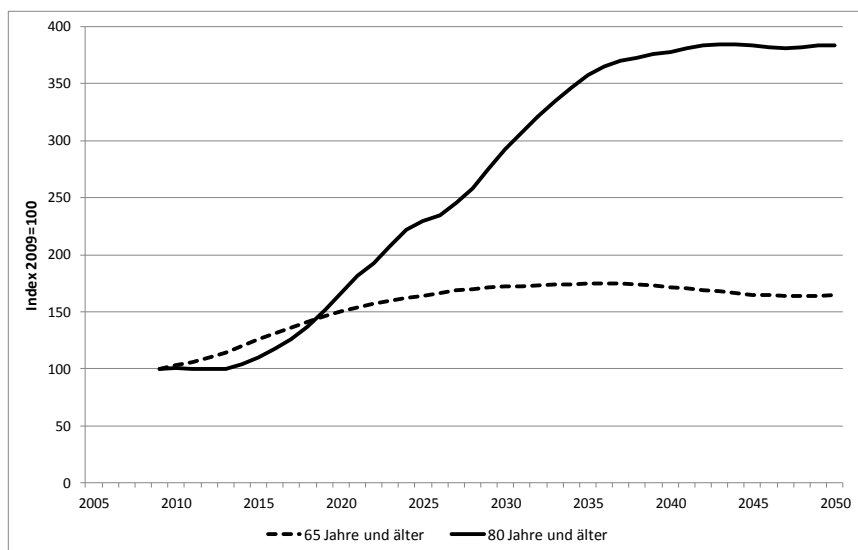
Beamte über 80 Jahre. Innerhalb der folgenden elf Jahre erhöht sich die Gruppe der über 65-Jährigen auf 710.000 und liegt 2035 bei 827.000 – jeweils auf den Ausgangsbestand ohne Zugänge bezogen. Im Jahr 2036 wird mit 828.800 Pensionären über 65 Jahren das Maximum erreicht, um bis 2050 dann wieder deutlich auf 632.400 zurückzugehen. In der Spitze ist das gegenüber dem Basisjahr eine Zunahme um den Faktor 1,8. Exponentiell wachsen werden die Ruhegehaltsempfänger, die 80 Jahre und älter sind. Während es bis zum Jahr 2020 eine Steigerung um den Faktor 1,7 auf 144.500 geben wird, liegt der Wert des Jahres 2035 bereits bei 312.200 – also 3,7 Mal so hoch wie im Basisjahr. Im Jahr 2035 gibt es 335.500 Pensionäre, die 80 Jahre und älter sind. Dies entspricht dem 3,9-fachen des Ausgangswertes.¹⁷⁸

Abbildung 31: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation



Quelle: Eigene Berechnungen

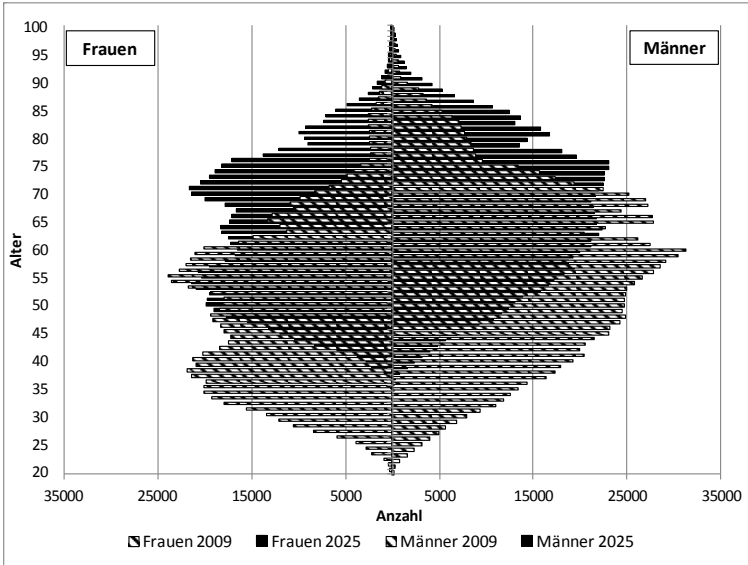
178 In diesen Zahlen sind nur die männlichen und weiblichen Beamten über 65 Jahre berücksichtigt. Sonstige Versorgungsempfänger wie Frührentner, Witwen oder Waisen sind darin nicht enthalten.

Abbildung 32: Entwicklung der Beamtenspopulation: indexierte Darstellung

Quelle: Eigene Berechnungen

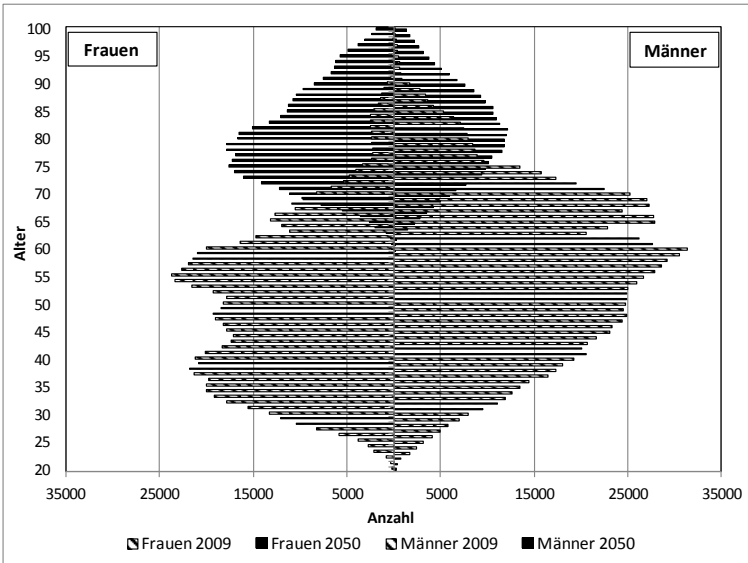
Abbildungen 33 und 34 veranschaulichen noch einmal die Entwicklung der Altersstruktur der Beamten des Bundes und der Länder in den kommenden Jahren, indem das Basisjahr 2009 jeweils der Situation in den Jahren 2025 und 2050 gegenübergestellt wird. Diese vergleichende Darstellung unterstreicht noch einmal eindrucksvoll den Umfang der Problematik. Selbst im Jahr 2050 wird rund ein Drittel der heute vorhandenen Beamten noch am Leben sein. Der gegenwärtige Altersaufbau der deutschen Beamtenspopulation hat damit Nachwirkungen für die nächsten vier Dekaden und darüber hinaus – ganz unabhängig vom zukünftigen Einstellungsverhalten. Diese Entwicklung der Altersstruktur schlägt sich natürlich unmittelbar, wie in den Kapiteln 8 bis 10 gezeigt werden wird, in der Höhe der Versorgungsausgaben nieder, die aus den Haushalten von Bund und Ländern zu finanzieren sein werden.

Abbildung 33: Beamtenschaft 2009 und 2025 im Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 34: Beamtenschaft 2009 und 2050 im Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen

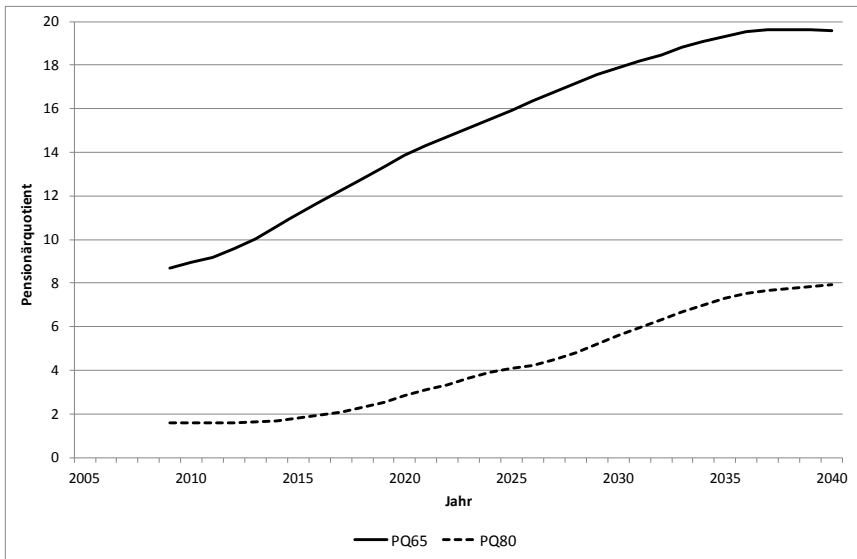
Die Ruhegehälter der Pensionäre werden bekanntlich aus den Einnahmen der laufenden Haushalte von Bund und Ländern und damit größtenteils aus Steuermitteln finanziert. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen definierte die Finanzwissenschaft den sogenannten Altenquotienten (ALQ). Der ALQ65 gibt demnach das Verhältnis der Menschen über 65 Jahre zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren an. Analog zu diesem Konzept soll nun ein Pensionärsquotient (PQ) berechnet werden. Dieser setzt die Anzahl der Pensionäre des Bundes und der 16 Bundesländer in das Verhältnis zu den Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland, die potentiell erwerbstätig sind. Letztgenannte finanzieren im Prinzip mit ihren Steuerzahlungen die Versorgung der Ruhestandsbeamten.¹⁷⁹ Analog zum Altenquotienten umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme werden auf diese Weise, bildlich gesprochen, Leistungsempfänger ins Verhältnis zu Beitragszahlern gesetzt. Im Basisjahr 2009 liegt, wie Abbildung 36 zeigt, der gesamtdeutsche Pensionärsquotient (PQ) bei 8,7. Auf 1.000 Einwohner Deutschlands im erwerbsfähigen Alter kommen 8,7 Pensionäre. Dieser Wert steigt in den folgenden Jahren stark an und liegt 2025 bei 15,9, um sich danach bis 2040 noch einmal auf dann 19,6 zu erhöhen.¹⁸⁰ Noch drastischer ist die Entwicklung, wenn man die Pensionäre über 80 Jahre analysiert, zumal in dieser Altersgruppe die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, stark ansteigt. Im Basisjahr kommen auf 1.000 Einwohner Deutschlands in erwerbsfähigem Alter statistisch 1,6 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre. Dieser Wert wird sich bis 2030 auf 5,6 mehr als verdreifachen, um dann bis 2040 noch einmal auf 7,9 zu wachsen – insgesamt also rund eine Steigerung um den Faktor fünf. Bei der Entwicklung des Pensionärsquotienten wirken sich zwei Effekte aus. Zum einen, wie bereits gezeigt wurde, die Projektion der im Basisjahr 2009 vorhandenen Beamtenpopulation. Gleichzeitig sinkt in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2040 aufgrund des demographischen Wandels gemäß aktueller Vorausberechnung die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren von 53,87 Mio. auf 41,62 Mio.¹⁸¹

179 Natürlich bezahlen auch Pensionäre Einkommensteuer, aus der wiederum zum Teil ihre Ruhegehälter finanziert werden. Die Steuerhöhe ist aber niedriger als in der aktiven Zeit. Der Pensionärsquotient (PQ) ist ein sinnvolles Maß, um die steigenden Belastungen der Menschen im Erwerbsalter bei der Finanzierung der Beamtenversorgung darzustellen. In der Finanzwissenschaft benutzt man analog auch den „Pflegequotienten“, um das Verhältnis von Menschen über 80 Jahren zu jungen Menschen im erwerbsfähigen Alter zu berechnen. Dies geschieht, obwohl auch Rentner Beiträge für die soziale Pflegeversicherung abführen.

180 Der Bevölkerungsprojektion für die Bundesrepublik Deutschland liegt die Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde, die eine Untergrenze der mittleren Bevölkerung beschreibt.

181 Vgl. wiederum Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 35: Entwicklung des Verhältnisses der Pensionäre zur Gesamtbevölkerung zwischen 15 bis 64 Jahre



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 15 verdeutlicht auf der Ebene der 16 Bundesländer die Entwicklung des Pensionärsquotienten PQ65. Dabei zeigen sich bereits im Status quo des Basisjahres 2009 deutliche Unterschiede. Unter den westdeutschen Bundesländern weist Bremen mit 20,5 Pensionären über 65 Jahre je 1.000 Einwohner im Alter zwischen 15 und 64 Jahren den höchsten Wert auf, gefolgt von Hamburg (16,9) sowie Berlin und dem Saarland mit jeweils 11,9. Den niedrigsten Pensionärsquotienten verzeichnet Bayern mit 8,8. Die Spanne der ostdeutschen Bundesländer reicht von Brandenburg und Sachsen mit je 0,7 bis hin zu Sachsen-Anhalt (1,7). Somit zeigt sich auch hier ein deutliches Ost-Westgefälle, dessen Gründe bereits erläutert wurden.

In den westdeutschen Flächenstaaten ist auf Sicht der kommenden zwei bzw. drei Jahrzehnte ungefähr eine Verdopplung des Pensionärsquotienten PQ65 zu beobachten. Bremen bleibt Spitzenreiter, hier ereignet sich ein weiterer Anstieg auf 26,8 im Jahr 2025. In Berlin erhöht sich der Indikator bis zum Jahr 2040 sogar auf 26,3, was der höchsten Steigerung unter den alten Bundesländern entspricht.

Im Osten fällt der Anstieg aufgrund der Kombination aus dem beginnenden Eintritt der Beamtenjahrgänge in den Ruhestand und der allgemeinen demographischen Entwicklung dramatisch aus. In Thüringen kommen im Jahr 2040 auf

1.000 Personen im erwerbsfähigen Alter 22,5 Pensionäre über 65 Jahre, in Brandenburg 20,4. In Sachsen ist der PQ65 mit 10,2 gerade einmal halb so hoch. Der Pensionärsquotient ist somit ein wichtiger Indikator zur Darstellung der Unterschiede zwischen den 16 Bundesländern hinsichtlich der zukünftigen Belastungswirkungen der Beamtenversorgung. Zusammengefasst stehen in allen Bundesländern immer weniger Menschen im Erwerbsalter auf der einen Seite einer wachsenden Anzahl an Pensionären gegenüber, was jeweils zu einem steigenden Wert des Pensionärsquotienten führt.

Tabelle 15: Entwicklung des Pensionärsquotienten PQ65 in den 16 Bundesländern

Jahr	BW	BY	BE	HH	HB	HE	NI	NW
2009	9.2	8.8	11.9	16.9	20.5	9.9	9.5	8.9
2015	12.4	11.0	15.9	19.2	24.7	12.8	12.7	11.6
2020	15.2	13.2	19.2	19.9	26.3	15.1	15.4	13.9
2025	16.9	15.0	22.1	21.0	26.8	16.7	17.2	15.1
2030	18.0	16.7	26.0	22.8	26.4	17.8	18.5	15.9
2040	19.3	19.0	26.3	23.0	23.5	18.8	19.0	16.7
2050	15.7	16.2	19.4	19.0	17.3	15.1	14.9	12.9

Jahr	RP	SL	SH	BB	MV	SN	ST	TH
2009	8.9	11.9	10.3	0.7	1.2	0.7	1.7	1.4
2015	12.0	14.4	12.7	2.9	2.8	1.9	3.7	3.3
2020	14.8	16.5	14.8	6.6	5.0	3.7	5.9	7.2
2025	16.6	17.8	16.0	11.2	7.7	5.6	8.6	12.2
2030	17.8	18.3	17.2	16.6	10.7	7.7	12.3	18.1
2040	19.1	17.8	18.6	20.4	12.2	10.2	16.2	22.5
2050	15.6	15.0	14.9	16.4	9.9	9.4	13.6	18.3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

