

# ***Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen***



**Bund der Steuerzahler  
Niedersachsen und Bremen e.V.**

# ***Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen***

von  
Tobias Benz  
Christian Hagist  
Bernd Raffelhüschen

Forschungszentrum Generationenverträge  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
[www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de)

Studie im Auftrag des  
Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.  
Ellernstraße 34, 30175 Hannover  
[www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de](http://www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de)

im Dezember 2009

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
Abbildungsverzeichnis .....	II
Tabellenverzeichnis .....	III
1. Einleitung.....	1
2. Überblick über die Beamtenversorgung .....	3
2.1 Historie, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen .....	3
2.2 Überblick über die Beamtenversorgung in Deutschland .....	5
2.3 Finanzierung der Beamtenversorgung.....	8
2.4 Reformen der Beamtenversorgung .....	8
2.5 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds Niedersachsen .....	12
2.6 Beamte des Landes Niedersachsen .....	16
2.7 Bisherige Prognosen der zukünftigen Versorgungsausgaben .....	24
2.8 Die Finanzsituation Niedersachsens .....	27
3. Die Entwicklung der Beamtenpopulation .....	32
4. Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben unter verschiedenen Reformszenarien.....	41
4.1 Methode und Datengrundlage.....	41
4.2 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo .....	47
4.3 Einführung der „Pension mit 67“ .....	49
4.4 Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (NHF) .....	53
4.5 Auswirkung des NHF auf die Versorgungshöhe.....	60
4.6 Ruhegehaltstfähigkeit von Ausbildungszeiten .....	62
4.7 Die Reformpakete im Vergleich .....	66
4.8 Ruhegehaltsausgaben als Anteil des BIP .....	71
4.9 Sensitivitätsanalyse.....	73
4.9.1 Wachstumssensitivität der Entwicklung der Versorgungsausgaben .....	73
4.9.2 Zins-Wachstum-Sensitivität des Barwerts der Ruhegehälter.....	76
4.9.3 Auswirkung der Entwicklung der Lebenserwartung.....	78
5. Zusammenfassung und Ausblick.....	80
6. Anhang.....	83
Literaturverzeichnis .....	84

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht .....	18
Abbildung 2: Altersstruktur der aktiven Beamten .....	19
Abbildung 3: Altersstruktur der Pensionäre .....	20
Abbildung 4: Durchschnittliche Höhe des Ruhegehalts .....	21
Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsempfänger .....	22
Abbildung 6: Entwicklung der Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfe) .....	23
Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungssteuerquote zwischen 1999 und 2008 .....	24
Abbildung 8: Prognose der Versorgungsempfänger 2009 bis 2033 .....	25
Abbildung 9: Prognose der Versorgungsausgaben 2009 bis 2033 .....	26
Abbildung 10: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Niedersachsen.....	27
Abbildung 11: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben.....	28
Abbildung 12: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote .....	29
Abbildung 13: Finanzierungssalden Niedersachsens seit 1990 .....	30
Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen im Jahr 2008.....	33
Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2015.....	33
Abbildung 16: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2025.....	34
Abbildung 17: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2035.....	35
Abbildung 18: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2050.....	36
Abbildung 19: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation.....	37
Abbildung 20: Beamtenpopulation 2008 und 2025 im Vergleich.....	38
Abbildung 21: Beamtenpopulation 2008 und 2050 im Vergleich.....	38
Abbildung 22: Entwicklung des Verhältnisses Pensionäre zur Gesamtbevölkerung 15 bis 64 Jahre .....	40
Abbildung 23: Abbau des Bestandsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre .....	46
Abbildung 24: Aufbau des Zugangsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre .....	46
Abbildung 25: Entlastung durch die Einführung des Riester-Faktors .....	48
Abbildung 26: Jährliche Wachstumsrate der Ruhegehaltsausgaben .....	48
Abbildung 27: Übertragung der "Pension mit 67" aus der GRV .....	51
Abbildung 28: Zusätzliche Einsparungen einer beschleunigten "Pension mit 67" .....	53
Abbildung 29: Einführung des GRV-Nachhaltigkeitsfaktors.....	56
Abbildung 30: Jährliche Ersparnis durch die Einführung des NHF, Szenario GRV .....	57
Abbildung 31: Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Ruhegehaltsausgaben ..	59
Abbildung 32: Zusätzliche jährliche Entlastung durch den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor im Vergleich zum GRV-NHF .....	60
Abbildung 33: Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor .....	61
Abbildung 34: Auswirkungen des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten.....	65
Abbildung 35: Entlastung durch den Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten ..	65
Abbildung 36: Entlastung durch Übertragung des GRV-Reformpakets.....	67
Abbildung 37: Jährliche Entlastung durch das GRV-Reformpaket .....	68
Abbildung 38: Entlastungswirkung des Reformpakets II.....	69
Abbildung 39: Jährliche Entlastung des Reformpakets II .....	70
Abbildung 40: Zusätzliche jährliche Entlastung: Reformpaket II versus GRV-Reformpaket.	71
Abbildung 41: Anteil der Ruhegehaltsausgaben am BIP .....	72
Abbildung 42: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von der Wachstumsrate $g$ .....	74
Abbildung 43: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von $g$ , GRV-Reformpaket.....	75

Abbildung 44: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von $g$ , Reformpaket II .....	76
Abbildung 45: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=2\%$ .....	77
Abbildung 46: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=1\%$ .....	77
Abbildung 47: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=0\%$ .....	78
Abbildung 48: Ausgabenentwicklung im Status quo in Abhängigkeit der Lebenserwartung	80

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verlauf und Höhe der Anpassungsfaktoren .....	10
Tabelle 2: Zuführungen in die Versorgungsrücklage des Landes Niedersachsen .....	14
Tabelle 3: Die Laufbahngruppen im Überblick .....	16
Tabelle 4: Wichtige Daten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Überblick.....	17
Tabelle 5: Stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze .....	51
Tabelle 6: Effekte verschiedener Wirkungsannahmen bezüglich des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten .....	64
Tabelle 7: Barwert der Ruhegehaltsausgaben in Abhängigkeit der Lebenserwartung.....	79
Tabelle 8: Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben (in Mrd. Euro) unter .....	83

# 1. Einleitung

Von dem römischen Schriftsteller Plinius dem Jüngeren stammt der Satz „Bei Vergangenen können nicht einmal die Götter Hilfe leisten“. In gewisser Weise gilt dies auch für das Thema der vorliegenden Studie, die eine Projektion der Versorgungsausgaben niedersächsischer Landesbeamter unternimmt. Denn die Entwicklung der Versorgungsausgaben ist determiniert durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit. Besonders in den 1970er und 1980er Jahren wurden Beamte in großer Zahl eingestellt. Mit dem Verwaltungsakt der Verbeamtung ging das Land Niedersachsen als Dienstherr zugleich die Verpflichtung ein, im Rahmen der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses die Versorgung des Beamten sowie im Todesfall seiner Hinterbliebenen sicherzustellen. Als Unternehmen, das handelsrechtlichen Grundsätzen unterworfen ist, hätte man für diese Zusage Rückstellungen in der Bilanz bilden müssen. Bund und Länder handelten aber gegenteilig: Rücklagen wurden, zumindest in nennenswertem Ausmaß, nicht gebildet. Hinzu kommt, dass für den Dienstherrn ein Beamter als Arbeitnehmer zunächst billiger als ein Angestellter ist, da für diesen Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen. Nicht zuletzt damit lässt sich erklären, dass über Dekaden mehr Beamte und immer weniger Angestellte eingestellt wurden. Ein Heer von Staatsdienern, Beamte auf Lebenszeit des Bundes und der Länder, wird nun in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Pensionsgrenze erreichen. Stark ansteigende Versorgungsausgaben sind die Folge, besonders in den Landeshaushalten. Immer größere Teile der Steuereinnahmen werden für die Beamtenversorgung aufzuwenden sein. Gerade im Lichte des von der Föderalismuskommission II beschlossenen Neuverschuldungsverbots für die Bundesländer ab dem Jahr 2020 wird diese Entwicklung die Handlungsspielräume der Politik deutlich einschränken.

Ganz nach dem eingangs angeführten Plinius-Zitat ist diese Entwicklung nicht abwendbar, sie ist vorgezeichnet durch Ereignisse der Vergangenheit. Während sich der zahlenmäßige Anstieg der Pensionäre, gemeinhin „Pensionslawine“ genannt, nicht aufhalten lassen wird, hat die Politik aber immerhin durch geeignete Reformmaßnahmen Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Höhe zukünftiger Versorgungsausgaben. Hier ist ein Blick auf die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung hilfreich. Zwar verschloss man auch hier zu lange Zeit die Augen vor den Auswirkungen der demographischen Entwicklung. Getreu dem Motto „besser spät als nie“ hat die Politik seit dem Jahr 2001 schließlich doch einschneidende Reformen auf den Weg gebracht. Das Renteneintrittsalter wird bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahren steigen und die modifizierte Brutto Lohnanpassung sorgt mithilfe von Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) und Riester-Treppe für eine deutliche Kürzung

des Bruttorentenniveaus. Letzteres hat langfristig das Niveau einer Basisversorgung, ergänzt durch private Vorsorge.

Um den Anstieg der Versorgungsausgaben zumindest zu dämpfen, wird eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung diskutiert. Von den umfassenden Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung fand bis dato einzig die Riestertreppe Anwendung. Beamte wurden in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, parallel dazu verringert sich stufenweise das Pensionsniveau von 75 auf 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge. Seit der Föderalismuskommission I sind die Bundesländer für das Versorgungsrecht ihrer Beamten selbst verantwortlich. Der Bund führte für seine Beamten die „Pension mit 67“ bereits ein. Von einigen Ausnahmen abgesehen haben die Länder hier noch nicht nachgezogen. Der Nachhaltigkeitsfaktor fand noch überhaupt keine Anwendung.

Die vorliegende Studie untersucht im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Niedersachsen und Bremen verschiedene Reformszenarien für die Beamtenversorgung. Nach einem Überblick über das System der Beamtenversorgung und die bisher durchgeführten Reformen in Kapitel 2, stellt der dritte Abschnitt die Entwicklung der Beamtenpopulation Niedersachsens in den kommenden vier Jahrzehnten eingehend dar. In Kapitel 4 wird die Entwicklung der jährlichen Versorgungsausgaben des Bundeslandes im Status quo bis zum Jahr 2050 berechnet. In einem zweiten Schritt analysiert die Studie die Auswirkungen einer Eins-zu-Eins-Übertragung der rentenrechtlichen Reformen. Neben einer Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre finden die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten Berücksichtigung. Daneben werden zwei weitergehende Reformvorschläge diskutiert: die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 statt bis zum Jahr 2029 sowie ein systemkonformer Nachhaltigkeitsfaktor, der die Veränderung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt. In einem dritten Schritt werden die Einzelmaßnahmen zu Paketen zusammengefügt und bezüglich ihrer dämpfenden Wirkung auf die zukünftigen Versorgungsausgaben verglichen. Die Studie endet in Kapitel 5 mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse sowie einem Ausblick.

## 2. Überblick über die Beamtenversorgung

### 2.1 Historie, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen

Das deutsche Berufsbeamtentum geht im Grundsatz auf König Friedrich Wilhelm I. von Preußen (1713-1740) zurück. Die Beamten sollten als Diener des Staates bzw. ihres Landesherrn treu, fleißig, unbestechlich, genau und sparsam sein und ihr Amt „mit Leib und Leben, mit Hab und Gut, mit Ehre und Gewissen“ ausüben. Unter Friedrich II. von Preußen (1740-1786) wurde das Berufsbeamtentum weiter ausgebaut. Die erste gesetzliche Regelung des Beamtenrechts erfolgte im Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794. Bei der Versorgung der Beamten gingen die deutschen Länder unterschiedliche Wege. In Preußen gab es bis 1872 beitragsfinanzierte Pensionskassen. Andere Länder, wie zum Beispiel Bayern, führten dagegen schon früh eine beitragsfreie Versorgung aus Steuermitteln ein, die sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts dann allgemein durchsetzte. Zunächst wurde im Rahmen der Beamtenversorgung nur das Risiko der Dienstunfähigkeit abgesichert. Darunter verstand man die Unfähigkeit eines Beamten auf Lebenszeit, den Pflichten des zuletzt innegehabten Amtes nachzukommen. Erst im Jahr 1920 wurde eine gesetzliche Altersgrenze eingeführt, die bei Vollendung des 65. Lebensjahres lag. Bemessungsgrundlage der Versorgungsbezüge war im Prinzip ausnahmslos das Einkommen des letzten Amtes, die Höhe hing von der Dauer der Dienstzeit ab. Der Höchstsatz lag zeitweise bei bis zu 80 Prozent der zuletzt erreichten Bezüge. Von ihrem Prinzip her war die Beamtenversorgung schon immer von der Bedürftigkeit und dem privaten Einkommen des Empfängers unabhängig. Insbesondere für die Zeit nach 1920 wurde es zur Regel, dass man Besoldungserhöhungen der aktiven Beamten auch auf die Versorgungsbezüge der Pensionäre übertrug.<sup>1</sup>

Der Status des Berufsbeamtentums ist verfassungsrechtlich geschützt. Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) schreibt dem Gesetzgeber vor, bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechtes die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen“. Im Rahmen der Föderalismuskommission I wurde dieser Artikel um den Zusatz erweitert, dass der Gesetzgeber auch die Möglichkeit besitzt, diese Grundsätze „fortzuentwickeln“. Damit bejaht die Verfassung zwar grundsätzlich die besondere Stellung des deutschen Berufsbeamtentums, räumt aber Freiräume ein, die Ausgestaltung des Dienstrechtes im Allgemeinen und des Versorgungsrechts im Besonderen anzupassen und zu reformieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ruland (2007), S. 92.



Nach herrschender juristischer Meinung ist die Beamtenversorgung Teil und Ausprägung dieser „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Nicht zuletzt drückt sich die Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses dadurch aus, dass die Versorgung des dienstunfähigen oder in den Ruhestand eingetretenen Beamten durch seinen Dienstherrn erfolgt. Der versorgungsrechtliche Sonderstatus des Beamten ist Ausdruck seiner Rechtsstellung. Gerade bei Besoldung und Versorgung ist der Staat als Arbeitgeber seinen Beamten in besonderer Weise verpflichtet. Man spricht in diesem Zusammenhang von dem sogenannten Fürsorge- und Alimentationsprinzip. Dieses liegt unter anderem darin begründet, dass den Beamten durch die Rechtsordnung die Möglichkeit genommen wird, ihre Arbeitsbedingungen durch Vertrag auszuhandeln und gegebenenfalls für sie zu streiken. Die Tätigkeit eines Beamten gründet sich nicht auf einen Arbeitsvertrag, sondern auf einen Verwaltungsakt, die sogenannte Ernennung. Die Beamten sind somit keine normalen Arbeitnehmer und erhalten kein Entgelt für geleistete Arbeit. Die Alimentation begründet sich aus dem Treueverhältnis zwischen Beamten und Staat, sie hat ihm eine angemessene Amtsführung ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten zu ermöglichen. Der dafür erforderliche Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie soll der Höhe nach auf das jeweilige Amt bezogen und angemessen sein.

Nach geltendem Verfassungsrecht ist es nicht möglich, die Beamtenversorgung als Sondersystem sozialer Sicherung einfach abzuschaffen und die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinen Entscheidungen wiederholt bestätigt. Die grundgesetzlich geschützten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ schließen aber weder eine Harmonisierung von Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung noch eine Reform der Beamtenversorgung angesichts sich verändernder demographischer, wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen aus.

Im Zuge der bereits erwähnten Föderalismuskommission I wurde in einigen Bereichen die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern neu geregelt. Davon betroffen war auch das Beamtenrecht. Der mittlerweile weggefallene Artikel 75 Abs. 1 des Grundgesetzes übertrug die Rahmenkompetenz für die Rechtsverhältnisse aller Beamten dem Bund. Davon machte er auch mit dem Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) Gebrauch. Mit der Föderalismuskommission I trat aber gemäß der neuen Fassung des Art. 74a GG an die Stelle der Rahmengesetzgebungskompetenz eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, die sich auf die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Dienstes bezieht. Die bisherige konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ist entfallen. Da nach Art. 70 GG die Länder in allen Bereichen, die nicht der ausschließlichen oder konkurrierenden

Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unterliegen, die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz haben, müssen sie hinsichtlich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ihrer Beamten nun eigene Regelungen treffen. Bis zu Beschluss und Rechtskraft entsprechender Landesgesetze bleibt nach Art. 125a Abs. 1 GG (neue Fassung) das bisherige Bundesrecht gültig. Für alle Beamte des Landes, der Kommunen und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts gilt somit zunächst das frühere Beamtenbundesrecht solange weiter, bis die Länder abweichende Regelungen für ihren Bereich getroffen haben. Hinsichtlich der Bundesbeamten hat der Bund weiterhin die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73, Abs. 1, Nr. 8 GG, neue Fassung).

Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Statusrechte und -pflichten Gebrauch gemacht und das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) verabschiedet, das am 1. April 2009 in Kraft getreten ist. Um die bundesweite Einheitlichkeit des Beamtenrechts und die landesübergreifende Mobilität zu gewährleisten, regelt es die Grundstrukturen des Statusrechts und schafft damit Rahmenbedingungen des Berufsbeamtentums. Die Ausgestaltung und Umsetzung im Einzelnen liegt in der Verantwortung der Länder. Insbesondere die Wahl der Regelaltersgrenze sowie die Ausgestaltung der Beamtenversorgung fallen nun vollständig in die gesetzgeberische Zuständigkeit der Bundesländer. Das Land Niedersachsen hat von seiner Gesetzgebungskompetenz bezüglich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung bisher nur teilweise Gebrauch gemacht. Hinsichtlich des Laufbahnrechts traten landesrechtliche Regelungen in Kraft, im Bereich der Versorgung sind umfassenden Reformen bis dato unterblieben.<sup>2</sup>

## 2.2 Überblick über die Beamtenversorgung in Deutschland

Das bereits erwähnte Alimentations- und Fürsorgeprinzip beschreibt die Verpflichtung des Dienstherrn, Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach dem Eintritt in den Ruhestand einen angemessenen, am letzten Amt orientierten Lebensunterhalt zu gewährleisten. Dazu gehört auch im Todesfall eines Beamten die Absicherung seiner Hinterbliebenen, also Witwen und Waisen.<sup>3</sup>

Das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) führt als Versorgungsleistungen das Ruhegehalt, die Unfallfürsorge sowie das Witwen- und Waisengeld an. Daneben gibt es

---

<sup>2</sup> Das Beamtenversorgungsgesetz gilt neben den Beamten auf Lebenszeit auch für Beamte auf Probe, auf Widerruf sowie auf Zeit. Zum rechtlichen Status der Beamten vgl. Ruland (2007), S. 92 ff.

<sup>3</sup> Der folgende Abschnitt bezieht sich, falls nicht anders erwähnt, auf Ruland (2007), S. 89 ff., Marburger (2005), S. 15 ff., sowie das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

noch Beihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall, auf die aber im Folgenden nicht näher eingegangen wird.

Bei Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren wird der Beamte in den Ruhestand versetzt und erhält sein Ruhegehalt.<sup>4</sup> Voraussetzung dafür ist grundsätzlich die Erfüllung einer fünfjährigen Wartezeit.<sup>5</sup> Scheidet der Beamte ohne Versorgungsleistung aus dem Beamtenverhältnis aus, muss der Dienstherr die Zeit des Beamtenverhältnisses in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze nachversichern.

Die Höhe der Versorgungsbezüge hängt von den ruhegehaltsfähigen Dienstbezügen und der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit ab. Die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bestehen im Prinzip aus dem Grundgehalt, das der Beamte zuletzt mindestens zwei Jahre bezogen hat.<sup>6 7</sup> Die ruhegehaltsfähige Dienstzeit beginnt mit dem Tag der Berufung in das Beamtenverhältnis, frühestens aber mit Vollendung des 17. Lebensjahres. Grundsätzlich werden sämtliche Zeiträume erfasst, die im Rahmen eines Beamtenverhältnisses für einen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn erbracht werden. Ruhegehaltsfähig sind auch Zeiten für Wehr- oder Zivildienst sowie die für die jeweilige Laufbahn notwendigen Ausbildungszeiten in Höhe von bis zu drei Jahren. Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung gehen nur entsprechend ihrem Anteil an der vollen Arbeitszeit ein.<sup>8</sup>

Aktuell beträgt das Ruhegehalt für jedes Jahr ruhegehaltsfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent. Der maximal erreichbare Wert beläuft sich auf 71,75 Prozent (Höchstruhegehaltssatz) der ruhegehaltsfähigen Bezüge und wird nach 40 Jahren erreicht.<sup>9</sup> Die Mindestversorgung eines Beamten liegt bei 35 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge, garantiert sind aber 1.225,81 Euro (West) bzw. 1.136,17 Euro (Ost). Geht ein Beamter bereits mit Erreichen der allgemeinen Antragsaltersgrenze (63 Jahre) in Ruhestand, verringert sich das Ruhegehalt pro Jahr um 3,6 Prozent. Damit wird der längere Versorgungszeitraum ausgeglichen. Dieser Abschlag kommt auch bei

---

<sup>4</sup> Für einige Berufsgruppen (Polizei- und Justizvollzugsdienst, Feuerwehr) gelten vorgezogene gesetzliche Altersgrenzen. Ab 63 Jahren (60 Jahre bei schwer behinderten Beamten) kann außerdem ein Antrag auf vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand gestellt werden. Das Ruhegehalt wird auch nach festgestellter dauernder Dienstunfähigkeit oder nach Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gewährt.

<sup>5</sup> Im Falle einer Dienstbeschädigung gilt diese Wartezeit als erfüllt.

<sup>6</sup> Gegebenenfalls werden die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge ergänzt um den Familienzuschlag der Stufe 1 sowie bestimmte Zulagen, wie etwa die Amtszulage, die für die Wahrnehmung herausgehobener Funktionen gewährt wird.

<sup>7</sup> Der Gesetzgeber wollte diese Frist auf drei Jahre verlängern, was das Bundesverfassungsgericht aber als Verstoß gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums beanstandete. Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 2 BvL 11/04 vom 20.3.2007, Absatz-Nr. (1 - 92).

<sup>8</sup> Kindererziehungszeiten sowie Zeiten eines Erziehungsurlaubs sind seit 1992 nicht mehr Teil der ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten. Stattdessen wird ein Kindererziehungszuschlag gewährt. Vgl. § 50a BeamtVG. Bei der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines Pflegebedürftigen kann desweiteren ein Pflegeergänzungszuschlag gemäß §50b BeamtVG erhoben werden.

<sup>9</sup> Die Berechnung des Ruhegehalts verläuft analog für sämtliche Besoldungsordnungen (A und B für Beamte, W für Professoren, R für Richter).

vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit oder der Inanspruchnahme der besonderen Altersgrenzen für schwerbehinderte Beamte zum Tragen. Der maximale Abschlag liegt bei 10,8 Prozent. Ein gemindertes Ruhegehalt wirkt sich im Todesfall des Beamten auch auf die Versorgungshöhe seiner Hinterbliebenen aus.<sup>10</sup> Ein Beamter ist vor Erreichen der Regelaltersgrenze so lange dienstfähig, wie er unter „Anlegung eines normalen Maßstabes und unter Würdigung seiner gesamten körperlichen und geistigen Situation noch in der Lage ist, den Anforderungen gerecht zu werden, die sich aus dem ihm zuletzt übertragenen Amt ergeben“.<sup>11</sup> Im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung kommt es dabei nicht darauf an, ob ein Beamter noch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig werden könnte.<sup>12</sup> Tritt ein Beamter wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand, sind bei der Bemessung seines Ruhegehalts die Bezüge maßgeblich, die er erzielt hätte, wenn er bei Erreichen der regulären Altersgrenze pensioniert worden wäre.<sup>13</sup> Im Falle eines Dienstunfalls erhält der Beamte bzw. seine Hinterbliebenen Unfallfürsorgeleistungen.<sup>14</sup> Dazu gehört bei Dienstunfähigkeit als Folge eines Dienstunfalls das Unfallruhegehalt in Höhe von mindestens 66 2/3 Prozent der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge, im Fall eines sogenannten „qualifizierten Dienstunfalls“ 80 Prozent der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge der übernächsten Besoldungsgruppe.<sup>15</sup> Unter der Hinterbliebenenversorgung werden das Witwen- und Waisengeld sowie das Sterbegeld zusammengefasst.<sup>16</sup> Die Höhe des Witwengeldes liegt seit dem 1. Januar 2002 bei 55 Prozent des Ruhegehalts des verstorbenen Beamten.<sup>17</sup> Der Satz für das Waisengeld

---

<sup>10</sup> Für der Versorgung von Beamten auf Zeit, politischen Beamten sowie bei einstweiliger Versetzung in den Ruhestand gelten versorgungsrechtliche Sonderregelungen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Die Abschläge kommen auch dann zum Tragen, wenn die gesamte tatsächlich geleistete Dienstzeit des Beamten länger ist als die Zeit, die er zum Erreichen des maximalen Versorgungslevels bräuchte.

<sup>11</sup> Vgl. Ruland (2007), S. 100.

<sup>12</sup> Von der Versetzung des Beamten in den Ruhestand soll abgesehen werden, wenn er noch in einem Maße dienstfähig ist, dass er in seinem derzeitigen Amt seine Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Dienstzeit erfüllen kann, vgl. § 42a, Abs. 1, S. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG). Wird vor Vollendung des 63. Lebensjahres die Dienstfähigkeit wieder erreicht, kann der Beamte wieder in den aktiven Dienst berufen werden (§ 45, Abs. 1, S. 1 BBG).

<sup>13</sup> Tritt ein Beamter vor Vollendung des 55. Lebensjahres wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand, wird fiktiv die Zeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres zu zwei Dritteln als Zurechnungszeit bei der Berechnung des Ruhegehalmtes berücksichtigt.

<sup>14</sup> Ein Dienstunfall ist ein auf äußerer Einwirkung beruhendes, plötzliches, örtlich und zeitlich bestimmbares, einen Körperschaden verursachendes Ereignis, das in Ausübung oder infolge des Dienstes eingetreten ist. Vgl. § 31 Abs. 1 BeamtVG.

<sup>15</sup> Zu den Unfallfürsorgeleistungen gehören neben dem Unfallruhegehalt auch die Möglichkeit einer einmaligen Unfallentschädigung, der Unfallausgleich, die Erstattung von Heil- und Pflegekosten, die Zahlung eines Unterhaltsbeitrags sowie die Erstattung von Sachschäden.

<sup>16</sup> Die Höhe des Sterbegeldes liegt beim Doppelten der monatlichen Bezüge des verstorbenen Beamten. Zusätzlich verbleiben den Hinterbliebenen auch die für den Sterbemonat gezahlten Bezüge.

<sup>17</sup> Für Ehen, die vor diesem Zeitpunkt geschlossen wurden, beträgt der Satz 60 Prozent, wenn mindestens ein Ehegatte am 31. Januar 2001 das 40. Lebensjahr bereits vollendet hatte. Die Absenkung des Witwengeldes wird ausgeglichen durch einen Kinderzuschlag in Höhe von zwei rentenrechtlichen Entgeltpunkten beim ersten Kind und je einem Entgeltpunkt für jedes weitere Kind. Besteht ein großer Altersunterschied (größer als 20 Jahre) zwischen den Ehegatten und war die Ehe nur von kurzer Dauer, wird das Witwengeld ebenfalls

beträgt bei Vollwaisen 20 Prozent des Ruhegehalts, bei Halbwaisen 12 Prozent.<sup>18</sup> Grundsätzlich darf die Summe aus Witwen- und Waisengeld nicht größer sein als das Ruhegehalt, auf das sie sich beziehen. Leistungen aus gesetzlichen Alterssicherungssystemen oder andere Versorgungsleistungen werden im Rahmen von Höchstgrenzenregelungen auf die beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen angerechnet.<sup>19</sup>

## 2.3 Finanzierung der Beamtenversorgung

Grundsätzlich werden die Ausgaben für die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen als Personalkosten aus dem laufenden Haushalt des Dienstherrn bestritten. Im Fall der Landesbeamten Niedersachsens sind das die Haushaltspläne der Ministerien. Die Finanzierung erfolgt damit im Prinzip aus Steuermitteln. Darin unterscheiden sich Landesbeamte in Niedersachsen grundlegend von kommunalen Beamten, deren Versorgungsaufwendungen in der Regel von der Niedersächsischen Versorgungskasse (NVK) getragen werden. Bei Letztgenannter handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Finanzierung geschieht hier im Umlageverfahren, die Kommunen bezahlen als Arbeitgeber für jeden Beamten einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in diese Versorgungskasse ein.

Rücklagen für die Versorgung der Landesbeamten wurden über Jahrzehnte nicht gebildet. Erst seit 1999 wurde mit dem (zaghafte) Aufbau von Versorgungsrücklagen begonnen. Darauf wird im Folgenden noch näher eingegangen werden.

## 2.4 Reformen der Beamtenversorgung

In den vergangenen Jahren gab es zahlreiche Veränderungen des Versorgungsrechts für Beamte. Im Prinzip versuchte man dabei stets, kostendämpfende Reformen aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.<sup>20</sup>

---

gekürzt. Dies gilt nicht, wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist. Ein Anspruch auf Witwengeld besteht nicht, wenn die Ehe erst nach Pensionierung des Beamten eingegangen wurde.

<sup>18</sup> Wenn ein Beamter, der Unfallruhegehalt bezogen hat oder hätte, an den Folgen eines Dienstunfalls stirbt, erhält die Witwe 60 Prozent des Unfallruhegehalts, jedes Kind 30 Prozent.

<sup>19</sup> Bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen wird nach Art und Herkunft der Einkünfte differenziert. Außerdem wirkt es sich aus, ob die Einkünfte vor oder nach dem regulären Eintrittsalter in den Ruhestand erzielt werden. Nach Erreichen der Regelaltersgrenze erfolgt, abgesehen von Einkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst, keine Anrechnung von privatem Einkommen auf Versorgungsbezüge. Vgl. §§ 53-56 BeamtVG.

<sup>20</sup> Zum folgenden Abschnitt vgl. Ruland (2007), S. 89 ff. und Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 86ff.

Das zum 1. Januar 1992 in Kraft getretene Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz linearisierte die Ruhegehaltsskala und führte im Ergebnis dazu, dass die Höchstversorgung von damals noch 75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge erst nach 40 Dienstjahren erreicht werden konnte, insgesamt fünf Jahre später als bei der abgelösten Rechtslage. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) aus dem Jahr 1997 verschärfte die Regelungen zum Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und verringerte die zu berücksichtigenden Zurechnungszeiten.<sup>21</sup> Daneben wurde die allgemeine Antragsaltersgrenze zum Eintritt in den Ruhestand von 62 auf 63 Jahre angehoben und gleichzeitig der Versorgungsabschlag erhöht. Korrespondierend mit der gesetzlichen Rentenversicherung sanken die maximal anrechenbaren Ausbildungszeiten auf höchstens drei Jahre. Das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VreformG) beinhaltete die Bildung einer Versorgungsrücklage. Diese sollte finanziert werden, indem die Besoldungs- und Versorgungsniveaus schrittweise um nahezu drei Prozent abgesenkt werden. Dazu sollten die Besoldungsanpassungen zwischen 1999 und 2013 um jährlich 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die mittels dieser Maßnahme eingesparten Mittel sind Sondervermögen zuzuführen, den sogenannten Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder.

Die Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt sollte von zwei auf drei Jahre verlängert werden, was allerdings für rechtswidrig erklärt wurde. Desweiteren schaffte man die Ruhegehaltsfähigkeit von Stellenzulagen ab. Analog zur gesetzlichen Rentenversicherung finden Kindererziehungszeiten eine stärkere Berücksichtigung bei der Beamtenversorgung. Das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 führte außerdem einen Versorgungsabschlag in Höhe von 3,6 Prozent pro Jahr bei vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Schwerbehinderung ein.

Das Versorgungsergänzungsgesetz und das Versorgungsänderungsgesetz 2001 übertrugen die sogenannte „Riester-Treppe“ aus der Rentenanpassungsformel der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Der Höchstruhegehaltssatz sinkt dadurch von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, der jährliche Steigerungssatz von 1,875 auf 1,79375. Das Versorgungsniveau verringert sich um 4,33 Prozent, zusammen mit den drei verringerten Versorgungsanpassungen zwischen 1999 und 2002 insgesamt um rund fünf Prozent. Die Absenkung des Versorgungsniveaus erfolgt schrittweise ab dem Jahr 2003. Die Niveauabsenkung wird durch eine schrittweise Abflachung des Anstiegs der

---

<sup>21</sup> Im Falle von Dienstunfähigkeit sollte die Zurechnungszeit, also der Zeitraum zwischen dem Eintritt in den Ruhestand und der Vollendung des 60. Lebensjahres, nur noch zu einem Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit zugerechnet werden. Das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 erhöhte diesen Wert wieder auf zwei Drittel.

Versorgungsbezüge erreicht. Dies geschieht durch eine Kürzung der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge. Der Höchstruhegehaltssatz bleibt dabei in der Übergangsphase zunächst noch bei 75 Prozent, wird de facto aber durch die Anpassungsfaktoren stufenweise auf 71,75 Prozent abgesenkt. Neben den aktiven Beamten sind damit auch alle Bezieher von Versorgungsleistungen von dieser Maßnahme betroffen. Die Verringerung erfolgt, beginnend im Jahr 2003, in acht Stufen. In das Beamtenversorgungsgesetz wurden dazu Anpassungsfaktoren aufgenommen, die aber jeweils erst bei einer Besoldungsanpassung zum Tragen kommen. Das führt dazu, dass nicht das absolute Versorgungsniveau gekürzt wird, sondern es nur zu einer Verminderung der Erhöhung kommt. In Tabelle 1 sind die Anpassungsfaktoren aufgeführt. Aktuell ist man bei der fünften Anpassung angelangt, bei der nächsten Erhöhung der Versorgungsleistungen wird die sechste Stufe wirksam.

**Tabelle 1: Verlauf und Höhe der Anpassungsfaktoren**

Anpassung seit 2003	Anpassungsfaktor	Wirksam ab
1. Anpassung	0,99458	01.04./01.07.2003
2. Anpassung	0,98917	01.04.2004
3. Anpassung	0,98375	01.08.2004
4. Anpassung	0,97833	01.01.2008
5. Anpassung	0,97292	01.03.2009
6. Anpassung	0,96750	01.03.2010
7. Anpassung	0,96208	-

*Quelle: Finanzministerium Niedersachsen*

In Versorgungsfällen, die vor der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung eingetreten sind, wird der den Versorgungsbezügen zugrunde liegende Ruhegehaltssatz mit dem Inkrafttreten und vor dem Vollzug der achten Anpassung mit dem Faktor 0,95667 vervielfältigt. Nach der achten Anpassung gilt dann der verringerte Höchstruhegehaltssatz von 71,75 Prozent. Als Ausgleich für diese Kürzung der Versorgungsleistungen wurden Beamte in die staatliche Förderung einer privaten ergänzenden Altersvorsorge („Riester-Rente“) einbezogen. Die Hälfte der durch die Anwendung des Anpassungsfaktors erzielten Einsparungen müssen der Versorgungsrücklage zugeführt werden. Während der schrittweisen Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Anpassungsfaktor wird die zusätzliche Dämpfung von jährlich 0,2 Prozentpunkten des Versorgungsreformgesetzes ausgesetzt. Nach der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung der Bezüge sollte eigentlich der Aufbau der Versorgungsrücklage wieder aufgenommen und bis zum Jahr 2017 vollzogen werden. Wie im folgenden Abschnitt näher ausgeführt werden wird, beschloss Niedersachsen aber, die Zuführungen in die Versorgungsrücklage mit dem

Haushaltsjahr 2010 einzustellen und das Sondervermögen vorzeitig aufzulösen. Das Versorgungsänderungsgesetz kürzte auch das Witwengeld auf 55 Prozent.<sup>22</sup> Zum Ausgleich wurde ein Kindererziehungszuschlag eingeführt, der der Höhe nach zwei rentenrechtlichen Entgeltpunkten für das erste Kind sowie je einem Entgeltpunkt für jedes weitere Kind entspricht.

Einschnitte für Beamte und Versorgungsempfänger gab es auch beim Weihnachtsgeld. Bis zum Jahr 2002 gab es ein 13. Monatsgehalt, das im Dezember ausbezahlt wurde.<sup>23</sup> Diese Sonderzuwendung war aber auf dem Stand des Jahres 1993 eingefroren und lag in den alten Bundesländern bei 86,31 Prozent bzw. 63,22 Prozent in den neuen Bundesländern. Das Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetz übertrug im Jahr 2003 den Bundesländern innerhalb eines vorgegebenen Rahmens die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Sonderzahlungen. Die Bundesländer machten von diesem Recht auch Gebrauch. Der Landtag Niedersachsens setzte für das Jahr 2003 den Bemessungssatz der Sonderzahlung auf 65 Prozent fest. Neben diesem Grundbetrag wurde für jedes Kind, für das dem Beamten Familienzuschlag zusteht, ein Sonderbetrag von 25,56 gewährt.<sup>24</sup> Ab dem Jahr 2004 strich die Landesregierung ersatzlos das Urlaubsgeld für aktive Beamte. Die einmalige jährliche Sonderzahlung („13. Monatsgehalt“) wurde abgeschafft und durch eine monatliche Auszahlung ersetzt. Die Höhe lag für aktive Beamte und Versorgungsempfänger bei 4,17 Prozent der monatlichen Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge, also 50 Prozent jährlich. Durch die Anknüpfung der Sonderzahlungen an die Höhe der monatlichen Bezüge mit einem konstanten Faktor wurden bei einer Erhöhung der Bezüge auch die Sonderzahlungen dynamisiert. Wie im Vorjahr gab es pro Kind eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 25,56 Euro, die im Juli ausgezahlt wurde. In den Jahren 2005 und 2006 wurde die Sonderzahlung grundsätzlich abgeschafft. Nur aktive Beamte der Besoldungsgruppen A2 bis A8 erhielten im Dezember eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 420 Euro, die Versorgungsempfänger und höhere Besoldungsgruppen gingen leer aus. Alle aktiven und passiven Beamten bezogen im Dezember pro familienzuschlagberechtigtes Kind eine Sonderzahlung von 25,56 Euro. Diese Regelung blieb auch 2007 in Kraft, allerdings gab es für das dritte und jedes weitere Kind nun 400 Euro. Die Landesregierung wich am Ende aber doch davon ab und gewährte im Dezember allen Beamten eine Sonderzahlung in Höhe von 860 Euro. Anwärter

---

<sup>22</sup> Diese Regelung gilt für alle ab dem 1. Januar 2002 geschlossenen Ehen sowie für Ehen, bei denen beide Partner am 31. Dezember 2001 das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

<sup>23</sup> Diese jährliche Sonderzuwendung floss nicht in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der monatlichen ruhegeldfähigen Bezüge ein.

<sup>24</sup> Die Kinderbeiträge werden bei teilzeitbeschäftigten Beamten nicht durch den Stundenbruchteil vermindert.



bekamen 250 Euro, Versorgungsempfänger 614 Euro.<sup>25</sup> In den Jahren 2008 und 2009 belief sich die Sonderzahlung erneut auf 420 Euro, die nur die aktiven Beamten der Besoldungsstufen A2 bis A8 erhalten. Das erste und zweite Kind, für das im Monat Dezember Anspruch auf Familienzuschlag besteht, wird mit jeweils 120 Euro berücksichtigt, das dritte und jedes weitere Kind mit jeweils 400 Euro.<sup>26</sup>

Niedersachsen nutzte seinen durch die Föderalismusreform I gewonnen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Dienstrechts für die niedersächsischen Beamten. Das Bundesland bildete zusammen mit Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die „Arbeitsgemeinschaft der norddeutschen Küstenländer“. Ziel war dabei, ein einheitliches neues Laufbahnrecht zu schaffen, das die Mobilität der Beamten verbessert. Am 25. März 2009 stimmte der niedersächsische Landtag dem neuen Beamtengesetz zu, das am 1. April zeitgleich mit dem Beamtenstatusgesetz des Bundes in Kraft trat. Seit diesem Datum gilt auch eine neue Laufbahnverordnung. Am 10. April kamen außerdem noch reformierte Verordnungen zum Nebentätigkeitsrecht sowie zu Arbeitszeit und Sonderurlaub hinzu.

Niedersachsen nimmt damit bei der Neuregelung des Laufbahnrechts bundesweit eine Vorreiterstellung ein. Wichtigste Veränderung war, dass die Anzahl der Laufbahngruppen auf zwei reduziert wurde. Unter der Laufbahngruppe 2 werden alle Laufbahnen subsumiert, die einen Hochschulabschluss bzw. einen gleichwertigen Bildungsstand erfordern. Zur Laufbahngruppe 1 gehören alle Laufbahnen, die keinen Hochschulabschluss voraussetzen. Damit ist die Einteilung in einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst entfallen. Die bisherigen 150 Laufbahnen wurden auf zehn Fachrichtungen mit 19 Laufbahnen reduziert. Ziel dieser Maßnahme war eine Modernisierung und Flexibilisierung des Dienstrechts. Hinsichtlich der Regelaltersgrenze der Landesbeamten gab es keine Veränderungen, sie bleibt damit bei 65 Jahren.<sup>27</sup>

## 2.5 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds Niedersachsen

Die Landesregierung Niedersachsen brachte im Juni 1999 den Entwurf für das Niedersächsische Versorgungsrücklagegesetz (NVersRückIG) in den Landtag ein, der im November 1999 in Kraft trat. Damit wurde die Bundesgesetzgebung im Bereich des Landes Niedersachsen umgesetzt.<sup>28</sup> Die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sollten in den

---

<sup>25</sup> Bezieher von Witwen- oder Witwergelt erhalten 368 Euro (Anteilssatz 60%) bzw. 338 Euro (Anteilssatz 55%). Das Unfallwaisenfeld beträgt 184 Euro, das Vollwaisengeld 123 Euro, das Halbwaisengeld 74 Euro.

<sup>26</sup> Vgl. NBesG sowie Niedersächsisches Landesamt für Besoldung und Versorgung (2009b).

<sup>27</sup> Vgl. dbb Beamtenbund und Tarifunion Landesbund Niedersachsen (2009).

<sup>28</sup> Vgl. Drucksache 14/840 des Landtags Niedersachsen sowie NVerRückIG.

Folgejahren um jeweils 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die dadurch eingesparten Mittel flossen einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Landes zu, das ab dem Jahr 2014 (in einer späteren Fassung des Gesetzes vom Dezember 2002 ab dem Jahr 2018) dann schrittweise aufgelöst und zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden soll.<sup>29</sup>

Ab 2002 wurde die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung um jeweils 0,2 Prozentpunkte ausgesetzt. Nur der Basiseffekt, also die Zuführungen der Jahre 1999 bis 2002, wurden fortgeschrieben und an das Sondervermögen überwiesen. Auf diese Weise soll, wie im vorhergehenden Abschnitt bereits dargestellt, eine Doppelbelastung vermieden werden. Denn in den acht auf den 1. Januar 2003 folgenden Anpassungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge wird der Höchstruhegehaltssatz schrittweise von 75 auf 71,75 Prozent gesenkt. Der Versorgungsrücklage wird die Hälfte der durch diese Maßnahme erzielten Einsparungen zugeführt. Nach der achten Anpassung wird der Aufbau der Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2017 wieder mit durchschnittlich 0,2 Prozentpunkten je Gehaltsanpassung fortgeführt.

Nach § 5 Abs. 3 S. 1 des Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetzes sind die dem Sondervermögen zufließenden Mittel einschließlich der Erträge zu marktgerechten Bedingungen anzulegen, in Schuldscheindarlehen oder handelbaren Schuldverschreibungen anderer Länder, des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Daneben können die Mittel in öffentliche Pfandbriefe und Hypothekendarlehen oder Anteile an inländischen Sondervermögen nach § 2 Abs. 2 des Investmentgesetzes oder inländischen Spezial-Sondervermögen im Sinne des § 2 Abs. 3 des Investmentgesetzes investiert werden.<sup>30</sup> Die Anlageentscheidung trifft das Finanzministerium nach vorheriger Beratung im Anlageausschuss, dem neben dem Ministerium auch Vertreter der Landezentralbank sowie der Versicherungswirtschaft angehören. Grundsätzlich verwaltet das Finanzministerium Niedersachsen die Landesversorgungsrücklage. Es kann die Anlage und die Verwaltung der dem Sondervermögen zufließenden Mittel der Landezentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt übertragen.<sup>31</sup>

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die jährlichen Zuführungen seit Gründung der Versorgungsrücklage.

---

<sup>29</sup> Vgl. Gesetz zur Ergänzung und Änderung hochschulrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2002 (Nds. GVBl. Nr. 35/2002)

<sup>30</sup> Die letztgenannten Sondervermögen müssen überwiegend in die zuvor genannten Vermögensgegenstände investieren. Alternativ können die Mittel kurzfristig verfügbar zu marktgerechten Bedingungen angelegt werden.

<sup>31</sup> Vgl. §5 und §6 NVerRückIG.

Tabelle 2: Zuführungen in die Versorgungsrücklage des Landes Niedersachsen

Jahr	Zuführung in Mio. Euro
1999	6,5
2000	17,2
2001	17,3
2002	35,0
2003	41,9
2004	48,1
2005	49,8
2006	52,8
2007	54,2
2008	62,3

Quelle: Finanzministerium Niedersachsen

Der Vermögensbestand betrug zum Ende des Jahres 2008 451,37 Mio. Euro. Davon waren 140,9 Millionen Euro in Wertpapieren und 287,56 Millionen Euro in Schuldscheindarlehen angelegt.<sup>32</sup> Die niedersächsische Landesregierung beschloss in ihrer Haushaltsklausur am 22./23. Juni 2009, die Zuführungen an das Sondervermögen ab dem Haushaltsjahr 2010 einzustellen und die Entnahme von Mitteln bereits ab dem Haushaltsjahr 2009 nach Maßgabe des Haushalts zur Deckung der Versorgungsausgaben zuzulassen. Begründet wurde diese Maßnahme damit, dass nach aktuellen Prognosen der stärkste Anstieg der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2014 stattfindet, die Entwicklung ab 2015 abflacht und ab 2027 sogar ein Absinken der Versorgungsausgaben erwartet wird. Nach Auffassung der Landesregierung erscheint es nicht sinnvoll, im Zeitraum der stärksten Ausgabensteigerungen der Rücklage weiter kreditfinanziert Beträge zuzuführen, um sie erst nach Abflachen der Entwicklung zu entnehmen. Die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2009-2013 sieht für den Zeitraum ab 2011 eine Entnahme aus dem Bestand des Sondervermögens vor. Auf diese Weise sollen die starken Zuwächse der Versorgungsausgaben gedämpft und die Rücklage zum ursprünglichen Zweck verwendet werden.<sup>33</sup> Daraufhin brachte die CDU-FDP-Koalition im September 2009 einen Gesetzentwurf in den Landtag an, der beinhaltete, dass für die Haushaltsjahre ab 2010 keine Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ mehr geleistet werden. Außerdem dürfen die bereits vorhandenen Mittel ab dem Haushaltsjahr 2009 für die Versorgungsverpflichtungen des Landes eingesetzt werden.<sup>34</sup> Diese Maßnahme wurde sowohl von der Wissenschaft, Beamtenbund und auch dem Bund der Steuerzahler kritisiert, der die Kurzsichtigkeit eines vorzeitigen Eingriffs in die Versorgungsrücklage

<sup>32</sup> Laut Auskunft des niedersächsischen Finanzministeriums.

<sup>33</sup> Vgl. Landesregierung Niedersachsen (2009), S. 29ff.

<sup>34</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetzes und des Ministergesetzes bzw. Drucksache 16/1641 des Landtags Niedersachsen.

anprangerte. Auf Kosten der Beamten würden Löcher des Landeshaushaltes gestopft. Das Argument der Landesregierung, es mache keinen Sinn, die Rücklage kreditfinanziert weiter zu füllen, ist zwar richtig, zieht aber zu kurz. Denn Aufgabe der Politik wäre es, Ausgaben und Einnahmen des Haushaltes miteinander in Einklang zu bringen und nicht fortdauernd über seinen Verhältnissen zu leben.<sup>35</sup> Gelänge dies, könnte man die Versorgungsrücklage trotz Finanz- und Wirtschaftskrise weiter füllen statt sie aufzulösen. Die niedersächsische Versorgungsrücklage zeigt, dass personalisierte Anwartschaften unbestimmten Kapitalstöcken vorzuziehen sind, da auf letztere recht willkürlich zugegriffen werden kann. Auf Antrag der SPD-Fraktion vom Oktober 2006 beauftragte der Landtag im Oktober 2007 nach einer entsprechenden Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses die Landesregierung, die erforderlichen Gesetzentwürfe und Verwaltungsrichtlinien für einen zusätzlichen Versorgungsfonds zu erarbeiten. Im Rahmen der Haushaltsklausurtagung am 16./17. Juli 2007 hatte die Landesregierung bereits selbst beschlossen, ab dem Haushaltsjahr 2010 ein auf Dauer angelegtes Sondervermögen „Niedersächsischer Versorgungsfonds“ einzurichten. Dies schlug sich auch in der mittelfristigen Finanzplanung 2007-2011 nieder, die für die Phase einer Null-Neuverschuldung den Aufbau eines zusätzlichen Versorgungsfonds vorsah. Damit wollte man sich am Vorbild mehrerer anderer Bundesländer orientieren. Ziel war, alle Versorgungsaufwendungen für die ab dem 1. Januar 2010 neu eingestellten Beamten ab dem Jahr 2020 aus diesem Sondervermögen zu leisten. Hierzu war eine Zuführung in Höhe von 30 % der monatlichen Dienstbezüge der betreffenden Beamten vorgesehen. Allerdings war die Einführung des Versorgungsfonds an das Ziel gekoppelt, dass im Jahr 2010 die Nettoneuverschuldung auf null reduziert werden kann. Die Landesregierung plante, den Gesetzentwurf im Frühjahr 2009 in den Landtag einzubringen. Zur Realisierung kam das Vorhaben nicht: in ihrer Haushaltsklausur am 22./ 23. Juni 2009 beschloss die Niedersächsische Landeregierung unter Ministerpräsident Wulff, die ursprünglich für 2010 vorgesehene Einführung eines Versorgungsfonds zurückzustellen. Begründet wurde dies damit, dass auf Grund der Belastungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise in 2010 und den folgenden Jahren eine Nettokreditaufnahme erforderlich werden wird. Kapitalbildung und Schuldentilgung, die ihrerseits vollständig durch Nettokreditaufnahme finanziert werden müssen und per Saldo zu zusätzlichen Kosten führen, entsprechen nach Auffassung der Landesregierung nicht dem Grundsatz wirtschaftlichen Handelns.<sup>36</sup> Damit wird das Land Niedersachsen bis auf weiteres keinen zusätzlichen kapitalgedeckten Pensionsfonds für neu eingestellte Beamte schaffen.

---

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 2.8, das die Finanzsituation des Landes Niedersachsen analysiert.

<sup>36</sup> Vgl. Drucksachen 15/3268, 15/4076, 15/4143 und 16/87 des Landtags Niedersachsen, ferner Landesregierung Niedersachsen (2009).

## 2.6 Beamte des Landes Niedersachsen

Im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes Niedersachsen waren Ende Juni 2008 188.282 Personen beschäftigt.<sup>37</sup> Davon haben 124.654 den Status eines Beamten. Der aktuelle Anteil von Beamten beläuft sich damit auf 66,2 Prozent. Seit Anfang der 1990er Jahre blieb die Anzahl der Landesbeamten relativ konstant, während es bei Angestellten und Arbeitern einen starken Rückgang gab. Die gesamten Beschäftigten (also Beamte, Arbeiter und Angestellte) des Bundeslandes sind ausgehend vom bisherigen Maximum von 216.518 im Jahr 1994 seither rückläufig. Entsprechend erhöhte sich in den vergangenen beiden Dekaden der Beamtenanteil deutlich. Tabelle 4 fasst diese Entwicklung zusammen. Mit 75.000 Beschäftigten sind 60 Prozent der Landesbeamten im Bereich „Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung“ tätig. Die zweitgrößte Gruppe bildet der Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ mit 19.400 Beamten, gefolgt von der Justiz (11.000 Beamte und Richter) und der Finanzverwaltung (10.600 Beamte). Über 90 Prozent der Landesbeamten sind damit in den genannten Bereichen tätig.<sup>38</sup>

Im bisherigen Beamtenrecht wird zwischen vier Laufbahngruppen unterschieden.<sup>39</sup> Die Zugehörigkeit hängt neben der erforderlichen Ausbildung auch von der konkreten Tätigkeit ab. Bewerber mit Fachhochschulabschluss beginnen etwa im gehobenen Dienst, Universitätsabsolventen im höheren Dienst. Tabelle 3 zeigt, dass 76.357 oder 61,3 Prozent aller Landesbeamten Niedersachsens im gehobenen Dienst tätig sind, gefolgt vom höheren Dienst (33.347 Beamte) mit einem Anteil von 26,8 Prozent. Es folgt der mittlere Dienst (9,8 Prozent) sowie mit deutlichem Abstand der einfache Dienst (0,6 Prozent).

**Tabelle 3: Die Laufbahngruppen im Überblick**

Laufbahngruppe	Anzahl	Prozent
einfacher Dienst	699	0,56
mittlerer Dienst	12.259	9,83
gehobener Dienst	76.357	61,25
höherer Dienst	35.329	28,34
Gesamt	124.644	100,00

*Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*

<sup>37</sup> In dieser Zahl sind die Beschäftigten der Landesbehörden und des Bundeslandes Niedersachsen enthalten, nicht aber rechtlich selbständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter der Aufsicht des Landes.

<sup>38</sup> Vgl. Personalstatistik 2007 des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen. Bei der Zählung werden Voll- und Teilzeitstellen gleich berücksichtigt, es werden also verbeamtete Personen gezählt.

<sup>39</sup> Niedersachsen führte im zum 1. April 2009 ein neues Laufbahnrecht ein, das nur noch zwei Laufbahngruppen kennt, vgl. Abschnitt 2.4.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern hat Niedersachsen eine Beamtenintensität, die sich im vorderen Mittelfeld bewegt. Letztere ist definiert als Verhältnis zwischen der Anzahl der Beamten und der Größe der jeweiligen Bevölkerung. In Niedersachsen kamen im Jahr 2008 auf 1.000 Einwohner 15,7 Landesbeamte. Wählt man andere Flächenländer als Vergleichsbasis, besitzt Niedersachsen eine durchschnittliche Beamtenintensität.<sup>40</sup>

**Tabelle 4: Wichtige Daten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Überblick**

Jahr	Beamte	Angestellte und Arbeiter	Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst	Anteil Beamte
1950	45.695	40.239	85.934	53,2%
1960	61.388	47.937	109.325	56,2%
1972	81.449	67.035	148.484	54,9%
1980	115.081	85.457	200.538	57,4%
1985	118.437	92.620	211.057	56,1%
1990	120.310	90.488	210.798	57,1%
1991	121.774	91.150	212.924	57,2%
1992	122.441	89.518	211.959	57,8%
1993	123.712	89.749	213.461	58,0%
1994	125.619	90.899	216.518	58,0%
1995	126.323	89.403	215.726	58,6%
1996	125.569	88.283	213.852	58,7%
1997	123.585	86.827	210.412	58,7%
1998	123.667	84.623	208.290	59,4%
1999	124.107	83.334	207.441	59,8%
2000	125.014	78.540	203.554	61,4%
2001	123.771	80.676	204.447	60,5%
2002	123.963	82.316	206.279	60,1%
2003	126.264	80.404	206.668	61,1%
2004	127.532	70.230	197.762	64,5%
2005	125.563	68.708	194.271	64,6%
2006	125.903	66.738	192.641	65,4%
2007	124.781	66.807	191.588	65,1%
2008	124.654	63.628	188.282	66,2%

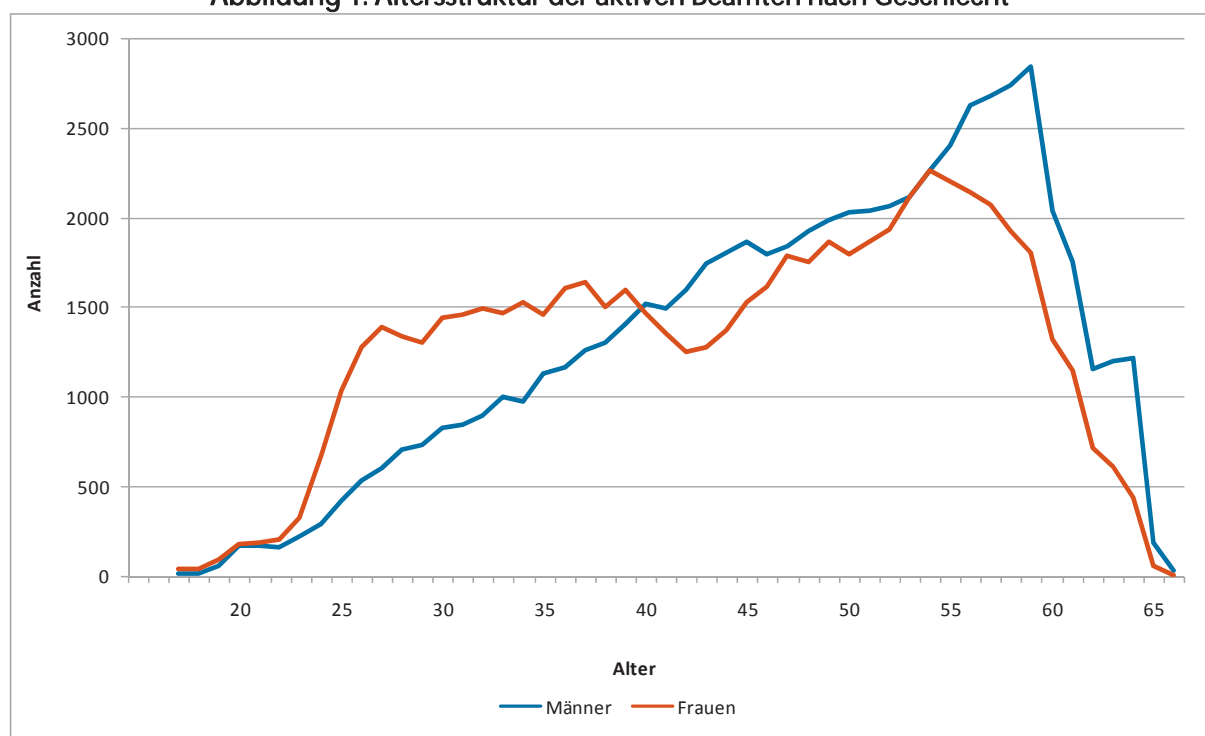
*Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*

<sup>40</sup> Vgl. Besendorfer et al. (2005), S. 6ff.

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen den Altersaufbau der aktiven Landesbeamten Niedersachsens, zunächst geschlechtsspezifisch, dann in einer Gesamtbetrachtung. Insgesamt gibt es 63.678 männliche und 62.811 weibliche Beamte.<sup>41</sup> Bei der Analyse wird deutlich, dass die niedersächsische Beamtenpopulation relativ alt ist: 70 Prozent (88.500 Beamte) sind 40 Jahre und älter. 55.700 Beamte und damit 44 Prozent sind 50 Jahre und älter und werden damit innerhalb der nächsten 15 Jahre in den Ruhestand gehen. Die Altersgruppe über 55 Jahre besitzt einen Anteil an den aktiven Beamten von 28 Prozent (35.200 Beamte).

Während rund 49,2 Prozent aller männlichen Beamten 50 Jahre und älter sind, trifft dies nur auf 38,8 Prozent aller weiblichen Beamten zu. Ein ähnliches Bild bietet sich in der Altersgruppe 50 und älter: 32,7 Prozent der Beamten, aber nur 22,9 Prozent der Beamtinnen gehören dieser Kohorte an. Die weiblichen Beamten dominieren dafür die jüngeren Altersklassen. 26,8 Prozent der weiblichen Beamten (16.900 Frauen) sind unter 35 Jahre, während dies nur auf 15,2 Prozent der männlichen Beamten zutrifft (9.700 Männer).

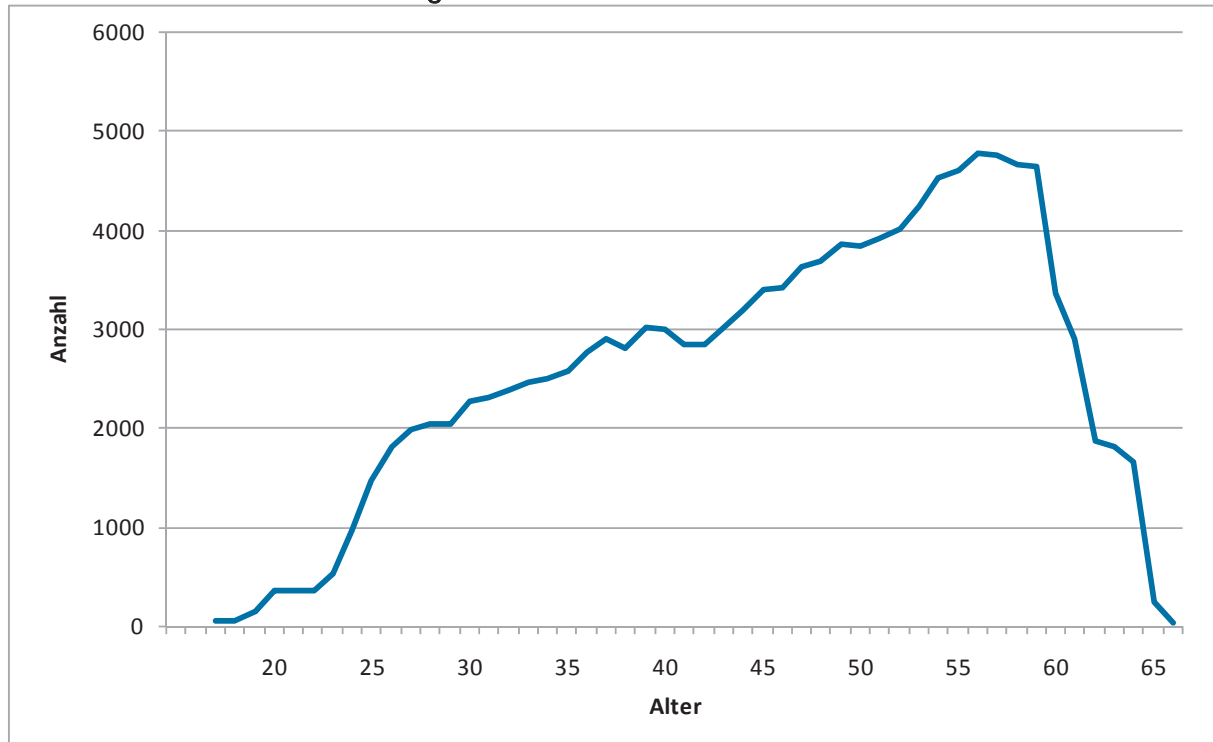
**Abbildung 1: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht**



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

<sup>41</sup> In diesen Zahlen sind im Gegensatz zur bisherigen Zählung neben den Beamten der Landesbehörden auch die 1.875 Beamten (Stand 30.6.2008) der rechtlich selbständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter der Aufsicht des Landes enthalten.

Abbildung 2: Altersstruktur der aktiven Beamten



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

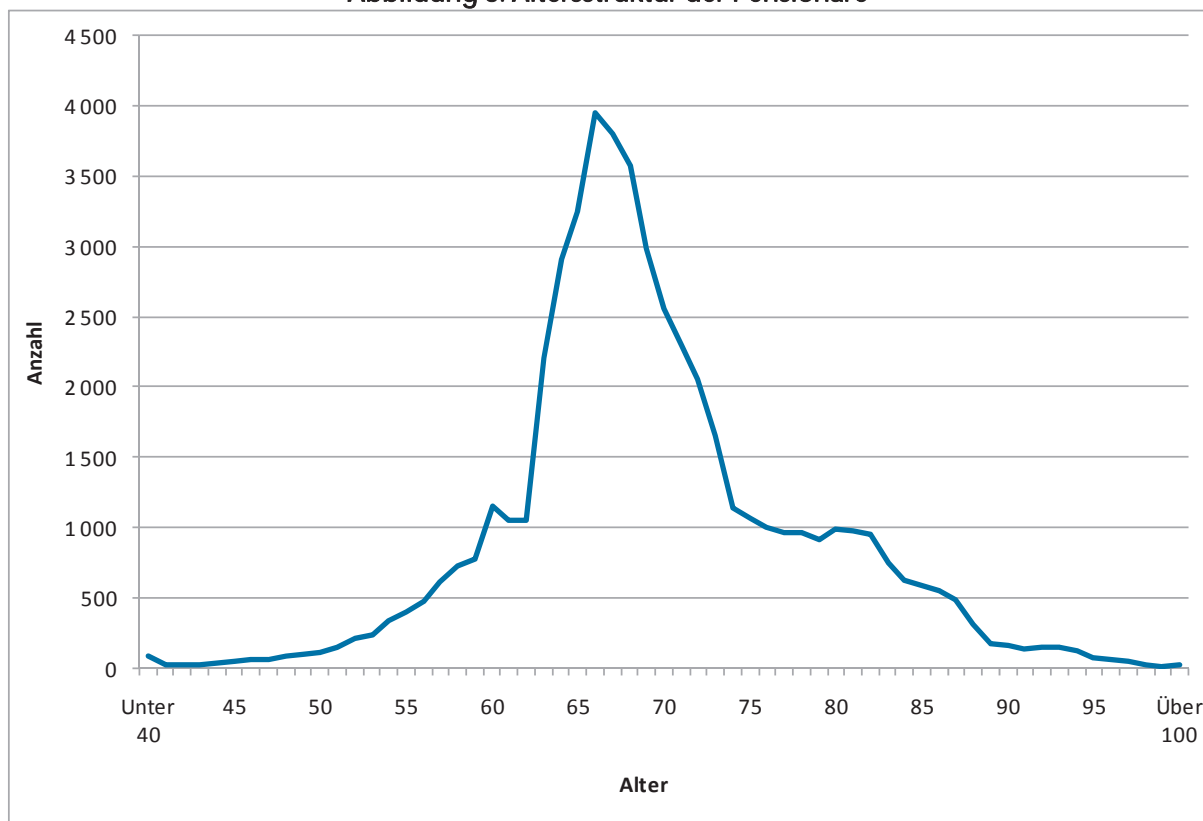
Die Altersstruktur hat natürlich direkte Auswirkungen auf die zukünftigen Versorgungslasten des Bundeslandes. Innerhalb der nächsten 5 bis 20 Jahre, wenn die großen Beamtenjahrgänge in Pension gehen werden, werden sich die Versorgungsausgaben des Landes deutlich erhöhen. Eine zweite, kleinere Welle wird dann rund 15 Jahre später beginnen, wenn die kohortenstarken weiblichen Beamtenjahrgänge vor ihrem Eintritt in den Ruhestand stehen.

Im Jahr 2008 gab es insgesamt 71.250 Versorgungsempfänger des Landes Niedersachsen. Diese gliedern sich auf in 52.313 Bezieher von Ruhegehalt, 16.803 Empfänger von Witwengeld sowie 2.134 Bezieher von Waisengeld. Die Summe aller Versorgungsausgaben belief sich auf 2,13 Mrd. Euro.<sup>42</sup> Die Zahl der Ruhegehaltsempfänger gliedert sich in 35.834 männliche sowie 16.770 weibliche Pensionäre. Die Altersstruktur der Ruhegehaltsempfänger ist in Abbildung 3 dargestellt.

<sup>42</sup> Dieser Wert beinhaltet die Ausgaben für Ruhegehälter sowie die Versorgung von Witwen und Waisen, jedoch keine Beihilfeleistungen. Diese beliefen sich im Jahr 2008 auf 296,5 Millionen Euro. Im Folgenden werden in der vorliegenden Studie die Begriffe Ruhegehaltsausgaben, Pensionsausgaben und Versorgungsausgaben synonym verwendet. Wenn nicht anders definiert, sind damit aber ausschließlich die Pensionsausgaben für Ruhestandsbeamte gemeint.



Abbildung 3: Altersstruktur der Pensionäre



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Die Gruppe der 60- bis 70-Jährigen, die also im Durchschnitt noch einige Jahre Pensionsbezug vor sich hat, besitzt unter den männlichen Ruhegehaltsempfängern einen Anteil von 54 Prozent, unter den weiblichen 55 Prozent. Betrachtet man nur die jungen Pensionäre, also die 60- bis 65-Jährigen, erhält man Anteile von einem Fünftel bzw. einem Viertel. Insgesamt kann damit von einer recht jungen Pensionärspopulation gesprochen werden, was, wie im Folgenden gezeigt werden wird, in Kombination mit dem Eintritt der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand, weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung der Versorgungsausgaben hat.

Bundesweit lag das durchschnittliche Eintrittsalter von Beamten in den Ruhestand laut dem vierten Versorgungsbericht der Bundesregierung im Jahr 1993 bei 59,4 Jahren und stieg bis 2006 auf 62,6 Jahre an.<sup>43</sup> In Niedersachsen lag es im Jahr 2009 bei 62 Jahren und hat sich in den Vorjahren ebenfalls tendenziell erhöht. Sieht man von einigen Schwankungen ab, hat es seit 1998 um zwei Jahren von 60 auf 62 Jahre zugenommen.<sup>44</sup>

Abbildung 5 stellt die durchschnittlichen Ruhegehälter der vier Laufbahngruppen dar. Ein durchschnittlicher Ruhegehaltsbezieher des höheren Dienstes erhält eine monatliche Pension von 3.511 Euro im Monat, im gehobenen Dienst 2.533 Euro, im mittleren Dienst 1.877 Euro sowie im einfachen Dienst 1.252 Euro. Insgesamt gibt es 15.300

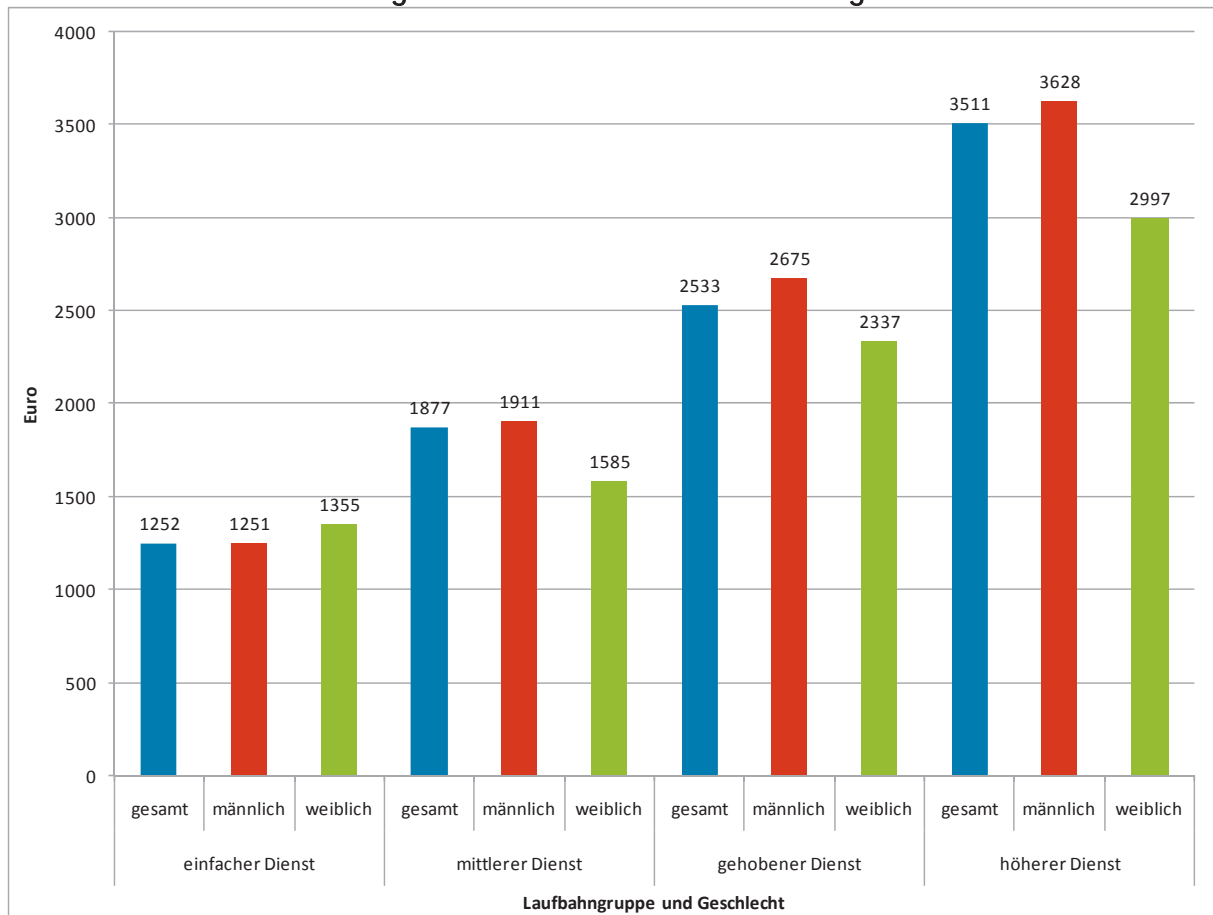
<sup>43</sup> Vgl. Vierter Versorgungsbericht (2009), S.51

<sup>44</sup> Vgl. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2009)

Ruhegehaltsbezieher im höheren Dienst und 31.600 im gehobenen Dienst. Diese beiden Laufbahngruppen treten damit am häufigsten auf. 5.000 Ruhestandsbeamte gehören dem mittleren Dienst und 400 dem einfachen Dienst an.

Differenziert man nach Geschlecht, erhalten Männer in allen Laufbahngruppen außer dem einfachen Dienst ein höheres Ruhegehalt als Frauen, was sich mit der in der Regel längeren ruhegehaltstfähigen Dienstzeit männlicher Beamter begründen lässt.

**Abbildung 4: Durchschnittliche Höhe des Ruhegehalts**

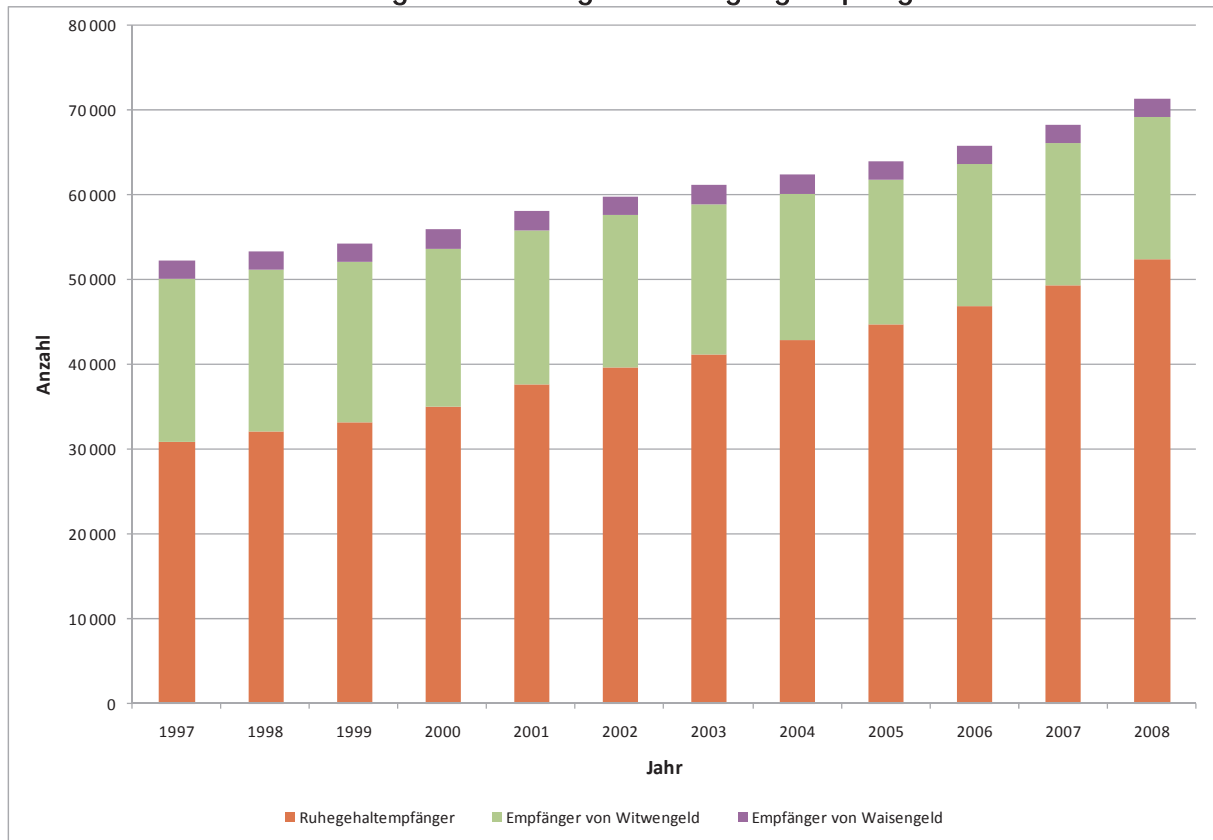


Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Seit 1997 stieg, wie Abbildung 5 zeigt, die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger um 36,3 Prozent von 52.264 auf 71.250. Innerhalb der einzelnen Versorgungsarten verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Während die Ruhegehaltsempfänger in diesem Zeitraum deutlich um 69,6 Prozent von 30.846 auf 52.313 wuchsen, war die Hinterbliebenenversorgung rückläufig: die Empfängerzahl von Witwengeld sank um 12,4 Prozent (19.187 auf 16.803), jene von Waisengeld um 4,3 Prozent (2.231 auf 2.134). Allein zwischen 1999 und 2008 erhöhten sich die Versorgungsausgaben (inkl. Beihilfe) des

Landes Niedersachsen um 43 Prozent von 1,70 Mrd. Euro auf 2,43 Mrd. Euro<sup>45</sup>. Abbildung 5 illustriert die beschriebene Entwicklung nochmals grafisch.

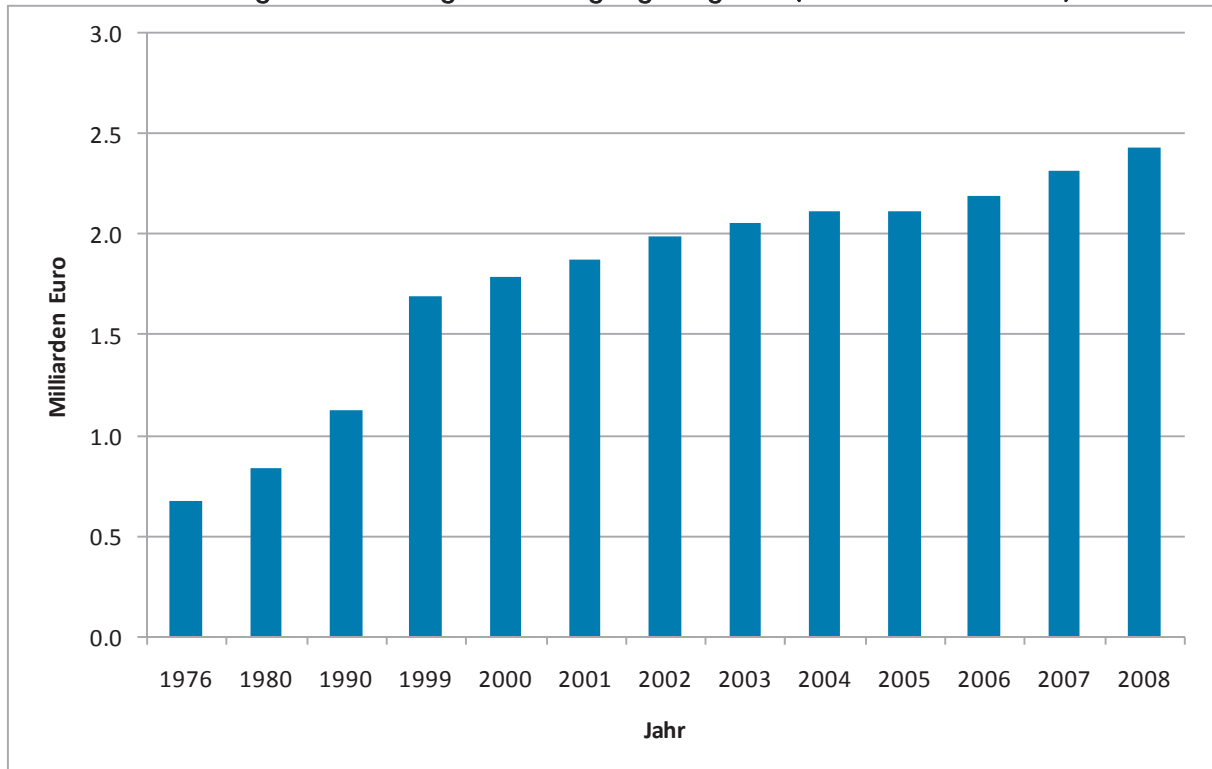
Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsempfänger



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

<sup>45</sup> Dieser Wert umfasst neben den Ruhegehaltsausgaben auch die Witwen- und Waisenversorgung sowie die Beihilfeleistungen.

Abbildung 6: Entwicklung der Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfe)

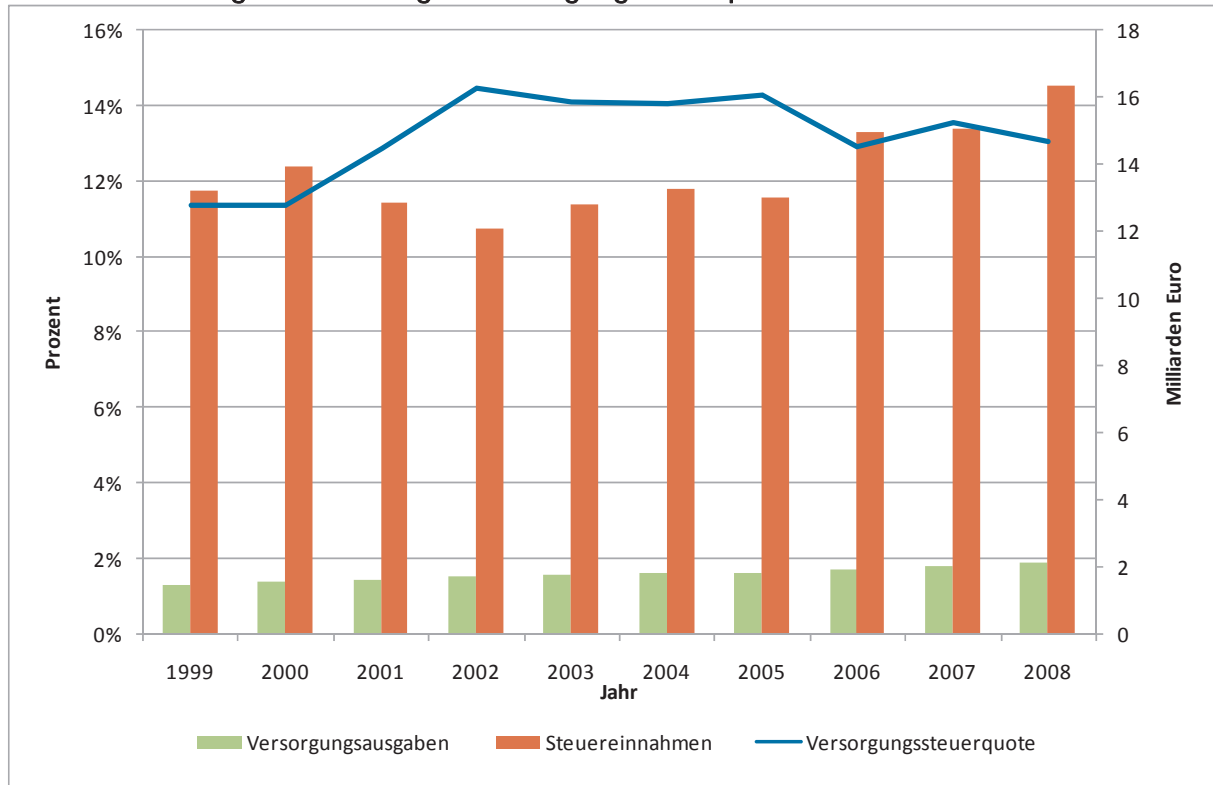


Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Da die Versorgungsausgaben für Landesbeamte und ihre Angehörigen direkt aus dem Landeshaushalt finanziert werden, ist es sinnvoll, sie im Verhältnis der Entwicklung der Steuereinnahmen zu betrachten. Dafür wird aus dem Quotient der Versorgungsausgaben und der Steuereinnahmen die sogenannte Versorgungssteuerquote berechnet. Abbildung 7 zeigt, dass der Teil der Steuereinnahmen, der auf die Versorgungsausgaben entfällt, deutlich zugenommen hat. Im Jahr 1999 musste Niedersachsen 11,4 Prozent seiner Steuereinnahmen dafür aufwenden, im Jahr 2002 wurde mit 14,5 Prozent der bisherige Spitzenwert erreicht. In der Folge verringerte sich die Versorgungssteuerquote wieder auf unter 12,9 Prozent, der aktuelle Wert des Jahres 2008 liegt bei 13 Prozent. Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, dass aufgrund der positiven konjunkturellen Lage in den Jahren 2006 bis 2008 außerordentlich hohe Steuereinnahmen erzielt werden konnten (Rekordwert 2008: 16,37 Mrd. Euro), die den Anstieg der Versorgungsausgaben überkompensierten. Dieser kurzfristige konjunkturelle Einfluss darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Anteil der Steuereinnahmen, die für die Finanzierung der Versorgungsausgaben verwendet wird, signifikant zugenommen hat und in Zukunft auch noch weiter steigen wird. Berücksichtigt man auch die Beihilfezahlungen Niedersachsens, würde die Versorgungssteuerquote des Jahres 2008 einen Wert von 14,8 annehmen.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Vgl. Finanzministerium Niedersachsen (2009a), S. 28. Bei der Berechnung der Versorgungssteuerquote wurden die Netto-Steuereinnahmen nach Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs verwendet.

Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungssteuerquote zwischen 1999 und 2008

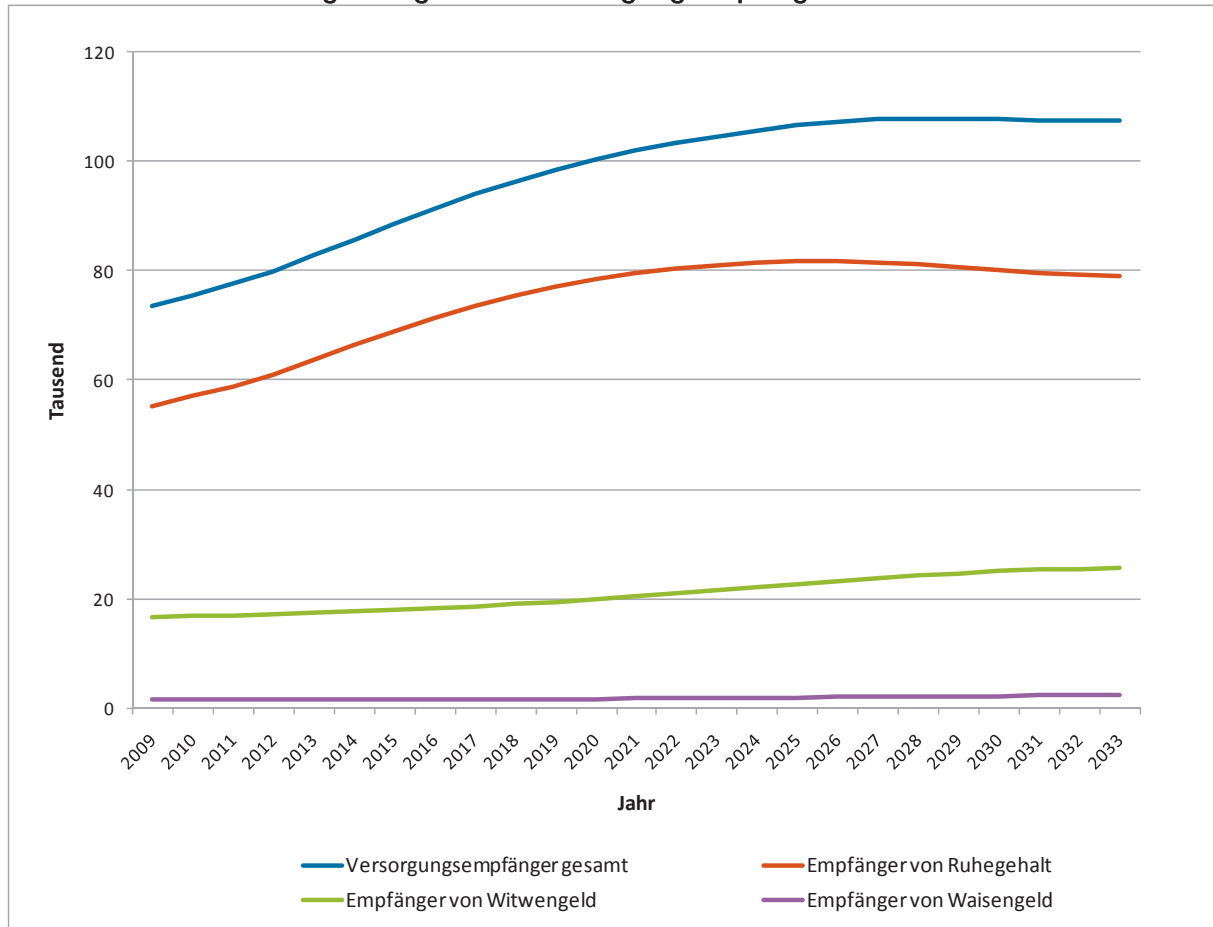


Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

## 2.7 Bisherige Prognosen der zukünftigen Versorgungsausgaben

Im Auftrag des niedersächsischen Finanzministeriums legte das Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) im Frühjahr 2009 eine Prognose für die Entwicklung der Versorgungsausgaben sowie der Empfängerzahlen der Beamtenversorgung vor. Danach wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger zwischen 2009 und 2030 von 73.700 auf 107.300 erhöhen – eine Steigerung um 45,9 Prozent. Auffällig ist dabei, dass sich der anfangs recht starke Zuwachs ab etwa 2026 wieder abflacht. Die Ruhegehaltsempfänger werden danach bis zum Jahr 2026 zunächst um 47,7 Prozent auf 81.000 deutlich ansteigen, um in der Folge wieder leicht auf unter 80.000 zurückzugehen. Bei Empfängern von Witwen- und Waisengeld kommt es zu einer recht linear verlaufenden Erhöhung auf 25.800 bzw. 2.500 im Jahr 2033, was im Vergleich zum Jahr 2008 einem Zuwachs um jeweils über 50 Prozent entspricht. Abbildung 8 verdeutlicht diese Entwicklung.

Abbildung 8: Prognose der Versorgungsempfänger 2009 bis 2033

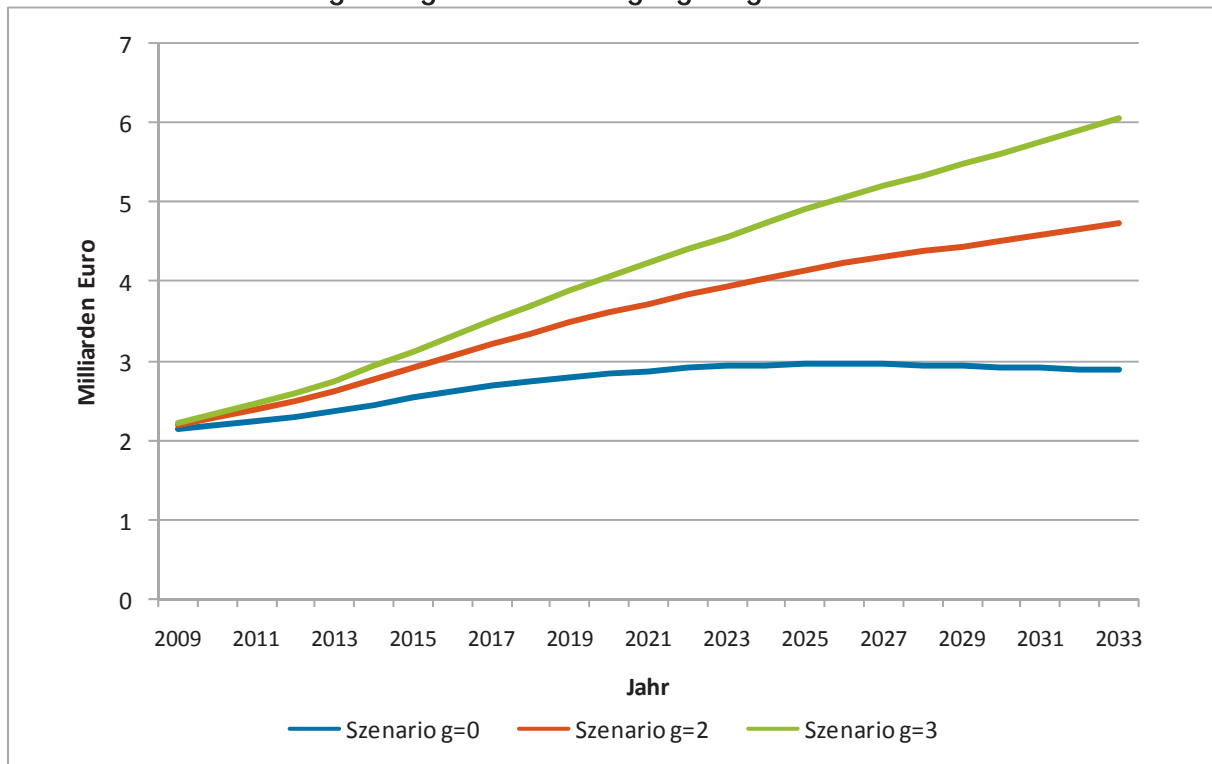


Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung

Die Projektion der Versorgungsausgaben geht von drei verschiedenen Wachstumsszenarien aus. Zunächst wird von einem nominalen Nullwachstum der Versorgungsbezüge ausgegangen (Szenario  $g = 0$ ), dann von jährlichen Wachstumsraten von 2 bzw. 3 Prozent. Allen drei Varianten gemeinsam ist, dass es bis zum Jahr 2026 zu einer deutlichen Steigerung der Versorgungsaufwendungen kommen wird, die das Land Niedersachsen zu finanzieren hat. Das Szenario „Nullwachstum“ ist unrealistisch, da es dabei für die Leistungsbezieher zu einem dauerhaften Realwertverlust kommen würde. Dennoch würde sich selbst hier die Versorgungsausgaben von 2,13 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 2,98 Mrd. Euro im Jahr 2026 erhöhen, um sich in der Folge dann auf diesem Niveau zu stabilisieren. Diese Zunahme ist rein auf die demographische Entwicklung, also den Eintritt der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand, zurückzuführen. Im Szenario  $g = 2$  würden sich die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2026 auf 4,25 Mrd. Euro quasi verdoppeln, im Jahr 2033 würde ein Wert von 4,75 Mrd. Euro erreicht werden. Noch drastischer wäre die Entwicklung bei einem angenommenen jährlichen Nominalwachstum

in Höhe von drei Prozent. Dabei würden die Aufwendungen für die Beamtenversorgung auf 5,06 Mrd. Euro (2026) bzw. 6,06 Mrd. Euro (2033) wachsen.<sup>47</sup>

Abbildung 9: Prognose der Versorgungsausgaben 2009 bis 2033



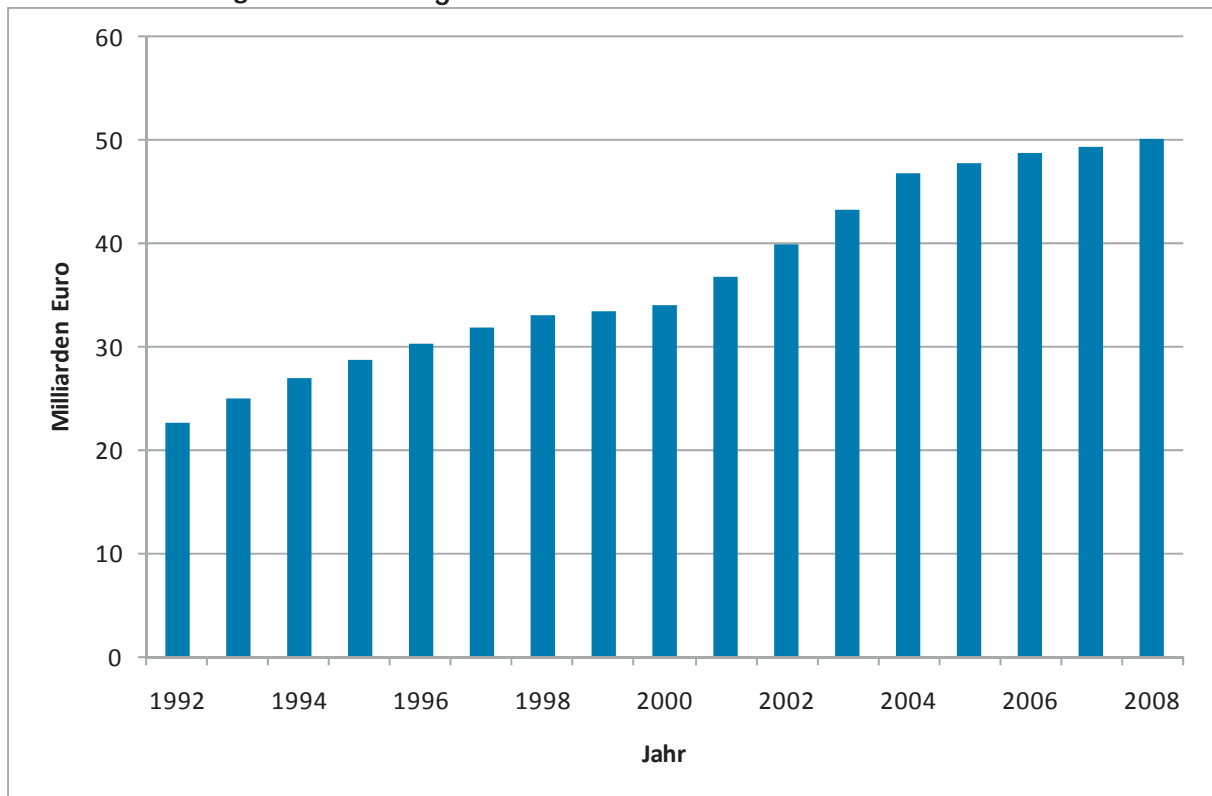
Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung

<sup>47</sup> Vgl. Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung (2009a)

## 2.8 Die Finanzsituation Niedersachsens

Die Versorgungsausgaben der Landesbeamten werden, wie bereits ausgeführt, aus Mitteln des laufenden Haushaltes finanziert. Der niedersächsische Haushalt 2009 (2. Nachtragshaushalt) weist einen Umfang von 25,62 Mrd. Euro auf. Bereits heute haben Versorgungsausgaben für Beamte und ihre Angehörigen einen Umfang von 2,54 Mrd. Euro und besitzen damit einen Anteil an den gesamten Ausgaben in Höhe von knapp 10 Prozent. Berücksichtigt man ferner noch den Schuldendienst, der bei 2,31 Mrd. Euro liegt, entfallen bereits in der Gegenwart rund 20 Prozent der Ausgaben auf Versorgung und Zinsen. Abbildung 10 stellt die Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Niedersachsen seit 1992 dar. Im Dezember 2009 betrug die Gesamtverschuldung 52,44 Mrd. Euro, Ende 2008 lag sie noch bei 50,21 Mrd. Euro. Zwischen 1998 und 2008 kam es zu einem Wachstum der Verschuldung von 52 Prozent. Die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt (Stand Dezember 2009) 6.581 Euro. Damit ist Niedersachsen einer der westdeutschen Flächenstaaten mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung: im Dezember 2008 lag der Durchschnitt der Flächenländer West bei 4.997 Euro, Niedersachsen wies damals eine Pro-Kopf-Verschuldung von 6.301 Euro auf.

Abbildung 10: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Niedersachsen

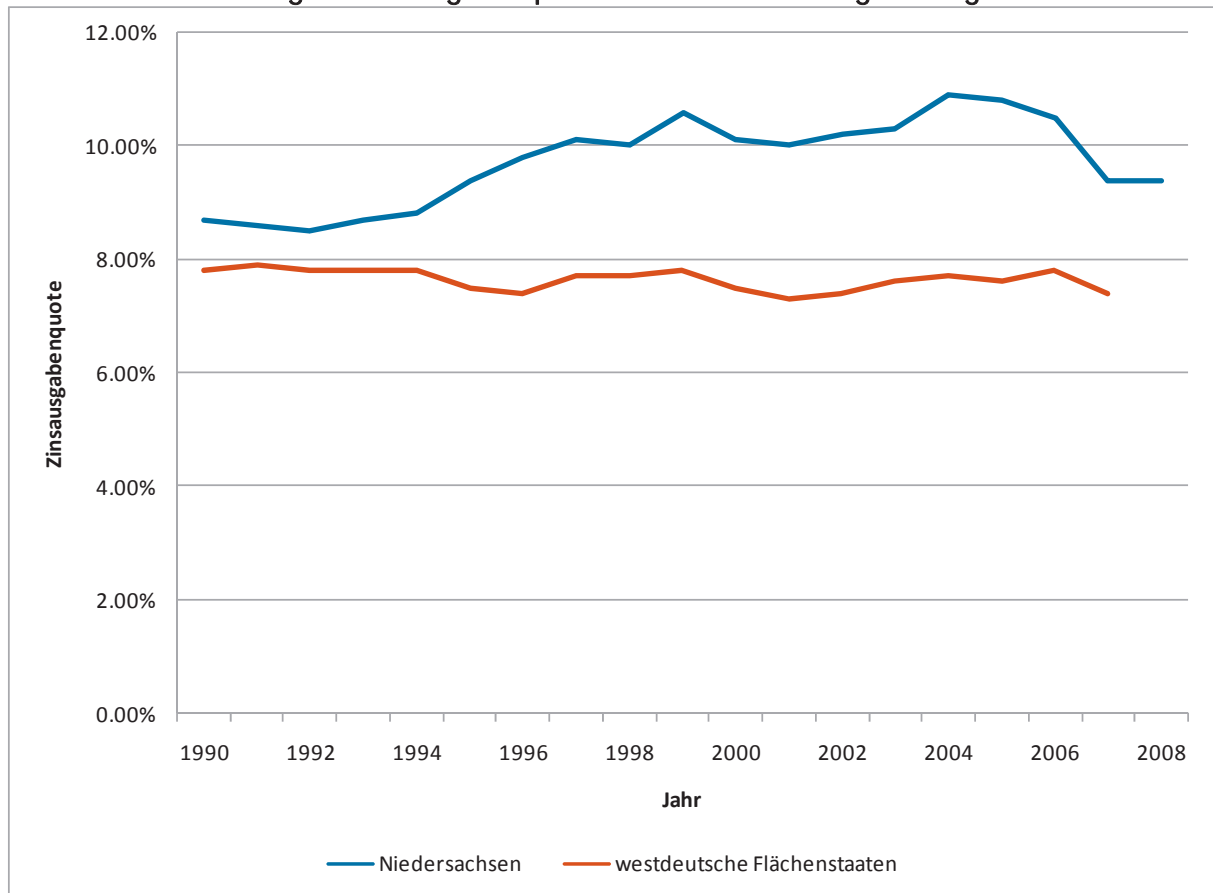


Quelle: Statistisches Bundesamt



Abbildung 11 zeigt, dass Niedersachsen eine deutliche höhere Zinsausgabenquote als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer aufweist. Diese ist definiert als Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben. Hier wird deutlich, dass der niedersächsische Haushalt bereits heute überdurchschnittlich stark von Zinsaufwand belastet wird.

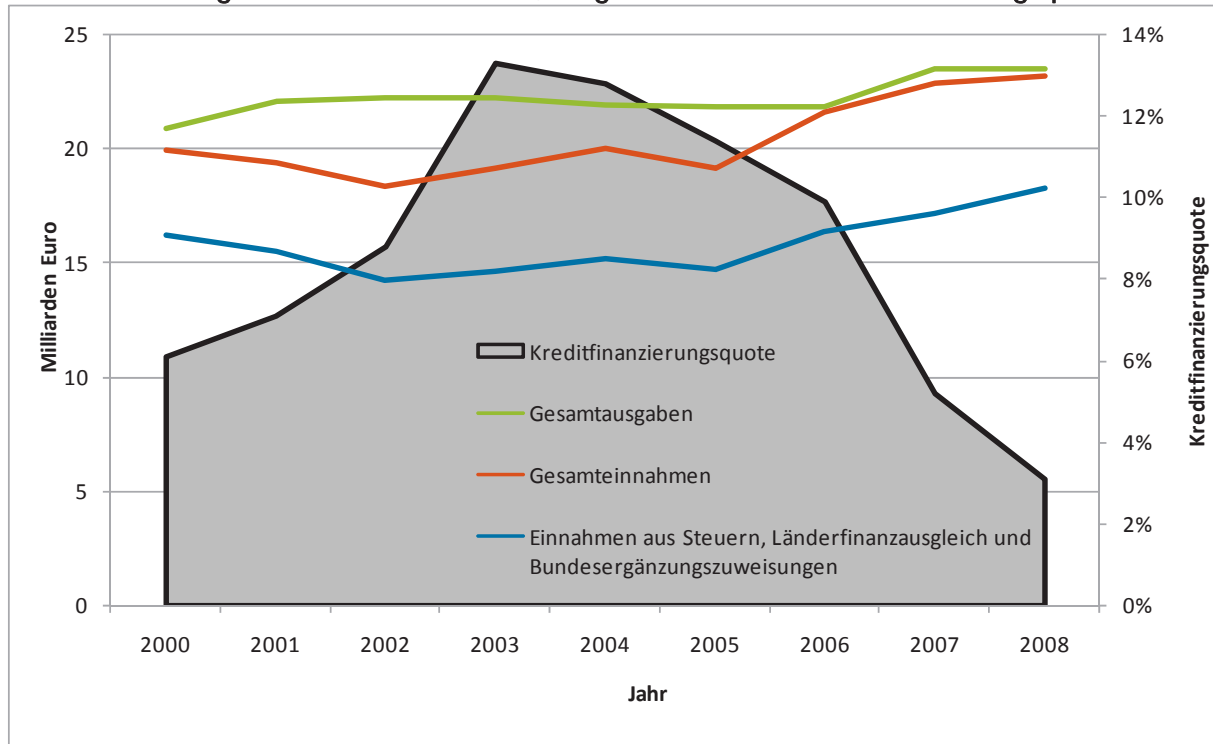
**Abbildung 11: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben**



*Quelle: Finanzministerium Niedersachsen*

Seit Dekaden liegen die Gesamteinnahmen Niedersachsens ohne eine einzige Ausnahme unter den Gesamtausgaben. Abbildung 12 verdeutlicht für den Zeitraum zwischen 2000 und 2008, dass in der jüngsten Vergangenheit die Lücke zwar kleiner geworden, aber noch immer vorhanden ist. Ergänzend werden der Verlauf der Kreditfinanzierungsquote sowie der Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen aufgezeigt. Seit dem Jahr 1980 weist Niedersachsen ununterbrochen eine positive Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote auf. Letzterer Wert gibt den mit Nettokreditaufnahme finanzierten Anteil der Ausgaben wieder. Zwar ging die Kreditfinanzierungsquote in den vergangenen Jahren zurück, dennoch lässt sich festhalten, dass Niedersachsen dauerhaft auf Pump lebt, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben durch Neuverschuldung finanziert.

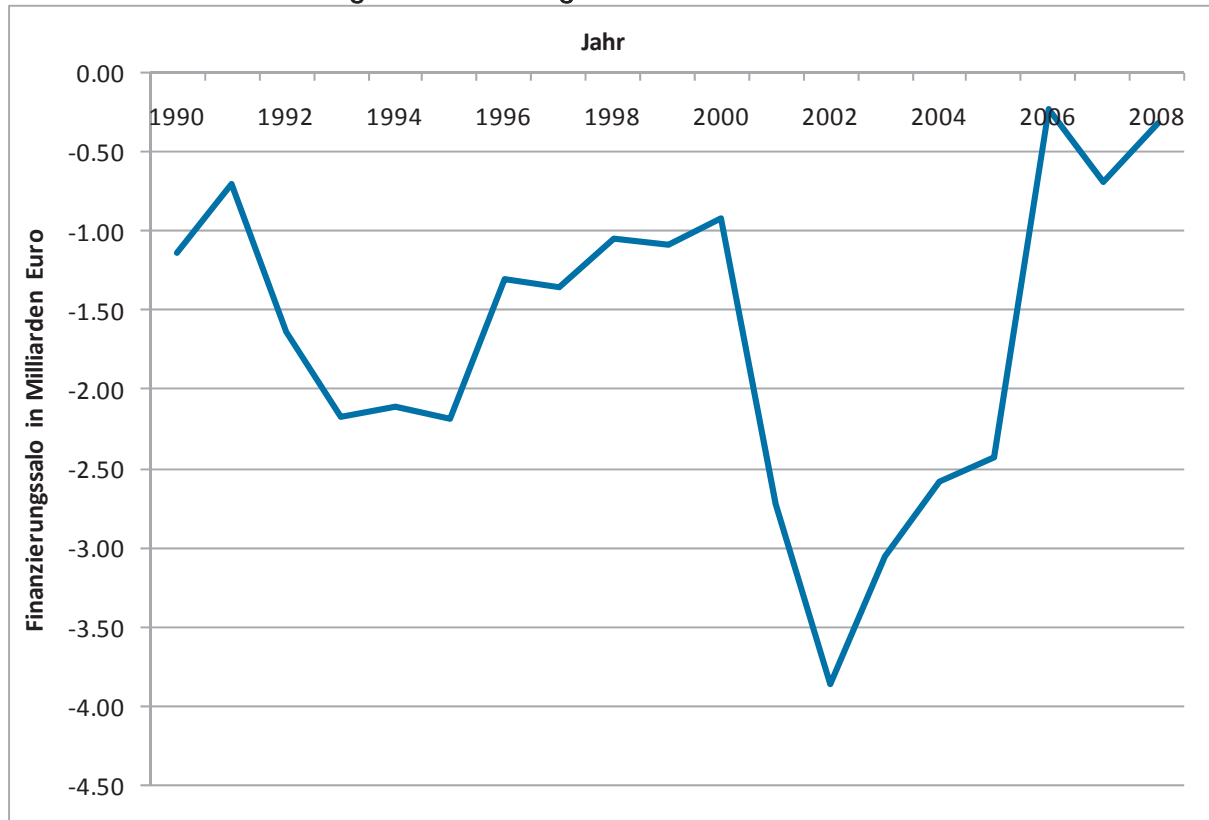
Abbildung 12: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote



Quelle: Finanzministerium Niedersachsen

Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben eines öffentlichen Haushaltes, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Sind die Ausgaben höher als die Einnahmen ergibt sich ein Finanzierungsdefizit. Das Finanzierungssaldo gibt also vereinfacht gesagt die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben an. Abbildung 13 betont noch einmal die Analyse, dass das Bundesland Niedersachsen in den vergangenen Jahrzehnten über seinen Verhältnissen gelebt und versäumt hat, Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung zu bringen. Stattdessen wurde das jährliche Finanzierungsdefizit durch Neuverschuldung ausgeglichen.

Abbildung 13: Finanzierungssalden Niedersachsens seit 1990



Quelle: Finanzministerium Niedersachsen

Ein guter Indikator zur Beurteilung der Haushaltssituation neben der Entwicklung der Verschuldung und dem Vergleich von Einnahme und Ausgaben ist der so genannte Primärsaldo. Dieser ist definiert als Differenz aus bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne Kreditaufnahme) und bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen). Ist der Primärsaldo positiv (negativ), spricht man von einem Primärüberschuss (Primärdefizit). Diese Größe gibt einen Hinweis darauf, inwiefern die nicht kreditfinanzierten Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ohne Zinsen ausreichen. Ein Primärdefizit bedeutet, dass rechnerisch neben den Zinszahlungen weitere Landesausgaben durch zusätzliche Kredite finanziert werden. Primärdefizite über längere Zeiträume bringen grundsätzlich eine zunehmende Einschränkung der öffentlichen Haushalte mit sich. Seit der Jahrhundertwende wies Niedersachsen nur zwischen 2001 und 2003 sowie im Jahr 2005 Primärdefizite auf. Insbesondere in den Jahre 2006 bis 2008 gab es dagegen recht hohe Primärüberschüsse zwischen 1,5 und 2 Mrd. Euro. Für 2009 wird es als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder ein Primärdefizit geben. Die mittelfristige Finanzplanung geht auch für die Jahre bis 2012 von einem negativen Primärsaldo aus.

Homburger (2005) untersuchte den niedersächsischen Landeshaushalt auf Nachhaltigkeit. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass trotz des 2003 eingeleiteten Konsolidierungskurses von keiner nachhaltigen Situation gesprochen werden kann. In dem Gutachten heißt es:

„Vielmehr wird die Schuldenstandsquote auch bei Berücksichtigung der schon beschlossenen Sparmaßnahmen explodieren und werden zunehmende Ausgabenanteile für Versorgung und Zinsen den Handlungsspielraum empfindlich beschneiden.“<sup>48</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Niedersachsen in den vergangenen Dekaden stets mehr Geld ausgegeben hat als eingenommen wurde. Seit 1980 gab es kein einziges Jahr ohne eine positive Nettokreditaufnahme. Das bisherige Rekordjahr war 2002 mit einer Nettokreditaufnahme von über 3 Mrd. Euro, danach ging dieser Wert wieder bis unter eine Mrd. Euro zurück. Mit 52,4 Mrd. drückt das Bundesland bereits heute eine enorme Schuldenlast. Zu dieser expliziten Staatsverschuldung muss noch die implizite hinzugefügt werden. Diese besteht etwa aus den in der Vergangenheit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen für die Versorgung der Landesbeamten und ihrer Angehörigen. Die vorliegende Studie zeigt die Ausgabendynamik der Beamtenversorgung auf, die sich sehr einfach zusammenfassen lässt: aufgrund des in naher Zukunft beginnenden Eintritts kohortenstarker Beamtenjahrgänge in den Ruhestand wird der Anteil der Versorgungsaufwendungen an den Gesamtausgaben Niedersachsens deutlich steigen. Schon diese Entwicklung wird die fiskalische Handlungsfreiheit der Landespolitik einschränken. Gelingt es nicht, in Zukunft Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen, also negative Finanzierungssalden und weitere Nettokreditaufnahme zu vermeiden, wird die Verschuldung des Bundeslandes wachsen. Dies führt wiederum zu steigenden Zinslasten. Somit werden Beamtenversorgung und Schuldendienst immer größere Posten des Landeshaushaltes werden. Hinzu kommt, dass aufgrund des demographischen Wandels und dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Steuereinnahmen tendenziell zurückgehen, was die Einnahmehasis verkleinert. Die im Rahmen der vorliegenden Studie getätigte Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung muss daher im Kontext der bereits heute vorhandenen Verschuldung Niedersachsens gesehen werden.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Vgl. Homburger (2005), S. 27.

<sup>49</sup> Zum vorhergehenden Abschnitt vgl. Landesregierung Niedersachsen (2009) sowie Finanzministerium Niedersachsen (2009a), (2009b).

### 3. Die Entwicklung der Beamtenpopulation

Ausgangspunkt für die Projektion der Beamtenpopulation Niedersachsens ist die Altersverteilung der aktiven Beamten und Pensionäre im Basisjahr 2008, wie sie in Abbildung 14 veranschaulicht wird. Analysiert man die Struktur, fällt die hohe Anzahl der männlichen Beamten über 50 Jahre auf, die innerhalb der kommenden zehn bis 15 Jahre in den Ruhestand eintreten wird. Bei den Beamtinnen gibt es zwei Maxima: eine Spitze findet sich ebenfalls bei den über 50-Jährigen, eine zweite, deutlich kleinere, zwischen den 30- bis 40-Jährigen.

Der Projektion der Beamtenpopulation liegt die aktuelle Sterbetafel 2005/07 für Niedersachsen, herausgegeben vom Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, zugrunde. Leider werden keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht. Aufgrund der vorliegenden Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass Sterbewahrscheinlichkeit und Lebenserwartung von Beamten über den Werten der Gesamtbevölkerung Niedersachsens liegen.

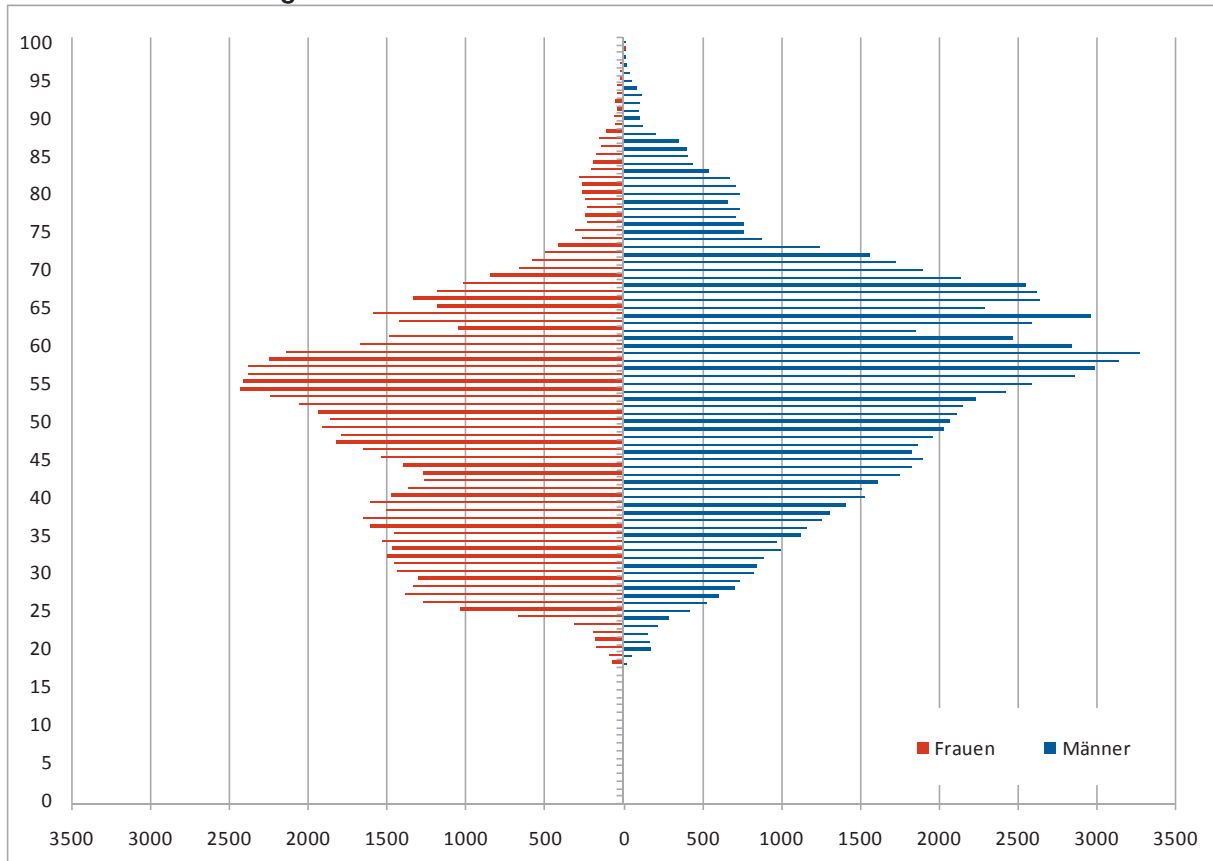
Analog zur 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes wird für die Vorausberechnung von einer fernen Lebenserwartung von 88 Jahren bei Frauen und 83,5 Jahren bei Männern ausgegangen. Dieses Szenario findet auch bei der Berechnung der zukünftigen Pensionslasten Anwendung. Der jährliche Zuwachs liegt bei 2.200 neuen Beamten, die, verteilt auf verschiedene Altersstufen, neu eingestellt werden. Der Zugang besteht hälftig aus Männer und Frauen. Im Prinzip spielt die Höhe der jährlichen Verbeamtungen für die Berechnung der zukünftigen Pensionslasten bis zum Jahr 2050 so gut wie keine Rolle. Denn die Beamten, die im Jahr 2008 und in den Folgejahren eingestellt werden, erreichen bis zum Jahr 2050 nur in sehr 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.<sup>50</sup>

Abbildung 15 stellt die Situation im Jahr 2015 dar. Die kohortenstarken Jahrgänge beider Geschlechter sind gerade dabei, in den Ruhestand zu treten. Während es im Jahr 2008 28.400 männliche und 11.400 weibliche Beamte über 65 Jahre gab, hat sich Zahl nun auf 36.900 bzw. knapp 20.000 erhöht.

---

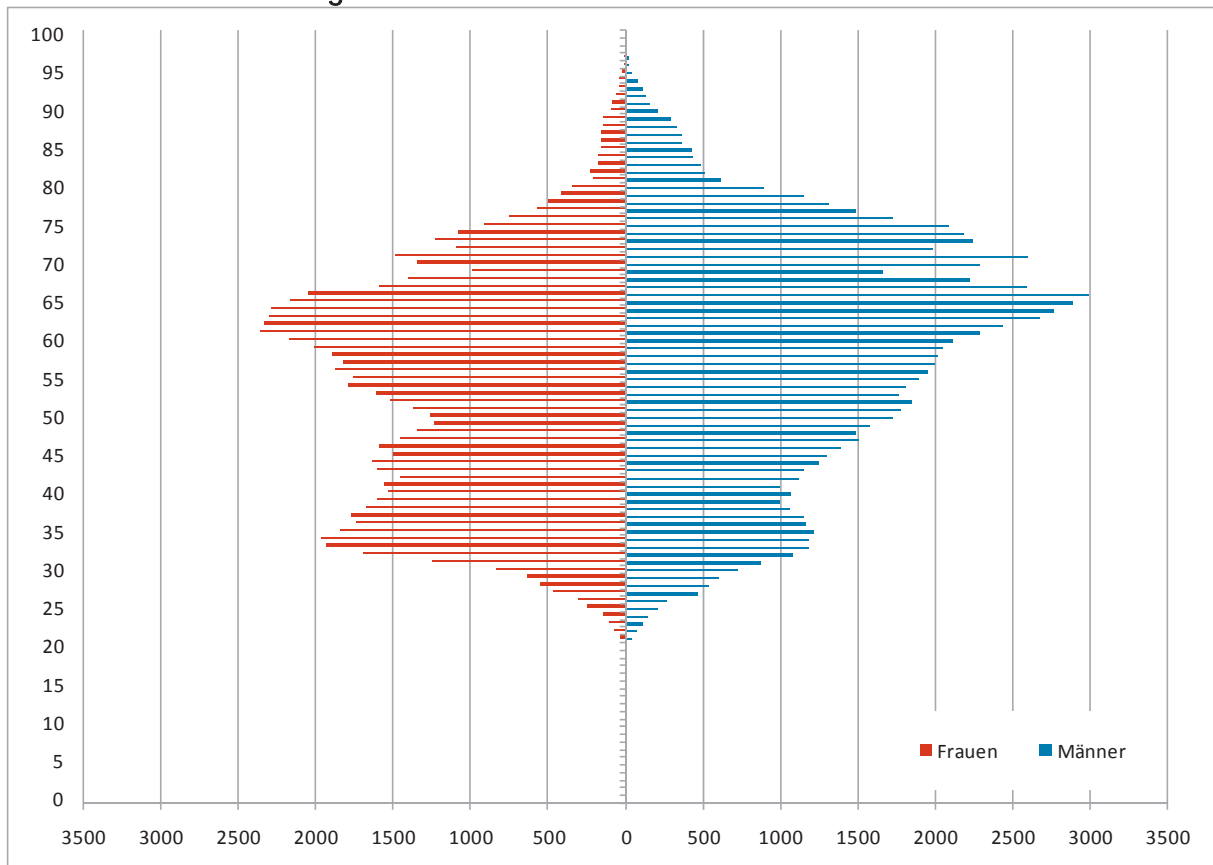
<sup>50</sup> Die Bevölkerungsprojektion fußt auf der Vorgehensweise nach Bonin (2001).

Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen im Jahr 2008



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2015



Quelle: eigene Berechnung

Zehn Jahre später sind, wie Abbildung 16 veranschaulicht, die kohortenstarken männlichen und weiblichen Jahrgänge alle in den Ruhestand getreten. Es gibt nun 40.800 männliche und 33.900 weibliche Pensionäre über 65 Jahre. Besonders stark fiel der Zuwachs bei der Gruppe der Über-80-Jährigen aus. Gab es im Jahr 2008 noch 5.200 männliche und 2.200 weibliche Ruhegehaltsempfänger über 80 Jahre, liegt dieser Wert nun bereits bei mehr als 12.000 bzw. 7.300.

Bei der Betrachtung der Projektion für das Jahr 2035 in Abbildung 17 fällt auf, dass nun auch die starken, im Ausgangszustand jungen weiblichen Beamtenjahrgänge ihrer Ruhestandsphase entgegen gehen. Es gibt mit 37.000 Frauen nun mehr Ruhestandsbeamtinnen als Ruhestandsbeamte (35.700). Deutlich erhöht hat sich auch die Zahl der Über-80-Jährigen, die bei 15.200 (Männer) bzw. 15.600 (Frauen) liegt – im Vergleich zum Basisjahr knapp eine Verdreifachung (Versiebenfachung). Berücksichtigt man, dass die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, ab diesem Alter signifikant ansteigt, wird dies für die staatlichen Beihilfezahlungen, die aber nicht Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens sind, eine Kostenexplosion bedeuten.

**Abbildung 16: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2025**

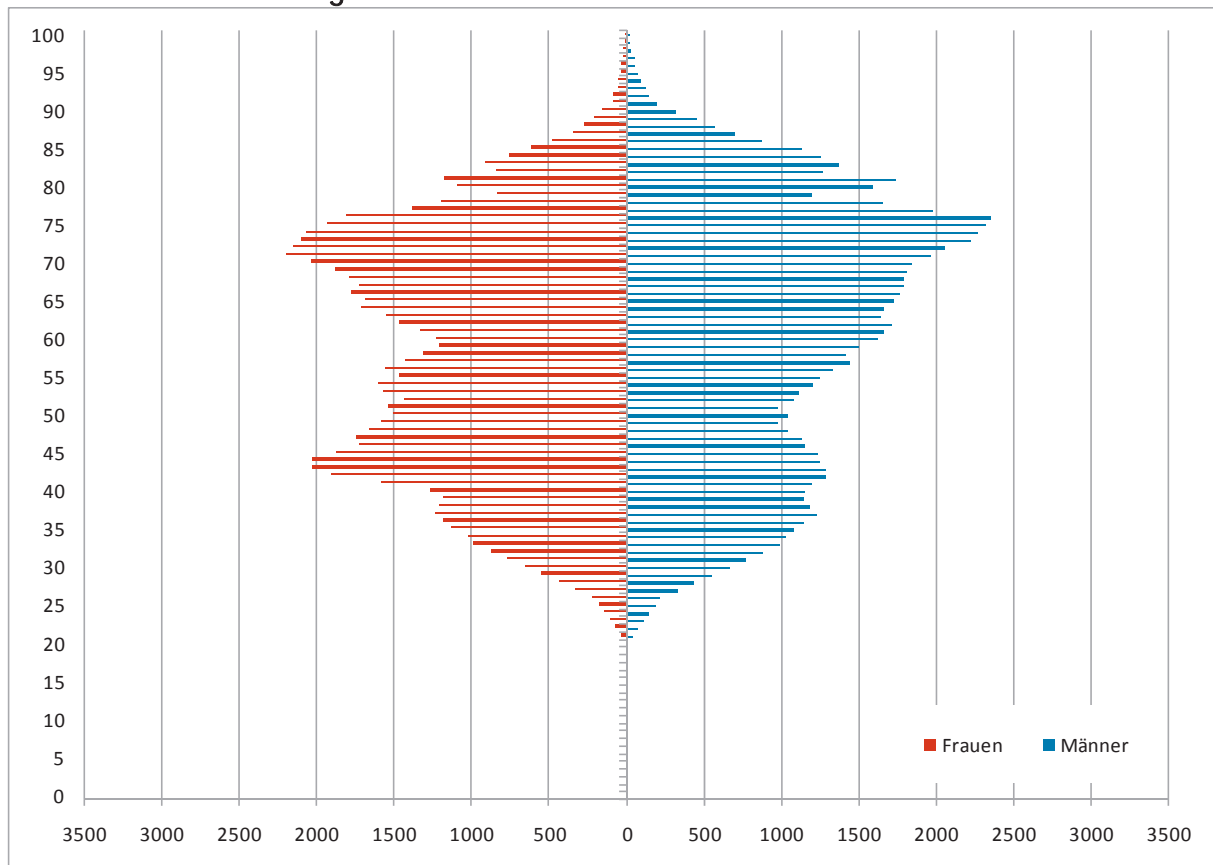
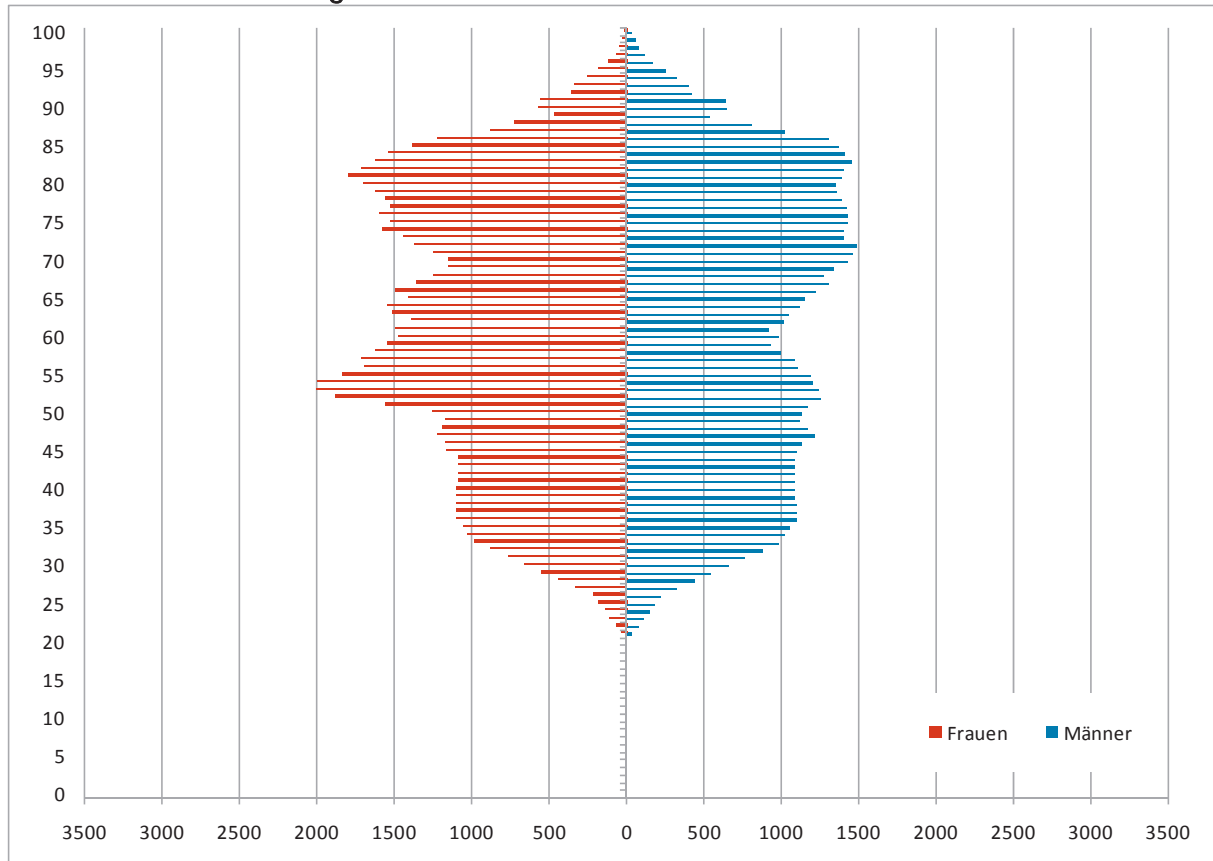


Abbildung 17: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2035



Quelle: eigene Berechnung

Im Jahr 2050 sind, wie in Abbildung 18 zu erkennen ist, auch die starken jungen weiblichen Kohorten alle in Pension gegangen. Die im Basisjahr 2008 großen Jahrgänge über 50 Jahre sind zum großen Teil bereits verstorben. Während die Zahl der männlichen Pensionäre auf 25.700 gesunken ist, haben sich die Ruhegehaltsempfängerinnen noch einmal leicht auf 38.000 erhöht. Die Gruppe der Über-80-Jährigen blieb bei Frauen mit 15.300 weitgehend konstant, während es bei den Männern einen leichten Rückgang auf 11.700 gab.

In der Struktur der Population schlagen sich nun deutlich die getroffenen Annahmen bezüglich des jährlichen Zugangs neuer Beamten nieder. Da die 2.200 Neueinstellungen pro Jahr hälftig auf Männer und Frauen aufgeteilt wurden, liegt die Kohortenstärke, von einigen Sterbefällen abgesehen, bei jeweils 1.100. Hier wird nun anschaulich, dass die Wahl des Zugangs so gut wie keinen Einfluss auf die zukünftigen Versorgungsausgaben hat. Denn der Großteil der zwischen 2008 und 2050 neu eingestellten Beamte sind noch im aktiven Dienst und nicht in Pension gegangen.



Abbildung 18: Altersstruktur Landesbeamte Niedersachsen 2050

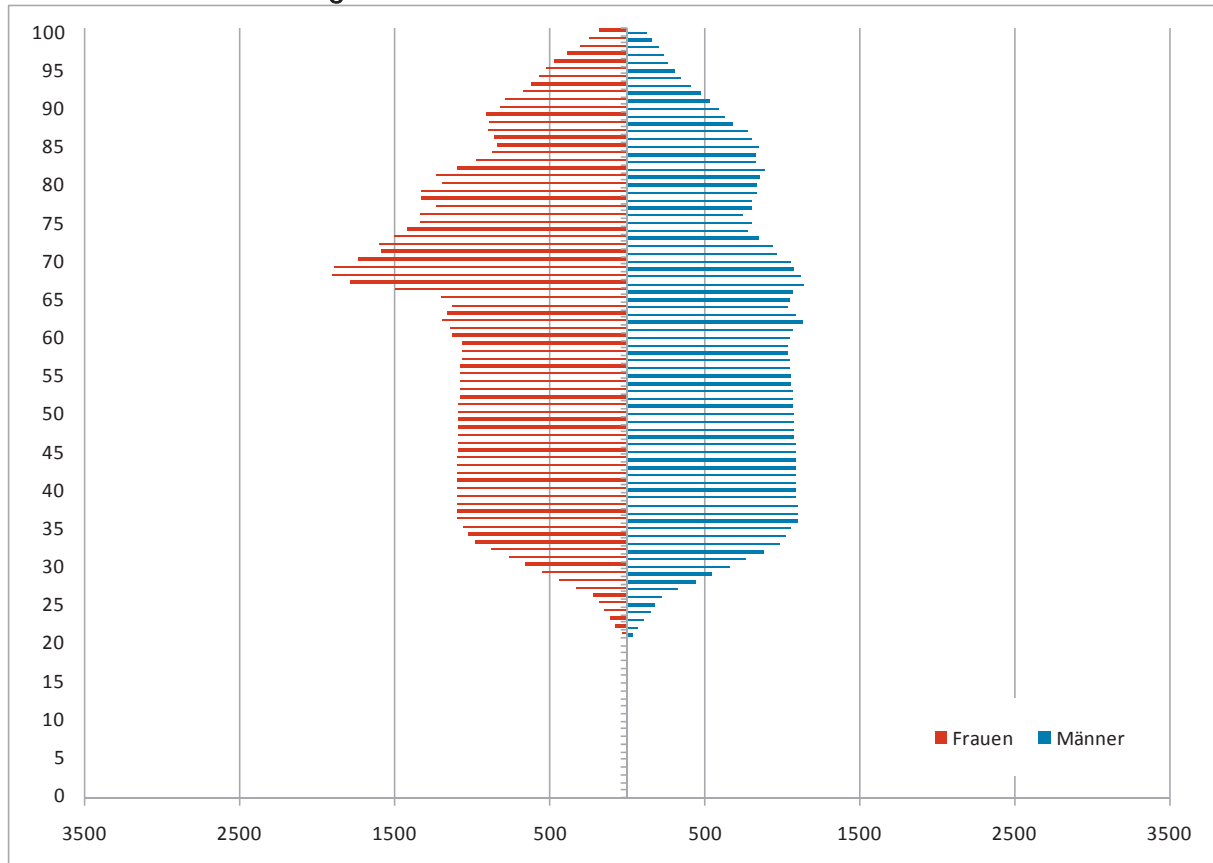
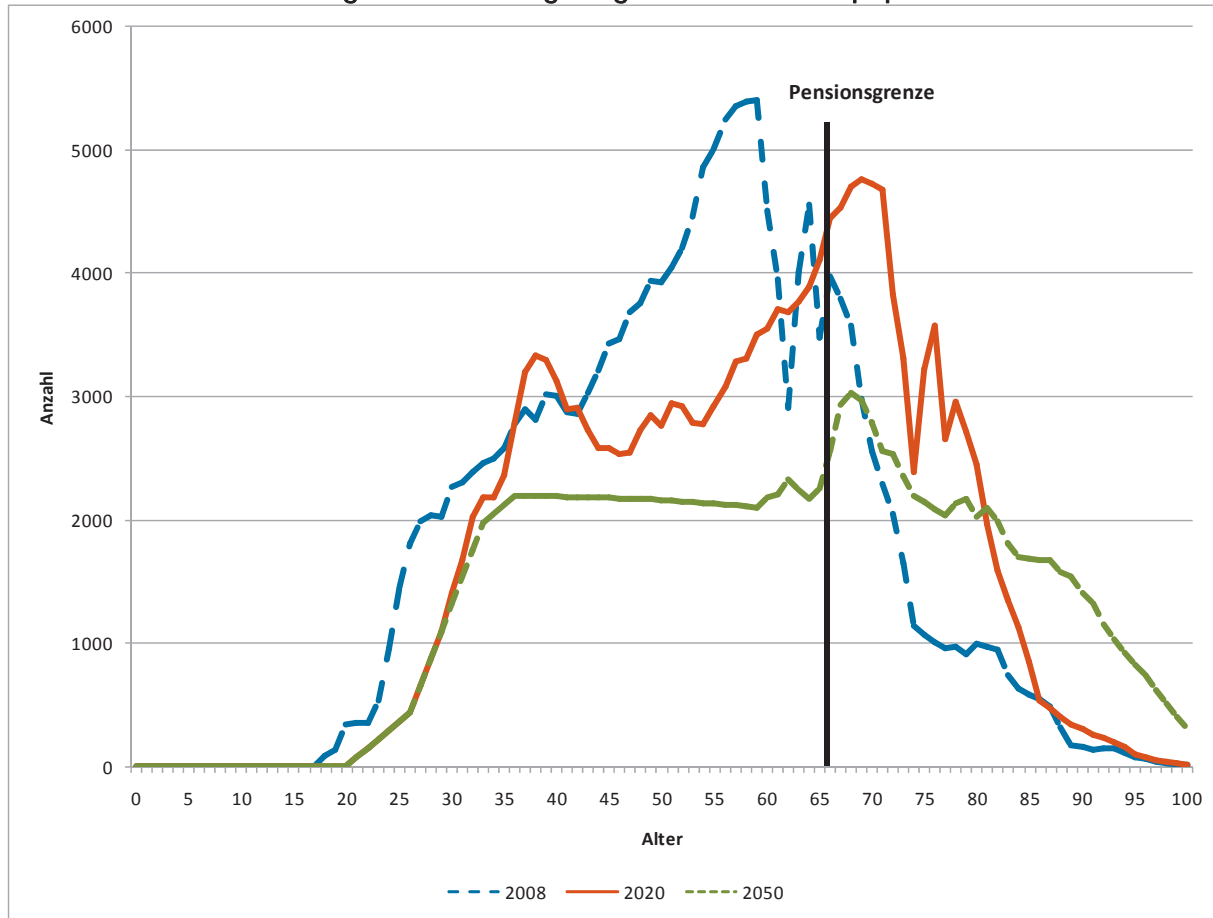


Abbildung 19 stellt zusammenfassend die Veränderung der Altersstruktur der gesamten Beamtenpopulation als Ergänzung zu der geschlechtsspezifischen Analyse dar. Wichtig für die zukünftige Entwicklung der Versorgungsausgaben ist der Teil rechts der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Der Vergleich der blauen mit der roten Linie verdeutlicht die gesamte Dimension der Belastungen in den kommenden 10 bis 15 Jahren. Im Jahr 2008 gab es 39.800 Beamte über 65 Jahre und 7.400 Beamte über 80 Jahre. Innerhalb der folgenden zwölf Jahre erhöht sich die Gruppe der Über-65-Jährigen auf 69.200, um bis 2050 dann wieder leicht auf 63.800 zurückzugehen. Exponentiell wachsen werden die Ruhegehaltsempfänger, die 80 Jahre und älter sind. Während es bis zum Jahr 2020 eine Zunahme um den Faktor 1,7 auf 12.600 geben wird, liegt der Wert des Jahres 2050 bereits bei 27.000 – also 3,6 Mal soviel wie im Basisjahr.<sup>51</sup>

Außerdem ist wiederum gut zu sehen, dass die aus der Beamtenpopulation abgeleiteten zukünftigen Versorgungsausgaben kaum etwas mit der Einstellungspolitik zwischen 2008 und 2050 zu tun haben. Sie sind vielmehr determiniert durch die Verbeamtungen vergangener Jahrzehnte.

<sup>51</sup> In diesen Zahlen sind nur die männlichen und weiblichen Beamten über 65 Jahre berücksichtigt. Sonstige Versorgungsempfänger wie Frühpensionäre, Witwen oder Waisen sind darin nicht enthalten.

Abbildung 19: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation



Quelle: eigene Berechnung

Abbildungen 20 und 21 auf der folgenden Seite veranschaulichen noch einmal die Entwicklung der Altersstruktur der Landesbeamten, in dem das Basisjahr 2008 jeweils der Situation im Jahr 2025 bzw. 2050 gegenübergestellt wird. Die Entwicklung der Altersstruktur schlägt sich unmittelbar, wie in Kapitel 4 gezeigt werden wird, in der Höhe der Versorgungsausgaben nieder, die aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind.

Abbildung 20: Beamtenpopulation 2008 und 2025 im Vergleich

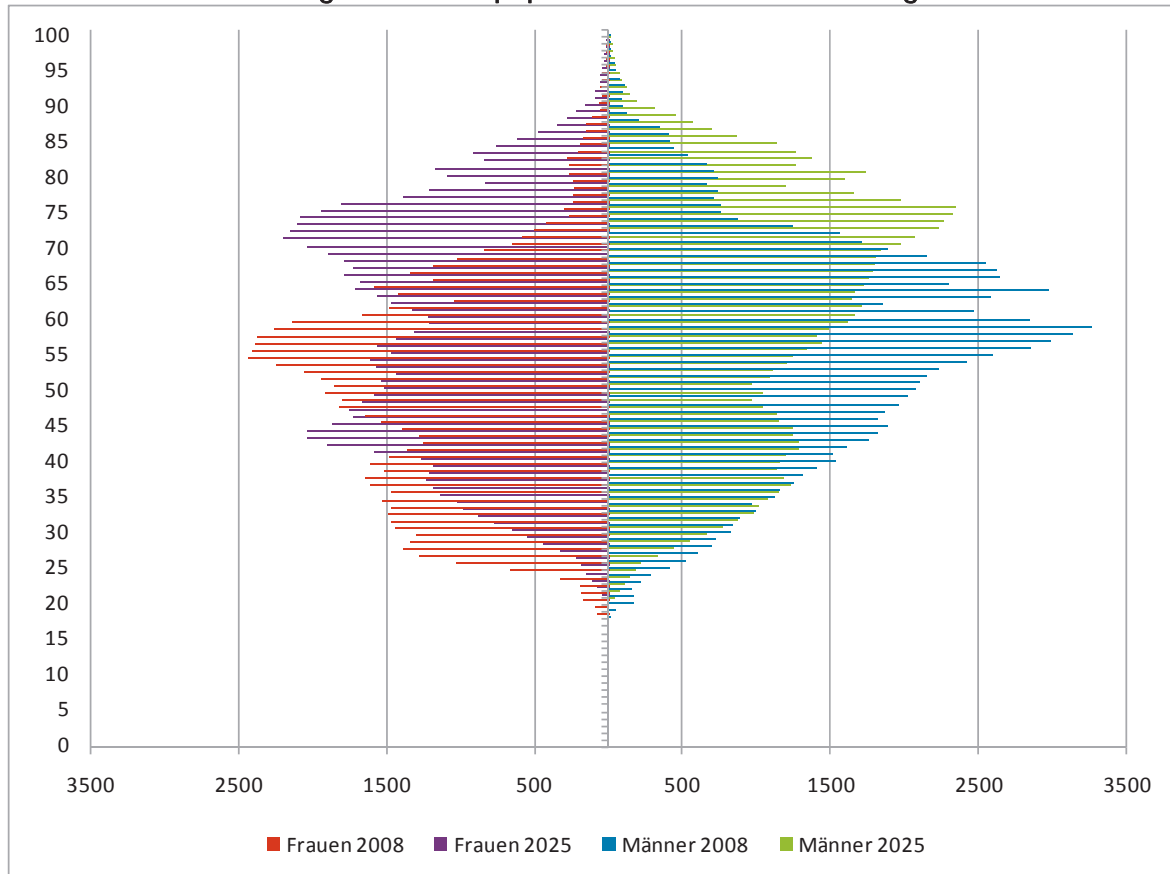


Abbildung 21: Beamtenpopulation 2008 und 2050 im Vergleich



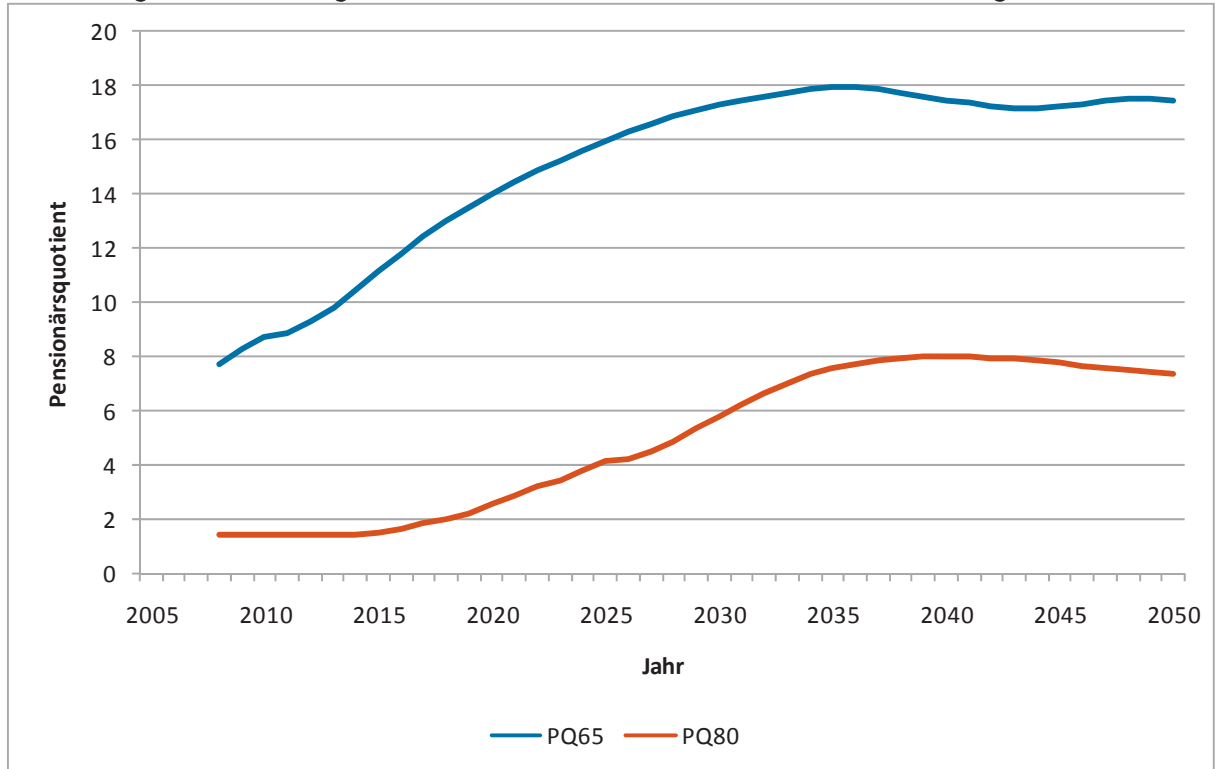
Die Ruhegehälter der Pensionäre werden, wie bereits ausgeführt, aus den Einnahmen des laufenden Haushalts, also Steuermitteln, finanziert. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen definierte die Finanzwissenschaft den sogenannten Altenquotienten (ALQ). Der ALQ65 gibt demnach das Verhältnis der Menschen über 65 Jahre zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 an. Analog zu diesem Konzept soll nun ein Pensionärsquotient (PQ) berechnet werden. Dieser setzt die Anzahl der Pensionäre in das Verhältnis zu den Einwohnern Niedersachsens, die potentiell erwerbstätig sind. Letztgenannte finanzieren im Prinzip mit ihren Steuerzahlungen die Versorgung der Ruhestandsbeamten.<sup>52</sup> Analog zum Altenquotienten umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme werden auf diese Weise, bildlich gesprochen, Leistungsempfänger ins Verhältnis zu Beitragszahlern gesetzt. Im Basisjahr liegt, wie Abbildung 22 zeigt, der Pensionärsquotient (PQ) bei 7,7. Auf 1.000 Niedersachsen in erwerbsfähigem Alter kommen 7,7 Pensionäre. Dieser Wert steigt in den folgenden Jahren stark an und liegt 2025 bereits bei 15,9. Danach wächst der PQ mit langsamerer Rate weiter und erreicht im Jahr 2035 mit 17,9 sein Maximum, um sich danach auf hohem Niveau zu stabilisieren.<sup>53</sup> 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 Niedersachsens in erwerbsfähigem Alter statistisch 1,4 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre. Dieser Wert wird sich bis 2030 auf 5,8 erhöhen, um sich bis 2041 auf das Maximum von 8,03 zu steigern. Danach geht er leicht zurück und stabilisiert sich bei etwa 7,4. Im Vergleich zum Basisjahr bedeutet dies eine Steigerung um einen Faktor, der größer als fünf ist.

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Der Bevölkerungsprojektion für Niedersachsen liegt die Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes für Niedersachsen zugrunde, die die Untergrenze des mittleren Szenarios darstellt.

Abbildung 22: Entwicklung des Verhältnisses Pensionäre zur Gesamtbevölkerung 15 bis 64 Jahre



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, eigene Berechnung

## 4. Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben unter verschiedenen Reformszenarien

### 4.1 Methode und Datengrundlage

Die offiziell ausgewiesene Verschuldung Niedersachsens in Höhe von aktuell 52,43 Mrd. Euro ist ein unzureichender Indikator zur Beurteilung fiskalischer Aktivität. Zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die bereits in der Vergangenheit begründet wurden, aber erst in zukünftigen Haushaltsplänen kassenwirksam werden, schlagen sich in dieser sogenannten expliziten Staatsverschuldung nicht nieder. Ferner sind keine Aussagen über die Nachhaltigkeit einer Fiskalpolitik und ihre intergenerativen Lastenverschiebungen möglich.

Die drei amerikanischen Ökonomen Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entwickelten mit der Methode der Generationenbilanzierung („Generational Accounting“) ein Analyseinstrument zur Betrachtung langfristiger Wirkungen fiskalischer Maßnahmen.<sup>54</sup> Im Folgenden wird die Generationenbilanzierung zur Darstellung der Zahlungsverpflichtungen angewandt, die in Zukunft für die Versorgung der Landesbeamten Niedersachsens aufzuwenden sein werden. Auch hierbei handelt es sich um eine Form impliziter Staatsverschuldung. Durch den Rechtsakt der Verbeamtung einer Person auf Lebenszeit geht der Dienstherr im Rahmen des grundgesetzlich verankerten Alimentationsprinzips die Verpflichtung ein, während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach Eintritt in den Ruhestand die Versorgung des Beamten und ggf. seiner Ehefrau und seiner Kinder sicherzustellen.<sup>55</sup> Die Verbeamtung hat für den Arbeitgeber zunächst den Vorteil, dass der Arbeitgeber keine Beiträge in die Sozialversicherungssysteme zu bezahlen hat. Dafür sind langfristig die Versorgungsausgaben von Beamten und ihren Angehörigen vollständig aus Haushaltsmitteln zu zahlen. Rücklagen für zukünftige Pensions- und Beihilfeverpflichtungen, wie sie jedes privatwirtschaftliche Unternehmen in seiner Bilanz bilden müsste, unterblieben im Rahmen der klassischen kameralistischen Haushaltsführung weitgehend. Mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung soll nun der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Zahlungsverpflichtungen berechnet werden. Dies ist, vereinfacht ausgedrückt, der Betrag, den das Land Niedersachsen bei kaufmännischer Buchführung in seiner Bilanz zurückstellen müsste, um den langfristig

---

<sup>54</sup> Die Methodik der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994) Anfang der neunziger Jahre entwickelt. Genaueres zur Methode und zur Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Auf diesen beiden Arbeiten bauen auch die nachfolgenden Ausführungen grundlegend auf.

<sup>55</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung der deutschen Beamtenversorgung in Kapitel 2.

anfallenden Versorgungsausgaben Rechnung zu tragen. Im Folgenden werden nur die zukünftigen Ruhegehaltszahlungen betrachtet. Ausgaben für die Witwen- und Waisenversorgung sowie Beihilfeleistungen bleiben unberücksichtigt. Dies leitet sich aus der konkreten Fragestellung des Gutachtens ab, das untersuchen soll, wie sich eine Übertragung der Reformschritte der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung auswirken würde.

In einem ersten Schritt wird zunächst mittels der Personalstatistik des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen eine Population aus allen aktiven Beamten und den derzeitigen Pensionären gebildet. Dabei wird zwischen männlichen und weiblichen Beamten differenziert. Mittels der spezifischen Sterbetafel des Landes Niedersachsen lässt sich diese Population nun, wie bereits erläutert, in die Zukunft fortschreiben.<sup>56</sup>

Aus Datensätzen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie wird dann das geschlechtsspezifische Bestandsprofil der derzeitigen Pensionäre gebildet. Dieses stellt die durchschnittliche, vom Geschlecht abhängige jährliche Pensionszahlung des Bundeslandes Niedersachsen für einen Angehörigen der jeweiligen Alterskohorte dar. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Laufbahngruppen von Landesbeamten (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) erfolgt nicht. Vielmehr wird von einem repräsentativen durchschnittlichen Beamten der jeweiligen Alterskohorte ausgegangen. Theoretisch müsste die aggregierte jährliche Pensionszahlung des Landes Niedersachsen der durchschnittlichen Pension jeder Alterskohorte, multipliziert mit der jeweiligen Kohortenstärke entsprechen. Formal lässt sich diese Beziehung wie folgt ausdrücken:

$$P_b = \sum_{k=b-D}^b p_{b,k} C_{b,k} \quad (1)$$

$P_b$  stellt die Summe sämtlicher Pensionszahlungen an Beamte im Ruhestand im Basisjahr  $b$  dar,  $p_{b,k}$  die geschlechtsspezifische, aus Mikro-Daten gewonnene Pensionszahlungen eines Beamten, der der Alterskohorte  $k$  angehört.  $C_{b,k}$  schließlich ist die jeweilige Kohortenstärke.

Diese Beziehung ist aber nur in der Theorie erfüllt. Während sich die tatsächlichen jährlichen Pensionsausgaben dem Haushaltsplan des Landes Niedersachsen entnehmen

---

<sup>56</sup> Für Beamte existiert zwar eine Sterbetafel, diese wird von offizieller Seite aber nicht veröffentlicht. Die statistische Lebenserwartung eines Beamten liegt über der der Gesamtbevölkerung. Im Folgenden findet die Sterbetafel des Landes Niedersachsen Anwendung, im Rahmen einer Simulationsrechnung wird die Sensitivität der gewonnenen Ergebnisse hinsichtlich der angenommenen Lebenserwartung dargestellt.

lassen, handelt es sich bei den Pensionsprofilen um statistische Durchschnitte, was zu gewissen Ungenauigkeiten führt. Zur Lösung dieses Problems wird daher in einem Zwischenschritt eine Reskalierung der geschlechtsspezifischen Pensionsprofile vorgenommen. Dieses Mikro-Pensionsprofil wird reskaliert und so mit dem vorliegenden Makro-Aggregat der in einem Jahr insgesamt geleisteten Pensionszahlungen in Einklang gebracht. Dazu wird zunächst für jedes Geschlecht ein Vektor

$$\tau_{b,k} = \begin{bmatrix} \tau_{b,b-D} \\ \cdot \\ \cdot \\ \tau_{b,k} \\ \cdot \\ \cdot \\ \tau_{b,b} \end{bmatrix} \quad (2)$$

gebildet, der aus den durchschnittlichen, der Statistik entnommenen altersspezifischen Pensionszahlungen besteht.  $\tau_{b,k}$  ist die durchschnittliche Pensionszahlung im Basisjahr  $b$  für einen Angehörigen der Alterskohorte  $k$ . Zur Reskalierung wird dieser Vektor nun mit einem Skalar  $\theta$  multipliziert.  $\theta$  wird dabei so gewählt, dass folgende Beziehung für alle lebenden Alterskohorten  $b - D \leq k \leq b$  erfüllt ist:

$$p_{b,k} = \theta \tau_{b,k} \quad (3)$$

Formal ist  $\theta$  damit folgendermaßen definiert:

$$\theta = \frac{P_b}{\sum_{k=b-D}^b \tau_{b,k} C_{b,k}}. \quad (4)$$

Auf diese Weise findet eine Verknüpfung zwischen Mikro- und Makroebene statt und Gleichung (1) ist für alle Werte erfüllt.

Für alle Beamten, die im Basisjahr bereits eine Pension beziehen, wird diese mit der Wachstumsrate  $(1 + g)$  in die Zukunft fortgeschrieben:

$$p_{t,k}^{exis} = p_{b,k}(1 + g)^{t-b}. \quad (5)$$



Diese Gleichung sagt aus, dass ein im Jahr  $k$  ( $b - D \leq k \leq b$ ) geborener Beamter, der im Basisjahr  $b$  eine Pension in Höhe von  $p_{b,k}$  bezieht, diese auch in den Folgejahren  $t$  erhält, aber jeweils erhöht um einen Wachstumsfaktor  $g$ . Die Bestandspensionäre des Basisjahres sterben im Lauf der Zeit und werden zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt vollständig verschwunden sein. Dieses Bestandsprofil verschiebt sich auf der Zeitachse damit so lange nach rechts, bis der letzte im Basisjahr noch lebende Pensionär gestorben ist.

Nun gilt es, ausgehend von den Daten des Basisjahrs die altersspezifischen Pensionsprofile zukünftiger Zugangspensionäre zu bestimmen. Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegen bei Pensionen keine öffentlich zugänglichen Daten über die Zugangspensionäre vor. Aus diesem Grund müssen gewisse Annahmen getroffen werden um ein alters- und geschlechtsspezifisches Profil für Zugangspensionäre zu generieren. In einem ersten Schritt werden aus den vorliegenden Daten über die (geschlechtsspezifischen) Kohortenstärken der Pensionäre zweier aufeinanderfolgender Jahre die Differenzen zwischen den absoluten Kohortenstärken beider Jahrgänge gebildet. Formal betrachtet bestimmt sich die Zugangspension  $p_{t,k}^{neu}$  im Jahr  $t$  für eine Alterskohorte  $k$ , indem man die absolute Veränderung der Anzahl an Pensionären mit dem Alter ( $t - k$ ) zu dem Wert der gleichen Kohorte mit dem Alter ( $t - k + 1$ ) im Jahr  $t + 1$  berechnet. Um nun die Pension zu erhalten wird mit der Durchschnittspension im Basisjahr multipliziert. Diese Annahme ist gewiss vereinfachend, jedoch aufgrund mangelnder Mikrodaten notwendig. Der Pensionswert erhöht sich pro Jahr wiederum mit der Wachstumsrate ( $1 + g$ ). Insgesamt folgt also:

$$p_{t,k}^{neu} = (p_{b+1,b-k+1}^{exis} - p_{b,b-k}^{exis}) (1 + g)^{t-b} \quad (6)$$

für alle lebenden Kohorten  $b - D \leq k \leq b$ . Ein im Jahr 2020 65-Jähriger hätte damit eine Zugangspension, die sich aus der um die reale jährliche Wachstumsrate gewachsenen Differenz zwischen der durchschnittlichen Pension eines im Basisjahr 2007 64-Jährigen und der eines im Jahr 2008 65-Jährigen zusammensetzt.

Die altersspezifische zukünftige Pensionszahlung der Kohorte  $k$  in einem Jahr  $t$  ist dann definiert als:

$$p_{t,k}^{fut} = p_{t-1,k}^{fut} (1 + g) + p_{t,k}^{neu}, \quad (7)$$

wiederum für alle Kohorten  $b - D \leq k \leq b$ . Ein durchschnittlicher Beamter, der im Jahr  $k$  geboren ist, erhält damit im Jahr  $t$  ( $t > b$ ) eine Pension  $p_{t,k}^{fut}$ , die sich aus der Pension der Vorperiode ( $t - 1$ ), erhöht um die Wachstumsrate  $g$ , und der Zugangspension der in diesem Jahr neu hinzugekommenen Pensionäre zusammensetzt. Auf diese Weise baut sich das altersspezifische Pensionsprofil zukünftiger Pensionäre nach und nach auf.

In einem letzten Schritt wird nun ausgehend vom Basisjahr  $b$  der Barwert sämtlicher zukünftiger Pensionsverpflichtungen (BPV) gegenüber aktiven bzw. sich bereits im Ruhestand befindenden Landesbeamten ermittelt. Dabei werden die geschätzten Pensionszahlungen aufsummiert und auf das Basisjahr diskontiert:

$$BPV_b = \sum_{t=b}^{b+D} \sum_{k=b-D}^b \frac{(p_{t,k}^{exis} + p_{t,k}^{fut})}{(1+r)^{t-b}} C_{t,k}. \quad (8)$$

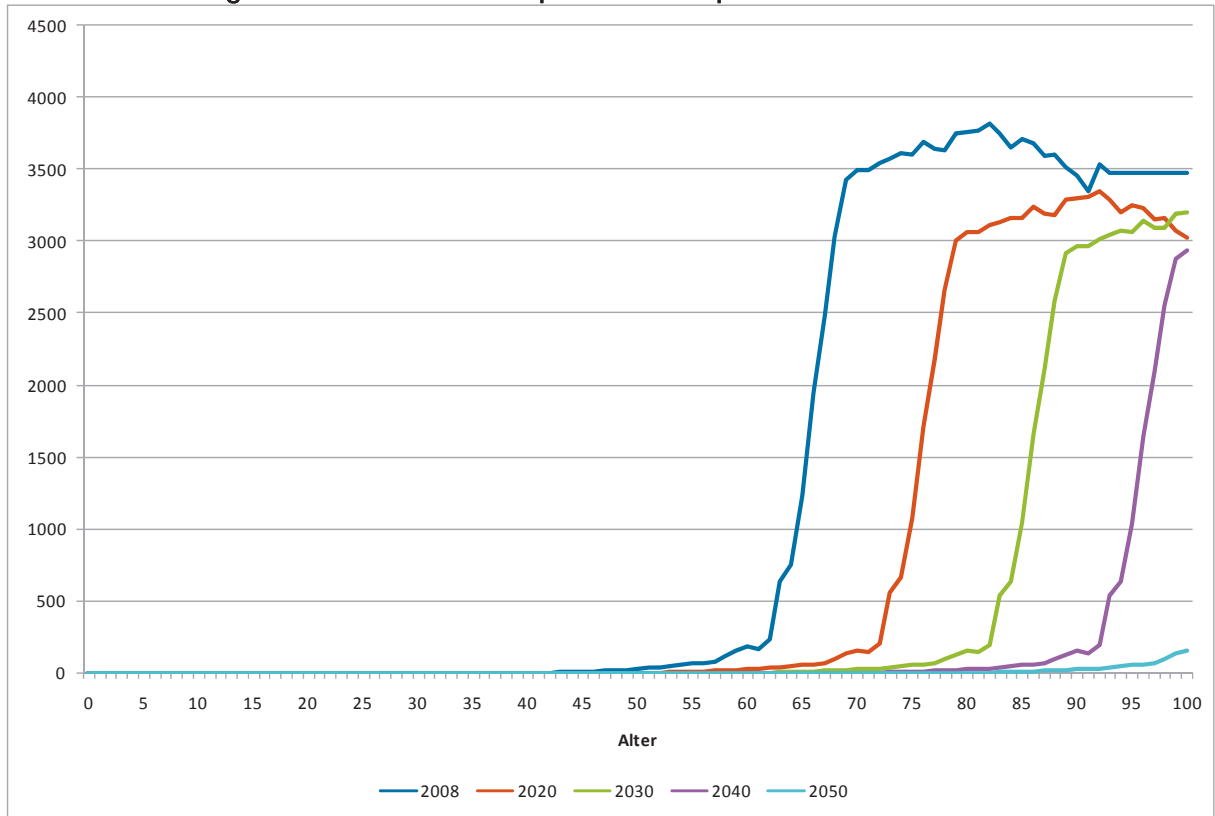
Für jede Periode  $t$  werden somit die Pensionen im Status quo ( $p_{t,k}^{exis}$ ) und die zukünftigen Pensionsverpflichtungen ( $p_{t,k}^{fut}$ ) zunächst mit der Größe der jeweiligen Alterskohorte ( $C_{t,k}$ ) multipliziert und dann für jedes Jahr ( $t > b$ ) entsprechend mit dem Faktor  $(1+r)$  abdiskontiert.

Abschließend soll die Funktionsweise der Methode anhand zweier Grafiken verdeutlicht werden. Die dunkelblaue Linie in Abbildung 23 stellt das Bestandsprofil der männlichen Pensionäre im Basisjahr 2008 dar. Dieses baut sich in den folgenden Jahrzehnten durch Mortalität schrittweise ab. Die hellblaue Linie rechts außen illustriert die Situation des Jahres 2050. Von den im Basisjahr vorhandenen Pensionären ist nur noch ein geringer Teil übrig. Analog wird mit den weiblichen Ruhestandsbeamten verfahren. Parallel dazu baut sich das geschlechtsspezifische Zugangsprofil nach und nach auf. Dieses besteht aus jenen Beamten, die aus dem aktiven Dienst ausscheiden und in den Ruhestand eintreten. Der männliche Zugang des Jahres 2008 wird in Abbildung 24 durch die dunkelblaue Linie ganz links dargestellt. Im Jahr 2050, repräsentiert durch die orangene Linie, hat sich das Zugangsprofil dergestalt entwickelt, dass es nun wieder alle Pensionärsjahrgänge bis 100 Jahre umfasst. Mit Hilfe der Bestands- und Zugangsprofile lassen sich nun für jedes Jahr die Ruhegehaltsausgaben berechnen.<sup>57</sup>

---

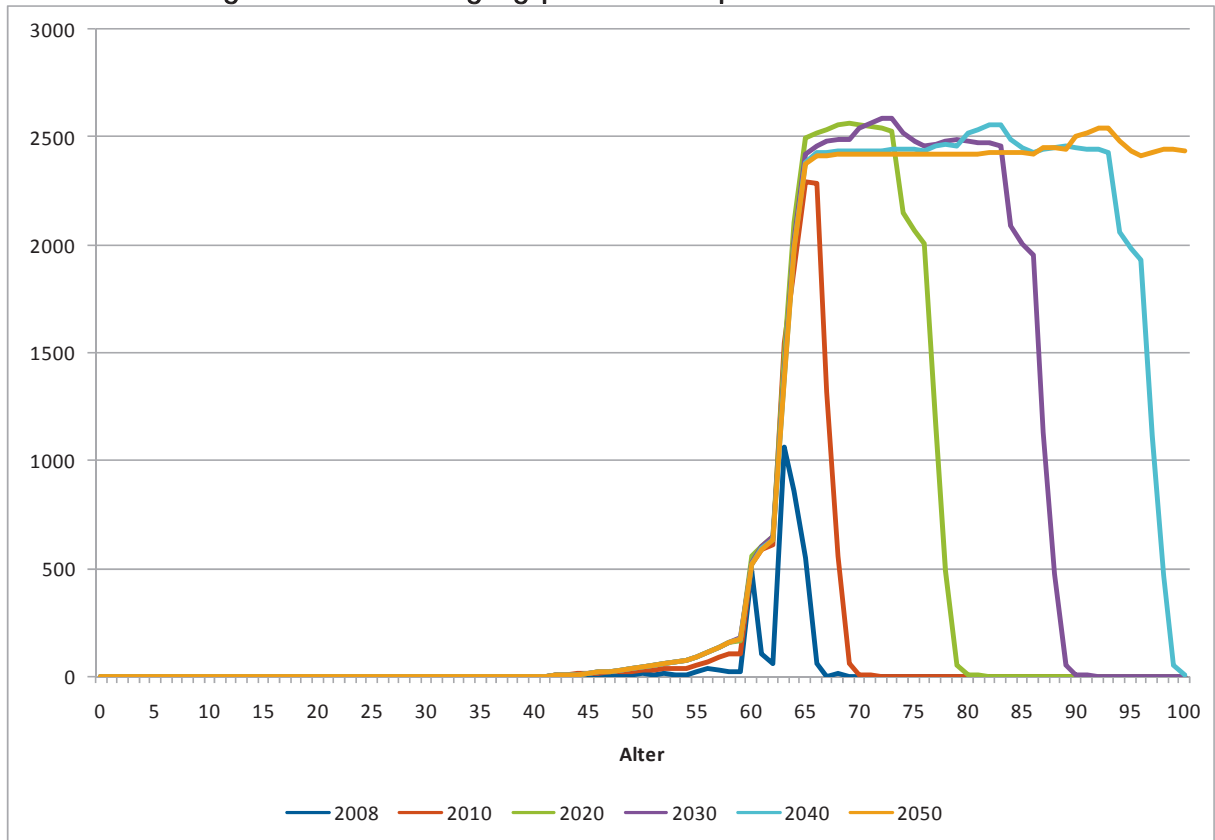
<sup>57</sup> Für eine detailliertere Beschreibung und Diskussion der Methode vgl. Heidler et al. (2009).

Abbildung 23: Abbau des Bestandsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 24: Aufbau des Zugangsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre



Quelle: eigene Berechnung

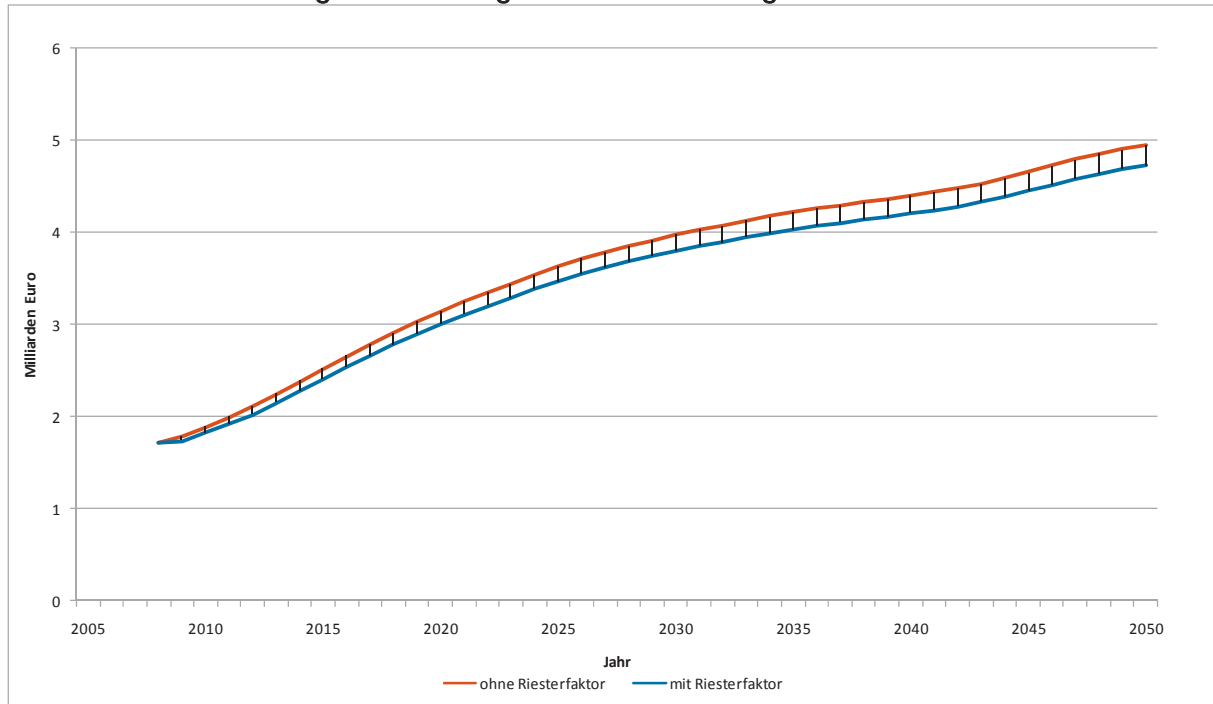
## 4.2 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo

Durch die Übertragung der Riester-Treppe der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Bereich der Beamtenversorgung sinkt, wie eingangs bereits dargestellt, der maximale Ruhegehaltssatz schrittweise von 75 auf 71,75 Prozent und entsprechend auch der jährliche Steigerungsfaktor von 1,875 Prozent auf 1,79375 Prozent. Von dieser Maßnahme sind neben den aktiven Beamten auch die Pensionäre betroffen. Auf der anderen Seite wurden auch Beamte in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, können also staatlich unterstützte private Altersvorsorge betreiben.

Diese Maßnahme, die im Kern nichts anderes als eine Kürzung des Ruhegehaltes ist, verringert die zukünftigen Pensionslasten des Landes Niedersachsen. Geht man bezüglich der Entwicklung der Lebenserwartung vom Basis-Szenario aus und unterstellt eine jährliche Wachstumsrate der Beamtenbesoldung und Pensionen in Höhe von zwei Prozent sowie einen Zinssatz von drei Prozent, betrug vor der Einführung des Riesterfaktors der Barwert aller bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben 81,7 Mrd. Euro. Vereinfacht gesagt müsste das Land Niedersachsen diese Summe in seiner Bilanz als Rückstellung ausweisen, wenn es den für Unternehmen geltenden bilanziellen Vorschriften unterworfen wäre. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden von 1,72 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 4,95 Mrd. Euro im Jahr 2050 ansteigen. Die Übertragung des Riesterfaktors senkt den Barwert der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen um etwas mehr als vier Prozent auf 78,3 Mrd. Euro. Bei der Modellierung wurde davon ausgegangen, dass der stufenweise Übergang zum neuen Ruhegehaltssatz von 71,75 Prozent bis zum Jahr 2012 vollzogen ist.

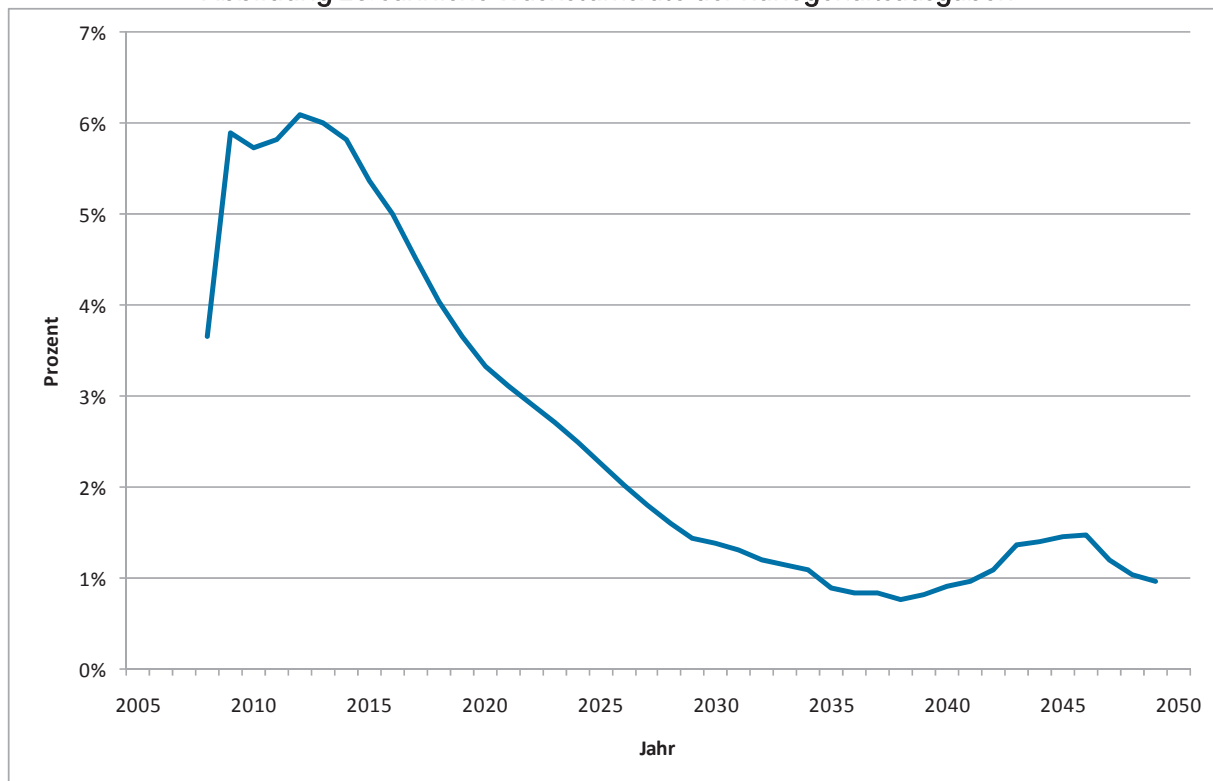
Wie Abbildung 25 zeigt, verringern sich durch die Einführung des Riesterfaktors auch die jährlichen Ruhegehaltsausgaben. Doch auch in diesem Szenario, das dem aktuellen Status quo entspricht, wird es zu einem deutlichen Anstieg der jährlichen Ruhegehaltsausgaben kommen. Bereits im Jahr 2025 wird das Land Niedersachsen 3,47 Mrd. Euro aufwenden müssen, was im Vergleich zum Jahr 2008 beinahe einer Verdopplung entspricht. Auch in den Folgejahren setzt sich das Ausgabenwachstum fort: Im Jahr 2040 werden bereits 4,21 Mrd. Euro für Ruhegehälter aufzuwenden sein, zehn Jahre später sogar 4,73 Mrd. Euro.

Abbildung 25: Entlastung durch die Einführung des Riester-Faktors



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 26: Jährliche Wachstumsrate der Ruhegehaltsausgaben



Quelle: eigene Berechnung

Die prozentuale Zunahme der Ruhegehaltsausgaben verläuft sehr unterschiedlich. Abbildung 26 stellt die jährliche Wachstumsrate dar. Dabei wird deutlich, dass sich die Steigerung bis zum Jahr 2018 auf über vier Prozent p.a. belaufen wird. Das Maximum wird im Jahr 2012 mit einer Wachstumsrate von 6,1 Prozent erreicht. In den Folgejahren sinkt der Wert und bleibt ab 2027 dauerhaft unter zwei Prozent. Bis zum Jahr 2026 kommt es damit zu einem von der Struktur der Beamtenpopulation induzierten Anstieg der Ruhegehaltsausgaben, der nichts mit der gewählten jährlichen Wachstumsrate der Pensionen zu tun hat.<sup>58</sup>

In diesem Zusammenhang sei noch einmal erwähnt, dass es sich hierbei nur um die Ruhegehaltsausgaben für die Pensionäre handelt. Aufwendungen für die Versorgung von Witwen und Waisen sowie Beihilfen sind darin nicht berücksichtigt. Die Übertragung des Riesterfaktors war damit zwar grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Die sich abzeichnenden Belastungen des Landeshaushalts durch zukünftige Ruhegehaltszahlungen sind aber noch immer erheblich. Bei der Reform der Beamtenversorgung besteht weiterhin Handlungsbedarf. Im Folgenden werden daher verschiedene Reformszenarien untersucht, denen im Prinzip der Ansatz zugrunde liegt, die im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossenen Reformen auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Ausgangsbasis ist dabei der rechtliche Status quo der Ruhegehälter mit bereits eingeführtem Riesterfaktor.

### **4.3 Einführung der „Pension mit 67“**

Das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz erhöhte im Jahr 2007 die rentenrechtliche Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre. Die Umstellung erfolgt schrittweise und beginnt im Jahr 2012. Betroffen sind also alle Jahrgänge, die 1947 und später geboren sind. Zunächst wird das Renteneintrittsalter bis 2024 jährlich um jeweils einen Monat angehoben, zwischen 2024 und 2029 dann um zwei Monate pro Jahr. Der Jahrgang 1964 ist damit der erste, der mit 67 Jahren in Rente gehen wird. Ein früherer Renteneintritt ist zwar ab der Vollendung des 65. Lebensjahres möglich, allerdings kommt dann für jedes Jahr ein Abschlag von 3,6 Prozent zum Tragen. Im Prinzip ist die „Rente mit 67“ nichts anderes als im Barwert eine Rentenkürzung um 7,2 Prozent. Seit der Einführung der „Rente mit 67“ für die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung wurde darüber diskutiert, diese Maßnahme auch auf die Beamten des Bundes, der Länder und der Kommunen zu übertragen. Der Bund beschloss im Jahr 2008 für seine Beamten im Rahmen des „Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts“

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu auch die den Fall  $g=0$  der Sensitivitätsanalyse in Kapitel 4.9

(Dienstrechtsneuordnungsgesetz) unter anderem die Einführung der „Pension mit 67“. Die Übergangsphase zwischen den Jahren 2012 und 2029 wurde analog zum Rentenrecht gestaltet.<sup>59</sup> Einige Bundesländer sind diesem Beispiel bereits gefolgt, andere diskutieren gerade die Einführung der „Pension mit 67“.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend anzuführen, dass die Anhebung der Lebensarbeitszeit für Beamte auf 67 Jahre nur eine Eins-zu-Eins-Übertragung der in der GRV beschlossenen Maßnahmen darstellt, jedoch keine wirkungsgleiche. Denn auch wenn offiziell keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht werden, hat statistisch betrachtet ein heute 65-jähriger Beamter eine um etwa zwei Jahre längere Lebenserwartung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Daher müsste eigentlich, um tatsächlich eine wirkungsgleiche Übertragung zu erreichen, die Regelaltersgrenze auf 68 Jahre erhöht werden.<sup>60</sup> Auf der anderen Seite wären dann aber auch die Abschläge für einen früheren Eintritt in den Ruhestand von aktuell 3,6 Prozent pro Jahr zu verändern. Diese wurden für die gesetzliche Rentenversicherung auf der Basis der fiskalischen Neutralität berechnet. Aufgrund der längeren Lebenserwartung der Beamten sollten die Versorgungsabschläge niedriger sein.<sup>61</sup> Die politische Durchsetzbarkeit einer derart differenzierten Betrachtungsweise ist allerdings äußerst unsicher. Daher werden nun die Auswirkungen einer Einführung der „Pension mit 67“ auf die zukünftigen Ruhegehaltsausgaben für den Fall untersucht, dass es zu einer Eins-zu-Eins-Übertragung der rentenrechtlichen Vorschriften kommt. Der Barwert der Ruhegehaltsausgaben Niedersachsens würde sich durch diese Maßnahme von 78,3 Mrd. auf 76,6 Mrd. Euro verringern, was einem Rückgang um 2,2 Prozent entspricht.

Abbildung 27 stellt die Entlastungswirkung der Übertragung der „Pension mit 67“ dar. In den ersten Jahren, während der stufenweisen Einführungsphase, wirkt sich die Maßnahme nur sehr geringfügig aus. Bis zum Jahr 2018 liegen die jährlich eingesparten Ruhegehälter unter zehn Mio. Euro, bis zum Jahr 2026 unter der 50-Mio.-Euro-Grenze. Die begrenzte Wirkung lässt sich damit begründen, dass nur neue Pensionäre von der Erhöhung der Altersgrenze betroffen sind. Die Bestandspensionäre bleiben davon unberührt. Hinzu kommt, dass besonders die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die im Basisjahr 2008 50 Jahre und älter waren, von dieser Maßnahme entweder überhaupt nicht oder nur in geringem Maße betroffen sind. Erst wenn nach 2029 die Übergangsphase abgeschlossen und die neue Altersgrenze für immer mehr Pensionäre relevant geworden ist, kommt die volle Entlastungswirkung zum Tragen. Im Jahr 2032 wird erstmals die Grenze von 100

---

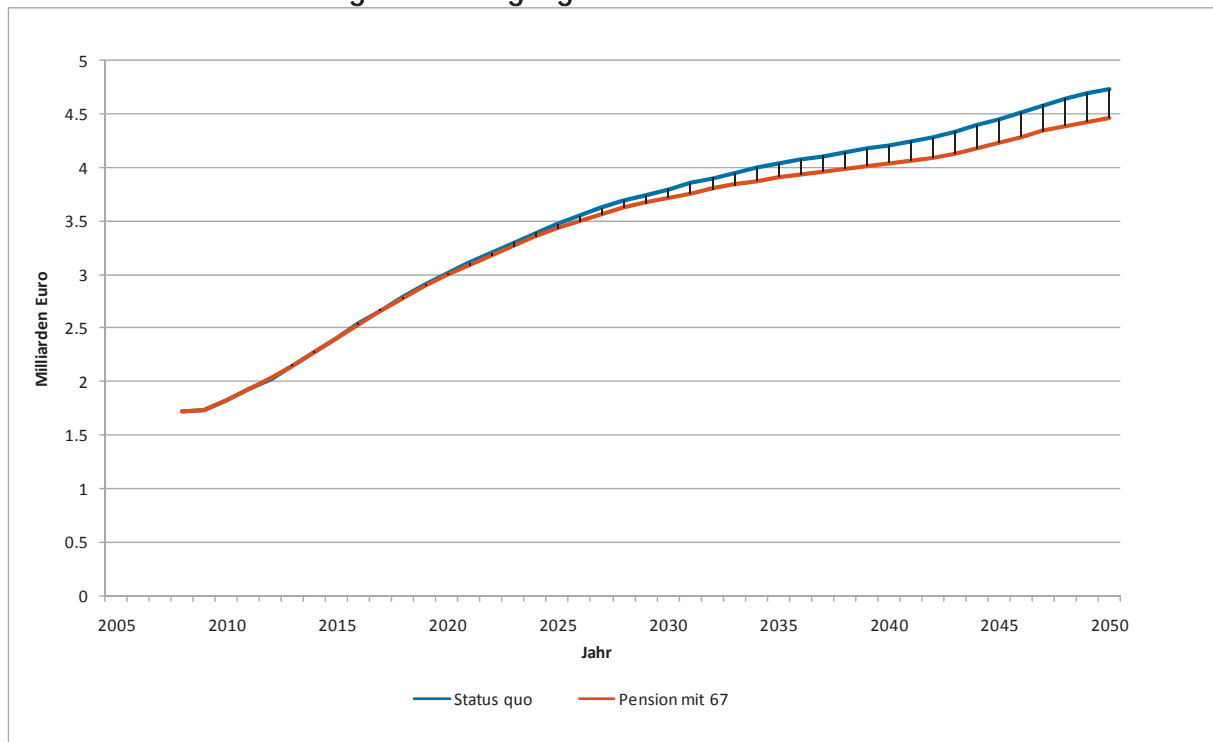
<sup>59</sup> Vgl. § 51 Dienstrechtsneuordnungsgesetz.

<sup>60</sup> Vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 335.

<sup>61</sup> Zur Berechnung der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt in der gesetzlichen Rentenversicherung vgl. Börsch-Supan (2004). Eine Analyse der Angemessenheit der Versorgungsabschläge auf Beamtenpensionen bei vorzeitiger Pensionierung findet sich bei Nguyen und Osygus-Axt (2005).

Millionen Euro überschritten. Acht Jahre später beträgt die Effekt der „Pension mit 67“ über 178 Mio. Euro und erhöht sich auf über 276 Mio. Euro im Jahr 2050. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden statt 4,73 dann 4,45 Mrd. Euro betragen.

**Abbildung 27: Übertragung der "Pension mit 67" aus der GRV**



*Quelle: eigene Berechnung*

Um auch die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in die volle Wirkung der „Pension mit 67“ einzubeziehen, könnte die Einführung beschleunigt werden. Beginnend im Jahr 2012 wird dabei die Altersgrenze jährlich um drei Monate angehoben, so dass sich das in Tabelle 5 dargestellte Schema ergibt.

**Tabelle 5: Stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze**

Jahrgang	Anhebung in Monaten	Altersgrenze	
		Jahr	Monat
1947	3	65	3
1948	3	65	6
1949	3	65	9
1950	3	66	0
1951	3	66	3
1952	3	66	6
1953	3	66	9
1954	3	67	0

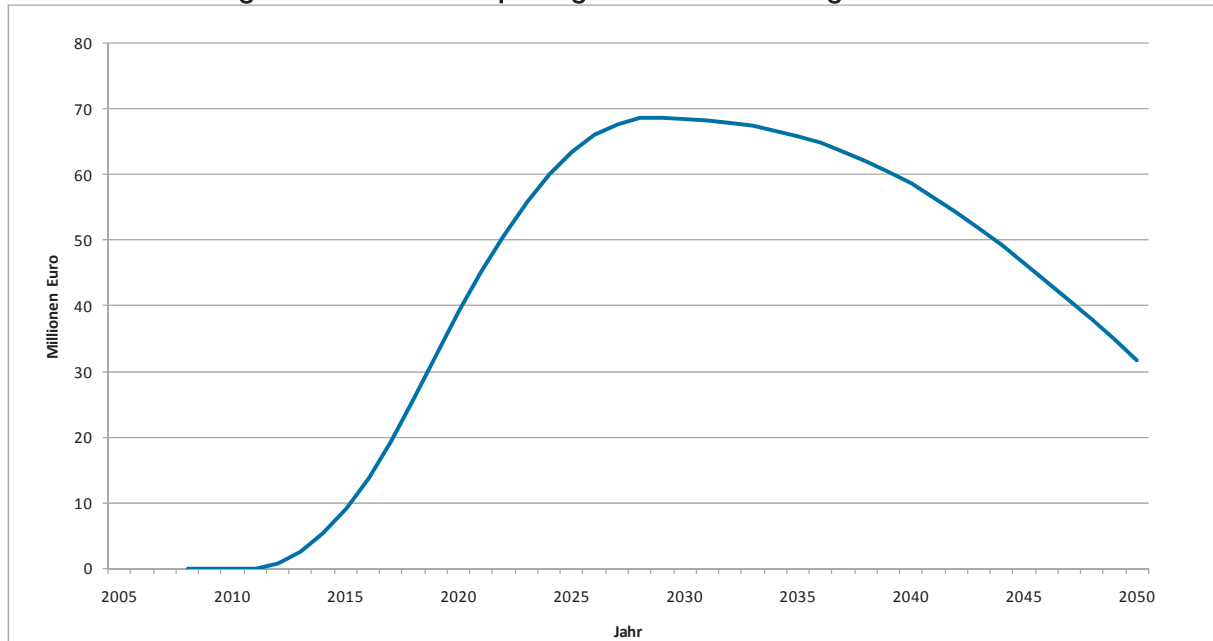
*Quelle: eigene Darstellung*



Die Einführung der „Pension mit 67“ wäre demnach bereits im Jahr 2019 abgeschlossen und nicht erst im Jahr 2029. Die volle Wirkung setzt somit zehn Jahre früher ein. Alle Beamten, die 1954 und später geboren sind, sind von der Erhöhung der Altersgrenze voll betroffen. Betrachtet man die Auswirkungen dieser Maßnahme auf den Barwert der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben, so verringert sich dieser leicht von 76,6 Mrd. Euro im Szenario der Pension mit 67 bis 2029 auf 75,6 Mrd. Euro im Fall einer vorzeitigen Einführung bis 2019. Aussagekräftiger sind allerdings die zusätzlichen jährlichen Entlastungen, wie sie in Abbildung 28 illustriert werden. Die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ bewirkt bereits nach kurzer Zeit spürbare Einsparungen, da nun auch die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die bis 2025 in Pension gehen, von den Kürzungen betroffen sind. Im Jahr 2018 würden sich die Einsparungen gegenüber einer Eins-zu-Eins-Übertragung auf 25,8 Mio. Euro belaufen. Es folgt ein starker Anstieg, bis im Jahr 2029 mit 68,6 Mio. Euro das Maximum erreicht wird. In den Folgejahren gehen die dämpfenden Effekte der beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ langsam zurück. Dies liegt daran, dass die Beamtenjahrgänge, die von der früheren Erhöhung der Altersgrenze betroffen waren, langsam wegsterben. Alle Kohorten, die nach 2029 in Pension gehen, haben bei beiden Varianten dieselben Abschläge, so dass in der langen Frist die Entlastungswirkung einer beschleunigten Einführung ganz verschwindet. Aber selbst im Jahr 2050 liegen die Einsparungen noch bei über 30 Millionen Euro.

Festzuhalten bleibt aber, dass die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ besonders in den Jahren der höchsten Wachstumsraten der Ruhegehaltsausgaben zu einer zusätzlichen Entlastung des Landeshaushaltes führen und damit die Handlungsspielräume zumindest geringfügig vergrößern würde. Außerdem wären bei dieser Variante so gut wie alle aktiven Beamten betroffen.

Abbildung 28: Zusätzliche Einsparungen einer beschleunigten "Pension mit 67"



Quelle: eigene Berechnung

#### 4.4 Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (NHF)

Das im Jahr 2004 verabschiedete und 2005 in Kraft getretene Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz führte den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) in die Rentenanpassungsformel ein.<sup>62</sup> Auf diese Weise wird das Rentenniveau an die demographische Entwicklung, aber auch an die konjunkturelle Situation angepasst. Formal ist der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) wie folgt definiert:

$$NHF \equiv \left[ \left( 1 - \frac{\frac{\dot{A}R_{t-1}}{\dot{A}BE_{t-1}}}{\frac{\dot{A}R_{t-2}}{\dot{A}BE_{t-2}}} \right) \times \alpha + 1 \right] \quad (9)$$

Grundsätzlich macht der Nachhaltigkeitsfaktor den aktuellen Rentenwert, also den Wert eines Entgeltpunkts, abhängig von dem Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern. Dabei fließt aber nicht die tatsächliche Anzahl ein, sondern das Verhältnis von Äquivalenzrentnern ( $\dot{A}R$ ) zu Äquivalenzbeitragszahlern ( $\dot{A}BE$ ). Die  $\dot{A}R$  werden berechnet, indem man das Gesamrentenvolumen durch den Zahlbetrag einer

<sup>62</sup> Die gesamte Formel zur Berechnung des aktuellen Rentenwertes lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \left( \frac{100 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}} \right) \times NHF$$

Neben dem Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) geht auch die Entwicklung der Bruttoentgelte (BE), die Höhe des Rentenversicherungsbeitrags (RVB) sowie der sogenannten Altersvorsorgeanteil (AVA) in die Berechnung ein.

Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten (Standardrente) dividiert. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler (ÄBE) ergibt sich als Quotient aus der Summe der beitragspflichtigen Entgelte und dem Durchschnittsentgelt.<sup>63</sup> Aufgrund dieser Konstruktion des Nachhaltigkeitsfaktors wirkt sich sowohl die demographische wie auch konjunkturelle Entwicklung auf die Berechnung des aktuellen Rentenwertes aus. Steigt (sinkt) die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, verbessert (verschlechtert) sich also die Lage am Arbeitsmarkt, erhöht (verringert) sich ceteris paribus der aktuelle Rentenwert im Vergleich zum Vorjahr. Außerdem reagiert der Nachhaltigkeitsfaktor auf eine Veränderung der Erwerbsquoten: Steigt diese Größe, wächst auch ceteris paribus der aktuelle Rentenwert.

Aufgrund der demographischen Entwicklung der deutschen Gesellschaft wird sich in der gesetzlichen Rentenversicherung das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern verschlechtern. Während es immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter gibt, nimmt die Anzahl alter Menschen zu, die zusätzlich als Folge der gestiegenen Lebenserwartung immer älter werden. Diesem sogenannten doppelten Alterungsprozess trägt der Nachhaltigkeitsfaktor insofern Rechnung, dass er, wiederum ceteris paribus, unmittelbar den aktuellen Rentenwert (AR) senkt, wenn das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern durch die Überalterung der deutschen Gesellschaft zunehmend ungünstiger wird. Der Wert  $\alpha$  ist ein Gewichtungssparameter, der die Belastungen der demographischen Veränderung zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufteilt.<sup>64</sup> Nach aktuellen Schätzungen bewirkt der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel, dass das Nettorentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 bei etwa 42,8 Prozent liegen wird. Im Vergleich zum Jahr 2006 ist dies ein Rückgang um rund 18 Prozent.<sup>65</sup> Der Nachhaltigkeitsfaktor trägt entscheidend dazu bei, einen starken Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge zu verhindern.

Eine Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den Bereich der Beamtenversorgung fand bis dato nicht statt. Die rot-grüne Bundesregierung brachte im Juni 2005 zwar den Entwurf eines Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes (VersorgNG) in den Deutschen Bundestag ein, der Bundesrat kündigte aber Widerstand an. Durch die vorgezogene Bundestagswahl scheiterte das Gesetzgebungsverfahren, die damals regierende Große Koalition aus CDU und SPD griff den Entwurf nicht wieder auf, genauso wenig die derzeitige schwarz-gelbe Bundesregierung. Das Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz sah eine wirkungsgleiche

---

<sup>63</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2006), S. 244.

<sup>64</sup> Im Fall  $\alpha=0$  nimmt der Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) den Wert 1 ein. Die Belastungen würden ausschließlich von den Beitragszahlern getragen. Wenn  $\alpha=1$  ist, werden ausschließlich die Rentner belastet. Die Politik beschloss für  $\alpha$  einen Wert von 0,25.

<sup>65</sup> Vgl. Ehrentraut und Heidler (2008), S. 431.

Übertragung der bereits umgesetzten Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Neben der Eins-zu-Eins-Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sollte sich auch die Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten verringern.<sup>66</sup> Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen einer direkten Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung dargestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Nachhaltigkeitsfaktor die jährliche Erhöhung der Pensionen dämpft. Das vorliegende Gutachten überträgt den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung folgendermaßen auf die Pensionen:

$$Pension_t = Pension_{t-1} \times g_t \times NHF_t \quad (10)$$

$g_t$  bezeichnet hier die Wachstumsrate der Bezüge und Pensionen im Jahr  $t$ ,  $NHF_t$  ist der Wert, den der Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr  $t$  annimmt. Dies führt dazu, dass sich das tatsächliche Versorgungsniveau der Beamten im Ruhestand, das aktuell noch bei 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge liegt, im Lauf der Jahre verringert.<sup>67</sup> Ausgehend vom Basisszenario würde sich durch den Nachhaltigkeitsfaktor der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltszahlungen von 78,3 Mrd. Euro auf 72,3 Mrd. Euro reduzieren, ein Rückgang um 7,7 Prozent. Die deutlich spürbare Entlastungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird, wie Abbildung 29 verdeutlicht, anhand der jährlichen Ausgabenentwicklung im Vergleich zum Status quo sichtbar. Im Jahr 2020 verringern sich die Ruhegehaltszahlungen von 3,01 auf 2,89 Mrd. Euro. In den Folgejahren steigt der Unterschied stark an. Im Jahr 2030 sinken die Aufwendungen von 3,80 auf 3,40 Mrd. Euro, zehn Jahre später von 4,21 auf 3,70 Mrd. Euro. Die Entlastung des Jahres 2050 liegt bei über 600 Mio. Euro, die Ruhegehaltszahlungen sinken dann von 4,73 Mrd. Euro auf 4,13 Mrd. Euro.

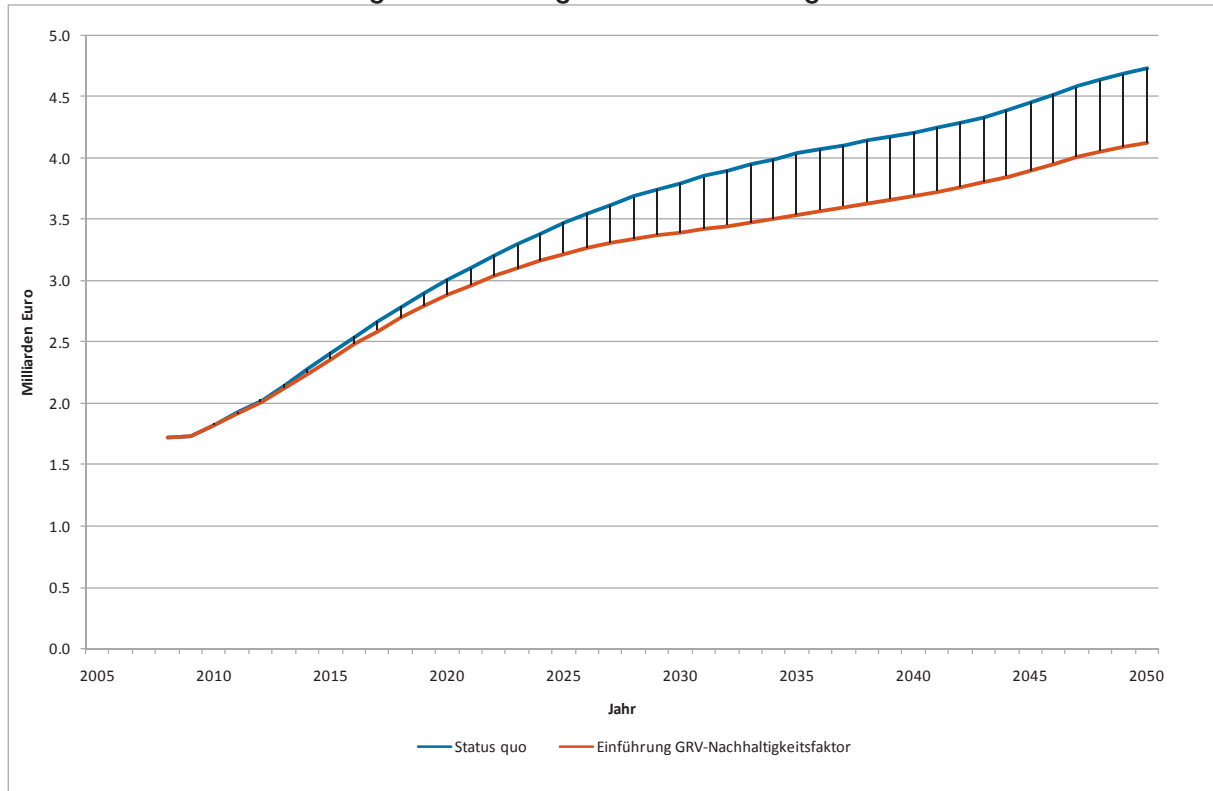
---

<sup>66</sup> Vgl. Drucksache 15/5672 des Deutschen Bundestags.

<sup>67</sup> Diese Darstellung ist leicht vereinfacht. In vollständiger Form müsste die Formel lauten

$$Pension_t = Ruhegehaltssatz \times Ruhegehaltsfähige\ Bezüge_{t-1} \times g_t$$

Abbildung 29: Einführung des GRV-Nachhaltigkeitsfaktors



Quelle: eigene Berechnung

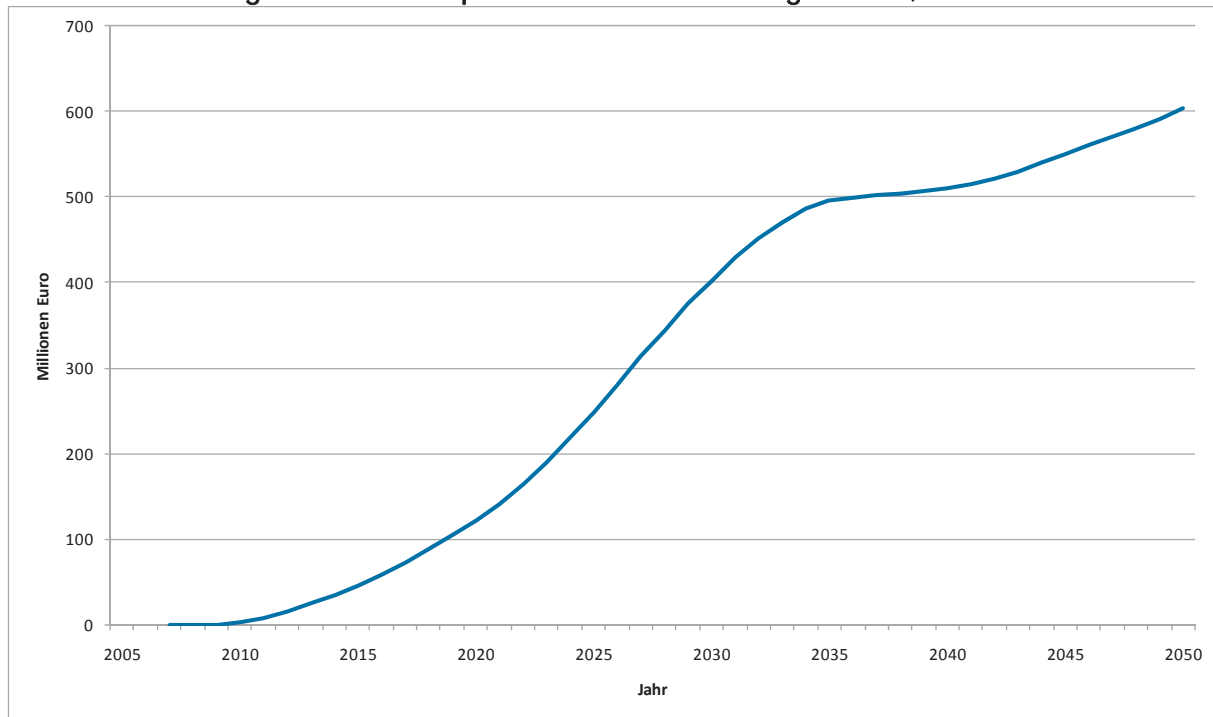
Die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Beamtenversorgung hat damit eine deutliche Dämpfungswirkung auf die Entwicklung der zukünftigen jährlichen Ruhegehaltszahlungen. Im Gegensatz zur „Pension mit 67“ sind vom Nachhaltigkeitsfaktor nicht nur die Zugangspensionäre betroffen, sondern auch die Beamten, die sich bereits im Ruhestand befinden.<sup>68</sup> Denn die Ruhegehälter aller Pensionäre wachsen de facto nicht mehr mit der Wachstumsrate der Besoldung der aktiven Beamten. Der Anstieg wird somit für alle Beamten im Ruhestand dauerhaft gedämpft, das tatsächliche Versorgungsniveau sinkt. Dies erklärt die deutlich höhere Entlastungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors gegenüber der „Pension mit 67“. Abbildung 30 illustriert noch einmal die jährliche Verringerung der Ruhegehaltszahlungen, die durch die Eins-zu-Eins-Übertragung ausgelöst wird.

Dabei wird deutlich, dass der Nachhaltigkeitsfaktor sehr schnell zu deutlichen Entlastungen führt. Bis etwa zum Jahr 2035 verläuft die Wirkung exponentiell. Im Jahr 2019 wird erstmals die Marke von 100 Mio. Euro überschritten, zehn Jahre später sind es schon

<sup>68</sup> Gegen die Einführung des rentenrechtlichen Nachhaltigkeitsfaktors könnte das Argument vorgebracht werden, dass es sich bei der Beamtenversorgung um eine Vollversorgung handelt. Der Nachhaltigkeitsfaktor würde sich daher auf die gesamte Altersversorgung erstrecken, während er sich bei GRV-Versicherten nur auf die umlagefinanzierten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht. Dies läßt sich sehr einfach damit entkräften, dass mittlerweile auch Beamte staatliche Förderung für private zusätzliche Altersvorsorge erhalten können. Dies führt zum Schluss, dass die Pension keine Vollversorgung mehr darstellt. Der Nachhaltigkeitsfaktor wirkt sich somit auch bei Beamten nur auf die Ruhegehälter aus. Die Analogie zur gesetzlichen Rentenversicherung ist wieder hergestellt.

400 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2030 belaufen sich die Entlastungen auf jährlich über 400 Mio. Euro und steigen bis 2050 weiter auf über 600 Mio. Euro, wenn auch ab 2035 mit langsamerer Geschwindigkeit. Der Nachhaltigkeitsfaktor würde damit für die Politik wichtige zukünftige Spielräume bei der Haushaltsplanung schaffen und die Handlungsfähigkeit trotz steigender Ruhegehaltsausgaben erhöhen.

**Abbildung 30: Jährliche Ersparnis durch die Einführung des NHF, Szenario GRV**



*Quelle: eigene Berechnung*

In einem umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem wie der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern eine wichtige Größe. Verschlechtert sich dieser Wert, muss gegengesteuert werden, um die langfristige Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Wie bereits ausgeführt, kommt in der Rentenanpassungsformel dem Nachhaltigkeitsfaktor diese Aufgabe zu, indem er in diesem Fall *ceteris paribus* zu einer Kürzung des aktuellen Rentenwertes führt. Natürlich ist es grundsätzlich möglich, den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung eins-zu-eins auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Bei genauer ökonomischer Betrachtung ist dies aber nicht sinnvoll. Das Verhältnis von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern ist für die Beamtenversorgung im Prinzip irrelevant. Im Gegensatz zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung liegt der Beamtenversorgung das sogenannte Alimentationsprinzip zugrunde. Im Rahmen seiner besonderen Fürsorge- und Treuepflicht gegenüber dem Beamten sichert der Dienstherr die Versorgung des Beamten während seiner Dienstzeit und im Ruhestand. Die

Ruhegehälter der Pensionäre werden unmittelbar aus den Einnahmen des laufenden Haushaltes bezahlt, im Prinzip also aus den Steuereinnahmen.

Aus diesem Grund liegt der Vorschlag nahe, für die jährliche Anpassung der Ruhegehaltsausgaben einen Nachhaltigkeitsfaktor zu konstruieren, der konform zum System der deutschen Beamtenversorgung ist. Dieser könnte dergestalt definiert sein, dass statt dem Rentnerquotienten nun die Entwicklung des Verhältnisses aus Pensionären und Einkommensteuerzahlern im Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt wird. Formal ausgedrückt:

$$NHF \equiv \left[ \left( 1 - \frac{\frac{P_{t-1}}{EZ_{t-1}}}{\frac{P_{t-2}}{EZ_{t-2}}} \right) \times \alpha + 1 \right] \quad (11)$$

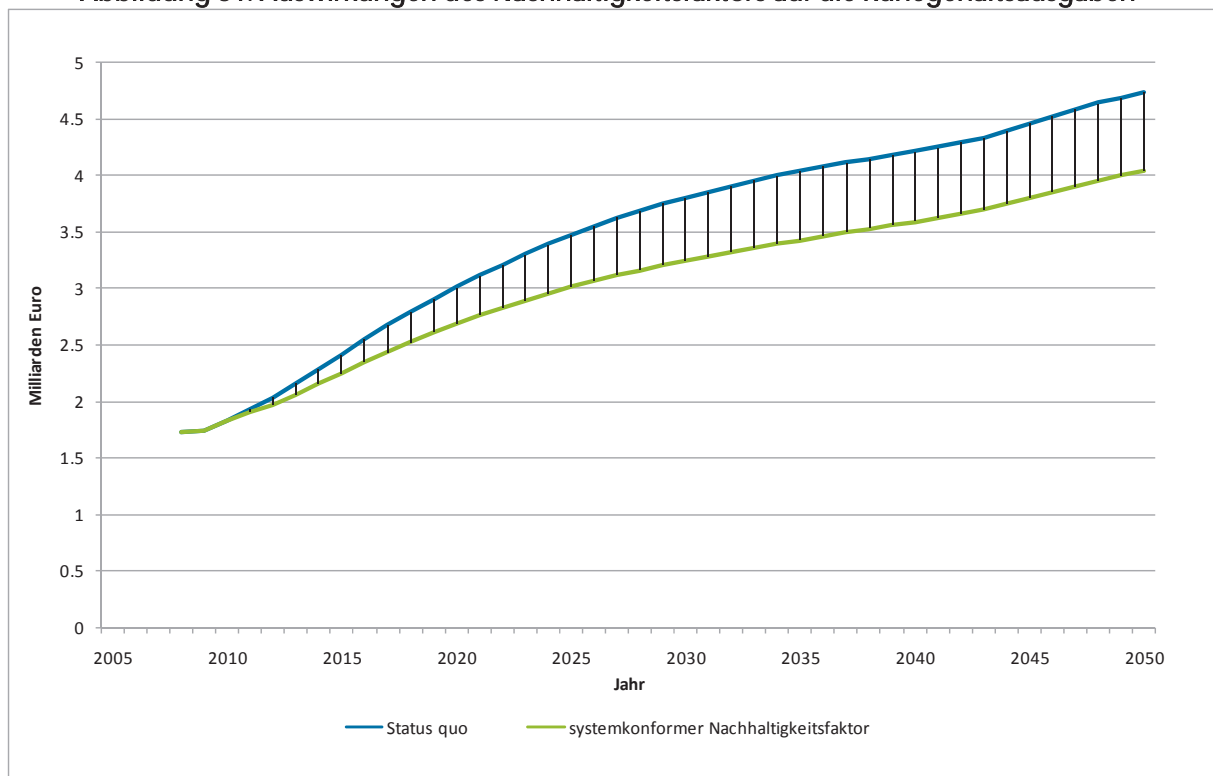
$P_{t-1}$  ist dabei die Anzahl der Pensionäre im Jahr  $t - 1$ ,  $EZ_{t-1}$  die nach der Zahllast gewichteten Einkommensteuerzahler.  $\alpha$  ist wiederum ein Gewichtungparameter, der darüber bestimmt, wie sich die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einer steigenden Anzahl von Pensionären und einer durch den demographischen Wandel tendenziell rückläufigen Anzahl von Einkommensteuerzahlern auf die jährliche Anpassung des Ruhegehaltes auswirkt. Im Fall  $\alpha = 0$  werden die Pensionäre überhaupt nicht belastet, der steigende Pensionärquotient wirkt sich für sie nicht aus. Wenn  $\alpha$  den Wert eins annimmt, werden die Ruhegehaltsempfänger dagegen voll herangezogen, die Veränderung des Verhältnisses schlägt sich auf sie nieder. Analog zur gesetzlichen Rentenversicherung könnte definiert werden, dass die Pensionen nicht sinken, sondern nur in ihrem Anstieg gedämpft werden dürfen. In dem Fall, dass der Nachhaltigkeitsfaktor die Wachstumsrate  $g$  betragsmäßig übersteigt, könnte die Pensionskürzung ausgesetzt und in Jahren mit positivem Wachstum nachgeholt werden.<sup>69</sup>

Durch die Einführung des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors würde der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben im Basisszenario von 78,3 Mrd. Euro auf 69,3 Prozent sinken, ein deutlicher Rückgang um 11,5 Prozent. Die Entlastungswirkung setzt sehr schnell ein. Wie Abbildung 31 zeigt, verringern sich für das Jahr 2020 (2030) die jährlichen Ruhegehaltsausgaben von 3,01 (3,80) auf 2,69 (3,24) Mrd. Euro – eine Einsparung von über 320 (555) Mio. Euro. Im Jahr 2040 liegt die Entlastung bei über 615 Millionen Euro: statt 4,21 Mrd. Euro müssen 3,59 Mrd. Euro aufgewendet werden. Der

<sup>69</sup> Der hier definierte systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor bezieht sich auf die nach der Zahllast gewichteten Einkommensteuerzahler. Alternativ könnte auch die Umsatzsteuer gewählt werden. Der Unterschied ist vernachlässigbar gering, da beide Steuern einen ähnlichen altersspezifischen Profilverlauf aufweisen.

systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor senkt für das Jahr 2050 die Ruhegehaltsausgaben von 4,73 auf 4,04 Mrd. Euro. Die jährliche prozentuale Dämpfung des Anstiegs liegt ab dem Jahr 2019 dauerhaft über zehn Prozent, ab 2028 sogar dauerhaft bei über 14 Prozent. Die maximale Dämpfungswirkung des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors wird 2034/35 mit einem Wert von 15,09 Prozent erreicht. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor sorgt damit für eine langfristige deutliche Entlastung des niedersächsischen Landeshaushalts.

**Abbildung 31: Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Ruhegehaltsausgaben**



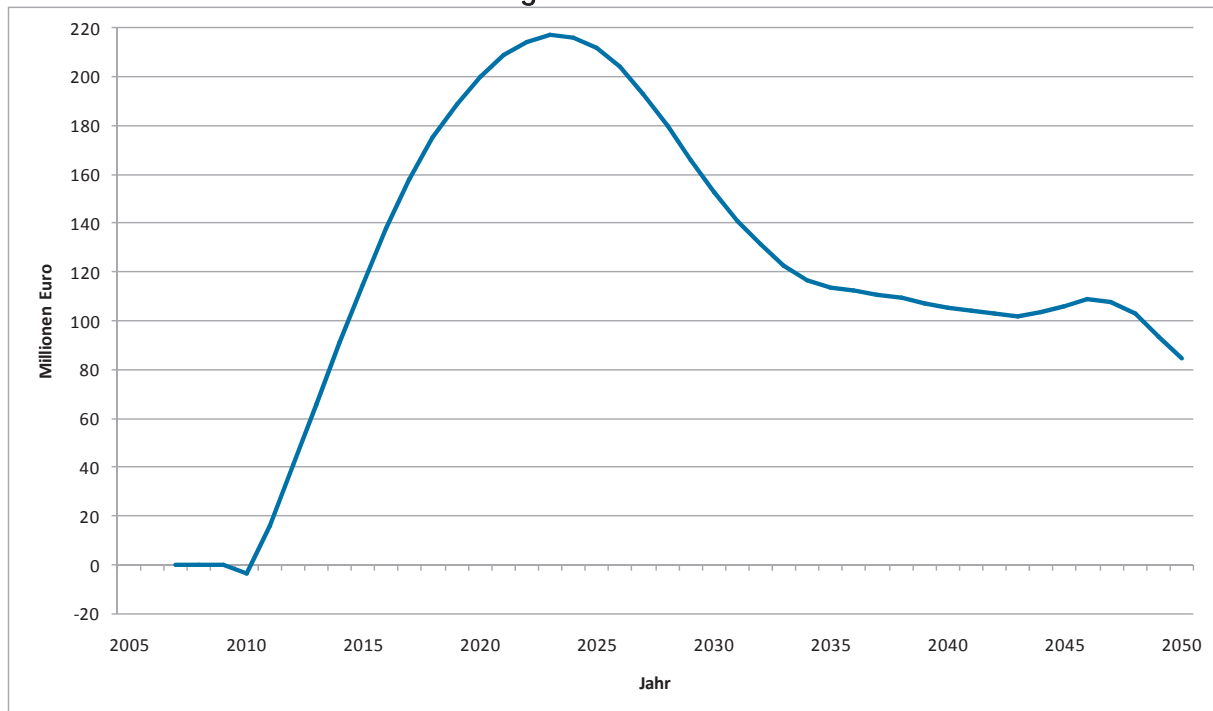
Quelle: eigene Berechnung

Den Unterschied zwischen den Auswirkungen der beiden Nachhaltigkeitsfaktoren verdeutlicht Abbildung 32. Per definitionem geht in der systemkonformen Variante die Veränderung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern als entscheidendes Argument ein. Entsprechend findet die erste große Entlastungswirkung wellenförmig zwischen den Jahren 2015 und 2035 statt. Die zusätzliche jährliche Ausgabendämpfung liegt zunächst bei 115 Mio. Euro, wächst im Jahr 2023 auf ein Maximum von 217 Mio. Euro an und ist dann wieder rückläufig, um 2034 erstmals wieder unter 120 Mio. Euro zu liegen. Der Rückgang setzt sich, wenn auch deutlich verlangsamt bis zum Jahr 2043 fort. Die Einsparung liegt dann aber noch immer bei 102 Mio. Euro. In der Folge kommt es im Rahmen einer kleinen zweiten Pensionswelle zu einem erneuten Anstieg auf 109 Mio. Euro, ehe die Dämpfungswirkung bis 2050 auf 85 Mio. Euro



zurückgeht. Der auf das System der Beamtenversorgung abgestimmte Nachhaltigkeitsfaktor sorgt damit im Vergleich zum Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung besonders in den Jahren zwischen 2015 und 2035, in denen die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Pension gehen, für zusätzliche Entlastung beim Anstieg der Ruhegehaltsausgaben.

**Abbildung 32: Zusätzliche jährliche Entlastung durch den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor im Vergleich zum GRV-NHF**



*Quelle: eigene Berechnung*

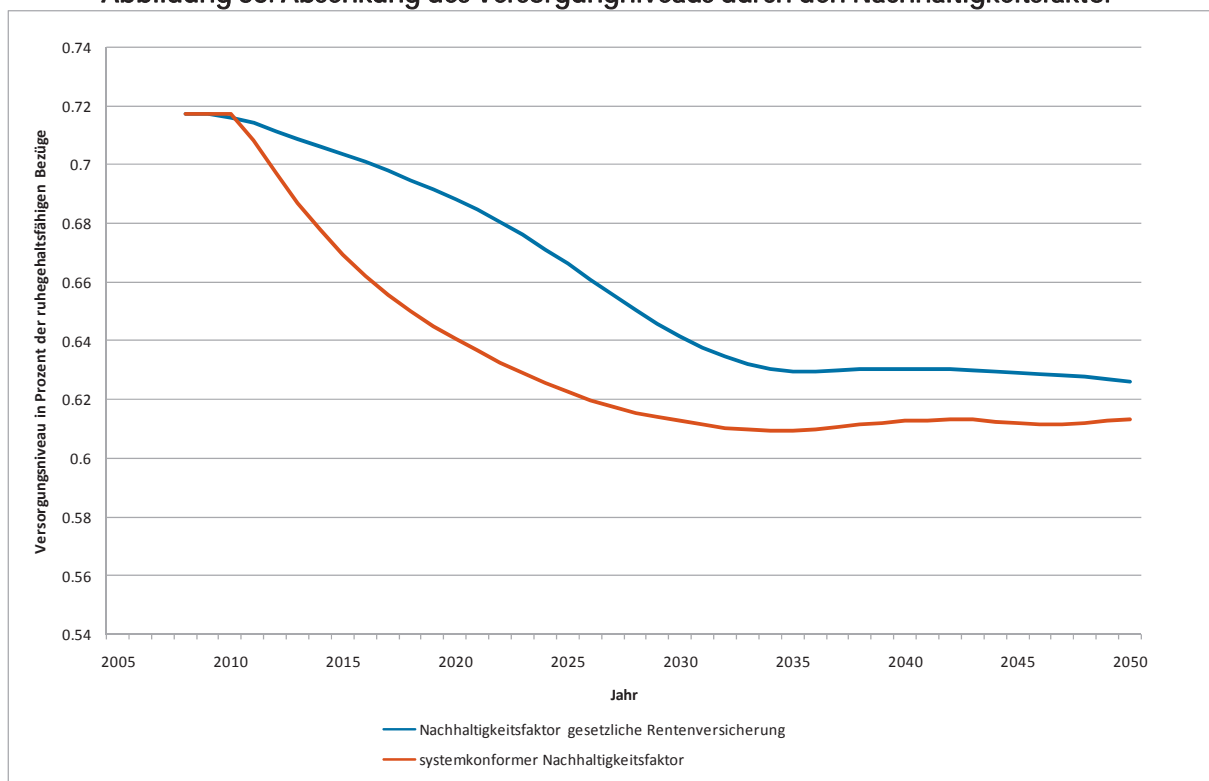
#### 4.5 Auswirkung des NHF auf die Versorgungshöhe

Ausgehend von einem Bruttoversorgungsniveau im Status quo in Höhe von 71,75 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge wird die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors das tatsächliche Verhältnis zwischen früherer Besoldung und der Höhe des Ruhegehalts verringern. In Abbildung 33 ist die Entwicklung für die beiden vorgestellten Varianten des Nachhaltigkeitsfaktors dargestellt.

Eine unmittelbare Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors der gesetzlichen Rentenversicherung würde dazu führen, dass das langfristige Bruttoversorgungsniveau auf etwa 63 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge sinkt. Dieses Level wird im Jahr 2031 erstmals erreicht. Bis zu diesem Zeitpunkt verläuft der Rückgang mehr oder weniger linear. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, der auf der Veränderung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern beruht, übertrifft in seiner Wirkung

den Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung. In der langen Frist liegt das Versorgungsniveau in dieser Variante bei etwa 61 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge. Die Absenkung vollzieht sich außerdem deutlich schneller. Die größte Differenz ergibt sich im Jahr 2021 und liegt bei 4,8 Prozentpunkten: während die GRV-Variante ein Level von 68,5 Prozent ergibt, führt der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor zu einem Wert von 63,7 Prozent. Die exponentielle Abnahme des Versorgungsniveaus ergibt sich unmittelbar aus der Konzeption. Bis zum Jahr 2025 rollt die große Pensionswelle an, da die kohortenstarken Beamtenjahrgänge der im Basisjahr Über-50-Jährigen in den Ruhestand eintreten. Dies bedeutet, dass sich das Verhältnis zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern verschlechtert. Die systemkonforme Variante des Nachhaltigkeitsfaktors führt entsprechend zu einem deutlichen Rückgang des Bruttoversorgungsniveaus.

**Abbildung 33: Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor**



*Quelle: eigene Berechnung*

An dieser Stelle wird der große Vorteil des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors deutlich: er ist im Bereich der Beamtenversorgung keine exogene Variable, wie es der aus der GRV übertragene Nachhaltigkeitsfaktor wäre, sondern reagiert unmittelbar auf Veränderungen des Verhältnisses von Pensionären zu Einkommensteuerzahlern. Vergleichbar zur gesetzlichen Rentenversicherung hängt die Entwicklung des Bruttoversorgungsniveaus von der Veränderung des Verhältnisses zwischen Leistungs-

beziehen (im vorliegenden Fall die Pensionäre) und Beitragszahlern (hier die Einkommensteuerzahler) ab.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor zu früher wirkenden und größeren Einschnitten im Bruttoversorgungsniveau der Ruhestandsbeamten führt als die GRV-Variante. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Entwicklung der Ruhestandsausgaben aus. Die Belastungen des Landeshaushaltes werden, wie gezeigt wurde, in deutlich geringerem Maße wachsen. Gerade in den Jahren mit der größten Zunahme der Ruhegehaltsausgaben sorgt er damit für eine deutliche zusätzliche Entlastung.

#### **4.6 Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten**

Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz beschränkte deutlich die Berücksichtigung von Ausbildungszeiten an Universitäten und Fachhochschulen bei der Berechnung der Rentenhöhe. Bereits die vorangegangenen Rentenreformen hatten hier zu Kürzungen geführt, die noch einmal ausgebaut wurden. Im Kern beinhaltet das RV-Nachhaltigkeitsgesetz, dass nach einer Übergangszeit ab dem Jahr 2009 Ausbildungszeiten an Universitäten und Fachhochschulen, zusammen mit Schulzeiten ab dem 17. Lebensjahr, nur noch als rentenrechtliche Anrechnungszeit zählen. Die alte Rechtslage sah, vereinfacht ausgedrückt, vor, dass eine Bewertung dieser Perioden mit Entgeltpunkten erfolgte. Die Ausbildungszeiten an Hochschulen flossen in die Rentenberechnung so ein, als hätte der Akademiker in dieser Zeit ein durchschnittliches rentenversicherungspflichtiges Einkommen bezogen und damit pro Jahr einen Entgeltpunkt (EP) erzielt. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz schuf nun eine neue Rechtslage, nach der Zeiten beruflicher Ausbildung und des Besuchs von Fachschulen weiter mit Entgeltpunkten bewertet werden, Hochschulzeiten aber nur noch als Anrechnungszeiten zählen. Letztere dienen dazu, die Wartezeiten bei der Regelaltersrente zu erfüllen. Der schon erwähnte Entwurf des Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes sah die Übertragung dieser Regelung auf die Beamtenversorgung vor. Laut Beamtenversorgungsgesetz sind bis dato Ausbildungszeiten, die für die jeweilige Laufbahnstufe erforderlich sind, in einer Höhe von bis zu drei Jahren ruhegehaltsfähig, werden also mit dem jährlichen Steigerungsfaktor in Höhe von 1,7935 Prozent bewertet. Der Gesetzentwurf sollte diese Berücksichtigung auf 855 Tage beschränken, was aus Sicht des Gesetzgebers eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen darstellt.

Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz setzte im Jahr 2009, also mit einer Verzögerung von vier Jahren, diese Veränderung schließlich um. Nach § 12 der neuen Fassung des

Beamtenversorgungsgesetzes sind für Bundesbeamte nun Ausbildungszeiten an Hochschulen in einem Umfang von maximal 855 Tagen ruhegehaltswirksam. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob diese Maßnahme tatsächlich mit den bereits umgesetzten Kürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar ist. Während Ausbildungszeiten an Hochschulen in der GRV nur noch Anrechnungszeiten sind, erhöht sich bei Beamten der individuelle Ruhegehaltssatz durch Berücksichtigung der maximalen Dauer von 855 Tagen um den Steigerungsfaktor 4,2012 Prozent.

Da die Bundesländer aufgrund ihrer neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenz vom neuen Bundesbeamtenrecht abweichen dürfen, wird nun im Folgenden untersucht, wie sich ein kompletter Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten bei der Berechnung des individuellen Ruhegehaltssatzes auf die Entwicklung der zukünftigen Versorgungsausgaben auswirken würde. Dabei wird davon ausgegangen, dass in Zukunft nicht nur Hochschulzeiten, sondern auch alle anderen beruflichen Ausbildungszeiten keine Berücksichtigung mehr finden.

Diese Maßnahme würde primär die Beamten des gehobenen und höheren Dienstes betreffen. Den maximalen Ruhegehaltssatz in Höhe von 71,75 Prozent erreicht man nach 40 Dienstjahren.<sup>70</sup> Da die Angehörigen des einfachen und mittleren Dienstes in der Regel deutlich vor dem Alter von 25 Jahre in den Beruf eintreten, wirkt sich für sie eine mögliche Berücksichtigung ihrer Ausbildungszeit in der Regel nicht pensionssteigernd aus. Betroffen davon sind dagegen die Angehörigen des gehobenen und höheren Dienstes. Zugangsvoraussetzung zu ersterem ist ein abgeschlossenes Studium an einer Fachhochschule, im Fall des höheren Dienstes einer Universität. Je nach individueller Studiendauer hätte der Wegfall der Anrechenbarkeit dieser Ausbildungszeiten Konsequenzen für die spätere Pensionshöhe.<sup>71</sup>

Die Modellierung der fiskalischen Auswirkungen gestaltet sich recht schwierig, da bei der Berechnung der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben nicht nach Laufbahnart differenziert wird. Auch innerhalb der einzelnen Laufbahngruppen lässt sich die Höhe der möglichen Ersparnis aufgrund der heterogenen Erwerbsbiographien nur recht unpräzise berechnen. Daher wird der Versuch unternommen, mittels verschiedener Szenarien eine untere bzw. obere Grenze der Entlastungswirkung zu schätzen. Dabei wird angenommen, dass der Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten für einen Beamten im Durchschnitt mit einem Verlust ruhegehaltstfähiger Zeiten einhergeht, der durch den Parameter  $\delta$  repräsentiert wird.  $\delta = 1$  würde demnach bedeuten, dass der Wegfall der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten dazu führen würde, dass sich der maximale Ruhegehaltssatz eines

---

<sup>70</sup> Dieser Wert ergibt sich durch die Division des maximalen Ruhegehaltssatzes von 71,75 Prozent durch den jährlichen Steigerungsfaktor (1,7935 Prozent).

<sup>71</sup> Zum Eintrittsalter in den einzelnen Laufbahngruppen vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 335.

durchschnittlichen Beamten in Höhe von 71,75 Prozent um den Steigerungswert eines Jahre (1,7935 Prozent) verringert. Tabelle 6 gibt die Barwerte der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben für verschiedene Werte von  $\delta$  an.

**Tabelle 6: Effekte verschiedener Wirkungsannahmen bezüglich des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten**

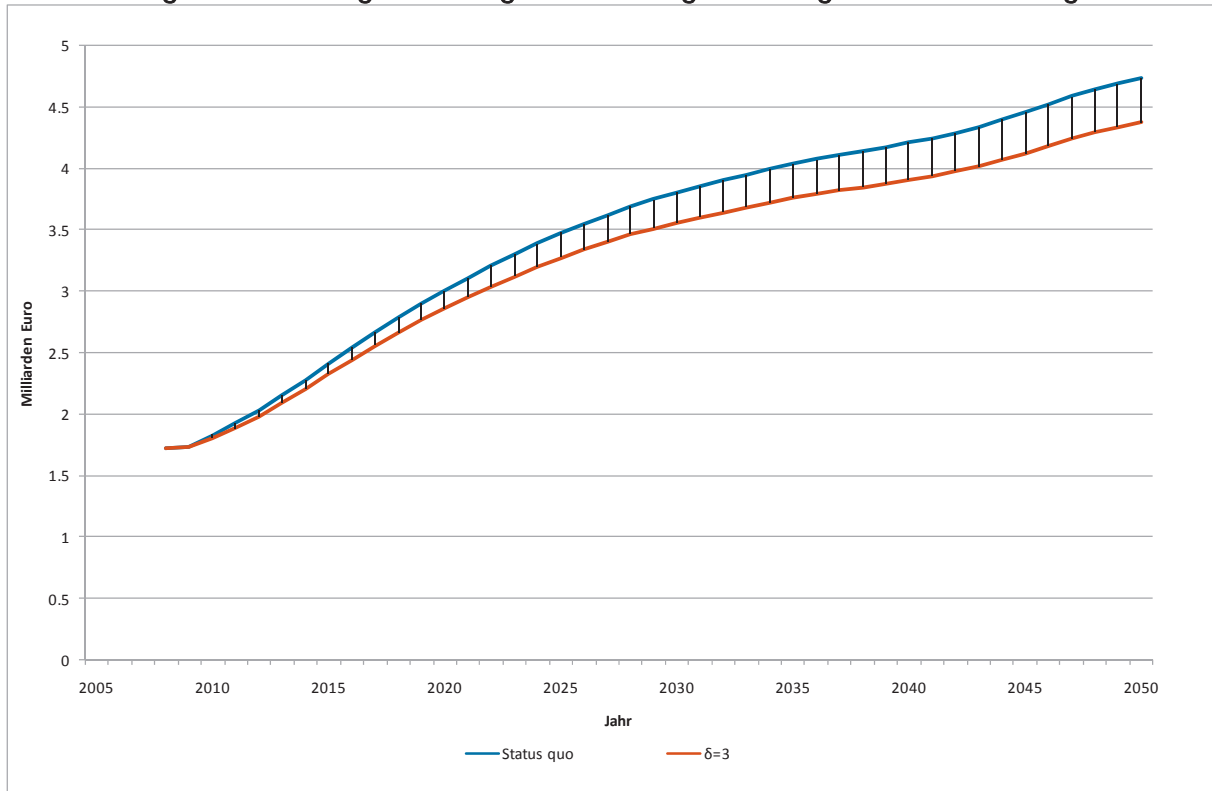
	$\delta = 0$	$\delta = 0,25$	$\delta = 0,5$	$\delta = 0,75$	$\delta = 1$	$\delta = 1,5$	$\delta = 2$	$\delta = 2,5$	$\delta = 3$
<b>Barwert</b>	78,3 Mrd.	77,9 Mrd.	77,6 Mrd.	77,2 Mrd.	76,9 Mrd.	76,2 Mrd.	75,5 Mrd.	74,8 Mrd.	74,0 Mrd.
$\Delta$		-0,51 %	-0,89%	-1,40%	-1,79%	-2,68%	-3,58%	-4,47%	-5,49%

*Quelle: eigene Berechnung*

Für den Fall, dass sich die Abschaffung der Ruhegehaltsfähigkeit der Ausbildungszeiten auch tatsächlich in voller Höhe auf alle Beamte auswirkt, würde dies eine Verringerung des Barwerts von 78,3 Mrd. Euro auf 74,0 Mrd. Euro bewirken. Die Entlastungswirkung würde sich damit auf maximal 5,5 Prozent belaufen. Aufgrund der Struktur der Laufbahngruppen ist aber eher  $\delta \in ]0; 1,5]$  realistisch, was bedeutet, dass der Parameter  $\delta$  in seiner Wirkungsweise Werten zwischen 0 und 1,5 entspricht. Das Einsparvolumen liegt damit bei maximal 2,7 Prozent und ergibt als obere Grenze einen Barwert von 76,2 Mrd. Euro. Der Vorschlag des Bundes, die Anrechenbarkeit auf 855 Tage zu beschränken, würde unter der Annahme, dass jeder Beamte davon betroffen ist, zu einem impliziten  $\delta$  von 0,658 führen. Der Barwert der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben würde sich auf 77,4 Mrd. Euro verringern, ein Rückgang um 1,1 Prozent. Abbildung 34 verdeutlicht die Entlastungswirkung auf die zukünftigen jährlichen Ruhegehaltsausgaben. Der Status quo (also Fall  $\delta = 0$ ) wird dem Fall  $\delta = 3$  gegenüber gestellt. Die tatsächlichen Aufwendungen werden damit zwischen diesen beiden Extremen liegen.

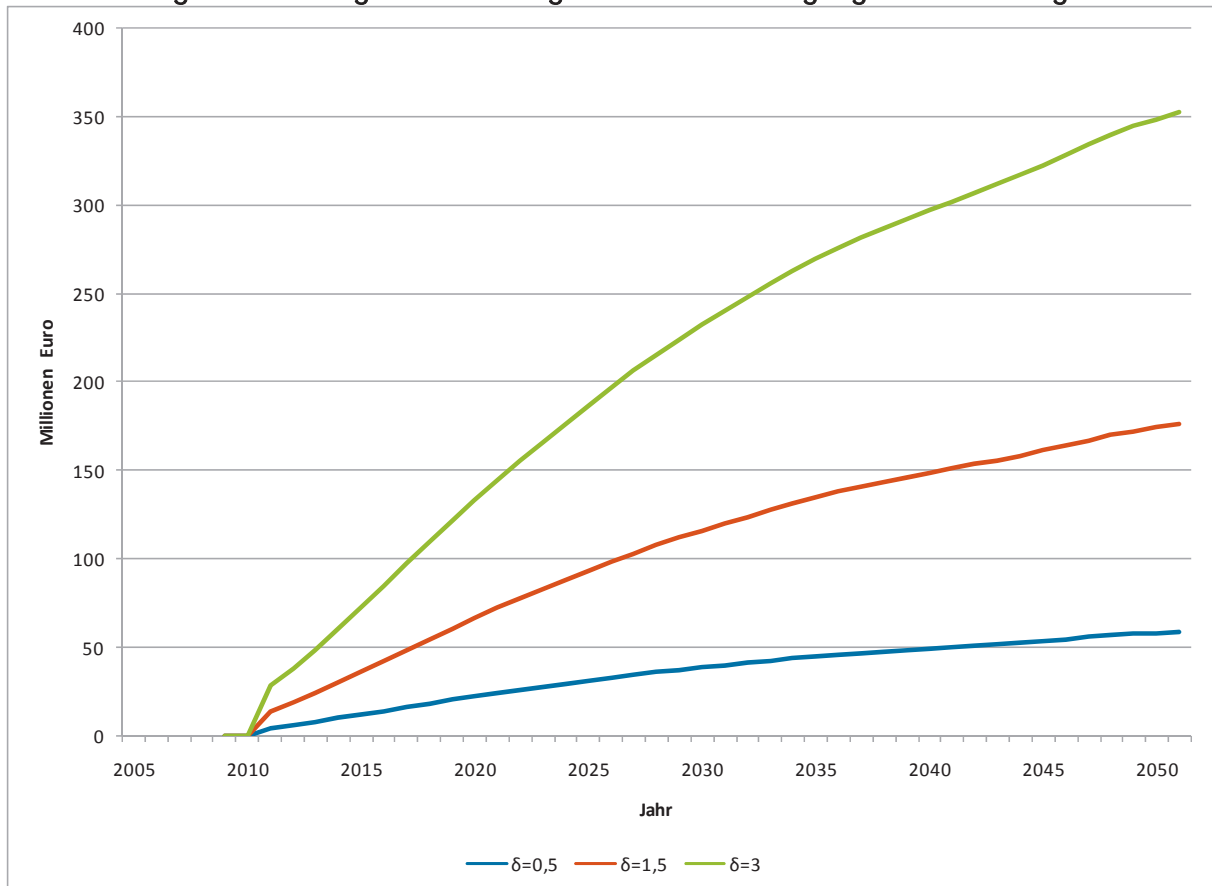
Aufschlussreicher sind die jährlichen Einspareffekte verschiedener Werte von  $\delta$ , die Abbildung 35 beispielhaft aufzeigt. Geht man davon aus, dass  $\delta$  in seiner Wirkung die Werte  $[0,5; 1,5; 3]$  annimmt, schwanken die Werte für das Jahr 2015 (2030) zwischen 14,1 und 84,8 Mio. Euro (40,1 und 240,4 Mio. Euro). Im Jahr 2040 würde die obere Grenze (im Fall  $\delta = 3$ ) bei 301,8 Mio. Euro liegen, für 2050 bei 352,6 Mio. Euro. Für  $\delta = 0,5$  würden sich in den beiden letztgenannten Jahren dagegen Einsparungen in Höhe von 50,3 bzw. 58,7 Mio. Euro ergeben.

Abbildung 34: Auswirkungen des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 35: Entlastung durch den Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten



Quelle: eigene Berechnung

## 4.7 Die Reformpakete im Vergleich

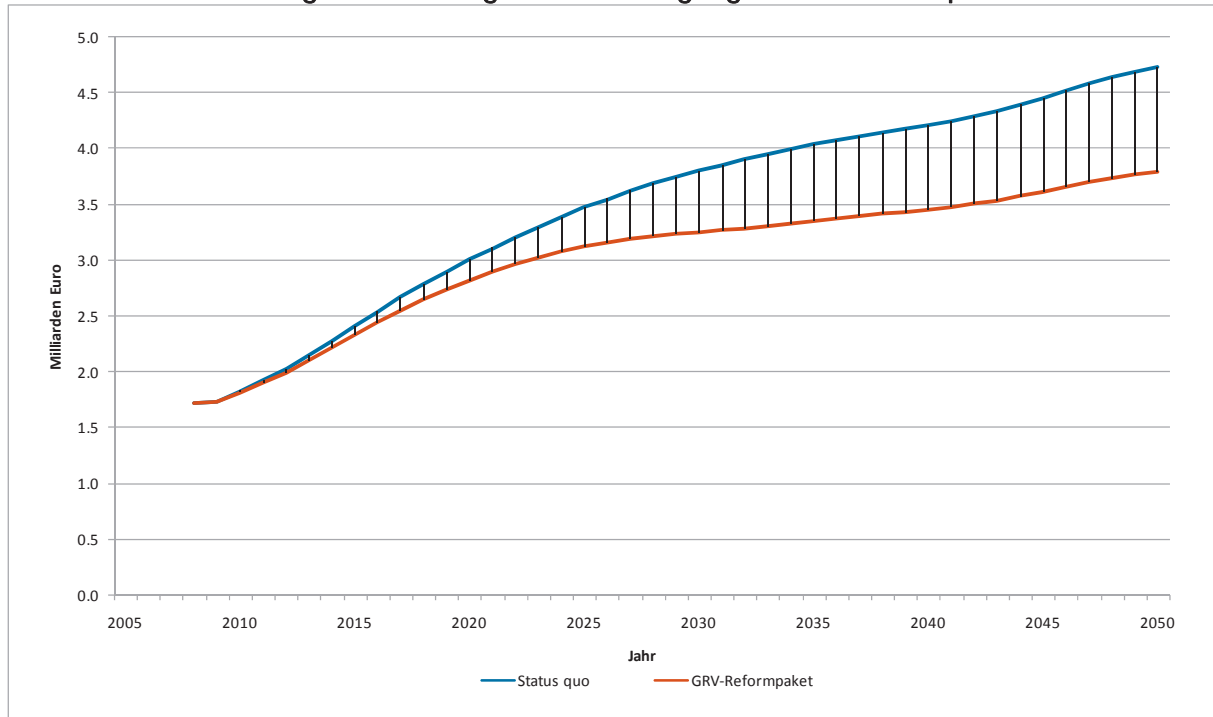
In den vorangegangenen Abschnitten wurden detailliert die Auswirkungen einzelner Reformschritte auf die zukünftige Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben dargestellt. Nun geht es darum, die Entlastungswirkung der gesamten Reformpakete aufzuzeigen. Dabei wird eine Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzten Maßnahmen mit dem weitergehenden „Reformpaket II“ verglichen. Letzteres sieht die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 sowie den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) vor, der die Entwicklung des Quotienten zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern berücksichtigt. Beiden Reformvorschlägen gemeinsam ist der vollständige Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten.<sup>72</sup>

Bei einer Wachstumsrate  $g$  der Beamtenpensionen in Höhe von jährlich zwei Prozent sowie einem Zinssatz  $r$  von drei Prozent, beträgt der Barwert der bis zum Jahr 2050 für das Land Niedersachsen anfallenden Ruhegehaltsausgaben im Status quo 78,3 Mrd. Euro. Eine unmittelbare Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits implementierten Reformen, würde den Barwert auf 69,5 Mrd. Euro verringern und damit zu einer Entlastung in Höhe von 11,2 Prozent führen. Am wirksamsten erweist sich der Nachhaltigkeitsfaktor, der allein zu einem Rückgang des Barwertes um 7,7 Prozent führt. Die „Pension mit 67“ ergibt isoliert betrachtet ein Einsparvolumen von 2,2 Prozent, der Wegfall der Ausbildungszeiten mit der angenommenen Wirkung entlastet um 1,8 Prozent. Aufgrund von Rückkoppelungseffekten fällt die Entlastung des gesamten Pakets etwas geringer aus als die Summe der einzelnen Reformschritte. Abbildung 36 bildet die Entwicklung der jährlichen Ruhegehaltsausgaben im Fall des GRV-Reformpaketes ab.

---

<sup>72</sup> Hier wird von dem Fall  $\delta = 1$  ausgegangen.

Abbildung 36: Entlastung durch Übertragung des GRV-Reformpakets

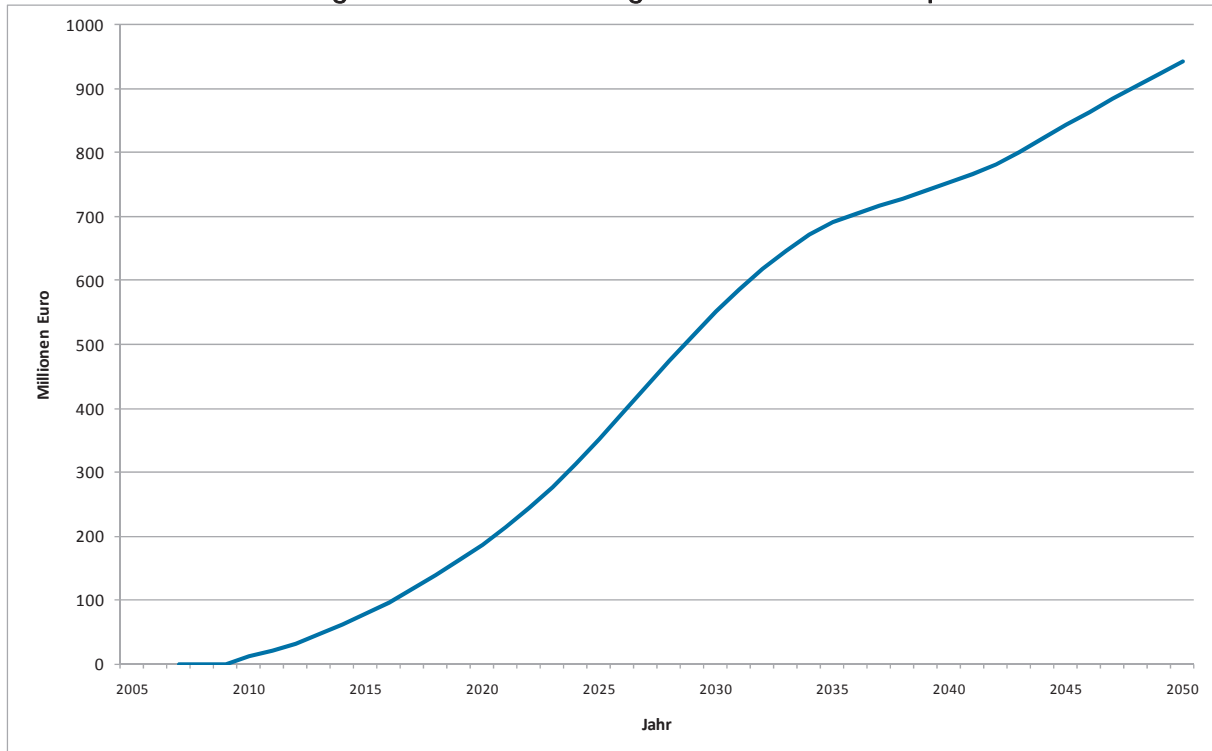


Quelle: eigene Berechnung

Die Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung führt zu einer deutlichen Dämpfung des zukünftigen Anstiegs der Ruhegehaltsausgaben. Im Jahr 2020 (2030) müssen statt 3,01 (3,80) Mrd. Euro nun 2,82 (3,25) Mrd. Euro aufgewendet werden. Die Ersparnis liegt damit bei 6,3 (14,5) Prozent. Die Entlastungswirkung nimmt in der Folge stark zu. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 verringern sich um 17,8 Prozent von 4,21 Mrd. Euro auf 3,46 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 muss das Land Niedersachsen statt 4,73 Mrd. Euro im Status quo 3,79 Mrd. Euro ausgeben, insgesamt also 19,9 Prozent oder ein Fünftel weniger. Eine konsequente Eins-zu-Eins-Übertragung würde damit bereits in naher Zukunft zu deutlich vergrößerten Spielräumen für den Landeshaushalt führen, wie Abbildung 37 zeigt. Die Entlastungswirkung steigt kontinuierlich an und würde im Jahr 2020 (2030) bereits 187,3 (549,9) Mio. Euro betragen. Im Jahr 2040 wären es sogar 751,6 Mio. Euro, für das Jahr 2050 liegt die Einsparung bei 941,1 Mio. Euro.



Abbildung 37: Jährliche Entlastung durch das GRV-Reformpaket



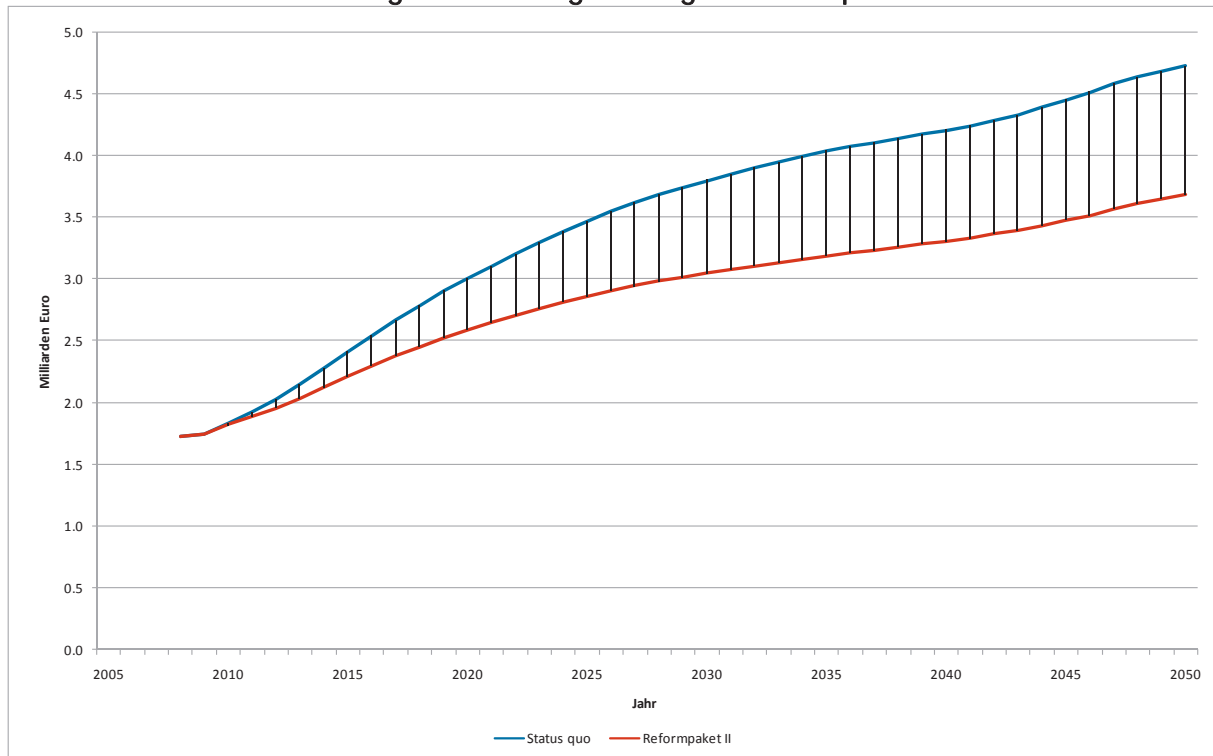
Quelle: eigene Berechnung

Wunderwerke kann aber eine auch noch so weitgehende Reform nicht leisten. Denn aufgrund des Einstellungsverhaltens in der Vergangenheit wird es zu einem deutlichen Anstieg der Ruhegehaltsausgaben kommen. Bis zum Jahr 2020 (2030) werden sie sich trotz der durchgeführten Reformen im Vergleich zum Basisjahr 2008 um den Faktor 1,64 (1,88) erhöhen. Im Jahr 2040 betragen sie 200 Prozent des 2008er Wertes, 2050 sogar 220 Prozent. Im Status quo, ohne Übertragung der Reformen, wären es 2040 244 Prozent und 2050 dann 274 Prozent des Ausgangswertes.

Die Kombination einer beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ mit dem systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor und dem Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten (Reformpaket II) verringert den Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben um 15,8 Prozent von 78,3 Mrd. Euro auf 65,9 Mrd. Euro. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Quotienten aus Pensionären und Einkommensteuerzahlern abbildet, sorgt isoliert betrachtet für eine Senkung um 11,5 Prozent. Die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ verringert ceteris paribus den Barwert um 3,4 Prozent, die Wirkung des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten bleibt unverändert bei 1,8 Prozent. Auch hier führen Rückkopplungseffekte dazu, dass die Summe der prozentualen Einsparungen ein wenig größer ist als die Entlastungswirkung des Reformpaketes. Abbildung 38 stellt wiederum die unter den getroffenen Annahmen bis zum Jahr 2050 jährlich anfallenden Ruhegehaltsausgaben dar. Im Jahr 2020 (2030) muss das Land Niedersachsen bei

Inkrafttreten dieses Reformpaketes statt 3,01 (3,80) Mrd. noch 2,59 (3,05) Mrd. Euro aufwenden, was einer Entlastung von 13,9 (19,7) Prozent entspricht. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 sinken um 21,4 Prozent von 4,21 Mrd. Euro im Ausgangsszenario auf 3,31 Mrd. Euro. Für 2050 ergibt sich ein Rückgang von 22 Prozent, statt 4,73 Mrd. Euro sind für Pensionen 3,69 Mrd. Euro aufzubringen.

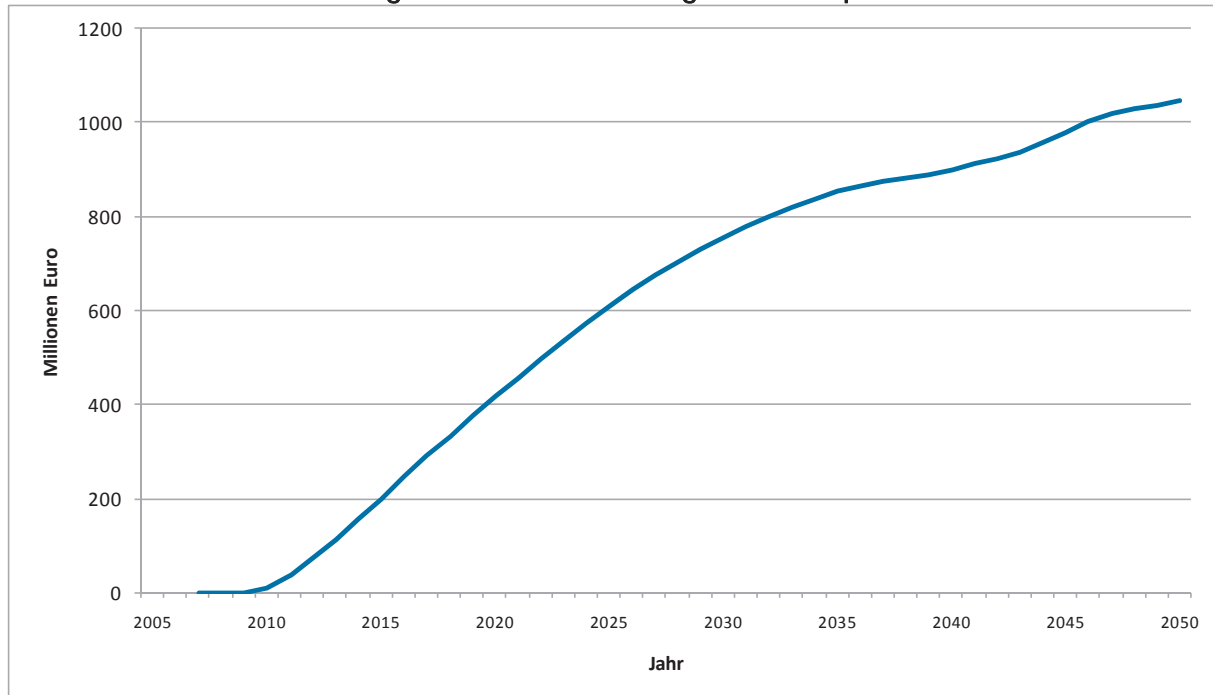
Abbildung 38: Entlastungswirkung des Reformpakets II



Quelle: eigene Berechnung

Die Entlastungswirkung des Reformpakets tritt bereits früher ein als bei einer reinen Eins-zu-Eins-Übertragung der bereits im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzten Maßnahmen. Im Jahr 2020 (2030) liegt die Einsparung im Vergleich zum Status quo bei 417 Mio. (753 Mio.) Euro. Für das Jahr 2040 verringern sich die Ruhegehaltsausgaben im Vergleich zum Status quo um 898,7 Mio. Euro, 2050 sogar um 1,05 Mrd. Euro. Abbildung 39 stellt die Entlastungswirkung im Zeitablauf dar.

Abbildung 39: Jährliche Entlastung des Reformpakets II

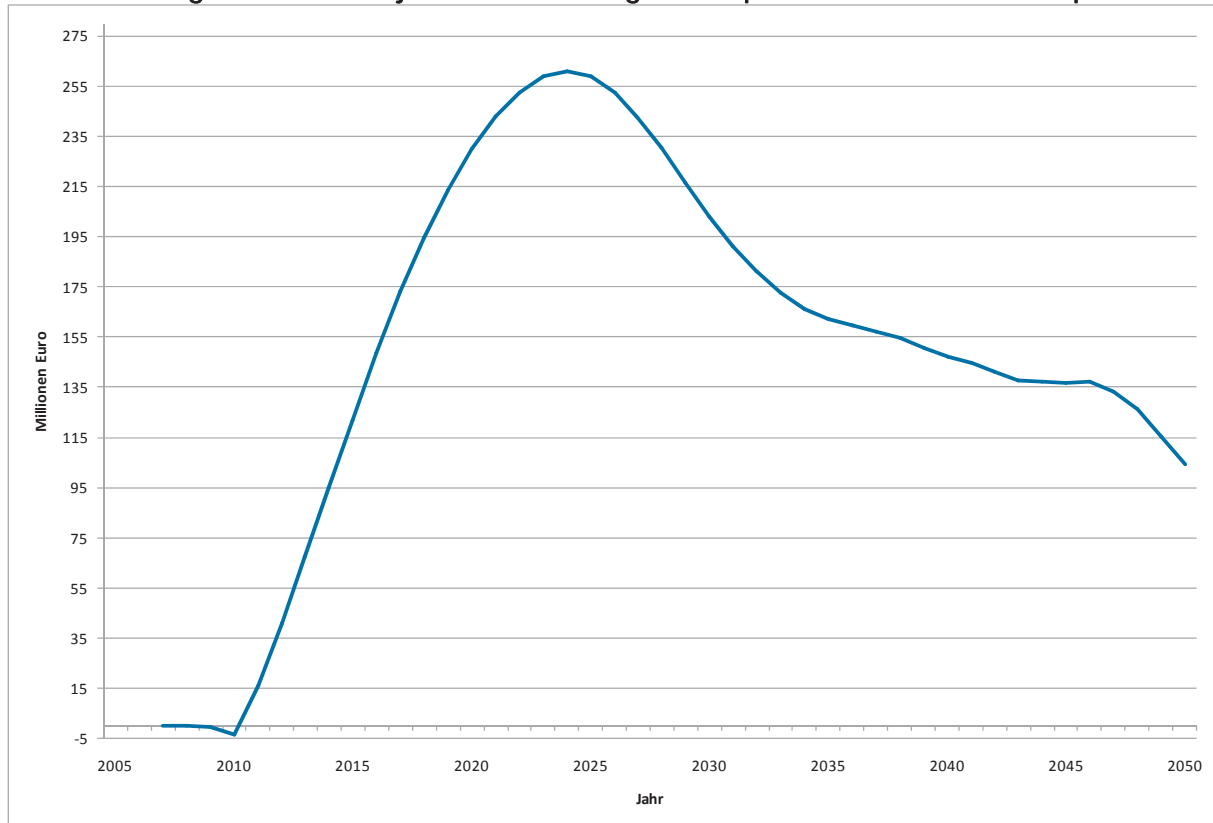


Quelle: eigene Berechnung

Dennoch betragen auch in diesem Szenario die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 192 Prozent des Basisjahres 2008, was im Vergleich zum Status quo ohne Reform aber immerhin einer Dämpfung von 52 Prozentpunkten entspricht. Im Jahr 2050 muss das 2,15-fache der Pensionen des Jahres 2008 aufgewendet werden, ohne die Maßnahmen ergäbe sich der Faktor 2,75.

Der Vergleich der beiden Reformpakete in Abbildung 40 zeigt, dass das „Reformpaket II“ im Vergleich zu einer Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV-Reformpaket) beschlossenen Maßnahmen deutliche zusätzliche Entlastungen des Landeshaushaltes bewirkt. Besonders in den Jahren zwischen 2015 und 2030, wenn der erste Teil der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Pension geht, verringern sich die jährlichen Ruhegehaltsausgaben in der Spitze (2024) um bis zu 260,8 Mio. Euro.

Abbildung 40: Zusätzliche jährliche Entlastung: Reformpaket II versus GRV-Reformpaket



Quelle: eigene Berechnung

#### 4.8 Ruhegehaltsausgaben als Anteil des BIP

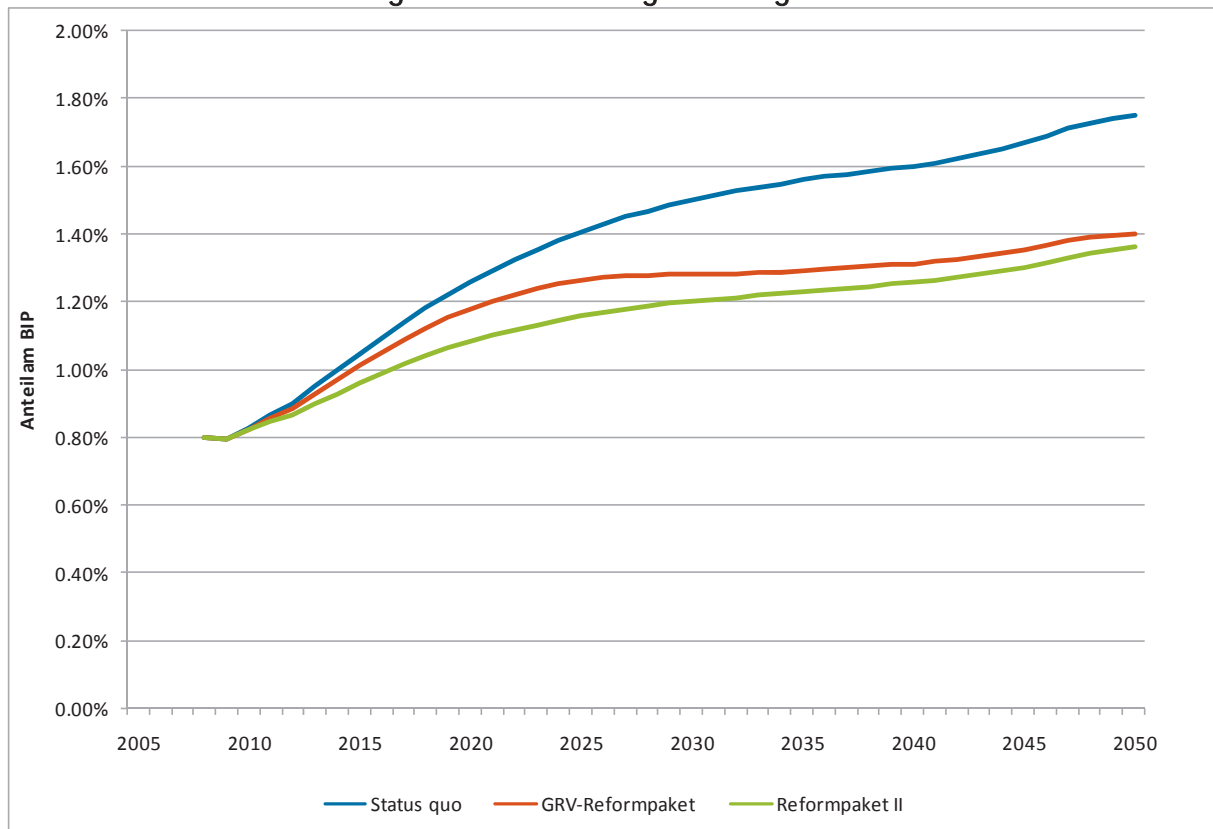
Um das Ausmaß der durch die Beamtenversorgung verursachten Belastungen darzustellen, kann man die prognostizierten Ruhegehaltsausgaben in das Verhältnis zu dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) setzen. Auf diese Weise wird der Anteil der Pensionszahlungen an der Wirtschaftskraft Niedersachsens aufgezeigt. Ausgangspunkt der BIP-Projektion sind eine landesspezifische Bevölkerungsvorausberechnung sowie die aktuellen Erwerbsquoten. Für die Entwicklung der Erwerbsquoten wird von im Zeitablauf konstanten Erwerbsquoten ausgegangen, was einem pessimistischen Szenario entspricht. Der zugrunde liegende durchschnittliche allgemeine Produktivitätsfortschritt  $g$  beträgt zwei Prozent pro Jahr.

Abbildung 41 zeigt, dass der Anteil der Pensionsaufwendungen am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt deutlich ansteigt. Im Basisjahr 2008 wurden 0,8 Prozent der Wirtschaftsleistung für Ruhegehälter von Beamten ausgegeben. Im Status quo, also ohne weitere Reformen, wächst dieser Anteil bis zum Jahr 2020 (2030) auf 1,26 (1,50) Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Jahres. Im Jahr 2040 würde dieser Wert bei 1,60 Prozent liegen, 2050 sogar bei 1,75 Prozent. Obwohl die Pro-Kopf-Produktivität mit

derselben Rate  $g$  wie die Pensionen wächst, erhöht sich der BIP-Anteil der Ruhegehaltsausgaben damit deutlich.

Die Umsetzung eines der beiden Reformpakete würde für eine deutliche Entlastung sorgen. Unter der Annahme einer Eins-zu-Eins-Übertragung der Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung würde das Verhältnis im Jahr 2020 (2030) bei 1,18 (1,28) Prozent liegen – ein Rückgang um 0,08 (0,22) Prozentpunkte. Für das Jahr 2040 verringert sich die Quote von 1,60 auf 1,31 Prozent, was einer Dämpfung in Höhe von 0,29 Prozentpunkten entspricht. Mit einem Wert von 1,40 Prozent sinkt der Anteil am BIP des Jahres 2050 sogar um 0,35 Prozentpunkte. Das Reformpaket II, also die Kombination der beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ mit dem systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor und dem Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten, würde zu einer zusätzlichen Verringerung führen. Im Vergleich zur GRV-Variante ergäbe sich eine weitere Entlastung, die zwischen 2020 und 2027 bei über 0,10 Prozentpunkten liegt und dann bis 2050 wieder recht kontinuierlich auf 0,04 Prozentpunkte zurückgeht. Trotz der Reformen wird der Anteil der Wirtschaftsleistung, der für Ruhegehälter ausgegeben wird, deutlich ansteigen. Eine Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen würde ceteris paribus zu einem höheren BIP und damit zu einem niedrigeren zukünftigen Anteil der Ruhegehälter am BIP führen.

Abbildung 41: Anteil der Ruhegehaltsausgaben am BIP



Quelle: eigene Berechnung

## 4.9 Sensitivitätsanalyse

### 4.9.1 Wachstumssensitivität der Entwicklung der Versorgungsausgaben

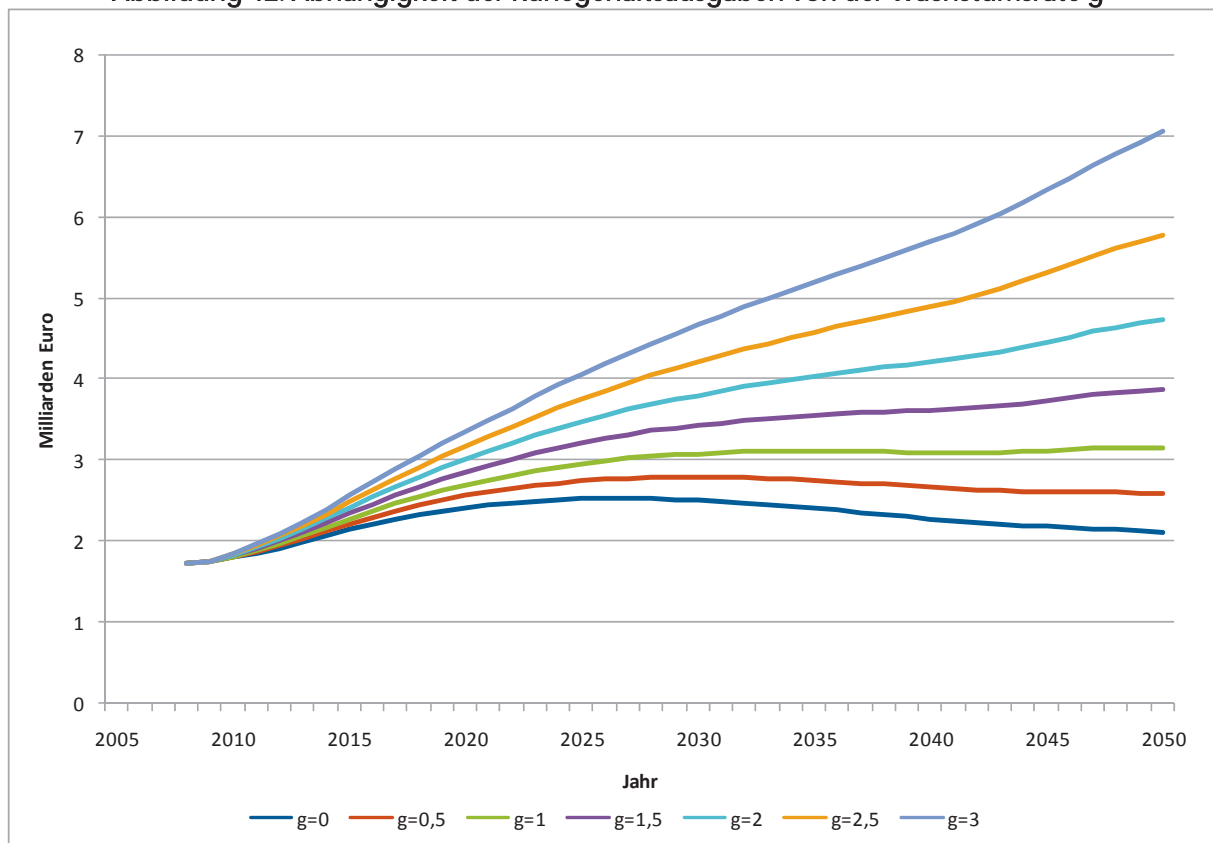
Der Projektion der jährlichen Ruhegehaltsausgaben bis zum Jahr 2050 lag bisher die Annahme zugrunde, dass die Beamtenpensionen mit einer Rate  $g$  wachsen. Im Basisszenario des vorangegangenen Kapitels nimmt  $g$  einen Wert von zwei Prozent an. Neben einem Inflationsausgleich wird also von einem geringen Realwachstum ausgegangen. In der Vergangenheit war es Usus, dass die Lohnabschlüsse für die aktiven Beamten auf die Pensionäre übertragen wurden. Besoldung und Ruhegehälter wuchsen also mit derselben Rate.

Abbildung 42 stellt die Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben für verschiedene Werte von  $g$  dar. Dabei wird deutlich, dass die Entwicklung sehr sensitiv bezüglich der Wachstumsrate ist. Grundsätzlich gilt: je höher der Durchschnittswert von  $g$  ist, desto drastischer verläuft ceteris paribus die Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben. In allen Varianten kommt es zwischen 2008 und 2025 zu einem deutlichen Anstieg. Dies ist der Zeitraum, in dem die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Ruhestand gehen werden. Selbst unter dem Szenario nominal unveränderter Pensionen (also  $g = 0$ ) würden sich die Ruhegehaltsausgaben von 1,72 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 2,54 Mrd. Euro im Jahr 2026 erhöhen, was einem Zuwachs in Höhe von 48 Prozent entspräche. In den Folgejahren käme es zu einem leichten Rückgang. Im Jahr 2050 würden die Pensionsausgaben bei 2,1 Mrd. Euro liegen. Diese Nullwachstum-Variante ist auch deswegen interessant, weil sie den rein demographisch bedingten Ausgabeneffekt darstellt. Allerdings ist dieses Szenario unwahrscheinlich, da die Pensionäre aufgrund der Inflation große reale Verluste hinnehmen müssten.

Einen Rückgang des realen Pensionsniveaus, geht man von einer durchschnittlichen Inflationsrate von jährlich etwa zwei Prozent aus, müssten die Ruhestandsbeamten auch für Werte für  $g$  zwischen 0,5 und 1,5 Prozent hinnehmen. Im Fall  $g = 0,5$  (1) ergeben sich Pensionsausgaben für das Jahr 2025 in Höhe von 2,74 (2,97) Mrd. Euro, für das Jahr 2050 von 2,58 (3,16) Mrd. Euro. Für  $g = 1,5$  werden Werte von 3,21 Mrd. Euro (2025) bzw. 3,87 Mrd. Euro (2050) erreicht. Zu einer Explosion der Ruhegehaltsausgaben kommt es, falls  $g$  größere Werte annimmt. Eine Wachstumsrate in Höhe von 2,5 Prozent würde für das Jahr 2025 (2050) eine Belastung des Landeshaushalts von 3,75 (5,78) Mrd. Euro bedeuten. Eine nominale Steigerung von drei Prozent p.a. würde in den beiden beispielhaft genannten Jahren zu Ausgaben von 4,06 bzw. 7,06 Mrd. Euro führen.

Jährliche nominale Wachstumsraten für die Pensionen, die unter ein Prozent liegen, werden politisch kaum durchsetzbar sein. Somit wird es quasi mit Sicherheit zu einem starken Anstieg der Ruhegehaltsausgaben und einer damit einhergehenden Belastung des Landeshaushalts Niedersachsens kommen. Außerdem handelt es sich bei  $g$  um die nominale Wachstumsrate vor Wirken der Anpassungsformel der Pensionen, die in den untersuchten Reformvarianten zusätzlich den Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) enthält. Das Bruttoversorgungsniveau sinkt, wie dargestellt, allein durch den NHF ausgehend von 71,75 Prozent im Status quo je nach Variante auf 63 bzw. 61 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge. Wenn die Pensionen von vorne herein schon mit geringerer Rate als die Besoldung der aktiven Beamten wachsen, also ein Keil entsteht, sinkt das tatsächliche Bruttoversorgungsniveau, also der Anteil der Pension an den ruhegehaltsfähigen Bezügen, noch stärker.

Abbildung 42: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von der Wachstumsrate  $g$

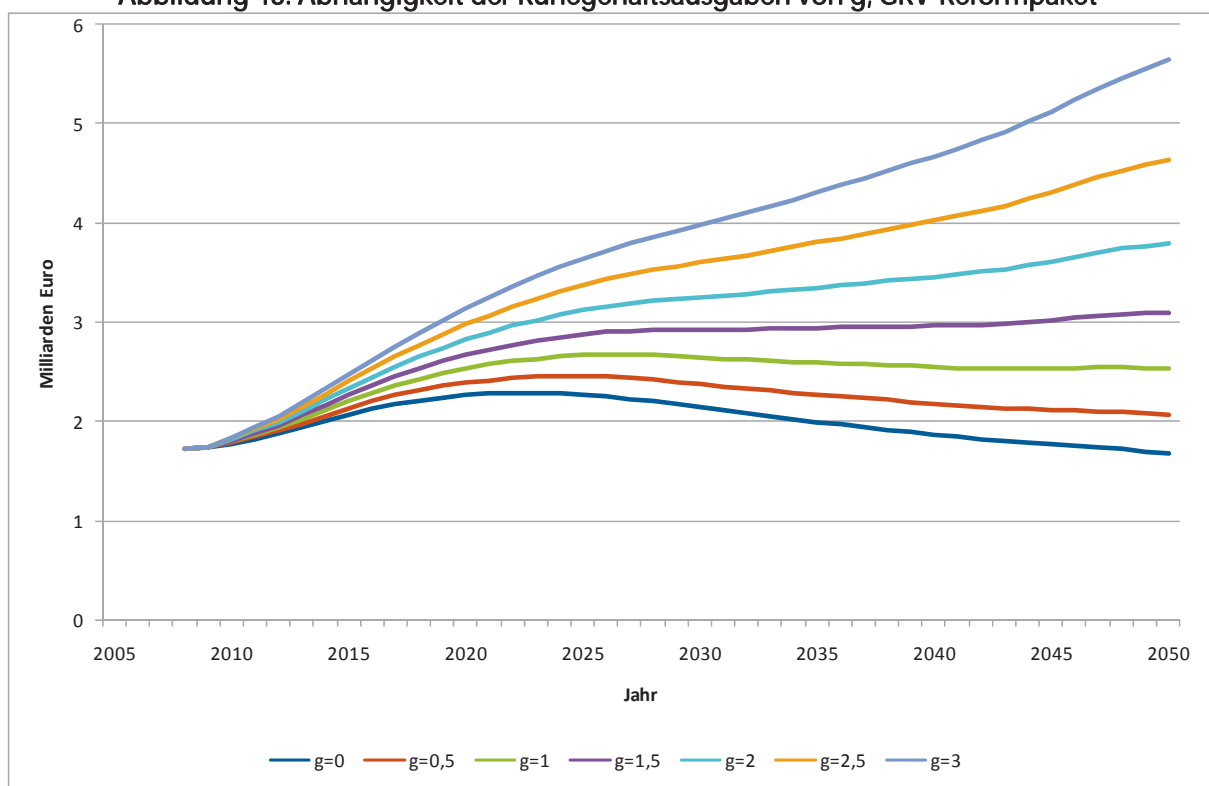


Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 43 verdeutlicht die dämpfende Wirkung der Eins-zu-Eins-Übertragung der Rentenreformen auf die Beamtenversorgung. In den Varianten „nominales Nullwachstum“ und  $g = 0,5$  wird im Jahr 2025 mit 2,27 bzw. 2,46 Mrd. Euro jeweils das Maximum erreicht. Danach sinken die Ruhegehaltsausgaben bis zum Jahr 2050 wieder auf 1,68 bzw. 2,06 Mrd. Euro. Liegt die durchschnittliche Wachstumsrate bei einem Prozent, steigt die Belastung

bis 2025 zunächst auf bis zu 2,67 Mrd. Euro, bleibt in den folgenden 25 Jahren aber weitgehend konstant, um bis 2050 wieder auf 2,53 Mrd. Euro zurückzugehen. Für alle Werte für  $g$  zwischen 1,5 und drei kommt es zwar zu einem Anstieg, allerdings wird dieser durch das Reformpaket deutlich gedämpft. Für  $g = 1,5$  liegen die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2025 statt bei 3,21 Mrd. Euro nun bei 2,88 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 werden 3,1 Mrd. Euro aufzuwenden sein, was im Vergleich zum Status quo einer Entlastung von rund 770 Mio. Euro entspricht. Entsprechendes gilt für die verbleibenden Varianten der Wachstumsraten. Im Extremfall  $g = 3$  läge die durch die Reform hervorgerufene Einsparung sogar bei 410 Mio. Euro (2025) bzw. 1,4 Mrd. Euro (2050)

Abbildung 43: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von  $g$ , GRV-Reformpaket



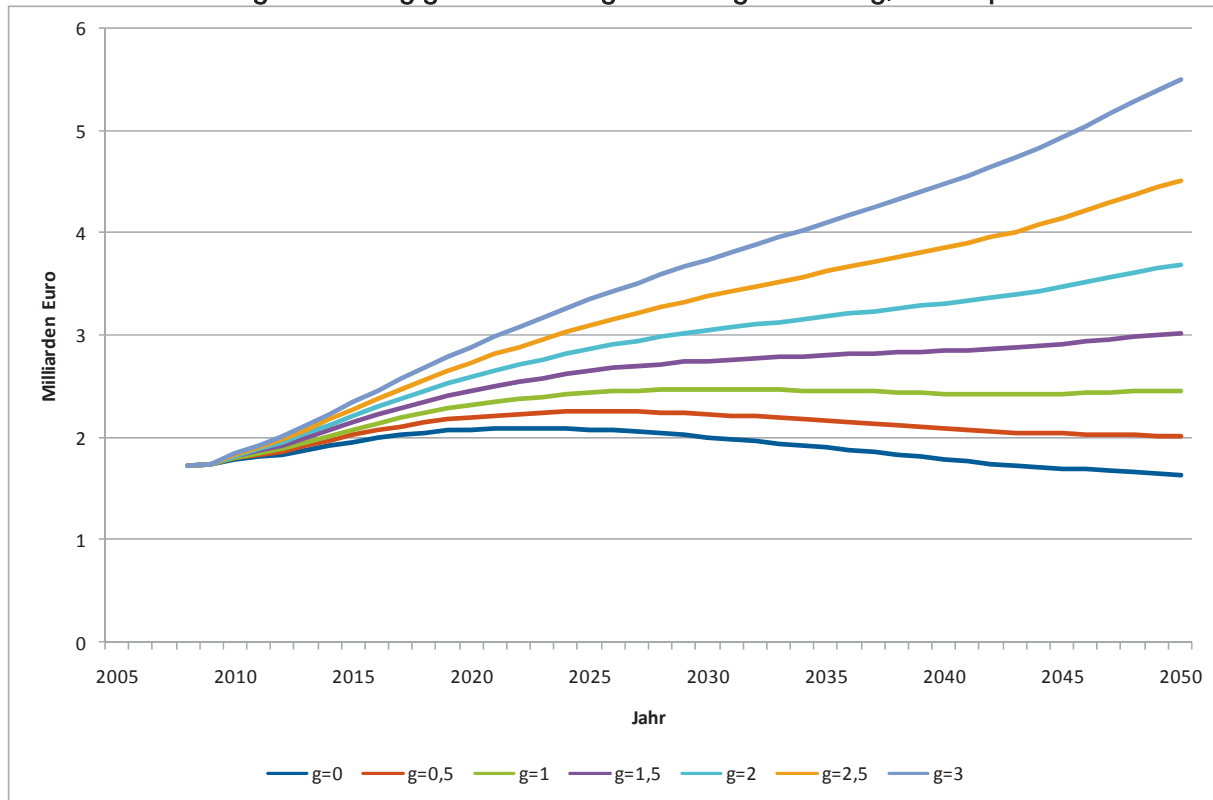
Quelle: eigene Berechnung

Für den Fall, dass die Variante „Reformpaket II“ umgesetzt werden sollte, tritt, wie Abbildung 44 illustriert, für die verschiedenen Varianten von  $g$  qualitativ dieselbe Entwicklung wie beim GRV-Reformpaket ein. Die Dämpfungswirkung ist allerdings ausgeprägter. Für den Fall eines nominalen Nullwachstums liegt das Maximum im Jahr 2021 bei 2,09 Mrd. Euro und geht bis 2050 wieder auf 1,64 Mrd. Euro und damit sogar unter den Ausgangswert zurück. Im Fall  $g = 1$  tritt eine langfristige Stabilisierung bei etwa 2,4 Mrd. Euro p.a. ein. Nimmt man eine durchschnittliche Wachstumsrate von 1,5 Prozent an, sinkt der Maximalwert für das Jahr 2050 durch die Reform von 3,87 Mrd. Euro auf 3,01



Mrd. Euro. In der Variante  $g = 3$  verringert sich die Belastung durch das Reformpaket sogar von 7,06 Mrd. Euro auf 5,50 Mrd. Euro.

Abbildung 44: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von  $g$ , Reformpaket II

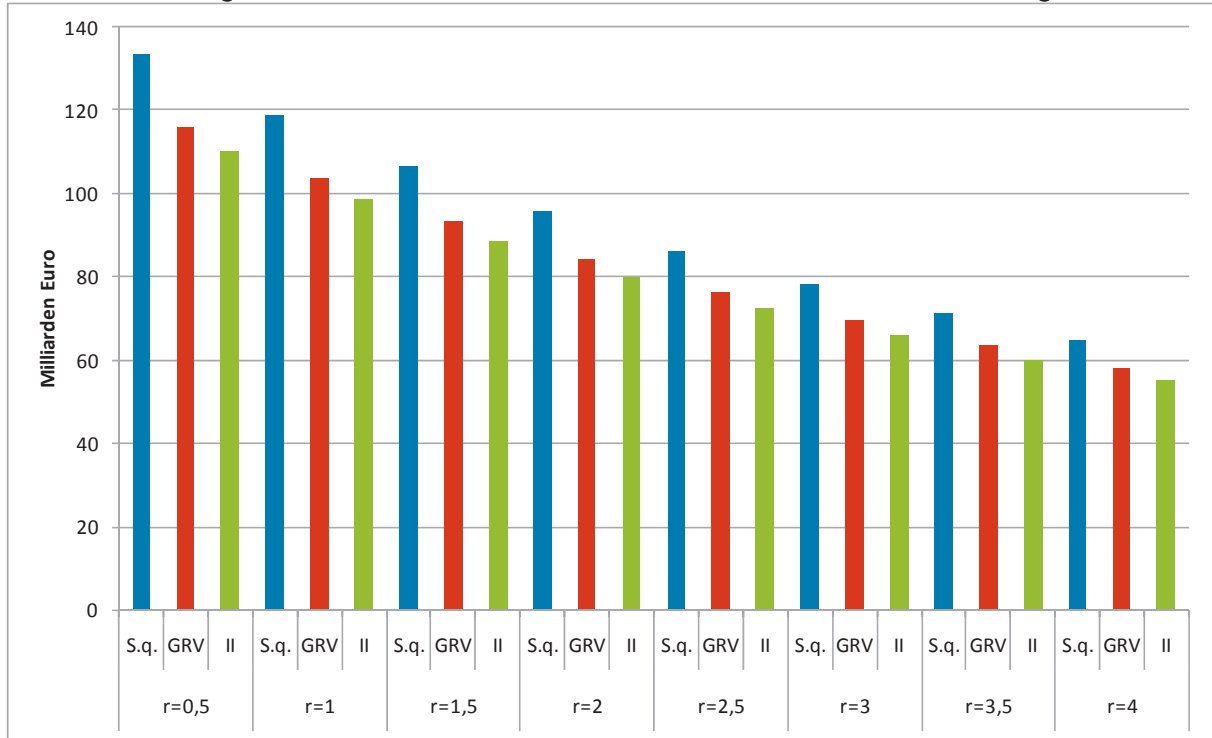


Quelle: eigene Berechnung

#### 4.9.2 Zins-Wachstum-Sensitivität des Barwerts der Ruhegehälter

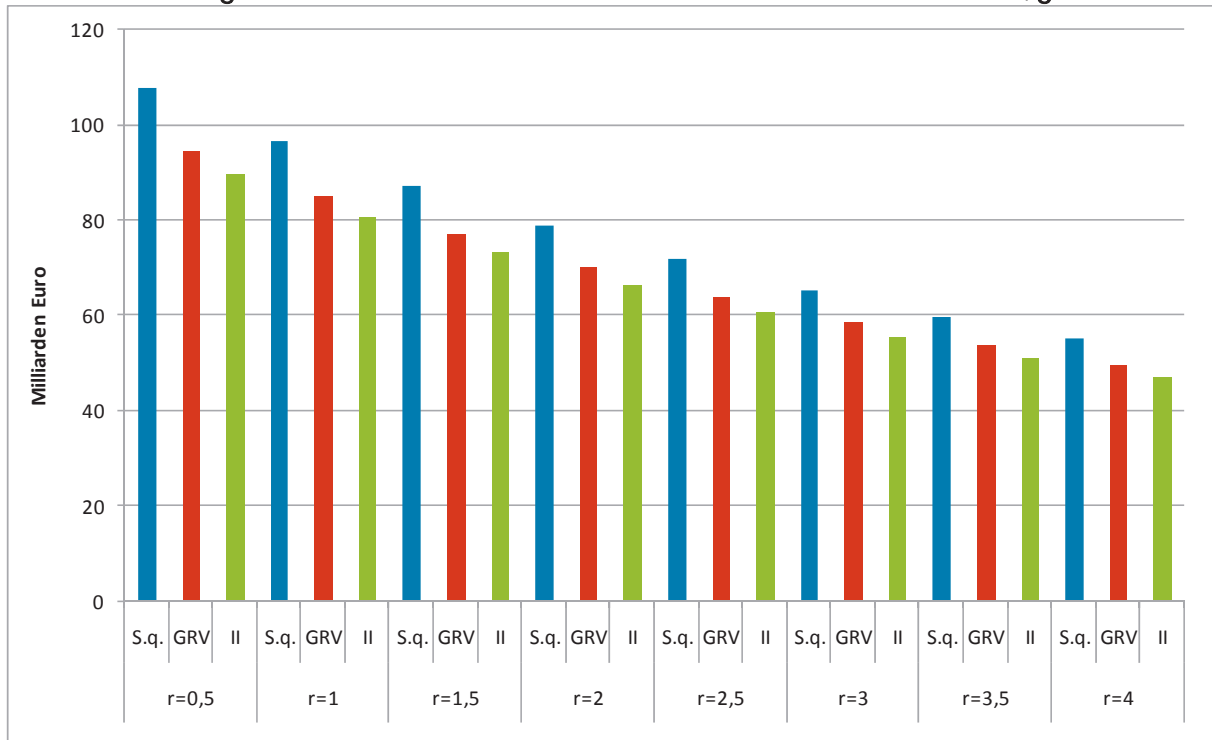
Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass die jährlichen bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben sehr sensitiv auf Veränderungen von  $g$  reagieren. Je größer die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate, desto höher sind ceteris paribus die Ruhegehaltsausgaben. Da der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Beamtenpensionen aus den diskontierten jährlichen Ruhegehaltszahlungen besteht, steigt mit zunehmenden Werten für  $g$  auch der Barwert. Dieser Zusammenhang ist anhand der Abbildungen 45 bis 47 gut zu erkennen. Für drei Wachstumsraten werden für verschiedene Zinssätze die Barwerte des Status quo und der Reformszenarien berechnet.

Abbildung 45: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze,  $g=2\%$



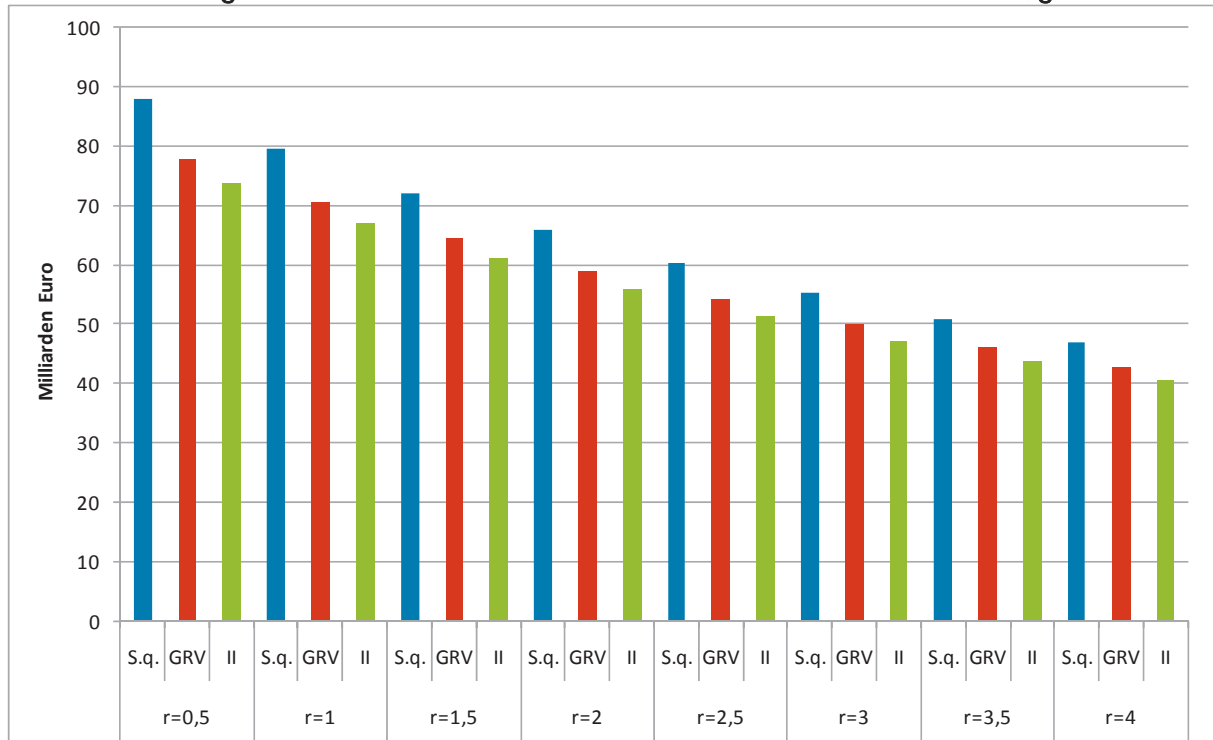
Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 46: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze,  $g=1\%$



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 47: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze,  $g=0\%$



Quelle: eigene Berechnung

Der Barwert der Ruhegehaltsausgaben reagiert desweiteren sehr sensitiv auf Veränderungen des Diskontierungszinssatzes  $r$ . Allgemein gilt: je kleiner  $r$  gewählt wird, desto höher ist der Barwert der Ruhegehaltsausgaben. Das Basisszenario dieses Gutachtens geht von einer Wachstumsrate in Höhe von zwei Prozent und einem Zinssatz von drei Prozent aus. Verringert man nun, wiederum ceteris paribus, den Zinssatz auf 1,5 Prozent, steigt der Barwert der Ruhegehaltsausgaben im Status quo von 78,3 Mrd. auf 106,5 Mrd. Euro. Im GRV-Reformszenario werden dann statt 69,5 Mrd. Euro 93,4 Mrd. erreicht, beim Reformpaket II 88,6 Mrd. Euro statt 65,9 Mrd. Euro. Legt man einen Zinssatz von vier Prozent zugrunde, beträgt der Barwert 65 Mrd. Euro, bei den beiden analysierten Reformen 58,2 bzw. 55,2 Mrd. Euro.

#### 4.9.3 Auswirkung der Entwicklung der Lebenserwartung

Dem Basisszenario dieser Studie liegt eine steigende Lebenserwartung zugrunde. Ausgehend von einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 78,3 Jahren bei Männern und 83,2 Jahren bei Frauen nimmt sie bis zum Jahr 2050 auf 83,5 bzw. 88 Jahre zu. Die gewählte Lebenserwartung wirkt sich natürlich direkt auf die Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben aus. Tabelle 7 veranschaulicht diese Abhängigkeit. Geht man davon aus, dass sich die Lebenserwartung nicht weiter erhöhen wird, also konstant auf dem Niveau des Basisjahres 2008 bleibt, verringert sich der Barwert der Ruhegehaltsausgaben

im Status quo von 78,3 auf 73,2 Mrd. Euro. Im GRV-Reformszenario sinkt er von 69,5 auf 65,2 Mrd. Euro, bei der Reformvariante II von 65,9 auf 62,7 Mrd. Euro. Falls die Lebenserwartung aber stärker als im Basisszenario steigen sollte, würde sich der Barwert entsprechend erhöhen. Nimmt man für Männer eine Lebenserwartung von 86 Jahren und für Frauen von 90 Jahren an, beträgt der Barwert im Status quo 80,7 Mrd. Euro, in den beiden Reformszenarien 71,6 bzw. 67,4 Mrd. Euro (GRV bzw. Reformvariante II).

**Tabelle 7: Barwert der Ruhegehaltsausgaben in Abhängigkeit der Lebenserwartung**

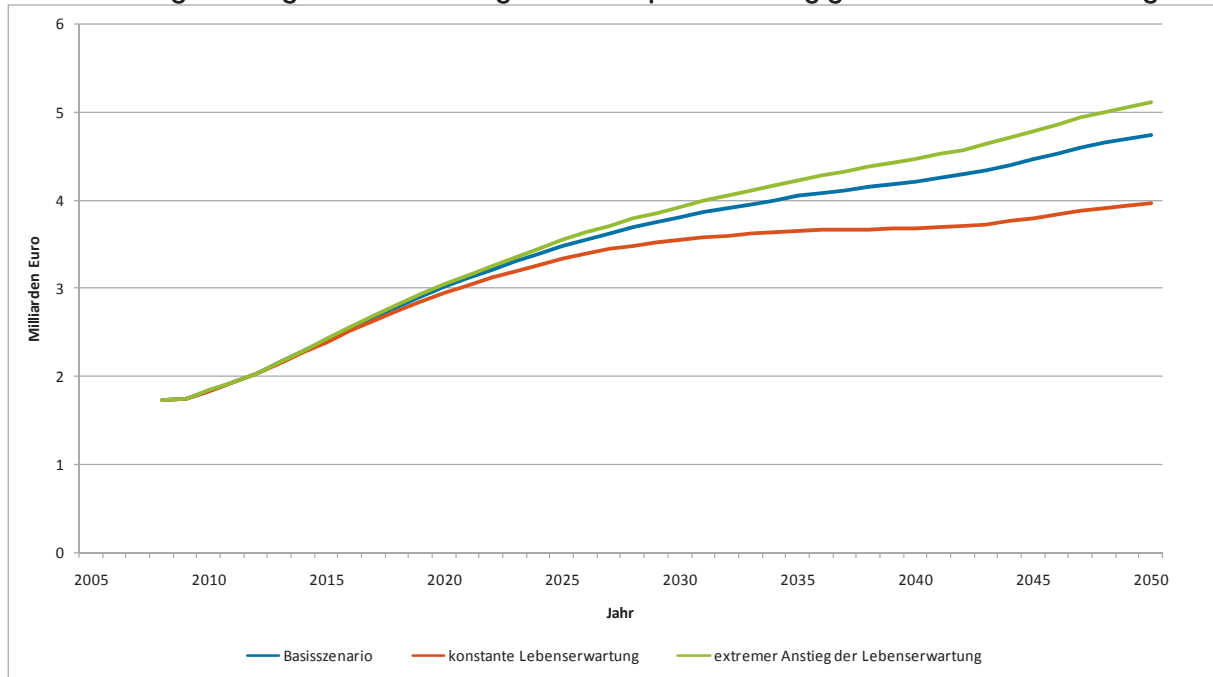
	Barwert in Mrd. Euro (g=2%, r=3%)		
	Status quo	GRV-Szenario	Reformvariante II
<i>konstante Lebenserwartung</i>	73,2	65,2	62,7
<i>Basisszenario</i>	78,3	69,5	65,9
<i>hohe Lebenserwartung</i>	80,7	71,6	67,4

*Quelle: eigene Berechnung*

Abbildung 48 stellt die jährlichen Ruhegehaltsausgaben im Status quo unter den drei Varianten der Entwicklung der Lebenserwartung dar. Je stärker die Lebenserwartung ansteigt, desto höher fällt die jährliche Belastung des Landeshaushaltes aus.

Im Falle einer konstanten Lebenserwartung würden sich im Status quo die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2030 (2050) im Vergleich zum Basisszenario mit steigender Lebenserwartung von 3,80 (4,73) Mrd. Euro auf 3,55 (3,96) Mrd. Euro verringern. Bei einer extremen Zunahme der Lebenserwartung käme es dagegen zu einer deutlichen Erhöhung: im Jahr 2030 wären dann 3,92 Mrd. Euro statt 3,80 Mrd. Euro aufzubringen, im Jahr 2050 sogar 5,11 Mrd. Euro statt 4,73 Mrd. Euro.

Abbildung 48: Ausgabenentwicklung im Status quo in Abhängigkeit der Lebenserwartung



Quelle: eigene Berechnung

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass sich die Pensionslawine der kommenden Jahren und Jahrzehnten mit keiner noch so umfassenden Reform aufhalten lassen wird. Die Anzahl der Pensionäre von morgen ist determiniert durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit, nämlich die hohe Zahl der Verbeamtungen in den 1970er und 1980er Jahren. Kurzfristig betrachtet konnte der Staat als Arbeitgeber durch diese Einstellungspolitik Kosten sparen, denn für Beamte müssen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Langfristig erweist sich das als Fehlschluss, denn die Alterssicherung von Pensionären und ihren Angehörigen wird aus dem laufenden Haushalt finanziert, die Bildung von Rücklagen in nennenswertem Maß ist aber unterblieben. Das Land Niedersachsen geht hierbei sogar noch einen Schritt weiter und löst die vorhandene Versorgungsrücklage ab 2011 vorzeitig auf, um Haushaltslöcher zu stopfen.

Bereits in den vergangenen Jahren sind die Versorgungsausgaben, bestehend aus Ruhegehältern, Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung, massiv gestiegen. Allein zwischen 1999 und 2008 erhöhten sie sich von 1,70 auf 2,43 Mrd. Euro – ein Zuwachs um 43 Prozent. Entsprechend stieg auch die Versorgungssteuerquote, also jener Anteil der Steuereinnahmen, der für die Beamtenversorgung ausgegeben wird. Während es immer mehr Pensionäre gibt, deren Lebenserwartung auch steigt, sinkt aufgrund der allgemeinen

demographischen Entwicklung die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Um dieses Verhältnis darzustellen, wurde ein Pensionärsquotient (PQ) definiert, der die Zahl der Pensionäre über 65 Jahre je 1.000 Einwohner in erwerbsfähigem Alter zwischen 15 und 64 Jahre angibt. Dieser hat im Basisjahr 2008 einen Wert von 7,7 und wird bis 2036 auf 17,9 zunehmen, um sich bis 2050 dann weitgehend zu stabilisieren. Der Anteil der über 80-jährigen Pensionäre wird sich drastisch erhöhen. Im Basisjahr kommen 1,4 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre auf 1.000 Niedersachsen zwischen 15 und 64 Jahre. Dieser Wert wird sich auf über 8 erhöhen, was gerade angesichts des stark steigenden Pflegerisikos Auswirkungen auf die Ausgabeentwicklung der Beihilfe hat.

Die Studie beziffert den Barwert der Pensionsverpflichtungen des Bundeslandes Niedersachsen im Status quo des Basisszenarios auf 78,3 Mrd. Euro. Diese implizite Staatverschuldung ist damit beinahe anderthalb Mal so hoch wie explizite ausgewiesene Staatsverschuldung Niedersachsens in Höhe von 52,4 Mrd. Euro. Den Barwert der Pensionsverpflichtungen müsste Niedersachsen, wäre es handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften unterworfen, in seiner Bilanz als Rückstellung bilden. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben (ohne Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung) werden ohne weitere Reformen von 1,72 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 4,73 Mrd. Euro im Jahr 2050 steigen. Eine sofortige Eins-zu-Eins-Übertragung der bereits durchgeführten rentenrechtlichen Reformen, also die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahre, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten, würde den Barwert der Pensionsverpflichtungen auf 69,5 Mrd. Euro verringern. Die Pensionsaufwendungen des Jahres 2050 würden in diesem Szenario 3,69 Mrd. Euro betragen. Das Reformpaket II weist im Vergleich die größte Entlastungswirkung auf und würde zukünftige Haushaltsspielräume vergrößern. Neben einer beschleunigten Einführung der „Pension mit 67“ bis zum Jahr 2019 und dem Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten beinhaltet es einen systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern abbildet. Gerade in den Jahren bis 2030, wenn die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintreten, würde diese Variante zu einer deutlichen Entlastung des Landeshaushaltes führen. Dieses Szenario hätte auch den Vorteil, dass es zu einer schnelleren und stärkeren Absenkung des Bruttoversorgungsniveaus kommt und gerade auch die kohortenstarken Beamtenjahrgänge davon betroffen sind. Der Barwert der Ruhegehaltsausgaben würde im Vergleich zum Status quo um 15,8 Prozent auf 65,9 Mrd. Euro sinken. Dennoch wird es auch hier zu einem deutlichen Anstieg der Ruhegehaltsausgaben kommen, die sich selbst bei dem weitreichenden Reformszenario

von 1,72 Mrd. Euro auf 3,05 Mrd. Euro im Jahr 2030 bzw. 3,69 Mrd. Euro im Jahr 2050 erhöhen werden.

Die Zeit drängt, zumindest eine Eins-zu-Eins-Übertragung der Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung umzusetzen. Die vielerorts diskutierte „Pension mit 67“ ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, geht aber bei weitem nicht weit genug. Die große Dämpfungswirkung auf die Ausgabenentwicklung geht, auch das zeigt die vorliegende Studie, von dem Nachhaltigkeitsfaktor aus. Dieser sollte 2005 auf die Beamtenversorgung übertragen werden, doch im Zuge der vorgezogenen Bundestagswahl wurde der Gesetzentwurf fallen gelassen. Dann kam die Föderalismusreform, die die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenversorgung auf die Bundesländer übertrug und damit eine bundeseinheitliche Reform verhinderte. Die Große Koalition hat für die Bundesbeamten zwar die „Pension mit 67“ eingeführt, vom Nachhaltigkeitsfaktor aber die Finger gelassen. Bis jetzt hat auch noch kein Bundesland den Nachhaltigkeitsfaktor auf die Beamtenversorgung übertragen

Es besteht also weiterhin dringender Reformbedarf im Bereich der Beamtenversorgung. Die in der Studie dargestellten Einschnitte sind sicher keine populären Maßnahmen, aber ohne jede Alternative. Die Projektion der Ruhegehaltsausgaben stellt eindrucksvoll die zukünftigen Belastungen des Landeshaushaltes dar. Besonders unter dem Gesichtspunkt, dass die deutschen Bundesländer ab dem Jahr 2020 gemäß den Beschlüssen der Föderalismuskommission II keine neuen Kredite mehr aufnehmen dürfen, wird der starke Anstieg der Ruhegehaltsausgaben die fiskalische Handlungsfähigkeit der Politik deutlich verringern. Das tatsächliche Ausmaß der impliziten Staatschuld durch die Beamtenversorgung liegt noch höher als in dieser Studie ausgewiesen. Denn weder Ausgaben für die Hinterbliebenenversorgung (Witwen und Waisen) noch Beihilfeleistungen für Pensionäre und ihre Angehörigen wurden berücksichtigt.

Eines muss klar gesagt werden: In der Beamtenversorgung ist es bereits kurz vor zwölf, denn die kohortenstarken Beamtenjahrgänge werden in absehbarer Zeit in den Ruhestand eintreten. Selbst eine sofortige Umsetzung der skizzierten Reformen kann einen deutlichen Anstieg der Versorgungslasten nicht verhindern. Die Folgen der Einstellungspolitik der vergangenen Jahrzehnte lassen sich nicht einfach beseitigen. Allerdings haben die dargestellten Reformen eine deutlich dämpfende Wirkung auf die Entwicklung der Pensionsausgaben. Dadurch werden zukünftige Haushaltsspielräume vergrößert und die zusätzlichen Belastungen der Steuerzahler zumindest begrenzt. Nicht zuletzt sichern diese Maßnahmen auch die Pensionen junger Beamten, die gerade am Anfang ihrer Laufbahn stehen. Den politischen Entscheidungsträgern ist der Mut zu wünschen, diese unpopulären aber notwendigen Reformen zügig auf den Weg zu bringen.

## 6. Anhang

**Tabelle 8: Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben (in Mrd. Euro) unter alternativen Reformszenarien<sup>73</sup>**

Jahr	Status quo	Status quo ohne Riester	Reformszenario GRV				Reformpaket II			
			Ausbildungszeiten	Pension mit 67	Nachhaltigkeitsfaktor (NHF)	Ins-gesamt	Ausbildungszeiten	Beschl. Pension mit 67	System-konformer NHF	Ins-gesamt
2008	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72
2009	1,74	1,79	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74
2010	1,83	1,89	1,82	1,83	1,83	1,82	1,82	1,83	1,83	1,82
2011	1,93	2,00	1,91	1,93	1,92	1,90	1,91	1,93	1,90	1,89
2012	2,03	2,12	2,01	2,03	2,01	1,99	2,01	2,03	1,97	1,95
2013	2,15	2,25	2,13	2,15	2,12	2,10	2,13	2,15	2,06	2,04
2014	2,28	2,38	2,26	2,28	2,24	2,22	2,26	2,27	2,15	2,12
2015	2,41	2,52	2,38	2,41	2,37	2,33	2,38	2,40	2,25	2,21
2016	2,54	2,66	2,51	2,53	2,48	2,44	2,51	2,52	2,35	2,30
2017	2,67	2,79	2,63	2,66	2,60	2,55	2,63	2,64	2,44	2,38
2018	2,79	2,92	2,75	2,78	2,70	2,65	2,75	2,75	2,53	2,46
2019	2,90	3,03	2,86	2,89	2,80	2,74	2,86	2,85	2,61	2,53
2020	3,01	3,14	2,96	2,99	2,89	2,82	2,96	2,95	2,69	2,59
2021	3,11	3,25	3,06	3,08	2,97	2,89	3,06	3,04	2,76	2,65
2022	3,20	3,35	3,15	3,18	3,04	2,96	3,15	3,13	2,83	2,71
2023	3,30	3,45	3,24	3,26	3,11	3,02	3,24	3,21	2,89	2,76
2024	3,39	3,54	3,33	3,35	3,17	3,07	3,33	3,29	2,95	2,81
2025	3,47	3,63	3,41	3,43	3,22	3,12	3,41	3,36	3,01	2,86
2026	3,55	3,71	3,48	3,50	3,27	3,16	3,48	3,43	3,07	2,91
2027	3,62	3,79	3,55	3,56	3,31	3,19	3,55	3,49	3,12	2,95
2028	3,69	3,85	3,61	3,62	3,34	3,21	3,61	3,55	3,16	2,98
2029	3,75	3,91	3,67	3,67	3,37	3,23	3,67	3,60	3,20	3,02
2030	3,80	3,97	3,72	3,71	3,40	3,25	3,72	3,64	3,24	3,05
2031	3,85	4,03	3,77	3,76	3,42	3,27	3,77	3,69	3,28	3,07
2032	3,90	4,08	3,82	3,80	3,45	3,28	3,82	3,73	3,32	3,10
2033	3,95	4,13	3,86	3,83	3,48	3,30	3,86	3,77	3,36	3,13
2034	3,99	4,17	3,90	3,87	3,51	3,32	3,90	3,80	3,39	3,16
2035	4,04	4,22	3,95	3,90	3,54	3,35	3,95	3,84	3,43	3,19
2036	4,07	4,26	3,98	3,93	3,57	3,37	3,98	3,87	3,46	3,21
2037	4,11	4,29	4,01	3,96	3,61	3,39	4,01	3,89	3,49	3,24
2038	4,14	4,33	4,04	3,98	3,64	3,41	4,04	3,92	3,53	3,26
2039	4,17	4,36	4,07	4,00	3,67	3,43	4,07	3,94	3,56	3,28
2040	4,21	4,40	4,11	4,03	3,70	3,46	4,11	3,97	3,59	3,31
2041	4,25	4,44	4,14	4,06	3,73	3,48	4,14	4,00	3,63	3,34
2042	4,29	4,48	4,18	4,09	3,77	3,50	4,18	4,03	3,66	3,36
2043	4,33	4,53	4,23	4,12	3,80	3,53	4,23	4,07	3,70	3,40
2044	4,39	4,59	4,28	4,17	3,85	3,57	4,28	4,12	3,75	3,43
2045	4,45	4,65	4,34	4,22	3,90	3,61	4,34	4,18	3,80	3,47
2046	4,52	4,72	4,41	4,28	3,96	3,65	4,41	4,23	3,85	3,52
2047	4,58	4,79	4,47	4,33	4,01	3,70	4,47	4,29	3,91	3,57
2048	4,64	4,85	4,52	4,38	4,06	3,74	4,52	4,34	3,96	3,61
2049	4,69	4,90	4,57	4,42	4,10	3,77	4,57	4,38	4,00	3,65
2050	4,73	4,95	4,61	4,45	4,13	3,79	4,61	4,42	4,04	3,69

Quelle: eigene Berechnung

<sup>73</sup> Alle hier angegebenen Werte basieren auf dem Basisszenario der Studie.



## Literaturverzeichnis

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, in: Tax policy and the economy, 5, S. 55-110.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Social security and medicare policy from the perspective of generational accounting, in: Tax policy and the economy, 6, S. 129-145.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, in: The Journal of Economic Perspectives, 8/1, S. 73-94.

Besendorfer, D., E. P. Dang und B. Raffelhüschen (2005), Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 129.

Bonin, H. (2001), Generational Accounting: Theory and Application, Berlin.

Börsch-Supan, A. (2004), Fairer Abschlüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung, Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel (MEA), Mannheim.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil 2 BvL 11/04 vom 20.3.2007, abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20070320\\_2bvl001104.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20070320_2bvl001104.html)

dbb Beamtenbund und Tarifunion Landesbund Niedersachsen (2009), Beamtenrecht in Niedersachsen, Band 1, dbb Verlag, Berlin

Dritter Versorgungsbericht (2005), Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Drucksachen des Deutschen Bundestags (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

Drucksachen des Landtags Niedersachsen (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter: [www.landtag-niedersachsen.de](http://www.landtag-niedersachsen.de).

Ehrentraut, O. und M. Hiedler (2008), Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9(4), 424-445.

Finanzministerium Niedersachsen (2009a), Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen, Hannover.

Finanzministerium Niedersachsen (2009b), Niedersächsische Haushalts- und Finanzpolitik – Finanzstatus Frühjahr 2009 im Ländervergleich, Hannover.

Hiedler, M., C. Müller und O. Weddige (2009), Measuring accrued-to-date liabilities of public pension systems - method, data and limitations, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 37.

Homburg, S. (2005), Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen, Hannover.

Landesregierung Niedersachsen (2009), Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2009-2013, Hannover.

Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) (verschiedene Jahrgänge): Statistiken und Zeitreihen, abrufbar unter: <http://www.lskn.niedersachsen.de>.

Marburger, H. (2005), Die Versorgung der Beamten und anderweitig Beschäftigter im öffentlichen Dienst, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.

Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) (2009a), Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben des Landes Niedersachsen, Hannover.

Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) (2009b), Statistiken und Auskünfte, abrufbar unter: [www.nlbv.niedersachsen.de](http://www.nlbv.niedersachsen.de)

Nguyen, T. und K. Osygus-Axt (2005), Zur Angemessenheit der Versorgungsabschlüsse auf Beamtenpensionen bei vorzeitiger Pensionierung, in: German Risk und Insurance Review, E-Journal, abrufbar unter: <http://www.risk-insurance.de>.

Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data, and Limitations, in: European Economy: Reports and Studies, 6, S. 17-28.

Ruland, F. (2007), Die Beamtenversorgung, in: Ruland, F. und B. Rürup (Hrsg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 89-113.

Sachverständigenrat (2006), Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2009): Schuldenstatistik der Bundesländer.

Vierter Versorgungsbericht (2009), Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

# ***Wer ist der Bund der Steuerzahler?***

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) ist die unabhängige und parteipolitisch neutrale Schutzvereinigung aller Steuerzahler. Seine 39.000 Mitglieder in Niedersachsen und Bremen (bundesweit rund 320.000) kommen aus allen Kreisen der Bevölkerung. Ihre Mitgliedsbeiträge geben dem Bund der Steuerzahler die notwendige finanzielle Unabhängigkeit für seine Arbeit. Finanzielle Zuwendungen der öffentlichen Hand erhält der Bund der Steuerzahler nicht.

Gegründet wurde der Bund der Steuerzahler 1949. Der Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen ist ein eingetragener Verein. Die fünfzehn Landesverbände haben sich im Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. zusammengeschlossen. Die Landesverbände tragen auch das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Hier werden steuer- und finanzpolitische Vorstellungen und Forderungen des Verbandes wissenschaftlich erarbeitet.

Der Bund der Steuerzahler tritt ein:

- für ein gerechteres Steuer- und Abgabensystem,
- für eine Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung,
- für eine Vereinfachung der Besteuerung,
- für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung und gegen die Verschwendung von Steuergeldern,
- gegen die Ausuferung des staatlichen Korridors,
- gegen Schlamperei und Schlendrian in der Staatsbürokratie.

Der Bund der Steuerzahler dient ausschließlich und unmittelbar dem Nutzen der Allgemeinheit im Rahmen der vom Grundgesetz gewährleisteten staatsbürgerlichen Rechte. Seine Ziele verwirklicht der Bund der Steuerzahler insbesondere

- durch die Erstellung und Veröffentlichung von Gutachten, Stellungnahmen, Eingaben und Presseinformationen;
- durch die Teilnahme an Rundfunk und Fernsehsendungen;
- durch die Verteilung von Informationsmaterial;
- durch Gespräche mit Vertretern von Legislative und Exekutive, von Behörden und Verbänden, sowie Vertretern der Medien.

Mitglieder des Bundes der Steuerzahler erhalten ebenso wie ein Kreis wichtiger öffentlicher Meinungsträger die Monatszeitschrift des Verbandes „Der Steuerzahler“, die unter dem Motto steht: **Für vernünftige Steuerpolitik – gegen den Missbrauch von Steuergeldern.**



**Bund der Steuerzahler  
Niedersachsen und Bremen e.V.**

Ellernstraße 34, 30175 Hannover  
Tel. 0511 515183-0, Fax 0511 515183-33  
[www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de](http://www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de)  
[niedersachsen-und-bremen@steuerzahler](mailto:niedersachsen-und-bremen@steuerzahler)