



Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen

Forschungszentrum Generationenverträge

Studie im Auftrag des
Bundes der Steuerzahler (BdSt)
Nordrhein-Westfalen

Tobias Benz
Christian Hagist
Bernd Raffelhüschen

Juli 2010



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
1. Einleitung	1
2. Überblick über die Beamtenversorgung	4
2.1 Historie, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen	4
2.2 Überblick über die Beamtenversorgung in Deutschland	6
2.3 Finanzierung der Beamtenversorgung	9
2.4 Reformen der Beamtenversorgung	9
2.5 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds Nordrhein-Westfalen	13
2.6 Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen	18
2.7 Bisherige Prognosen der zukünftigen Versorgungsausgaben	28
2.8 Die Finanzsituation Nordrhein-Westfalens	29
3. Die Entwicklung der Beamtenpopulation	34
4. Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben unter verschiedenen Reformszenarien	43
4.1 Methode und Datengrundlage	43
4.2 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo	49
4.3 Einführung der „Pension mit 67“	51
4.4 Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (NHF)	55
4.5 Auswirkung des NHF auf die Versorgungshöhe	62
4.6 Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten	64
4.7 Die Reformpakete im Vergleich	68
4.8 Ruhegehaltsausgaben als Anteil des BIP	74
4.9 Sensitivitätsanalyse	76
4.9.1 Wachstumssensitivität der Entwicklung der Versorgungsausgaben	76
4.9.2 Zins-Wachstum-Sensitivität des Barwerts der Ruhegehälter	79
4.9.3 Auswirkung der Entwicklung der Lebenserwartung	82
5. Zusammenfassung und Ausblick	83
6. Anhang	87
Literaturverzeichnis	88

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Landesbeamten, differenziert nach Voll- und Teilzeitbeschäftigung	20
Abbildung 2: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht	21
Abbildung 3: Altersstruktur der aktiven Beamten	22
Abbildung 4: Altersstruktur der Pensionäre	23
Abbildung 5: Altersstruktur der Pensionäre, geschlechtsspezifische Darstellung	23
Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe des Ruhegehalts	25
Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungsempfänger	26
Abbildung 8: Entwicklung der Versorgungsausgaben (ab 1999 mit Beihilfe)	26
Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungssteuerquote zwischen 1999 und 2008	27
Abbildung 10: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Nordrhein-Westfalen	29
Abbildung 11: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben	30
Abbildung 12: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote	31
Abbildung 13: Finanzierungssalden Nordrhein-Westfalens seit 1996	32
Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009	35
Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2015	35
Abbildung 16: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2025	36
Abbildung 17: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2035	37
Abbildung 18: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2050	38
Abbildung 19: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation	39
Abbildung 20: Beamtenpopulation 2009 und 2025 im Vergleich	40
Abbildung 21: Beamtenpopulation 2009 und 2050 im Vergleich	40
Abbildung 22: Entwicklung des Verhältnisses Pensionäre zur Gesamtbevölkerung 15 bis 64 Jahre	42
Abbildung 23: Abbau des Bestandsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre	48
Abbildung 24: Aufbau des Zugangsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre	48
Abbildung 25: Entlastung durch die Einführung des Riester-Faktors	50
Abbildung 26: Jährliche Wachstumsrate der Ruhegehaltsausgaben	50
Abbildung 27: Übertragung der "Pension mit 67" aus der GRV	53
Abbildung 28: Zusätzliche Einsparungen einer beschleunigten "Pension mit 67"	55
Abbildung 29: Einführung des GRV-Nachhaltigkeitsfaktors	58
Abbildung 30: Jährliche Ersparnis durch die Einführung des NHF, Szenario GRV	59
Abbildung 31: Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Ruhegehaltsausgaben ..	61
Abbildung 32: Zusätzliche jährliche Entlastung durch den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor im Vergleich zum GRV-NHF	62
Abbildung 33: Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor	63
Abbildung 34: Auswirkungen des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten	67
Abbildung 35: Entlastung durch den Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten ...	67
Abbildung 36: Entlastung durch Übertragung des GRV-Reformpakets	69
Abbildung 37: Jährliche Entlastung durch das GRV-Reformpaket	70
Abbildung 38: Entlastungswirkung des Reformpakets II	71
Abbildung 39: Jährliche Entlastung des Reformpakets II	72
Abbildung 40: Zusätzliche jährliche Entlastung: Reformpaket II versus GRV-Reformpaket.	73
Abbildung 41: Die Ausgabenentwicklung beider Reformpakete im Vergleich	73
Abbildung 42: Anteil der Ruhegehaltsausgaben am BIP	75

Abbildung 43: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von der Wachstumsrate g	77
Abbildung 44: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von g , GRV-Reformpaket.....	78
Abbildung 45: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von g , Reformpaket II.....	79
Abbildung 46: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=2\%$	80
Abbildung 47: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=1\%$	80
Abbildung 48: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, $g=0\%$	81
Abbildung 49: Ausgabenentwicklung im Status quo in Abhängigkeit der Lebenserwartung..	83

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verlauf und Höhe der Anpassungsfaktoren.....	11
Tabelle 2: Zuführungen in die Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen.....	14
Tabelle 3: Beamte nach Laufbahngruppe, Geschlecht und Beschäftigungsverhältnis	19
Tabelle 4: Wichtige Daten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Überblick.....	20
Tabelle 5: Stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze	54
Tabelle 6: Effekte verschiedener Wirkungsannahmen bezüglich des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten	66
Tabelle 7: Barwert der Ruhegehaltsausgaben in Abhängigkeit der Lebenserwartung.....	82
Tabelle 8: Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben (in Mrd. Euro).....	87

1. Einleitung

Die Beamtenpensionen sind mit wiederkehrender Regelmäßigkeit Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Häufig wird diese in Form einer unsachlichen und klischeebehafteten Neiddebatte geführt, in der vieles vermischt wird. Dabei wird die Pensionshöhe von Beamten direkt verglichen mit den Rentenleistungen der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung. In der vorliegenden Studie geht es nicht um diese normativen Fragen einer möglichen Unter- oder Überversorgung auf individueller Ebene. Diese Debatte ist auch nicht sonderlich zielführend und geht am Kern des tatsächlichen Problems vorbei. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen vielmehr die Belastungen, die in den kommenden Jahren auf den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens durch explodierende Pensionsausgaben zukommen werden. Dies ist die unmittelbare Folge von Versorgungsversprechen, die gegenüber den Landesbeamten in der Vergangenheit eingegangen worden sind. Nicht die Höhe der Pensionen ist das Problem, sondern die Tatsache, dass über Jahrzehnte keine Rücklagen dafür gebildet wurden. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, in welchem Umfang sich durch eine Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung der Anstieg der Versorgungsausgaben zumindest dämpfen lässt. Hierbei geht es um kein Sonderopfer der Beamten, sondern um eine konsequente Gleichbehandlung mit den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung. Entsprechende Maßnahmen liegen besonders im Interesse der jungen Beamten, die gerade erst in den Staatsdienst eingetreten sind und am Anfang ihrer Laufbahn stehen. Denn die in dieser Studie untersuchten Reformoptionen stellen nicht zuletzt auch die langfristige Finanzierbarkeit ihrer Pensionen sicher.

Die zukünftige 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 Nordrhein-Westfalen 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. Diese große Anzahl 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.

Diese Entwicklung ist 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 dann doch einschneidende Reformen auf den Weg gebracht. Das Renteneintrittsalter wird bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahren steigen und die modifizierte Bruttolohnanpassung 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 ruhegehaltstfähigen 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) Nordrhein-Westfalen 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 Nordrhein-Westfalens 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.¹

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.

¹ 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 Beamten 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.² Das Land Nordrhein-Westfalen hat von seiner Gesetzgebungskompetenz bezüglich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung bisher nur teilweise Gebrauch gemacht. Zum 1. Januar 2010 wurde die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre erhöht, die Einführung findet wie in der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen 2012 und 2029 statt.³

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.⁴

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

² 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.

³ Vgl. § 31 Landesbeamtengesetz (LBG) Nordrhein-Westfalen.

⁴ 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.⁵ Voraussetzung dafür ist grundsätzlich die Erfüllung einer fünfjährigen Wartezeit.⁶ 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.^{7 8} 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.⁹

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.¹⁰ 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

⁵ 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. Der Bund sowie einige Bundesländer haben bereits, analog zum Verfahren der gesetzlichen Rentenversicherung, die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre erhöht.

⁶ Im Falle einer Dienstbeschädigung gilt diese Wartezeit als erfüllt.

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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“.¹² Im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung kommt es dabei nicht darauf an, ob ein Beamter noch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig werden könnte.¹³ 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.¹⁴ Im Falle eines Dienstunfalls erhält der Beamte bzw. seine Hinterbliebenen Unfallfürsorgeleistungen.¹⁵ Dazu gehört bei Dienstunfähigkeit als Folge eines Dienstunfalls das Unfallruhegehalt in Höhe von mindestens 66 2/3 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, im Fall eines sogenannten „qualifizierten Dienstunfalls“ 80 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge der übernächsten Besoldungsgruppe.¹⁶ Unter der Hinterbliebenenversorgung werden das Witwen- und Waisengeld sowie das Sterbegeld zusammengefasst.¹⁷ Die Höhe des Witwengeldes liegt seit dem 1. Januar 2002 bei 55 Prozent des Ruhegehalts des verstorbenen Beamten.¹⁸ Der Satz für das Waisengeld

¹¹ 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.

¹² Vgl. Ruland (2007), S. 100.

¹³ 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).

¹⁴ 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 Ruhegehalmes berücksichtigt.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Die Höhe des Sterbegeldes liegt beim Doppelten der monatlichen Bezüge des verstorbenen Beamten. Zusätzlich verbleiben den Hinterbliebenen auch die für den Sterbemonat gezahlten Bezüge.

¹⁸ 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 einen 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.¹⁹ 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.²⁰

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 Nordrhein-Westfalens sind das die Haushaltspläne der Ministerien. Die Finanzierung erfolgt damit im Prinzip aus Steuermitteln. Darin unterscheiden sich Landesbeamte in Nordrhein-Westfalen grundlegend von kommunalen Beamten, deren Versorgungsaufwendungen in der Regel von kommunalen Versorgungskassen getragen werden.²¹ Bei Letztgenannten handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Finanzierung geschieht hier im Umlageverfahren, die Kommunen bezahlen als Arbeitgeber für jeden Beamten einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in diese Versorgungskassen 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

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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Neben den Rheinischen Versorgungskassen (RVK) existiert in Nordrhein-Westfalen die Westfälisch-Lippische Versorgungskasse (KVW).

Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.²²

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.²³ 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 Stellszulagen 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

²² Zum folgenden Abschnitt vgl. Ruland (2007), S. 89 ff. und Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 86ff.

²³ 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.

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 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 sechsten Anpassung angelangt, bei der nächsten Erhöhung der Versorgungsleistungen wird die siebte 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	01.07.2008
5. Anpassung	0,97292	01.03.2009
6. Anpassung	0,96750	01.03.2010
7. Anpassung	0,96208	-

Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

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. Das Versorgungsänderungsgesetz kürzte auch das Witwengeld auf 55 Prozent.²⁴ 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.²⁵ 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 Nordrhein-Westfalen setzte für die Jahre 2003 bis 2005 den Bemessungssatz der Sonderzahlung auf 65 Prozent in den Besoldungsgruppen A2 bis A6 und 70 Prozent in den Besoldungsstufen A7, A8 sowie für Anwärter fest. Alle übrigen Beamten erhielten 50 Prozent der für den Monat Dezember maßgeblichen Bezüge. Seit dem Jahr 2006 sanken die Bemessungsfaktoren auf 60 Prozent (A2 bis A6), 45 Prozent (A7, A8 und Anwärter) bzw. 30 Prozent (alle übrigen Beamte). Neben diesem Grundbetrag wird für jedes Kind, für das dem Beamten Familienzuschlag zusteht, ein Sonderbetrag von 25,56 gewährt.²⁶ Bei Versorgungsbezügen aus den Besoldungsgruppen A 1 bis A 6 beträgt der Bemessungsfaktor 60 Prozent, 39 Prozent bei den Besoldungsgruppen A7 und A8, ansonsten 22 Prozent.²⁷

Nordrhein-Westfalen nutzte bereits zum Teil seinen durch die Föderalismusreform I gewonnen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Dienstrechts für die Landesbeamten. Das Bundesland ließ zum 1. Januar 2010 ein neues Landesbeamtengesetz in Kraft treten, das die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2029 stufenweise auf 67 Jahre erhöht. Davon betroffen sind alle Beamten, die nach dem 1. Januar 1947 geboren sind.²⁸ Für die neue Legislaturperiode nach der Landtagswahl am 9. Mai 2010 ist eine umfassende Dienstrechtsreform für alle Landesbeamten mit Änderungen bei Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht angekündigt.

²⁴ 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.

²⁵ Diese jährliche Sonderzuwendung floss nicht in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der monatlichen Ruhegehaltfähigen Bezüge ein.

²⁶ Die Kinderbeiträge werden bei teilzeitbeschäftigten Beamten nicht durch den Stundenbruchteil vermindert.

²⁷ Vgl. Sonderzahlungsgesetz (SZG) Nordrhein-Westfalen sowie Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (2010).

²⁸ Vgl. § 31 Landesbeamtengesetz (LBG) Nordrhein-Westfalen.

2.5 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds Nordrhein-Westfalen

Der nordrhein-westfälische Landtag beschloss am 20. April 1999 das Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz - EFoG), das rückwirkend zum 1. Januar 1999 in Kraft trat. Damit wurde die Bundesgesetzgebung im Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen umgesetzt.²⁹ Die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sollten in den Folgejahren um jeweils 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die dadurch eingesparten Mittel flossen einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Landes zu, das frühestens ab dem Jahr 2014 (in einer späteren Fassung des Gesetzes vom 1. Januar 2003 ab Januar 2018) dann schrittweise aufgelöst und zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden soll.³⁰

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, wurde 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. Dem Sondervermögen sollen außerdem die durch das Versorgungsreformgesetz erzielten Einsparungen sowie die Minderausgaben aus strukturellen Maßnahmen bei der Beamtenbesoldung zufließen. Weitere Zuführungen sind zulässig, eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen ist nicht erlaubt.

Anlage und Verwaltung des Sondervermögens erfolgen durch das Finanzministerium. Es kann diese Aufgaben der Deutschen Bundesbank mit deren Einverständnis überantworten. Eine Übertragung auf Kreditinstitute nach § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes ist ebenfalls zulässig. Die mit der Anlage und Verwaltung Beauftragten legen dem Finanzministerium mindestens vierteljährlich einen Bericht vor. Die dem Sondervermögen zufließenden Mittel einschließlich deren Erträge sind zu marktüblichen Konditionen anzulegen in Anleihen, Schuldscheinen oder anderen Schuldverschreibungen des Landes Nordrhein-Westfalen, anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland, des Bundes oder von Staaten, die an der dritten Stufe der

²⁹ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen (GV NRW) 1999, S. 174 sowie Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (EFoG).

³⁰ Vgl. §7 EFoG.

Europäischen Währungsunion teilnehmen. Sie können auch in Pfandbriefen und Kommunalobligationen oder nach Maßgabe des § 54 Abs. 1 und 2 Nr. 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes angelegt werden.³¹ Einer Vorlage für den Haushalts- und Finanzausschuss aus dem Jahr 2007 ist zu entnehmen, dass das Besoldungsreferat des Finanzministeriums die der Versorgungsrücklage zugeführten Mittel unter Beachtung der „Grundprinzipien von Sicherheit und Ertrag weitgehend in festverzinslichen Wertpapieren angelegt“ hat. Ein kleinerer Anteil in Höhe von 70 Mio. Euro managt die WestLB Mellon. Die Verwaltung der Versorgungsrücklage durch eine private Bank oder die Bundesbank wird überprüft.³²

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Zuflüssen nahm der Nachtragshaushalt 2007 eine einmalige Sonderzuführung in Höhe von 670 Mio. Euro vor. Dadurch sollte der ab 2003 für die nächsten acht Besoldungsanpassungen ausgesetzte weitergehende Aufbau der Versorgungsrücklage (siehe oben) ausgeglichen werden. Im zweiten Nachtragshaushalt 2007 wurden erzielte Einsparungen bei den Personalausgaben in Höhe von 245 Mio. Euro ebenfalls der Versorgungsrücklage überwiesen. Zusammen mit der obligatorischen Zuführung übertrug Nordrhein-Westfalen dem Sondervermögen im Haushaltsjahr 2007 1,01 Mrd. Euro. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die jährlichen Zuführungen seit Gründung der Versorgungsrücklage.

Tabelle 2: Zuführungen in die Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen

Jahr	Zuführung in Mio. Euro
1999	27,1
2000	54,7
2001	84,3
2002	115,0
2003	118,4
2004	122,9
2. Nachtragshaushalt 2004	36,0
2005	142,3
2006	157,6
2007	157,3
1. Nachtragshaushalt 2007	680,0
2. Nachtragshaushalt 2007	245,0
2008	160,9
2009	168,9

Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen³³

³¹ Vgl. §6 EFG.

³² Vgl. Vorlage 14/1392 Haushalts- und Finanzausschuss Nordrhein-Westfalen, S. 2.

³³ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010a), Kapitel 20 0 20.

Der Vermögensbestand betrug zum Ende des Jahres 2009 etwa 2,6 Mrd. Euro.³⁴ Aus Minderausgaben des Haushaltsjahrs 2009 hat die Landesregierung eine zusätzliche Sonderzuführung in Höhe von 300 Mio. Euro angekündigt.³⁵ Zum frühest möglichen Auszahlungszeitpunkt im Jahr 2018 soll sich das Volumen auf 7 Mrd. Euro belaufen.³⁶ Neben der verpflichtend vorgeschriebenen Versorgungsrücklage beschloss der Landtag Nordrhein-Westfalen am 20. April 2005 die Einführung eines zusätzlichen Versorgungsfonds für alle Landesbeamten, deren Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2005 begründet worden ist. Um eine spätere Vollardeckung der Versorgungsansprüche aus dem Kapitalstamm zu sichern, müssten für jeden neu einzustellenden Beamten im mittleren Dienst 21,5 Prozent der Bruttojahresbezüge abgeführt werden. Für den gehobenen Dienst liegt dieser Wert bei 24,8 Prozent, im höheren Dienst sogar bei 29,2 Prozent. Nordrhein-Westfalen sah sich angesichts der finanz- und hauswirtschaftlichen Situation nicht in der Lage, diese Zuführungen in den Versorgungsfonds zu leisten. Stattdessen wurde beschlossen, für jeden Beamten, dessen Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2005 begründet worden ist, dem Versorgungsfonds monatlich 500 Euro zuzuführen. Bei einer linearen Erhöhung der Besoldung erhöht sich der Betrag entsprechend.³⁷ Seit dem 1. März 2010 beläuft sich der für die genannte Beamtengruppe monatlich in den Versorgungsfonds eingezahlte Betrag auf 536,50 Euro. Dem Sondervermögen wurden bis Ende des Jahres 2008 143,6 Mio. Euro zugeführt. Für die Jahre 2009 und 2010 sind Zuführungen in Höhe von 120 Mio. Euro bzw. 161 Millionen Euro vorgesehen. Die Verwaltung des Fonds erfolgt durch das Versorgungsreferat des Finanzministeriums, eine Übertragung dieser Aufgabe ist, wie bei der Versorgungsrücklage, möglich. Einer Vorlage des Haushalts- und Finanzausschuss aus dem Jahr 2007 ist zu entnehmen, dass das Vermögen überwiegend in Schuldscheinen des Landes Nordrhein-Westfalen angelegt ist.³⁸ Der Versorgungsfonds soll etwa ab 2035, wenn die ersten Beamten, für die das Land Versorgungsbeiträge gezahlt hat, in Pension gehen, dauerhaft ca. zwei Drittel der laufenden Versorgungskosten des Landes abdecken.³⁹ Hinsichtlich Verwaltung und Anlage des Sondervermögens „Versorgungsfonds“ gelten dieselben Bestimmungen wie für die Versorgungsrücklage. Bei angenommenen 6.000 Neuanstellungen pro Jahr hätte der Versorgungsfonds bei einer durchschnittlichen Verzinsung von jährlich zwei Prozent im Jahr 2030 ein Volumen von 13,3 Mrd. Euro, bei

³⁴ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), S. 38.

³⁵ Vgl. Rede von Finanzminister Dr. Helmut Linsen in der Pressekonferenz am 8.3.2010 zum Haushaltsabschluss 2009.

³⁶ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), S. 38.

³⁷ Vgl. Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 69.

³⁸ Vgl. Vorlage 14/1392 des Landtags Nordrhein-Westfalen, Vorlage Haushalts- und Finanzausschuss Nordrhein-Westfalen, S. 3.

³⁹ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), S. 39.

einer durchschnittlichen Verzinsung von 5 Prozent 17,7 Mrd. Euro. Allerdings muss dabei auch berücksichtigt werden, dass die jährliche Gesamtzuführung des Landes Nordrhein-Westfalen stark ansteigt. Im Jahr 2015 wären bei der angenommenen Zahl von 6.000 Neuanstellungen bereits 342 Millionen Euro an das Sondervermögen zu überweisen, 2020 (2030) sogar 522 Millionen Euro (882 Millionen Euro).⁴⁰ Zudem gehen diese Berechnungen von einem monatlichen Betrag von 500 Euro je Beamten aus, der aktuelle Wert liegt aufgrund der Besoldungsanpassungen nun aber bereits bei 536,50 Euro und würde sich bei zukünftigen Erhöhungen weiter steigern. Dies vergrößert den monatlichen Aufwand entsprechend und sorgt für eine steigende Belastung des Landeshaushalts.

So lobenswert die zusätzlichen Zuführungen an die Versorgungsrücklage sowie die Einrichtung eines Versorgungsfonds für jeden ab dem 31. Januar 2005 eingestellten Beamten im Sinne einer Rücklagenbildung für zukünftige Versorgungsverpflichtungen auch ist: Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist zu kritisieren, dass der Aufbau dieser Sondervermögen kreditfinanziert erfolgte. Das bedeutet nichts anderes, als dass auf der einen Seite zwar zusätzliche Vorsorge getroffen wurde, sich gleichzeitig aber auch die Verschuldung des Bundeslands Nordrhein-Westfalen erhöht hat. Das Finanzministerium berichtete in einer Vorlage für den Haushalts- und Finanzausschuss zwar, dass die Renditen bei der Vermögensanlage über den Zinssätzen der Refinanzierung durch das Land lagen.⁴¹ In einer parlamentarischen Anfrage der SPD-Fraktion hinsichtlich der im Jahr 2007 erfolgten kreditfinanzierten Sonderzuführung in die Versorgungsrücklage in Höhe von 925 Millionen Euro erklärte das Finanzministerium, dass diese Mittel am Kreditmarkt zu Zinssätzen in Höhe von 4,1 Prozent bzw. 4,3 Prozent aufgenommen wurden, auf der anderen Seite aber in Termingeld mit einer Laufzeit zwischen drei Monaten und zwei Jahren mit Zinssätzen zwischen 4,31 und 5,65 Prozent angelegt werden konnte.⁴² In diesem Fall, der aus Ende 2007/Anfang 2008 stammt, ging die Rechnung zwar auf, denn tatsächlich musste ein geringerer Kreditzins geleistet werden als umgekehrt Anlagezinsen erzielt wurden. Derartige Arbitragegeschäfte widersprechen den Grundsätzen seriöser Haushaltsführung, da auf der einen Seite zwar ein neues Sondervermögen geschaffen wird, auf der anderen Seite aber auch die Verschuldung steigt. Der (politisch gewollte) Anschein, hier würde im Sinne einer nachhaltigen Haushaltspolitik zusätzliche Vorsorge für zukünftige Pensionslasten gebildet, trägt daher. Außerdem darf angezweifelt werden, dass die eben skizzierte Arbitrage-Strategie auch dauerhaft unter dem derzeitigen niedrigen Zinsniveau am Finanzmarkt aufgeht. Denn während kurzfristige Geldanlage aktuell nur

⁴⁰ Vgl. Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 70.

⁴¹ Vgl. Vorlage 14/1392 des Landtags Nordrhein-Westfalen, Vorlage Haushalts- und Finanzausschuss Nordrhein-Westfalen, S. 2.

⁴² Vgl. Drucksache 14/7617 des Landtags Nordrhein-Westfalen.

noch geringe Renditen erzielen, muss der Zinskupon für die länger laufenden nordrhein-westfälischen Anleihen weiter in voller Höhe bedient werden.

Kritisch ist auch der Umstand zu beurteilen, dass Nordrhein-Westfalen mit dem Sondervermögen „Versorgungsfonds“ in der Vergangenheit hauptsächlich eigene Schuldverschreibungen des Landes gekauft hat. Dabei handelt es sich um nichts anderes als ein Nullsummenspiel: Am Kreditmarkt werden Anleihen des Bundeslandes ausgegeben, die daraus erzielten Einnahmen werden an das Sondervermögen transferiert, das selbst wiederum Schuldverschreibungen des Landes aufkauft. Im selben Maß wie der Versorgungsfonds gestiegen ist, sind bei dieser Variante auch die Neuverschuldung und damit auch zukünftige Zinsverpflichtungen gestiegen. Die damit verfolgte Strategie liegt auf der Hand, denn politisch kann mit einer Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds, denen umfangreiche Mittel zugeführt wurden, gepunktet werden. Dass diese Zuweisungen aber kreditfinanziert waren und die daraus resultierenden Zinsen den Landeshaushalt belasten, bleibt unerwähnt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht hätte die Bildung der Versorgungsrücklagen einhergehen müssen mit einer Haushaltskonsolidierung und einer Netto-Neuverschuldung sowie einer Anlagestrategie, die auf den Erwerb landeseigener Schuldtitel verzichtet.

2.6 Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen

Im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen waren im Jahr 2008 330.666 Personen beschäftigt.⁴³ Davon haben 248.236 den Status eines Beamten. Dieser Wert gliedert sich auf in 129.703 Frauen und 118.533 Männer. Der aktuelle Anteil von Beamten beläuft sich damit auf 75,1 Prozent und liegt dabei bundesweit in der Spitzengruppe. Nur in Schleswig-Holstein mit einem Anteil von 76,1 Prozent wird ein höherer Anteil erreicht. Zwischen 1999 und 2008 ging die Zahl der Angestellten im unmittelbaren Landesdienst stark zurück und sank ausgehend von 413.509 um 23,4 Prozent.⁴⁴ Im selben Zeitraum ging die Anzahl der Beamten aber nur um neun Prozent zurück, so dass sich der Anteil der Beamten an allen Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst von 66 Prozent auf 75,1 Prozent entsprechend erhöhte. Tabelle 3 fasst diese Entwicklung zusammen.

58 Prozent der Landesbeamten sind im Bereich „Schule und Hochschule“ tätig. Die zweitgrößte Gruppe bildet die Polizei mit einem Anteil von 16 Prozent, gefolgt von der Justiz und der Finanzverwaltung mit jeweils rund 10 Prozent. Über 90 Prozent der Landesbeamten sind damit in den genannten Bereichen tätig.⁴⁵

Im Beamtenrecht wird zwischen vier Laufbahngruppen unterschieden. 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 153.495 oder 61,8 Prozent aller Landesbeamten Nordrhein-Westfalens im gehobenen Dienst tätig sind. Die Anzahl der Frauen ist hier mit 87.369 deutlich höher als der von Männern (66.126). Betrachtet man nur die Teilzeitbeschäftigten, liegt der Frauenanteil im gehobenen Dienst sogar bei 90 Prozent. Den Laufbahngruppen des höheren Dienstes gehören 69.383 Beamte an, was einem Anteil von knapp 28 Prozent entspricht. Der mittlere Dienst stellt mit 23.786 Beamten rund 10 Prozent, der einfache Dienst umfasst 1.572 Beamte bzw. 0,6 Prozent.

⁴³ In dieser Zahl sind die Beschäftigten der Landesbehörden und des Bundeslandes Nordrhein-Westfalens enthalten, nicht aber der rechtlich selbständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter der Aufsicht des Landes. Neben 238.339 Vollzeitstellen existieren 92.327 Teilzeitstellen im unmittelbaren Landesdienst. Die Beamten teilen sich auf in 184.494 Vollzeitstellen sowie 63.742 Teilzeitstellen.

⁴⁴ Interessant ist, dass sich dieser Rückgang besonders im Bereich der Vollzeitstellen vollzog. Während die Teilzeitstellen nur um 8,3 Prozent zurückgingen, sanken die Vollzeitstellen um 23,8 Prozent.

⁴⁵ Vgl. Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). Bei der Zählung werden Voll- und Teilzeitstellen gleich berücksichtigt, es werden also verbeamtete Personen gezählt.

Tabelle 3: Beamte nach Laufbahngruppe, Geschlecht und Beschäftigungsverhältnis

Laufbahngruppe	Anzahl gesamt	Anteil (in %)	männlich	weiblich	Teilzeit	Vollzeit
einfacher Dienst	1.572	0,63	1.414	158	59	1.513
mittlerer Dienst	23.786	9,58	12.787	10.999	5.664	18.122
gehobener Dienst	153.495	61,83	66.126	87.369	42.495	111.000
höherer Dienst	69.383	27,95	38.206	31.177	15.524	53.859
Gesamt	248.236	100,00	118.533	129.703	63.742	184.494

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen

In Vollzeitbeschäftigung befinden sich 184.494 Personen, 63.742 sind teilzeitbeschäftigt. Unter den Vollzeitbeschäftigten haben sich die relativen Anteile der vier Laufbahngruppen in der Vergangenheit verschoben. Im Jahr 1974 gehörte 38,2 Prozent der vollzeitbeschäftigten Landesbeamten dem höheren Dienst an. Bis zum Jahr 2008 ging dieser Anteil auf 29,2 Prozent leicht zurück. Der Anteil des gehobenen Dienstes wuchs im selben Zeitraum von 37,8 auf 60,2 Prozent. Einen deutlichen Rückgang gab es beim mittleren Dienst, der 1974 noch 23,2 Prozent aller vollzeitbeschäftigten Landesbeamten stellte, im Jahr 2008 dagegen nur noch 9,8 Prozent. Der Anteil des einfachen Dienstes stieg leicht von 0,73 auf 0,82 Prozent. Der Frauenanteil bei den Vollzeitbeschäftigten beträgt 37 Prozent im höheren Dienst, 44,3 Prozent im gehobenen Dienst, 32,1 Prozent im mittleren Dienst und 7,9 Prozent im einfachen Dienst. Ein deutliches Wachstum war bei den Teilzeitbeschäftigten zu beobachten. Gab es 1970 nur 1.298 teilzeitbeschäftigte Landesbeamte in Nordrhein-Westfalen, stieg dieser Wert in den folgenden Jahren stark an, 1984 lag er bereits bei über 30.000, 1998 bei über 50.000. Im Jahr 2008 wurde ein Wert von 63.742 erreicht. Zwei Drittel aller Teilzeitbeschäftigten gehören dem gehobenen Dienst an. Mit 78,3 Prozent ist der Großteil der Teilzeitbeschäftigten im Schulbereich tätig. Im Gegensatz zu der Situation bei Vollzeitbeschäftigten stellen Frauen bei den Teilzeitbeschäftigten den größeren Anteil. Insgesamt sind 85,5 Prozent der Teilzeitbeschäftigten weiblich, im gehobenen und mittleren Dienst liegt dieser Wert sogar über 90 Prozent. Im höheren Dienst sind 72 Prozent der Teilzeitbeschäftigten weiblich, im einfachen Dienst 66 Prozent.⁴⁶ Abbildung 1 fasst die Entwicklung der Landesbeamten zwischen 1970 und 2005 zusammen und differenziert dabei zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern hat Nordrhein-Westfalen eine Beamtenintensität, die sich im Mittelfeld bewegt. Letztere ist definiert als Verhältnis zwischen der Anzahl der Beamten und der Größe der jeweiligen Bevölkerung. In Nordrhein-Westfalen kamen im Jahr 2008 auf 1.000 Einwohner 13,8 Landesbeamte.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007) sowie Landesamt für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2010).

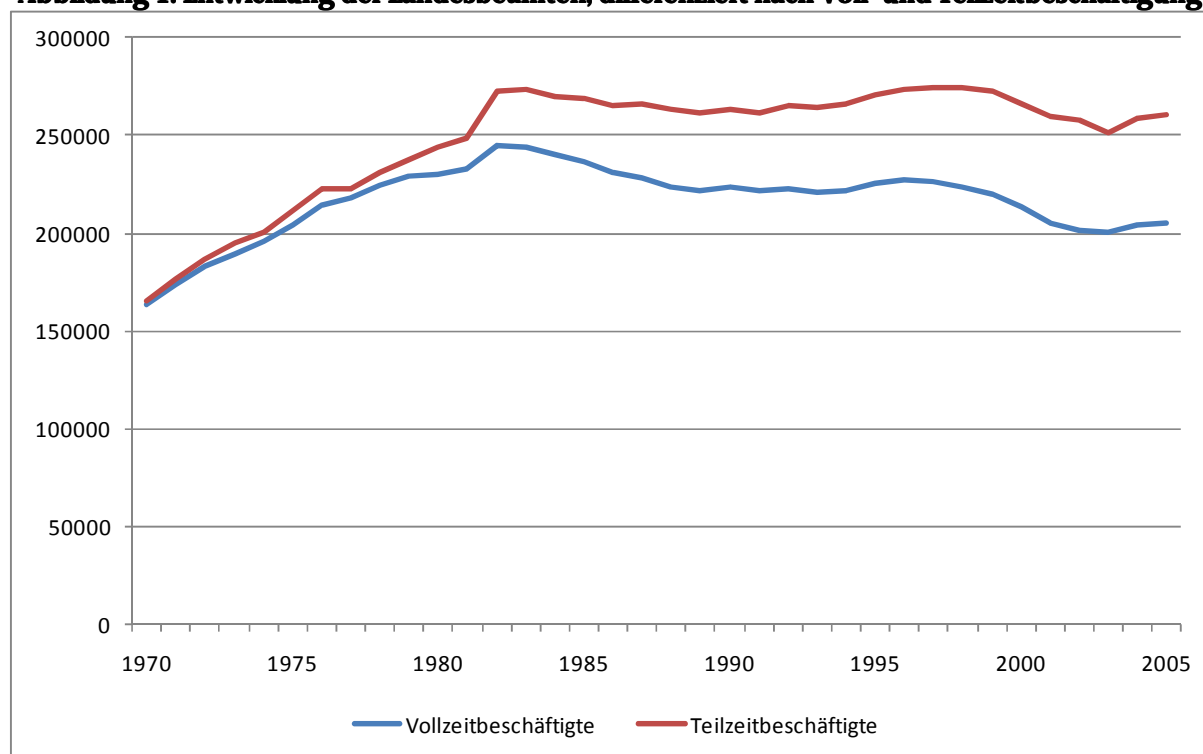
⁴⁷ Vgl. dazu auch Besendorfer et al. (2005), S. 6ff.

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

Jahr	Beamte	Angestellte und Arbeiter	Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst	Anteil Beamte (in %)
1999	272.722	140.787	413.509	66,0
2000	266.704	146.294	412.998	64,6
2001	260.937	132.974	393.911	66,2
2002	260.112	137.505	397.617	65,4
2003	261.513	136.651	398.164	65,7
2004	263.290	135.924	399.214	66,0
2005	264.435	133.201	397.636	66,5
2006	264.607	134.173	398.780	66,3
2007	253.385	82.577	335.962	75,4
2008	248.236	82.430	330.666	75,1

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Abbildung 1: Entwicklung der Landesbeamten, differenziert nach Voll- und Teilzeitbeschäftigung



Quelle: Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Die Abbildungen 2 und 3 zeigen den Altersaufbau der aktiven Beamten im unmittelbaren Landesdienst Nordrhein-Westfalens, zunächst geschlechtsspezifisch, dann in einer Gesamtbetrachtung. Insgesamt gibt es 118.533 männliche und 129.704 weibliche Beamte. Bei der Analyse wird deutlich, dass die nordrhein-westfälische Beamtenpopulation relativ alt ist: 67,8 Prozent (168.388 Beamte) sind 40 Jahre und älter. 107.469 Beamte und damit 43,3 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 27,4 Prozent (67.970 Beamte).

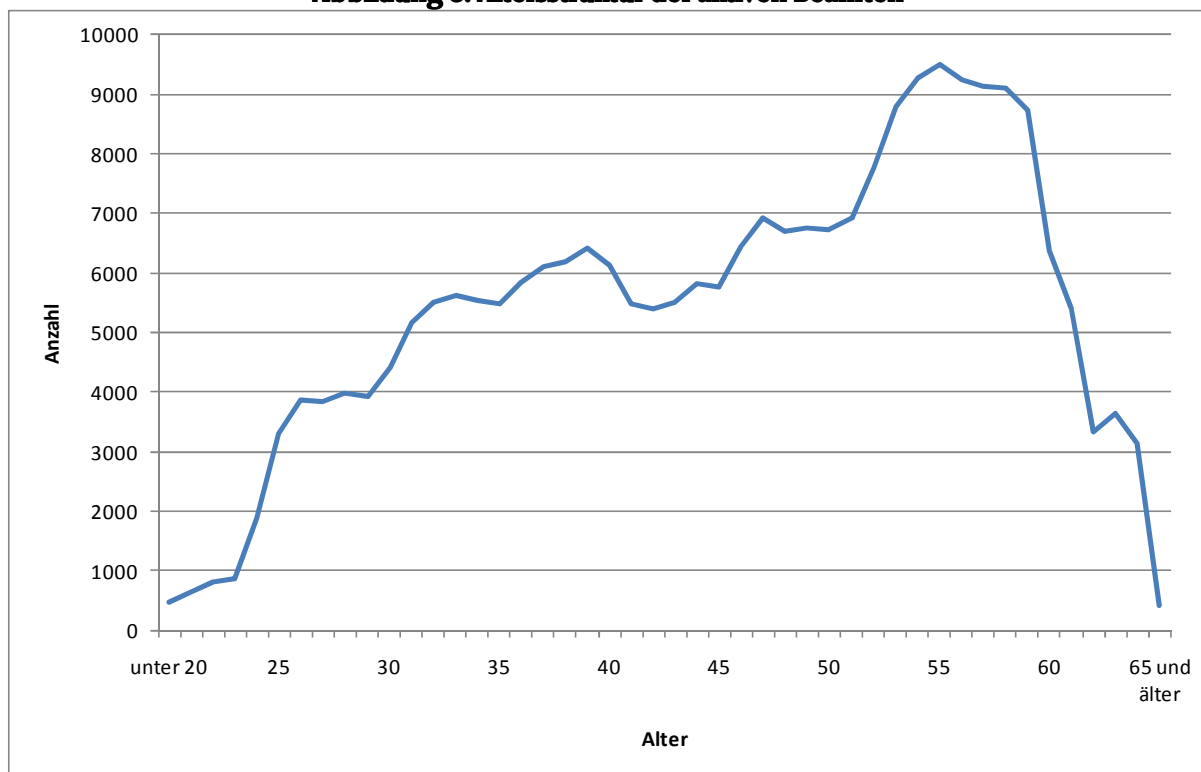
Während rund 47,6 Prozent aller männlichen Beamten 50 Jahre und älter sind, trifft dies nur auf 39,4 Prozent aller weiblichen Beamten zu. Ein ähnliches Bild bietet sich in der Altersgruppe 55 und älter: 31,7 Prozent der Beamten, aber nur 23,4 Prozent der Beamtinnen gehören dieser Kohorte an. Die weiblichen Beamten dominieren dafür die jüngeren Altersklassen. 41 Prozent der weiblichen Beamten (52.174 Frauen) sind unter 40 Jahre, während dies nur auf 27,7 Prozent der männlichen Beamten zutrifft (32.808 Männer).

Abbildung 2: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Abbildung 3: Altersstruktur der aktiven Beamten



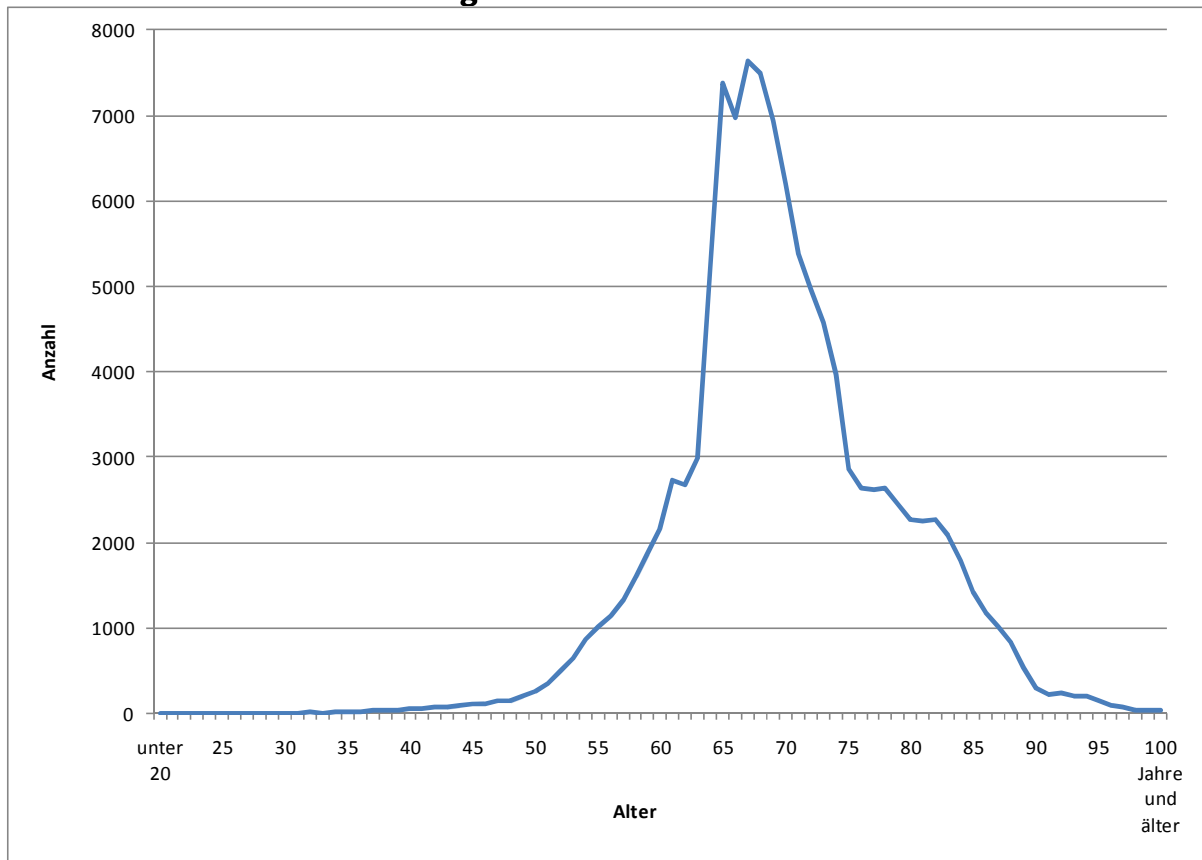
Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

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 2009 gab es insgesamt 156.289 Versorgungsempfänger des Landes Nordrhein-Westfalen. Diese gliedern sich auf in 119.289 Bezieher von Ruhegehalt, 33.388 Empfänger von Witwengeld sowie 3.612 Bezieher von Waisengeld. Die Summe aller Versorgungsausgaben belief sich im Jahr 2008 auf 4,71 Mrd. Euro.⁴⁸ Die Zahl der Ruhegehaltsempfänger gliedert sich in 76.333 männliche sowie 42.956 weibliche Pensionäre. Die Altersstruktur der Ruhegehaltsempfänger ist in den Abbildungen 4 und 5 dargestellt, einmal als Gesamtbetrachtung, dann geschlechtsspezifisch.

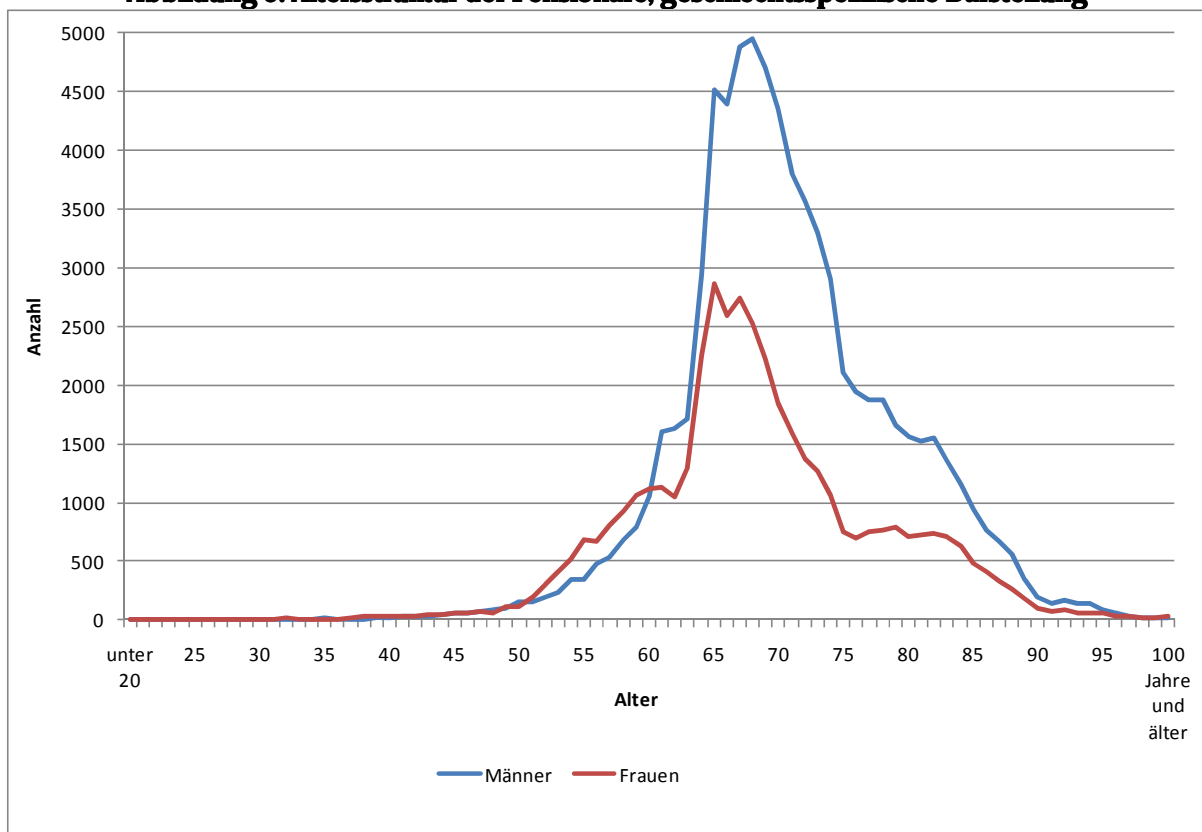
⁴⁸ Dieser Wert beinhaltet die Ausgaben für Ruhegehälter sowie die Versorgung von Witwen und Waisen, jedoch keine Beihilfeleistungen für Versorgungsempfänger. Diese beliefen sich im Jahr 2008 auf 776 Mio. Euro. Im Folgenden werden in der vorliegenden Studie die Begriffe Ruhegehaltsausgaben, Pensionsausgaben und Versorgungsausgaben synonym verwendet. Wenn nicht anders definiert, sind damit aber ausschließlich die Pensionsausgaben für Ruhestandsbeamte gemeint.

Abbildung 4: Altersstruktur der Pensionäre



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Abbildung 5: Altersstruktur der Pensionäre, geschlechtsspezifische Darstellung



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

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 48,5 Prozent, unter den weiblichen 50,5 Prozent. Betrachtet man nur die jungen Pensionäre, also die 60- bis 65-Jährigen, erhält man Anteile von 17,8 Prozent bzw. 22,7 Prozent. 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.

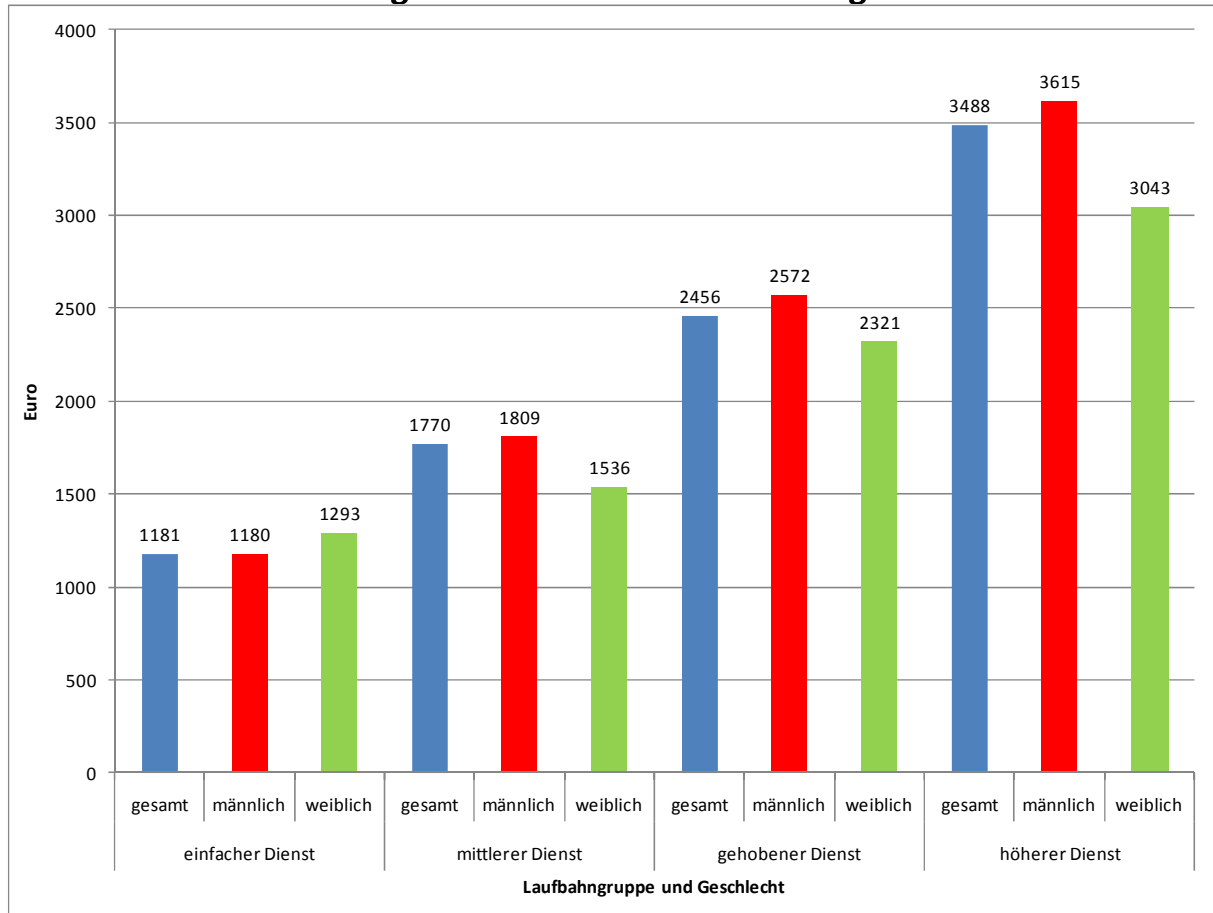
Bundesweit lag das durchschnittliche Eintrittsalter von Beamten in den Ruhestand laut dem vierten Versorgungsbericht der Bundesregierung im Jahr 1993 bei 59,4 Jahren und stieg bis 2006 auf 62,6 Jahre an.⁴⁹ In Nordrhein-Westfalen lag es im Jahr 2007 bei 61,9 Jahren und hat sich in den Vorjahren ebenfalls tendenziell erhöht. Sieht man von einigen Schwankungen ab, hat es seit 1994 ausgehend von 58,9 um drei Jahre zugenommen.⁵⁰

Abbildung 6 stellt die durchschnittlichen Ruhegehälter der vier Laufbahngruppen dar. Ein durchschnittlicher Ruhegehaltsbezieher des höheren Dienstes erhält eine monatliche Pension von 3.488 Euro im Monat, im gehobenen Dienst 2.456 Euro, im mittleren Dienst 1.770 Euro sowie im einfachen Dienst 1.181 Euro. Insgesamt gibt es 34.895 Ruhegehaltsbezieher im höheren Dienst und 67.480 im gehobenen Dienst. Diese beiden Laufbahngruppen treten damit am häufigsten auf. 11.824 Ruhestandsbeamte gehören dem mittleren Dienst und 694 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.

⁴⁹ Vgl. Viertes Versorgungsbericht (2009), S. 51.

⁵⁰ Vgl. Landesamt für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2010) und Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). Zwischen den einzelnen Laufbahngruppen und Beschäftigungsbereichen schwankt das durchschnittliche Personseintrittsalter stark. In den vergangenen 15 Jahren kam es jedoch überall trendmäßig zu einer Erhöhung.

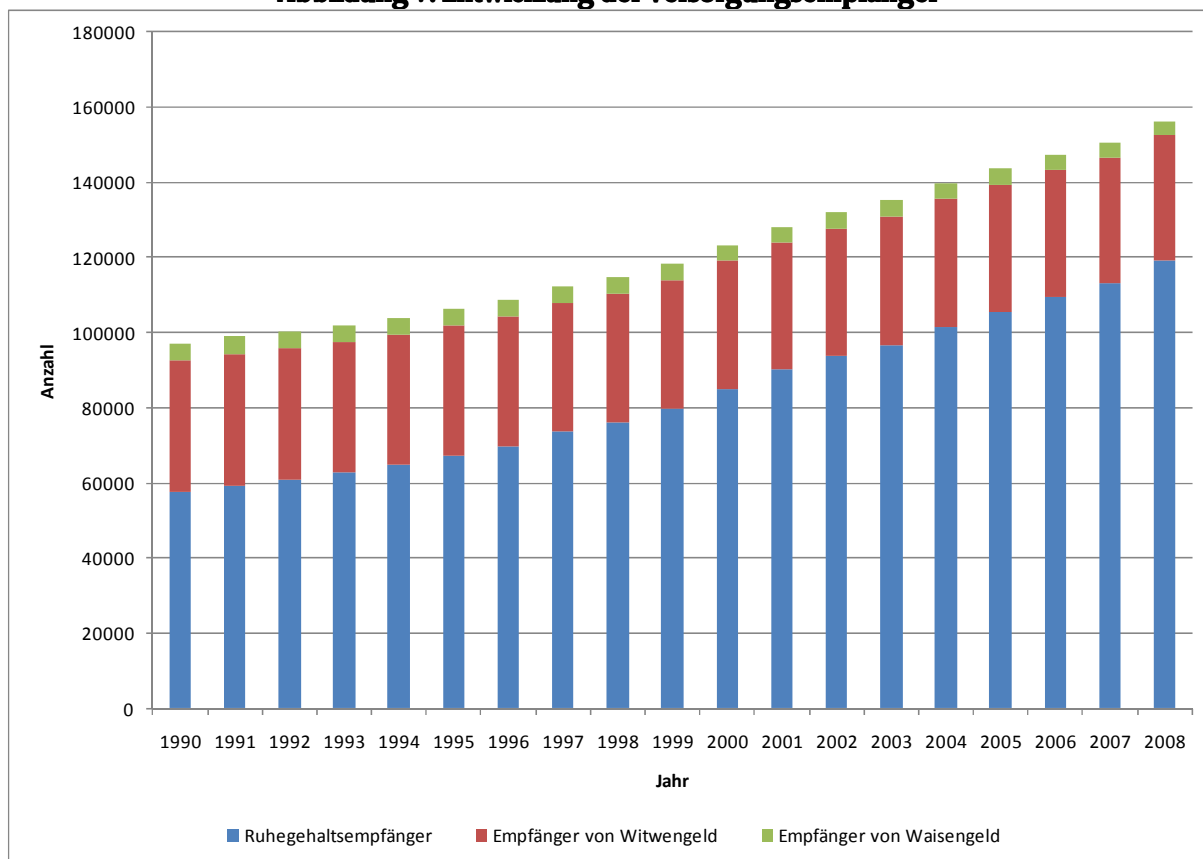
Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe des Ruhegehalts



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

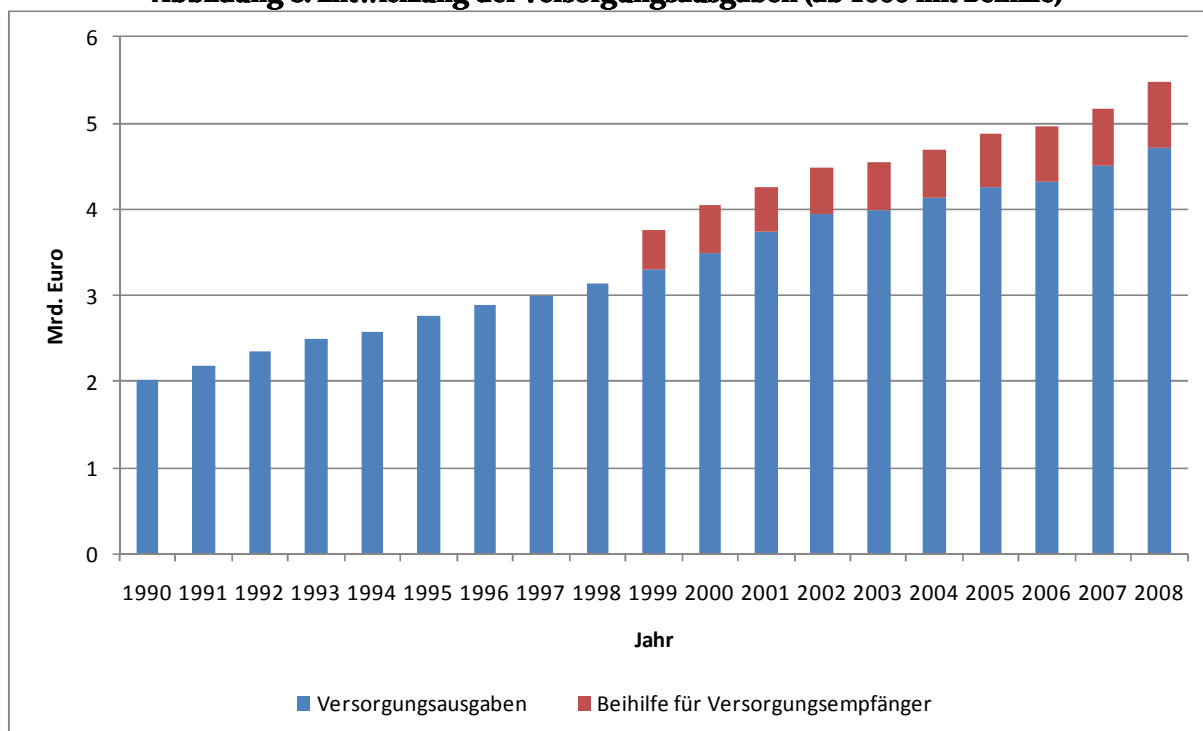
Zwischen 1990 und 2008 stieg, wie Abbildung 7 zeigt, die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger um 60,9 Prozent von 97.117 auf 156.289. Innerhalb der einzelnen Versorgungsarten verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Während die Ruhegehaltsempfänger in diesem Zeitraum deutlich um 107,4 Prozent von 57.517 auf 119.289 wuchsen, war die Hinterbliebenenversorgung leicht rückläufig. Die Empfängerzahl von Witwengeld sank um 4,4 Prozent (34.938 auf 33.388), jene von Waisengeld um 22,5 Prozent (4.662 auf 3.612). Von 1990 bis 2008 erhöhten sich die Versorgungsausgaben, also Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung des Landes Nordrhein-Westfalen um 132,5 Prozent von 2,02 Mrd. Euro auf 4,71 Mrd. Euro. Betrachtet man die Entwicklung seit dem Jahr 1999, so betrug die Erhöhung 42,6 Prozent oder 1,4 Mrd. Euro. Berücksichtigt man zusätzlich die Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger, die zwischen 1999 und 2008 von 465 Mio. Euro auf 776 Mio. Euro wuchsen, gab Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 insgesamt sogar 5,48 Mrd. Euro für die Beamtenversorgung aus. Abbildung 8 illustriert die beschriebene Entwicklung nochmals grafisch.

Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungsempfänger



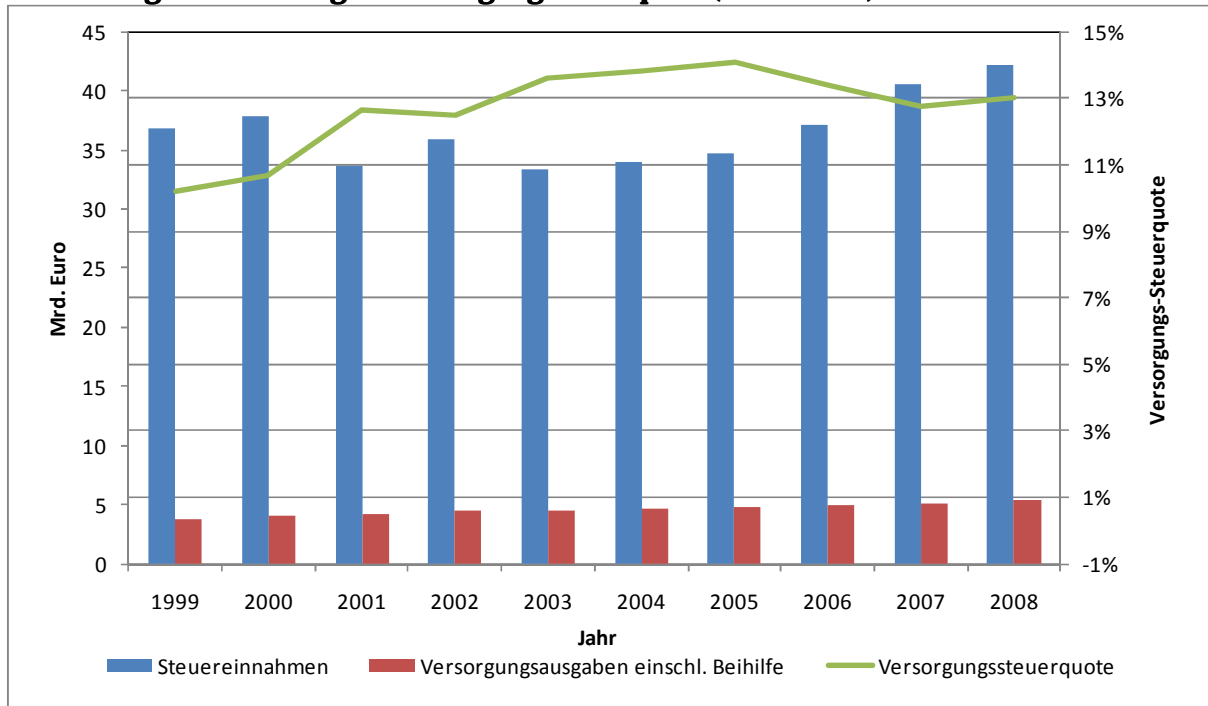
Quelle: Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Abbildung 8: Entwicklung der Versorgungsausgaben (ab 1999 mit Beihilfe)



Quelle: Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungssteuerquote (inkl. Beihilfe) zwischen 1999 und 2008



Quelle: Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

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 9 zeigt, dass der Teil der Steuereinnahmen, der auf die Versorgungsausgaben (inkl. Beihilfe) entfällt, deutlich zugenommen hat. Im Jahr 1999 musste Nordrhein-Westfalen 10,2 Prozent seiner Steuereinnahmen dafür aufwenden, im Jahr 2005 wurde mit 14,1 Prozent der bisherige Spitzenwert erreicht. In der Folge verringerte sich die Versorgungssteuerquote wieder auf bis zu 12,8 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: 42,12 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. Zwischen 1999 und 2008 erhöhte sich der Anteil der Versorgungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben Nordrhein-Westfalens von 8,3 auf 10,7 Prozent.⁵¹

⁵¹ Vgl. Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010c) sowie Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009).

2.7 Bisherige Prognosen der zukünftigen Versorgungsausgaben

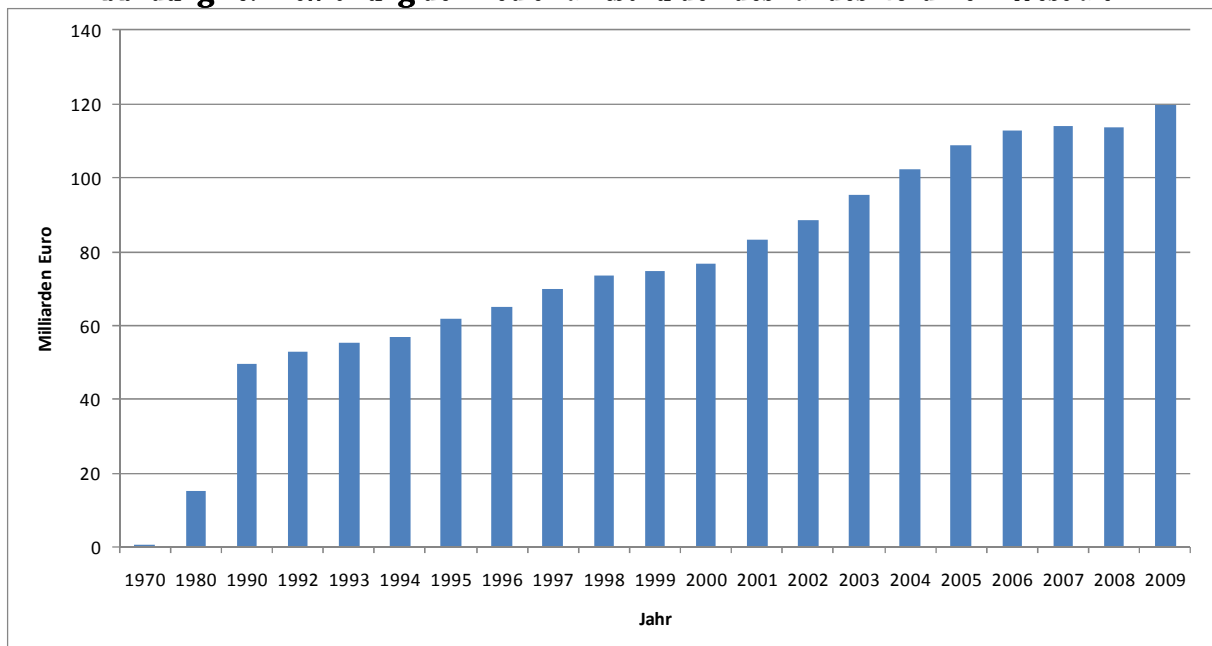
Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen erstellte gemeinsam mit dem früheren Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) für den im Dezember 2007 veröffentlichten zweiten Versorgungsbericht von Nordrhein-Westfalen eine Prognose der Entwicklung der Versorgungsausgaben sowie der Empfängerzahlen der Beamtenversorgung. Danach wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger zwischen 2006 und 2030 kontinuierlich von 144.700 auf 252.300 erhöhen – eine Steigerung um 74,3 Prozent. In der Folge geht die Zahl bis zum Jahr 2040 wieder auf 242.800 zurück. Die Ruhegehaltsempfänger werden von 106.700 im Jahr 2006 um 73,9 Prozent auf rund 185.500 im Jahr 2026 wachsen, um danach bis 2040 wieder leicht auf 171.000 zurückzugehen. Bei Empfängern von Witwen- und Waisengeld kommt es zu einer Erhöhung auf etwa 71.700 bis zum Jahr 2040, was gegenüber dem Ausgangswert von 38.000 einer Zunahme um 88,7 Prozent entspricht. Die Modellrechnung des Zweiten Versorgungsberichts geht davon aus, dass sich die Versorgungsausgaben ausgehend von 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2006 um 72 Prozent auf 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2040 erhöhen werden. Der Höchststand würde demnach zwischen den Jahren 2027 und 2029 mit einem Wert von 7,8 Mrd. Euro erreicht. Die Ruhegehälter erhöhen sich nach der Modellrechnung von 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 6,0 Mrd. Euro im Jahr 2040. Bei der Hinterbliebenenversorgung kommt es demnach zu einem Wachstum von 661 Mio. Euro auf 1,36 Mrd. Euro im Jahr 2040, was einer Zunahme von 105,7 Prozent entspricht. Der Höchststand wird 2036 mit 1,38 Mrd. Euro erreicht. Für eine wissenschaftliche Bewertung der Prognose fehlen Angaben über die angewandte Methode sowie die getroffenen Annahmen.⁵²

⁵² Vgl. Zweiter Versorgungsberichts des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 62ff.

2.8 Die Finanzsituation Nordrhein-Westfalens

Die Versorgungsausgaben der Landesbeamten werden, wie bereits ausgeführt, aus Mitteln des laufenden Haushaltes finanziert. Der nordrhein-westfälische Haushalt 2009 (2. Nachtragshaushalt) weist einen Umfang von 55,3 Mrd. Euro auf. Bereits heute haben Versorgungsausgaben für Beamte und ihre Angehörigen (inkl. Beihilfe) einen Umfang von 5,69 Mrd. Euro und besitzen damit einen Anteil an den gesamten Ausgaben in Höhe von über 10 Prozent. Berücksichtigt man ferner noch den Schuldendienst, der bei 4,92 Mrd. Euro liegt, entfallen bereits in der Gegenwart beinahe 20 Prozent der Ausgaben auf Versorgung und Zinsen. Abbildung 10 stellt die Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Nordrhein-Westfalen seit 1970 dar. Im Dezember 2009 betrug die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt 119,75 Mrd. Euro, Ende 2005 lag sie noch bei 108,94 Mrd. Euro. Zwischen 1998 und 2009 kam es zu einem Wachstum der Verschuldung von 63 Prozent. Innerhalb der letzten 30 Jahre wuchs der Schuldenstand nominal um den Faktor 6,8, betrachtet man die zurückliegenden 40 Jahre seit 1970 sogar um den Faktor 186.

Abbildung 10: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Nordrhein-Westfalen

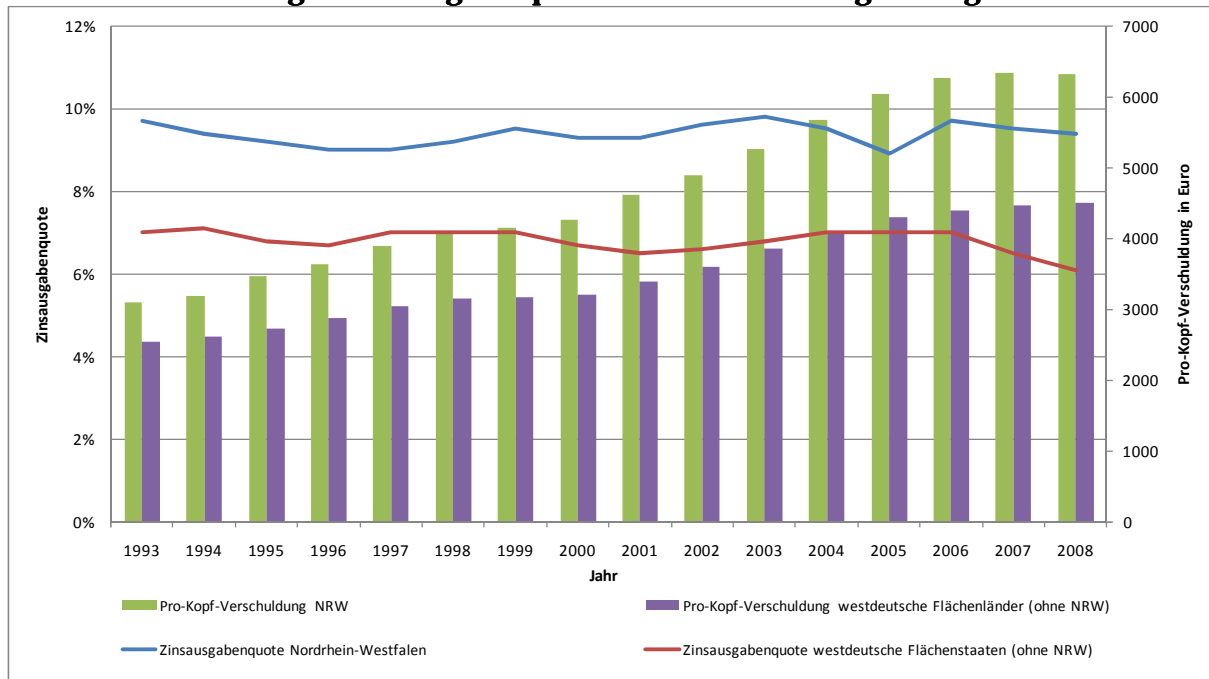


Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Bei der Pro-Kopf-Verschuldung liegt Nordrhein-Westfalen, wie Abbildung 11 illustriert, mit einem Betrag von 6.322 Euro deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenstaaten (ohne NRW) in Höhe von 4.500 Euro (Stand 2008). Dieser Zustand ist nicht erst vor kurzem eingetreten, sondern Folge einer längeren Entwicklung. Desweiteren weist das bevölkerungsreichste Bundesland eine deutlich höhere Zinsausgabenquote auf als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Diese ist definiert als Anteil der

Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Hier wird deutlich, dass der nordrhein-westfälische Haushalt bereits heute überdurchschnittlich stark von Zinsaufwand belastet wird. Während die westdeutschen Flächenstaaten (ohne NRW) im Jahr 2008 nur rund 6,1 Prozent ihrer bereinigten Gesamtausgaben für Zinszahlungen aufbringen musste, waren es in Nordrhein-Westfalen 9,4 Prozent.

Abbildung 11: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben

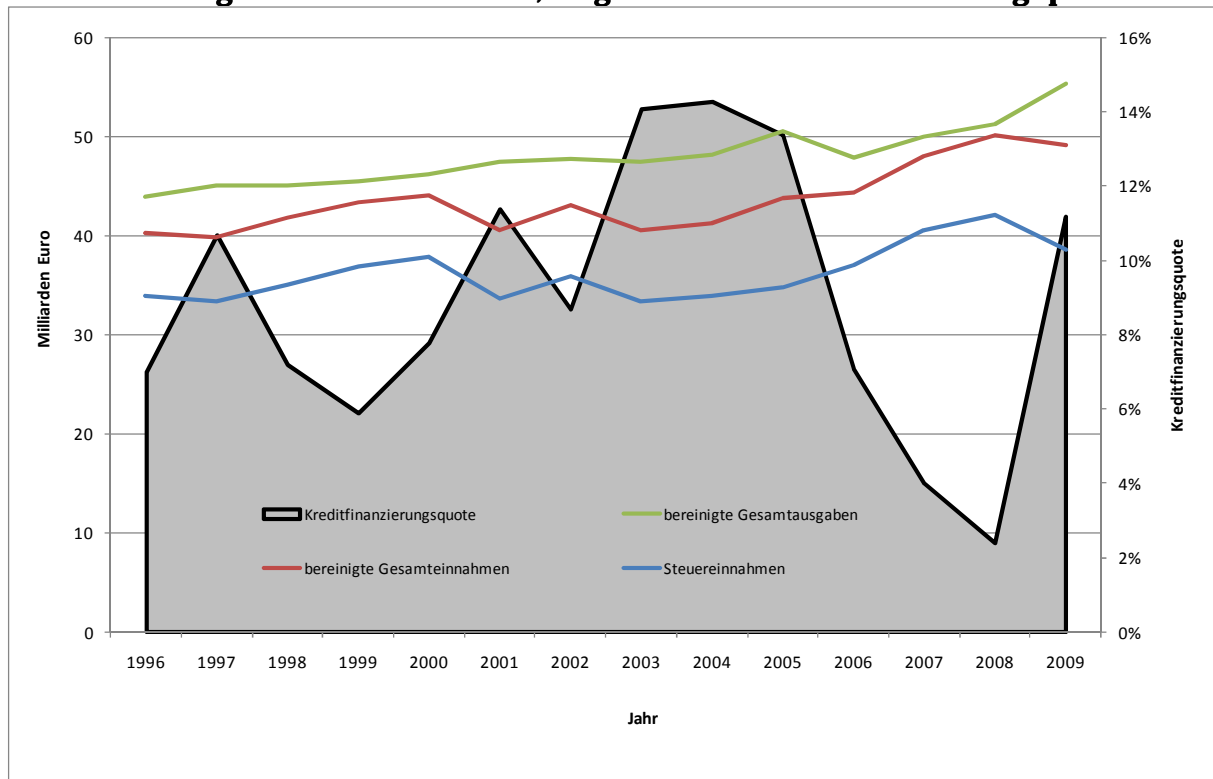


Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Seit Dekaden liegen die bereinigten Gesamteinnahmen Nordrhein-Westfalens ohne eine einzige Ausnahme unter den bereinigten Gesamtausgaben. Abbildung 12 verdeutlicht für den Zeitraum zwischen 1996 und 2009, dass zwischen 2006 und 2008 die Lücke zwar abgenommen hat, aber noch immer vorhanden ist. Dies lag zum einen an leicht sinkenden bzw. langsamer wachsenden Ausgaben, in erster Linie aber an der konjunkturellen Lage, die die Steuereinnahmen sprudeln ließ. Im Jahr 2009 nahmen die Steuereinnahmen als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab, während die Ausgaben anstiegen: Den bereinigten Gesamtausgaben in Höhe von 55,2 Mrd. Euro standen bereinigte Gesamteinnahmen in Höhe von 49,1 Mrd. Euro gegenüber. Die Differenz wurde mit einer ausgeweiteten Schuldenaufnahme geschlossen. Die skizzierte Entwicklung bildet sich in der so genannten Kreditfinanzierungsquote ab, das ist der prozentuale Anteil der Nettoschuldenaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben. Dieser Wert ging von 13,4 Prozent im Jahr 2005 auf 2,4 Prozent im Jahr 2008 zurück, um dann 2009 wieder auf 11,2 Prozent emporzuschnellen. Damit lässt sich festhalten, dass Nordrhein-Westfalen trotz der Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre im Prinzip dauerhaft auf Pump

lebt, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben durch Neuverschuldung finanziert.

Abbildung 12: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote

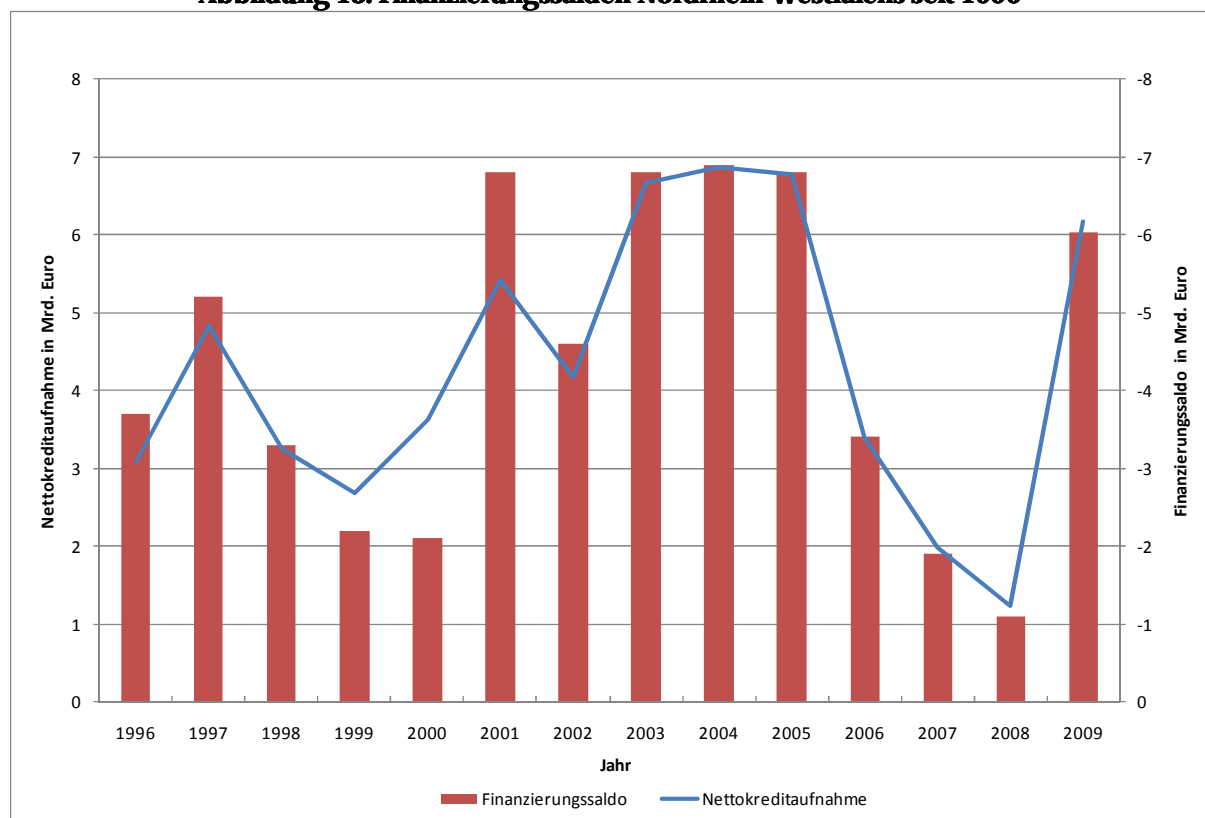


Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Übersteigen die bereinigten Gesamteinnahmen die bereinigten Gesamtausgaben eines öffentlichen Haushaltes, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Im umgekehrten Fall spricht man von einem Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo gibt also vereinfacht gesagt die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben an. Seit Ende der 1970er Jahre weist Nordrhein-Westfalen durchgehend Finanzierungsdefizite und eine positive Nettokreditaufnahme auf. Abbildung 13 stellt die jährlichen negativen Finanzierungssalden sowie die Nettokreditaufnahme Nordrhein-Westfalens seit 1996 dar. Daraus wird eindrucksvoll die Analyse untermauert, dass das Bundesland über Jahrzehnte über seine Verhältnisse gelebt und versäumt hat, Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung zu bringen. Stattdessen wurde das jährliche Finanzierungsdefizit durch Neuverschuldung ausgeglichen. Selbst im Jahr 2008, in dem die höchsten Steuereinnahmen in der Geschichte erzielt werden konnten, gelang es nicht, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen und ohne Neuverschuldung auszukommen. Allerdings ist an dieser Stelle anzuführen, dass die seit 2005 regierende CDU/FDP-Landesregierung umfangreiche Maßnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushalts eingeleitet hat. So wurde zwischen 2006 und 2008, nicht zuletzt begünstigt durch sprudelnde

Steuereinnahmen, die Nettoneuverschuldung um 83 Prozent reduziert. Bereits im Haushaltsjahr 2006 konnte wieder ein positiver Primärsaldo erzielt werden. Dieser ist definiert als Differenz aus den Einnahmen ohne Kreditaufnahme und den 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 positiver Primärsaldo bedeutet, dass weniger neue Schulden gemacht wurden als man an Zinsen zu zahlen hatte. Mit einer Nettokreditaufnahme von 1,13 Mrd. Euro wurde 2008 der niedrigste Wert seit 1973 erreicht. Ohne die Folgen der Finanzkrise, durch die Nordrhein-Westfalen Mittel für den Risikofonds WestLB und den Finanzmarktstabilisierungsfonds in Höhe von 1,29 Mrd. Euro bereitstellen musste, hätte man das Haushaltsjahr 2008 sogar zum ersten Mal seit 1973 mit einem Haushaltsüberschuss in Höhe von 164 Mio. Euro abschließen können. Die Kombination aus wegbrechenden Steuereinnahmen als Folge der Wirtschaftskrise sowie wachsenden Ausgaben führte dazu, dass im Haushaltsjahr 2009 die Nettokreditaufnahme wieder stark auf 5,64 Mrd. Euro anstieg. Immerhin blieb der realisierte Wert noch unter dem ursprünglichen Haushaltsansatz von 6,16 Mrd. Euro.

Abbildung 13: Finanzierungssalden Nordrhein-Westfalens seit 1996



Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Seitz (2007) untersuchte im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung die haushaltspolitische Lage Nordrhein-Westfalens. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass der 2005 eingeleitete Konsolidierungskurs fortgesetzt und intensiviert werden muss um die „seit drei Dekaden feststellbaren massiven strukturellen Ausgabenüberhänge im Landeshaushalt von NRW“ zu beseitigen. Schuldenaufnahme dürfe nicht länger als normales Haushaltsfinanzierungsinstrument betrachtet werden. Der Konsolidierungskurs müsse vielmehr über zehn Jahre ausgelegt sein und weit über die Zielsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes hinausgehen. Hierzu sei erforderlich, dass „das Wachstum der Primärausgaben signifikant unter der Wachstumsrate der Einnahmen gehalten wird“.⁵³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Dekaden stets mehr Geld ausgegeben hat als eingenommen wurde. Seit 1973 gab es kein einziges Jahr ohne eine positive Nettokreditaufnahme. Der 2005 eingeleitete Konsolidierungskurs war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, wurde ab 2008 aber von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise konterkariert. Mit Gesamtschulden von 119,75 Mrd. Euro (Stand Dezember 2009) drückt das Bundesland bereits heute eine enorme Schuldenlast, die Zinsausgaben beliefen sich 2009 auf 4,7 Mrd. Euro. 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 deren 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 Nordrhein-Westfalens 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 Nordrhein-Westfalens gesehen werden.⁵⁴

⁵³ Vgl. Seitz et al. (2007), S. 112f.

⁵⁴ Zum vorhergehenden Abschnitt vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010c) sowie Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2006).

3. Die Entwicklung der Beamtenpopulation

Ausgangspunkt für die Projektion der Beamtenpopulation Nordrhein-Westfalens ist die Altersverteilung der aktiven Beamten und Pensionäre im Basisjahr 2009, 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.

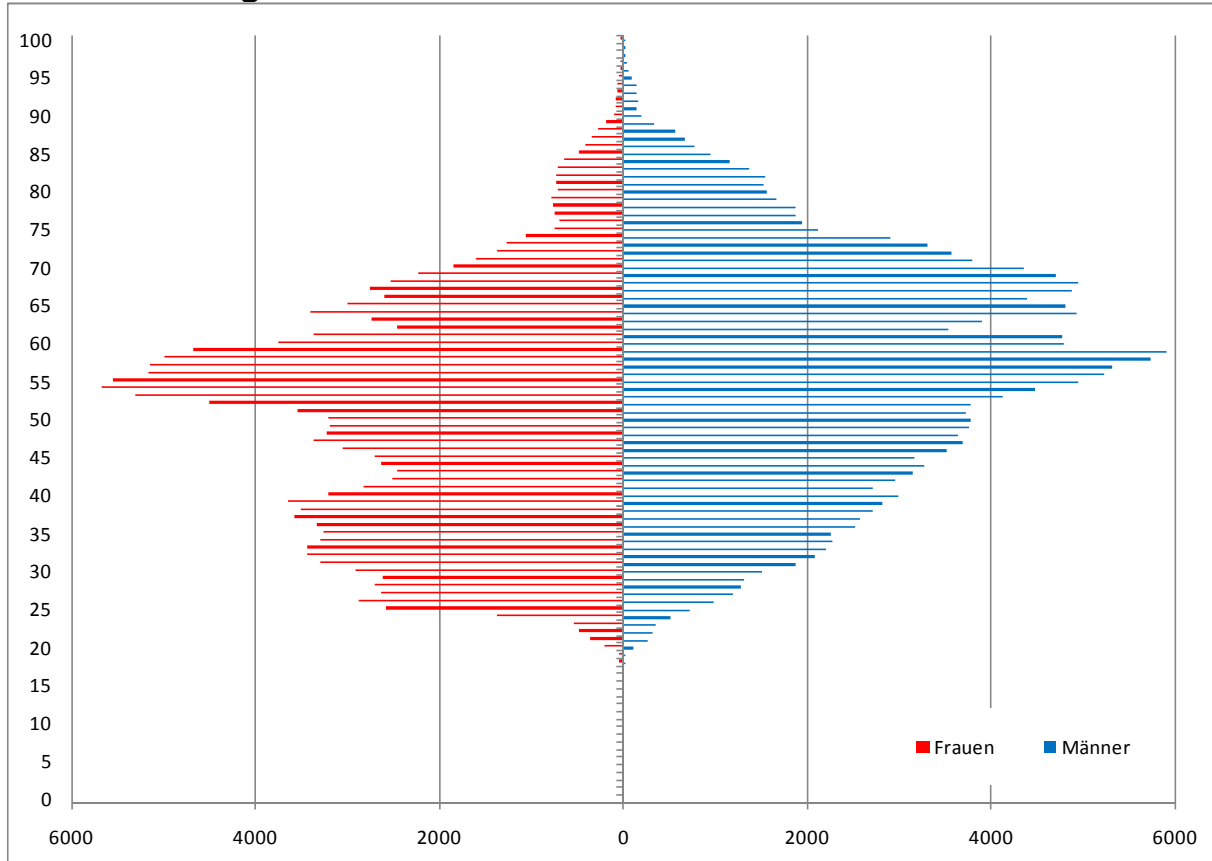
Der Projektion der Beamtenpopulation liegt die aktuelle Sterbetafel 2006/08 für Nordrhein-Westfalen zugrunde, herausgegeben vom Landesbetrieb für Information und Technik. Leider werden keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht. Aufgrund der vorliegenden Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass Sterbewahrscheinlichkeit unter und Lebenserwartung von Beamten über den Werten der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens 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 6.000 neuen Beamten, die, verteilt auf verschiedene Altersstufen, neu eingestellt werden. Der Zugang besteht hälftig aus Männern 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 2009 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.⁵⁵

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 2009 62.590 männliche und 29.760 weibliche Beamte gab, die 65 Jahre und älter waren, hat sich Zahl nun auf 71.080 bzw. knapp 43.660 erhöht. Die Zahl der weiblichen Ruhestandsbeamten wächst damit absolut deutlicher stärker als die der männlichen. Dies liegt daran, dass es im Basisjahr bereits einen recht hohen Bestand an männlichen Pensionären gibt.

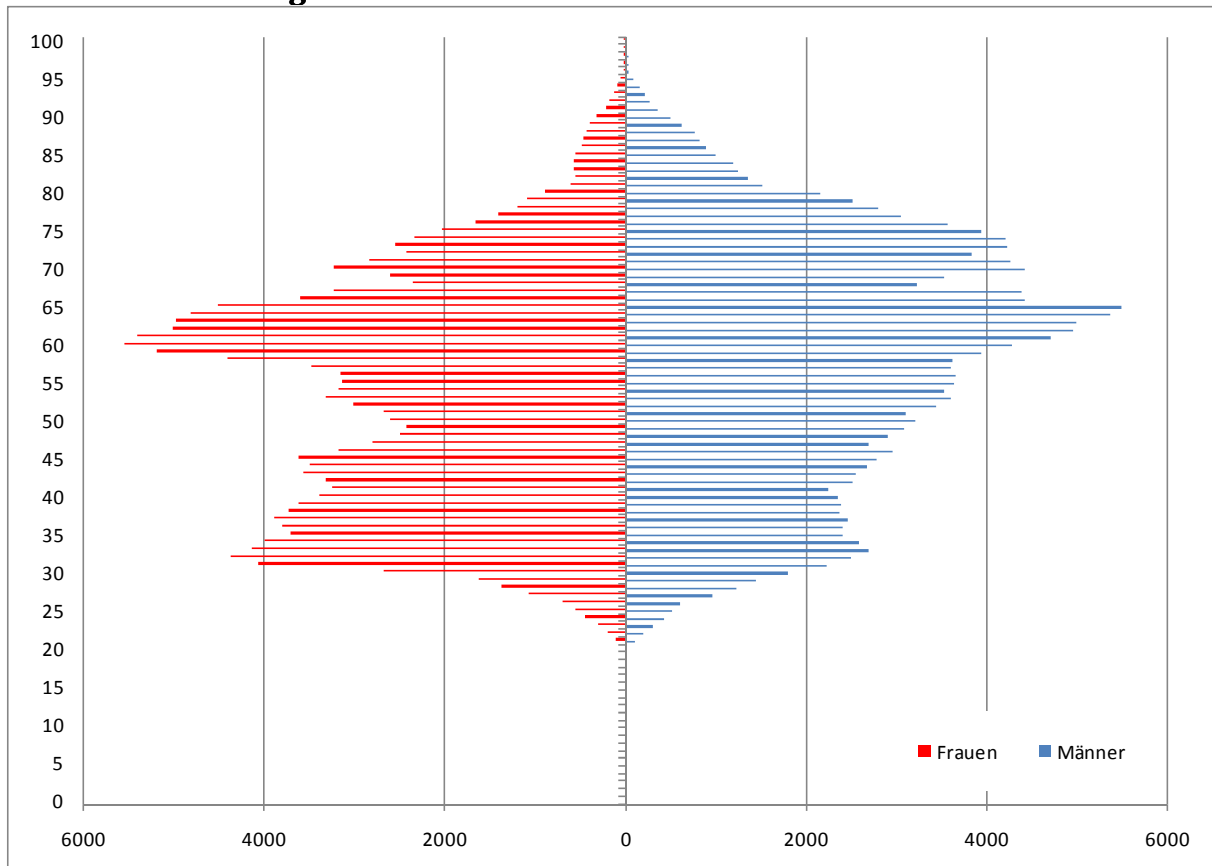
⁵⁵ Die Bevölkerungsprojektion fußt auf der Vorgehensweise nach Bonin (2001).

Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2015

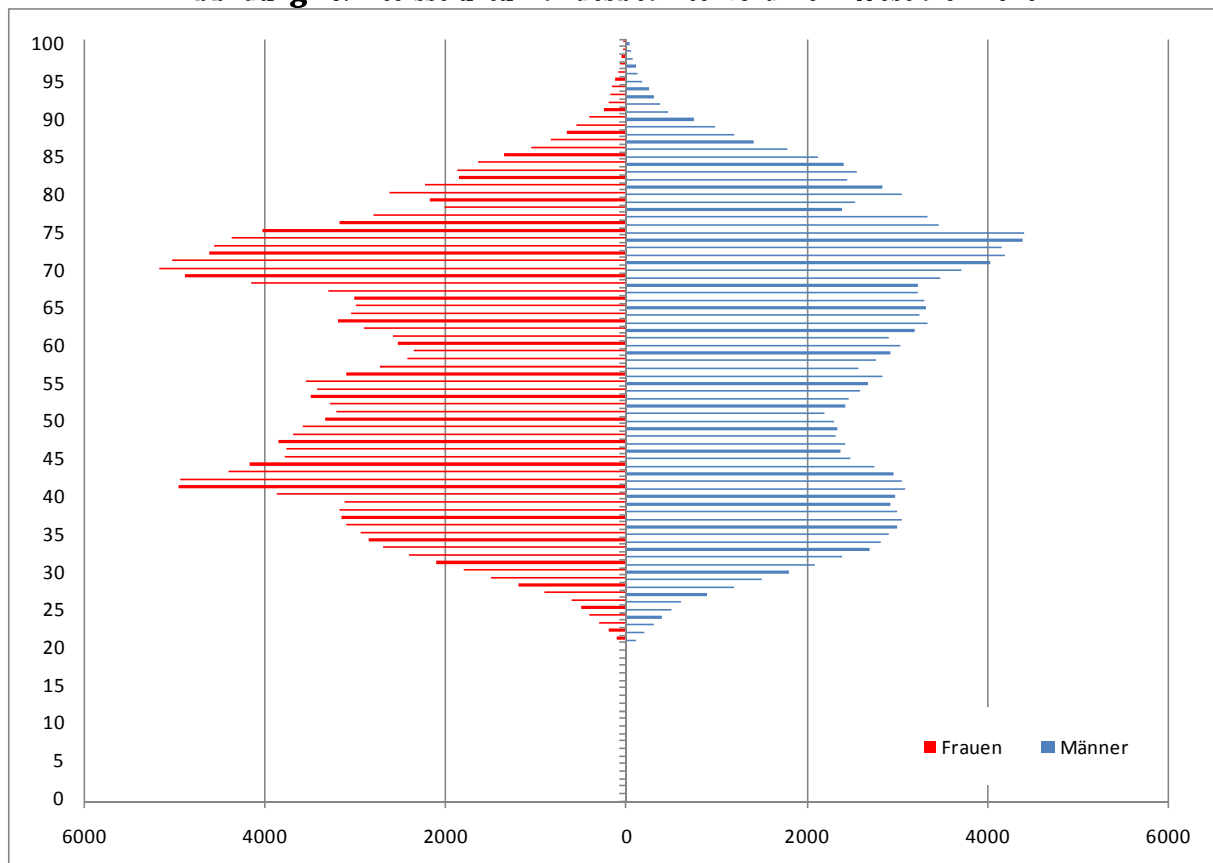


Quelle: eigene Berechnung

Zehn Jahre später sind, wie Abbildung 16 veranschaulicht, die kohortenstarken männlichen und weiblichen Jahrgänge alle in den Ruhestand getreten. Es gibt nun 76.630 männliche und 72.656 weibliche Pensionäre über 65 Jahre. Im Vergleich zum Basisjahr hat sich die Menge der Pensionärinnen damit um den Faktor 2,4 vergrößert. Besonders stark fiel der Zuwachs bei der Gruppe der über 80-Jährigen aus. Gab es im Jahr 2009 noch 11.460 männliche und 5.760 weibliche Ruhegehaltsempfänger über 80 Jahre, liegt dieser Wert nun bereits bei mehr als 23.530 bzw. 16.300, was einem Wachstum um den Faktor 2,1 bzw. 2,8 entspricht.

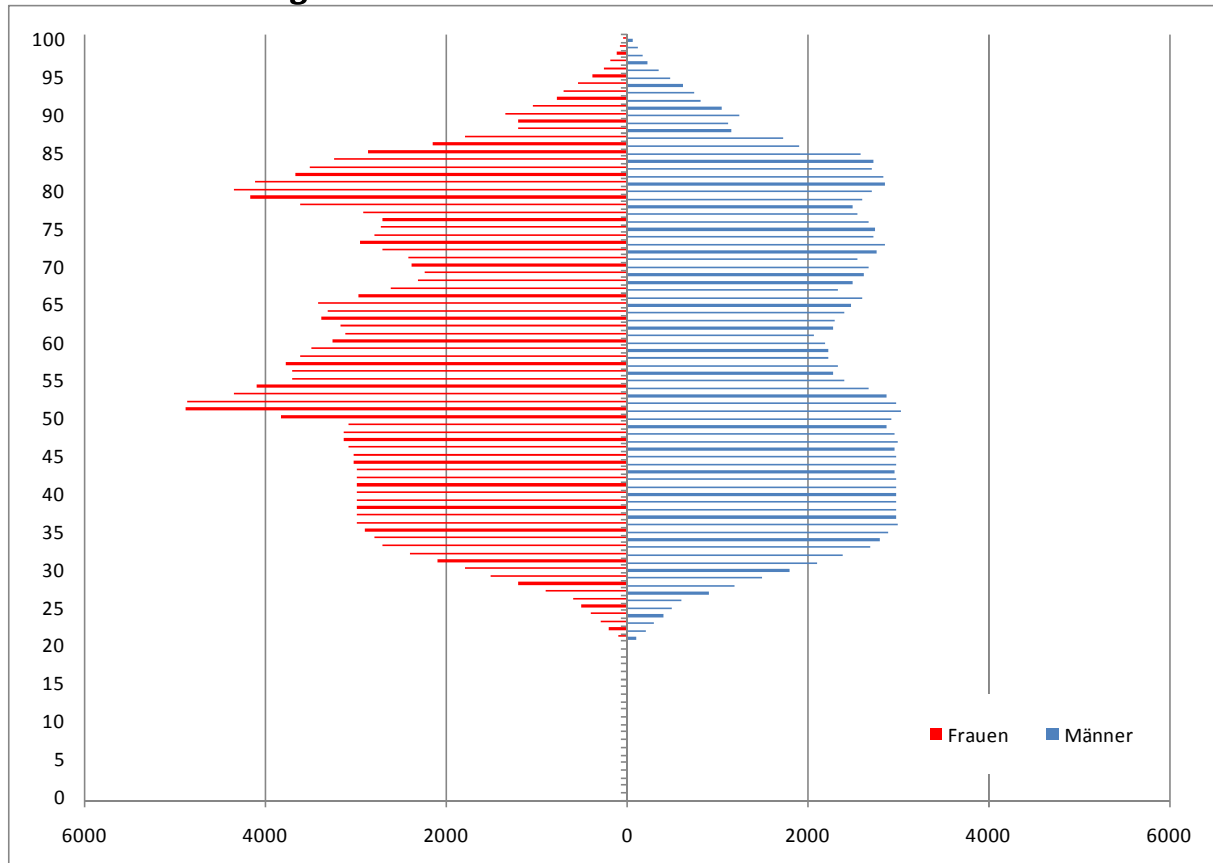
Bei der Betrachtung der Projektion für das Jahr 2035 in Abbildung 17 fällt auf, dass nun auch die starken, im Ausgangszustand jungen weiblichen Beamtenjahrgänge ihrer Ruhestandsphase entgegen gehen. Es gibt mit 76.520 Frauen nun mehr Ruhestandsbeamtinnen als Ruhestandsbeamte (67.380). Deutlich erhöht hat sich auch die Zahl der über 80-Jährigen, die bei 28.220 (Männer) bzw. 33.560 (Frauen) liegt – im Vergleich zum Basisjahr stellt dies ein Wachstum um den Faktor 2,5 (Männer) bzw. 5,8 (Frauen) dar. 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 Nordrhein-Westfalen 2025



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 17: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2035

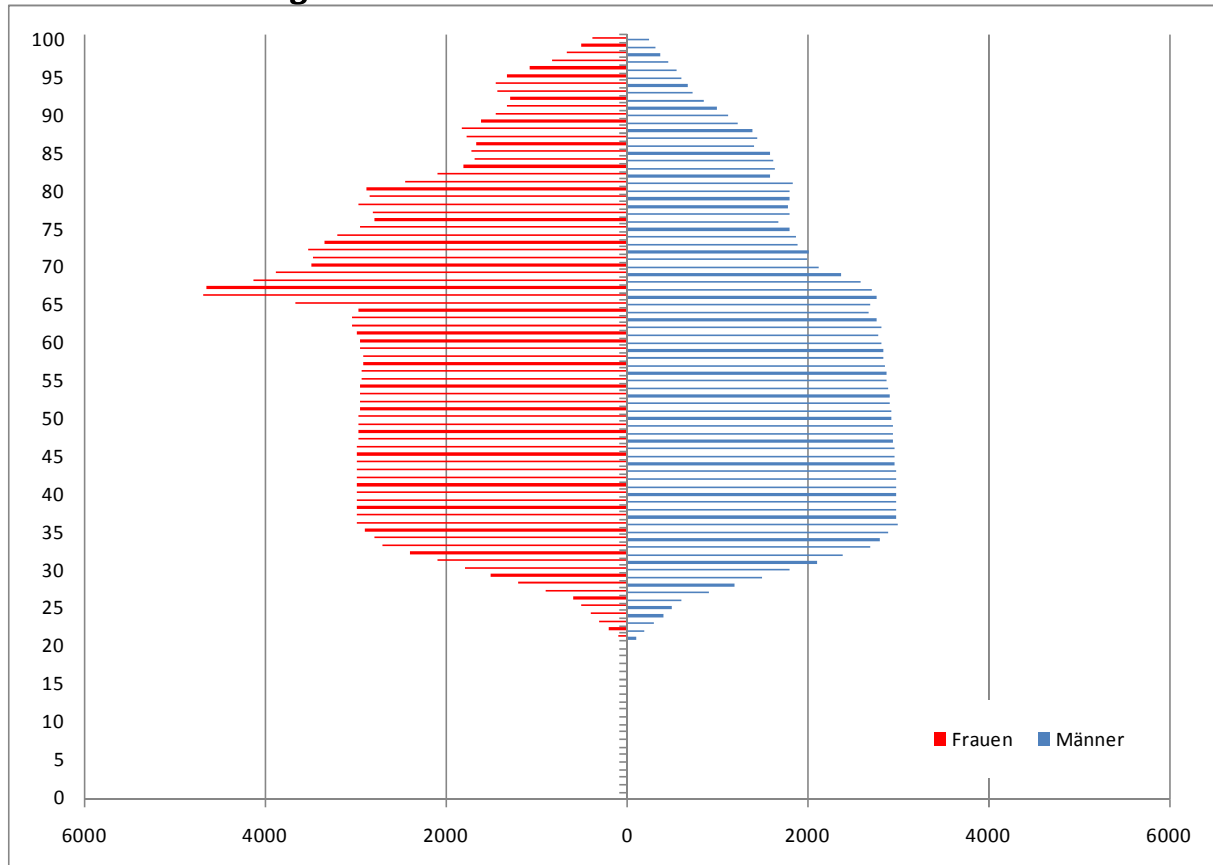


Quelle: eigene Berechnung

Im Jahr 2050 sind, wie in Abbildung 18 zu erkennen ist, auch die starken jungen weiblichen Kohorten alle in Pension gegangen. Die im Basisjahr 2009 großen Jahrgänge über 50 Jahre sind zum großen Teil bereits verstorben. Während die Zahl der männlichen Pensionäre auf 54.360 gesunken ist, haben sich die Ruhegehaltsempfängerinnen noch einmal leicht auf 83.650 erhöht. Die Gruppe der über 80-Jährigen sank bei Frauen leicht auf 31.250, während es bei den Männern einen deutlicheren Rückgang auf 22.470 gab.

In der Struktur der Population schlagen sich nun deutlich die getroffenen Annahmen bezüglich des jährlichen Zugangs neuer Beamten nieder. Da die 6.000 Neueinstellungen pro Jahr hälftig auf Männer und Frauen aufgeteilt wurden, liegt die Kohortenstärke, von einigen Sterbefällen abgesehen, bei jeweils 3.000. Hier wird nun anschaulich, dass die Wahl des Zugangs so gut wie keinen Einfluss auf die zukünftigen Versorgungsausgaben hat. Denn der Großteil der zwischen 2009 und 2050 neu eingestellten Beamten ist noch im aktiven Dienst und nicht in Pension gegangen. Die Annahme von 6.000 Neueinstellungen pro Jahr, die durch ein Zugangsprofil modelliert werden, impliziert langfristig einen Rückgang der Zahl der aktiven Beamten, was angesichts des gesamtgesellschaftlichen demographischen Wandels ein realistisches Szenario darstellt.

Abbildung 18: Altersstruktur Landesbeamte Nordrhein-Westfalen 2050

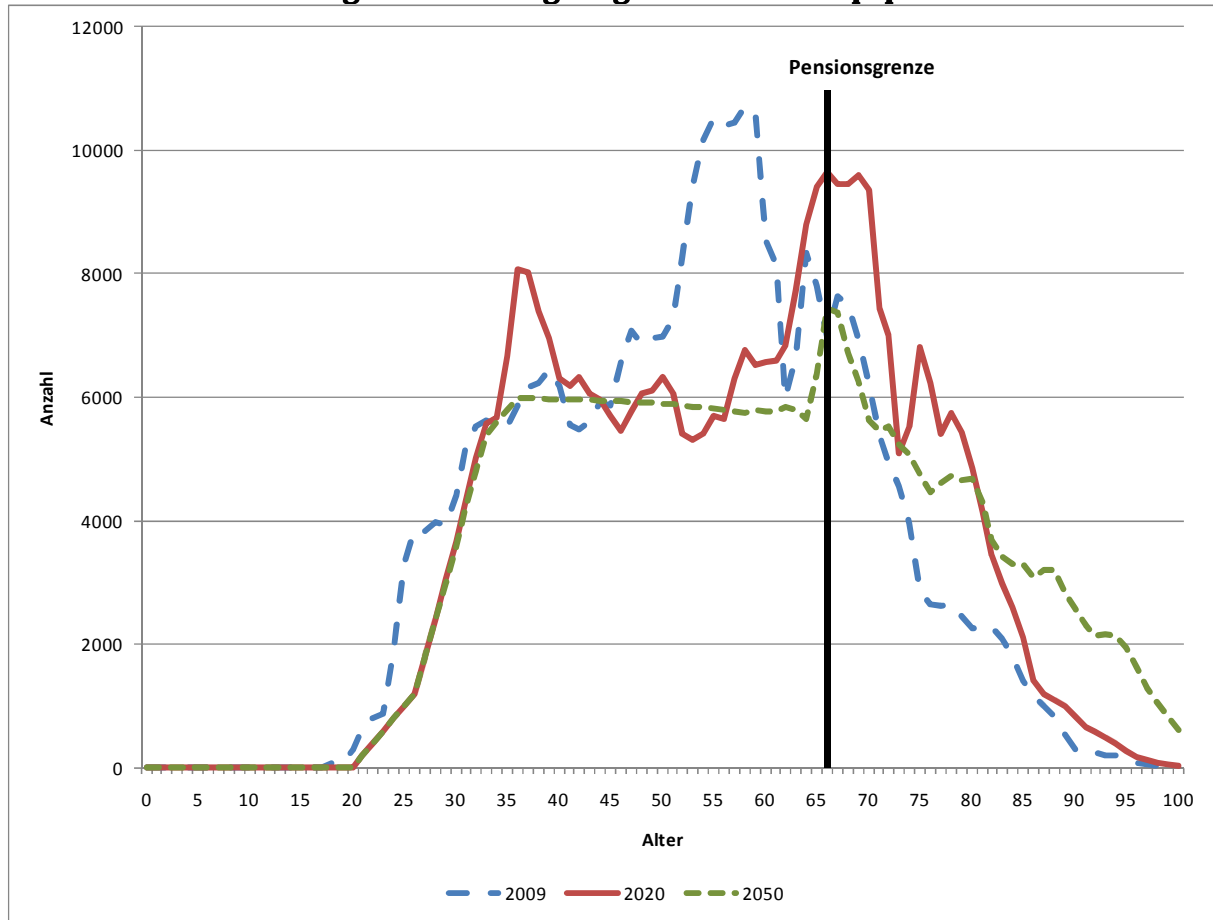


Quelle: eigene Berechnung

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 2009 gab es 92.350 Beamte über 65 Jahre und 17.225 Beamte über 80 Jahre. Innerhalb der folgenden elf Jahre erhöht sich die Gruppe der über 65-Jährigen auf 140.130. Im Jahr 2028 wird mit 150.400 Pensionären das Maximum erreicht, um bis 2050 dann wieder leicht auf 138.000 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 28.500 geben wird, liegt der Wert des Jahres 2050 bereits bei 53.720 – also 3,1 Mal so viel wie im Basisjahr. Das Maximum wird hier im Jahr 2037 mit 63.960 Pensionären, die 80 Jahre und älter sind, erreicht.⁵⁶ Außerdem ist wiederum gut zu sehen, dass die aus der Beamtenpopulation abgeleiteten zukünftigen Versorgungsausgaben kaum etwas mit der Einstellungspolitik zwischen 2009 und 2050 zu tun haben. Sie sind vielmehr determiniert durch die Verbeamtungen vergangener Jahrzehnte.

⁵⁶ 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.

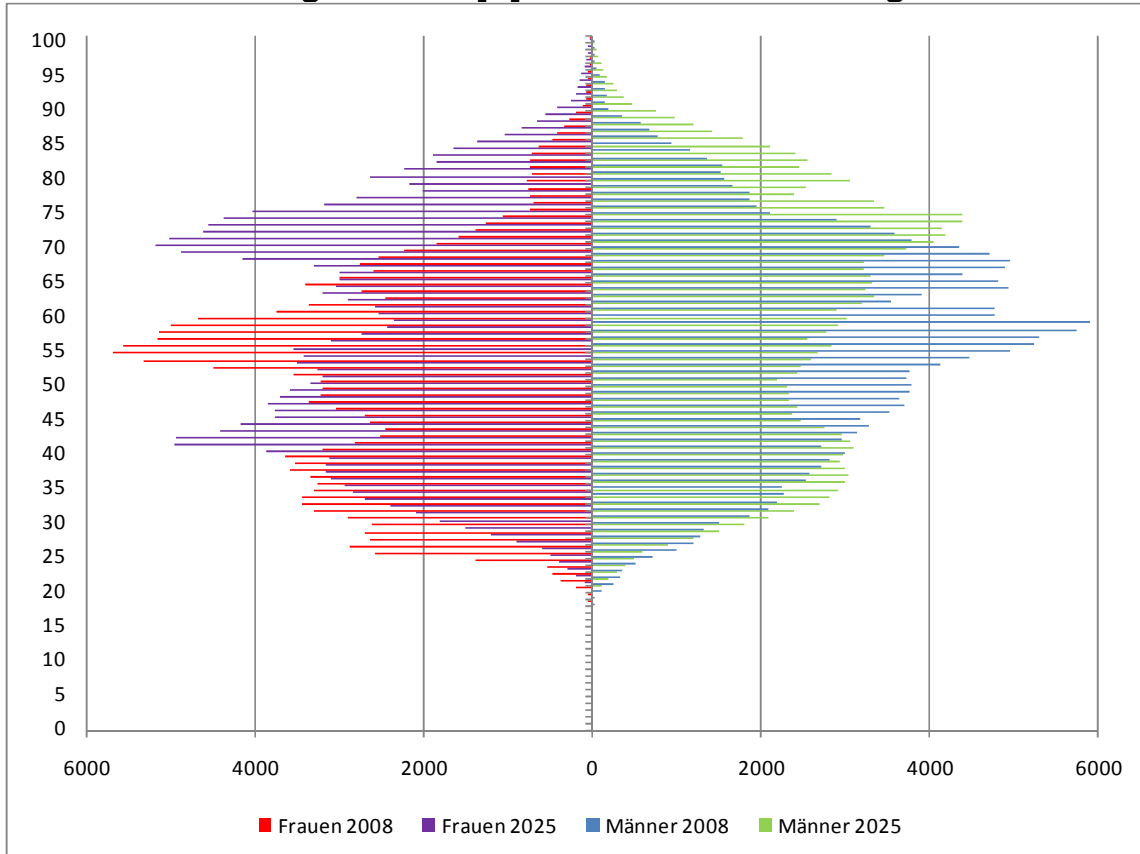
Abbildung 19: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation



Quelle: eigene Berechnung

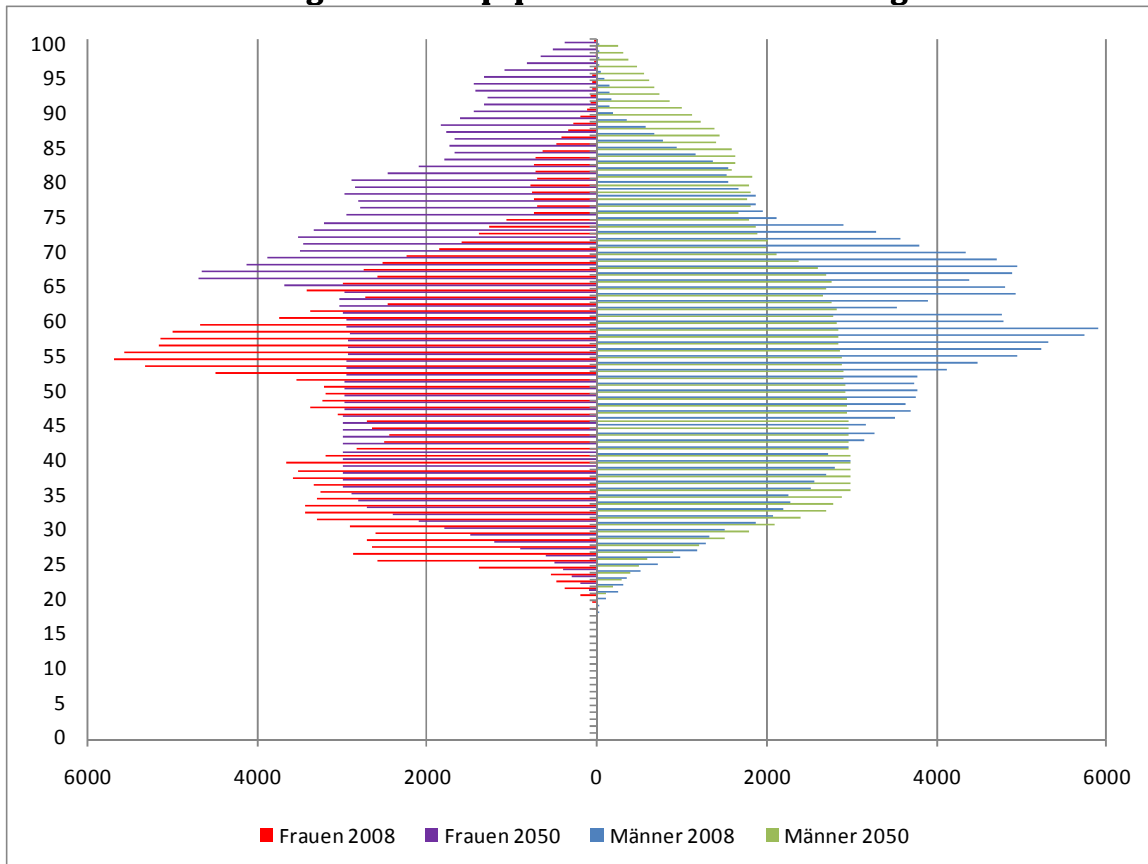
Abbildungen 20 und 21 auf der folgenden Seite veranschaulichen noch einmal die Entwicklung der Altersstruktur der Landesbeamten, indem das Basisjahr 2009 jeweils der Situation im Jahr 2025 bzw. 2050 gegenübergestellt wird. Die Entwicklung der Altersstruktur schlägt sich unmittelbar, wie in Kapitel 4 gezeigt werden wird, in der Höhe der Versorgungsausgaben nieder, die aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind.

Abbildung 20: Beamtenpopulation 2009 und 2025 im Vergleich



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 21: Beamtenpopulation 2009 und 2050 im Vergleich



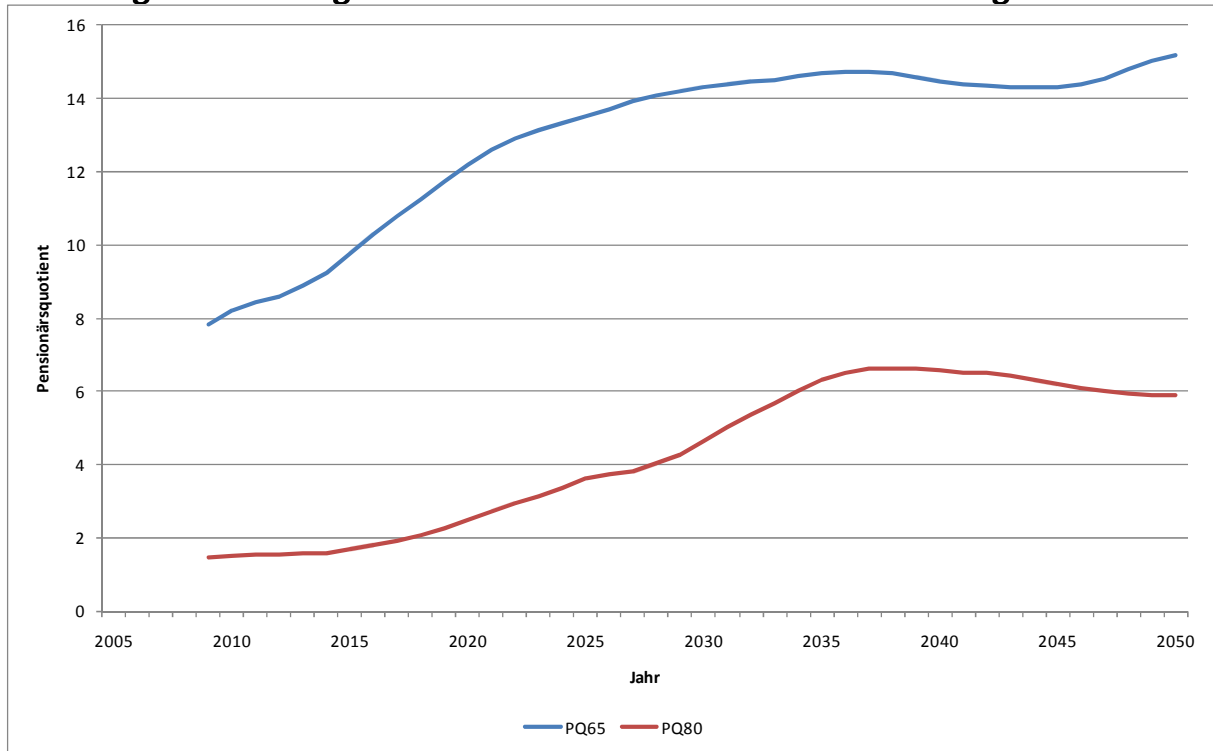
Quelle: eigene Berechnung

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 Nordrhein-Westfalens, die potentiell erwerbstätig sind. Letztgenannte finanzieren im Prinzip mit ihren Steuerzahlungen die Versorgung der Ruhestandsbeamten.⁵⁷ 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 7,8. Auf 1.000 Einwohner Nordrhein-Westfalens in erwerbsfähigem Alter kommen 7,8 Pensionäre. Dieser Wert steigt in den folgenden Jahren stark an und liegt 2025 bereits bei 13,5, um danach bis 2035 auf 14,7 zu wachsen und sich danach auf hohem Niveau zu stabilisieren.⁵⁸ 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 Nordrhein-Westfalens in erwerbsfähigem Alter statistisch 1,5 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre. Dieser Wert wird sich bis 2030 auf 4,7 erhöhen, um sich bis 2037 auf das Maximum von 6,6 zu steigern. Im Vergleich zum Basisjahr bedeutet dies eine Steigerung um den Faktor 4,4. Bei der Entwicklung des Pensionärsquotienten wirken sich zwei Effekte aus. Zum einen erhöht sich, wie gezeigt wurde, die Zahl der Pensionäre. Gleichzeitig sinkt in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2050 aufgrund des demographischen Wandels als Folge konstant niedriger Fertilität die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter von 11,8 auf 9,1 Millionen.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Der Bevölkerungsprojektion für Nordrhein-Westfalen liegt die landeseigene Prognose „Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2008-2030/2050“ zugrunde.

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



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnung

4. Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben unter verschiedenen Reformszenarien

4.1 Methode und Datengrundlage

Die offiziell ausgewiesene Verschuldung Nordrhein-Westfalens in Höhe von aktuell 119,75 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.⁵⁹ Im Folgenden wird die Generationenbilanzierung zur Darstellung der Zahlungsverpflichtungen angewandt, die in Zukunft für die Versorgung der Landesbeamten Nordrhein-Westfalens 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.⁶⁰ 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 Nordrhein-Westfalen bei kaufmännischer Buchführung in seiner Bilanz zurückstellen müsste, um den langfristig

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 Information und Technik Nordrhein-Westfalen 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 Nordrhein-Westfalen lässt sich diese Population nun, wie bereits erläutert, in die Zukunft fortschreiben.⁶¹

Aus Datensätzen des Landesbetriebs für Information und Technik Nordrhein-Westfalen wird dann das geschlechtsspezifische Bestandsprofil der derzeitigen Pensionäre gebildet. Dieses stellt die durchschnittliche, vom Geschlecht abhängige jährliche Pensionszahlung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen 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 Nordrhein-Westfalen 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 Nordrhein-Westfalen

⁶¹ 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 Nordrhein-Westfalen Anwendung, im Rahmen einer Simulationsrechnung wird die Sensitivität der gewonnen Ergebnisse hinsichtlich der angenommenen Lebenserwartung dargestellt.

entnehmen 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 θ multipliziert. θ 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 θ 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 2009 64-Jährigen und der eines im Jahr 2010 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 2009 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 2009 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.⁶²

⁶² Für eine detailliertere Beschreibung und Diskussion der Methode vgl. Heidler et al. (2009).

Abbildung 23: Abbau des Bestandsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre

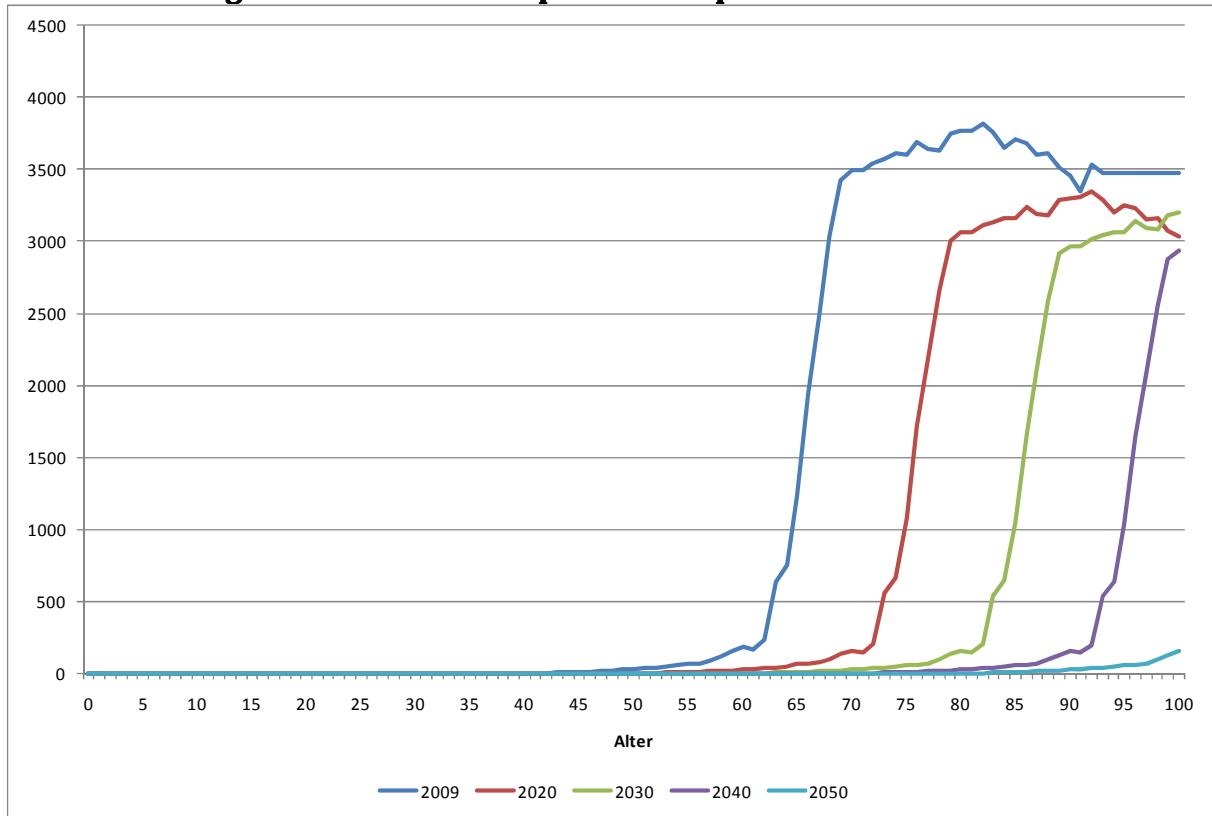
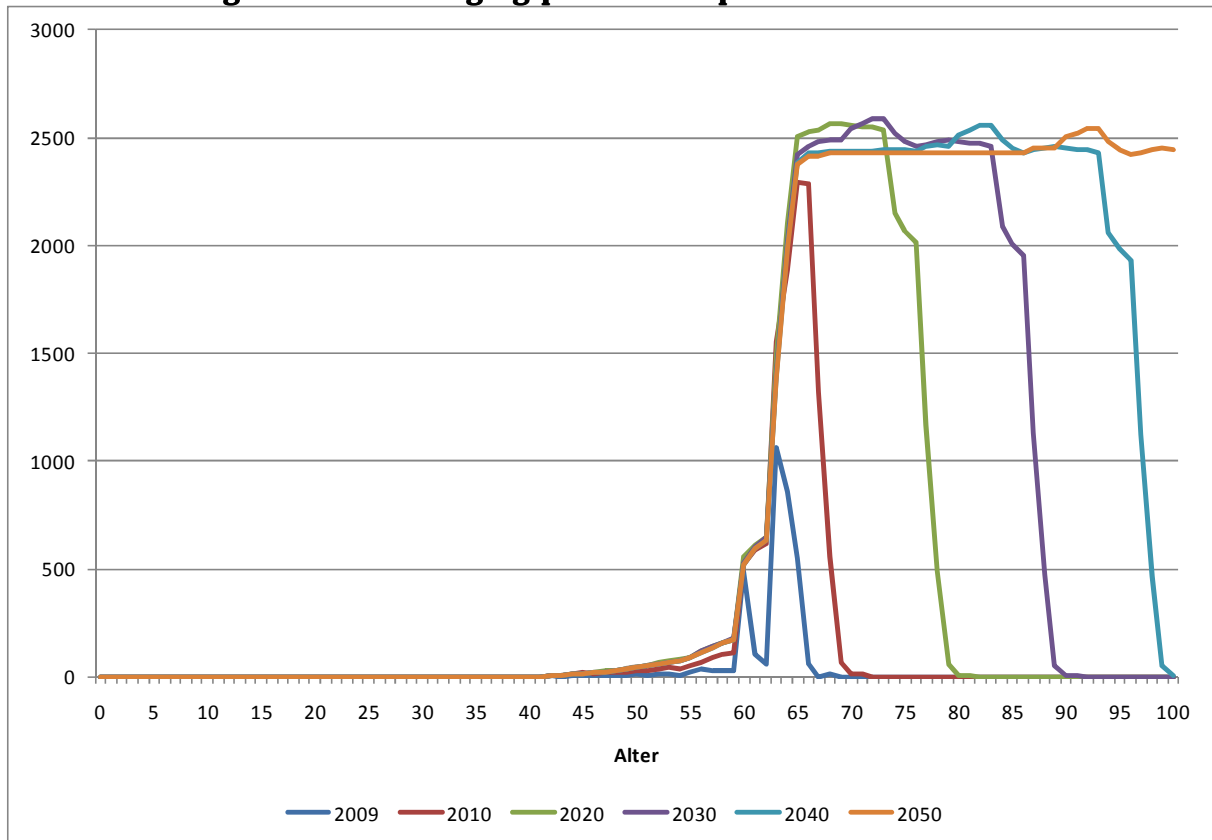


Abbildung 24: Aufbau des Zugangsprofils am Beispiel der männlichen Pensionäre



4.2 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo

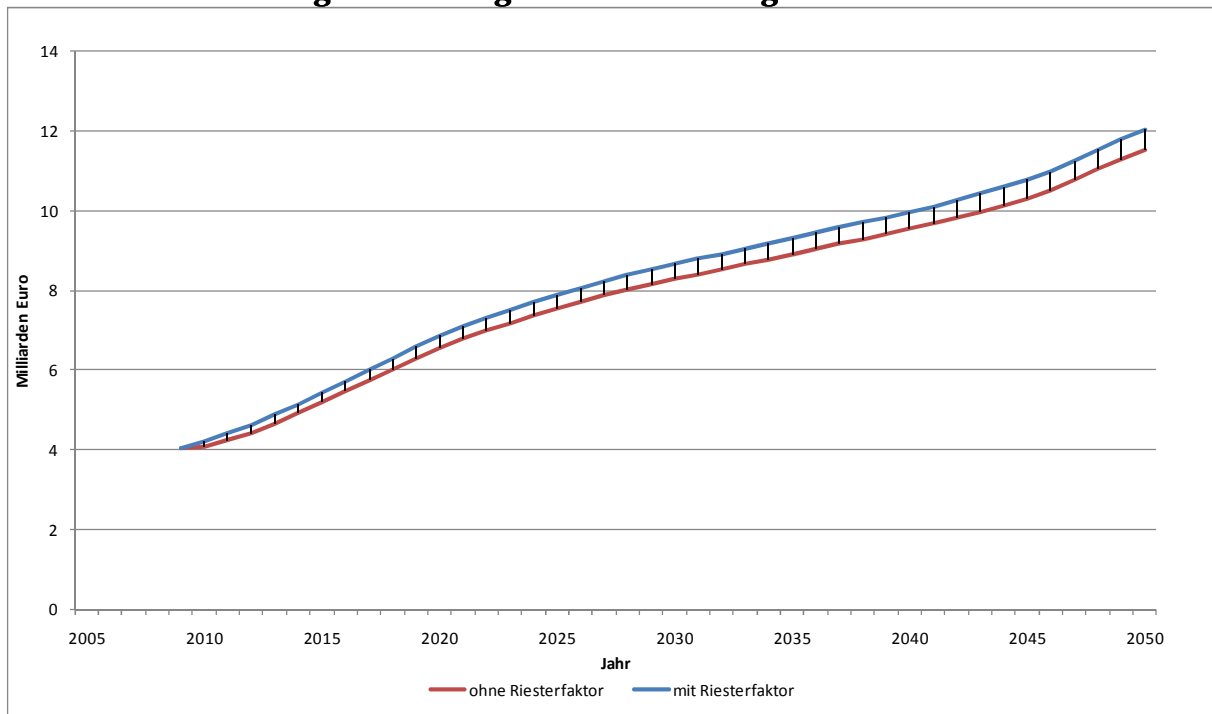
Durch die Übertragung der Riester-Treppe der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Bereich der Beamtenversorgung sinkt, wie eingangs bereits dargestellt, der maximale Ruhegehaltssatz schrittweise von 75 auf 71,75 Prozent und entsprechend auch der jährliche Steigerungsfaktor von 1,875 Prozent auf 1,79375 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 Nordrhein-Westfalen. Im Basisjahr 2009 wurde, wie in Abschnitt 2.4 erläutert, die 5. Stufe der schrittweisen Absenkung des maximalen Ruhegehaltssatzes von 75 auf 71,75 Prozent erreicht. Geht man bezüglich der Entwicklung der Lebenserwartung vom Basisszenario aus und unterstellt eine jährliche Wachstumsrate der Beamtenbesoldung und Pensionen in Höhe von zwei Prozent, einen Zinssatz von drei Prozent sowie eine Aussetzung der weiteren Absenkungsstufen, belief sich der Barwert aller bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben auf 182,6 Mrd. Euro. Vereinfacht gesagt müsste das Land Nordrhein-Westfalen diese Summe in seiner Bilanz als Rückstellung ausweisen, wenn es den für Unternehmen geltenden bilanziellen Vorschriften unterworfen wäre. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden von 4,05 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 12,03 Mrd. Euro im Jahr 2050 ansteigen. Die fortgesetzte Übertragung des Riester-Faktors senkt den Barwert der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen um 4,2 Prozent auf 175,0 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. Berücksichtigt man neben der expliziten Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen am Kreditmarkt in Höhe von 119,75 Mrd. Euro (Stand Dezember 2009) diese zusätzliche implizite Verschuldung in Form schwebender Leistungsversprechen, erhält man eine Gesamtverschuldung in Höhe von 294,75 Mrd. Euro, was 56,5 Prozent des nordrhein-westfälischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) des Jahres 2009 entspricht.

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 Nordrhein-Westfalen 7,54 Mrd. Euro aufwenden müssen, was im Vergleich zum Jahr 2009 beinahe einer Verdopplung entspricht. Auch in den Folgejahren setzt sich das Ausgabenwachstum fort: Im Jahr 2040

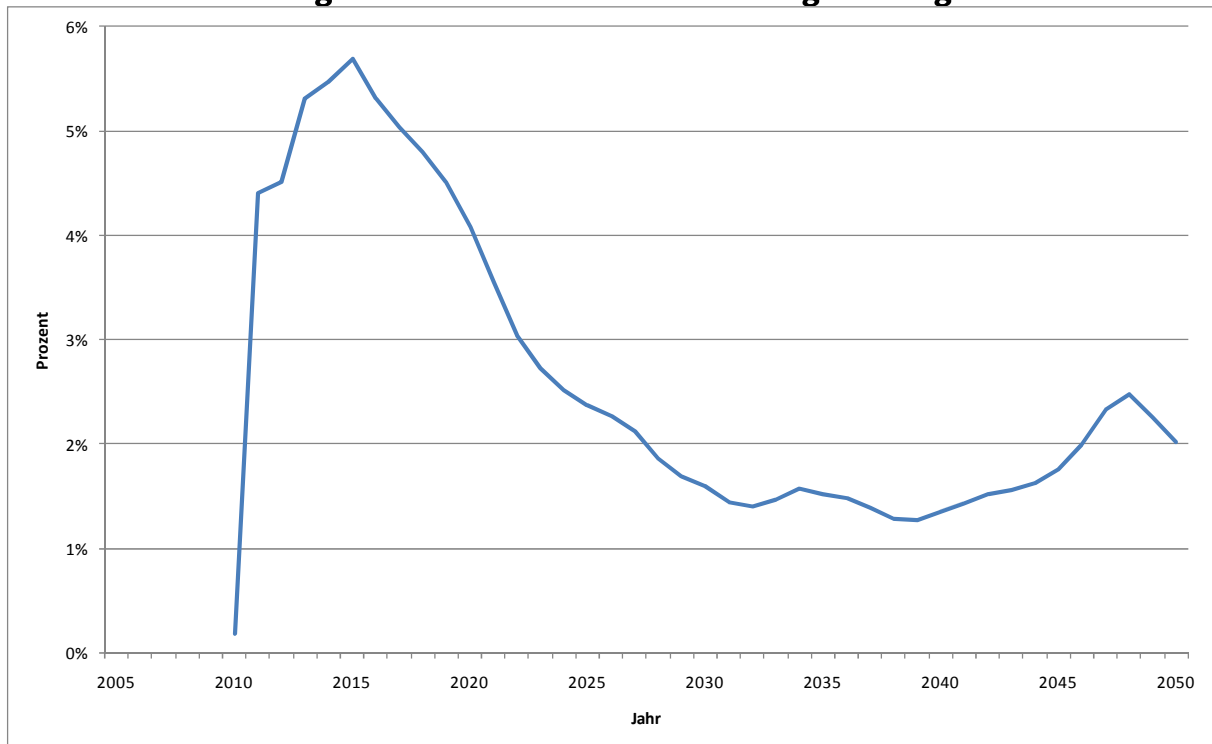
werden bereits 9,53 Mrd. Euro für Ruhegehälter aufzuwenden sein, zehn Jahre später sogar 11,51 Mrd. Euro.

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 2020 auf über vier Prozent p.a. belaufen wird. Das Maximum wird im Jahr 2015 mit einer Wachstumsrate von 5,7 Prozent erreicht. In den Folgejahren sinkt der Wert und bleibt ab 2028 bis zum Jahr 2046 dauerhaft unter zwei Prozent. Bis zum Jahr 2027 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.⁶³

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 „Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts“

⁶³ 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.⁶⁴ Einige Bundesländer sind diesem Beispiel bereits gefolgt, andere diskutieren derzeit die Einführung der „Pension mit 67“. Nordrhein-Westfalen erhöhte analog zur gesetzlichen Rentenversicherung zum 1. Januar 2010 die Regelaltersgrenze auf 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 als die Gesamtbevölkerung. Daher müsste eigentlich, um tatsächlich eine wirkungsgleiche Übertragung zu erreichen, die Regelaltersgrenze auf 68 Jahre erhöht werden.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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 Nordrhein-Westfalens verringert sich durch diese Maßnahme von 175,0 Mrd. Euro auf 170,9 Mrd. Euro, was einem Rückgang um 2,3 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 2017 liegen die jährlich eingesparten Ruhegehälter unter 20 Mio. Euro, bis zum Jahr 2025 unter der 100-Mio.-Euro-Grenze. Die begrenzte Wirkung lässt sich damit begründen, dass ausschließlich neue Pensionäre von der Erhöhung der Altersgrenze betroffen sind und diese schrittweise eingeführt wird. Die Bestandspensionäre bleiben davon unberührt. Hinzu kommt, dass besonders die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die im Basisjahr 2009 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

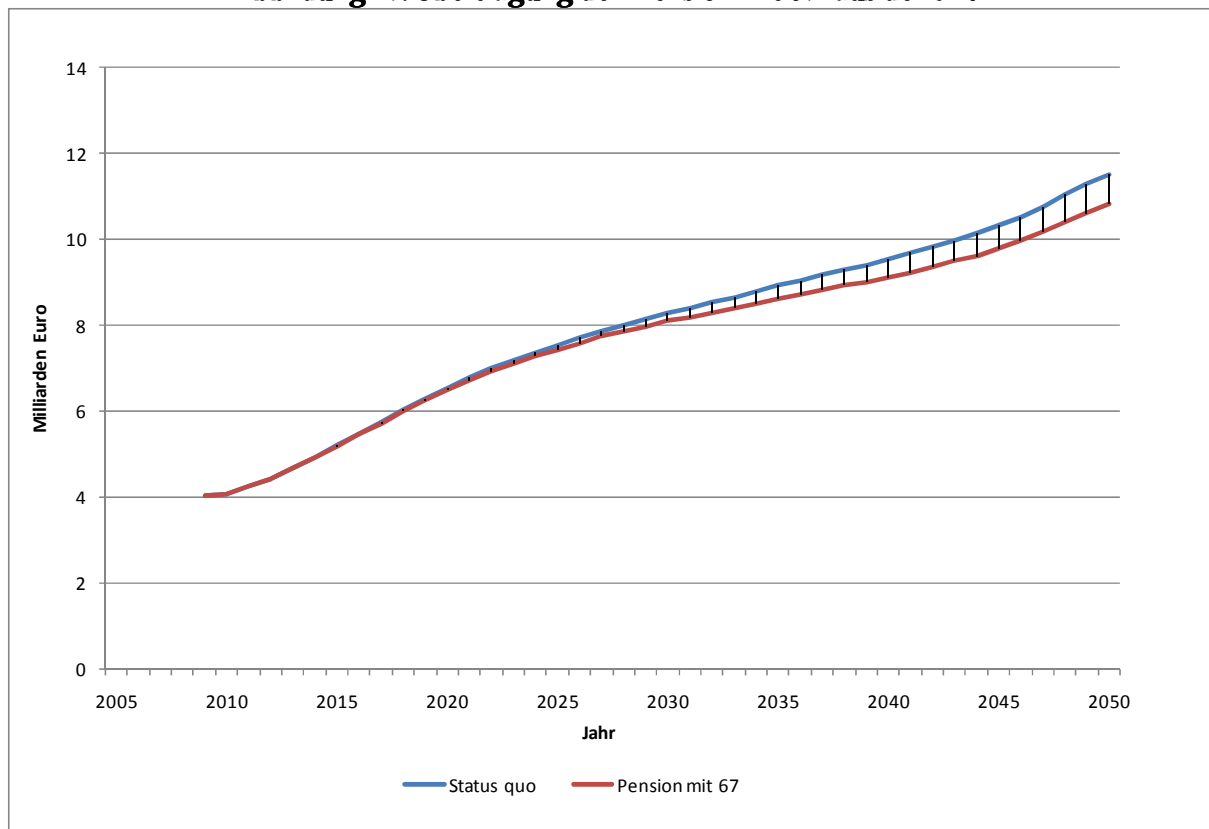
⁶⁴ Vgl. § 51 Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG).

⁶⁵ Vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 335.

⁶⁶ Zur Berechnung der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt in der gesetzlichen Rentenversicherung vgl. Börsch-Supan (2004). Eine Analyse der Angemessenheit der Versorgungsabschläge auf Beamtenpensionen bei vorzeitigem Pensionierung findet sich bei Nguyen und Osygus-Axt (2005).

immer mehr Pensionäre relevant geworden ist, kommt die volle Entlastungswirkung zum Tragen. Im Jahr 2033 wird erstmals die Grenze von 250 Mio. Euro überschritten. Sieben Jahre später beträgt der Effekt der „Pension mit 67“ über 410,6 Mio. Euro und erhöht sich auf über 678 Mio. Euro im Jahr 2050. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden statt 11,51 dann 10,83 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

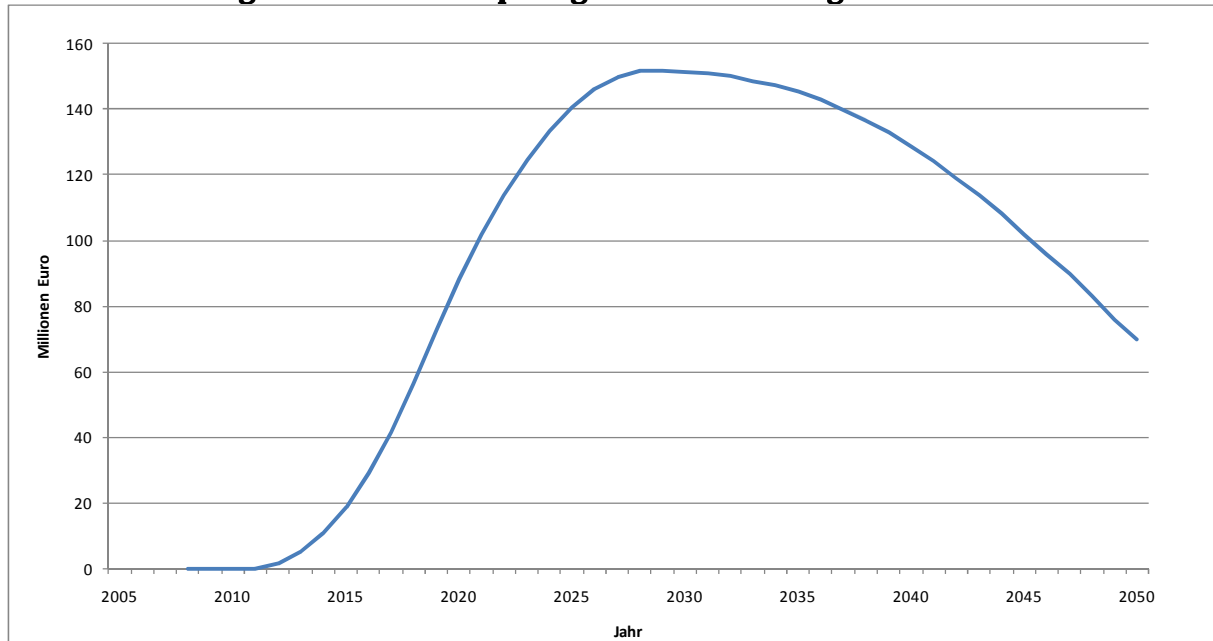
Jahrgang	Anhebung in Monaten	Altersgrenze	
		Jahr	Monat
1947	3	65	3
1948	3	65	6
1949	3	65	9
1950	3	66	0
1951	3	66	3
1952	3	66	6
1953	3	66	9
1954	3	67	0

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 170,9 Mrd. Euro im Szenario der Pension mit 67 bis 2029 auf 168,8 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 56,1 Mio. Euro belaufen. Es folgt ein starker Anstieg, bis im Jahr 2029 mit 151,7 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 versterben. 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 70 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.⁶⁷ 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 Entgeltpunktes, abhängig von dem Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern. Dabei fließt aber nicht die tatsächliche Anzahl ein, sondern das Verhältnis von Äquivalenzrentnern (ÄR) zu Äquivalenzbeitragszahlern (ÄBE). Die ÄR werden berechnet, indem man das Gesamrentenvolumen durch den Zahlbetrag einer

⁶⁷ 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.⁶⁸ Aufgrund dieser Konstruktion des Nachhaltigkeitsfaktors wirkt sich sowohl die demographische wie auch konjunkturelle Entwicklung auf die Berechnung des aktuellen Rentenwertes aus. Steigt (sinkt) die Anzahl 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, als 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 α ist ein Gewichtungssparameter, der die Belastungen der demographischen Veränderung zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufteilt.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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

⁶⁸ Vgl. Sachverständigenrat (2006), S. 244.

⁶⁹ 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 α einen Wert von 0,25.

⁷⁰ 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.⁷¹ 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:

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

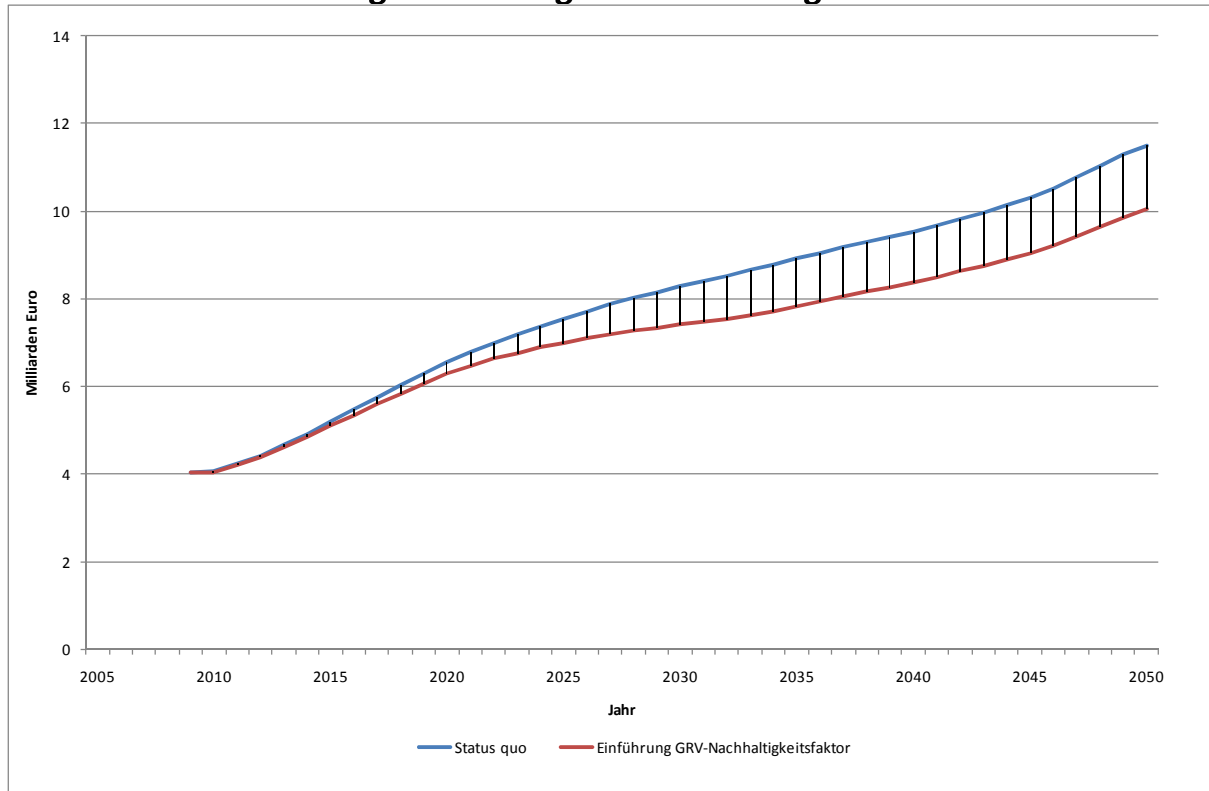
g_t bezeichnet hier die Wachstumsrate der Bezüge und Pensionen im Jahr t , NHF_t ist der Wert, den der Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr t annimmt. Dies führt dazu, dass sich das tatsächliche Versorgungsniveau der Beamten im Ruhestand, das aktuell noch bei 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge liegt, im Lauf der Jahre verringert.⁷² Ausgehend vom Basisszenario würde sich durch den Nachhaltigkeitsfaktor der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltszahlungen von 175,0 Mrd. Euro auf 161,1 Mrd. Euro reduzieren, ein Rückgang um 7,9 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 6,55 Mrd. Euro auf 6,29 Mrd. Euro. In den Folgejahren steigt der Unterschied stark an. Im Jahr 2030 sinken die Aufwendungen von 8,28 Mrd. Euro auf 7,41 Mrd. Euro. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 (2050) betragen in diesem Szenario statt 9,53 (11,51) Mrd. Euro nun 8,38 (10,04) Mrd. Euro.

⁷¹ Vgl. Drucksache 15/5672 des Deutschen Bundestags.

⁷² Diese Darstellung ist leicht vereinfacht. In vollständiger Form müsse die Formel lauten:

$$Pension_t = Ruhegehaltssatz \times Ruhegehaltsfähige \text{ Bezüge}_{t-1} \times g_t.$$

Abbildung 29: Einführung des GRV-Nachhaltigkeitsfaktors



Quelle: eigene Berechnung

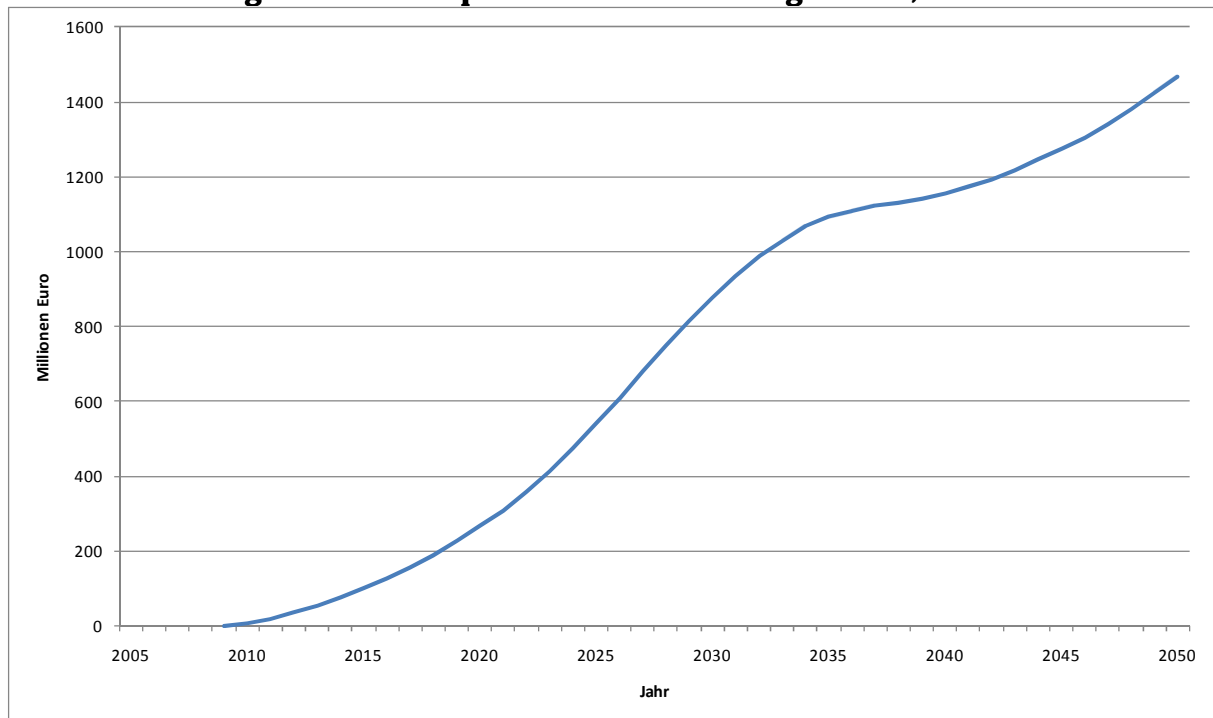
Die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Beamtenversorgung hat damit eine deutliche Dämpfungswirkung auf die Entwicklung der zukünftigen jährlichen Ruhegehaltszahlungen. Im Gegensatz zur „Pension mit 67“ sind vom Nachhaltigkeitsfaktor nicht nur die Zugangspensionäre betroffen, sondern auch die Beamten, die sich bereits im Ruhestand befinden.⁷³ 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 29 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 2015 wird erstmals die Marke von 100 Mio. Euro überschritten, zehn Jahre später sind es schon

⁷³ 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.

538,5 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2030 belaufen sich die Entlastungen auf jährlich über 877,6 Mio. Euro, drei Jahre später wird die Milliardengrenze überwunden. Die jährliche Einsparung erhöht sich bis 2050 weiter auf 1,47 Mrd. Euro, wenn auch ab 2035 mit geringerer 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 Äquivalenzrentnem 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 des Rentnerquotienten nun die Entwicklung des Verhältnisses aus Pensionären und nach ihrer Zahllast gewichteten Einkommensteuerzahlern im Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt wird. Formal ausgedrückt:

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

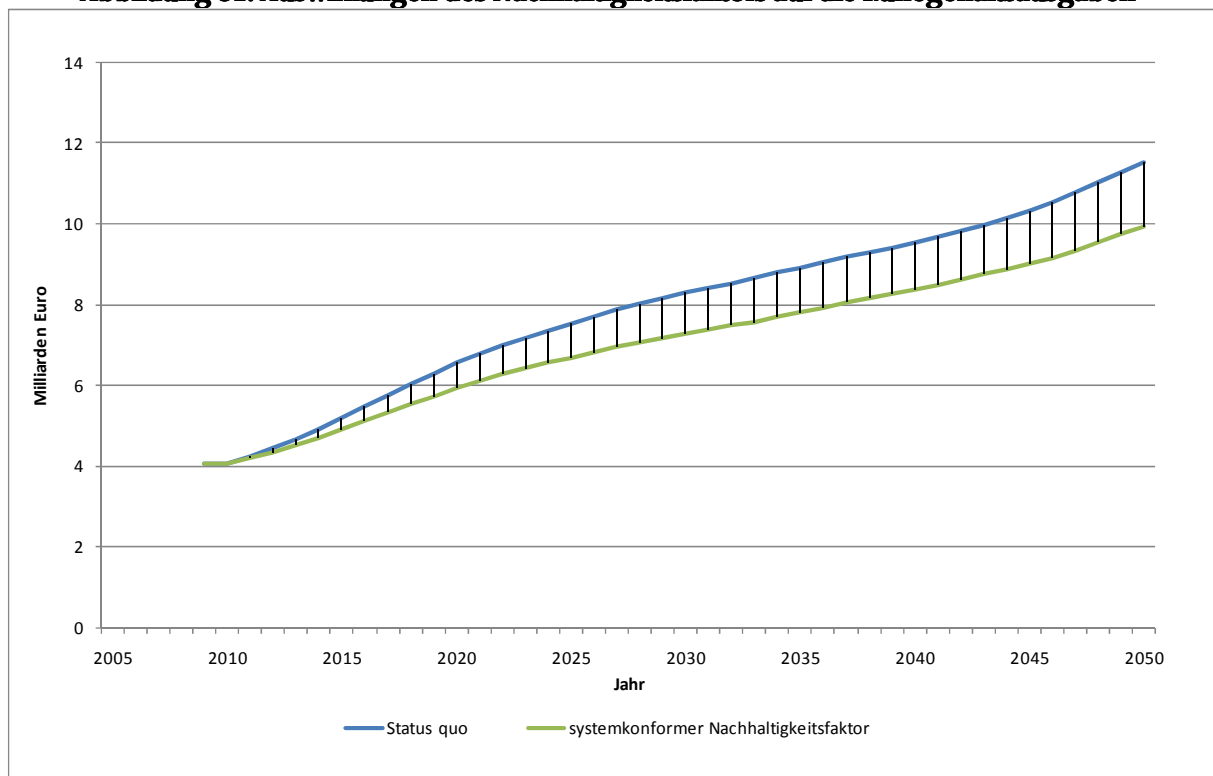
P_{t-1} ist dabei die Anzahl der Pensionäre im Jahr $t - 1$, EZ_{t-1} die nach der Zahllast gewichteten Einkommensteuerzahler. α ist wiederum ein Gewichtungsparemeter, der darüber bestimmt, wie sich die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einer steigenden Anzahl von Pensionären und einer durch 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 α den Wert eins annimmt, werden die Ruhegehaltsempfänger dagegen voll herangezogen, die Veränderung des Verhältnisses schlägt sich auf sie nieder. Analog zur gesetzlichen Rentenversicherung könnte festgelegt werden, dass die Pensionen nicht sinken, sondern nur in ihrem Anstieg gedämpft werden dürfen. Für den Fall, dass der Nachhaltigkeitsfaktor die Wachstumsrate g betragsmäßig übersteigt, könnte die Pensionskürzung ausgesetzt und in Jahren mit positivem Wachstum nachgeholt werden.⁷⁴

Durch die Einführung des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors würde der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben im Basisszenario von 175,0 Mrd. Euro auf 157,6 Mrd. Euro sinken, ein deutlicher Rückgang um 9,9 Prozent. Die Entlastungswirkung setzt sehr schnell ein. Wie Abbildung 31 zeigt, verringern sich für das Jahr 2020 (2030) die jährlichen Ruhegehaltsausgaben von 6,55 (8,28) Mrd. Euro auf 5,93 (7,28) Mrd. Euro – eine Einsparung von 622,5 Mio. Euro bzw. 1,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2040

⁷⁴ 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.

liegt die Entlastung bei 1,17 Mrd. Euro: statt 9,53 Mrd. Euro müssen 8,36 Mrd. Euro aufgewendet werden. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor senkt für das Jahr 2050 die Ruhegehaltsausgaben von 11,51 Mrd. Euro auf 9,94 Mrd. Euro. Die jährliche prozentuale Dämpfung des Anstiegs liegt ab dem Jahr 2022 dauerhaft über zehn Prozent, ab 2030 sogar dauerhaft bei über 12 Prozent. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor sorgt damit für eine langfristige deutliche Entlastung des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts.

Abbildung 31: Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Ruhegehaltsausgaben



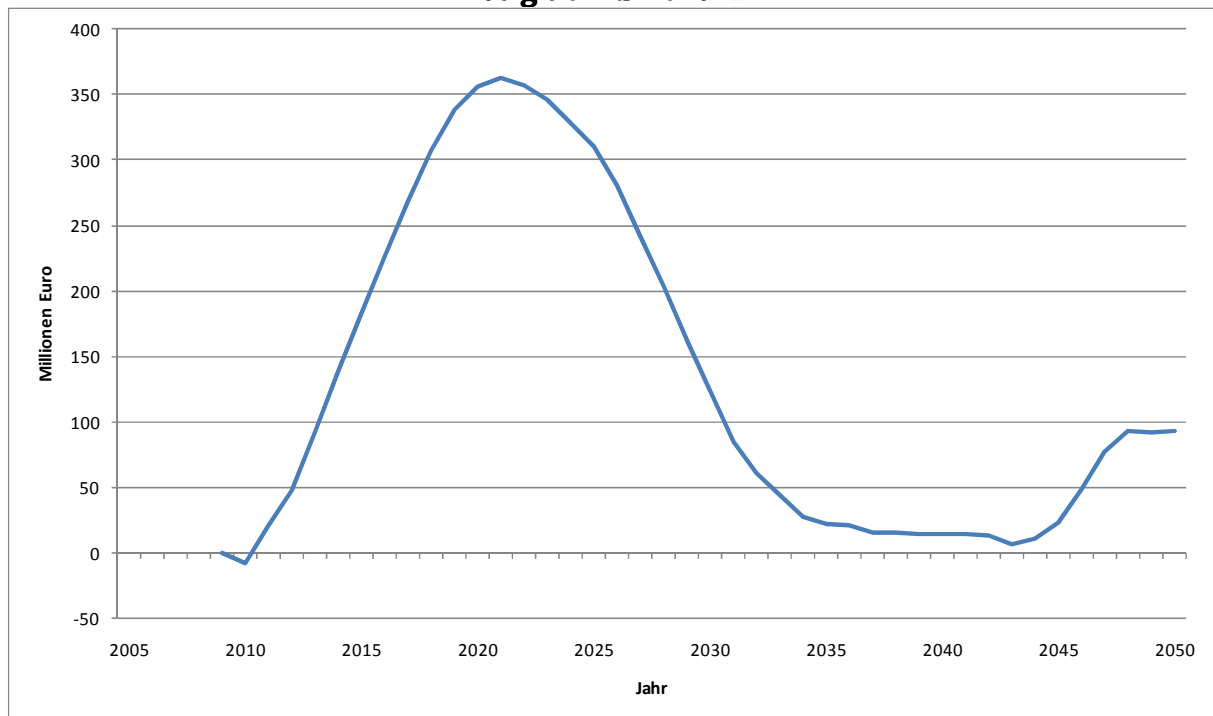
Quelle: eigene Berechnung

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 2013 und 2030 statt. Die zusätzliche jährliche Ausgabendämpfung liegt zunächst bei 91,6 Mio. Euro, wächst im Jahr 2021 auf ein Maximum von 362,5 Mio. Euro an und ist dann rückläufig, um dann bis zum Jahr 2031 wieder auf 85,8 Mio. Euro zurückzugehen. Die jährliche Entlastungswirkung sinkt weiter, was auf die Altersstruktur der Pensionäre im Verhältnis zur demographischen Entwicklung Nordrhein-Westfalens zurückzuführen ist. Im Jahr 2035 beläuft sich die Einsparung auf 22

Mio. Euro und erreicht 2043 mit 6,5 Mio. Euro das Minimum. Danach kommt es wieder zu einem Anstieg auf bis zu 93,1 Mio. Euro im Jahr 2050.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der auf das System der Beamtenversorgung abgestimmte Nachhaltigkeitsfaktor damit im Vergleich zum Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung besonders in den Jahren zwischen 2013 und 2030, in denen die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Pension gehen, für zusätzliche Entlastung beim Anstieg der Ruhegehaltsausgaben sorgt.

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



Quelle: eigene Berechnung

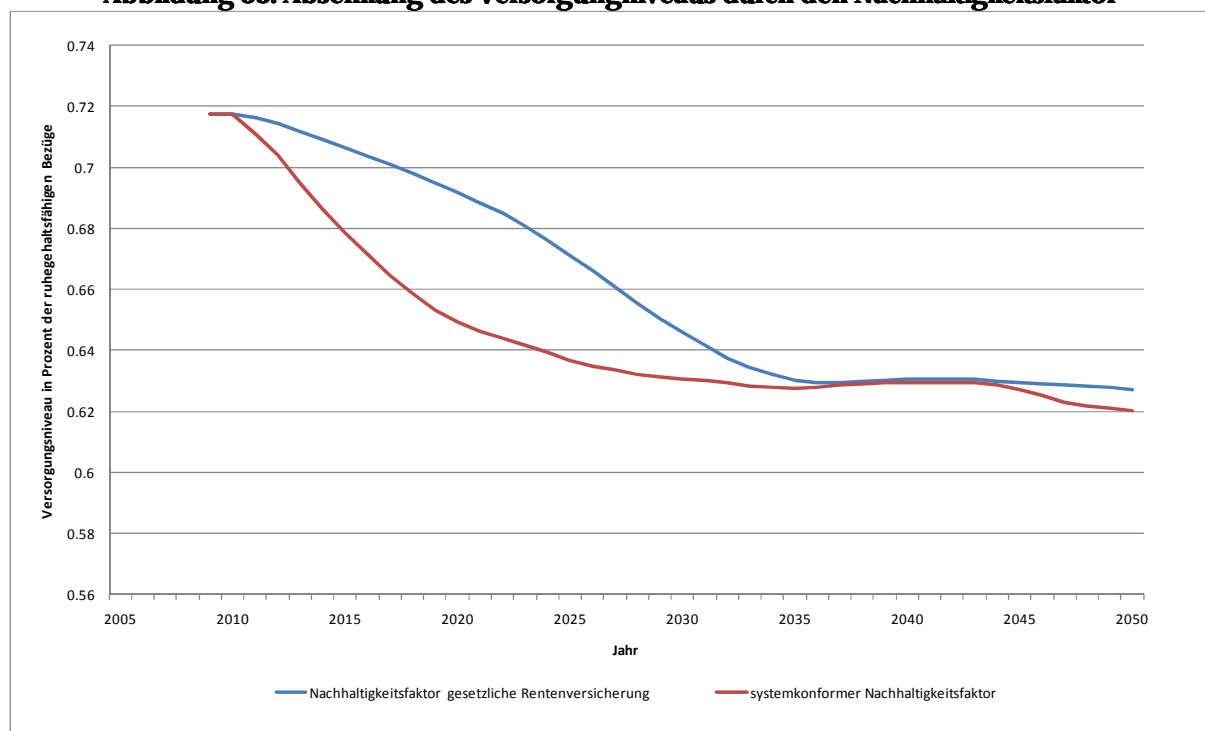
4.5 Auswirkung des NHF auf die Versorgungshöhe

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 2032 erstmals erreicht. Bis zu diesem Zeitpunkt verläuft der Rückgang mehr oder weniger linear.

Der Wert des Jahres 2050 liegt bei 62,7 Prozent. 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 62 Prozent der ruhegehaltstfähigen Bezüge. Die Absenkung vollzieht sich außerdem deutlich schneller. Die größte Differenz ergibt sich im Jahr 2020 und liegt bei 4,2 Prozentpunkten. Während die GRV-Variante ein Level von 69,1 Prozent ergibt, führt der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor zu einem Wert von 64,9 Prozent. Die exponentielle Abnahme des Versorgungsniveaus ergibt sich unmittelbar aus der Konzeption des systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors. Gerade in den Jahren, in denen die kohortenstarken Beamtenjahrgänge der im Basisjahr über 50-Jährigen in den Ruhestand eintreten und somit die Pensionslawine ins Rollen bringt, sorgt er für zusätzliche Entlastung. Dann nämlich verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Pensionären und Einkommensteuerzahlern. Die systemkonforme Variante des Nachhaltigkeitsfaktors führt dann entsprechend zu einem deutlichen Rückgang des Bruttoversorgungs niveaus. Langfristig gleichen sich beide Varianten des Nachhaltigkeitsfaktors einander wieder an.

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 gesetzlichen Rentenversicherung 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 Leistungsbeziehern (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 dort Ausbildungszeiten an Hochschulen 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 wäre primär für Beamten des gehobenen und höheren Dienstes relevant. Den maximalen Ruhegehaltssatz in Höhe von 71,75 Prozent erreicht man nach 40 Dienstjahren.⁷⁵ 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.⁷⁶

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

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

⁷⁶ Zum Eintrittsalter in den einzelnen Laufbahngruppen vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 335.

Wegfall der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten für einen Beamten im Durchschnitt mit einem Verlust ruhegehaltstfähiger Zeiten einhergeht, der durch den Parameter δ repräsentiert wird. $\delta = 1$ würde demnach bedeuten, dass der Wegfall der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten dazu führt, dass sich der maximale Ruhegehaltssatz eines durchschnittlichen Beamten in Höhe von 71,75 Prozent um den Steigerungswert eines Jahres (1,7935 Prozent) verringert. Tabelle 6 gibt die Barwerte der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben für verschiedene Werte von δ an.

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

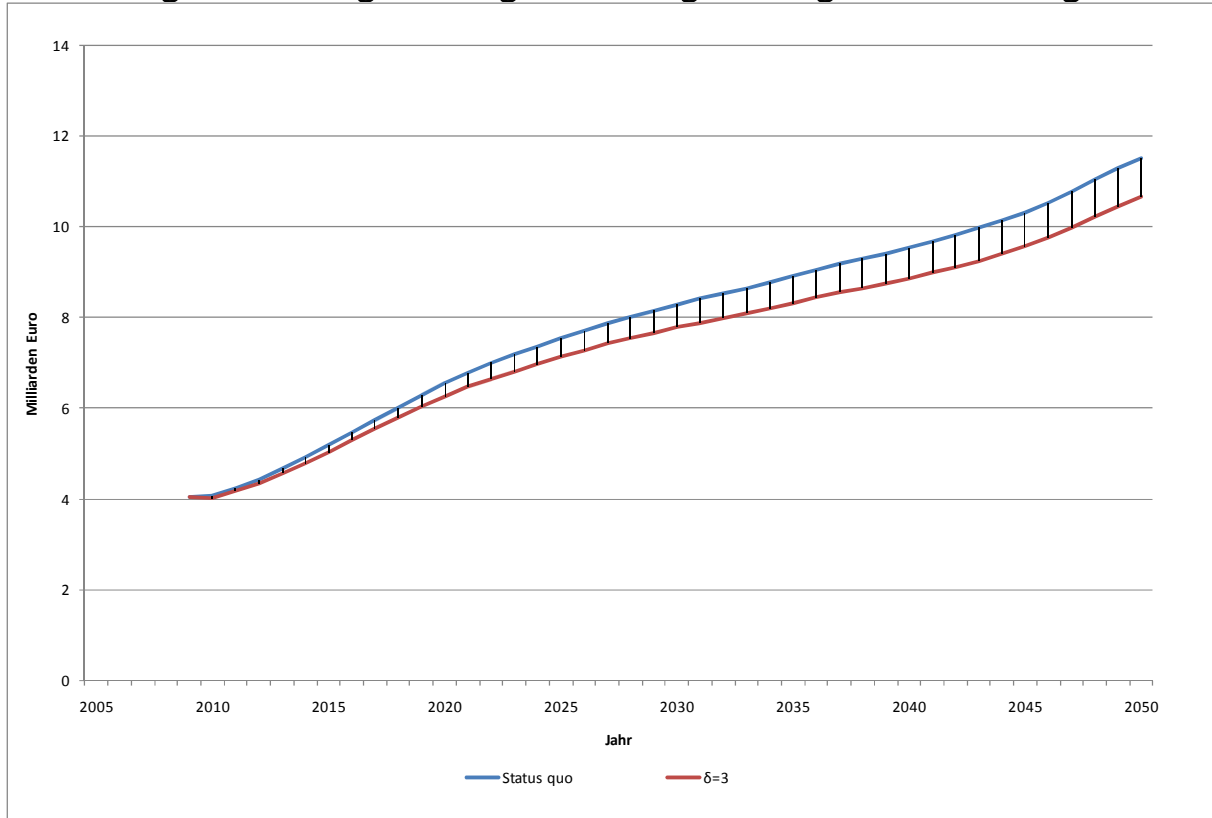
	$\delta = 0$	$\delta = 0,25$	$\delta = 0,5$	$\delta = 0,75$	$\delta = 1$	$\delta = 1,5$	$\delta = 2$	$\delta = 2,5$	$\delta = 3$
Barwert	175,0 Mrd.	174,2 Mrd.	173,4 Mrd.	172,6 Mrd.	171,9 Mrd.	170,3 Mrd.	168,7 Mrd.	167,2 Mrd.	165,6 Mrd.
Δ		-0,46 %	-0,91%	-1,37%	-1,77%	-2,69%	-3,60%	-4,46%	-5,37%

Quelle: eigene Berechnung

Für den Fall, dass sich die Abschaffung der Ruhegehaltstfähigkeit der Ausbildungszeiten auch tatsächlich in voller Höhe auf alle Beamte auswirkt, würde dies eine Verringerung des Barwerts von 175,0 Mrd. Euro auf 165,6 Mrd. Euro bewirken. Die Entlastungswirkung würde sich damit auf maximal 5,37 Prozent belaufen. Aufgrund der Struktur der Laufbahngruppen ist aber eher $\delta \in]0; 1,5]$ realistisch, was bedeutet, dass der Parameter δ in seiner Wirkungsweise Werten zwischen 0 und 1,5 entspricht. Das Einsparvolumen liegt damit bei maximal 2,69 Prozent und ergibt als obere Grenze einen Barwert von 170,3 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 δ von 0,658 führen. Der Barwert der zukünftigen Ruhegehaltsausgaben würde sich auf 172,9 Mrd. Euro verringern, ein Rückgang um 1,2 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.

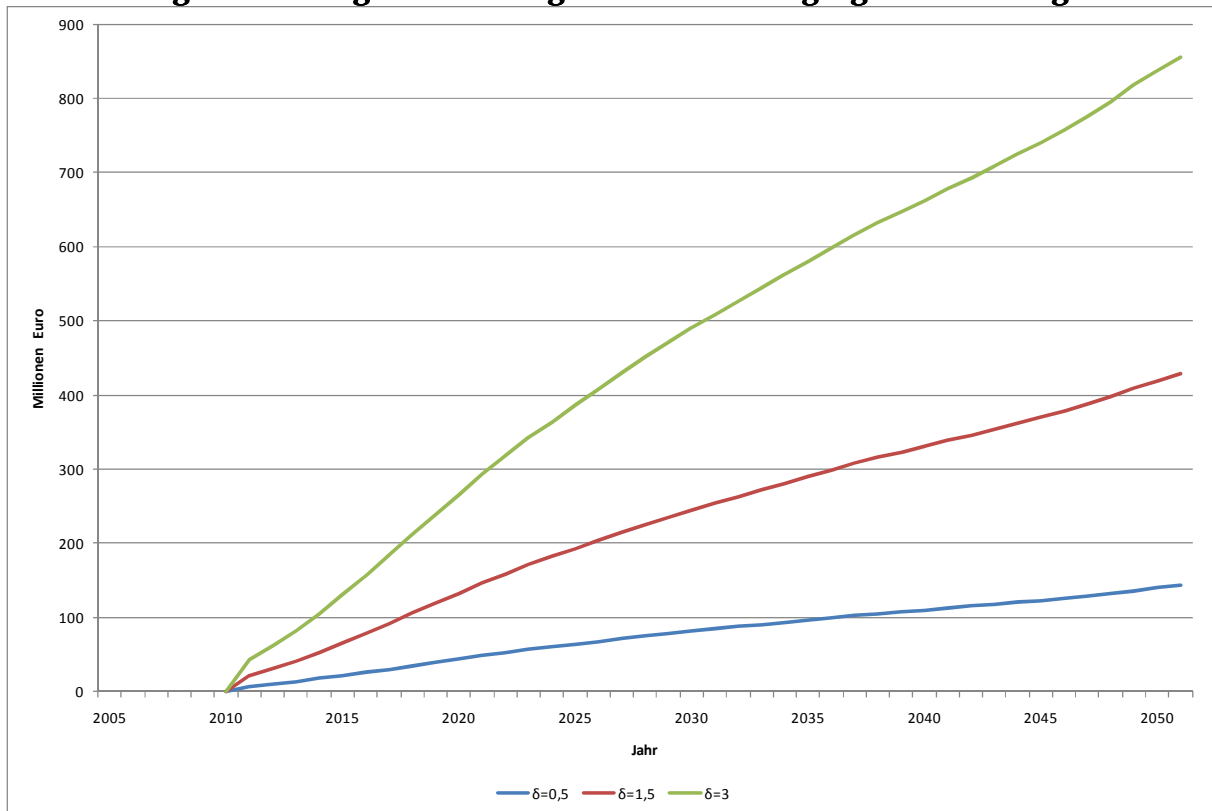
Aufschlussreicher sind die jährlichen Einspareffekte verschiedener Werte von δ , die Abbildung 35 beispielhaft aufzeigt. Geht man davon aus, dass δ in seiner Wirkung die Werte $[0,5; 1,5; 3]$ annimmt, schwanken die Werte für das Jahr 2015 (2030) zwischen 26,2 Mio. Euro und 157,1 Mio. Euro (84,8 Mio. Euro und 508,6 Mio. Euro). Im Jahr 2040 würde die obere Grenze (im Fall $\delta = 3$) bei 677,2 Mio. Euro liegen, für 2050 bei 856,0 Mio. Euro. Für $\delta = 0,5$ würden sich in den beiden letztgenannten Jahren dagegen Einsparungen in Höhe von 112,9 Mio. Euro bzw. 143,0 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

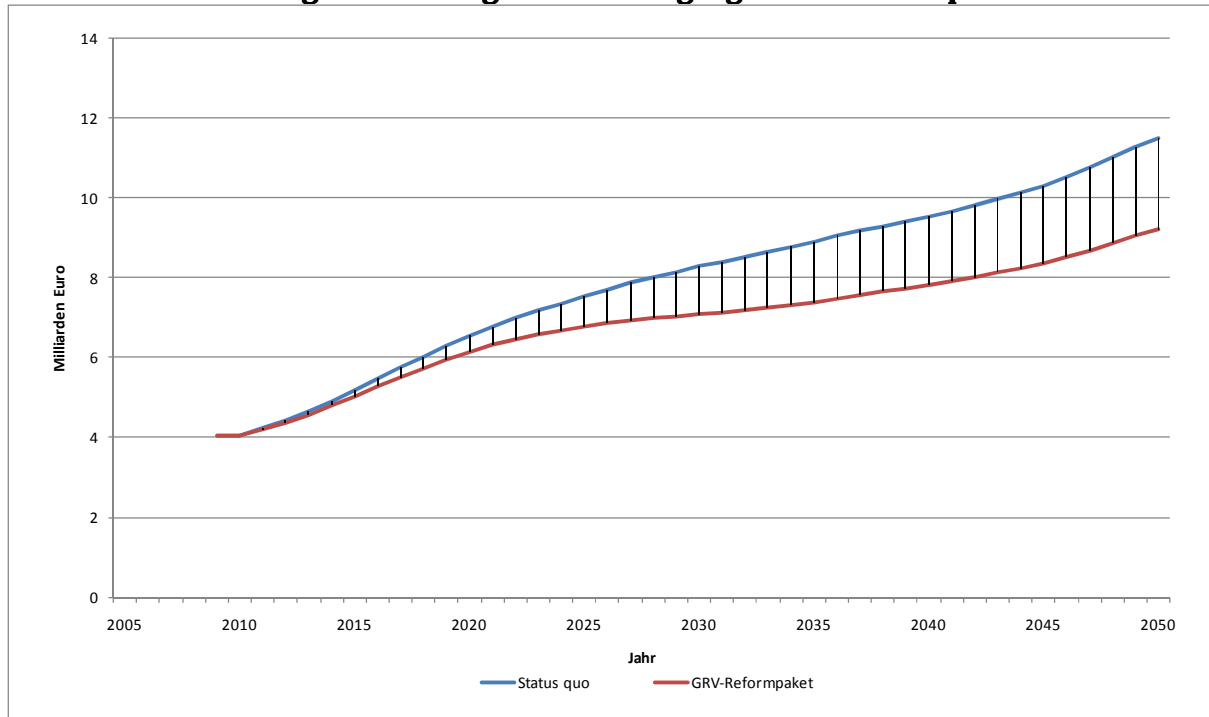
4.7 Die Reformpakete im Vergleich

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.⁷⁷

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 Nordrhein-Westfalen anfallenden Ruhegehaltsausgaben im Status quo 175,0 Mrd. Euro. Eine unmittelbare Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits implementierten Reformen, würde den Barwert auf 154,8 Mrd. Euro verringern und damit zu einer Entlastung in Höhe von 11,5 Prozent führen. Am wirksamsten erweist sich der Nachhaltigkeitsfaktor, der allein zu einem Rückgang des Barwertes um 7,9 Prozent führt. Die „Pension mit 67“ ergibt isoliert betrachtet ein Einsparvolumen von 2,3 Prozent, der Wegfall der Ausbildungszeiten mit der angenommenen Wirkung entlastet um 2,2 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.

⁷⁷ Hier wird von dem Fall $\delta = 1$ ausgegangen.

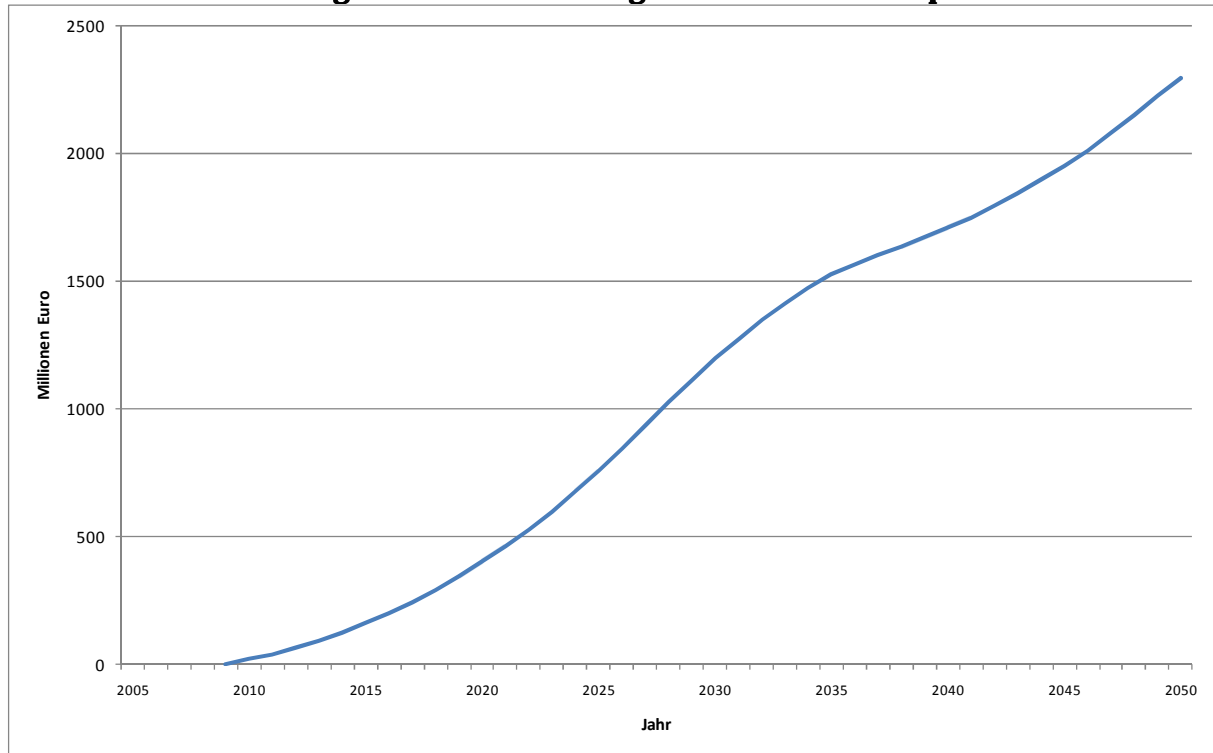
Abbildung 36: Entlastung durch Übertragung des GRV-Reformpakets



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 6,55 (8,28) Mrd. Euro nun 6,15 (7,09) Mrd. Euro aufgewendet werden. Die Ersparnis liegt damit bei 6,1 (14,4) Prozent. Die Entlastungswirkung nimmt in der Folge stark zu. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 verringern sich um 17,9 Prozent von 9,53 Mrd. Euro auf 7,83 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 muss das Land Nordrhein-Westfalen statt 11,51 Mrd. Euro im Status quo 9,21 Mrd. Euro ausgeben, insgesamt also 19,9 Prozent oder knapp 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 402,6 Mio. Euro (1,2 Mrd. Euro) betragen. Im Jahr 2040 wären es sogar 1,83 Mrd. Euro, für das Jahr 2050 liegt die Einsparung bei 2,3 Mrd. Euro.

Abbildung 37: Jährliche Entlastung durch das GRV-Reformpaket



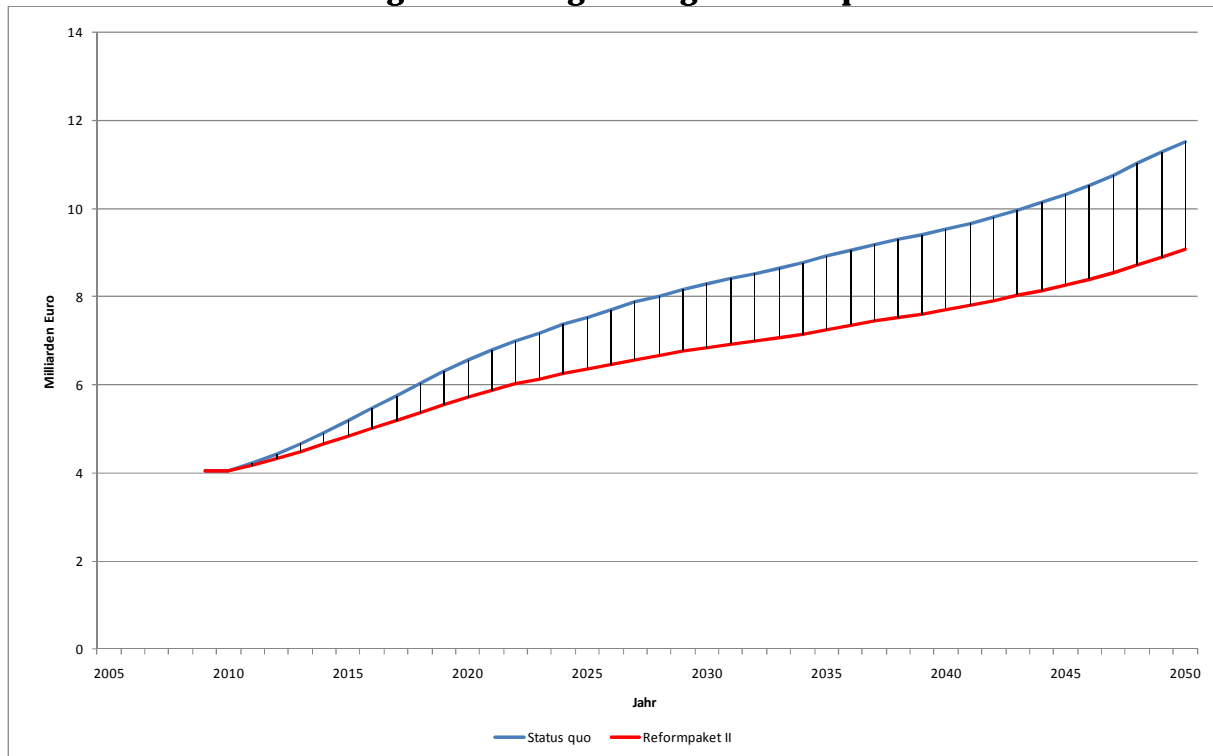
Quelle: eigene Berechnung

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 2009 um den Faktor 1,52 (1,75) erhöhen. Im Jahr 2040 betragen sie 193 Prozent des 2009er Wertes, 2050 sogar 227 Prozent. Im Status quo, ohne Übertragung der Reformen, wären es 2040 235 Prozent und 2050 dann 284 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 14,5 Prozent von 175,0 Mrd. Euro auf 149,6 Mrd. Euro. Der systemkonforme Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Quotienten aus Pensionären und Einkommensteuerzahlern abbildet, sorgt isoliert betrachtet für eine Senkung um 9,9 Prozent. Die beschleunigte Einführung der „Pension mit 67“ verringert ceteris paribus den Barwert um 3,5 Prozent, die Wirkung des Wegfalls der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten bleibt unverändert bei 1,7 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 Nordrhein-Westfalen bei

Inkrafttreten dieses Reformpaketes statt 6,55 (8,28) Mrd. Euro noch 5,72 (6,84) Mrd. Euro aufwenden, was einer Entlastung von 12,7 (17,4) Prozent entspricht. Die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2040 sinken um 19,2 Prozent von 9,53 Mrd. Euro im Ausgangsszenario auf 7,70 Mrd. Euro. Für 2050 ergibt sich ein Rückgang von 21,1 Prozent, statt 11,51 Mrd. Euro sind für Pensionen 9,07 Mrd. Euro aufzubringen.

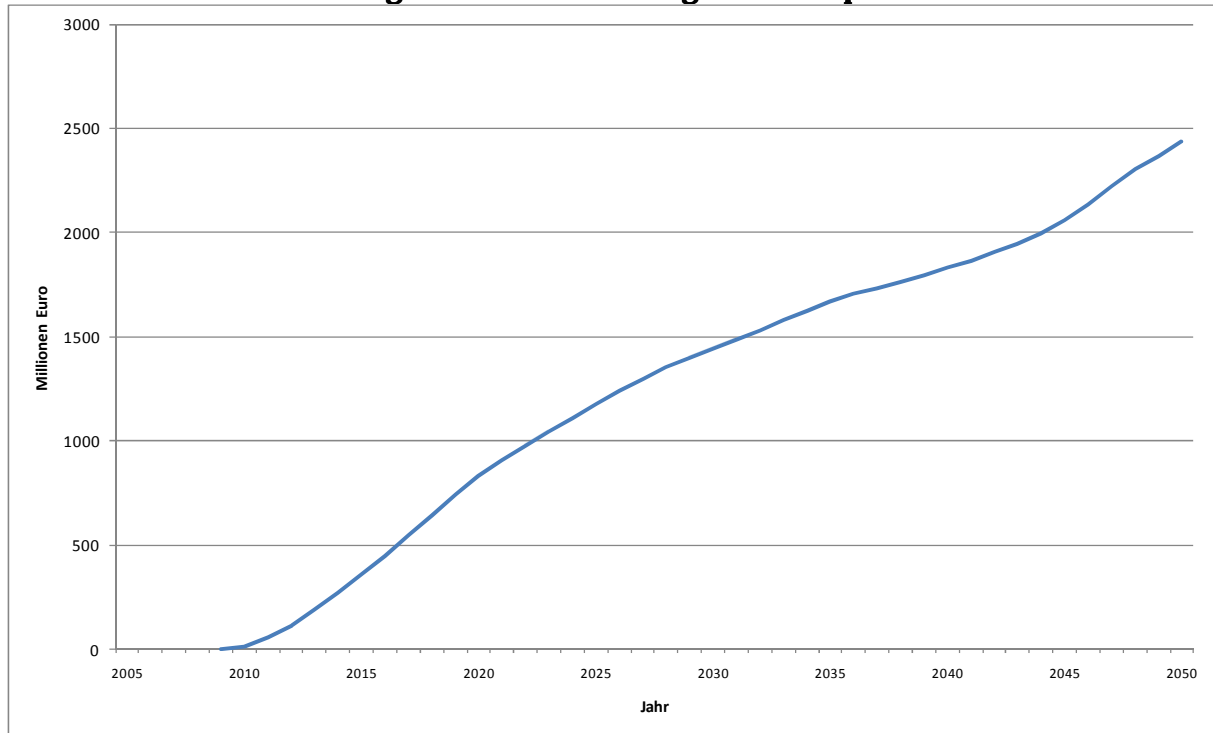
Abbildung 38: Entlastungswirkung des Reformpakets II



Quelle: eigene Berechnung

Die Entlastungswirkung des Reformpakets tritt bereits früher ein als bei einer reinen Ein-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 829 Mio. Euro (1,44 Mrd. Euro). Für das Jahr 2040 verringern sich die Ruhegehaltsausgaben im Vergleich zum Status quo um 1,83 Mrd. Euro, 2050 sogar um 2,47 Mrd. Euro. Abbildung 39 stellt die Entlastungswirkung im Zeitablauf dar.

Abbildung 39: Jährliche Entlastung des Reformpakets II

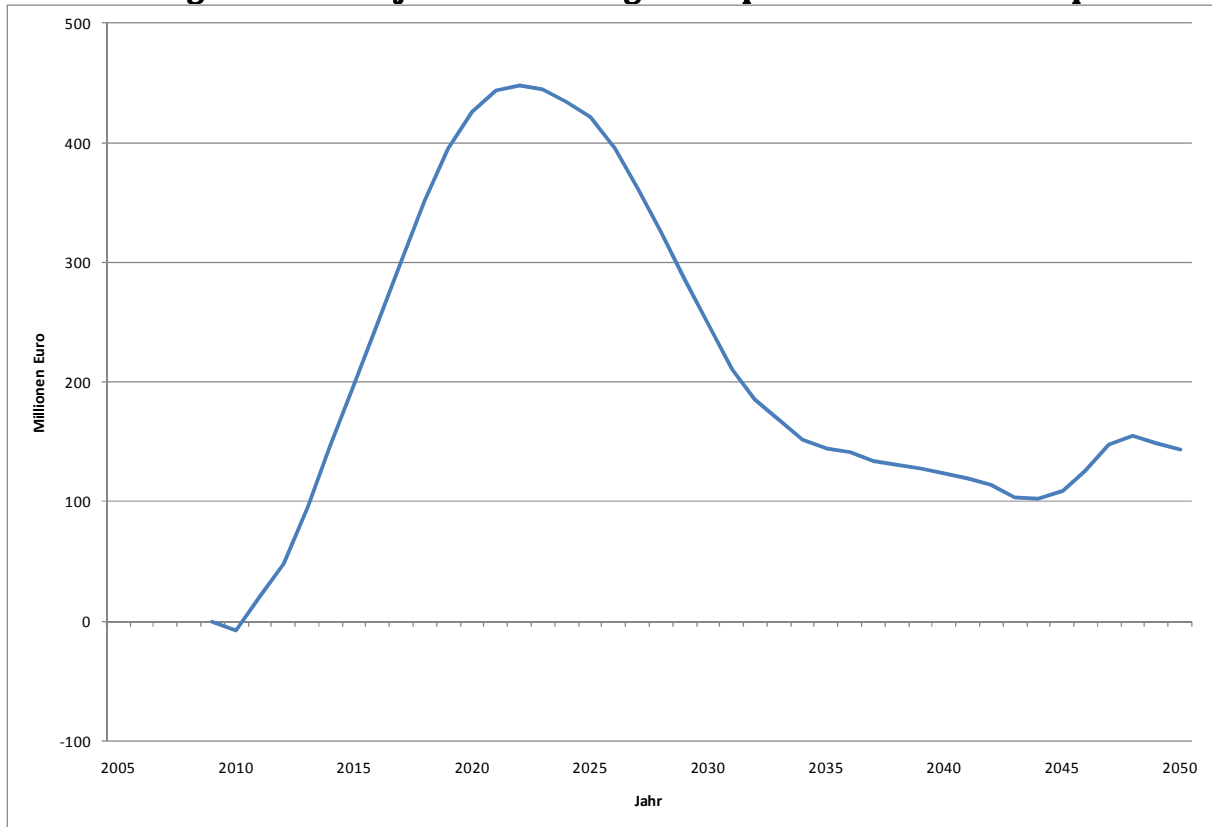


Quelle: eigene Berechnung

Dennoch betragen auch in diesem Szenario die Ruhegehaltsausgaben des Jahres 2030 (2040) 169 Prozent (190 Prozent) des Basisjahres 2009, was im Vergleich zum Status quo ohne Reform aber immerhin einer Dämpfung von 45,2 Prozentpunkten entspricht. Im Jahr 2050 muss das 2,24-fache der Pensionen des Jahres 2009 aufgewendet werden, ohne die Maßnahmen ergäbe sich der Faktor 2,84.

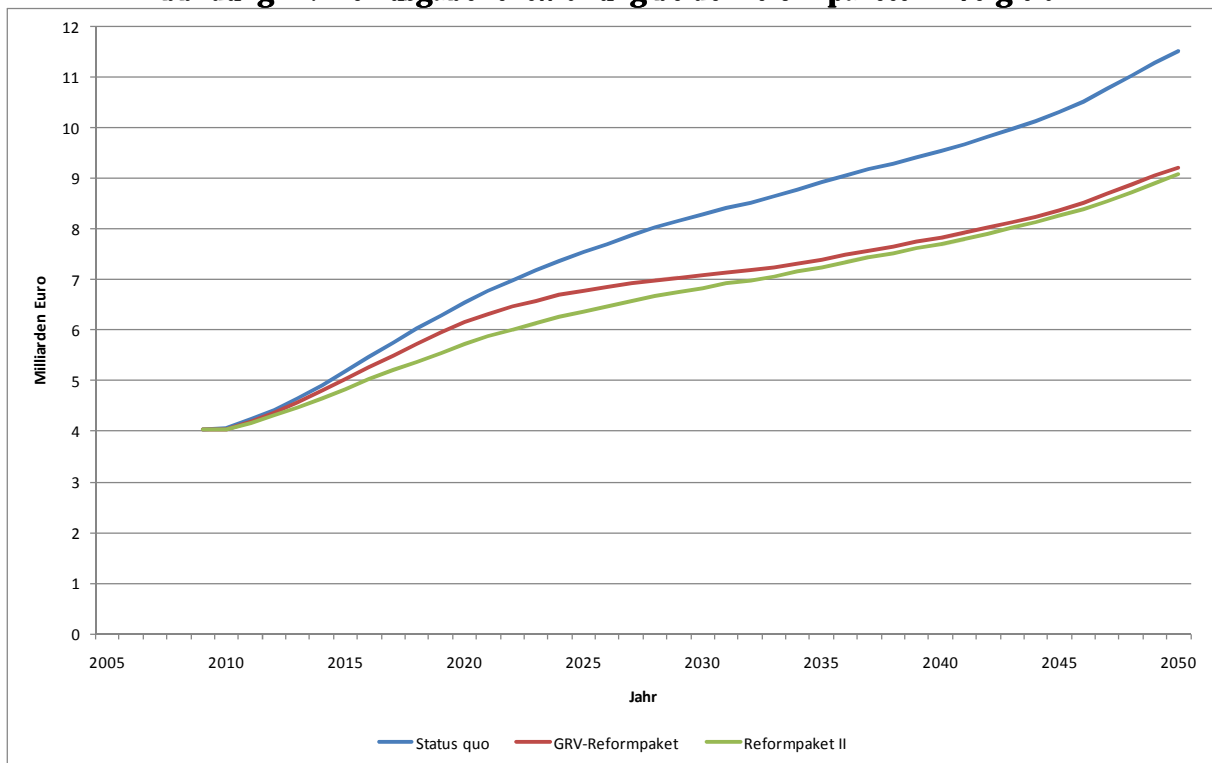
Der Vergleich der beiden Reformpakete in Abbildung 40 zeigt, dass das „Reformpaket II“ im Vergleich zu einer Eins-zu-Eins-Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV-Reformpaket) beschlossenen Maßnahmen deutliche zusätzliche Entlastungen des Landeshaushaltes bewirkt. Besonders in den Jahren zwischen 2015 und 2030, wenn der erste Teil der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in Pension geht, verringern sich die jährlichen Ruhegehaltsausgaben in der Spitze (2022) um bis zu 447,5 Mio. Euro. Auch in dem Zeitraum nach 2030 bleibt die jährliche Entlastungswirkung über der Grenze von 100 Mio. Euro. Abbildung 41 illustriert noch einmal den Ausgabenverlauf des Status quo sowie der beiden Reformvarianten. Dabei wird deutlich, dass das GRV-Reformpaket und das Reformpaket II in den Jahren nach 2030 beinahe parallel verlaufen, wobei das Ausgabenniveau von Letztgenanntem konstant niedriger ist. Wie bereits ausgeführt, sorgt das Reformpaket II durch den systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor und die beschleunigte Einführung der Pension mit 67 aber gerade in den Jahren für eine deutliche zusätzliche Entlastung, in denen die Pensionierungswelle ins Rollen gerät.

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



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 41: Die Ausgabenentwicklung beider Reformpakete im Vergleich



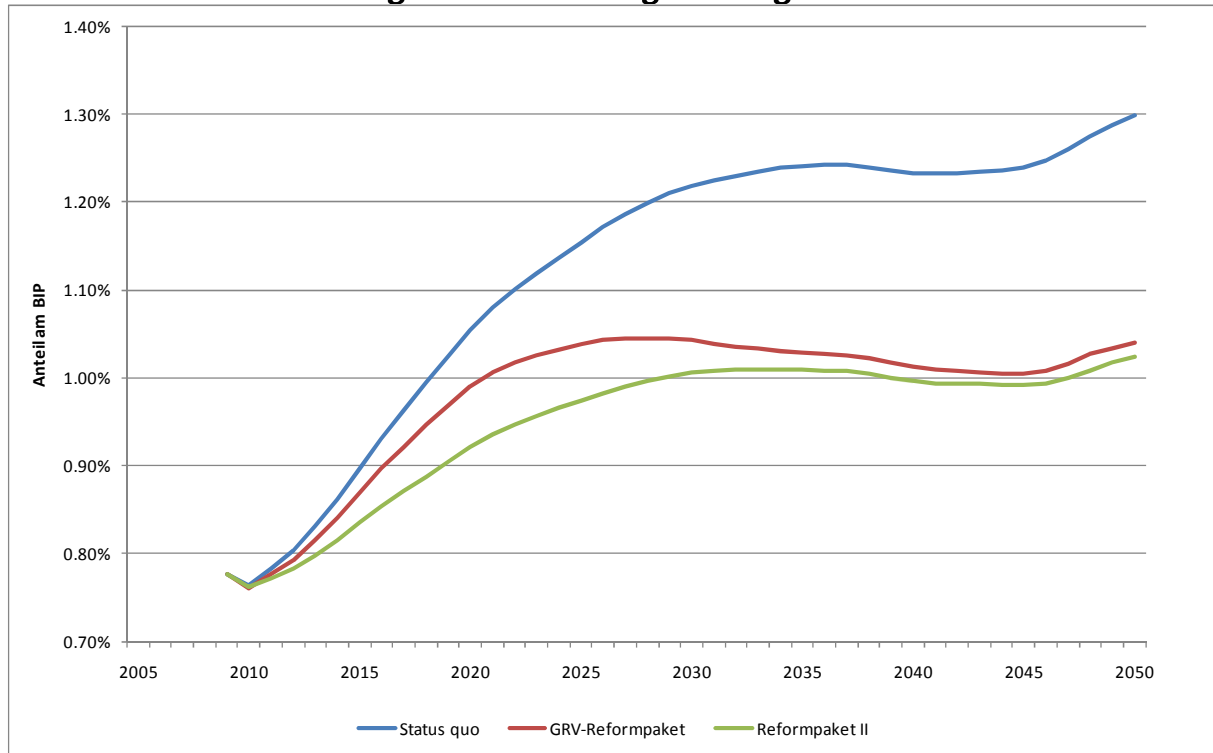
4.8 Ruhegehaltsausgaben als Anteil des BIP

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 Nordrhein-Westfalens aufgezeigt, die im Jahr 2009 521,7 Mrd. Euro betrug. 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 42 zeigt, dass der Anteil der Pensionsaufwendungen am nordrhein-westfälischen Bruttoinlandsprodukt deutlich ansteigt. Im Basisjahr 2009 wurden 0,78 Prozent der Wirtschaftsleistung für Ruhegehälter von Beamten ausgegeben. Im Status quo, also ohne weitere Reformen, wächst dieser Anteil bis zum Jahr 2020 (2030) auf 1,05 (1,22) Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Jahres. Im Jahr 2040 würde dieser Wert bei 1,23 Prozent liegen, 2050 sogar bei 1,30 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 0,99 (1,04) Prozent liegen – ein Rückgang um 0,06 (0,18) Prozentpunkte. Für das Jahr 2040 verringert sich die Quote von 1,23 auf 1,01 Prozent, was einer Dämpfung in Höhe von 0,22 Prozentpunkten entspricht. Mit einem Wert von 1,04 Prozent sinkt der Anteil am BIP des Jahres 2050 sogar um 0,26 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 2017 und 2028 bei bis zu 0,07 Prozentpunkten läge und dann in der Folge wieder zurückginge. 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 42: Anteil der Ruhegehaltsausgaben am BP



Quelle: eigene Berechnung

4.9 Sensitivitätsanalyse

4.9.1 Wachstumssensitivität der Entwicklung der Versorgungsausgaben

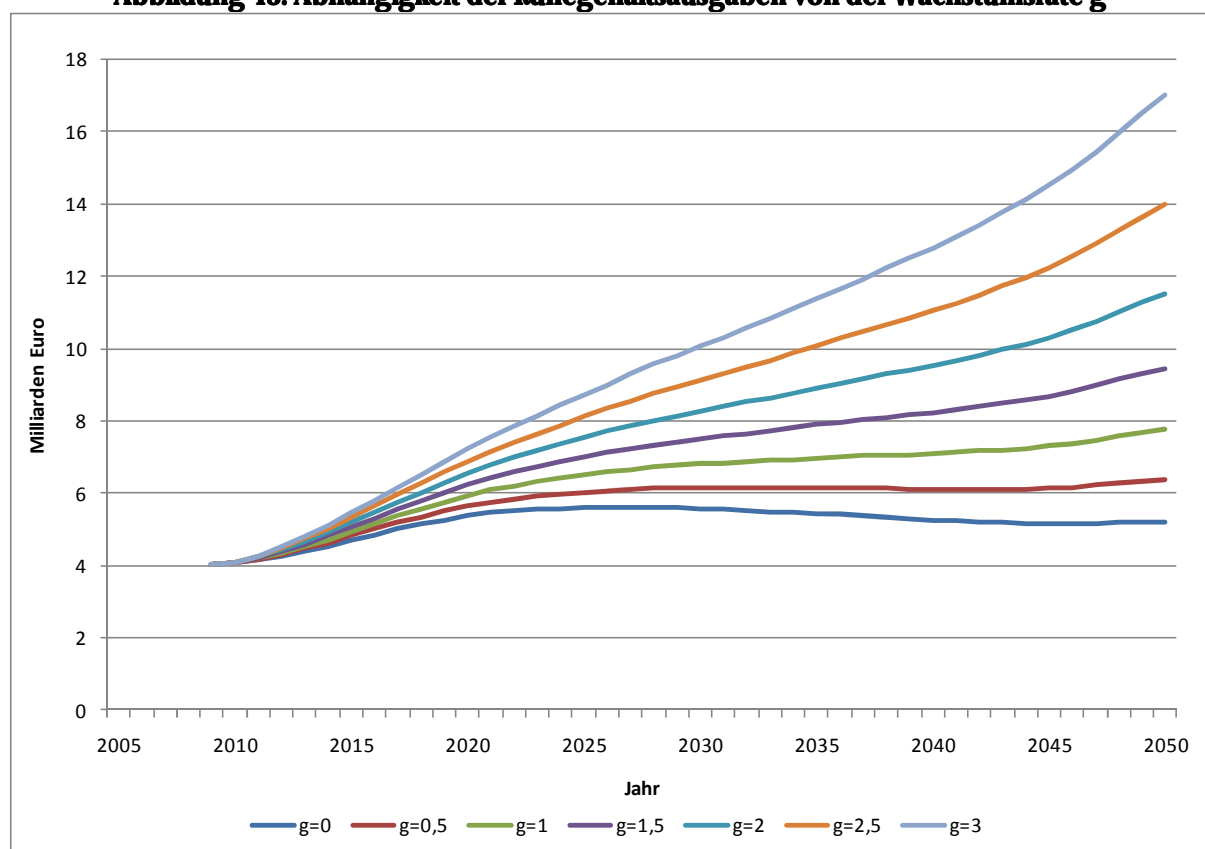
Der Projektion der jährlichen Ruhegehaltsausgaben bis zum Jahr 2050 lag bisher die Annahme zugrunde, dass die Beamtenpensionen mit einer Rate g wachsen. Im Basisszenario des vorangegangenen Kapitels nimmt g einen Wert von zwei Prozent an. Neben einem Inflationsausgleich wird also von einem geringen Realwachstum 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 43 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 2009 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 4,05 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 5,61 Mrd. Euro im Jahr 2026 erhöhen, was einem Zuwachs in Höhe von 38,5 Prozent entspräche. In den Folgejahren käme es zu einem leichten Rückgang. Im Jahr 2050 würden die Pensionsausgaben bei 5,21 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 6,03 (6,50) Mrd. Euro, für das Jahr 2050 von 6,36 (7,76) Mrd. Euro. Für $g = 1,5$ werden Werte von 7,0 Mrd. Euro (2025) bzw. 9,45 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 8,11 (13,99) Mrd. Euro bedeuten. Eine nominale Steigerung von drei Prozent p.a. würde in den beiden beispielhaft genannten Jahren zu Ausgaben von 8,72 Mrd. Euro bzw. 17,0 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 Nordrhein-Westfalens 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. 62 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, sprich der Anteil der Pension an den ruhegehaltsfähigen Bezügen, noch stärker.

Abbildung 43: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von der Wachstumsrate g

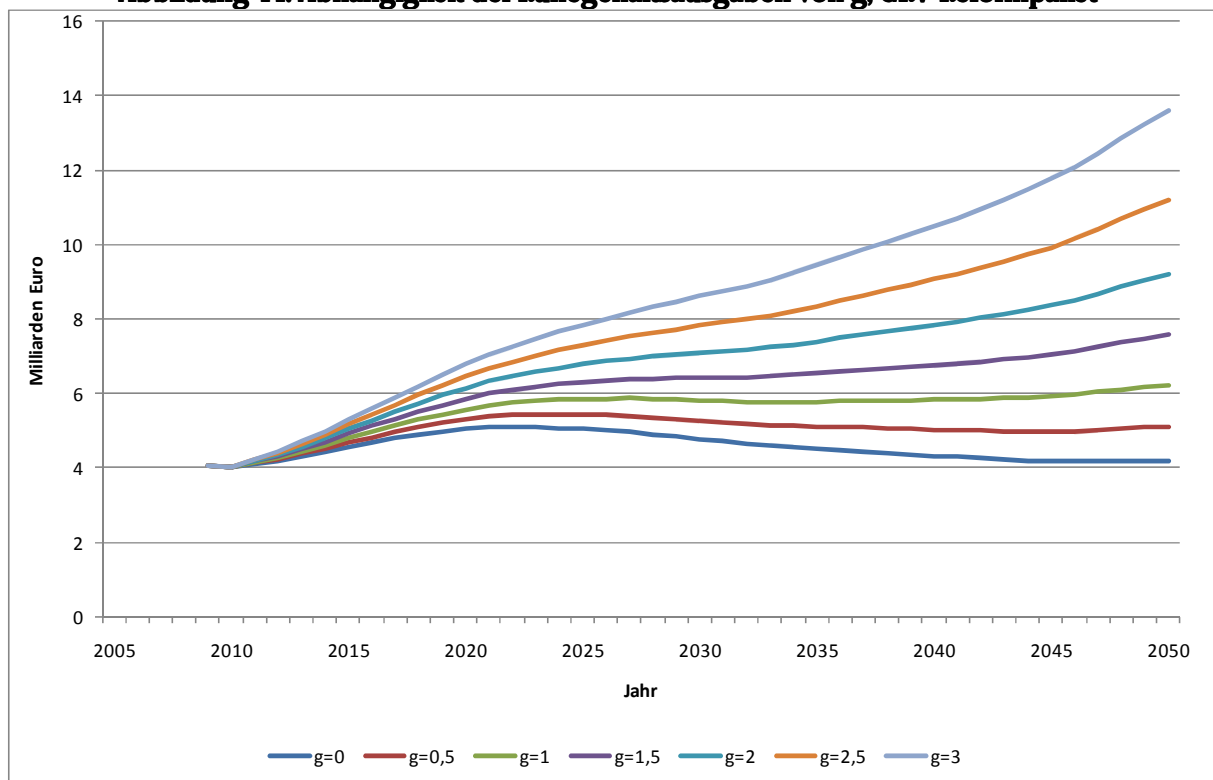


Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 44 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 5,04 bzw. 5,43 Mrd. Euro jeweils das Maximum erreicht. Danach sinken die Ruhegehaltsausgaben bis zum Jahr 2050 wieder auf 4,17 bzw. 5,09 Mrd. Euro. Liegt die durchschnittliche Wachstumsrate bei einem Prozent, steigt die Belastung

bis 2025 zunächst auf bis zu 5,85 Mrd. Euro, um sich dann in den folgenden auf diesem Niveau zu stabilisieren. Ab 2042 kommt es zu einem weiteren leichten Anstieg bis auf 6.21 Mrd. Euro im Jahr 2050. 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 7,00 Mrd. Euro nun bei 6,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 werden 7,57 Mrd. Euro aufzuwenden sein, was im Vergleich zum Status quo einer Entlastung von rund 1,88 Mrd. Euro entspricht. Entsprechendes gilt für die verbleibenden Varianten der Wachstumsraten. Im Extremfall $g = 3$ läge die durch die Reform hervorgerufene Einsparung sogar bei 880 Mio. Euro (2025) bzw. 3,39 Mrd. Euro (2050)

Abbildung 44: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von g , GRV-Reformpaket

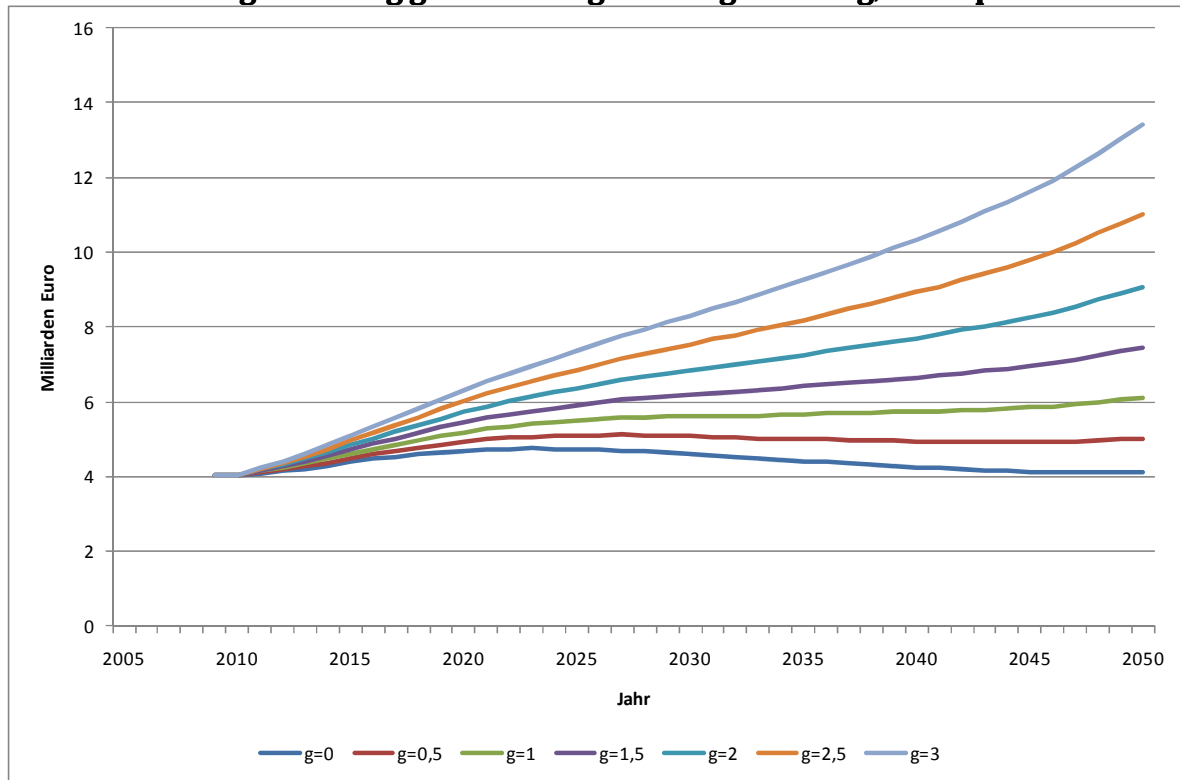


Quelle: eigene Berechnung

Für den Fall, dass die Variante „Reformpaket II“ umgesetzt werden sollte, tritt, wie Abbildung 45 illustriert, für die verschiedenen Varianten von g qualitativ dieselbe Entwicklung wie beim GRV-Reformpaket ein. Die Dämpfungswirkung ist allerdings ausgeprägter. Bei einem nominalen Nullwachstums liegt das Maximum im Jahr 2022 bei 4,74 Mrd. Euro und geht bis 2050 wieder auf 4,11 Mrd. Euro und damit bis beinahe zum Ausgangswert zurück. Im Fall $g = 0,5$ tritt eine langfristige Stabilisierung bei etwa 5,0 Mrd. Euro p.a. ein. Nimmt man eine durchschnittliche Wachstumsrate von 1,0 (1,5) Prozent an, sinkt der Maximalwert für das Jahr 2050 durch die Reform von 7,76 (9,45) Mrd. Euro auf

5,01 (6,11) Mrd. Euro. In der Variante $g = 3$ verringert sich die Belastung durch das Reformpaket sogar von 17,0 Mrd. Euro auf 13,40 Mrd. Euro.

Abbildung 45: Abhängigkeit der Ruhegehaltsausgaben von g , Reformpaket II

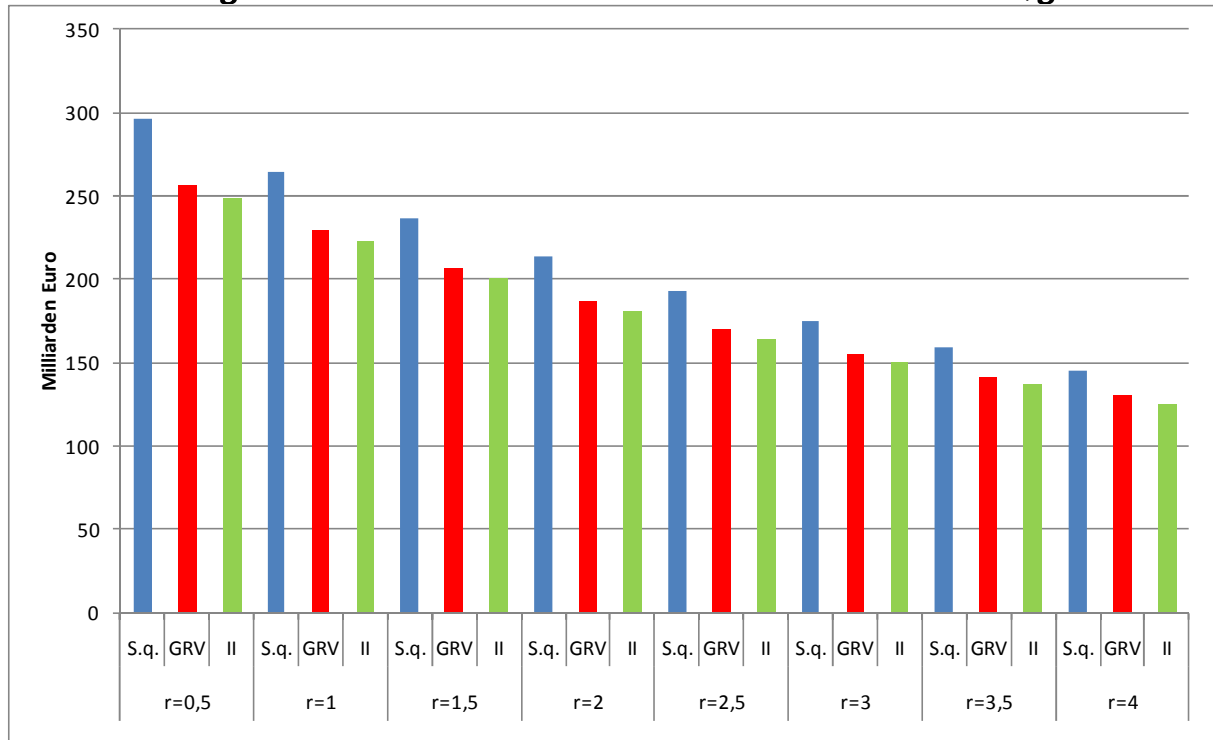


Quelle: eigene Berechnung

4.9.2 Zins-Wachstum-Sensitivität des Barwerts der Ruhegehälter

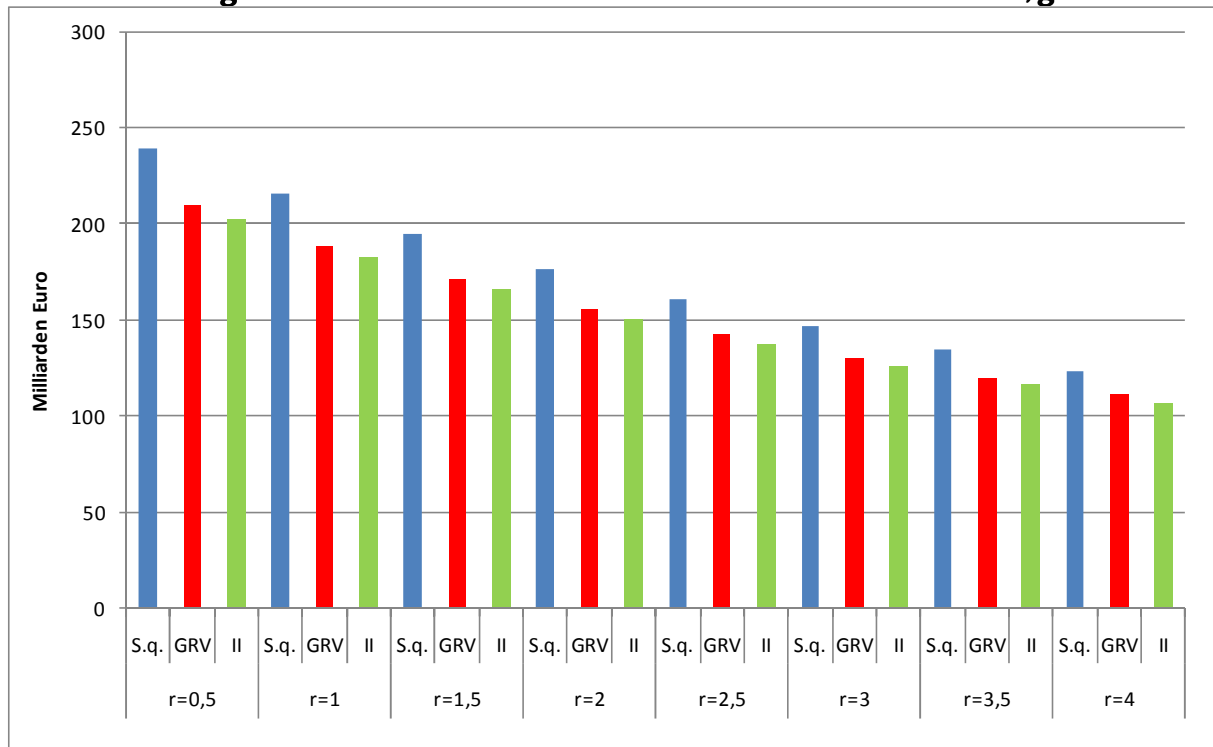
Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass die jährlichen bis zum Jahr 2050 anfallenden Versorgungsausgaben sehr sensitiv auf Veränderungen von g reagieren. Je größer die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate, desto höher sind ceteris paribus die Ruhegehaltsausgaben. Da der Barwert der bis 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 46 bis 48 gut zu erkennen. Für drei Wachstumsraten werden für verschiedene Zinssätze die Barwerte des Status quo und der Reformszenarien berechnet.

Abbildung 46: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, g=2%



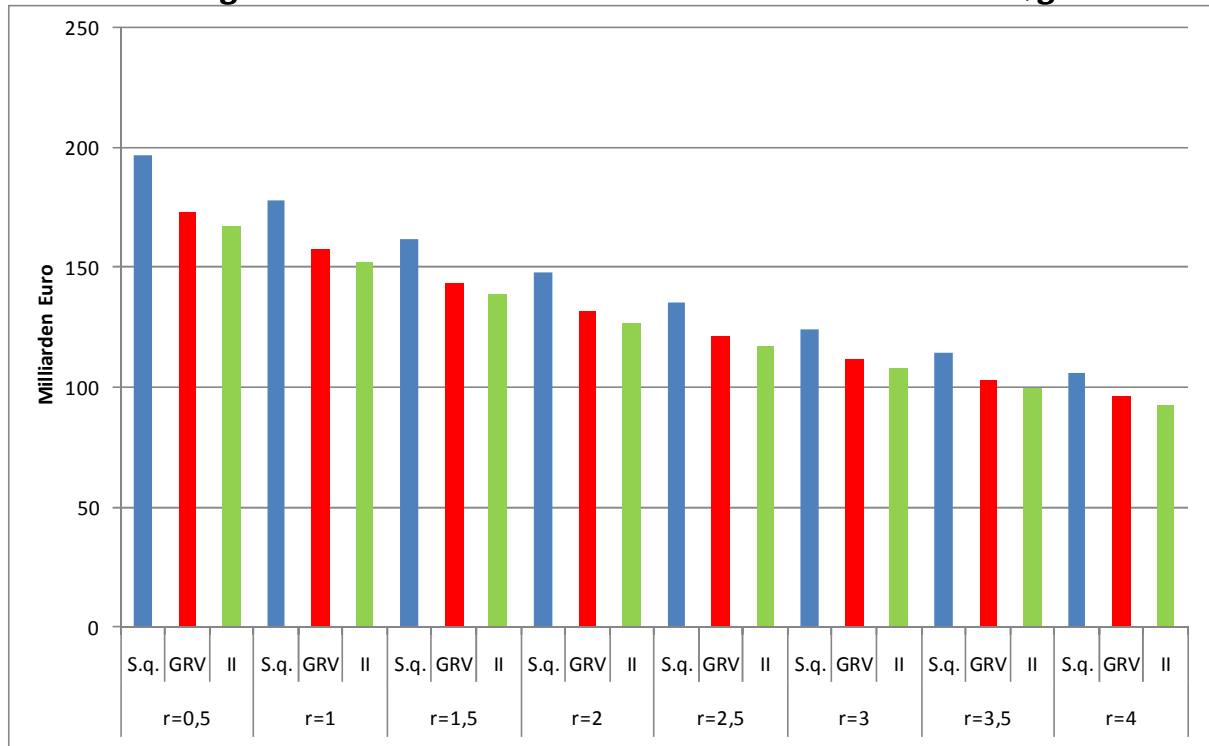
Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 47: Barwerte der einzelnen Szenarien für verschiedene Zinssätze, g=1%



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 48: 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 175,0 Mrd. Euro auf 237,0 Mrd. Euro. Im GRV-Reformszenario werden statt 154,8 Mrd. dann Euro 207,1 Mrd. erreicht, beim Reformpaket II 200,4 Mrd. Euro statt 181,1 Mrd. Euro. Legt man einen Zinssatz von vier Prozent zugrunde, beträgt der Barwert im Status quo 145,6 Mrd. Euro, bei den beiden analysierten Reformen 129,9 Mrd. Euro bzw. 125,4 Mrd. Euro.

Geht man von einer jährlichen Wachstumsrate der Ruhegehälter in Höhe von einem Prozent aus, erhält man bei einem Diskontierungszins von 1,5 Prozent Barwerte von 194,5 Mrd. Euro bzw. 171,4 Mrd. Euro und 165,7 Mrd. Euro unter den beiden Reformoptionen. Bei einem Zinssatz von 4 Prozent werden Barwerte von 123,5 Mrd. Euro im Status quo sowie 111,1 Mrd. Euro und 107,1 Mrd. Euro erreicht. Ein Nullwachstum der Pensionen ergibt für $r = 1,5$ Barwerte von 161,5 Mrd. Euro im Ausgangsszenario, 143,6 Mrd. Euro bei der GRV-Reformvariante sowie 138,6 Mrd. Euro beim Reformpaket II. Ein Diskontierungszins von 4 Prozent führt zu Rücklagenbedarf in Höhe von 105,9 Mrd. Euro bzw. 96,0 Mrd. Euro (GRV-Reformpaket) und 92,6 Mrd. Euro (Reformpaket II).

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 2009 bleibt, verringert sich der Barwert der Ruhegehaltsausgaben im Status quo von 175,0 auf 163,8 Mrd. Euro. Im GRV-Reformszenario sinkt er von 154,8 auf 145,3 Mrd. Euro, bei der Reformvariante II von 149,6 auf 142,4 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 180,3 Mrd. Euro, in den beiden Reformszenarien 159,4 bzw. 152,9 Mrd. Euro (GRV bzw. Reformvariante II).

Tabelle 7: Barwert der Ruhegehaltsausgaben in Abhängigkeit der Lebenserwartung

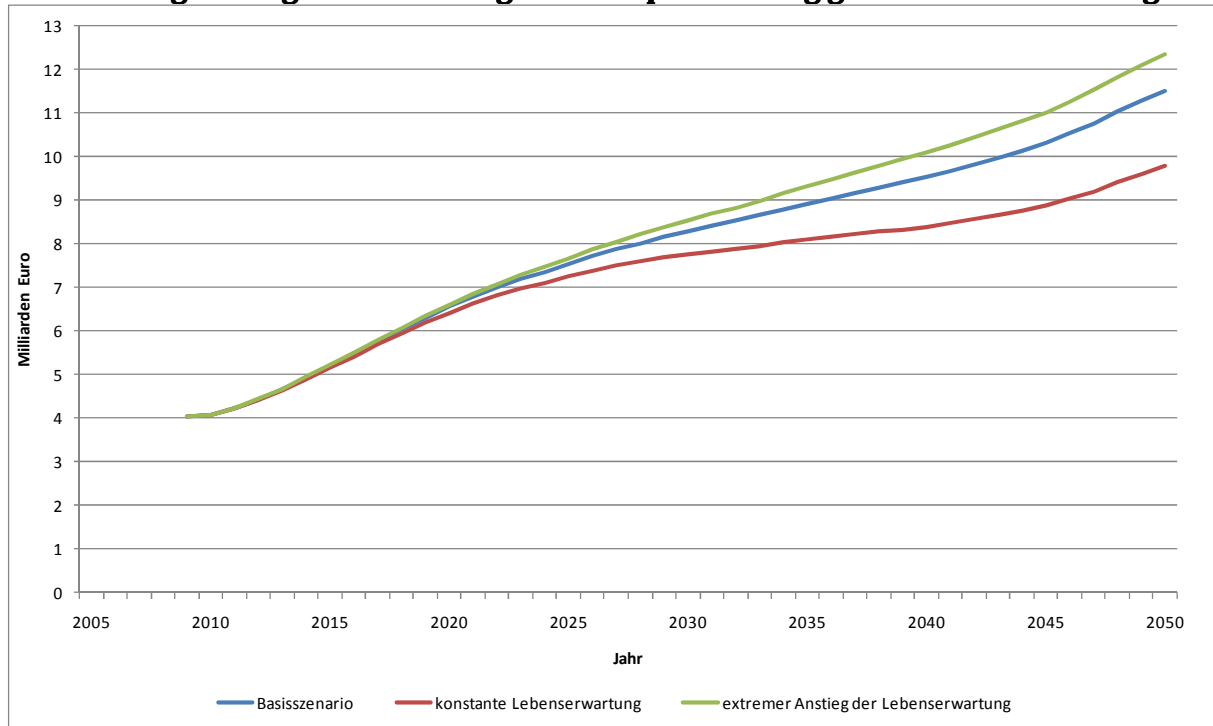
	Barwert in Mrd. Euro (g=2%, r=3%)		
	Status quo	GRV-Szenario	Reformvariante II
<i>konstante Lebenserwartung</i>	163,8	145,3	142,4
<i>Basisszenario</i>	175,0	154,8	149,6
<i>hohe Lebenserwartung</i>	180,3	159,4	152,9

Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 49 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 8,28 (11,51) Mrd. Euro auf 7,76 (9,77) Mrd. Euro verringern. Bei einer extremen Zunahme der Lebenserwartung käme es dagegen zu einer deutlichen Erhöhung: Im Jahr 2030 wären dann 8,53 Mrd. Euro statt 8,28 Mrd. Euro aufzubringen, im Jahr 2050 sogar 12,35 Mrd. Euro statt 11,51 Mrd. Euro.

Abbildung 49: 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 Jahre und Jahrzehnte mit keiner noch so umfassenden Reform aufhalten lassen wird. Die Anzahl der Pensionäre von morgen ist determiniert durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit, nämlich durch die hohe Zahl der Verbeamten 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 jedoch 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 Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren durch die Schaffung eines zusätzlichen freiwilligen Versorgungsfonds sowie Sonderzuführungen an die Versorgungsrücklage zwar in einer Weise vorgesorgt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgeht. Kritisch ist allerdings zu sehen, dass diese zusätzlichen Mittel schuldenfinanziert waren und damit teilweise sogar eigene Anleihen gekauft wurden.

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 3,76 auf 5,48 Mrd. Euro – ein Zuwachs um 67 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 2009 einen Wert von 7,8 und wird bis 2035 auf 14,7 zunehmen, um sich bis 2050 dann weitgehend zu stabilisieren. Der Anteil der über 80-jährigen Pensionäre wird sich drastisch erhöhen. Im Basisjahr kommen 1,5 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre auf 1.000 Einwohner Nordrhein-Westfalens zwischen 15 und 64 Jahre. Dieser Wert wird sich auf bis zu 6,7 erhöhen, was gerade angesichts des stark steigenden Pflegerisikos Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung der Beihilfe haben wird.

Die Studie beziffert den Barwert der Pensionsverpflichtungen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalens im Status quo des Basisszenarios auf 175,0 Mrd. Euro. Diese implizite Staatsverschuldung ist damit beinahe anderthalb Mal so hoch wie die explizite ausgewiesene Staatsverschuldung Nordrhein-Westfalens in Höhe von 119,75 Mrd. Euro (Stand Dezember 2009). Den Barwert der Pensionsverpflichtungen müsste Nordrhein-Westfalen, wäre es handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften unterworfen, in seiner Bilanz als Rückstellung bilden. Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben (ohne Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung) werden ohne weitere Reformen von 4,05 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 11,51 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 154,8 Mrd. Euro verringern. Die Pensionsaufwendungen des Jahres 2030 (2050) würden in diesem Szenario 7,09 Mrd. Euro (9,21 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 14,5 Prozent auf 149,6 Mrd. Euro sinken. Dennoch wird es auch hier zu einem deutlichen Anstieg der Ruhegehaltsausgaben kommen, die sich selbst bei dem weitreichenden Reformszenario von 4,05 Mrd. Euro auf 6,84 Mrd. Euro im Jahr 2030 bzw. 9,07 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 zum 1. Januar 2010 in Nordrhein-Westfalen bereits in Kraft getretene „Pension mit 67“, die zwischen 2012 und 2029 eingeführt werden soll, 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 langfristige Finanzierbarkeit der Pensionen junger Beamten, die gerade am Anfang ihrer Laufbahn stehen. Den politischen Entscheidungsträgern der neu gewählten nordrhein-westfälischen Landesregierung 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 Reformszenarien⁷⁸

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
2009	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05	4,05
2010	4,06	4,19	4,04	4,06	4,05	4,04	4,04	4,06	4,06	4,04
2011	4,24	4,40	4,22	4,24	4,22	4,20	4,22	4,24	4,20	4,18
2012	4,43	4,63	4,40	4,43	4,39	4,36	4,40	4,42	4,34	4,32
2013	4,66	4,87	4,63	4,66	4,61	4,57	4,63	4,65	4,52	4,47
2014	4,92	5,14	4,87	4,91	4,84	4,79	4,87	4,90	4,70	4,65
2015	5,20	5,43	5,14	5,19	5,10	5,04	5,14	5,17	4,91	4,84
2016	5,47	5,72	5,41	5,46	5,35	5,27	5,41	5,43	5,12	5,02
2017	5,75	6,01	5,68	5,73	5,59	5,50	5,68	5,69	5,32	5,20
2018	6,02	6,30	5,94	6,00	5,83	5,73	5,94	5,94	5,53	5,38
2019	6,30	6,58	6,21	6,26	6,07	5,95	6,21	6,19	5,73	5,55
2020	6,55	6,85	6,45	6,51	6,29	6,15	6,45	6,42	5,93	5,72
2021	6,78	7,09	6,68	6,73	6,48	6,32	6,68	6,63	6,11	5,88
2022	6,99	7,31	6,88	6,93	6,63	6,46	6,88	6,81	6,27	6,02
2023	7,18	7,51	7,06	7,11	6,77	6,58	7,06	6,98	6,42	6,14
2024	7,36	7,70	7,23	7,27	6,89	6,69	7,23	7,14	6,56	6,25
2025	7,54	7,88	7,40	7,44	7,00	6,78	7,40	7,29	6,69	6,36
2026	7,71	8,06	7,56	7,59	7,10	6,86	7,56	7,44	6,82	6,47
2027	7,87	8,23	7,72	7,74	7,19	6,93	7,72	7,59	6,95	6,57
2028	8,02	8,38	7,86	7,87	7,27	6,99	7,86	7,71	7,06	6,67
2029	8,15	8,52	7,99	7,98	7,34	7,04	7,99	7,83	7,18	6,75
2030	8,28	8,66	8,11	8,09	7,41	7,09	8,11	7,94	7,28	6,84
2031	8,40	8,78	8,23	8,19	7,47	7,13	8,23	8,04	7,38	6,92
2032	8,52	8,91	8,34	8,29	7,53	7,17	8,34	8,14	7,47	6,99
2033	8,65	9,04	8,46	8,39	7,62	7,24	8,46	8,25	7,57	7,07
2034	8,78	9,18	8,59	8,51	7,71	7,31	8,59	8,36	7,69	7,16
2035	8,92	9,32	8,72	8,62	7,82	7,39	8,72	8,47	7,80	7,25
2036	9,05	9,46	8,84	8,73	7,94	7,49	8,84	8,59	7,92	7,34
2037	9,17	9,59	8,96	8,83	8,05	7,57	8,96	8,69	8,04	7,44
2038	9,29	9,71	9,08	8,93	8,16	7,66	9,08	8,79	8,14	7,53
2039	9,41	9,83	9,19	9,02	8,27	7,74	9,19	8,89	8,25	7,61
2040	9,53	9,97	9,31	9,12	8,38	7,83	9,31	9,00	8,36	7,70
2041	9,67	10,11	9,44	9,24	8,50	7,92	9,44	9,11	8,48	7,80
2042	9,82	10,26	9,58	9,36	8,63	8,03	9,58	9,24	8,61	7,91
2043	9,97	10,42	9,73	9,49	8,75	8,13	9,73	9,37	8,75	8,02
2044	10,13	10,59	9,89	9,62	8,89	8,24	9,89	9,52	8,88	8,13
2045	10,31	10,78	10,06	9,78	9,04	8,36	10,06	9,67	9,01	8,25
2046	10,52	10,99	10,26	9,95	9,21	8,51	10,26	9,86	9,16	8,38
2047	10,76	11,25	10,50	10,17	9,42	8,68	10,50	10,08	9,34	8,54
2048	11,03	11,53	10,76	10,41	9,65	8,88	10,76	10,32	9,56	8,73
2049	11,28	11,79	11,00	10,63	9,85	9,06	11,00	10,55	9,76	8,91
2050	11,51	12,03	11,22	10,83	10,04	9,21	11,22	10,76	9,94	9,07

Quelle: eigene Berechnung

⁷⁸ 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.

Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

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/ls20070320_2bvl001104.html

Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG).

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

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

Drucksachen des Landtags Nordrhein-Westfalen (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter: www.landtag.nrw.de.

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

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2006), Finanzbericht NRW 2006, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010a), Haushaltsplan 2010, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), Finanzplanung 2009-2013 und Finanzbericht 2010, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010c), finanzstatistische Daten, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz- EFoG).

Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen (GV NRW).

Heidler, 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.

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

Landesbeamtengesetz (LBG) Nordrhein-Westfalen.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009), Jahresbericht 2009, abrufbar unter www.lrh.nrw.de.

Landesamt für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2010), Statistiken und Auskünfte, Datenlieferung bzw. abrufbar unter www.it.nrw.de.

Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (2010), Statistiken und Auskünfte, abrufbar unter: www.lbv.nrw.de.

Nguyen, T. und K. Osygus-Axt (2005), Zur Angemessenheit der Versorgungsabschläge 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.

Seitz, H., O. Wintermann und T. Petersen (2007), Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes NRW, Aktion Demographischer Wandel, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Sonderzahlungsgesetz (SZG) Nordrhein-Westfalen.

Statistisches Bundesamt (2009): Schuldenstatistik der Bundesländer.

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

Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), Düsseldorf.

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon +49(0)761 . 203 23 54

Fax +49(0)761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de