

Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in Niedersachsen – eine Bestandsaufnahme

Jährlich zum 1. Januar wird ermittelt, wie viele Menschen in Niedersachsen durch Land, Kommunen und Sozialversicherungen im Alter versorgt werden und welche Höhe die Versorgungsleistungen haben. Ziel dieser deutschlandweit durchgeführten Erhebung ist es unter anderem, eine Datengrundlage für Änderungen und Anpassungen im Beamtenrecht und vor allem im Beamtenversorgungsrecht zu schaffen.

Die letzten größeren Anpassungen des Versorgungsrechts erfolgten im Dezember 2011, als u. a. die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre festgeschrieben wurde.¹⁾ Die aktuelle Anpassung des Niedersächsischen Beamtengesetzes sah die Anhebung der „besonderen Altersgrenze“ für den Vollzugsdienst von 60 auf 62 Jahre vor, die ab 2019 in mehreren Schritten eingeführt wurde.²⁾ Zudem werden die Daten der Versorgungsempfängerstatistik für prognostische Zwecke verwendet, z. B. um zu errechnen, wie sich die Zahl der zu Versorgenden in den kommenden Jahren entwickeln wird und welche Kosten die öffentlichen Haushalte dafür jährlich aufzubringen haben.³⁾

Wer gehört zum Kreis der Versorgten?

Zu den Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zählen zum einen Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Berufssoldatinnen und Berufssoldaten im Ruhestand sowie deren Hinterbliebene. Zum anderen werden aber auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, denen eine beamtenrechtliche Hauptversorgung zusteht, Bezieherinnen und Bezieher von Amtsgehalt⁴⁾, Dienstordnungsbeschäftigte der Sozialversicherungen im Ruhestand sowie ihre Hinterbliebenen versorgt.

EXKURS

Warum spricht man von „Versorgung“ und nicht von „Rente“ beim verbeamteten Personal?

Hintergrund für die Bezeichnung „Versorgung“ ist ein Grundsatz des Berufsbeamtentums, das sogenannte Alimentationsprinzip. Es ergibt sich aus dem Grundgesetz und verlangt, dass der Dienstherr (Bund, Land, Kommune usw.) seinen Beamtinnen und Beamten im aktiven Dienst, bei Krankheit oder Dienstunfähigkeit und auch

nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst aus Altersgründen – also lebenslang – amtsangemessene Bezüge zahlen muss. Sie bekommen, sobald sie nicht mehr aktiv im Arbeitsleben stehen, weiterhin vom Dienstherrn Versorgungsbezüge.

Ergebnisse aus der Versorgungsempfängerstatistik in Niedersachsen zum Stichtag 1. Januar 2021

Am 1. Januar 2021 gab es in Niedersachsen 120 420 Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, von denen 105 285 (87 %) dem Landesbereich, 12 925 (11 %) den Kommunen und 2 215 (2 %) den Sozialversicherungen zuzuordnen waren.⁵⁾ Versorgt wurden nicht nur die Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfänger selbst, die jedoch über 81 % aller Versorgten stellten, sondern auch Witwen und Witwer mit einem Anteil von 18 % sowie Waisen, die allerdings nur etwas mehr als 1 % ausmachten. Insgesamt wurden 960 der Versorgungsberechtigten nach beamtenrechtlichen Grundsätzen versorgt, das bedeutet, für 99 % galt das Beamtenversorgungsrecht.

Die Regelungen, nach denen ein Versorgungsfall und damit ein Zugang⁶⁾ zum Versorgungssystem entsteht, sind vielfältig: angefangen mit dem Erreichen des regulären Pensionsalters, über eine eingetretene „Dienstunfähigkeit“ oder dem „einstweiligen Ruhestand“, der Nutzung der „Antragsaltersgrenzen“, bis hin zu „hinausgeschobenen Altersgrenzen auf Antrag“. Mit der Antragsaltersgrenze ist gemeint, dass ab einer bestimmten Altersgrenze ein vorgezogener Eintritt in den Ruhestand auf Antrag möglich ist, allerdings müssen dann Einbußen bei den Versorgungsbezügen in Kauf genommen werden. Hinausgeschobene Altersgrenzen bedeuten, dass – ebenfalls auf Antrag – eine Verlängerung der Dienstzeit möglich ist.

Die weitaus meisten Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger haben im Berichtsjahr 2021⁷⁾ nach Erreichen der Antragsaltersgrenze⁸⁾ beantragt, früher in Pension gehen zu können, für 2 015 oder 45 % der insgesamt 4 480

1) Rechtsgrundlage der Änderungen war das „Gesetz zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“ vom 17. November 2011 (Nds. GVBl. S. 422). Inzwischen gilt das Niedersächsische Beamtenversorgungsgesetz (NBeamtVG) in der Fassung vom 2. April 2013 und wurde zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 883).

2) Rechtsgrundlage ist das Niedersächsische Beamtengesetz (NBG) vom 25. März 2009, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 830). Für die Änderung bzgl. der Altersgrenze im Justizvollzug wurde der § 116 des NBG zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (Nds. GVBl. S. 307).

3) Vgl. Soyka, Dirk, Vorausberechnung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie der Versorgungsausgaben des Landes Niedersachsen in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 8/2019, S. 410-417, herausgegeben vom Landesamt für Statistik Niedersachsen.

4) Das sind z. B. Ministerinnen und Minister oder auf Bundesebene der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin etc.

5) Zur Sicherstellung der Geheimhaltung wird in den Personalstatistiken ein Rundungsverfahren angewendet. Alle Tabellenfelder mit Fallzahlen werden zunächst ohne Rundung ermittelt. Anschließend wird jede Zahl für sich auf ein Vielfaches von 5 auf- oder abgerundet (0 bis 2 auf 0, 3 bis 7 auf 5 und 8 bis 12 auf 10 gerundet usw.). Die Abweichung je ausgewiesenem Datenfeld vom Echtwert beträgt maximal 2 Personen (bzw. weniger als 2,5 Vollzeitäquivalente). Dies gilt auch für summierte Werte innerhalb der Tabellen, da diese zunächst anhand der ungerundeten Werte ermittelt und anschließend gerundet werden. Zu beachten ist, dass in den Tabellen Rundungsdifferenzen auftreten können, wenn man innerhalb einer Tabelle die gerundeten Werte aufsummiert. Für Wertmerkmale (z. B. Bezüge, Alter, Arbeitszeitfaktoren, Ruhegehaltssätze) werden die Durchschnittswerte mit den Echtwerten ermittelt. Bei der Berechnung von Quoten und Veränderungsraten werden ebenfalls Echtwerte verwendet. Generell werden keine Raten und Anteile ausgewiesen, zu deren Bildung die Fallzahlen 0, 1 oder 2 verwendet wurden.

6) Wenn die Zugänge zum Versorgungssystem betrachtet werden, bezieht sich dies nur auf die Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger.

7) Da der Stichtag der Erhebung jeweils der erste Januar des Jahres ist, können Zugänge zum Versorgungssystem nur im Laufe des Vorjahres erfolgt sein. Im Text wird jedoch immer das jeweilige Berichtsjahr verwendet, um die Anzahl der Fälle oder Anteile der einzelnen Gründe für das Entstehen eines Versorgungsfalls auszuweisen.

8) Die Antragsaltersgrenze wurde mit der Gesetzesanpassung vom 1. Dezember 2011 auf 60 Jahre festgesetzt mit entsprechenden Abzügen bei der Versorgungsleistung. Nähere Informationen sind verfügbar unter: https://www.nilby.niedersachsen.de/bezuege_versorgung/versorgung/101069.html (abgerufen am 4. Februar 2021).

neuen Pensionärinnen und Pensionäre wurde dieser Grund angegeben.

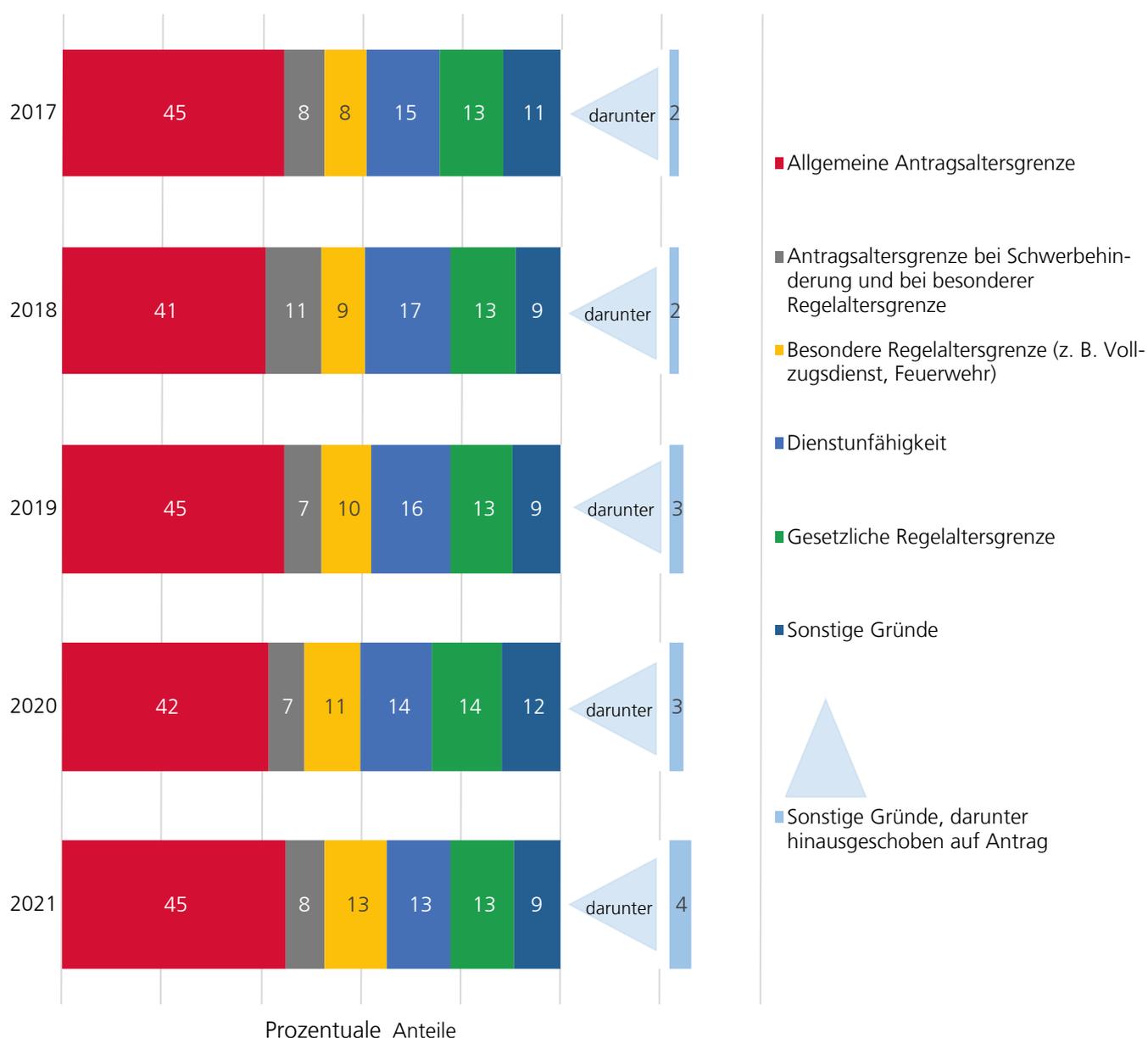
Der zweithäufigste Grund für den Eintritt ins Versorgungssystem im Berichtsjahr 2021 war die gesetzliche Regelaltersgrenze mit 580 Fällen, dicht gefolgt von Dienstunfähigkeit mit 565 Fällen und 560 Fällen wegen der besonderen Regelaltersgrenze im Vollzugsdienst und bei der Feuerwehr. Insgesamt 345 Anträgen auf vorzeitigen Ruhestand aufgrund von Schwerbehinderung oder von Beamtinnen und Beamten mit besonderer Regelaltersgrenze wurde stattgegeben. Die „sonstigen Gründe“ fassen verschiedene Gründe zusammen, die weniger häufig auftraten wie z. B. der einstweilige Ruhestand oder die Altersgrenze hinausschiebende Gründe. Zusammen waren es 415 Zugänge aus sonstigen Gründen.

Wie sich die verschiedenen Zugangsgründe in der Zeitspanne der letzten 5 Jahre entwickelt haben, wird in Abbildung A1 gezeigt, hier ist die prozentuale Verteilung der unterschiedlichen Gründe für den Zugang zum Versorgungssystem der Berichtsjahre 2017 bis 2021 dargestellt.

In 3 von 5 Berichtsjahren von 2017 bis 2021 lagen die Anteile der Nutzung der Antragsaltersgrenze bei 45 % mit absoluten Werten von 2 230 Fällen im Berichtsjahr 2017, 2 115 (Jahr 2019) und 2 015 (Jahr 2021). In den Berichtsjahren 2018 und 2020 lagen sie 4 und 3 Prozentpunkte niedriger (1 925 und 1 900 Fälle absolut).

Der Anteil der Dienstunfähigkeit als Grund für den Zugang zum Versorgungssystem ist seit dem Berichtsjahr 2018 kontinuierlich rückläufig. Während die Dienstunfähigkeit

A1 | Prozentuale Verteilung der Zugänge von Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfängern zum niedersächsischen Versorgungssystem nach dem Grund des Eintritts im jeweiligen Berichtsjahr



in den Vorjahren der zweithäufigste Grund war, war sie im Berichtsjahr 2021 erstmalig auf den dritten Platz gesunken. Den höchsten prozentualen Anteil hatte die Dienstunfähigkeit im Berichtsjahr 2018 mit 17 % und 795 Fällen, ein Jahr später lag er 1 Prozentpunkt niedriger mit 740 Fällen. Im Jahr 2020 erreichte die Dienstunfähigkeit noch einen Anteil von 14 % und lag mit 655 Fällen nur 15 Fälle über der gesetzlichen Regelaltersgrenze, um dann 2021 bei einem 13 %-Anteil (565) zu stehen.

Eintritte in das Versorgungssystem aufgrund der besonderen Regelaltersgrenze bei Feuerwehr und Vollzugsdienst sind dabei in den letzten 5 Jahren kontinuierlich von 8 % (415 absolut) auf 13 % (560) gestiegen. Auch das Hinausschieben der Pension auf Antrag hat in den Berichtsjahren 2017 bis 2021 zugenommen, wobei dieser Grund im Berichtsjahr 2017 mit 80 Fällen und einem Anteil von 2 % startete und bis zum Jahr 2021 auf 190 und einen Anteil von 4 % anstieg.

Das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze bewegte sich über die 5 Jahre in absoluten Werten wie Verhältniszahlen wenig. Mit Ausnahme des Berichtsjahres 2020 lag der Anteil bei 13 %, 2020 nur 1 Prozentpunkt höher. Die Fallzahlen bewegten sich hier zwischen dem niedrigsten Wert von 580 (2021) und dem höchsten von 640 in den Berichtsjahren 2017 und 2020. Das Erreichen der Antragsalters-

grenze bei Schwerbehinderung und für die Beamtinnen und Beamten mit besonderer Altersgrenze als Grund für den Eintritt ins Versorgungssystem lag in 4 von 5 Jahren bei Anteilen zwischen 7 und 8 %, nur 2018 gab es einen höheren Anteil mit 11 %.

Aus welchen Bereichen die Zugänge zum Versorgungssystem stammen und wie sich diese entwickeln, gibt unter anderem die Altersstruktur des aktiven Dienstes in den jeweiligen Bereichen vor. Sind einzelne Jahrgänge stark vertreten, ergeben sich höchstwahrscheinlich in der fernen Zukunft Häufungen beim Wechsel in die Versorgung.⁹⁾

Werden die Zugänge der Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger der letzten 5 Berichtsjahre nach Gründen für den Eintritt ins Versorgungssystem und Altersgruppen (Tabelle T1) betrachtet, zeigt sich nicht nur, dass die Zugänge insgesamt von 4 990 (2017) auf 4 480 (2021) zurückgegangen sind, sondern auch, dass in der Altersgruppe der über 65-Jährigen der frühere Pensionseintritt nach Antrag von 575 (2017) auf 745 (2021) gestiegen ist. Zudem ist die Anzahl der Zugänge wegen Dienstunfähigkeit vor allem in der Altersgruppe der 56- bis 60-Jährigen seit 2017

9) In den Berichten zur Personalstrukturanalyse des Landes, die jährlich im Auftrag des Innenministeriums vom LSN erstellt wird, werden die Altersstruktur sowie die zukünftigen Altersabgänge des Landespersonals detailliert untersucht. Die Berichte sind verfügbar unter: https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen_steuern_personal/personal_im_offentlichen_dienst_niedersachsens/personal_im_offentlichen_dienst_niedersachsens/personalstrukturbericht-des-landes-niedersachsen-143770.html (abgerufen am 16. Februar 2022).

T1 | Eintritt von Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfängern in das Versorgungssystem in Niedersachsen in den Berichtsjahren 2017-2021 nach Altersgruppen und Gründen

Jahr	Altersgruppe (im Alter von... bis...)	Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger zusammen	Davon Eintritt ins Versorgungssystem aufgrund von				
			Dienstunfähigkeit	besondere Regelaltersgrenze	übrigen Gründen	allgemeine Antragsaltersgrenze	gesetzliche Regelaltersgrenze
2017	bis 55	190	185	0	5	0	0
	56 - 60	200	190	0	10	0	0
	61 - 65	3 005	310	415	625	1 655	0
	über 65	1 595	45	0	335	575	640
	Insgesamt	4 990	730	415	975	2 230	640
2018	bis 55	245	240	0	5	0	0
	56 - 60	190	185	0	5	0	0
	61 - 65	2 700	335	420	585	1 360	0
	über 65	1 550	35	0	340	560	615
	Insgesamt	4 690	795	420	940	1 925	615
2019	bis 55	245	240	0	5	0	0
	56 - 60	180	175	0	10	0	0
	61 - 65	2 630	290	480	440	1 420	0
	über 65	1 670	35	0	340	695	600
	Insgesamt	4 725	740	480	790	2 115	600
2020	bis 55	210	195	0	15	0	0
	56 - 60	170	155	0	10	0	0
	61 - 65	2 445	265	510	435	1 230	0
	über 65	1 740	35	0	395	670	640
	Insgesamt	4 565	655	510	860	1 900	640
2021	bis 55	180	175	0	10	0	0
	56 - 60	130	120	0	5	0	0
	61 - 65	2 490	230	560	430	1 270	0
	über 65	1 680	40	0	320	745	580
	Insgesamt	4 480	565	560	760	2 015	580

kontinuierlich von 190 im Berichtsjahr 2017 auf 120 im Berichtsjahr 2021 gesunken.

Im Unterschied zum Land beschäftigen die Kommunen im Verhältnis sehr viel weniger Personal, das versorgungsbe-rechtigt ist. Sein Anteil ist seit 2008 sogar noch von 15 % auf 12 % gesunken, beim Land sank dieser Anteil nur um 1 Prozentpunkt von 66 % im Jahr 2008 auf 65 % im Jahr 2020. Die schiere Menge von 132 500 verbeamteten Be-schäftigten bzw. Richterinnen und Richtern beim Land am 30.06.2020, von denen allein 73 200 zu den allgemein- und berufsbildenden Schulen gehörten, führt gegenüber denjenigen der Kommunen mit gerade 17 245 Beamtin-nen und Beamten zu einer unterschiedlichen Versorgung-situation.¹⁰⁾

Im Folgenden wird die Versorgungslage nach dem Landes- und kommunalen Bereich differenziert betrachtet.

Versorgung im Landesbereich

Am 1. Januar 2021 wurden durch das Land Niedersachsen insgesamt 105 285 Personen versorgt, darunter 17 645

10) Die Werte zur Entwicklung des verbeamteten aktiven Personals sind der Tabelle „1.6 Beschäftigte des Landes und der Gemeinden/Gemeindeverbände in Niedersachsen am 30. Juni der Jahre 2008-2020 nach Gebietskörperschaft, Art und Umfang des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses“ entnommen, verfügbar unter: https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen_steuern_personal/personal_im_offentlichen_dienst_niedersachsens/personal_im_offentlichen_dienst_niedersachsens/personal-im-offentlichen-dienst-niedersachsens-tabellen-160579.html und werden dort als barrierearme Excel-Tabelle zum Stichtag 30. Juni 2020 bereitgestellt.

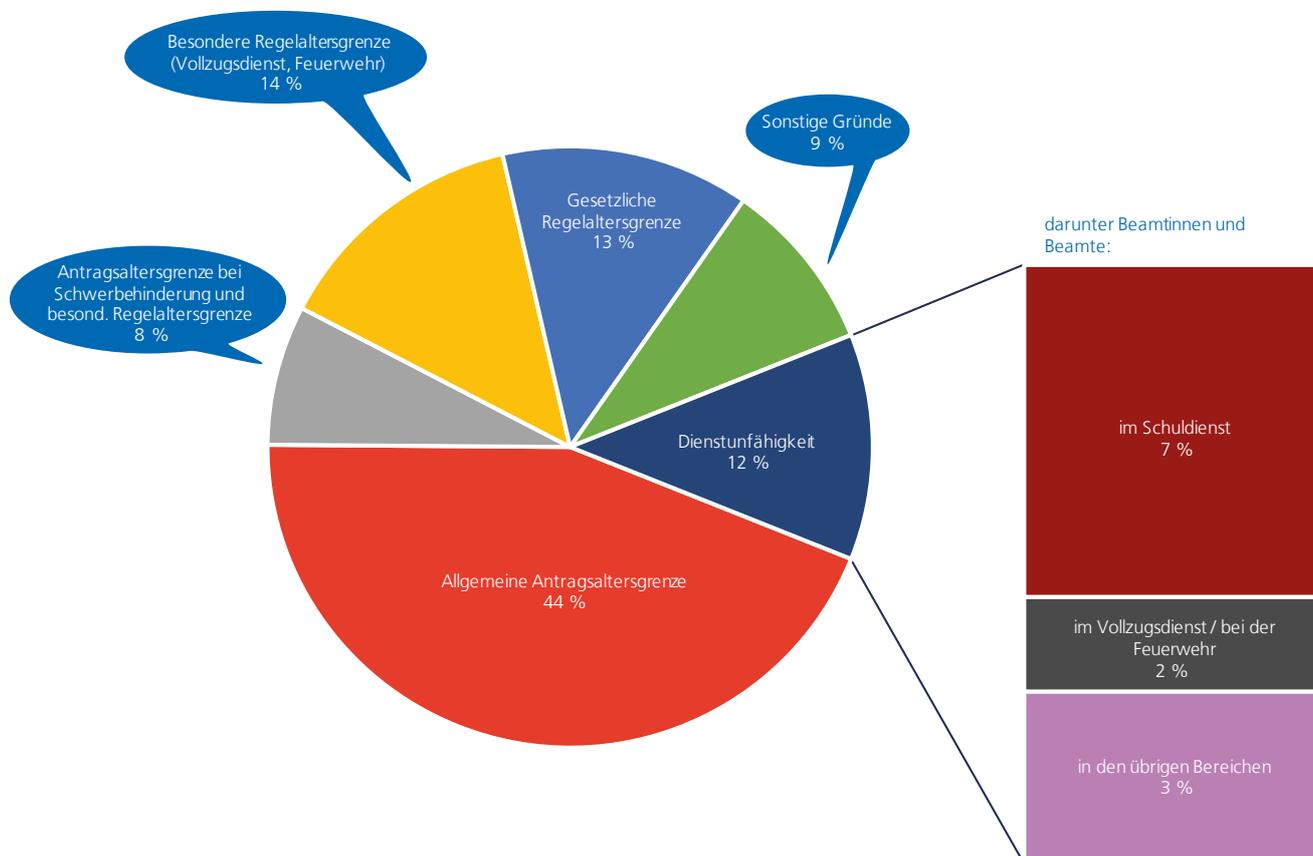
Witwen oder Witwer und 1 340 Waisen. 82 % der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger waren demnach ehemals aktive Landesbedienstete, 18 % Hinterbliebene.

Die 65 275 ehemaligen Beamtinnen und Beamte des Schuldienstes stellten am 1. Januar 2021 62 % aller Pensionärinnen und Pensionäre des Landes, 15 495 (15 %) waren zuvor im Vollzugsdienst und bei der Feuerwehr, 2 % (1 580) waren Richterinnen und Richter und die restlichen 22 % (22 930) entstammten den übrigen Bereichen. Die ehemaligen Beamtinnen und Beamte des Schuldienstes hatten mit 54 % auch den größten Anteil an den Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern in Niedersachsen insgesamt.

Insgesamt gab es beim Landespersonal 3 830 Zugänge von Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfängern zum Versorgungssystem im Berichtsjahr 2021. Abbildung A2 stellt die prozentualen Anteile unterschiedlicher Eintrittsgründe für das Landespersonal dar. Demnach haben 44 % (1 685 absolut) einen Antrag auf vorzeitigen Ruhestand bewilligt bekommen, 14 % (525) sind nach der besonderen Regelaltersgrenze des Vollzugsdienstes, bzw. der Feuerwehr pensioniert worden.

Interessant ist, dass der Grund „Dienstunfähigkeit“ im Berichtsjahr 2021 bei gerade einmal 12 % (465 absolut) lag.

A2 | Prozentuale Verteilung der Gründe für den Eintritt des Versorgungsfalles im Berichtsjahr 2021 – Personal des Landes Niedersachsen



19 Jahre zuvor machte dieser Grund beim Landespersonal noch einen Anteil von 36,9 % (1 258) aus, von denen 28,2 Prozentpunkte (962) von Beamtinnen und Beamten aus dem Schuldienst belegt wurden;¹¹⁾ im Jahr 2021 belegte das Lehrpersonal gerade noch 7 Prozentpunkte (255 absolut). Folglich beenden heute sehr viel weniger Lehrerinnen und Lehrer ihren aktiven Dienst, weil sie dienstunfähig geworden sind, als es noch vor 19 Jahren der Fall war. Nur 13 % (510 absolut) sind im Berichtsjahr 2021 mit dem gesetzlichen Regelalter in Pension gegangen, dieser Anteil hat sich seit dem Berichtsjahr 2002 im Verhältnis nur wenig um 0,7 Prozentpunkte verändert.

Versorgung im kommunalen Bereich

Am 1. Januar 2021 wurden durch die Kommunen Niedersachsens insgesamt 12 925 Personen versorgt, darunter 3 085 Witwen oder Witwer und 200 Waisen. 75 % der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger waren demnach ehemals aktive Kommunalbedienstete und rund 25 % Hinterbliebene.

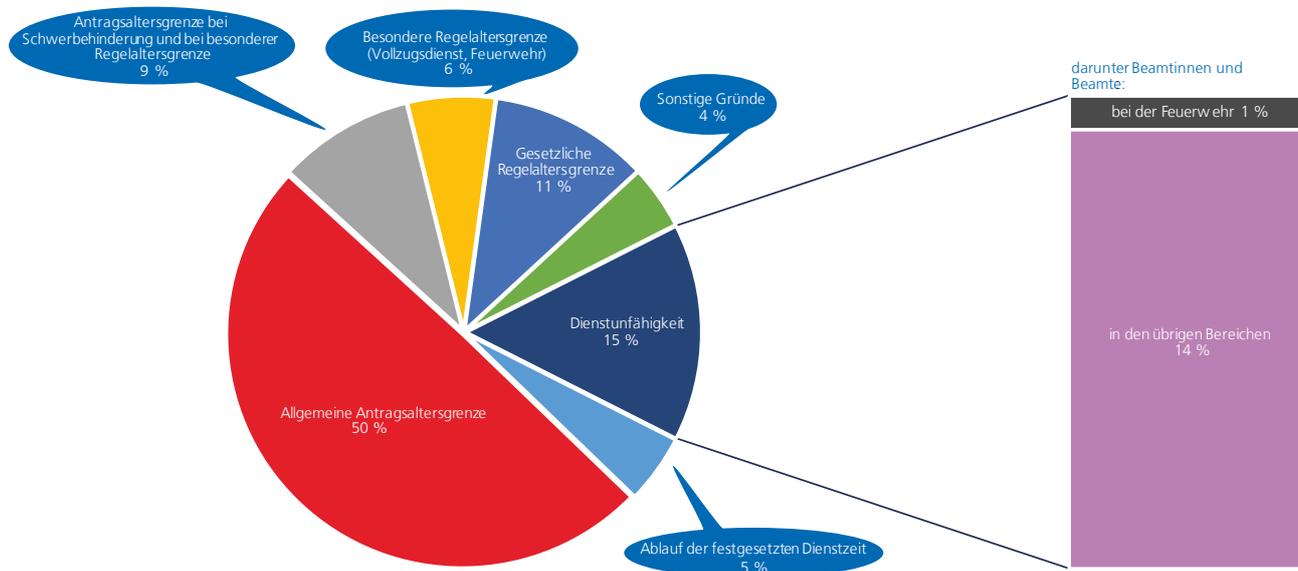
¹¹⁾Vgl. Soyka, Dirk, Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger des Landes und der Kommunen, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 1/2003, S. 16-21.

Kommunen versorgten insgesamt 620 ehemalige Beamtinnen und Beamte der Feuerwehr, diese hatten damit einen Anteil von 5 % an allen Versorgungsberechtigten der Kommunen. 12 255 ehemalige Beamtinnen und Beamte der übrigen Bereiche stellten die restlichen 95 % der Versorgten.

Die 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach beamtenrechtlichen Grundsätzen versorgungsberechtigt waren, kamen auf einen Anteil von unter einem halben Prozent.

Insgesamt gab es bei den Kommunen 565 Zugänge von Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfängern zum Versorgungssystem im Berichtsjahr 2021. Abbildung A3 stellt die prozentualen Anteile unterschiedlicher Eintrittsgründe für das kommunale Personal dar. Hier war die Hälfte aller Zugänge zum Versorgungssystem aufgrund eines Antrags auf vorzeitigen Ruhestand entstanden, insgesamt 280 Fälle. Mit 15 % und 85 Fällen lag Dienstunfähigkeit an zweiter Stelle, die gesetzliche Regelaltersgrenze (11 %, 60) und die Antragsaltersgrenze bei Schwerbehinderung und besonderer Altersgrenze (9 %, 55) folgten im Ranking. Die besondere Altersgrenze für den Vollzugsdienst und die Feuerwehr machte 35 Fälle und einen Anteil von 6 % aus.

A3 | Prozentuale Verteilung der Gründe für den Eintritt des Versorgungsfalles im Berichtsjahr 2021 – Kommunales Personal in Niedersachsen



Fazit

Die Gesamtzahl der Zugänge zum Versorgungssystem ist zumindest in den letzten 3 Jahren zurückgegangen. Schon seit 2018 ist vor allem Dienstunfähigkeit als Grund für den Eintritt in das Versorgungssystem rückläufig. Im Gegensatz dazu haben die Anteile der besonderen Regelaltersgrenze im Vollzugsdienst und bei der Feuerwehr sowie das Hinausschieben des Ruhestands zugenommen.

Die Unterschiede in der Versorgung zwischen den Kommunen und dem Land gründen sich auf der unterschiedlichen Zusammensetzung des verbeamteten Personals in der aktiven Phase des Erwerbslebens und deren unterschiedliche Aufgaben. Da in den Kommunen sehr viel weniger Personal verbeamtet ist, gibt es hier auch sehr viel weniger Berechtigte im Versorgungssystem. Aufgrund des hohen Anteils an verbeamtetem Lehrpersonal im Landesbereich, macht die Lehrerschaft hier auch den größten Teil der Versorgungsberechtigten aus.