

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Entwicklung der Versorgungsausgaben

Bericht über den Stand und die Ergebnisse des Instruments zur Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg

Gliederung

A. Bericht

1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse
 - 1.1 Gesamtentwicklung
 - 1.2 Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich
 - 1.3 Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich
2. Wirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 durch lineare Anpassungen in den Jahren 2003 und 2004
3. Datengrundlage
4. Prognosevergleiche Stufe 2 mit Stufe 2/03
 - 4.1 Vergleich Empfängerzahlen
 - 4.1.1 Basisentwicklung
 - 4.1.2 Trendentwicklung
 - 4.2 Auswirkung linearer Anpassungen in 2003 und 2004

5. Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen
 - 5.1 Behörde für Bildung und Sport
 - 5.2 Behörde für Inneres
 - 5.3 Justizbehörde, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Finanzbehörde
6. Bewertung der Prognoseergebnisse
7. Vorsorge für künftige Versorgungsaufwendungen
 - 7.1 Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG
 - 7.2 Zusätzlicher Versorgungsfonds
 - 7.3 Sondervermögen Zusatzversorgung

B. Schlussbetrachtung

A. Bericht

Senat und Bürgerschaft haben sich in den letzten Jahren intensiv mit der Entwicklung der Versorgungsausgaben befasst; problematisch waren vor allem die demografische Entwicklung und die daraus entstehenden Kosten. Ziel der Befassung mit der Problematik war es, einerseits Erkenntnisse über die Kostenentwicklung für den Hamburger Haushalt zu gewinnen, andererseits Möglichkeiten zu finden, den Ausgabenanstieg zu dämpfen. Um künftig die Ausgabenentwicklung möglichst frühzeitig einschätzen zu können, hatte sich der Senat bereits 1999 für die Entwicklung eines Instruments entschieden, mit dem die Zahl der Versorgungsberechtigten und die aufzuwendenden Versorgungsausgaben prognostiziert sowie alternative Szenarien simuliert werden können. Prof. Dr. Dietmar Pfeifer, Universität Oldenburg, Fachbereich Mathematik, hatte sich bereit erklärt, dieses Instrument im Rahmen eines Forschungsvorhabens zu einem EDV-orientierten Prognosesystem zu entwickeln. Mit der vorliegenden Drucksache

berichtet der Senat zum vierten Mal über die Fortschritte dieses Projektes.

Im Jahr 2000 hatte Prof. Dr. Pfeifer mit einem Grundmodell des Prognoseinstruments eine erste Prognose vorgenommen¹⁾. Obwohl dieses Grundmodell noch viele Vereinfachungen enthielt, ermöglichte es bereits zum damaligen Zeitpunkt eine Einschätzung des Entwicklungstrends der Versorgungsausgaben. Im nächsten Entwicklungsschritt (Stufe 1) wurden die Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze, also die Möglichkeit, auf eigenen Antrag vor Erreichen des 65. Lebensjahres bereits ab dem 63. Lebensjahr in den Ruhestand einzutreten sowie die damit verbundenen Versorgungsabschläge einbezogen²⁾. Zu diesem Zeitpunkt war mit der Weiterentwicklung bereits ein so hoher Grad an Genauigkeit erreicht worden, dass das Instrument auch für die Veranschlagung des Haushalts eingesetzt werden konnte.

¹⁾ Drucksache 16/4727

²⁾ Drucksache 17/247

Im Jahr 2002 wurde die Stufe 1 weiter ausgebaut. Die Entwicklungsstufe Stufe 2 enthielt drei Neuerungen: Die Auswirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 (VersÄndG 2001) wurden erfasst, Nachbesetzungen für ausscheidende Beschäftigte wurden einbezogen und es wurde alternativ mit einem Alterstrend gerechnet, dem das Szenario weiter steigender Lebenserwartung zu Grunde liegt³⁾.

Mit dem Ausbau des Instruments zur Stufe 2 hat Prof. Dr. Pfeifer alternativ zur Basisprognose auch einen Alterstrend berücksichtigt. Für beide Szenarien – Basisprognose und Alterstrend – hatte er nicht nur die Auswirkungen von Nachbesetzungen und VersÄndG 2001 einbezogen, sondern darüber hinaus auch jeweils drei Szenarien zur linearen Anpassung berechnet. Neben den Szenarien mit linearen Anpassungen von 1 v. H., 2 v. H. und 3 v. H. ist auch die Entwicklung ohne jede lineare Anpassung prognostiziert worden. Diese so genannte Strukturentwicklung ermöglicht die Betrachtung von strukturellen Effekten, die sonst leicht durch lineare Anpassungen verdeckt werden. Das Instrument ist mithin erheblich komplexer geworden, ermöglicht somit aber auch die Betrachtung verschiedener Szenarien. Das bedeutet, dass unter verschiedenen abstrakt möglichen Entwicklungen die wahrscheinlichste ausgewählt werden kann. Für diese Auswahl sind fachliche Kriterien zu Grunde gelegt worden.

Mit der Entwicklung zur Stufe 2 ist das Instrument zwischenzeitlich so weit ausgearbeitet und verfeinert worden, dass sich Erweiterungen des Instruments in der Prognosegenauigkeit nicht mehr wesentlich auswirken werden. Zudem wurde bisher ein so hoher Grad an Genauigkeit erreicht, dass das Instrument auch für die Veranschlagung des Haushalts geeignet ist und erstmals für den Haushaltsplanentwurf 2004 eingesetzt werden konnte. Im weiteren Verlauf des auf fünf Jahre angelegten Projektes wird Prof. Dr. Pfeifer das derzeitige Instrument zu einem Simulationsinstrument entwickeln, das der Verwaltung ermöglicht, unter Anwendung verschiedenster Parameter künftige Prozesse in der Entwicklung von Berechtigtenzahl und Kosten darzustellen. Ziel ist, ein Instrument zu erhalten, mit dem auf der Basis jeweils aktueller Daten Prognosen errechnet werden können. Vor allem aber soll das Simulationsinstrument die Möglichkeit bieten, Auswirkungen verschiedener Maßnahmen in ihrer Gesamtheit einschätzen zu können.

Die Entwicklungsstufe 2 unter Einbeziehung des Alterstrends, der Nachbesetzungen und des VersÄndG 2001 ist nunmehr Grundlage für die vorliegende Prognose. Diese wird als Stufe 2/03 bezeichnet, da seit der Stufe 2 keine weitere Veränderung am Prognoseinstrument vorgenommen worden ist, aber sowohl der Datenbestand aktualisiert wurde als auch die linearen Anpassungen für die Jahre 2003/2004 einbezogen worden sind.

Grundlage der Altersversorgung der hamburgischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigten) ist im Regelfall die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung; daneben erhalten sie von der Freien und Hansestadt Hamburg eine Zusatzversorgung. Zum 1. August 2003 ist das Hamburgische Zusatzversorgungsgesetz (HmbZVG) vom 2. Juli 2003 in Kraft getreten. Das bis dahin gültige Gesetz über die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angestellte und Arbeiter der Freien und Hansestadt Hamburg (Erstes Ruhegeldgesetz – 1. RGG) ist geschlossen worden. Neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten die Beschäftigten nunmehr Leistungen nach dem HmbZVG. Mit diesem Gesetz haben sich die Berechnungsgrundlagen der Zusatzversorgung für die hamburgischen Beschäftigten umfassend geändert.

Mit dem HmbZVG ist die Zusatzversorgung weitestgehend von externen Bezugssystemen losgelöst und stellt nunmehr ein unabhängiges Betriebsrentensystem mit einem konstanten

Anpassungssatz von 1 v. H. pro Jahr dar. Zukünftig wird es wesentlich einfacher sein, Prognosen über die Kostenentwicklung zu erstellen, da die bisher die Versorgungsbezüge bestimmenden Parameter wie „mitzählende Rente“, „Sozialversicherungsbeitragssätze“ und „Lohnsteuerbeträge“ keinen Einfluss mehr ausüben.

Für die nächste Stufe der Weiterentwicklung des Prognoseinstruments ist vorgesehen, das neue HmbZVG zu integrieren.

1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse

In der nachfolgenden Zusammenfassung der Ergebnisse der Stufe 2/03 der „Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben im Öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg“ werden die Werte im Datenerfassungsjahr 2002, im Prognoseausgangsjahr 2003, im Prognoseendjahr 2023 sowie in den Jahren, in denen sich ein Höchststand im jeweiligen Bereich ergibt, aufgezeigt. Auf Grund der Angabe des Höchststandes im jeweiligen Bereich ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Jahresangaben. Darüber hinaus wird der Stand zur Mitte des Prognosezeitraums im Jahr 2013 angegeben, bzw. durch Fettdruck hervorgehoben. Die Kosten in den Tabellen werden in Mio. Euro wiedergegeben.

Die Prognose wurde wie in den Vorjahren über den Zeitraum von 20 Kalenderjahren – von 2003 bis zum Jahr 2023 – erstellt. Die für die Jahre 2003 und 2004 durch das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 – BBVAnpG 2003/2004) beschlossenen linearen Anpassungen sind in die Prognose mit eingeflossen. Ab dem Jahr 2005 werden, wie auch bereits in den Vorjahren dargestellt, regelmäßige, fiktive Bezügeanpassungen mit 1 v. H., 2 v. H. und 3 v. H. linearer Anpassung prognostiziert.

Neben den Szenarien mit linearen Anpassungen wird vor allem auch die Entwicklung ohne jede lineare Anpassung dargestellt. Diese so genannte Strukturentwicklung ermöglicht die Betrachtung von strukturellen Effekten, die sonst leicht durch lineare Anpassungen verdeckt werden. Dies ist insbesondere deswegen wichtig, weil die linearen Anpassungen immer im Licht der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung betrachtet werden müssen, deren Parameter – Bruttoinlandsprodukt oder Entwicklung der öffentlichen Haushalte – aber nur mit sehr großen Unsicherheiten über einen längeren Zeitraum vorher zu berechnen wären. Grundlage der diesjährigen Strukturentwicklung ist die Stufe 2 aus dem Jahr 2002, d. h., dass darin neben Nachbesetzungen und Alterstrend auch das VersÄndG 2001 mit den antizipierten Absenkungen des Versorgungsniveaus bereits berücksichtigt worden ist. Mit dieser Stufe 2 ist der neue Datensatz zum Stichtag 1. Dezember 2002 gerechnet worden.

Soweit Gesamtkostenentwicklungen dargestellt werden, ist auch die für den Tarifbereich beschlossene, zeitlich gestaffelte Anhebung der Vergütungen und der Löhne durch die Tarifrunde 2003/2004 einbezogen. Durch das am 1. August 2003 in Kraft getretene HmbZVG werden die Kosten im Zusatzversorgungsbereich ab 2004, nicht zuletzt auch wegen der Übergangsregelungen, erst langfristig niedriger ausfallen und sich auch erst dann auf die Gesamtkosten auswirken. Dieses Gesetz ist in der vorliegenden Stufe 2/03 noch nicht integriert worden. Bei der Betrachtung der Gesamtkosten außerhalb der Strukturentwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Annahmen von

³⁾ Drucksache 17/1404

linearen Erhöhungen von 2 v.H. und 3 v.H. für den Zusatzversorgungsbereich wegen des HmbZVG nicht mehr in Betracht kommen und die prognostizierten Gesamtkosten daher niedriger ausfallen dürften.

Eine der Neuerungen der Stufe 2 war die Einarbeitung eines Alterstrends in das Instrument.

Die von Prof. Dr. Pfeifer zu Grunde gelegte Sterbetafel R94 wird üblicherweise für rentenversicherungsmathematische Berechnungen herangezogen; sie berücksichtigt mit dem Schlussalter von 110 Jahren insbesondere die erhöhte Lebenserwartung heute lebender Personen. Ob und in wie weit die Lebenserwartung der Menschen künftig noch weiter nennenswert steigt, bleibt abzuwarten; die Möglichkeiten zur Verbesserung der hygienischen und gesundheitlichen Bedingungen dürften jedenfalls weitgehend ausgereizt sein. Durch die Einbeziehung dieses Alterstrends in die Prognose wird allerdings eine obere Grenze der zu erwartenden Versorgungsausgaben im Rahmen der Bandbreite möglicher Entwicklungen dargestellt.

Um diese Effekte zu verdeutlichen, werden beide Szenarien – Basisprognose und Alterstrend – nebeneinander dargestellt. Sowohl für die Basisprognose als auch für die Prognose mit Alterstrend hat Prof. Dr. Pfeifer die Strukturentwicklung berechnet, d.h. die Entwicklung ohne lineare Anpassungen.

Durch das BBVAnpG 2003/2004 werden die Dienst- und Versorgungsbezüge um insgesamt 4,4 v. H. in drei Stufen in den Jahren 2003 und 2004 durch inhalts- und wirkungsgleiche Übernahme des Tarifiergebnisses angehoben. Die linearen Erhöhungen der Versorgungsbezüge erfolgen unter Berücksichtigung des VersÄndG 2001. Durch das dort geregelte Verfahren zur Senkung des Versorgungsniveaus betragen die Erhöhungen in der wirtschaftlichen Betrachtung im Jahr 2003 nur ca. 1,86 v.H. und im Jahr 2004 jeweils nur ca. 0,46 v.H., insgesamt also 2,78 v.H. Die Hälfte der dadurch erzielten Einsparungen wird der Versorgungsrücklage zugeführt.

Die Wirkung der Abflachung des Versorgungsniveaus durch das VersÄndG 2001 tritt nur im Zusammenhang mit linearen Anpassungen ein. Die lineare Anpassung, und damit auch die Absenkung des Versorgungsniveaus durch das VersÄndG 2001, erfolgt für die Jahre 2003 und 2004 in drei Schritten: um 2,4 v.H. ab 1. April 2003 bzw. ab 1. Juli 2003 und jeweils um 1,0 v.H. zum 1. April 2004 und zum 1. August 2004.

Die zeitliche Verschiebung der Erhöhungszeitpunkte um jeweils 3 Monate zum Tarifbereich ist in der Prognose insoweit berücksichtigt, als die Kosten der linearen Anpassungen für die jeweiligen Jahre abhängig vom Wirkungsdatum auf das Gesamtjahr umgerechnet worden sind und somit als Kosten des gesamten Jahres ausgewiesen werden. Ab dem Jahr 2005 werden dann – wie in den vorherigen Prognosen auch – bis zum Endjahr des Prognosezeitraums 2023 neben der Strukturentwicklung alternative Annahmen von linearen Anpassungen in Höhe von 1 v.H., 2 v.H. und 3 v.H. zu Grunde gelegt.

1.1 Gesamtentwicklung

Grundlage für die Prognose 2003 ist die Stufe 2 des von Prof. Dr. Pfeifer entwickelten Prognoseinstruments, in der neben dem VersÄndG 2001 auch der Alterstrend und die Nachbesetzungen integriert worden sind. In der Gesamtbetrachtung werden alle drei Parameter zu Grunde gelegt. Während sich das VersÄndG 2001 durch das Ausscheidenverhalten der Bediensteten nur indirekt auf die Empfängerzahlen niederschlägt, wirken sich der Alterstrend und die Nachbesetzungen direkt auf die Empfängerzahlen aus.

Die Gesamtversorgungsausgaben setzen sich aus denen für die Beamtenversorgung und denen für die Zusatzversorgung zusammen. Diese tragen in unterschiedlichem Maß zur Gesamtausgabenentwicklung bei. Während sich die Empfängerzahl im Beamtenbereich von 26.917 im Prognoseausgangsjahr 2003 bis auf 33.487 im Prognoseendjahr 2023 erhöhen wird, ist die Entwicklung im Tarifbereich gegenläufig: im Prognoseausgangsjahr 2003 ist im Tarifbereich mit 30.461 Berechtigten zu rechnen, die sich bis zum Prognoseendjahr 2023 auf 25.395 verringern werden.

Im Datenerfassungsjahr 2002 beträgt die Gesamtzahl der erwarteten Versorgungsberechtigten 56.950 Berechtigte, im Anfangsjahr der Prognose 57.378 Berechtigte und erreicht ihren Höhepunkt mit 61.653 Berechtigten im Jahr 2014, ein Jahr nach dem Prognosemitteljahr 2013. Danach sinkt die Zahl der zu erwartenden Berechtigten und beträgt im Prognoseendjahr 58.881 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Prozentual gesehen ergibt der Zuwachs der Berechtigtenzahl bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2002 eine Steigerung von 8,2 v.H. im Prognosemitteljahr 2013, die dann im Prognoseendjahr 2023 auf 3,4 v.H. zurückfällt.

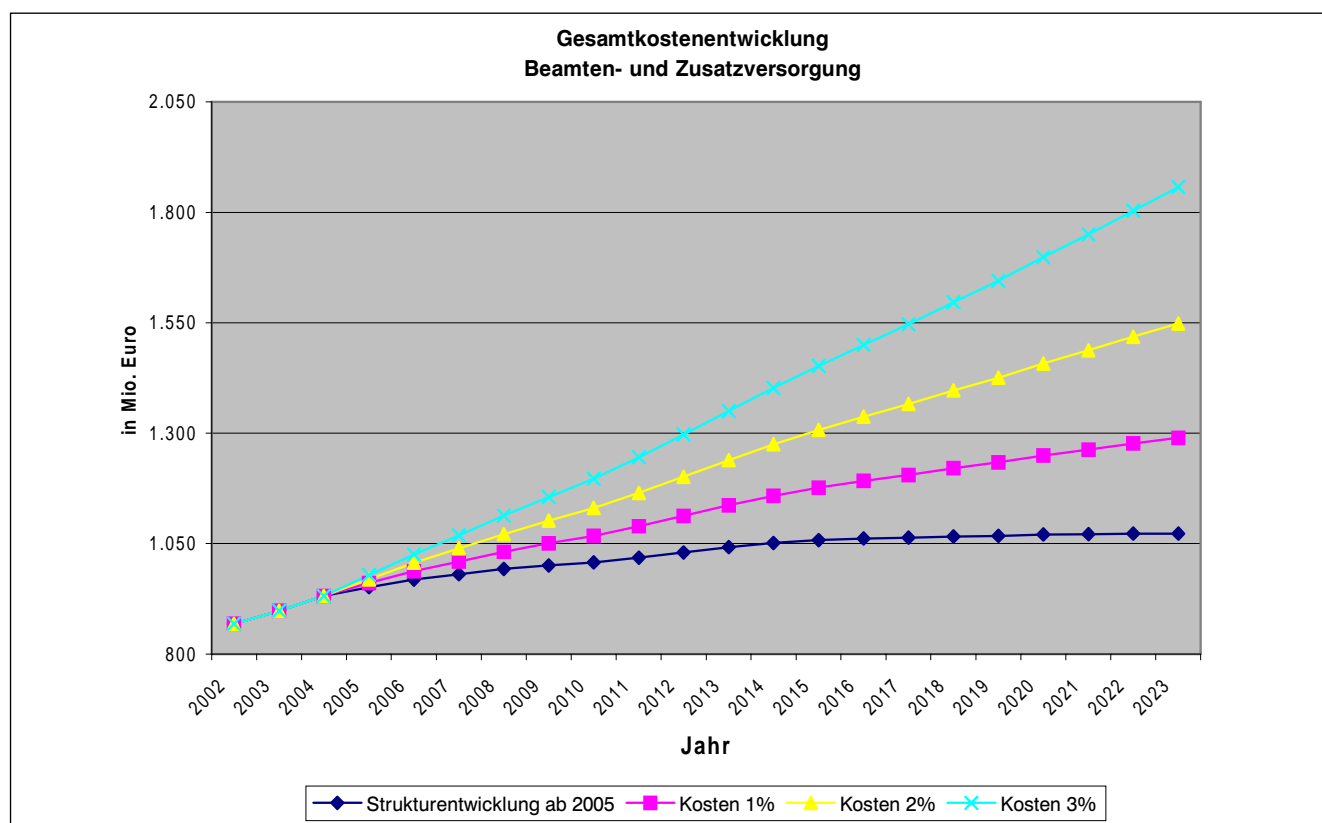
Tabelle 1: Gesamtzahl der Berechtigten (Beamten- und Zusatzversorgung) – Gesamtkosten in Mio. Euro

Jahr	Gesamtzahl der Berechtigten	mit Anpassung 2003/2004 - Struktur- entwicklung ab 2005	Kosten bei linearen Anpassungen ab 2005 in Höhe von		
			1%	2%	3%
			in Mio. Euro		
2002	56.950	869	869	869	869
2003	57.378	898	898	898	898
2004	58.301	932	932	932	932
2005	59.145	951	960	970	979
2013	61.643	1.042	1.137	1.239	1.350
2014	61.653	1.052	1.158	1.275	1.402
2022	59.346	1.073	1.277	1.518	1.804
2023	58.881	1.073	1.290	1.548	1.857

Die linearen Anpassungen für die Jahre 2003 und 2004 sind für beide Bereiche, Tarifbereich und Beamtenbereich, in der Prognose berücksichtigt worden. Die Gesamtausgaben liegen in der Strukturentwicklung im Datenerfassungsjahr 2002 – hier noch ohne lineare Anpassungen – bei 869 Mio. Euro. Durch die linearen Anpassungen steigen die Kosten im Prognoseausgangsjahr 2003 um 29 Mio. Euro auf 898 Mio. Euro und im Jahr 2004 um weitere 34 Mio. Euro auf 932 Mio. Euro an. Im Prognosemitteljahr 2013 werden die Kosten bis auf 1.042 Mio. Euro gestiegen sein und in den Jahren 2022 und 2023 voraussichtlich 1.073 Mio. Euro betragen.

Prozentual gesehen ergibt sich für das erste Prognosejahr 2003 – bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2002 – eine Steigerung von 3,4 v. H. und 7,2 v. H. im Jahr 2004; im Prognosemitteljahr 2013 beträgt die prozentuale Steigerung bereits 19,9 v. H. und im Prognoseendjahr 2023 sind es 23,5 v. H. Im Vergleich dazu: In der Prognose Stufe 2 betrug die prozentuale Steigerung in der Strukturentwicklung im Endjahr der Prognose bezogen auf das Ausgangsjahr 22,9 v. H. Damit liegt das diesjährige Prognoseergebnis im Endjahr des prognostizierten Zeitraums 2023 trotz linearer Anpassungen in den Jahren 2003 und 2004 von insgesamt 4,4 v. H. lediglich um 0,6 v. H. höher.

Grafik 1: Gesamtkostenentwicklung (Beamten- und Zusatzversorgung) in Mio. Euro



1.2 Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich

Das Beamtenverhältnis ist ein gegenseitiges Dienst- und Treuverhältnis. Dieses umfasst die Pflicht zur Dienstleistung ebenso wie den Anspruch auf amtsangemessene Alimentation, die Besoldung und Versorgung umfasst. Daraus ergibt sich einerseits, dass die Bezüge ausreichen müssen, um den Lebensunterhalt zu decken, andererseits, dass sie Verantwortung und Bedeutung des Amtes angemessen widerspiegeln müssen.

Die Versorgung wird aus dem letzten Amt berechnet. Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bestimmen sich grundsätzlich nach dem Amt, das der Beamte zuletzt mindestens für drei Jahre inne hatte; der dann maßgebliche Ruhegehaltssatz richtet sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit. Durch das VersÄndG 2001 wird das Versorgungs-

niveau im Ergebnis um 4,33 v. H. sinken. Bezogen auf den Höchstruhegehaltssatz von 75 v. H., der nach 40 Dienstjahren erreicht wird, bedeutet dies eine Verminderung auf 71,75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge⁴⁾.

Im Beamtenversorgungsbereich beträgt die Anzahl der erwarteten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Datenerfassungsjahr 2002 insgesamt 26.410 Berechtigte, im Jahr 2003 sind es 26.917 und im Jahr 2023, dem Endjahr der Prognose, 33.487; im Jahr 2023 wird damit gleichzeitig der Höchststand im Prognosezeitraum erreicht. Die Entwicklung der Kosten einschließlich der linearen Anpassungen für die Jahre 2003 und 2004 stellt sich demnach für die Strukturentwicklung sowie für die Szenarien von 1 v. H., 2 v. H. und 3 v. H. wie folgt dar:

⁴⁾ Drucksache 17/1404

Tabelle 2: Versorgungsberechtigte (Beamte) und Kosten in Mio. Euro

Prognose-jahr	Zahl der Versorgungsberechtigten	mit Anpassung 2003/2004 - Strukturentwicklung ab 2005	Kosten bei linearen Anpassungen ab 2005 in Höhe von		
			1%	2%	3%
			in Mio. Euro		
2002	26.410	758	758	758	758
2003	26.917	786	786	786	786
2004	27.790	818	818	818	818
2005	28.581	839	847	855	863
2012	31.946	928	1.002	1.082	1.168
2013	32.320	941	1.027	1.119	1.219
2014	32.641	952	1.049	1.155	1.270
2022	33.486	988	1.176	1.399	1.662
2023	33.487	991	1.191	1.430	1.715

Auf Grund der linearen Erhöhungen durch das BBVAnpG 2003/2004 werden sich die Ausgaben – wie aus der Tabelle ersichtlich – erst ab dem Jahr 2005 unterschiedlich weiter entwickeln. In der Strukturentwicklung ist die Kostensteigerung ohne jede weitere jährliche Erhöhung dargestellt; weiter werden lineare Anpassungen von 1 v.H., 2 v.H. und 3 v.H. ab 2005 angenommen, um aufzuzeigen,

wie sich die Ausgaben bei der jeweils zu Grunde gelegten Prozentenerhöhung entwickeln werden. Dabei ist deutlich erkennbar, dass die Kostenentwicklung von der Höhe der linearen Anpassung abhängig ist.

Die folgende Tabelle zeigt die prozentualen Erhöhungen der Kosten für unterschiedliche Zeitabschnitte im Überblick.

Tabelle 3: Prozentuale Erhöhungen – Überblick

Zeitraum von - bis	Strukturentwicklung	Lineare Anpassung 1%	Lineare Anpassung 2%	Lineare Anpassung 3%
	in %			
2002-2013	24,1	35,5	47,6	60,8
2002-2023	30,7	51,1	88,7	126,3
2004-2023	21,2	45,6	74,8	109,7

1.3 Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich

Mit dem HmbZVG haben sich ab 1. August 2003 die Berechnungsgrundlagen der Zusatzversorgung für die hamburgischen Beschäftigten umfassend geändert. Abgesehen von den Empfängerinnen und Empfängern, deren Leistungen nach dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) berechnet und die nicht für die Versorgungsprognose ausgewertet worden sind, erhielten alle anderen Versorgten (30.540 Berechtigte zum Stichtag 1. Dezember 2002) am 31. Juli 2003 Leistungen nach den Vorschriften des 1. RGG. Auch für die

meisten der aktiv Beschäftigten bestanden bis zum 31. Juli 2003 Versorgungsaussichten nach dem 1. RGG, während für die nach dem 31. März 1995 bei der Freien und Hansestadt Hamburg eingestellten Beschäftigten bisher Versorgungsanswartschaften nach dem Gesetz zur Neuordnung und Änderung der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angestellte und Arbeiter der Freien und Hansestadt Hamburg (Zweites Ruhegeldgesetz – 2. RGG) bestanden. Wegen der 10-jährigen Wartezeit sind Leistungen aus dem 2. RGG bisher nicht geflossen. Auch für diesen Personenkreis ist mit Wirkung vom 1. August 2003 das HmbZVG anzuwenden.

Tabelle 4: Berechtigte (Zusatzversorgung) und Kosten in Mio. Euro

Jahr	Zahl der Zusatz- versorgungs- berechtigten	lineare Anpassung 2003/2004- Struktur- entwicklung ab 2005	Kosten bei linearen Anpassungen ab 2005 in Höhe von		
			1%	2% *	3% *
			in Mio. Euro		
2002	30.540	111	111	111	111
2003	30.461	112	112	112	112
2004	30.510	113	113	113	113
2005	30.564	112	114	115	116
2006	30.593	111	114	116	118
2012	29.596	102	111	119	129
2013	29.323	101	110	120	130
2014	29.012	99	109	120	132
2022	25.859	84	100	119	141
2023	25.395	82	99	119	142

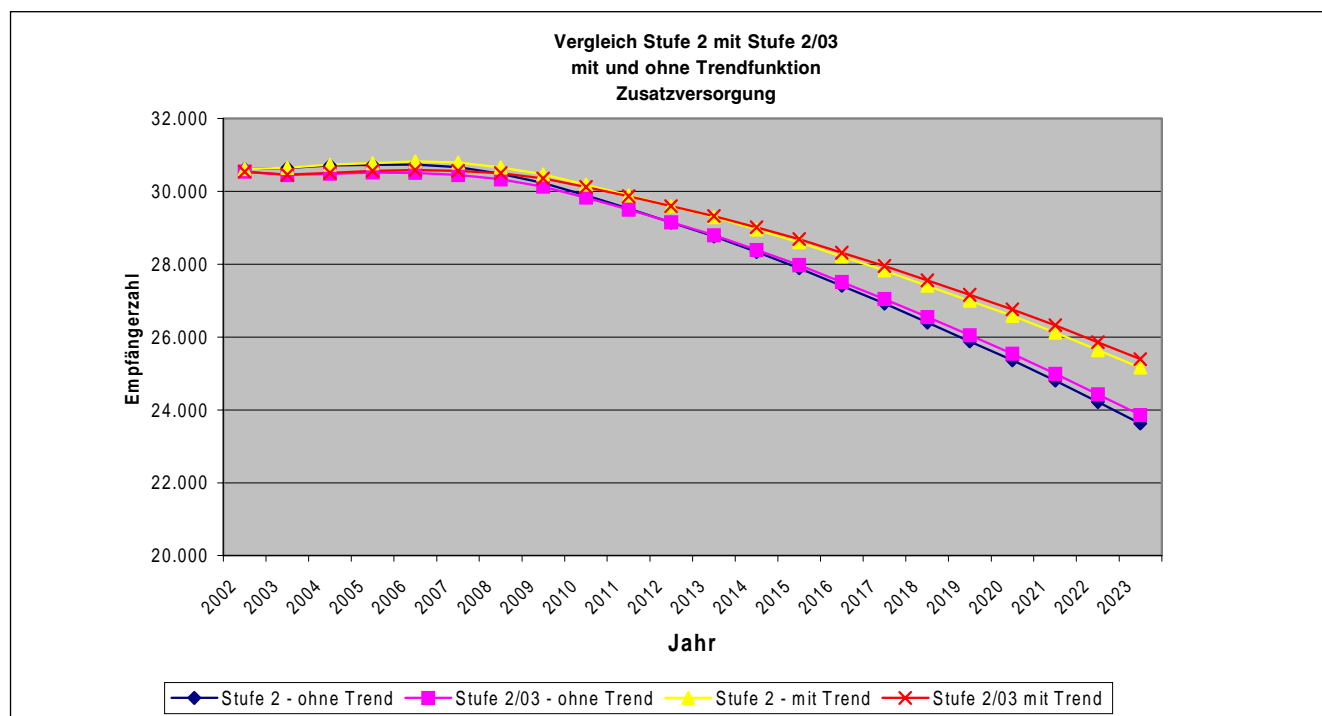
* kommt nur noch für die aktiv Beschäftigten in Betracht.

Gegenüber der Prognose Stufe 2 haben sich lediglich geringfügige Abweichungen in der Empfängerzahl ergeben. Beide Prognosen weisen den Höchststand jeweils für das Jahr 2006 aus; die Abweichung zwischen der diesjährigen Stufe 2/03 und der Stufe 2 liegt auf das Jahr 2013, dem Prognosemitteljahr, bezogen, bei – 0,1 v. H. Gegenüber der Prognose Stufe 2 fällt die Anzahl der erwarteten Versorgten bis zum Jahr 2011 zunächst geringer aus, um dann ab 2012 über den prognostizierten Werten des

Vorjahres zu liegen; bezogen auf das Prognoseendjahr des letzten Jahres (2022) beträgt die Abweichung 0,8 v. H.

Im diesjährigen Prognoseendjahr 2023 wird sich die Anzahl der Versorgten noch auf einem Niveau von 83,4 v. H. des Jahres 2003 bewegen. Die letztjährige Prognose Stufe 2 weist für den zwanzigjährigen Betrachtungszeitraum (2002–2022) eine Abnahme der Berechtigtenzahlen auf rund 83,8 v. H. aus.

Grafik 2: Empfängervergleich (Zusatzversorgung) – mit und ohne Alterstrend



Wie aus der Grafik 2 ersichtlich, bleibt die Empfängerzahl bis zum Jahr 2008 annähernd konstant und nimmt dann bis zum Prognoseendjahr 2023 stetig ab. Deutlich zeigt sich die Wirkung des Alterstrends, der im Prognoseendjahr 2023 eine um 1.529 (2002) und eine um 1.539 (2003) höhere Empfängerzahl bewirkt. Die Differenzen, die im Vergleich der Stufe 2 mit der Stufe 2/03 auftreten, sind sehr gering und auf die unterschiedlichen Datenerfassungsjahre 2001 und 2002 zurückzuführen. Der Unterschied liegt ohne die Trendfunktion bei 229 Empfängern und mit Trendfunktion sind es 236 Empfänger.

2. Wirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 im Lichte des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004

Das VersÄndG 2001 soll die Maßnahmen der Rentenreform systemgerecht und wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen. Bei den acht ab dem Jahre 2003 folgenden linearen Anpassungen wird die Erhöhung der Versorgungsbezüge in gleichen Schritten abgeflacht. Diese acht linearen Anpassungen werden nicht vollständig an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger weitergegeben, sondern die Hälfte der sich daraus ergebenden Einsparungen wird der Versorgungsrücklage zugeführt, während die andere Hälfte der Haushaltsentlastung dient.

Durch diesen geringeren Anstieg des Zuwachses werden die Ruhegehälter abgesenkt. Dabei sinkt beispielsweise der Höchstruhegehaltssatz von 75 v. H. auf 71,75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge; entsprechend sinkt auch der jährliche Steigerungssatz von 1,875 v. H. auf 1,79375 v. H.

Mit dem BBVAnpG 2003/2004 kommt nun erstmals die Wirkung des VersÄndG 2001 bei linearen Anpassungen real zum Tragen. Die folgende Tabelle zeigt die Wirkung

der linearen Anpassungen für die Jahre 2003 und 2004 und fingiert für die folgenden fünf Jahre, d. h. bis zum Jahr 2009, eine jährliche Anpassung. Da es im Jahr 2004 eine zweimalige lineare Anpassung von je 1 v. H. geben wird, wird auch der Absenkungseffekt in diesem Jahr zweimal zum Tragen kommen.

In der Übersicht ist dargestellt, wie sich die Absenkung des Versorgungsniveaus in den folgenden Jahren entwickeln wird. Bei dieser Betrachtung wird angenommen, dass es ab dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2016 eine jährliche lineare Anpassung geben wird. In den Jahren 2000 bis 2002 ist auf Grund des Versorgungsreformgesetzes 1998 (VReformG 1998) vom 29. Juni 1998 das Besoldungs- und Versorgungsniveau durch die Verminderung der linearen Anpassung um je 0,2 v. H. pro linearer Erhöhung um insgesamt 0,6 v. H. abgesenkt worden. Für die auf den 1. Januar 2003 folgenden acht linearen Anpassungen wird auf Grund des VersÄndG 2001 die Absenkung der linearen Anpassungen ausgesetzt; es bleibt in diesem Bereich bei den bisherigen Ersparnissen von 0,6 v. H. Zugleich wird mit jeder weiteren Anpassung ab 1. Januar 2003 unmittelbar das Versorgungsniveau um 0,54125 v. H. gesenkt; dies geschieht bis zu einer Niveauabsenkung von 4,33 v. H., die mit der achten linearen Anpassung erreicht wird. Danach – voraussichtlich im Jahr 2010 – wird die Absenkung der linearen Anpassungen für Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger gemäß VReformG 1998 wieder aufgenommen. Auf diese Weise wird nach weiteren sieben linearen Anpassungen die Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um 2 v. H. erreicht sein (2000 bis 2002 = 0,6 v. H. und 2010 bis 2016 = 1,4 v. H.). Zusammen mit der Absenkung des Ruhegehalts in Höhe von 4,33 v. H. wird es eine Gesamtabsenkung des Versorgungsniveaus um insgesamt 6,33 v. H. geben.

Tabelle 5: Wirkung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001

Jahr	Besoldungs-/ Versorgungs- anpassungsgesetz 2003/2004	Wirkung Versorgungsänderungsgesetz 2001		
	tatsächliche Höhe lin. Anpassungen	Absenkung der lin. Anpassungen	unmittelbare Absenkung des Versorgungsniveaus	Senkung des Vers.Niveaus insgesamt
	in v. H.			
2000		0,2	0	0,2
2001		0,4	0	0,4
2002		0,6	0	0,6
2003	2,4	0,6	0,54125	1,14125
2004	1,0	0,6	1,0825	1,6825
2004	1,0	0,6	1,62375	2,22375
2005		0,6	2,165	2,765
2006		0,6	2,70625	3,30625
2007		0,6	3,2475	3,8475
2008		0,6	3,78875	4,38875
2009		0,6	4,33	4,93
2010		0,8	4,33	5,13
2011		1	4,33	5,33
2012		1,2	4,33	5,53
2013		1,4	4,33	5,73
2014		1,6	4,33	5,93
2015		1,8	4,33	6,13
2016		2	4,33	6,33
2017		2	4,33	6,33
2018		2	4,33	6,33
2019		2	4,33	6,33
2020		2	4,33	6,33
2021		2	4,33	6,33
2022		2	4,33	6,33
2023		2	4,33	6,33

Die Wirkung der Einsparungen des VReformG 1998 und des VersÄndG 2001 zeigen sich besonders deutlich, wenn die Kostenentwicklung ohne diese Gesetze betrachtet wird.

Unter Bezugnahme der Tabelle 2 (Seite 5) würden sich die Kosten im Beamtenbereich dann wie folgt entwickeln:

Tabelle 6: Kostenentwicklung (Beamte) ohne VReformG 1998 und ohne VersÄndG 2001

Prognosejahr	Zahl der Berechtigten	Kosten bei linearen Anpassungen ab 2005 in Höhe von 1% in Mio. Euro	Senkung des Vers. Niveaus insgesamt durch VReformG 1998 und VersÄndG 2001 in %	Kosten ohne Senkung des Vers. Niveaus ohne VReformG 1998 und VersÄndG 2001 in Mio. Euro
2002	26.410	758	0,6	763
2003	26.917	786	1,14125	795
2004	27.790	818	2,22375	836
2005	28.581	847	2,765	870
2012	31.946	1.002	5,53	1.058
2013	32.320	1.027	5,73	1.085
2014	32.641	1.049	5,93	1.111
2022	33.486	1.176	6,33	1.251
2023	33.487	1.191	6,33	1.266

3. Datengrundlage

Die Stufe 2/03 basiert, wie auch in den Vorjahren, auf den personenbezogenen, anonymisierten Daten der Beschäftigten sowie der Beamten- und Zusatzversorgungsberechtigten der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrer Hinterbliebenen, deren Versorgungsbezüge zu Lasten des Kernhaushalts verbucht werden; mit Ausnahme der Waisen und der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG). Der Datenbestand wird jährlich aktualisiert – Stichtag für die Datenerhebung ist der 1. Dezember 2002. Von daher können geringfügige, strukturelle Bestandsveränderungen im Vergleich zum Dezember 2001 in die Prognose eingeflossen sein.

In den Datensätzen sind dementsprechend die Beschäftigten des UKE nicht enthalten; ebenso die Beschäftigten der Landesbetriebe (§ 26 LHO)⁵⁾, die Pensionsrückstellungen bilden müssen, und die Verpflichtungen rechtlich selbstständiger Einrichtungen, für die Hamburg als Gewährsträger kraft Gesetzes (Anstalten des öffentlichen Rechts) oder durch Bürgschaften haftet, mit einem Gesamtvolumen nicht passivierter Versorgungsanwartschaften (keine Verpflichtung zum Ausweis) per Ende des Jahres 1999 von 1.192,16 Mio. Euro. Es werden grundsätzlich alle aktiv Beschäftigten und alle Versorgungsberechtigten einbezogen, die für Dezember 2002 Bezüge von der Freien und Hansestadt Hamburg erhalten haben.

Erfasst werden ausschließlich die Versorgungsausgaben, nicht aber Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, Versorgungsausgleiche an Sozialversicherungsträger oder Zuführungen an Versorgungsrücklagen.

Die Prognose geht im Bereich der Zusatzversorgung noch von dem Gesamtversorgungssystem des 1. Ruhegeld-

gesetzes aus, das für die überwiegende Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg bis zum 31. Juli 2003 gegolten hat. Mit In-Kraft-Treten des HmbZVG zum 1. August 2003 haben sich die Berechnungsgrundlagen der Zusatzversorgung für die hamburgischen Beschäftigten umfassend geändert. Insoweit ist die Prognose für die Kostenentwicklung im Zusatzversorgungsbereich und in der Gesamtkostenentwicklung als vorläufig anzusehen; das HmbZVG wird zwar an der Berechtigtenzahl nichts ändern, aber langfristig zu einer Kostendämpfung führen.

4. Prognosevergleiche

Im folgenden Abschnitt werden Vergleiche der diesjährigen Stufe 2/03 mit der Prognose des letzten Jahres – Stufe 2 – bei den Berechtigtenzahlen und in der Kostenentwicklung dargestellt. Dabei wird bei den Empfängerzahlen noch differenziert zwischen Basisentwicklung und Entwicklung unter Einbeziehung eines Alterstrends, der von einer höheren Lebenserwartung der heute lebenden Personen ausgeht. Ob sich dieser Trend bestätigen wird, bleibt abzuwarten.

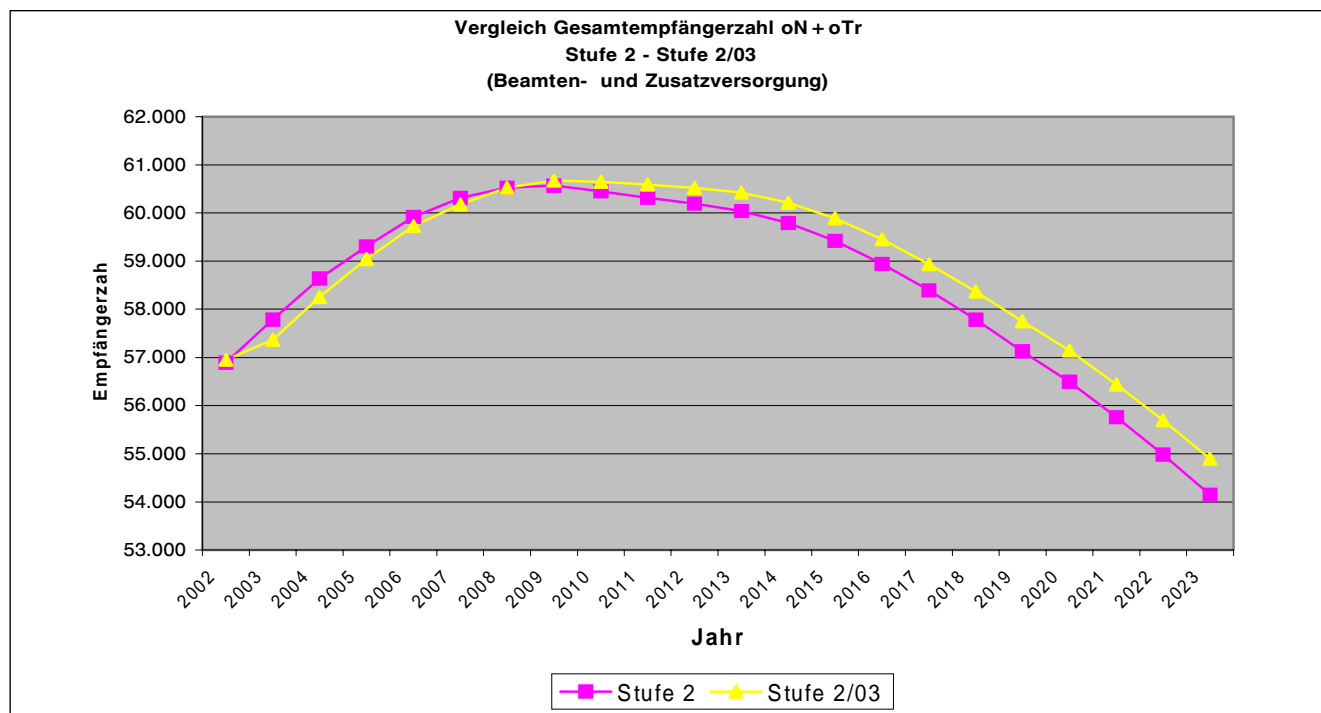
4.1 Vergleich Empfängerzahlen

4.1.1 Basisentwicklung

Die folgende Grafik 3 zeigt einen Vergleich der Berechtigtenzahl ohne Alterstrend (oTr) und ohne Nachbesetzungen (oN). Die Kurvenverläufe sind parallel und differieren im Prognoseausgangsjahr 2003 um 0,7 v.H., im Prognosemittelpunkt 2013 um 0,6 v.H. und im Prognoseendjahr 2023 liegt die Abweichung bei 1,4 v.H. Der Höhepunkt der Empfängerzahlen liegt in beiden Prognosen im Jahr 2009 und differiert in diesem Jahr nur um 0,2 v.H.

⁵⁾ mit Ausnahme des LIT

Grafik 3: Vergleich Gesamtempfängerzahl (Beamten- und Zusatzversorgung)
ohne Nachbesetzung/ohne Trend, Stufe 2 – Stufe 2/03

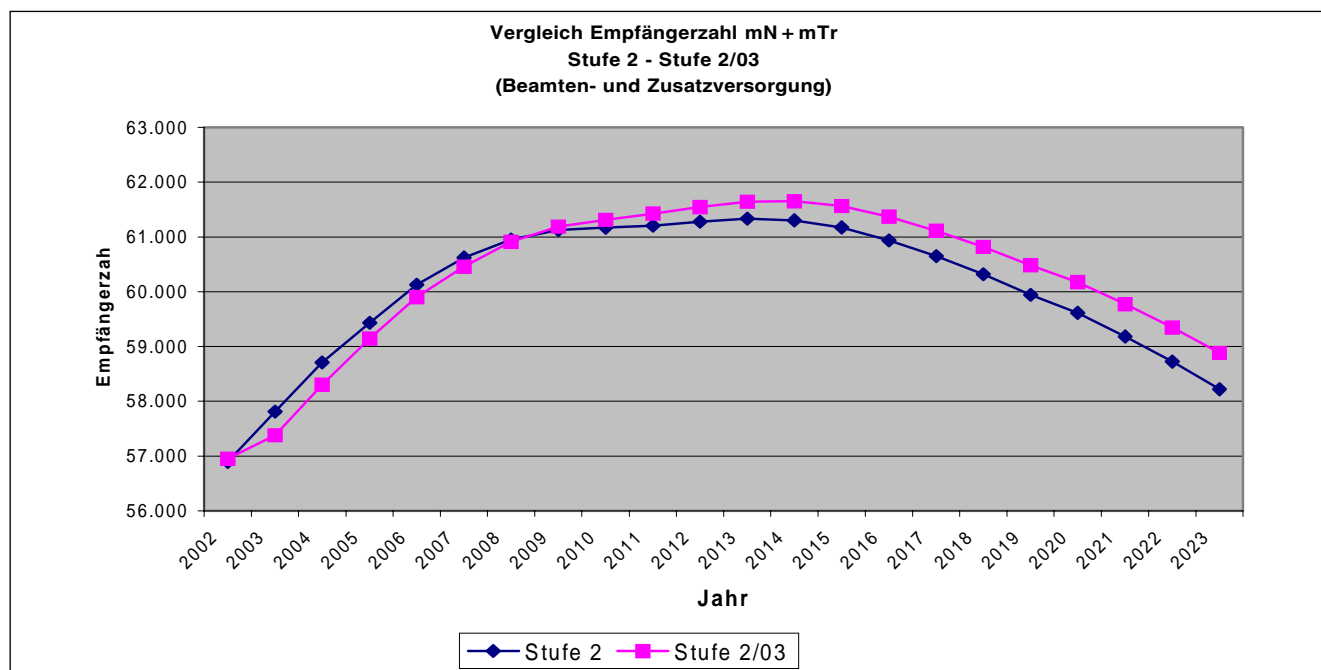


Die, wenn auch nur geringen, Differenzen sind auf die Strukturveränderungen zwischen der Datenerhebung im Jahre 2001 (Prognose Stufe 2) und im Jahr 2002 (Prognose Stufe 2/03) zurückzuführen. Damit zeigt sich in dieser Betrachtung die bisher erzielte Prognosegenauigkeit des von Prof. Dr. Pfeifer entwickelten Instruments.

4.1.2 Trendentwicklung

Legt man der Betrachtung der Gesamtempfängerzahlen die Stufe 2 mit Alterstrend (mTr) und Nachbesetzung (mN) zu Grunde und vergleicht dabei die Prognosen der Stufe 2 mit der Stufe 2/03, so ergibt sich folgende Grafik.

Grafik 4: Vergleich Gesamtempfängerzahl (Beamten- und Zusatzversorgung)
mit Nachbesetzung/mit Trend, Stufe 2 – Stufe 2/03



Die Differenzen sind auch hier auf die Strukturveränderungen zwischen den Datenerhebungsjahren 2001 und 2002 zurückzuführen.

Der Höhepunkt der Empfängerzahlen der Prognose Stufe 2/03 wird zur Hälfte des prognostizierten Zeitraums im Jahr 2014 erwartet, ein Jahr nach dem Höhepunkt der Prognose Stufe 2. Für die Stufe 2/03 ergibt das eine prozentuale Steigerung zum Datenerfassungsjahr 2002 von 8,3 v. H. Bis zum Prognoseendjahr 2023 sinkt die Empfängerzahl auf 58.881 Berechtigte und liegt dann nur noch um 3,4 v. H. über der im Datenerfassungsjahr 2002. Im Prognoseausgangsjahr 2003 liegt die Differenz zur Stufe 2 bei 433 Empfängern, in Prozent ausgedrückt sind dies nur 0,7 v. H. Bis zum Prognosemitteljahr 2013 weichen die Zahlen der Stufe 2/03 nur noch um 0,5 v. H. von den Zahlen der Stufe 2 ab und im Prognoseendjahr 2023 differieren die Empfängerzahlen lediglich um 1,1 v. H.

4.2 Auswirkung linearer Anpassungen in 2003 und 2004

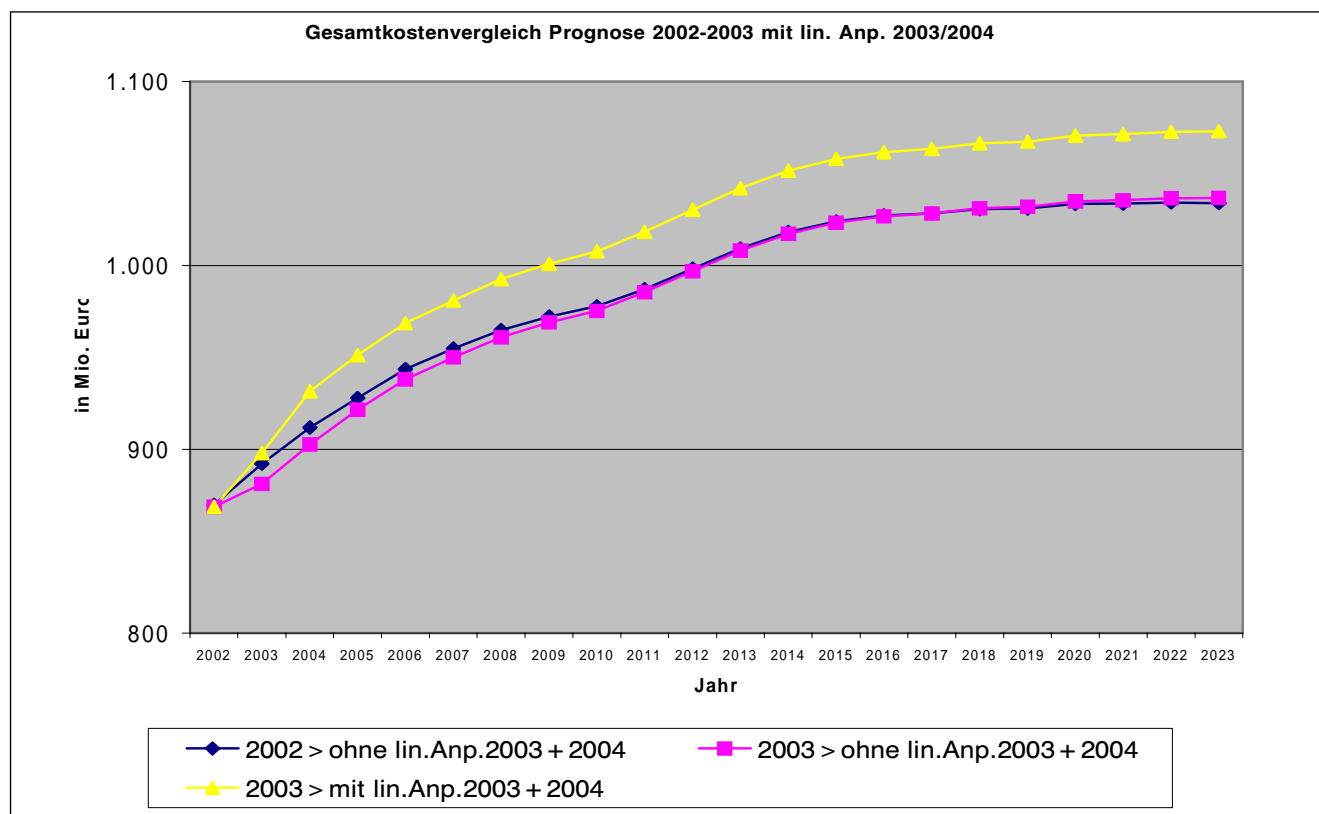
Der Senat hatte bereits in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass moderate Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, die möglichst weit hinter den unterstellten Prozentsätzen zurückbleiben, eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Absenkung von Ver-

sorgungskosten darstellen. Wie sich die Versorgungskosten unter Berücksichtigung der linearen Anpassungen des BBVAnpG 2003/2004 entwickeln, zeigt die nachfolgende Grafik 5.

In dieser Grafik 5 sind die Gesamtkosten in der Strukturentwicklung, einschließlich der Nachbesetzungen und des Alterstrends dargestellt. Auch wenn in den nächsten Jahren von weiteren linearen Anpassungen ausgegangen wird, zeigt die Strukturentwicklung die Entwicklung „in Preisen von heute“. In einem weiteren Verlauf sind die bereits durch das BBVAnpG 2003/2004 beschlossenen linearen Anpassungen für die Jahre 2003 und 2004 in die diesjährige Prognose der Strukturentwicklung einbezogen worden. Ab dem Jahr 2005 sind die Kosten ohne weitere lineare Anpassungen berechnet.

Die Kurvenverläufe der Prognosen Stufe 2 und Stufe 2/03 ohne die linearen Anpassungen der Jahre 2003/2004 zeigen einen fast identischen Verlauf. Hier wird auch die Genauigkeit des von Prof. Dr. Pfeifer erstellten Prognoseinstruments deutlich. Die noch auftretenden sehr geringen Abweichungen lassen sich darin erklären, dass die Datenbestandserhebung in unterschiedlichen Jahren, 1. Dezember 2001 und 1. Dezember 2002, erfolgt ist.

Grafik 5: Gesamtkostenvergleich (Beamten- und Zusatzversorgung) mit und ohne lineare Anpassungen 2003/2004



Durch die parallel über den beiden Kurven „Stufe 2“ und „Stufe 2/03 ohne lineare Anpassungen“ liegende Kurve „Stufe 2/03 mit linearen Anpassungen“ sind an dieser Stelle die Auswirkungen der beschlossenen linearen Erhöhungen für die Jahre 2003 und 2004 deutlich erkennbar. In der Prognose Stufe 2/03 mit linearen Anpassungen werden sich die Gesamtkosten in der Strukturentwicklung

bis zum Prognosemitteljahr 2013 auf 1.042 Mio. Euro erhöhen und im Prognoseendjahr 2023 einen Betrag von 1.075 Mio. Euro erreicht haben. Das ist eine Kostensteigerung im Jahr 2013 bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2002 von 173 Mio. Euro oder 19,9 v. H. Bis zum Prognoseendjahr 2023 werden die Kosten um 204 Mio. Euro gestiegen sein, was eine prozentuale Erhöhung um 23,5 v. H.

bedeutet. Während die jährliche Steigerungsrate von Jahr zu Jahr bis zum Jahr 2014 über 1 v. H. liegt, im Schnitt sind es 1,3 v. H., fällt sie für den zweiten Teil des Prognosezeitraums (2014 bis 2023) unter 1 v. H.; hier sind es nur noch jährlich 0,3 v. H.

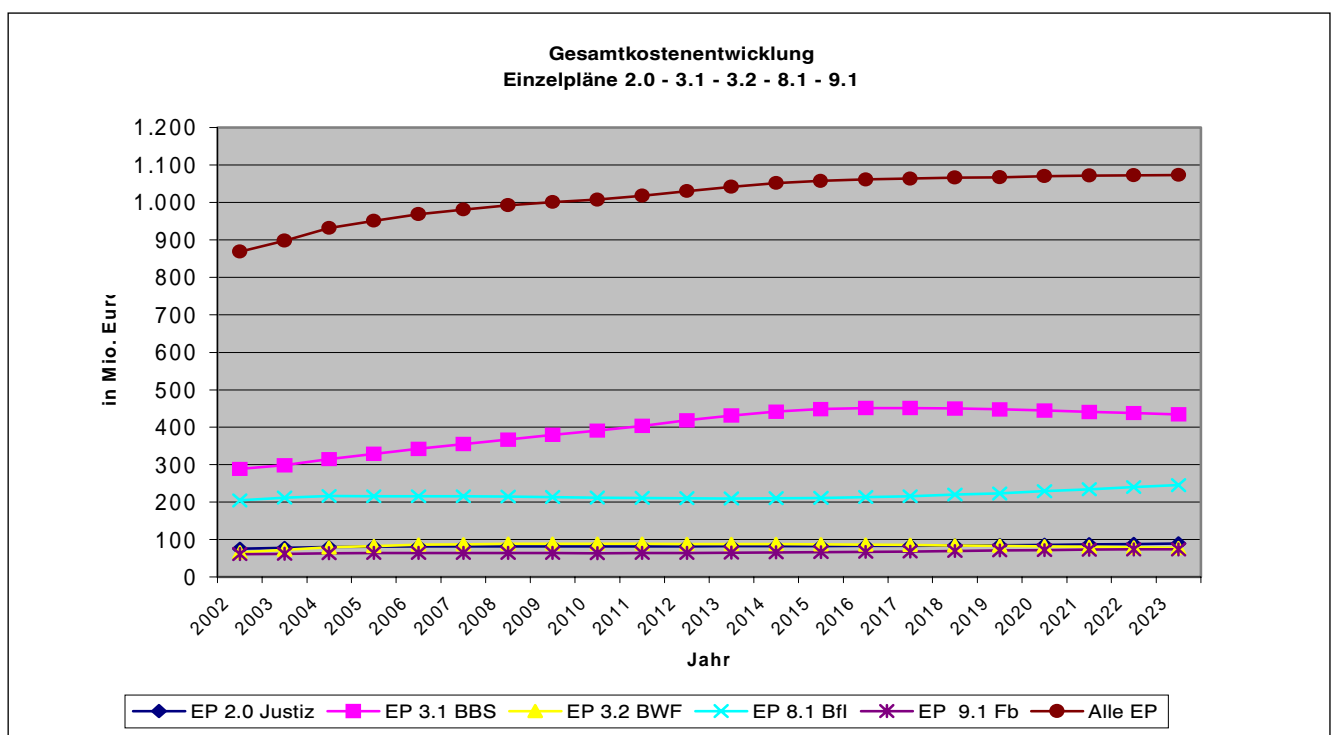
Bedingt durch strukturelle Unterschiede der Datenerhebungsstichtage (2001 und 2002) differieren die Kosten in den Prognosen Stufe 2 und Stufe 2/03 – ohne lineare Anpassungen – bereits zum Datenerfassungsjahr, allerdings nur um 1 Mio. Euro, das sind 0,1 v. H. Im Anfangsjahr der Prognose 2003 liegt die größte Differenz mit 11 Mio. Euro bzw. 1,2 v. H. Die Differenz verringert sich dann aber stetig wieder bis auf einen Unterschied von 1 Mio. Euro im Jahr 2012. Im Endjahr des Prognosezeitraums 2023 liegt die Stufe 2/03 mit 3 Mio. Euro, das sind

0,3 v. H. über der Stufe 2; zu diesem Zeitpunkt werden Ausgaben in Höhe von 1.037 Mio. Euro erwartet.

5. Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen

Die Betrachtung der Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen zeigt, dass etwa 80 v. H. der Versorgungsausgaben auf fünf Einzelpläne entfallen: die Behörde für Bildung und Sport (Einzelplan 3.1), die Behörde für Wissenschaft und Forschung (Einzelplan 3.2), die Behörde für Inneres (Einzelplan 8.1), die Justizbehörde (Einzelplan 2.0) und die Finanzbehörde (Einzelplan 9.1). Im Folgenden wird die Strukturentwicklung betrachtet; bei den Empfängerzahlen sind sowohl der Alterstrend als auch die Nachbesetzungen einbezogen worden.

Grafik 6: Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen in Mio. Euro
Beamten- und Zusatzversorgung



Die fünf genannten Einzelpläne bestimmen zwar ca. 80 v. H. der Versorgungsausgaben aller Einzelpläne im Prognoseausgangsjahr 2003, und im Prognoseendjahr 2023 werden es 85,8 v. H. sein, sie beziehen sich aber lediglich auf zwischen 60,1 v. H. der erwarteten Berechtigten im Prognoseausgangsjahr 2003 und ca. 70,7 v. H. der Berechtigten im Prognoseendjahr 2023.

Dabei entfallen allein 56,8 v. H. der Gesamtkosten im Prognoseausgangsjahr 2003 auf die Einzelpläne 3.1 und 8.1 und im Prognoseendjahr 2023 wird der Anteil der Einzelpläne 3.1 und 8.1 an den Gesamtkosten zusammen 63,3 v. H. betragen.

5.1 Einzelplan 3.1 – Behörde für Bildung und Sport

Betrachtet man die prognostizierten Zahlen differenziert nach Einzelplänen, fällt besonders der Bereich der

Behörde für Bildung und Sport (Einzelplan 3.1) auf. Hier errechnet sich für das Prognoseanfangsjahr 2003 eine erwartete Berechtigtenzahl von 11.564, die Kosten in Höhe von 298 Mio. Euro verursachen. Das ist ein prozentualer Anteil von 33,2 v. H. an den Gesamtversorgungskosten aller Einzelpläne, der Anteil der Berechtigten an der Gesamtberechtigtenzahl liegt bei 20,2 v. H.

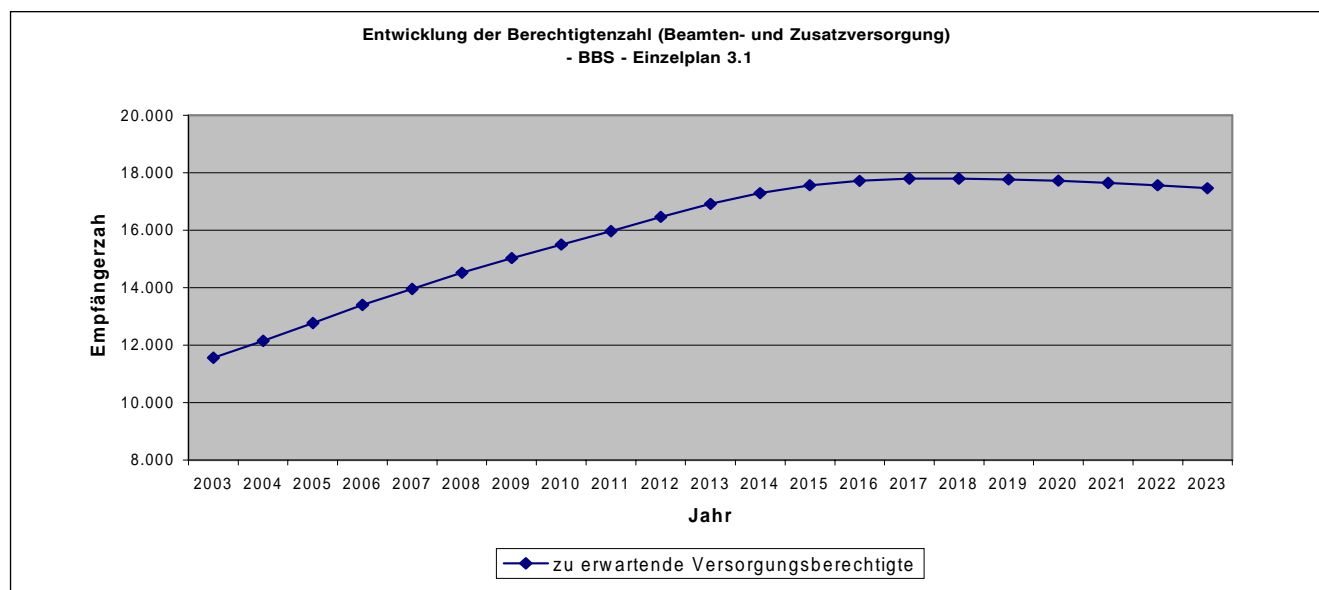
Die Anzahl der zu erwartenden Berechtigten des Einzelplans 3.1 steigt vom Prognoseausgangsjahr 2003 mit 11.564 Berechtigten bis zum Prognoseendjahr 2023 um 60,0 v. H. auf 17.458 Berechtigte an. Diese deutlich über dem Schnitt anderer Einzelpläne liegende Zahl der zu erwartenden Versorgungsberechtigten im Einzelplan 3.1 ist nach wie vor auf die Einstellungspraxis im Bildungsbereich der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts zurückzuführen.

Der Höhepunkt mit 17.789 Versorgungsberechtigten ist in den Jahren 2017 und 2018 zu erwarten, anschließend sinkt die Empfängerzahl bis zum Prognoseendjahr 2023 geringfügig auf 17.458 Versorgungsberechtigte. Mit 451 Mio. Euro haben die Versorgungskosten für diesen Bereich ihren Höchststand in den Jahren 2016 und 2017 erreicht und gehen bis zum Prognoseendjahr 2023 um 17 Mio. Euro auf 434 Mio. Euro zurück; dabei ist der prozentuale Kostenanteil an den Gesamtversorgungskosten dennoch von 33,2 v. H. auf 40,5 v. H. gestiegen. Bereits im Prognosemitteljahr 2013 ist mit einer Ausgabenerhöhung im

Bereich des Einzelplans 3.1 um 44,6 v. H. (durchschnittlich 4,5 v. H. jährlich) und bis zum Höchststand der Jahre 2016/2017 um 51,3 v. H. (durchschnittlich 4,0 v. H. pro Jahr bis 2016) zu rechnen.

Für das Jahr 2003 ist ein Anteil von 20,2 v. H. aller erwarteten Berechtigten und 33,2 v. H. der verursachten Gesamtkosten dem Einzelplan 3.1 zuzurechnen. Im Prognosemitteljahr 2013 fallen bereits etwa 27,4 v. H. der Gesamtberechtigten dem Einzelplan 3.1 zu und verursachen zu diesem Zeitpunkt 41,4 v. H. der Gesamtversorgungskosten.

Grafik 7: Gesamtempfänger (Beamten- und Zusatzversorgung) der Behörde für Bildung und Sport – Einzelplan 3.1 –



5.2 Einzelplan 8.1 – Behörde für Inneres

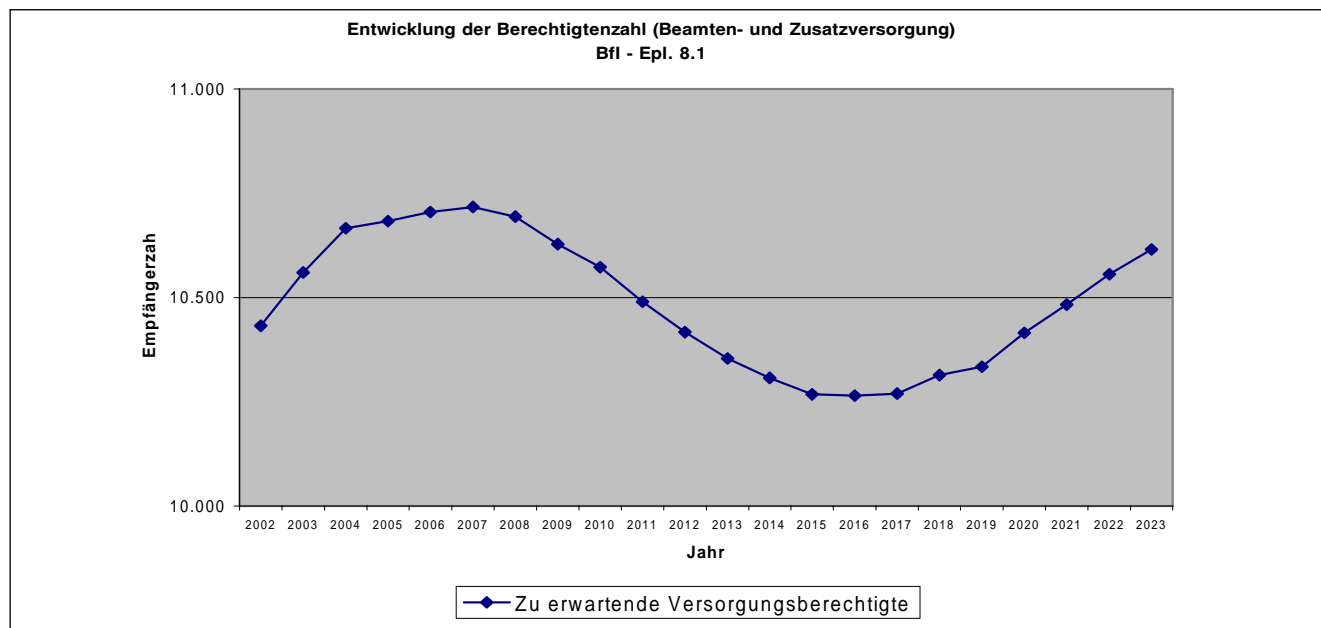
Die Behörde für Inneres (Einzelplan 8.1) stellt nach der Behörde für Bildung und Sport den zweitstärksten Einzelplan bezogen auf Berechtigtenzahl und Kostenverursachung dar. Die Berechtigtenzahl unterliegt im Laufe des Prognosezeitraums nur sehr leichten Schwankungen (was in Grafik 8 wegen der notwendigerweise verwendeten Skalierung nicht auf den ersten Blick deutlich wird). Im Prognoseausgangsjahr 2003 liegt die Zahl der Versorgungsberechtigten bei 10.560, steigt bis zum Jahr 2007 bis auf 10.717 leicht an (dies ist der Höchststand im Prognoseverlauf), wird dann wieder rückläufig und erreicht im Jahr 2017 den Tiefststand mit 10.270 Versorgungsberechtigten; bis zum Prognoseendjahr 2023 wird sich die Zahl der Versorgungsberechtigten wieder auf 10.615 erhöhen, liegt

damit aber nur um 55 Versorgungsberechtigte über der Zahl im Prognoseausgangsjahr 2003.

Im Prognoseausgangsjahr 2003 liegt der prozentuale Anteil des Einzelplans 8.1 an den Gesamtversorgungsberechtigten aller Einzelpläne bei 18,4 v. H., sinkt bis zum Prognosemitteljahr 2013 auf 16,8 v. H. ab und steigt danach bis zum Prognoseendjahr 2023 bis auf 18,0 v. H. wieder an.

Bei den Kosten nimmt der Einzelplan 8.1 im Prognoseausgangsjahr 2003 mit einem Betrag von 212 Mio. Euro 23,6 v. H. der Gesamtkosten in Anspruch. Dieser prozentuale Anteil sinkt dann bis zum Prognosemitteljahr 2013 auf 20,1 v. H., erreicht seinen Tiefststand im Jahr 2015 mit 19,9 v. H. und wird im Prognoseendjahr 2023 bei 22,9 v. H. liegen. Das sind 0,7 v. H. weniger als im Ausgangsjahr der Prognose 2003.

Grafik 8: Gesamtempfängerzahlen (Beamten- und Zusatzversorgung) der Behörde für Inneres – Einzelplan 8.1 –



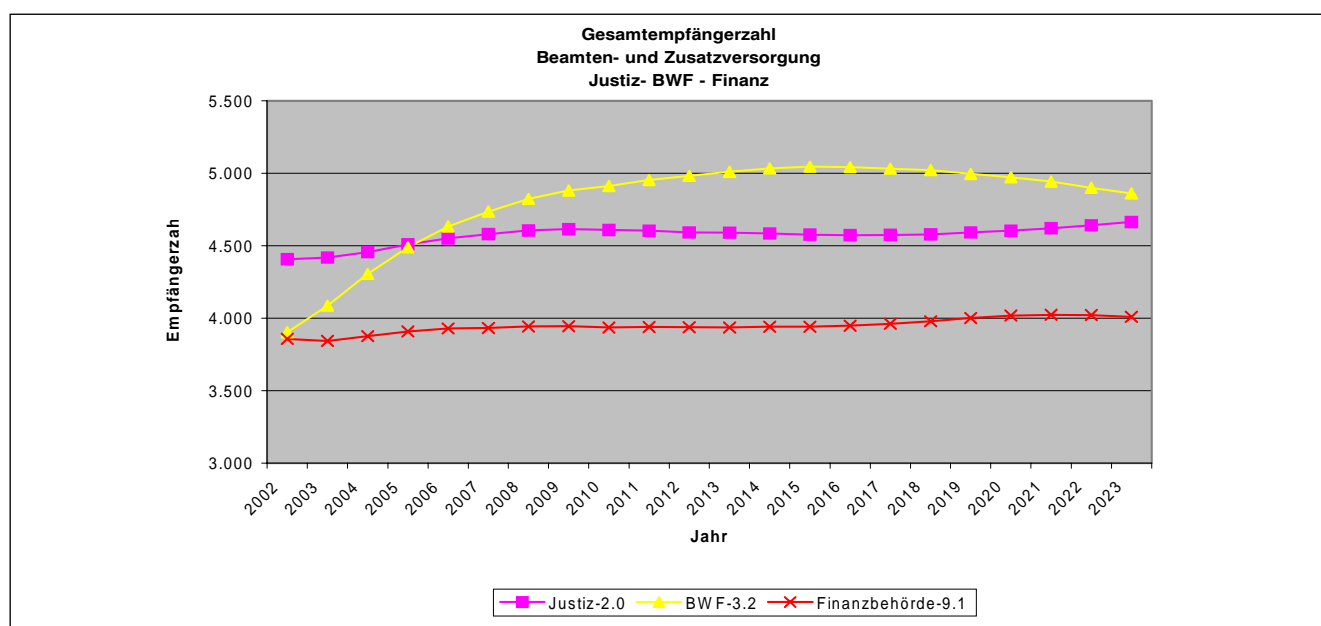
5.3 Einzelpläne 2.0 – Justizbehörde, 3.2 – Behörde für Wissenschaft und Forschung und 9.1 – Finanzbehörde

Die in die grafische Darstellung unter Ziffer 5. ebenfalls einbezogenen Einzelpläne 2.0 (Justizbehörde), 3.2 (Behörde für Wissenschaft und Forschung – BWF) und 9.1 (Finanzbehörde – Fb) fallen einzeln gesehen nicht so sehr ins Gewicht, zusammen genommen erreichen sie allerdings im Bereich der Berechtigtenzahlen einen prozentualen Anteil von 21,5 v.H. im Prognoseausgangsjahr 2003 und 23,0 v.H. im Prognoseendjahr 2023. Im Bereich der Versorgungskosten haben diese drei Einzelpläne zusammen genommen einen prozentualen Anteil an den

Gesamtversorgungskosten von 23,6 v.H. im Prognoseausgangsjahr 2003 und 22,5 v.H. im Prognoseendjahr 2023.

Für sich betrachtet liegt ihr Anteil bei den Versorgungsberechtigten je Einzelplan zwischen 6,7 v.H. und 7,7 v.H. im Prognoseausgangsjahr 2003 und 6,8 v.H. und 8,3 v.H. im Prognoseendjahr 2023; dabei erreicht der Einzelplan 3.2 ab dem Jahr 2018 einen konstanten Wert von 8,3 v.H. Von den Gesamtversorgungskosten beträgt der prozentuale Anteil im Prognoseausgangsjahr 2003 für jeden der drei Einzelpläne lediglich zwischen 7,0 v.H. und 8,6 v.H. und im Prognoseendjahr 2023 liegt die prozentuale Anteilsspanne zwischen 6,9 v.H. und 8,3 v.H.

Grafik 9: Gesamtempfängerzahlen (Beamten- und Zusatzversorgung) Justiz-EP 2.0 ➤ BWF – EP 3.2 ➤ Fb – EP 9.1



6. Bewertung der Prognoseergebnisse

Auswirkung linearer Anpassungen

Im Gegensatz zu den letzten Jahren sind im Prognoseinstrument selbst keine Änderungen vorgenommen worden, sondern lediglich Aktualisierungen. Die lineare Anpassung für die Jahre 2003 und 2004 ist eingearbeitet und der Datensatz per 1. Dezember 2002 der Berechnung zu Grunde gelegt worden.

Die Ergebnisse der Prognose in der Strukturentwicklung zeigen die Auswirkungen dieser linearen Anpassungen deutlich: Im Kostenvergleich der Stufe 2 mit der Stufe 2/03 (vergl. Grafik 5, Seite 10) ergibt sich z. B. ein Anstieg von 33 Mio. Euro bzw. 3,3 v. H. im Vergleich der Jahre 2013 und von 39 Mio. Euro bzw. 3,8 v. H. im Prognoseendjahr 2023. In seinem Gutachten hat Prof. Dr. Pfeifer erneut auf die Bedeutung linearer Anpassungen für die Entwicklung der Versorgungsausgaben hingewiesen. Die Grafik 5 veranschaulicht die damit verbundenen strukturellen Effekte; die beschriebenen Steigerungen ergeben sich bereits ohne jede weitere lineare Anpassung.

Die aufgezeigten Entwicklungen können jedoch nicht dazu führen, in Zukunft etwa gänzlich auf lineare Anpassungen zu verzichten. Beamtinnen und Beamte, Versorgungsempfängerinnen und -empfänger haben Anspruch darauf, an der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung teilzuhaben. Es wird aber besonders darauf ankommen, dabei auch die Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte im Blick zu behalten und dafür zu sorgen, dass sich lineare Anpassungen in diesen Rahmen einfügen.

Die besondere Beachtung linearer Anpassungen ist wegen der mit ihnen verbundenen Struktureffekte entscheidend. Die – mit Blick auf die schwierige Haushaltslage notwendige – Absenkung von Sonderzuwendung und die teilweise Streichung von Urlaubsgeld, führen zu einer kurzfristigen Niveauabsenkung – die Basis für die weitere Entwicklung wird vermindert, dann aber nicht weiter beeinflusst. Lineare Anpassungen führen demgegenüber zu einer dauerhaften Anhebung der Berechnungsbasis – und zwar mit jeder Anpassung erneut.

Der Senat hat am 21. Juni 2003 u. a. beschlossen, die Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) auch für Versorgungsempfänger landesrechtlich zu regeln (Drucksache 2003/0870). Der entsprechende Gesetzentwurf über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen ist derzeit im Beteiligungsverfahren mit den Spitzenorganisationen. Bei Beschluss des Gesetzes sind auf Grund der Kürzung der Sonderzuwendung Minderausgaben auch bei der Versorgung zu erwarten. Da die Dezember-Sonderzahlung künftig an linearen Anpassungen teilnehmen wird, werden sich die Minderausgaben im Vergleich zum aktuellen Stand in den folgenden Jahren bei linearen Anpassungen entsprechend vermindern. Diese Entlastung ist in der Prognose noch nicht berücksichtigt.

Vergleich mit dem Haushaltsergebnis

Beim Vergleich der Prognoseergebnisse mit dem Haushalt ist immer die unterschiedliche Berechnungsgrundlage und -methodik zu berücksichtigen. Die Daten der Prognose beziehen sich auf den Kernhaushalt und auf die Landesbetriebe, die keine eigenen Pensionsrückstellungen bilden müssen; außerdem sind z.B. Waisen und Betriebsrenten nach dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) nicht erfasst. Der Haushalt erfasst weitergehende Risiken wie z.B. die Zahlung von Versorgungskosten an andere Länder nach § 107 b BeamVG, Aufwendungen für die anteilige Erstattung von Versorgungskosten an öffentliche Unternehmen aufgrund gesetzlicher Regelung oder vertraglicher Vereinbarung. Diese Aspekte werden auch in der Veranschlagung der Versorgungskosten für den Haushalt abgebildet. Methodisch werden hierfür die Zunahme der Versorgungsempfänger gemäß der Prognose von Prof. Dr. Pfeifer (s. Drucksache 17/1404) für den Kernhaushalt sowie voraussichtliche Tarifanpassungen berücksichtigt.

Erwartungsgemäß liegt auch in diesem Jahr das Prognoseergebnis von Prof. Dr. Pfeifer unter dem Haushaltsergebnis. Für den Beamtenbereich beträgt die Abweichung 0,5 v. H. und für den Tarifbereich sind es 7,2 v. H.

Tabelle 7: Vergleich Prognose 2002 – Haushaltsergebnis 2002

Statusgruppe	Prognose 2002	Haushaltsergebnis 2002
Beamtenversorgung	758 Mio. Euro	762 Mio. Euro
Zusatzversorgung	111 Mio. Euro	119 Mio. Euro

Kostenverlauf

Die Ergebnisse der Prognose Stufe 2/03 bestätigen die Kostenentwicklung, die auch in den Prognosen der letzten Jahre aufgezeigt worden ist: Es ist nach wie vor mit einer strukturbedingten Zunahme der Gesamtversorgungsausgaben zu rechnen. Einen erheblichen Einfluss auf die Kostenentwicklung haben – wie bereits oben erwähnt – lineare Anpassungen. Hinsichtlich künftiger Kostendämpfungen kommt Prof. Dr. Pfeifer in seinem Gutachten zur Stufe 2/03 zu folgendem Ergebnis:

„Eine langfristige Begrenzung sowohl des Anstiegs als auch der Höhe der Versorgungsausgaben im Öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg bleibt angesichts der strukturellen Entwicklungen in den Empfängerzahlen innerhalb der nächsten 20 Jahre nach wie vor problematisch. Da dieser Anstieg der Empfängerzahlen prak-

tisch ausschließlich durch demographische Entwicklungen bedingt und damit politisch nur durch Veränderungen in den Arbeitsbedingungen der noch Aktiven (Lebensarbeitszeit, Altersteilzeit, Frühinvalidisierung) beeinflussbar ist, wird eine wesentliche Einflussnahme auf die Kostenentwicklung weiterhin nur durch maßvolle Tarifabschlüsse und zusätzliche Einsparmaßnahmen (wie die bereits öffentlich diskutierte Kürzung oder Streichung von Sonderzahlungen) möglich sein.“

7. Vorsorge für künftige Versorgungsaufwendungen

Um den Anstieg der Versorgungsausgaben zu dämpfen, ist das VersÄndG 2001 ein wichtiger Schritt; dies zeigt die Auswertung der Prognose in der Strukturentwicklung in Ziffer 2. der Mitteilung deutlich. Mit dem VersÄndG 2001 wird der Weg weiter gegangen, für künftige Versorgungs-

aufwendungen durch Bildung kapitalgedeckter Rücklagen vorzusorgen. Im Jahr 1999 hat Hamburg mit dem Aufbau von Sondervermögen begonnen: Auf Grund gesetzlicher Verpflichtung mit der Bildung einer Versorgungsrücklage aus der Verminderung linearer Anpassungen gemäß § 14 a BBesG, darüber hinaus mit der Einrichtung eines Sondervermögens Zusatzversorgung, das aus den Beiträgen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gespeist wird, der Bildung eines zusätzlichen Versorgungsfonds, in den die Versorgungszuschläge, die Hamburg bei Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Interesse von Dritten erhebt, sowie der Liquiditätsgewinn fließen, der sich jährlich aus der Verbeamtung von 1.100 zuvor angestellten Lehrkräften ergibt.

7.1 Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG

Gemäß dem Gesetz über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbVersRücklG) vom 30. November 1999 hat die Freie und Hansestadt Hamburg eine Versorgungsrücklage für die Beamtenversorgung gebildet. Sie ist in der Zeit von 1999 bis 2002 aus einer Verminderung der linearen Anpassungen um je 0,2 v. H. – insgesamt 0,6 v. H. – gespeist worden. Während der acht ab dem 1. Januar 2003 folgenden linearen Anpassungen, in denen das Versorgungsniveau durch das VersÄndG 2001 abgeflacht wird, ist die weitere Verminderung der linearen Anpassungen um 0,2 v. H. ausgesetzt worden. Dafür wird in diesem Zeitraum die Hälfte der durch die Abflachung des Versorgungsniveaus erzielten Einsparungen der Versorgungsrücklage zugeführt; weiterhin wird auch die bisher erreichte Einsparung von 0,6 v. H. zugeführt.

Die Versorgungsrücklage darf nur zur Entlastung von Versorgungsausgaben für den Beamten-/Richterbereich verwendet werden und zwar schrittweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Mit dem Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Versorgungsrücklagegesetzes vom 2. Juli 2003 sind die notwendigen landesrechtlichen Konsequenzen aus dem VersÄndG 2001 gezogen worden. Das Gesetz regelt die Zuführung der Mittel in die Versorgungsrücklage neu und passt den Zeitpunkt der frühest möglichen Entnahme, nunmehr 1. Januar 2018, an den verlängerten Zuführungszeitraum an.

Das Volumen der Versorgungsrücklage beträgt 42,9 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2003).

7.2 Zusätzlicher Versorgungsfonds

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat zur zusätzlichen Finanzierung der Altersversorgung seiner Beschäftigten neben der Versorgungsrücklage durch das Gesetz über einen zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Versorgungsfondsgesetz – HmbVersFondsG) vom 19. Dezember 2000 ein Sondervermögen gebildet. Die Entnahme der Mittel ist zweckgebunden und kann erst ab dem Jahr 2010 nach Maßgabe des Haushaltsplans erfolgen. Die Rücklage wird ab dem 1. Januar 2000 aus den jährlichen Zuführungen und den daraus erzielten Beträgen gebildet. Die Höhe der Zuführungen bestimmt sich nach den Beträgen, die als Versorgungszuschläge von Dritten vereinnahmt werden,

nach dem Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von 1.100 zuvor angestellten Lehrerinnen und Lehrern ergibt (festgelegt auf 5.112.918,82 Euro), nach den Beträgen von aufgelösten Pensionsrückstellungen aus Landesbetrieben nach § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie nach weiteren Beträgen, die von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushaltsplan gesondert festgesetzt werden.

Das Volumen des Versorgungsfonds beträgt 30,3 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2003).

7.3 Sondervermögen Zusatzversorgung

Auf Grund des Gesetzes zur Änderung ruhegeldrechtlicher Vorschriften leisten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg seit dem 1. August 1999 monatlich einen Beitrag in Höhe von 1,25 v. H. ihres steuerpflichtigen Bruttoarbeitsentgelts zu den Versorgungsausgaben. Diese Beiträge werden dem Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ zugeführt, welches durch das Gesetz über das Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 14. Juli 1999 (HmbGVBl. S. 146) errichtet wurde. Die Mittel des Sondervermögens sind nach einer fünfjährigen Ansparphase – frühestens ab Juli 2004 – kontinuierlich zur Entlastung von Zusatzversorgungsausgaben einzusetzen.

Das Volumen des Sondervermögens Zusatzversorgung beträgt 48,9 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2003).

B.

Schlussbetrachtung

Die vorliegenden Prognosen, auf der Grundlage der Stufe 2 des Instruments von Prof. Dr. Pfeifer erstellt, zeigen, dass das VersÄndG 2001 zu ersten Einsparungen bei den linearen Anpassungen für die Jahre 2003 und 2004 führen wird. Die Ergebnisse der Prognose zeigen weiter einen durchgängigen Kostenanstieg. In der ersten Hälfte des Prognosezeitraums steigen die Kosten wesentlich schneller, während in der zweiten Hälfte des Zeitraums von 2014 bis zum Jahr 2022 der Ausgabenanstieg sehr viel flacher ausfällt und dann im Jahr 2023 konstant bleibt; eine Langzeitprojektion deutet darauf hin, dass die Ausgaben ab dem Jahr 2024 sinken könnten.

Der in den früheren Prognosen aufgezeigte Trend der Kostenentwicklung hat sich in der vorliegenden Prognose tendenziell bestätigt. Die Entwicklung der Versorgungsausgaben verläuft fast parallel zu der Prognose 2002. In den Jahren 2003 und 2004 ist der größte Kostensprung um 34 Mio. Euro (2004) zu verzeichnen, begründet in den linearen Anpassungen 2003/2004. Bis zum Endjahr des Prognosezeitraums 2023 muss mit weiteren, wenn auch abgeflachten Kostensteigerungen gerechnet werden.

Mit der Weiterentwicklung des Prognoseinstruments bis hin zu einem Simulationsinstrument wird es dem Senat möglich sein, die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Versorgungskosten für die Zukunft besser einschätzen zu können.

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle Kenntnis nehmen.