

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Entwicklung der Versorgungsausgaben

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

A.

Gliederung

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse1.1 Gesamtentwicklung1.2 Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich1.3 Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer2. Neuerungen in der 1. Stufe2.1 Beamtenversorgungsbereich2.2 Zusatzversorgungsbereich2.3 Datengrundlage3. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse der 1. Stufe3.1 Entwicklung der erwarteten Berechtigtenzahlen3.2 Ausgabenentwicklung3.2.1 Gesamtausgaben nach der Strukturentwicklung3.2.2 Beamtenversorgungsausgaben nach der Strukturentwicklung3.2.3 Zusatzversorgungsausgaben nach der Strukturentwicklung | <ul style="list-style-type: none">3.2.4 Einschätzung der Ausgabenentwicklung3.3 Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen4. Bewertung der Ergebnisse4.1 Lineare Bezügeanpassung4.2 Einstellungspraxis in den Jahren zwischen 1960 und 19804.3 Vergleich der Ergebnisse der 1. Stufe mit denen des Grundmodells4.4 Effekt der Antragsaltersgrenze5. Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben5.1 Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben5.1.1 Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG5.1.2 Zusätzlicher Versorgungsfonds5.1.3 Sondervermögen Zusatzversorgung5.2 Auswirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 20016. Ausblick auf die nächsten Entwicklungsstufen des Prognoseinstruments |
|---|---|

B.

Bericht

Bundesweit steht die Beamtenversorgung – ebenso wie andere staatlich garantierte Alterssicherungssysteme – vor dem Problem erheblich steigender Ausgaben. Generelle Ursachen hierfür sind die allgemeine demografische Entwicklung, die durch gestiegene Lebenserwartung verlängerten Pensionslaufzeiten, die Folgen der Ausweitung des Personalbestandes in den Jahren zwischen 1960 und 1980 und insbesondere die fehlende kapitalgedeckte Vorsorge.

In den letzten Jahren haben Senat und Bürgerschaft deshalb intensiv die Entwicklung der Versorgungsausgaben erörtert. Die Bürgerschaft hat in mehreren Ersuchen (siehe zuletzt Drucksache 16/3543) ihr Interesse daran deutlich gemacht, über Entwicklungen und Handlungsoptionen informiert zu werden. Seit 1999 sind mit der Bildung von Rücklagen erste Schritte zur Vorsorge für diese Ausgaben unternommen worden. Vor diesem Hintergrund wird die Bürgerschaft über den aktuellen Stand der Entwicklung des Prognose- und Simulationsinstruments unterrichtet:

Bereits 1999 hatte der Senat sich für die Entwicklung eines Instruments entschieden, mit dem die Zahl der Versorgungsberechtigten und die aufzuwendenden Versorgungsausgaben prognostiziert sowie alternative Szenarien simuliert werden können. Ein solches Prognose- und Simulationsinstrument wird von Prof. Dr. Dietmar Pfeifer entwickelt. Er ist Versicherungsmathematiker und war seinerzeit Professor an der Universität Hamburg. Unterdessen ist er an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg tätig, arbeitet aber weiter an der Entwicklung dieses Instruments. Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen einer Arbeitsgruppe des Personalamtes, an der auch die Finanzbehörde beteiligt ist.

Der Senat hatte sich für dieses Instrument entschieden, um langfristig die Möglichkeit zu haben, auf der Basis der hamburgischen Daten künftige Ausgaben in ihrer Gesamtheit einschätzen zu können und langfristig notwendige Steuerungsinformationen zu erhalten, ohne hierfür jeweils Gutachten in Auftrag geben zu müssen. Diese können zudem immer nur den Stand zu einem bestimmten Zeitpunkt erfassen, während das Prognose- und Simulationsinstrument die Fortschreibung mit aktualisierten Daten ermöglicht. Es kann daher z. B. jährlich überprüft werden, wie sich Bestandsveränderungen auf die Prognose auswirken. Die Entwicklung dieses Instruments wird allerdings einige Zeit in Anspruch nehmen. Aufgrund der inhaltlichen Komplexität und des voraussichtlichen zeitlichen Umfangs des Vorhabens ist mit der Universität Oldenburg eine Forschungsvereinbarung geschlossen worden. Das Forschungsvorhaben läuft über 5 Jahre bis zum 28. Februar 2006.¹⁾

Im Jahr 2000 hatte der Senat die ersten Ergebnisse mitgeteilt, die mit Hilfe des Grundmodells prognostiziert worden sind. Dieses Grundmodell enthielt viele Vereinfachungen, die im Laufe der Entwicklung des Instruments präzisiert werden, ermöglichte aber gleichwohl eine Einschätzung des Entwicklungstrends der Versorgungsausgaben. Die Berechnungen wurden anhand der anonymisierten Daten der hamburgischen Beschäftigten und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger durchgeführt. Im Laufe des letzten Jahres ist das Instrument weiter verfeinert worden: Das Ausscheideverhalten ist auf der Grundlage von hamburgischen Erfahrungswerten genauer abgebildet als noch im Grundmodell. Dies hat zur Folge, dass sich die absolut prognostizierten Zahlen im Vergleich zur letztjährigen Berechnung etwas erhöhen; die Tendenzaussagen des Grundmodells werden jedoch bestätigt.

Mit der ersten Entwicklungsstufe²⁾ wurde ein Meilenstein erreicht: Das Instrument kann künftig auch für die Veranschlagung der Versorgungsausgaben im Haushalt eingesetzt werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Drucksachen 16/2917 und – insbesondere zu den versicherungsmathematischen Grundlagen und Prämissen der Prognose im Grundmodell – 16/4727 Bezug genommen.

1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse

Als wesentliche Ergebnisse der nunmehr vorliegenden Prognose lässt sich folgendes festhalten:

- Die Ausgabenentwicklung wird im Wesentlichen durch die Beamtenversorgung geprägt.
- Im Beamtenbereich wachsen Berechtigtenzahl und Versorgungsausgaben bis zum Höchststand in den Jahren zwischen 2015 und 2018 kontinuierlich an. Dies beruht maßgeblich auf den Stellenausweitungen im Bildungsbereich zwischen den Jahren 1960 bis 1980; die übrigen Bereiche weisen eine relativ konstante Entwicklung auf.
- Die Zusatzversorgungsausgaben flachen kontinuierlich ab. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Ver-

selbstständigung von ehemals zur Freien und Hansestadt Hamburg gehörenden Einrichtungen zurückzuführen.

In der nachfolgenden Zusammenfassung der errechneten Ergebnisse der 1. Stufe der „Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg“ werden die Werte im Prognoseausgangsjahr 2000, im Prognoseendjahr 2021 sowie in den Jahren, in denen sich ein Höchststand im jeweiligen Bereich ergibt, aufgezeigt. Aufgrund der Angabe des Höchststandes im jeweiligen Bereich ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Jahresangaben. Sofern eine kontinuierliche Entwicklung über den Prognosezeitraum vorliegt, wird der Stand zur Mitte des Prognosezeitraumes im Jahr 2010 angegeben. Ausgaben werden in Euro (€) wiedergegeben; die Ergebnisse des Grundmodells sind der besseren Vergleichbarkeit wegen umgerechnet worden.

Die Prognose wurde wiederum über den Zeitraum von 20 Kalenderjahren – mithin bis zum Jahr 2021 – erstellt. Erfasst wurden ausschließlich Versorgungsausgaben, nicht aber Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, Versorgungsausgleiche an Sozialversicherungsträger oder Zuführungen an Versorgungsrücklagen.

Wie bereits im Grundmodell sind regelmäßige Bezügeanpassungen berücksichtigt worden. Es sind aber nicht nur entsprechende Szenarien mit 1 %, 2 % und 3 % linearer Anpassung prognostiziert worden, sondern vor allem auch die Entwicklung ohne jede lineare Anpassung. Diese sog. Basis- bzw. Strukturentwicklung ermöglicht die Betrachtung von strukturellen Effekten, die sonst leicht durch die linearen Anpassungen verdeckt werden. Tatsächlich wird aber der Haushalt auch durch lineare Anpassungen beansprucht werden. Dazu werden drei Szenarien (1 %, 2 %, 3 %) dargestellt, die den „Zinseszinsseffekt“ anschaulich verdeutlichen. Zur finanzwirtschaftlichen Beurteilung linearer Anpassungen kommt es insbesondere darauf an, wie sich die Leistungsfähigkeit des Hamburger Betriebshaushalts insgesamt entwickeln wird. Für die hierfür notwendige Beurteilung (Entwicklung des Hamburg verbleibenden Steueraufkommens, Länderfinanzausgleich, Zinsentwicklung, Belastung aus Leistungsgesetzen) stehen derzeit aber keine belastbaren Szenarien zur Verfügung. Auch allgemeinere Parameter wie die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt oder das Bruttoinlandsprodukt wären nur mit sehr großen Unsicherheiten über einen längeren Zeitraum im Voraus zu berechnen. Da lineare Anpassungen immer im Licht dieser wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung zu betrachten sind, wird die Strukturentwicklung herangezogen.

1.1 Gesamtentwicklung

Die Anzahl der erwarteten Versorgungsberechtigten beträgt im Anfangsjahr der Prognose 55 895 und erreicht ihren Höhepunkt mit 60 971 Berechtigten im Jahr 2009. Danach fällt die erwartete Berechtigtenanzahl wieder ab und beträgt im Prognoseendjahr 56 589 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Die Gesamtausgaben beginnen in der Strukturentwicklung im Ausgangsjahr 2000 bei 803 Mio. €, erreichen im Jahr 2016 mit 1027 Mio. € ihren Höchststand und werden im Jahr 2021 voraussichtlich 1012 Mio. € betragen.

¹⁾ Siehe auch: Drucksache 16/2917, Gliederungspunkt 4. zu 1a.

²⁾ Im Folgenden: 1. Stufe.

1.2 Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich

Die Beamtenversorgung fußt ebenso wie die Besoldung auf dem Alimentationsprinzip. Als Gegenstück der Pflicht zur ausschließlichen Dienstleistung folgt aus dem Dienst- und Treueverhältnis die Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation. Die Versorgung wird daher aus dem letzten Amt berechnet: Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bestimmen sich grundsätzlich nach dem Amt, das der Beamte in den letzten drei Jahren inne hatte; der dann maßgebliche Ruhegehaltssatz richtet sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit. Die Beamtenversorgung ist als Vollversorgung angelegt, soll also sämtliche Versorgungs-

aspekte – Rente und betriebliche Zusatzversorgung – abdecken. Daher spricht man auch von einer Bifunktionalität der Beamtenversorgung.

Im Beamtenversorgungsbereich beträgt die Anzahl der erwarteten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Anfangsjahr der Prognose 25 267 und im Jahr 2021, dem Endjahr der Prognose, 31 278. Den Höchststand erreicht die Anzahl der Beamtenversorgungsberechtigten im Jahr 2016 mit 31 676 Berechtigten. Die Entwicklung der Ausgaben stellt sich demnach für die Strukturentwicklung und die o. g. Szenarien wie folgt dar:

Tabelle 1: Beamtenversorgungsausgaben

Prognosejahr	Erwartete Beamtenversorgungs-berechtigte	Strukturentwicklung in Mio. €	Lineare Erhöhung von 1% in Mio. €	Lineare Erhöhung von 2% in Mio. €	Lineare Erhöhung von 3% in Mio. €
2000	25.267	692	692	692	692
2010	30.551	884	977	1.078	1.188
2016	31.676	941	1.103	1.292	1.510
2018	31.592	942	1.127	1.346	1.604
2021	31.278	937	1.155	1.421	1.744

1.3 Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg erhalten nach ihrer Zuruhesetzung eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Daneben erhalten sie eine Zusatzversorgung nach Maßgabe der Ruhegeldgesetze. Damit soll ihre Versorgung der Beamten angeglichen werden. In Hamburg ist diese Zusatzversorgung durch Gesetze geregelt, beim Bund und den übrigen Ländern besteht grundsätzlich ein tariflicher Anspruch auf eine Zusatzversorgung.

Die prognostizierte Anzahl der erwarteten Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfänger beginnt im Jahre 2000 mit 30 628, wird mit 31 202 Berechtigten bereits im Jahr 2006 ihren Höchstwert erreichen und sodann kontinuierlich abfallen, so dass sich für das Prognoseendjahr 2021 eine erwartete Anzahl von 25 311 Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfängern errechnet. Dementsprechend werden folgende Zusatzversorgungsausgaben prognostiziert:

Tabelle 2: Zusatzversorgungsausgaben

Prognosejahr	Erwartete Zusatzversorgungs-berechtigte	Strukturentwicklung in Mio. €	Lineare Erhöhung von 1% in Mio. €	Lineare Erhöhung von 2% in Mio. €	Lineare Erhöhung von 3% in Mio. €
2000	30.628	111	111	111	111
2001	30.626	112	113	114	115
2005	31.116	108	113	119	125
2006	31.202	107	113	120	128
2009	30.647	102	111	121	132
2010	30.289	99	110	121	134
2021	25.311	75	92	113	139

2. Neuerungen in der 1. Stufe

Die wesentliche Neuerung der 1. Stufe des Prognoseinstruments besteht in der genaueren Erfassung des Ausscheidungsverhaltens. Berücksichtigt werden jetzt die Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenzen sowie die damit verbundenen Versorgungsabschlüsse. Unverändert beruht das Instrument auf versicherungsmathematischen Prinzipien: Prof. Dr. Pfeifer verwendet eine sog. Individualmethode, nach der für jedes Prognosejahr für jeden Datensatz verschiedene Fallvarianten berechnet, mit Eintrittswahr-

scheinlichkeiten gewichtet und zum individuellen Ausgabenwert summiert werden, z.B.:

- Person erlebt das Prognosejahr,
- Person verstirbt vor dem Prognosejahr, aber versorgungsberechtigte Hinterbliebene erleben das Prognosejahr,
- Person wird vor dem Prognosejahr invalide.

Das Grundmodell enthält notwendig einige Vereinfachungen; so sind z. B. Neueinstellungen sowie die Inan-

sprichnahme der Antragsaltersgrenze außer Betracht geblieben. In der 1. Stufe ist gegenüber dem Grundmodell nun die Erfassung des Ausscheideverhaltens präzisiert worden. Es erfolgt aufgrund spezifischer hamburgischer Daten. Das Instrument ermöglicht auch in diesem Punkt eine jährliche Anpassung, so dass die jeweils aktuelle Entwicklung wird einbezogen werden können.

2.1 Beamtenversorgungsbereich

Durch die Einführung von Versorgungsabschlägen sollten Beamtinnen und Beamte dazu bewogen werden, die Antragsaltersgrenze möglichst nicht in Anspruch zu nehmen, sondern bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren (Vollzugsdienste 60 Jahre) im Dienst zu bleiben. Ohne den konkreten Nachweis der Dienstunfähigkeit können Beamtinnen und Beamte auf eigenen Antrag ab Vollendung des 63. Lebensjahres in den Ruhestand treten. Seit dem 1. Januar 1998 müssen sie dann allerdings für jedes Jahr vorzeitiger Zuruhesetzung Versorgungsabschläge in Kauf nehmen, die aufwachsend ab dem 1. Januar 2003 ihre endgültige Höhe von 3,6 % des Ruhegehalts für jedes Jahr erreichen, das die Beamtin oder der Beamte wegen Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze vor Ablauf des Monats, in dem sie oder er das 65. Lebensjahr erreicht, in den Ruhestand tritt. Seit dem 1. Januar 2001 sind zudem auch Versorgungsabschläge für Schwerbehinderte und bei Dienstunfähigkeit, die nicht auf einen Dienstunfall beruht, in Kraft gesetzt worden.

Die Berücksichtigung der Antragsaltersgrenze in der Prognose geschieht in Form einer Wahrscheinlichkeitsverteilung über die möglichen Pensionierungszeitpunkte, die aus den Ausscheidezahlen des Jahres 2000 extrahiert wurde. Damit wurde insbesondere der Anhebung der Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr Rechnung getragen.³⁾ Das Prognoseinstrument ist so konzipiert, dass auch künftige Entwicklungen berücksichtigt werden können bzw. simulative Prognosen mit abweichenden Vorgaben möglich werden.

2.2 Zusatzversorgungsbereich

Ebenso wurde im Bereich der Zusatzversorgung eine Modifikation hinsichtlich des erwarteten Eintritts des Versorgungsfalles vorgenommen. In der 1. Stufe ist nicht mehr ausschließlich die Regelaltersgrenze, die mit Vollendung des 65. Lebensjahres erreicht wird, der Bezugspunkt, sondern die variablen Altersgrenzen für die Inanspruchnahme der vorgezogenen Altersrente in der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI). Die Berücksichtigung der variablen Altersgrenzen erfolgte – wie im Beamtenversorgungsbereich – in Form einer Wahrscheinlichkeitsverteilung

über die möglichen Antragsaltersgrenzen, die aus dem tatsächlichen Ausscheideverhalten für das Jahr 2000 extrahiert wurden. Der Eintritt des Versorgungsfalles wird grundsätzlich durch die Inanspruchnahme der Sozialversicherungsrente bestimmt; insofern sind die Voraussetzungen für die Bewilligung von Leistungen nach dem Ersten und Zweiten Ruhegeldgesetz eng an die Voraussetzungen nach dem SGB VI geknüpft. Wie im Bereich der Beamtenversorgung sind auch hier Versorgungsabschläge eingeführt worden. Mit ihrer Einführung in der gesetzlichen Rentenversicherung sind sie auch auf den Bereich der Zusatzversorgung übertragen worden.

2.3 Datengrundlage

Datengrundlage der 1. Stufe sind wiederum die personenbezogenen, anonymisierten Daten der Beschäftigten sowie Beamten- und Zusatzversorgungsberechtigten der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrer Hinterbliebenen (mit Ausnahme der Waisen), deren Versorgungsausgaben zu Lasten des Kernhaushaltes verbucht werden – diesmal aber zum Stichtag 1. Dezember 2000. Die Folge ist, dass auch geringfügige strukturelle Bestandsveränderungen im Vergleich zum Dezember 1999 in die Prognose eingeflossen sind. Dabei werden den Berechnungen aber nur Datensätze zugrunde gelegt, deren Versorgungsausgaben zu Lasten des Kernhaushaltes der Freien und Hansestadt Hamburg verbucht werden. Nicht in den Datensätzen enthalten sind dementsprechend die Beschäftigten des UKE. Ebenso wenig einbezogen sind die Beschäftigten der Landesbetriebe (§ 26 LHO⁴⁾), die Pensionsrückstellungen bilden müssen, und die Verpflichtungen rechtlich selbstständiger Einrichtungen, für die Hamburg als Gewährsträger kraft Gesetzes (Anstalten öffentlichen Rechts) oder durch Bürgschaften haftet, mit einem Gesamtvolumen nicht passivierter Versorgungsanswartschaften (keine Verpflichtung zum Ausweis) per Ende des Jahres 1999 von 1192,16 Mio. €. Erfasst werden grundsätzlich alle aktiv Beschäftigten und alle Versorgungsberechtigten, die für Dezember 2000 (Stichtag 1. Dezember 2000) Bezüge von der Freien und Hansestadt Hamburg erhalten haben.

3. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse der 1. Stufe

In den folgenden Graphiken und Tabellen sind die Ergebnisse der 1. Stufe dargestellt. Neben den erwarteten Entwicklungen im Beamtenversorgungs- und Zusatzversorgungsbereich werden ausgesuchte Einzelpläne betrachtet; Höchststände sind durch Fettdruck gekennzeichnet. Zum Vergleich sind die Ergebnisse des Grundmodells – jedenfalls in der Strukturentwicklung – beigelegt und in Euro umgerechnet worden.

³⁾ Siehe auch: Drucksache 16/1650.

⁴⁾ Mit Ausnahme der des LIT.

3.1 Entwicklung der erwarteten Berechtigtenzahlen

Tabelle 3: Anzahl der erwarteten Berechtigten⁵⁾

Prognose-jahr	Ergebnis Prognose 2001 (1. Stufe)			Ergebnis Prognose 2000 (Grundmodell)		
	Erwartete Berechtigte insgesamt	Erwartete Beamtenversorgungs-berechtigte	Erwartete Zusatzversorgungs-berechtigte	Erwartete Berechtigte insgesamt	Erwartete Beamtenversorgungs-berechtigte	Erwartete Zusatzversorgungs-berechtigte
2000	55.895	25.267	30.628	55.236	24.747	30.488
2001	56.279	25.653	30.626	55.558	25.196	30.364
2002	57.157	26.432	30.725	56.036	25.674	30.361
2003	58.160	27.277	30.882	56.621	26.333	30.287
2004	59.025	28.013	31.012	57.153	26.914	30.241
2005	59.751	28.636	31.116	58.000	27.468	30.532
2006	60.430	29.230	31.202	58.638	28.007	30.632
2007	60.769	29.664	31.106	58.960	28.399	30.561
2008	60.946	30.032	30.914	59.190	28.803	30.388
2009	60.971	30.324	30.647	59.233	29.104	30.129
2010	60.839	30.551	30.289	58.946	29.219	29.726
2011	60.735	30.802	29.933	58.690	29.359	29.332
2012	60.644	31.083	29.562	58.514	29.575	28.937
2013	60.523	31.340	29.183	58.406	29.837	28.569
2014	60.306	31.543	28.763	58.247	30.108	28.139
2015	59.984	31.647	28.337	58.017	30.303	27.715
2016	59.538	31.676	27.862	57.622	30.383	27.239
2017	59.026	31.650	27.376	57.121	30.380	26.743
2018	58.462	31.592	26.870	56.541	30.321	26.221
2019	57.847	31.488	26.359	55.937	30.237	25.702
2020	57.261	31.415	25.846	55.400	30.198	25.202
2021	56.589	31.278	25.311	-	-	-

Die Zahl sämtlicher Versorgungsberechtigter – unabhängig von Statusgruppen – wird ihren Höhepunkt im Jahr 2009 mit 60 971 Berechtigten erreichen. Dies ist auch der Zeitpunkt, in dem etwa gleich viele Beamten- und Zusatzversorgungsberechtigte vorhanden sein werden. Damit erreicht die Zahl aller Berechtigten 7 Jahre vor der der Beamtenversorgungsberechtigten ihren Höchststand. Dies beruht darauf, dass bereits ab 2006 die Zahl der Zusatzversorgungsberechtigten sinkt: Da sie im Anfangsjahr der Prognose noch 55 % der Gesamttempfängerzahl bildet, schlägt sich ihre Entwicklung deutlich in der Gesamtentwicklung nieder.

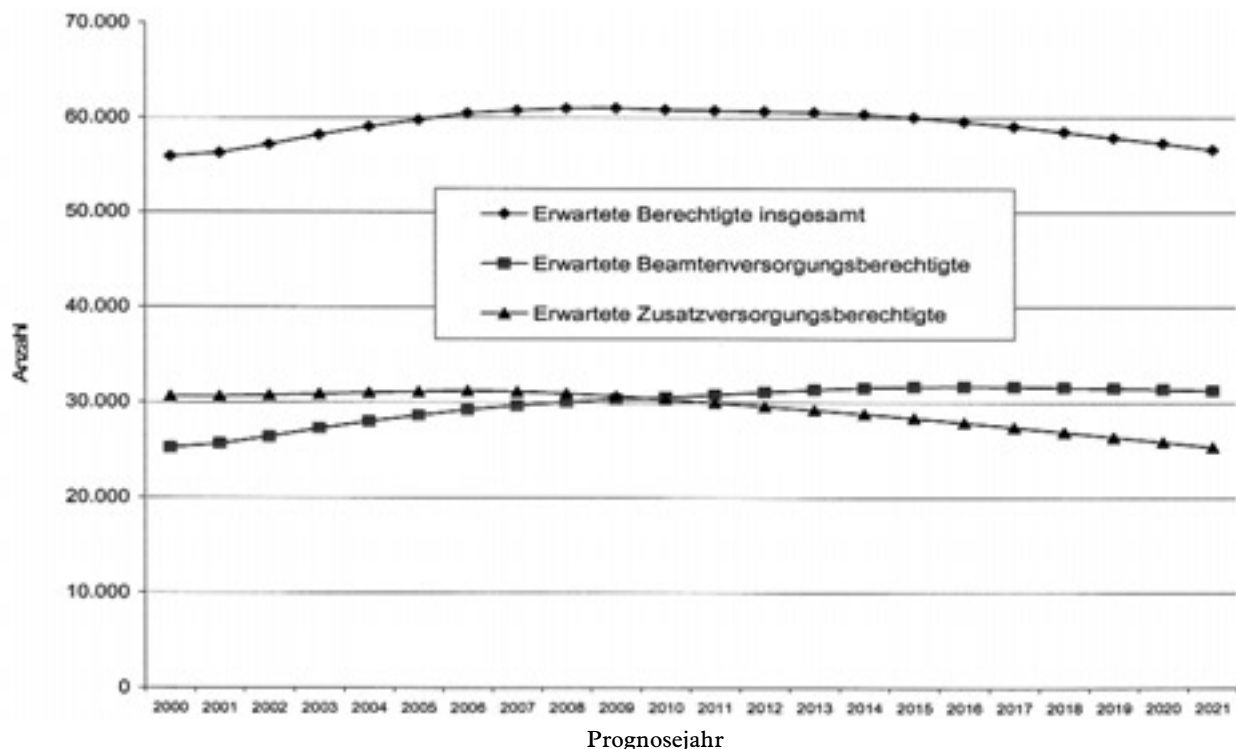
Die Zahl der Beamtenversorgungsberechtigten erreicht ihren Höchststand im Jahr 2016 – ein Anstieg um 25,4 % im Vergleich zum Jahr 2000. Von diesem Höchststand mit 31 676 Berechtigten wird die Zahl bis zum Jahr 2021 abfallen, mit 31 278 Berechtigten aber immer noch um 23,8 % im Vergleich zum Jahr 2000 gestiegen sein. Diese Entwicklung ist deutlich von der Einstellungspolitik der Jahre zwischen 1960 und 1980 geprägt: Insbesondere im Bildungsbereich sind in erheblichem Umfang Stellen geschaffen

und besetzt worden. Diese Jahrgänge treten jetzt in den Ruhestand. Bezieht man weiter die steigende Lebenserwartung ein, folgt daraus ein Anstieg der Zahl künftiger Versorgungsberechtigter – eine Entwicklung, die bei Einstellung dieser Personen abzusehen gewesen war.

Etwa 10 Jahre bevor in der Beamtenversorgung der Höchstwert der Versorgungsberechtigten erreicht wird, wird im Jahr 2006 die Zahl der Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfänger mit 31 202 ihren Höchstwert erreichen und sodann kontinuierlich fallen, so dass sich für das Prognoseendjahr 2021 eine erwartete Anzahl von 25 311 Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfängern errechnet. Damit ergibt sich eine andere Entwicklung als in der Beamtenversorgung. Zunächst findet eine kurzfristige Steigerung der Berechtigtenanzahl bis 2006 von 1,9 % bezogen auf die Anzahl im Jahr 2000 statt. Im Jahr 2021 wird die Berechtigtenanzahl allerdings um 17,36 % im Vergleich zum Jahr 2000 gefallen sein. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Verselbstständigung von ehemals zur Freien und Hansestadt Hamburg gehörenden Einrichtungen zurück zu führen.

⁵⁾ Die Anzahl der erwarteten Berechtigten insgesamt wird hier nicht durch eine Addition der Anzahl der Beamtenversorgungsberechtigten und der Anzahl der Zusatzversorgungsberechtigten ermittelt, sondern die drei Gesamtzahlen werden extra berechnet. So können Rundungsdifferenzen von +/- 2 im Vergleich zum bloßen Additionswert auftreten.

Graphik 1: Anzahl erwarteter Berechtigter insgesamt und nach Statusgruppen



3.2 Ausgabenentwicklung

Insgesamt werden folgende Versorgungsausgaben prognostiziert:

Tabelle 4: Gesamtausgabenentwicklung (Beamtenversorgung, Zusatzversorgung) in Mio. €

Prognosejahr	Ergebnis Prognose 2001 (1. Stufe)				Ergebnis Prognose 2000 (Grundmodell)	
	Strukturentwicklung	Lineare Erhöhung von 1%	Lineare Erhöhung von 2%	Lineare Erhöhung von 3%	Strukturentwicklung	Strukturentwicklung in Mio. DM
2000	803	803	803	803	783	1.531
2001	830	838	847	855	794	1.552
2002	853	870	887	905	807	1.579
2003	878	905	932	960	827	1.618
2004	900	936	974	1.013	845	1.653
2005	919	966	1.015	1.066	865	1.691
2006	938	996	1.057	1.121	884	1.729
2007	953	1.021	1.094	1.172	898	1.756
2008	965	1.045	1.131	1.223	914	1.787
2009	976	1.067	1.166	1.273	926	1.811
2010	984	1.086	1.199	1.322	930	1.819
2011	993	1.107	1.234	1.374	936	1.830
2012	1.003	1.131	1.272	1.430	945	1.848
2013	1.014	1.153	1.311	1.488	957	1.871
2014	1.021	1.174	1.348	1.545	968	1.894
2015	1.026	1.191	1.381	1.598	977	1.910
2016	1.027	1.204	1.410	1.648	981	1.918
2017	1.026	1.215	1.437	1.696	981	1.919
2018	1.024	1.225	1.463	1.743	979	1.915
2019	1.020	1.232	1.485	1.788	975	1.907
2020	1.017	1.241	1.511	1.837	973	1.903
2021	1.012	1.247	1.534	1.883	-	-

Die Differenzen in der Strukturentwicklung zwischen den Ergebnissen der 1. Stufe und denen des Grundmodells bilden den Effekt der Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze ab. Wie erwartet zeigt sich, dass die Anstiegsdynamik der Ausgaben im Grundmodell noch nicht vollkommen erfasst war. Zudem sind aber im Laufe des Prognosezeitraums Kumulationseffekte festzustellen, die auf einer veränderten Anstiegsdynamik auch für spätere Jahre im Prognosezeitraum beruhen. Die Tendenzaussage bleibt jedoch unverändert: Etwa im Jahr 2016 wird mit

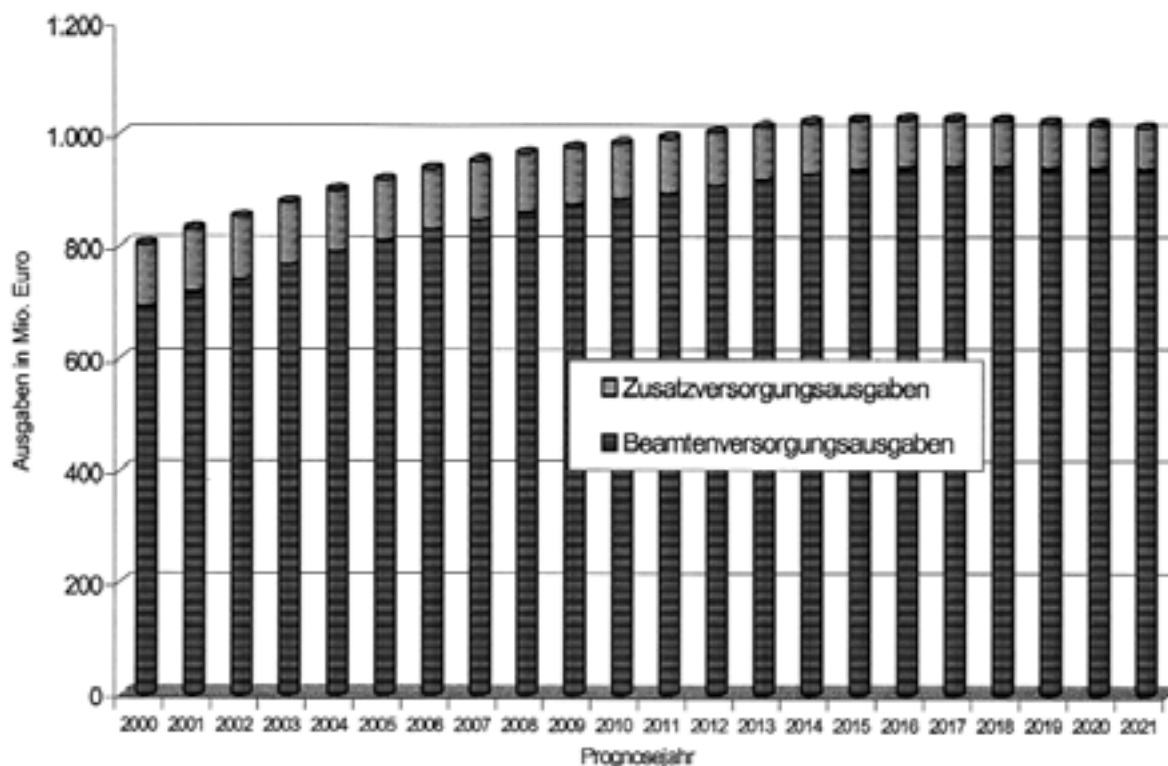
dem Höchststand der Versorgungsausgaben zu rechnen sein – also einer Steigerung von insgesamt annähernd 28 % bezogen auf das Jahr 2000 und einer durchschnittlichen Steigerung von 1,6 % jährlich.

3.2.1 Gesamtausgaben nach der Strukturentwicklung

Die Versorgungsausgaben setzen sich aus denen für die Zusatzversorgung und denen für die Beamtenversorgung zusammen. Diese tragen in unterschiedlichem Maß zur Gesamtausgabenentwicklung bei:

Graphik 2: Zusammensetzung der Gesamtausgaben (Strukturentwicklung) in Mio. €

Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Statusbereichen



Die Entwicklung der Gesamtausgaben wird maßgeblich von der Entwicklung der Beamtenversorgungsausgaben bestimmt – ihr Anteil an den Gesamtausgaben liegt im Jahr 2000 noch bei etwa 86 %, ab dem Jahr 2009 bei 90 % und höher. Gleichwohl erreichen die Gesamtausgaben ihren Höchststand 2 Jahre vor dem Höchststand der Beamtenversorgungsausgaben. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass die Zusatzversorgungsausgaben bereits im Jahr 2001 ihren Höchststand erreichen und fortan abfallen.

Dies kann zwar aufgrund des geringen Anteils der Zusatzversorgungsausgaben an den Gesamtausgaben den Anstieg der Beamtenversorgungsausgaben nicht sofort kompensieren, indes verursacht der Abfall der Zusatzversorgungsausgaben die Vorverlegung des Höchststandes bei den Gesamtausgaben auf das Jahr 2016, da schon ab 2014 die Beamtenversorgungsausgaben nur noch geringfügig weiter ansteigen werden.

3.2.2 Beamtenversorgungsausgaben nach der Strukturentwicklung

Tabelle 5: Ausgabenentwicklung bei der Beamtenversorgung in Mio. €

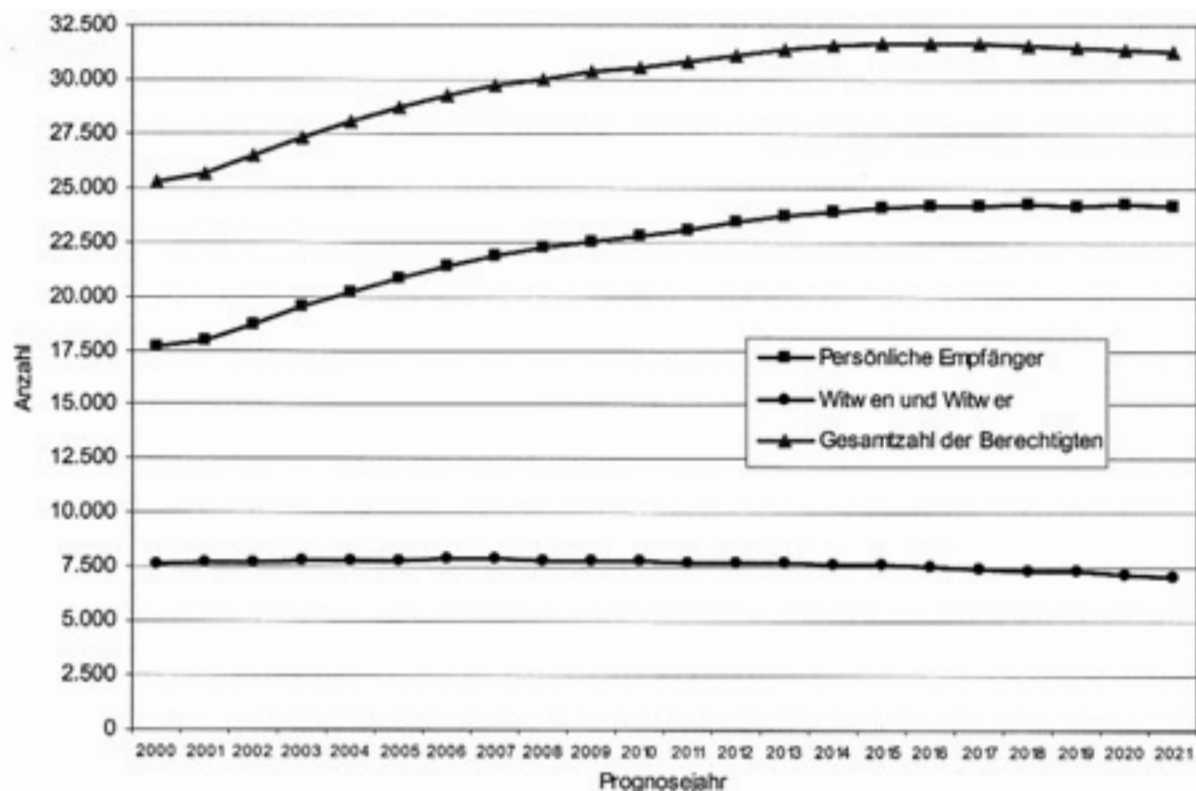
Prognosejahr	Ergebnis Prognose 2001 (1. Stufe)				Ergebnis Prognose 2000 (Grundmodell)	
	Strukturentwicklung	Lineare Erhöhung von 1%	Lineare Erhöhung von 2%	Lineare Erhöhung von 3%	Strukturentwicklung	Strukturentwicklung in Mio. DM
2000	692	692	692	692	671	1.313
2001	718	725	733	740	684	1.338
2002	742	757	772	787	699	1.367
2003	768	791	815	839	721	1.410
2004	791	823	856	890	740	1.448
2005	811	853	896	940	760	1.487
2006	832	883	937	993	781	1.527
2007	847	908	973	1.042	797	1.558
2008	862	933	1.010	1.092	814	1.593
2009	874	956	1.045	1.141	828	1.620
2010	884	977	1.078	1.188	835	1.633
2011	895	999	1.113	1.239	843	1.648
2012	908	1.023	1.152	1.295	854	1.671
2013	920	1.048	1.191	1.352	868	1.698
2014	931	1.070	1.228	1.408	882	1.725
2015	937	1.088	1.261	1.460	893	1.747
2016	941	1.103	1.292	1.510	899	1.759
2017	942	1.116	1.319	1.557	902	1.764
2018	942	1.127	1.346	1.604	902	1.765
2019	940	1.136	1.370	1.649	901	1.762
2020	940	1.147	1.397	1.698	901	1.763
2021	937	1.155	1.421	1.744	-	-

Die Entwicklung zeigt, dass die strukturell bedingten Ausgaben der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2018 ansteigen werden, wobei der jährliche Anstieg in der Beamtenversorgung ab dem Jahr 2014 schon stark abgebremst ist: Bis zum Jahr 2006 werden die Ausgaben mit über 20 Mio. € jährlich am stärksten ansteigen, nämlich um durchschnittlich 3 % pro Jahr bzw. insgesamt etwa 20 %. Ab dem Jahr 2006 bis zum Jahr 2014 steigen die Ausgaben jährlich zwischen 10 Mio. € und 15 Mio. €. Dies entspricht nur noch einer Steigerung von 1,4 % durchschnittlich pro Jahr. Ab dem Jahr 2014 steigen die jährlichen Beamtenversorgungs-

ausgaben lediglich geringfügig weiter und stagnieren fast im Zeitraum von 2016 bis 2018 mit Steigerungsraten von 0,14 % bzw. 0,03 %.

Der um 2 Jahre nach dem Höchststand der Berechtigtenzahlen liegende Ausgabenhöhepunkt erklärt sich dadurch, dass zunächst die Zahl der Witwen und Witwer – deren Versorgung bei 60 % des Ruhegehaltes des verstorbenen Partners liegt – schon leicht zurückgeht, während die Zahl persönlicher Beamtenversorgungsberechtigter auf hohem Niveau fast stagniert:

Graphik 3: Zusammensetzung der Beamtenversorgungsempfänger



3.2.3 Zusatzversorgungsausgaben nach der Strukturentwicklung

Tabelle 6: Ausgabenentwicklung bei der Zusatzversorgung in Mio. €

Prognosejahr	Ergebnis Prognose 2001 (1. Stufe)				Ergebnis Prognose 2000 (Grundmodell)	
	Strukturentwicklung	Lineare Erhöhung von 1%	Lineare Erhöhung von 2%	Lineare Erhöhung von 3%	Strukturentwicklung	Strukturentwicklung in Mio. DM
2000	111	111	111	111	111	218
2001	112	113	114	115	109	214
2002	111	113	115	118	108	212
2003	110	113	117	120	106	208
2004	109	113	118	123	105	206
2005	108	113	119	125	104	204
2006	107	113	120	128	103	201
2007	105	113	121	129	101	198
2008	103	112	121	131	100	195
2009	102	111	121	132	98	191
2010	99	110	121	134	95	186
2011	97	108	121	135	93	182
2012	95	107	121	136	90	177
2013	93	106	120	137	88	173
2014	91	104	120	137	86	168
2015	89	103	119	138	84	164
2016	86	101	118	138	81	159
2017	84	99	118	139	79	154
2018	82	98	117	139	77	150
2019	79	96	115	139	74	145
2020	77	94	114	139	72	141
2021	75	92	113	139	-	-

Die Struktur-Ausgabenentwicklung im Zusatzversorgungsbereich verläuft grundlegend anders als in der Beamtenversorgung: Die Ausgaben werden von 2000 bis 2021 um etwa 32,5 % fallen. Sie erreichen bereits im Jahr 2001 mit 112 Mio. € ihren Höchststand und werden fortan auf 75 Mio. € im Jahr 2021 abfallen. Die geringere Höhe der Zusatzversorgungsausgaben im Vergleich zu den Beamtenversorgungsausgaben folgt aus den wesentlichen Strukturprinzipien: Die Zusatzversorgung tritt ergänzend neben die gesetzliche Rente. Berücksichtigt man weiter, dass etwa die Hälfte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg in Funktionen des mittleren Dienstes tätig ist, aber nur knapp 30 % der Beamtinnen und Beamten, wirkt sich in der Ausgabenentwicklung im Zusatzversorgungsbereich mithin auch das durchschnittlich niedrigere Vergütungsniveau aus. Zudem sind die versorgungsrelevanten Beschäftigungszeiten im Durchschnitt kürzer als im Beamtenbereich.

Der Bereich der Zusatzversorgung stellt somit zwar einen Großteil der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, indes ist der Einfluss der Zusatzversorgungsausgaben auf die Gesamtversorgungsausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg nur sehr gering. Die Zusatzversor-

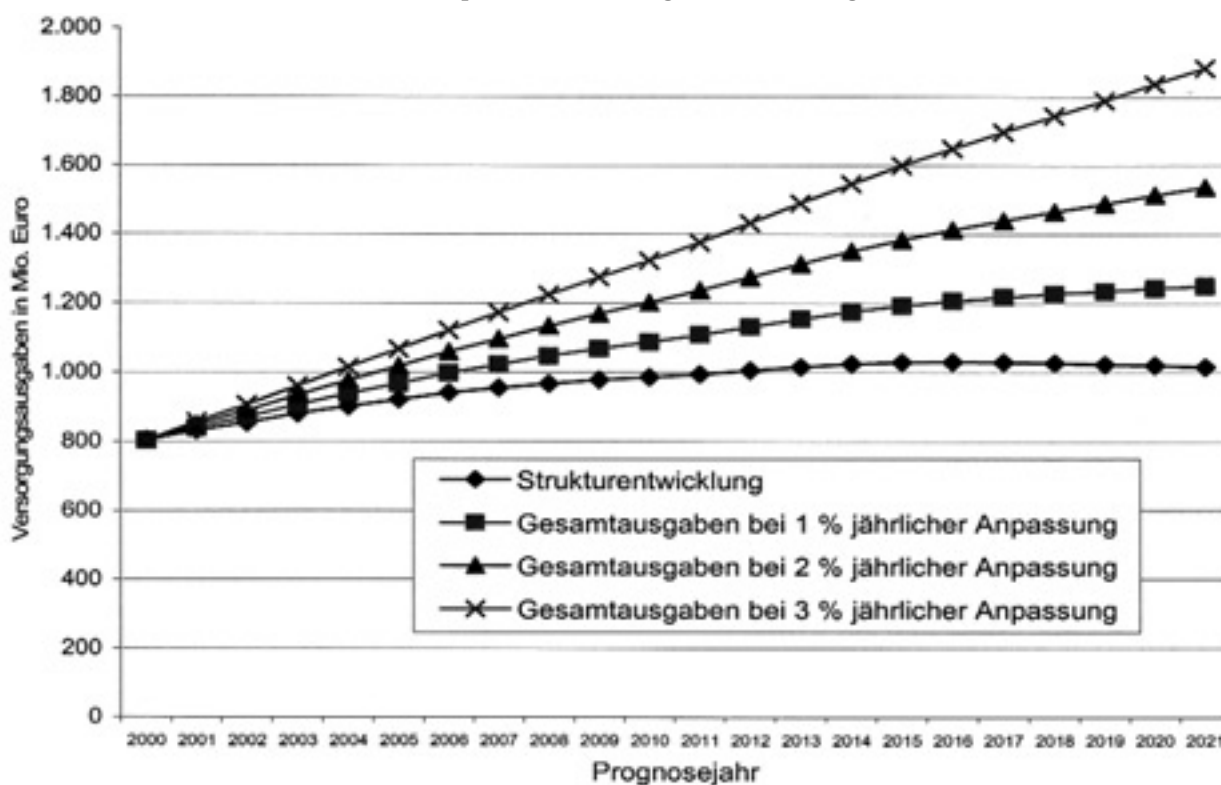
gung ist in den beiden Ruhegeldgesetzen der Freien und Hansestadt Hamburg geregelt. Die Beamtenversorgung ist bundesgesetzlich geregelt.

3.2.4 Einschätzung der Ausgabenentwicklung

Bisher sind regelmäßig die Strukturentwicklungen betrachtet worden. In der Prognose sind zusätzlich Szenarien mit verschiedenen linearen Anpassungen berechnet worden: jährlich 1 %, 2 % oder 3 %. Die Ergebnisse sind in den jeweiligen Tabellen mitgeteilt, ihr Aussagewert ist jedoch deutlich geringer als der der Strukturentwicklung.

Auf den ersten Blick ergeben sich in diesen Szenarien deutlich höhere Zahlen als in der Strukturentwicklung, auch fällt der Ausgabenanstieg deutlich markanter aus und der sich ab dem Jahr 2016 in der Strukturentwicklung zeigende leichte Abfall der Gesamtausgabenentwicklung (Beamten- und Zusatzversorgung) wird vollends kompensiert: Im Vergleich zur Strukturentwicklung ergeben sich im Jahr 2016 Mehrausgaben von ca. 17,3 % bei einer jährlichen linearen Anpassung von 1 %, bei einer von 2 % Mehrausgaben in Höhe von etwa 37,3 % und bei einer linearen Anpassung von jährlich 3 % sogar in Höhe von etwa 60,5 %. Den Effekt verdeutlicht die nachfolgende Graphik:

Graphik 4: Gesamtausgabenentwicklung



Schon bei einer linearen Anpassung von nur einem Prozent jährlich werden die strukturellen Effekte überdeckt. Damit aber spiegelt nur die Strukturentwicklung die strukturelle Ausgabenentwicklung und drücken die linearen Anpassungen lediglich den Zuwachs an volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Lichte der Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte aus. Für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ist gesetzlich eine Abhängigkeit der Rentenanpassungen insbesondere von der Einkommensentwicklung geregelt, die ihrerseits wesentlich von den Tarifverhandlungen bestimmt wird

und die – soweit sie den öffentlichen Dienst betrifft – auch für die Zusatzversorgung nach den Ruhegeldgesetzen maßgeblich ist. Für den Bereich der Beamtenversorgung werden die linearen Bezügeanpassungen gesetzlich geregelt; sie sind entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen. Damit können die Dienstherren bzw. öffentlichen Arbeitgeber Einfluss auf die Entwicklung der Bezüge – und auch die der Versorgungen – nehmen: entweder am Verhandlungstisch oder im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens.

3.3 Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen

Interessant ist weiter die Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen. Danach zeigt sich, dass die Versorgungsausgaben aus fünf Einzelplänen annähernd 80 % der gesamten Versorgungsausgaben bestimmen. Letztes Jahr waren dies die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (Einzelplan 3.1), die Behörde für Inneres (Einzelplan 8.1), die Behörde für Wissenschaft und Forschung (Einzelplan 3.2), die Justizbehörde (Einzelplan 2.0) und die Finanzbehörde einschließlich der Steuerverwaltung (Einzelplan 9.1). Durch die Neuordnung der Behördenstruktur haben sich hier leichte Veränderungen ergeben, die jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die Verteilung der Versorgungsausgaben haben:

Aus der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung ist die Behörde für Bildung und Sport geworden. Die damit verbundene Ausgliederung von Teilen des Amtes für Jugend einerseits und Zuordnung des Sportamtes andererseits führen dazu, dass im Jahr 2000 Versorgungsausgaben in Höhe von 258 Mio. € statt 263 Mio. € anfallen und der Höchststand im Jahr 2016 nicht 443 Mio. €, sondern 440 Mio. € betragen wird. Unverändert wird die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Bereich des Einzelplanes 3.1 maßgeblich von den Lehrerinnen und Lehrern bestimmt. In der früheren Organisationsform machten sie 95 % des Personals aus. Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ist der Justizbehörde zugeordnet worden. Dies führt zu Mehrausgaben von ca. 1 Mio. € im Jahr 2000, die auf 2 Mio. € im Jahr 2021 ansteigen. Der Einfluss auf die übrigen dargestellten Einzelpläne ist noch geringer; er liegt unterhalb 1 Mio. €.

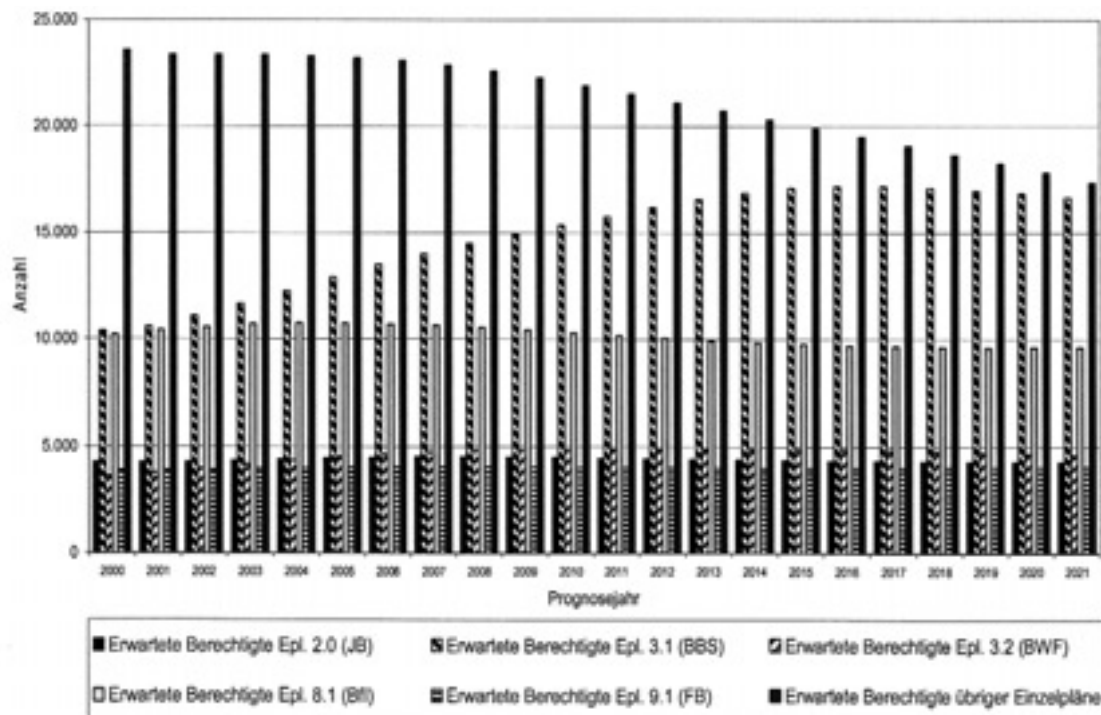
Die Versorgungsausgaben werden für den Einzelplan 3.1 im Jahr 2016 ihren Höchststand erreichen – voraussichtlich zeitgleich mit dem Höhepunkt der Berechtigtenzahl. Die Ausgaben werden von 2000 bis 2016 um ca. 68 % gestiegen sein, also durchschnittlich etwa 3,3 % jährlich. Verglichen hierzu ist die Gesamtentwicklung in der Versorgung

weit abgeschwächer: Die Gesamtausgaben steigen lediglich um 28 % (durchschnittlich 1,6 % jährlich). Der Einfluss insbesondere der Lehrkräfte auf die Versorgungsausgaben zeigt sich schon daran, dass im Jahr 2000 ein Anteil von ca. 19 % aller Berechtigten und 33 % der Gesamtausgaben dem Einzelplan 3.1 zuzurechnen ist. Im Jahr 2016 steigt sein Anteil auf etwa 29 % der Berechtigten und 43 % der Versorgungsausgaben. Der Personalbericht 2001 zeigt – auf der Basis des Organisationsstandes im Jahr 2000 –, dass der Personalbestand der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung zu knapp 90 % aus Beamtinnen und Beamten des höheren Dienstes – überwiegend Lehrkräfte – besteht; dies hat sich durch die Neustrukturierung der Behörden nicht wesentlich geändert. Der erhebliche Anteil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des höheren Dienstes und entsprechender Versorgungsberechtigter erklärt, warum für 19 % der Berechtigten im Jahr 2000 insgesamt 33 % der Versorgungsausgaben aufzuwenden sind und dieser Einzelplan im Ausgabenbereich deutlicher hervorsteht als im Bereich der Berechtigtenzahlen.

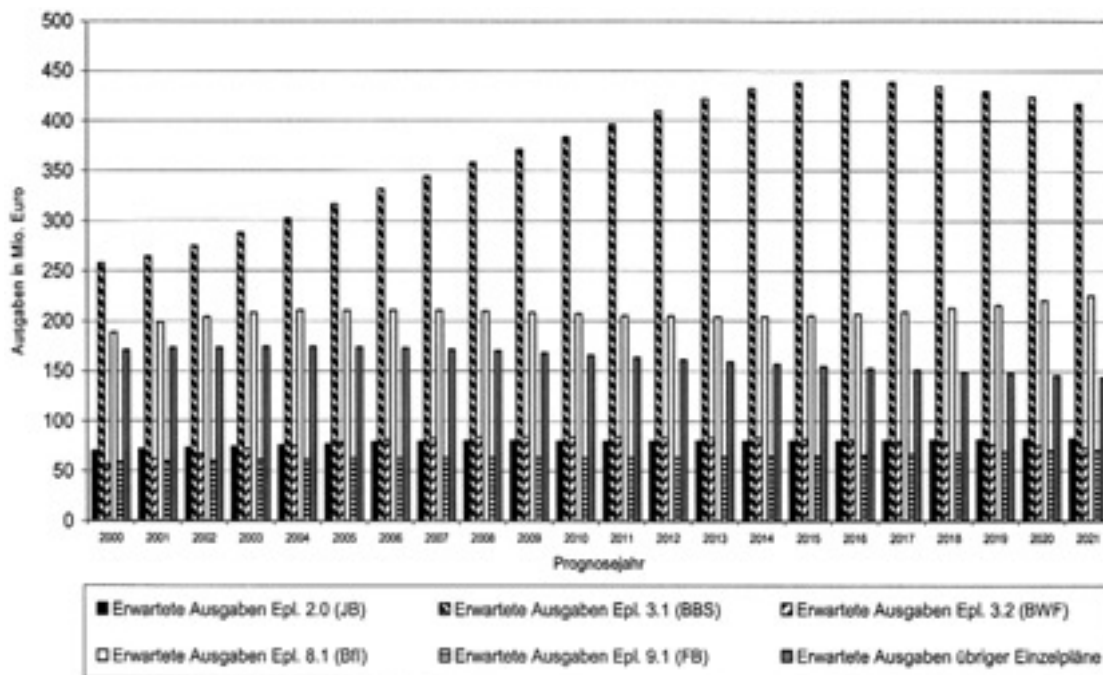
Den zweitstärksten Einzelplan stellt die Behörde für Inneres (Einzelplan 8.1) dar, und zwar bezogen auf Berechtigtenzahl und Ausgabenverursachung. Ihr Anteil an den Versorgungsberechtigten liegt kontinuierlich zwischen etwa 16 % bis 18 %, der Anteil an den Ausgaben zwischen 20 % und 24 % der Gesamtausgaben.

Die in der nachfolgenden graphischen Darstellung ebenso dargestellten Einzelpläne 3.2 (Behörde für Wissenschaft und Forschung), 2.0 (Justizbehörde) und 9.1 (Finanzbehörde einschließlich der Steuerverwaltung) stellen nach den Einzelplänen 3.1 und 8.1 die ausgabenintensivsten Einzelpläne dar. Indes beeinflussen sie die Gesamtentwicklung nicht so sehr, wie die Einzelpläne 3.1 und 8.1. Bei den Versorgungsberechtigten liegt ihr Anteil je zwischen 6 % und 8 %. Von den Gesamtversorgungsausgaben fällt im Prognosezeitraum auf diese Einzelpläne ein prozentualer Anteil von jeweils 6 % bis 9 %.

Graphik 5: Erwartete Berechtigte aller Statusgruppen nach Einzelplänen



Graphik 6: Erwartete Ausgaben differenziert nach Einzelplänen ohne lineare Anpassung in Mio. €



In den Graphiken 5 und 6 sind sowohl bei der Berechtigungszahl wie auch bei den Ausgaben Beamten- und Zusatzversorgungsberechtigte betrachtet worden. Dies relativiert die hohe Bedeutung der übrigen Einzelpläne bei der Zahl der insgesamt Versorgungsberechtigten – die Zusatzversorgung trägt nur mit etwa 10 % zu den Gesamtversorgungsausgaben bei.

4. Bewertung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der 1. Stufe bestätigen den Trend, den auch die Prognose mit dem Grundmodell aufgezeigt hatte: In den Jahren 2001 bis 2015 ist nach wie vor mit einer strukturbedingten, erheblichen Zunahme der Gesamtversorgungsausgaben zu rechnen und Hamburg wird etwa zwischen den Jahren 2015 bis 2018 mit dem Höchststand strukturell bedingter Versorgungsausgaben zu rechnen haben. In der Strukturentwicklung zeigt sich eine Steigerung von insgesamt 26 % vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2021.

4.1 Lineare Bezügeanpassung

In welchem Umfang die tatsächlichen Ausgaben steigen, wird von der Höhe der linearen Anpassungen abhängen: Je höher die linearen Anpassungen der Bezüge ausfallen, desto höher wird diese Steigerungsrate werden. Dies ist allerdings eine vordergründige Betrachtung, da damit nichts über das Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgesagt wird. Nach § 14 BBesG wird die Beamtenbesoldung u.a. entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse durch Bundesgesetz regelmäßig angepasst; nach § 70 BeamVG sind die Versorgungsbezüge entsprechend anzupassen. Diese gesetzliche Regelung ist nötig, da die Bezüge der Beamtinnen und Beamten nicht durch Tarifverhandlungen und zeitlich begrenzte Tarifverträge bestimmt werden. An deren Stelle tritt der Auftrag an den Gesetzgeber.

Die Anpassung nach Maßgabe der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ermöglicht sogar die Berücksichtigung der Lage der öffentlichen Haushalte bei der entsprechenden Gesetzgebung. Es liegt in der Hand der Dienstherren, auch solchen Erwägungen den angemessenen Raum zu geben. Dies hat in den letzten Jahren häufig dazu geführt, dass Besoldung und Versorgung zumindest später angepasst wurden als Gehälter und Zusatzversorgung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, deren Steigerungen durch Tarifverhandlungen bestimmt wurden.

Damit sind die Grundsätze beschrieben, die für die Regelung der linearen Anpassungen zum Tragen kommen können. Für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen dieser linearen Anpassungen auf den Hamburger Haushalt kommt es allein auf dessen Entwicklung an.

Vor diesem Hintergrund ist die Aussagekraft der weiteren Szenarien zu beurteilen. Die darin ausgewiesenen Steigerungen – vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2021 von 134 % bei linearen Anpassungen von jährlich 3 %, von 91 % bei linearen Anpassungen von jährlich 2 % und von 55 % bei linearen Anpassungen von 1 % jährlich – kommen nur zum Tragen, wenn im Gesetzgebungsverfahren Bund und Länder für entsprechende lineare Anpassungen votieren. Diese Zahlen verdeutlichen allerdings, wie wichtig moderate lineare Anpassungen, die sich im Rahmen der finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung halten, für die weitere Entwicklung der Versorgungsausgaben sind: Es muss jeweils sorgfältig beobachtet werden, wie sie sich im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zur Leistungsfähigkeit des Haushalts verhalten.

4.2 Einstellungspraxis in den Jahren zwischen 1960 und 1980

Insbesondere in den Jahren um 1970 sind große Anstrengungen unternommen worden, um die allgemeinen Bildungschancen zu erhöhen. Zu diesem Zweck sind in

großem Umfang Lehrerinnen, Lehrer, Hochschullehrerinnen und -lehrer eingestellt worden. Es handelte sich um eine politisch und gesellschaftlich getragene Entwicklung. Jetzt sind die versorgungsrechtlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen zu bewältigen, denn die damalige Einstellungspraxis hat eine zeitversetzte „Ausgabenwelle“ im Versorgungsbereich verursacht, die insbesondere bei der Betrachtung der Ergebnisse für den Einzelplan 3.1 deutlich wird: Beträgt sein Anteil an den Versorgungsausgaben im Jahr 2000 noch 33 %, steigt er auf 43 % im Jahr 2016 und sinkt bis zum Jahr 2021 nur wenig auf 42 % ab. Die Prognosen verdeutlichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben. In Hamburg ist damit bereits begonnen worden (s. u. 5.). Im Rahmen der übrigen Einzelpläne bleiben – nicht zuletzt aufgrund gleichmäßiger Stellenplanentwicklungen – die prognostizierten Versorgungsausgaben relativ konstant.

4.3 Vergleich der Ergebnisse der 1. Stufe mit denen des Grundmodells

Prof. Dr. Pfeifer hat zum besseren Abgleich der Ergebnisse der 1. Stufe mit denen des Grundmodells Parallelrechnungen angestellt:

- Er hat in einer ersten Parallelrechnung den Datenbestand der 1. Stufe vom 1. Dezember 2000 zugrunde gelegt und – im Gegensatz zur 1. Stufe des Prognoseinstruments – die Antragsaltersgrenze nicht berücksichtigt.
- In einer zweiten Parallelrechnung hat er den Datenbestand des Grundmodells aus dem Jahr 1999 zugrunde gelegt und – im Gegensatz zum Grundmodell – die Antragsaltersgrenze mit eingerechnet. Zusätzlich hat er – wie auch in der 1. Stufe des Prognoseinstruments – bei der Ausgabenberechnung die einmalige lineare Anpassung von 1,8 % ab dem Jahr 2001 berücksichtigt.

Tabelle 7: Parallelrechnungen von Prof. Dr. Pfeifer

Prognosejahr	Gesamtausgaben (Mio. €)			
	1	2	3	4
	mit Antragsaltersgrenze (1. Stufe)	ohne Antragsaltersgrenze (Erste Parallelrechnung)	ohne Antragsaltersgrenze (Grundmodell)	mit Antragsaltersgrenze mit einmaliger linearer Anpassung um 1,8% ab 2001 (Zweite Parallelrechnung)
	Basis 2000	Basis 2000	Basis 1999	Basis 1999
2000	803	803	783	793
2001	830	804	794	829
2002	853	814	807	852
2003	878	832	827	876
2004	900	850	845	897
2005	919	868	864	916
2006	938	888	884	935
2007	953	902	898	948
2008	965	919	914	960
2009	976	932	926	969
2010	984	936	930	977
2011	993	943	936	985
2012	1.003	953	945	995
2013	1.014	965	957	1.005
2014	1.021	977	968	1.013
2015	1.026	986	977	1.016
2016	1.027	990	981	1.017
2017	1.026	991	981	1.015
2018	1.024	990	979	1.012
2019	1.020	987	975	1.006
2020	1.017	986	973	1.003
2021	1.012	983	968	997

Die von Prof. Dr. Pfeifer durchgeführten Parallelrechnungen ermöglichen eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse des Grundmodells mit denen der 1. Stufe. Es zeigt sich eine außerordentlich gute Übereinstimmung. Die Unterschiede in der Prognose der Gesamtausgaben liegen bei dem Vergleich der Ergebnisse der zweiten Parallelrechnung mit denen der 1. Stufe zwischen 0,08 % und 1,52 %,

wobei die Abweichung in den Jahren 2001 bis 2017 weniger als 1 % beträgt. Die Differenz ist im Wesentlichen auf die Veränderungen im Bestand zwischen den Stichtagen der Datenerhebung zurückzuführen.

Die Neuberechnung der Prognose in der Parallelrechnung zum Datenjahr 1999 zeigt dabei, dass durch die Berück-

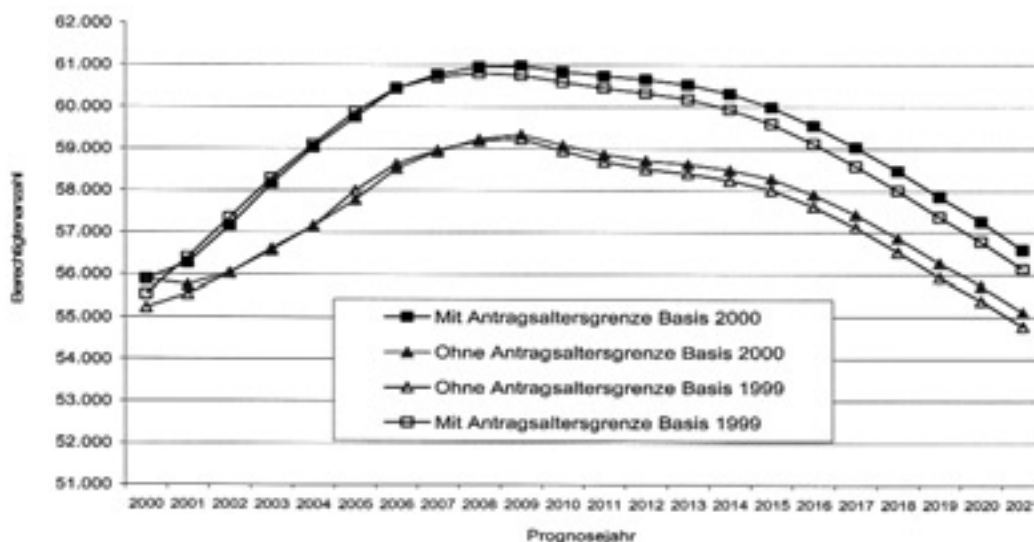
sichtigung der Antragsaltersgrenze eine deutlich höhere Prognosesicherheit erreicht wird. Auch in der 1. Stufe mit dem Datensatz per 1. Dezember 2000 ergibt sich eine gute Übereinstimmung mit dem Haushaltsergebnis. Für das Jahr 2000 entsprechen die von der 1. Stufe gelieferten Prognoseergebnisse in etwa dem Haushaltsergebnis, wobei im Beamtenversorgungsbereich eine geringe Abweichung von etwa 0,2 % und im Zusatzversorgungsbereich von etwa 4 % zu verzeichnen ist. Die Abweichungen beruhen zum Teil auf der Auswertung der Daten zum Stichtag 1. Dezember 2000, die sämtliche Bewegungen im Datenbestand im Kalenderjahr 2000 vor dem Stichtag unberücksichtigt lässt. Weiterhin werden – wie auch im Grundmodell – die Waisen nicht berücksichtigt. Im Grundmodell lag die Abweichung für das Prognoseanfangsjahr im Beamtenversorgungsbereich noch bei 0,4 %. Die Halbierung dieser Abweichung in der 1. Stufe zeigt, dass die Berücksichtigung

der Antragsaltersgrenze die Genauigkeit der Prognose deutlich verbessert hat.

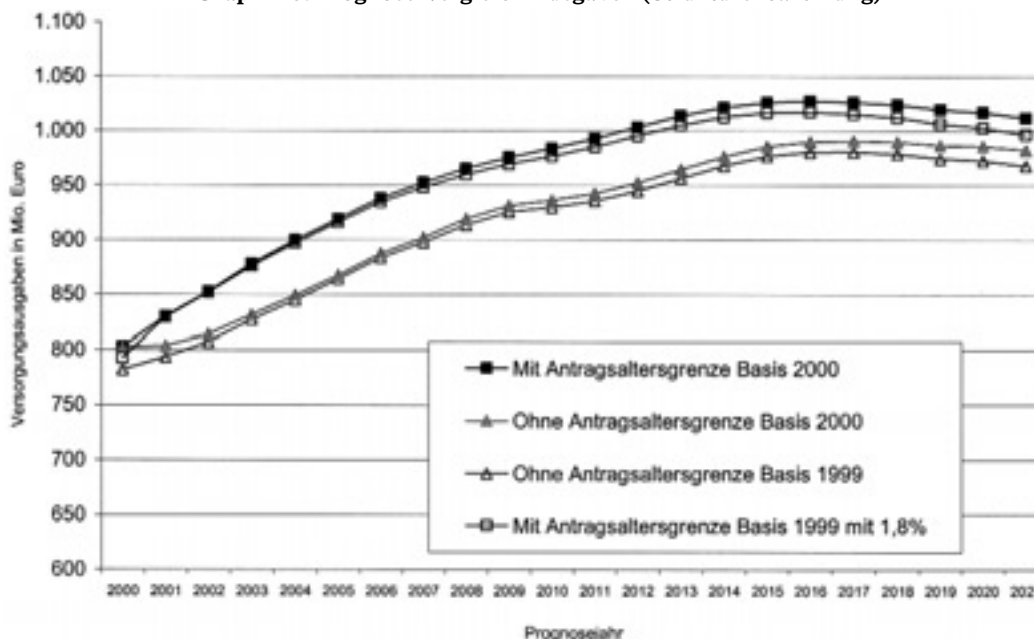
4.4 Effekt der Antragsaltersgrenze

Der Vergleich der 1. Stufe mit dem Grundmodell verdeutlicht weiter, welchen Einfluss die Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze im Beamten- und Zusatzversorgungsbereich auf die Versorgungsausgaben und die Zahl der Versorgungsberechtigten hat. Beide Parallelrechnungen zeigen, dass die Antragsaltersgrenze sich zumindest im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2021 ausgabenerhöhend auf die Versorgung auswirkt. In die nachfolgenden Graphiken sind die Parallelrechnungen von Prof. Dr. Pfeifer eingeflossen. Sie veranschaulichen auch, dass die beobachteten Ausgabenunterschiede im Vergleich zum Grundmodell auf dem Effekt der Antragsaltersgrenze beruhen.

Graphik 7: Prognose-Vergleich Berechtigtenzahl



Graphik 8: Prognose-Vergleich Ausgaben (Strukturentwicklung)



Es ergibt sich durch die Berücksichtigung der Antragsaltersgrenze ein Mehrversorgungsaufwand, der im Jahr 2021 etwa 29 Mio. € ausmachen wird. Begründet ist der Mehrversorgungsaufwand mit dem früheren Eintritt in den Ruhestand und der damit verbundenen längeren Versorgungsdauer. Dieser Effekt der Antragsaltersgrenze reicht – anders als erwartet – über eine um etwa 2 Jahre verzögerte Anstiegsdynamik, die sich in den ersten Jahren zeigt, hinaus; es treten vielmehr Kumulierungen auf, die auch mit der Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zusammen hängen dürften.

Mit der Antragsaltersgrenze sind auch die Versorgungsabschläge berücksichtigt worden, die bei Zuruhesetzung auf eigenen Antrag vor Vollendung des 65. Lebensjahres vorzunehmen sind. Die Ergebnisse der Prognoserechnung deuten darauf hin, dass diese Versorgungsabschläge die Mehrausgaben zumindest für den Prognosezeitraum nicht vollends kompensieren. Die Verringerung der Differenz der Ergebnisse des Grundmodells und denen der 1. Stufe lassen allerdings vermuten, dass diese Mehrausgaben zum Ende des Prognosezeitraums in stärkerem Umfang ausgeglichen werden und möglicherweise später kompensiert werden.

Diese Zahlen verdeutlichen vor allem, wie notwendig die Weiterführung der Bemühungen ist, den Eintritt in den Ruhestand möglichst lange hinauszuschieben. Dazu gehört nicht nur das Bestreben, die Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze zurückzudrängen; vor allem gehört dazu die Vermeidung von Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit. Ist die volle Dienstunfähigkeit erst einmal eingetreten, ist die Zuruhesetzung zwingend. Vermeidung von Frühpensionierungen verlangt daher in erster Linie Vermeidung der Dienstunfähigkeit.⁶⁾ In diesem Zusammenhang kommt dem Gesundheitsmanagement als Teil eines ganzheitlichen Personalmanagements ein erheblicher Stellenwert zu. Dazu gehört aber auch die Einführung der sog. Teildienstfähigkeit⁷⁾, die die Weiterbeschäftigung begrenzt dienstfähiger Beamtinnen und Beamter ermöglicht.

Das Prognoseinstrument berücksichtigt in der 1. Stufe – wie schon im Grundmodell – die Wahrscheinlichkeit einer Frühpensionierung aufgrund von Dienstunfähigkeit nach versicherungsmathematischen Grundlagen unter Verwendung einer allgemeinen Invalidentafel (I 94) der Deutschen Aktuar-Vereinigung. Ein Abgleich der Prognoseergebnisse mit den tatsächlichen Fallzahlen der Invalidisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Freien und Hansestadt Hamburg im Jahr 2000 weist eine etwas geringere Zahl tatsächlicher Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit aus. Die Unterschiede bewegen sich zwar noch im Bereich der Standardabweichung, deuten jedoch darauf hin, dass im öffentlichen Dienst in seiner Gesamtheit in dieser Hinsicht nicht nur keine Besonderheiten im Vergleich zur übrigen Bevölkerung bestehen, sondern eine geringere Invalidisierungsquote im Vergleich zur Gesamtbevölkerung bestehen könnte. Diese Entwicklung wird im Zuge des weiteren Ausbaus des Prognose- und Simulationsinstruments beobachtet werden.

5. Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben

Zuletzt mit dem Dienstrechtsformgesetz vom 24. Februar 1997, dem Versorgungsreformgesetz vom 29. Juni 1998 sowie dem Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 sind einschneidende Maßnahmen getroffen worden. Hervorzuheben sind die Anhebung der Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr⁸⁾, das Vorziehen der Versorgungsabschläge bei Eintritt

in den Ruhestand auf eigenen Antrag auf das Jahr 1998 und die Einführung von Versorgungsabschlägen auch für Schwerbehinderte und bei Dienstunfähigkeit, die nicht auf einem Dienstunfall beruht, der schrittweise Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit vieler Zulagen, die Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von 2 auf 3 Jahre, die Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen – eine Übersicht findet sich in der Drucksache 16/4727. Aktuell ist das Versorgungsänderungsgesetz 2001 im Dezember beschlossen worden, das eine wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung zum Ziel hat (siehe hierzu Nr. 5.2).

Im Bereich der Zusatzversorgung sind ebenfalls deutliche Veränderungen vorgenommen worden, zu denen z. B. die Übertragung rentenrechtlicher Einschränkungen gehört wie z. B.: die Abschlagregelung bei vorzeitiger Inanspruchnahme des Ruhegeldes vor dem 65. bzw. 63. Lebensjahr und die Anpassung der Bezüge, die der Bemessung der Zusatzversorgung zu Grunde liegen, nicht entsprechend dem Ergebnis der Tarifrunden, sondern für die Jahre 2000 und 2001 entsprechend der jeweiligen Rentenerhöhung – der damit verbundene Basiseffekt wirkt dauerhaft fort.

5.1 Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben

Hamburg hat 1999 mit dem Aufbau von Sondervermögen begonnen, um Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben zu treffen. Dazu gehört nicht nur die nach § 14 a BBesG gebildete Versorgungsrücklage, sondern es gehören weiterhin dazu die ohne bundesrechtliche oder tarifrechtliche Verpflichtung eingerichteten Vermögen: der zusätzliche Versorgungsfonds und das Sondervermögen Zusatzversorgung.

5.1.1 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 wird seit 1999 aus einer Verminderung der linearen Anpassungen um 0,2 % gespeist. Dem Sondervermögen fließen die sich so durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen des laufenden Jahres und der Vorjahre ergebenden Beträge zu. Nach der geltenden Regelung des § 14 a BBesG werden zugleich die Bezüge auf diese Weise bis 2014 um insgesamt 3 % abgesenkt worden sein. Das Sondervermögen darf nur zur Entlastung von Versorgungsausgaben für den Beamten-/Richterbereich verwendet werden, und zwar erst ab 1. Januar 2014 schrittweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren.

Das Volumen der Versorgungsrücklage beträgt 15,2 Mio. € (Stand 1. Januar 2002).

5.1.2 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

⁶⁾ Siehe hierzu auch Drucksache 16/4781 vom 12. September 2000.

⁷⁾ Siehe hierzu auch Drucksache 16/2917.

⁸⁾ Umsetzung für Hamburg: siehe Drucksache 16/1650.

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 1100 zuvor angestellten Lehrerinnen und Lehrern ergibt, sowie nach weiteren Beträgen, die von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushaltsplan gesondert festgesetzt werden.

Das Volumen des Versorgungsfonds beträgt 13,3 Mio. € (Stand 1. Januar 2002).

5.1.3 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 % 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 28,9 Mio. € (Stand 1. Januar 2002).

5.2 Auswirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001

Das Versorgungsänderungsgesetz 2001⁹⁾ ist am 27. Dezember 2001 veröffentlicht worden. Aufgrund der zeitlichen Nähe konnten die mit diesem Gesetz beabsichtigten Änderungen noch nicht bei der Prognose berücksichtigt werden. Dies soll in der nächsten Entwicklungsstufe des Prognoseinstruments geschehen. Dennoch sollen an dieser Stelle bereits die wesentlichen Auswirkungen des VersÄndG 2001 dargestellt werden:

Inhalt des Gesetzes ist eine wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform in das Beamtenversorgungsrecht.

Mit dem VersÄndG 2001 soll eine Absenkung der Versorgungsausgaben im Wesentlichen wie folgt erreicht werden:

Als Äquivalent zur ersten Stufe der Rentenreform soll insbesondere das Versorgungsniveau abgesenkt werden. Dazu dienen zwei Maßnahmen:

1. Im Zuge der bereits laufenden Bildung von Versorgungsrücklagen wird das Besoldungs- und Versorgungsniveau seit 1999 mit jeder linearen Anpassung um 0,2 % abgesenkt. Diese Maßnahme ist bereits mit dem Versorgungsreformgesetz als wirkungsgleiche Übertragung des – ausgesetzten – demographischen Faktors in der Rentenversicherung eingeführt worden. 2003 wird eine Niveauabsenkung um 0,6 % erreicht worden sein.
2. Um weitere 4,33 % soll das Versorgungsniveau ab 2003 gesenkt werden. Dies soll durch eine Absenkung des Steigerungssatzes von jetzt 1,875 % für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit auf den Satz von 1,79375 % erreicht werden. Die Absenkung des Niveaus wird in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) durch eine rechnerische Anpassung der Renten vollzogen; ähnlich soll in der Beamtenversorgung verfahren werden.

In diese Maßnahme werden sowohl künftige wie auch vorhandene Versorgungsempfängerinnen und -empfänger einbezogen: Bei den acht ab dem Jahre 2003 folgenden Versorgungsanpassungen soll das Versorgungsniveau in gleichen Schritten abgesenkt werden, wodurch im Ergebnis die Ruhegehaltssätze um 4,33 % sinken. Die sich nach Ablauf dieser Zeit ergebenden Ruhegehaltssätze werden neu festgesetzt. Bezogen auf den Höchstruhegehaltssatz von 75 %, der nach 40 Dienstjahren erreicht wird, bedeutet dies eine Absenkung auf 71,75 %.

Methodisch wird dieses Ergebnis durch einen geringeren Anstieg der Versorgung im Zuge linearer Anpassungen erreicht. Damit sinken im Ergebnis die Zahlbeträge nicht, sie steigen nur geringfügiger an, als dies allein nach Maßgabe der linearen Anpassungen der Fall wäre. Da alle Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in den Stufenplan einbezogen sind, treten die Wirkungen der Reform vollkommen unabhängig vom Zeitpunkt der Zurruhesetzung ein.

Ausgenommen von der Absenkung des Steigerungssatzes und des Höchstruhegehaltssatzes bleiben die Berechnung des Unfallruhegehalts und die Mindestversorgung. Das Witwen- bzw. Witwergeld wird von 60 % des Ruhegehaltes auf 55 % gesenkt, gleichzeitig aber um einen Steigerungsfaktor für Kindererziehung ergänzt.

Die Übertragung der zweiten Stufe der Rentenreform geschieht durch die Weiterführung der Bildung der Versorgungsrücklage gem. § 14 a BBesG. Diese wird von 2003 bis zur achten darauf folgenden linearen Anpassung insofern ausgesetzt, als ihr in diesem Zeitraum nur der nach § 14 a BBesG bis dahin erreichte Basiseffekt in Höhe der Niveauabsenkung von 0,6 % zugeführt wird. Hinzu kommt aber die Hälfte der Einsparungen, die sich durch Absenkung des Versorgungsniveaus ab 2003 ergeben. Anschließend wird die Bildung der Versorgungsrücklage wieder aufgenommen und es wird das Besoldungs- wie auch das Versorgungsniveau weiter abgesenkt, und zwar durch Verminderung der linearen Anpassungen um 0,2 % bis zum Jahr 2017.

Das VersÄndG 2001 sowie auch der Umstand, dass die Tarifvertragsparteien sich Ende November 2001 für den Bereich der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, in der die Freie und Hansestadt Hamburg kein Mitglied ist, für die Zusatzversorgung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf einen Altersvorsorgeplan geeinigt haben, um auch die künftige Finanzierbarkeit der Zusatzversorgung zu sichern, werden zu Folgerungen auch für die Zusatzversorgung der hamburgischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die landesgesetzlich geregelt ist, führen müssen.

6. Ausblick auf die nächsten Entwicklungsstufen des Prognoseinstruments

Im Rahmen des bestehenden Forschungsvorhabens zur Entwicklung eines Simulationsmodells wird das Prognoseinstrument von Prof. Dr. Pfeifer in weiteren Entwicklungsstufen weiter verfeinert werden.

So wird in einer der nächsten Entwicklungsstufen des Prognoseinstruments die im Rahmen des Eintrittes von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Ruhestand erfolgende Nachbesetzung in der Prognose Berücksichtigung finden. Weiterhin ist die Einbindung des VersÄndG

⁹⁾ Im Folgenden: VersÄndG 2001.

2001 zur Berechnung der künftigen Beamtenversorgungs- lasten sowie des 2. Ruhegeldgesetzes zur Berechnung der künftigen Zusatzversorgungslasten vorgesehen. Allerdings werden im Hinblick auf das 2. Ruhegeldgesetz die ersten Versorgungsfälle nicht vor dem 1. April 2005 erwartet. Die Anwendung dieses Gesetzes ist auf Beschäftigte beschränkt, die nach dem 31. März 1995 in den Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg eingetreten sind. Mittelfristig wird sich auch nach dem 1. April 2005 nur eine langsame Verlagerung des Anteils der Neufälle, die Leistungen nach dem 1. Ruhegeldgesetz erhalten, gegenüber der Anzahl der nach dem 2. Ruhegeldgesetz berechtigten Versorgungsempfänger einstellen.

C.

Schlussbewertung

Die 1. Stufe des von Prof. Dr. Pfeifer entwickelten Prognoseinstruments bestätigt den bereits mit dem Grundmodell prognostizierten Trend im Bereich künftiger Versorgungsaus-

gaben der Freien und Hansestadt Hamburg. Darüber hinaus konnte durch die präzisere Erfassung des Ausscheideverhaltens die Genauigkeit der Prognose im Vergleich zum Haushalts- ergebnis verbessert werden. Es wird deutlich, dass die Wahr- nehmung der Antragsaltersgrenze die künftigen Versorgungs- ausgaben im Vergleich zum Ruhestandseintritt bei Erreichung der Regelaltersgrenze steigen lässt, ohne dass aber die Trend- aussage verändert würde, dass zwischen den Jahren 2015 und 2018 mit dem Höchststand strukturell bedingter Versorgungs- ausgaben zu rechnen sein wird.

Festgehalten werden kann, dass mit Vollendung der 1. Stufe des Prognosemodells ein wichtiger Schritt in Richtung der Entwicklung eines Simulationsinstruments für die Freie und Hansestadt Hamburg gemacht wurde und mit der Möglichkeit des Einsatzes für die Veranschlagung der Versorgungsausgaben im Haushalt bereits ein Meilenstein erreicht wurde.

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle Kenntnis nehmen.